Svenska kyrkans utredningar

2026:1



Kallad och vald

Ett betänkande från utredningen om hållbara demokratiska strukturer

Svenska kyrkan

Till kyrkostyrelsen

Kyrkostyrelsen beslutade den 3 april 2024 om direktiv till en parlamentariskt sammansatt demokratiutredning om hållbara demokratiska strukturer (dnr KS 2023-1848), *bilaga 1*. Som ledamöter förordnades Marie Johansson (S), ordförande, Jesper Eneroth (S), Per Lindberg (POSK), Amanda Carlshamre (POSK), Karin Stierna (C), Bengt Kjellgren (BA), Ronnie Nilsson (SDSK), Vicktoria Bagi (ViSK) och biskop Johan Dalman. Den 3 april 2025 entledigades Bengt Kjellgren som ledamot och i stället förordnades som ledamot Olle Reichenberg (BA/BKS). Den 25 februari 2026 beslutade kyrkostyrelsen om möjligheten att utse tillfälliga ersättare. Roberth Krantz (S) har ersatt Jesper Eneroth (S) vid utredningens tre sista sammanträden.

Under perioden 28 maj 2024 till den 9 augusti 2026 har enhetschefen Gunnar Myrberg varit sakkunnig i utredningen.

Utredningens sekreterare har varit juristerna Evelina Kaarme och Kajsa Walleng (från den 28 maj 2024) och utredaren Maria Karlberg (från den 26 augusti 2024).

Utredningen har antagit namnet *Utredningen om hållbara demokratiska strukturer*. Utredningen har prövat idéer, lyft på stenar, vänt och vridit på förslag och konsekvenser med en gemensam vilja att förstå och utveckla. Även om utredningen inte nått konsensus i alla frågor lämnas här ett gemensamt betänkande som hela utredningsgruppen står bakom. Genom att redogöra för inte bara fakta utan också redovisa olika tankegångar och skilda perspektiv är utredningens förhoppning att betänkandet kan utgöra ett underlag för både kunskap och för reflektion.

Härmed överlämnar utredningen om hållbara demokratiska strukturer betänkandet *Kallad och vald.* Utredningen vill i samband med överlämnandet av detta betänkande tacka alla som bidragit till utredningens arbete och ser härmed sitt uppdrag som avslutat.

Uppsala den 25 september 2026
Utredningsgruppen

Innehållsförteckning

Till kyrkostyrelsen 2

Sammanfattning 12

Läsanvisningar och disposition 20

1 Förslag till bestämmelser 22
1.1 Förslag till ändringar i kyrkoordningen – med ikraftträdande 1 januari 2028 (inför kyrkovalet 2029) 22
1.2 Förslag till ändringar i kyrkoordningen – med ikraftträdande 1 januari 2031 (inför kyrkovalet 2033) 39
1.3 Förslag till ändringar i kyrkomötets beslut (SvKB 2025:5) om arbetsordning för kyrkomötet 57

2 Utredningens uppdrag och arbete 58
2.1 Inledning 58
2.2 Utredningens direktiv 58
2.3 Utredningens tolkning av direktiven 59
2.3.1 Teologisk förankring 60
2.3.2 Utredningens syn på hållbarhet 60
2.3.3 Kostnadsberäkningar 61
2.4 Avgränsningar 61
2.5 Utredningens arbetssätt 62
2.6 Begrepp 63

Avdelning I Svenska kyrkans demokratiska struktur 64

3 Teologisk utgångspunkt och historisk bakgrund till Svenska kyrkans demokratiska struktur 65
3.1 Inledning 65
3.2 Kyrkans uppdrag, delaktighet och demokratiska beslutsformer 65
3.3 Historisk bakgrund 66
3.4 Sammanfattande slutsats 69

4 Teologi plus demokrati är lika med vision 70
4.1 Inledning 70
4.2 Demokratibegreppet 70
4.3 Utredningens vision och målbild för Svenska kyrkans demokratiska struktur 73

5 Svenska kyrkans organisation 75
5.1 Inledning 75
5.2 Så styrs Svenska kyrkan 75
5.2.1 Lagen om Svenska kyrkan och kyrkoordningen 75
5.2.2 Svenska kyrkan som juridisk person 77
5.2.3 Församlingar och pastorat 78
5.2.4 Så styrs den lokala nivån 79

5.2.5 Så styrs den regionala nivån ... 80
5.2.6 Så styrs den nationella nivån ... 81
5.2.7 Valsätt i Svenska kyrkan ... 82
5.2.8 Relationen mellan de olika nivåerna i Svenska kyrkan ... 82

6 En jämförelse med de nordiska systerkyrkorna ... 85
6.1 Inledning ... 85
6.2 Så styrs den norska kyrkan ... 85
6.2.1 Inledning ... 85
6.2.2 Den lokala nivån ... 85
6.2.3 Den regionala nivån ... 86
6.2.4 Den nationella nivån ... 86
6.2.5 Valsätt i den norska kyrkan ... 87
6.3 Så styrs den finska kyrkan ... 88
6.3.1 Inledning ... 88
6.3.2 Den lokala nivån ... 88
6.3.3 Den regionala nivån ... 88
6.3.4 Den nationella nivån ... 89
6.3.5 Valsätt i den finska kyrkan ... 89
6.4 Så styrs den isländska kyrkan ... 91
6.4.1 Inledning ... 91
6.4.2 De olika nivåerna ... 91
6.4.3 Valsätt i den isländska kyrkan ... 91
6.5 Så styrs den danska kyrkan ... 92
6.5.1 Inledning ... 92
6.5.2 Den lokala nivån ... 92
6.5.3 Den regionala nivån ... 92
6.5.4 Den nationella nivån ... 92
6.5.5 Valsätt i den danska kyrkan ... 93
6.6 Sammanfattande slutsatser ... 93
6.6.1 En jämförelse av de nordiska systerkyrkornas demokratiska organisation ... 93
6.6.2 En jämförelse av valsätt i de nordiska systerkyrkorna ... 94

7 Förutsättningar och utmaningar för Svenska kyrkans demokratiska struktur ... 95
7.1 Inledning ... 95
7.2 Demografiska förändringar ... 95
7.3 Ändrade ekonomiska förutsättningar ... 98
7.4 Strukturförändringar under 2000-talet ... 99
7.5 Engagemang, idealitet och delaktighet ... 102
7.5.1 Inledning ... 102
7.5.2 Ideellt arbete i Svenska kyrkan ... 102
7.5.3 Former för idealitet och engagemang ... 103
7.5.4 Ungas engagemang och delaktighet ... 105
7.6 Samhällsutvecklingen och demokratins ställning ... 107
7.6.1 Hat, hot och säkerhetsfrågor ... 108
7.6.2 Digitalisering och informationssäkerhet ... 110
7.7 Sammanfattande slutsatser ... 111

Avdelning II Valsystemet ... 113

8 Svenska kyrkans valsystem ... 114
8.1 Utredningens uppdrag och utgångspunkter ... 114
8.2 De kyrkliga valens relation till de allmänna valen ... 115
8.3 Gällande utformning av kyrkovalet ... 116
8.3.1 Grundläggande principer ... 116
8.3.2 Direkta val ... 117
8.3.3 Nomineringsgrupperna ... 117
8.4 Kyrkovalen innan relationsändringen ... 118
8.5 Sammansättning och representation i de beslutande organen ... 119
8.6 Tidigare behandling av frågor relaterade till valsystemet – en översikt ... 121
8.7 Gällande bestämmelser om hur mandat fördelas i kyrkovalet ... 122
8.7.1 Inledning ... 122
8.7.2 Den jämkade uddatalsmetoden ... 123
8.7.3 Fasta mandat och utjämningsmandat ... 124
8.7.4 Procentspärr ... 125
8.7.4.1 Procentspärr i kyrkomötet 125
8.7.4.2 Om procentspärr i val till stifts- och kyrkofullmäktige 126
8.7.5 Stark stiftsförankring – eventuellt undantag från procentspärren ... 127
8.8 Mandatperiodernas längd ... 128
8.8.1 Mandatperioden i Svenska kyrkans beslutande organ ... 128
8.8.2 Mandatperioden i Svenska kyrkans verkställande organ ... 128
8.8.3 Mandatperioden i det allmänna, andra kyrkor och organisationer ... 129
8.9 Om direkta och indirekta val ... 130
8.9.1 Om direkta och indirekta val och skillnaden ... 130
8.9.2 Möjliga alternativ för kyrkovalen ... 130
8.9.3 Motiven för direkta respektive indirekta val ... 132
8.10 Om nomineringsgrupperna ... 134
8.10.1 Inledning ... 134
8.10.2 Nomineringsgrupperna i valet till kyrkomötet ... 135
8.10.3 Nomineringsgrupperna i valen till stiftsfullmäktige ... 136
8.10.4 Nomineringsgrupperna i valen till kyrkofullmäktige ... 137
8.11 Valdeltagande och väljarbeteende ... 143
8.11.1 Information och kännedom om valet ... 143
8.11.2 Valdeltagande ... 144

9 Överväganden och förslag – valsystemet ... 148
9.1 Inledning ... 148
9.2 Direkta och indirekta val ... 148
9.3 Ändamålsenlig längd på mandatperioden i de beslutande organen ... 150
9.4 En mer flexibel mandatperiod i kyrkorådet ... 152
9.5 Delningstalet inom den jämkade uddatalsmetoden ... 153
9.6 Undantag från procentspärren vid stark stiftsförankring ... 155
9.7 Krav på fast mandat för att kunna få utjämningsmandat i stiftsfullmäktige ... 156
9.8 Förlängd tid i valkretsar där endast en nomineringsgrupp anmält kandidater ... 157
9.9 Medskick för goda och likvärdiga förutsättningar i kyrkovalet ... 159
9.10 Ikraftträdande ... 160

9.11 Konsekvenser för barn – samlad barnkonsekvensanalys för hela utredningen ... 160
9.12 Övriga konsekvenser ... 161
9.12.1 Ekonomiska konsekvenser ... 161
9.12.2 Delaktighet och ändamålsenlighet ... 162

Avdelning III De förtroendevalda ... 163

10 Svenska kyrkans förtroendevalda ... 164
10.1 Utredningens uppdrag och utgångspunkter ... 164
10.2 Vem räknas som förtroendevald? ... 164
10.3 Valbarhet och återkallande av uppdrag ... 165
10.4 Möjligheten att stanna kvar som förtroendevald vid flytt ... 166
10.4.1 Inledning ... 166
10.4.2 Gällande bestämmelser ... 166
10.4.3 Tidigare behandling i kyrkomötet ... 167
10.4.4 Att stanna kvar som förtroendevald i Sveriges kommuner ... 168
10.4.5 En jämförelse med kyrkorna i Danmark, Norge och Finland ... 169
10.5 Ålders- och könsfördelning bland förtroendevalda ... 169
10.5.1 Inledning ... 169
10.5.2 Könsfördelning ... 170
10.5.3 Åldersfördelning ... 172
10.6 Förtroendevalda med uppdrag på flera nivåer ... 174
10.7 Hur länge har de förtroendevalda sina uppdrag? ... 175
10.8 Uppdrag som avslutas i förtid ... 176
10.9 Förtroendevaldas utsatthet ... 179
10.10 Andra villkor och förutsättningar ... 179

11 Överväganden och förslag – engagemang och förtroendevalda ... 181
11.1 Inledning ... 181
11.2 Utökad möjlighet att vara kvar i ett förtroendeuppdrag vid flytt ... 182
11.3 Intygande om efterlevnad av kyrkoordningen ... 183
11.4 Medskick för ett ökat engagemang och fler förtroendevalda ... 185
11.4.1 Inledning ... 185
11.4.2 Demokratin är allas ansvar ... 185
11.4.3 Ungas representation ... 187
11.5 Medskick avseende de förtroendevaldas utsatthet och tillsyn av förtroendevalda ... 188
11.5.1 Inledning ... 188
11.5.2 Förtroendevaldas utsatthet och säkerhet ... 189
11.5.3 Utbildning för förtroendevalda om Svenska kyrkans demokratiska struktur ... 190
11.5.4 Tillsyn över organ och enskilda förtroendevalda ... 191
11.6 Ikraftträdande ... 192
11.7 Konsekvenser för barn ... 192
11.8 Övriga konsekvenser ... 192
11.8.1 Ekonomiska konsekvenser ... 192
11.8.2 Delaktighet och en sammanhållen kyrka ... 192

Avdelning IV De beslutande organen ... 193

12 Kyrkofullmäktige och stiftsfullmäktige ... 194
12.1 Utredningens uppdrag och utgångspunkter ... 194
12.2 Kyrkofullmäktige ... 195
12.2.1 Kyrkofullmäktiges roll och uppdrag ... 195
12.2.2 Kyrkofullmäktiges storlek ... 196
12.2.2.1 Gällande bestämmelser om kyrkofullmäktiges storlek 196
12.2.2.2 Tidigare behandling av frågan om kyrkofullmäktiges storlek 196
12.2.2.3 Hur nivåerna bestäms 197
12.2.2.4 Antal kyrkofullmäktige med respektive miniminivå 197
12.2.2.5 Utblick mot de nordiska systerkyrkorna och Sveriges kommuner 198
12.2.3 Närhet mellan förtroendevalda och röstberättigade ... 199
12.2.4 Kyrkofullmäktige som är större än miniminivån ... 199
12.2.5 Obesatta mandat i kyrkofullmäktige ... 200
12.2.6 Antal ersättare och obesatta ersättarplatser ... 202
12.2.7 Listor till kyrkovalen med endast en kandidat ... 202
12.2.8 Förlängd tid att anmäla kandidater och registrera grupper när för få kandidater har anmälts ... 203
12.2.9 Beslutsförhet i kyrkofullmäktige ... 203
12.2.9.1 Gällande bestämmelser 203
12.2.9.2 Tidigare bestämmelser om icke-beslutsföra organ på den lokala nivån 204
12.2.9.3 Utblick – norska kyrkan 205
12.2.10 Kyrkorådets storlek ... 205
12.2.11 Deltagande på distans i Svenska kyrkans beslutande och verkställande organ ... 206
12.2.11.1 Deltagande på distans för kyrko- och stiftsfullmäktige 206
12.2.11.2 Deltagande på distans för andra beslutande och verkställande organ 208
12.2.12 Jämförelse med deltagande på distans i kommunallagen ... 208
12.3 Stiftsfullmäktige ... 209
12.3.1 Stiftsfullmäktiges uppdrag ... 209
12.3.2 Stiftsfullmäktiges arbetssätt ... 209
12.4 Stiftsfullmäktiges storlek ... 209
12.4.1 Gällande bestämmelser om stiftsfullmäktiges storlek ... 209
12.4.2 Närhet till väljare ... 210

13 Överväganden och förslag – kyrkofullmäktige och stiftsfullmäktige ... 212
13.1 Inledning ... 212
13.2 En ändamålsenlig storlek för kyrkofullmäktige ... 212
13.3 Värna balansen mellan kyrkofullmäktige och kyrkorådet ... 215
13.4 Ett krav att anmäla minst tre kandidater på en lista ... 216
13.5 Ändrade förutsättningar för förlängd tid när för få kandidater har anmälts ... 217
13.6 En ny tillfällig ordning vid bristande beslutsförhet i kyrkofullmäktige ... 218
13.7 Ändrade krav för deltagande på distans ... 220
13.8 En ändamålsenlig storlek för stiftsfullmäktige ... 222

13.9 Medskick – stärkt samverkan mellan stiftsfullmäktige och kyrkomötet 222
13.10 Ikraftträdande 223
13.11 Konsekvenser för barn 224
13.12 Övriga konsekvenser 224
13.12.1 Ekonomiska konsekvenser och hållbarhet 224
13.12.2 Personuppgiftsbehandling och informationssäkerhet 225
13.12.3 Delaktighet och sammanhållning 225

14 Kyrkomötet 227
14.1 Utredningens uppdrag och utgångspunkter 227
14.2 Kyrkomötets uppdrag 227
14.3 Kyrkomötets arbetsformer och organisation 229
14.4 Kyrkomötets storlek och sammansättning 230
14.4.1 Gällande bestämmelser 230
14.4.2 Tidigare behandling av frågan om kyrkomötets storlek 231
14.4.3 Stiften utgör valkretsar till kyrkomötet 232
14.4.4 Närhet mellan förtroendevalda och röstberättigade 233
14.5 Kostnader för kyrkomötet 234
14.5.1 Kostnader tidigare och nuvarande mandatperiod 234
14.5.2 Kostnader för ett digitalt kyrkomöte 236
14.6 Konsekvenser av en eventuell minskning av kyrkomötet 236
14.6.1 Inledning 236
14.6.2 Närhet mellan förtroendevalda och röstberättigade över tid 236
14.6.3 Geografiska konsekvenser av en minskning av kyrkomötet 238
14.6.4 Konsekvenser för nomineringsgrupperna 240
14.6.5 Representation för glesbygd, olika fromhetsinriktningar, åsikter och församlingar av olika karaktär 241
14.6.6 Effektiva arbetsformer 241
14.6.7 Ekonomiska konsekvenser av en minskning av kyrkomötet 242
14.7 Digitalisering av kyrkomötets arbetsformer 244
14.7.1 Inledning 244
14.7.2 Gällande bestämmelser 244
14.7.3 Tidigare behandling av digitala sammanträden för kyrkomötet 245
14.7.4 Utblick – riksdagens möjligheter att sammanträda digitalt 246
14.8 Motionerna i kyrkomötet 246
14.8.1 Den praktiska hanteringen av motioner 246
14.8.2 Förenklad motionsbehandling 247
14.8.3 Vad kyrkomötet får besluta om och motionsrätten 247
14.8.4 Om en viss fråga inte ska behandlas av kyrkomötet 248
14.8.5 Frågan om en begränsad motionsrätt 248
14.8.6 Antalet motioner 250
14.9 Kyrkomötets sammanträdesfrekvens 252
14.9.1 Gällande bestämmelser 252
14.9.2 Ordningen före relationsändringen 252
14.9.3 Utblick – sammanträdesfrekvens i andra kyrkor och organisationer 253
14.10 Tematiska kyrkomötessammanträden 253

15 Överväganden och förslag – kyrkomötet ... 255
15.1 Inledning ... 255
15.2 En ändamålsenlig storlek för kyrkomötet ... 255
15.3 En ändamålsenlig sammanträdesfrekvens ... 257
15.4 Digitalisering av kyrkomötets arbetsformer ... 259
15.5 Uppstramad motionshantering ... 261
15.6 Medskick om motionshanteringen ... 265
15.7 Inga fler tematiska kyrkomöten ... 266
15.8 Ikraftträdande ... 266
15.9 Konsekvenser för barn ... 266
15.10 Övriga konsekvenser ... 267
15.10.1 Ekonomiska konsekvenser ... 267
15.10.2 Personuppgiftsbehandling och informationssäkerhet ... 267
15.10.3 Delaktighet och sammanhållning ... 268

Avdelning V Valgenomförandet ... 269

16 Valgenomförandet ... 270
16.1 Uppdraget ... 270
16.2 Utgångspunkter för utredningen ... 271
16.3 Problembild ... 272
16.3.1 Inledning ... 272
16.3.2 Förändrad postgång, ökad förtidsröstning och ogiltiga röster ... 272
16.3.3 100 miljoner valsedlar, köer i lokalerna och ändrade listor ... 274
16.3.4 Beslut om omval och konsekvenserna av detta ... 275
16.4 Sammanfattning av utredningens förslag – ett moderniserat valgenomförande ... 276

17 Digitalisering av kyrkovalet ... 280
17.1 Inledning ... 280
17.2 Grundläggande principer för valgenomförandet ... 280
17.3 Gällande bestämmelser om röstning ... 281
17.3.1 Förtidsröstning ... 281
17.3.2 Röstning på valdagen ... 283
17.4 Tidigare behandling av frågor relaterade till röstningsförfarandet ... 284
17.4.1 Brev- och budröstning ... 284
17.4.2 Digitalt röstningsförfarande ... 285
17.5 Brev- och budröstning samt ambulerande röstmottagning i allmänna val ... 287
17.6 Utvärdering av nuvarande röstningsförfarande ... 288
17.6.1 Fler förtidsröster ... 288
17.6.2 Förändrad postgång – fler ogiltiga förtidsröster, inklusive brev- och budröster ... 290
17.6.3 Förenkling och digitalisering ... 290
17.6.4 Kostnader för kyrkovalet ... 291
17.7 Allmänt om digitalisering i samhället och svenskars användning av digitala tjänster ... 292
17.8 Påbörjade digitaliseringssatsningar till kyrkovalet 2029 ... 293

17.9 Digitaliseringssatsningar inom det allmänna med särskilt fokus på valfrågor ... 294
17.9.1 Inledning ... 294
17.9.2 SOU 2013:24 om bland annat e-röstning ... 295
17.9.3 Ändringar inför de allmänna valen 2026 ... 296
17.9.4 Statlig e-legitimation ... 297
17.10 Internationella erfarenheter av digitala allmänna val ... 298
17.10.1 Europarådets rekommendation rörande e-röstning ... 298
17.10.2 Norge ... 299
17.10.3 Estland ... 300
17.10.4 Finland ... 302
17.11 Norska kyrkans införande av digitala val ... 303
17.11.1 Digital förtidsröstning vid kyrkovalet 2023 ... 303
17.11.2 Praktiskt genomförande och överväganden inför införandet av digital förtidsröstning ... 304
17.11.3 Utökad digitalisering till norska kyrkovalet 2027 ... 305
17.12 Digitala val i förhållande till principen om hemliga val ... 307

18 Valsedelssystemet ... 310
18.1 Inledning ... 310
18.2 Gällande bestämmelser och fakta ... 311
18.2.1 Nuvarande valsedlar – regelverk och utseende ... 311
18.2.2 Valsedlar vid kyrkovalen 2021 och 2025 ... 312
18.2.3 Valsedlarnas utformning i förhållande till kandidatförteckningarna ... 313
18.2.4 Personröstning ... 313
18.2.5 Tidigare behandling i kyrkomötet om valsedlar och valsedelsdistributionen ... 316
18.3 Valsedlar i de allmänna valen ... 318
18.3.1 Gällande regelverk ... 318
18.3.2 Statlig översyn av valsedelssystemet ... 319
18.3.2.1 Inledning 319
18.3.2.2 ”710 miljoner skäl till reformer” – SOU 2026:2 320
18.4 Internationell utblick ... 323
18.4.1 Valsedlar vid kyrkoval i de nordiska systerkyrkorna ... 323
18.4.2 Allmänna val ... 323
18.4.3 Exempel på gemensamma valsedlar ... 324
18.4.4 Exempel på neutrala valsedlar ... 327
18.5 Utvärdering av Svenska kyrkans nuvarande valsedelssystem – fördjupad problembild ... 328
18.5.1 Antalet valsedlar och dess miljöpåverkan m.m. ... 328
18.5.2 Beställning av valsedlar och bidragshantering ... 328
18.5.3 Distribution av valsedlar ... 328
18.5.4 Valsedelsincidenter och ökad köbildning på grund av avskärmning av valsedlarna ... 329
18.5.5 Ändring av valsedlar ... 329

19 Omval och övriga valfrågor ... 330
19.1 Inledning ... 330
19.1.1 Gällande bestämmelser om överklagande av val ... 331
19.1.2 Anmälan från stiftsstyrelsen till Valprövningsnämnden då för få ledamöter utsetts ... 331
19.1.3 Följderna av ett omval ... 332
19.1.4 Valprövningsnämndens beslut om omval i en hel valkrets till stiftsfullmäktige ... 333
19.2 Preliminär och slutlig rösträkning i kyrkoval ... 333
19.3 Omval och rösträkning i allmänna val ... 334
19.3.1 Omval ... 334
19.3.2 Preliminär och slutlig rösträkning ... 335
19.4 Bestämmelser om omval i norska kyrkan ... 336
19.5 Utvärdering av nuvarande bestämmelser ... 336
19.5.1 Anmälan till Valprövningsnämnden ... 336
19.5.2 Avsaknad av tidsgränser och rättsliga följder vid ett omval ... 337

20 Överväganden och förslag – valgenomförandet ... 338
20.1 Inledning ... 338
20.2 Ett förändrat sätt att förtidsrösta i kyrkovalet ... 339
20.3 Gemensamma valsedlar ... 348
20.4 Kompletteringar och förtydliganden rörande omval och överklaganden ... 354
20.5 Tidsgräns för den slutliga rösträkningen ... 359
20.6 Övriga valfrågor ... 359
20.7 Ikraftträdande ... 361
20.8 Konsekvenser för barn ... 361
20.9 Övriga konsekvenser ... 361
20.9.1 Allmänt ... 361
20.9.2 Ekonomiska konsekvenser ... 362
20.9.3 Konsekvenser för miljön ... 364
20.9.4 Ökad tillgänglighet ... 365
20.9.5 Personuppgiftsbehandling och informationssäkerhet ... 366

21 Kommentar till bestämmelserna ... 367
21.1 Förslag till ändringar i kyrkoordningen som träder i kraft den 1 januari 2028 (inför kyrkovalet 2029) ... 367
21.2 Förslag till ändringar i kyrkoordningen som träder i kraft den 1 januari 2031 (inför kyrkovalet 2033) ... 379
21.3 Förslag till ändringar i kyrkomötets beslut (SvKB 2025:5) om arbetsordning för kyrkomötet ... 388

Källor och litteratur ... 389

Bilaga 1 Utredningsdirektiv ... 395

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Kyrkostyrelsen anförde i sin skrivelse KsSkr 2023:1 *Verksamhet och ekonomi för Svenska kyrkans nationella nivå 2024–2026* att styrelsen såg behov av att säkra och utveckla den demokratiska styrningen för framtiden och utreda hur den kan tryggas och upprätthållas till en lägre kostnad än i dag. Mot bakgrund av detta beslutade kyrkostyrelsen i april 2024 direktiv för denna utredning om hållbara demokratiska strukturer.

Det övergripande syftet med utredningen är att säkra och utveckla den demokratiska styrningen för framtiden och utreda hur den kan tryggas och upprätthållas även under förändrade omständigheter som minskande medlemsantal, förändrad demografi och ekonomi. Utredningen har haft ett antal frågor att beakta och analysera särskilt: direkta och indirekta val, de kyrkliga valens relation till de allmänna valen, ändamålsenlig storlek på de beslutande organen, ändamålsenlig längd på mandatperioderna i de beslutande organen, sammanträdesfrekvens för kyrkomötet, digitalisering i förhållande till kyrkomötets arbetsformer, digitalisering av kyrkovalen, eventuellt undantag från procentspärren i kyrkomötet för nomineringsgrupper med stark stiftsförankring samt möjligheten att införa enhetsvalsedlar. Utredningen har haft att dels inhämta och analysera sådana prognoser och omvärldsdata som har relevans för förutsättningarna för ett långsiktigt hållbart engagemang och ansvarstagande i Svenska kyrkan, dels redogöra för hur de förslag som lämnas är teologiskt förankrade i en luthersk folkkyrka.

I detta betänkande redogörs för utredningens analyser, överväganden och förslag. Det finns också beskrivande bakgrunder till de olika frågor som behandlas. Att det inom kyrkan finns olika åsikter om hur den demokratiska strukturen bör utformas är känt. Utredningens förhoppning är att betänkandet kan utgöra ett underlag för både kunskap och för reflektion, samt att det även kan bidra till en utökad förståelse för varandras perspektiv.

Utmaningar och utgångspunkter

Utredningen ser att dagens demokratiska struktur i stort kan fortsätta att tjäna kyrkan väl men att den behöver anpassas och utvecklas i vissa avseenden. Enskilt innebär de förslag som utredningen för fram mindre rörelser, men samlat syftar de till att stärka de demokratiska processerna och det gemensamma ansvaret. Den största rörelsen görs i de förslag som rör genomförandet av kyrkovalen, där det finns behov av en anpassning till verkligheten och nyttjande av nya möjligheter. Utredningens förslag är främst inriktade på förslag till ändringar i kyrkoordningen, men även andra inkluderande och demokratifrämjande åtgärder föreslås i syfte att bidra till förändrade normer, prioriteringar eller inriktningar. Utredningens överväganden, förslag och ”medskick” syftar alla till att stärka de värden som uttrycks i utredningens vision.

Utredningen har formulerat en vision och målbild för kyrkans demokratiska struktur för att ha uttryckligt formulerade värden att utgå ifrån i sitt arbete. Visionen och målbilden har utformats utifrån utredningens analys av förutsättningar och utmaningar, samtidigt som de utgör en utgångspunkt för de förslag och överväganden som lyfts fram. Svenska kyrkans demokratiska struktur ska vara, som det formuleras i utredningens vision; *En långsiktigt hållbar, inkluderande, tydlig och realistisk demokratisk struktur i enlighet med principen om den gemensamma ansvarslinjen – till stöd för kyrkans uppdrag att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva diakoni och mission.* Målbilden uttrycker de mest centrala egenskaperna som ska prägla Svenska

kyrkans demokratiska struktur för att den ska vara långsiktigt hållbar. Det innefattar Svenska kyrkan som *en sammanhållen episkopal kyrka, med en hög delaktighet och en realistisk demokratisk struktur.*

Det är inte självklart hur de förändrade förutsättningarna Svenska kyrkan står inför påverkar organisationen. Medlemsutvecklingen innebär att Svenska kyrkan behöver fundera över behovet av att (om)formulera sin roll i olika sammanhang och även överväga hur den demokratiska strukturen bäst utformas under dessa mer begränsade nya förutsättningar. Medlemsminskningen och åldersförskjutningen är inte tillfälliga fenomen, utan uttryck för långsiktiga demografiska processer som redan är i rörelse. Detta innebär att kyrkans demokrati i praktiken alltmer kommer att bäras av en mindre och äldre medlemskår, med konsekvenser för representation, legitimitet och prioriteringar.

Färre antal medlemmar innebär också minskade intäkter. Detta sammantaget kan innebära utmaningar för den långsiktiga försörjningen av engagerade ideella, anställda och förtroendevalda. Det går att konstatera att om kostnaden för den demokratiska styrningen förblir av samma omfattning som i dag blir resursåtgången för den demokratiska styrningen allt större i relation till kyrkans hela organisation och verksamhet.

Strukturella förändringar, med framför allt en utveckling mot större enheter på lokal nivå, kan innebära förändringar i relationen mellan nivåerna genom att det inte är självklart hur storleksordning och kapacitet ser ut mellan församlingar, pastorat och stift. Uppdraget att leda och styra verksamheten blir också mer komplext i större enheter. Mer konkreta utmaningar är obesatta mandat i kyrkofullmäktige, en låg andel av unga förtroendevalda och praktiska problem i valgenomförandet.

Valsystemet

Utredningen konstaterar att Svenska kyrkans valsystem som det är utformat i dag på många sätt fungerar väl. Den gemensamma ansvarslinjen kommer till uttryck i kyrkovalet och det finns en tilltro till det demokratiska systemet. Men det finns alltjämt anledning att göra vissa anpassningar för att skapa en långsiktigt hållbar struktur och främja relationen mellan kyrkans nivåer. Hur andra val inom Svenska kyrkan än kyrkovalen, som val till verkställande organ och biskopsval, ska utformas och genomföras analyseras inte.

Det har varit en utgångspunkt för utredningen att valen till kyrkofullmäktige fortsatt ska vara direkta. Utredningens analyser om huruvida de beslutande organen ska utses genom direkta eller indirekta val har således enbart berört valen till stiftsfullmäktige och kyrkomötet.

De kyrkliga valens relation till de allmänna valen ser utredningen som en övergripande fråga som beaktas i relation till flera av direktivens frågor. Utredningens principiella ställningstagande är att det inte finns ett egenvärde i att kyrkans valsystem utformas på samma sätt som för de allmänna valen. Det viktigaste är att valsystemet och regelverket är ändamålsenligt för Svenska kyrkan, även om faktorer som igenkänning alltjämt bör tas i beaktning.

De förtroendevalda

Svenska kyrkans verksamhet och organisation vilar på principen om det gemensamma ansvaret. Förtroendevalda och andra döpta har tillsammans med dem som innehar vigningstjänsten del i det gemensamma uppdraget att förkunna det kristna budskapet. Tillsammans har de också ansvar för det demokratiska beslutsfattandet och för beslu-

ten. I det representativa demokratiska systemet är de förtroendevalda och nomineringsgruppernas ansvar för dem centralt. De förtroendevalda utövar sina uppdrag inom ramen för det mandat som tillhör det förtroendevalda organ som de ingår i.

Utredningen ser ett antal utmaningar kopplat till bemanningen av de beslutande organen, rollen som förtroendevald och de förtroendevaldas förutsättningar. Att fler vill och ges förutsättningar att åta sig uppdrag som förtroendevald är avgörande för att säkra ett långsiktigt hållbart engagemang i de beslutande organen. Ungas förutsättningar att delta ses som särskilt angeläget, inte minst då unga utgör en relativt liten andel av de förtroendevalda. Ett hinder som lyfts för ungas möjligheter att åta sig uppdrag som förtroendevald är begränsningarna i möjligheten att stanna kvar i sitt uppdrag vid flytt.

Förutsättningarna för förtroendevalda har delvis förändrats genom ändrade former för engagemang. Rollen som förtroendevald tenderar också att ha blivit mer komplex och utsatt, samtidigt som de förtroendevalda verkar under delvis olika förutsättningar beroende på nomineringsgruppernas differentierade struktur samt kyrkans rika lokala variation. Utredningens utgångspunkt är att ansvarsutkrävande framför allt sker av väljarna i samband med kyrkovalet och att nomineringsgrupperna ansvarar för sina kandidater och förtroendevalda. Utredningen uppmärksammar att i de undantagsfall då förtroendevalda inte agerar i enlighet med kyrkoordningen saknas i dag verktyg för att hantera situationen.

Utredningen fokuserar på engagemang relaterat till de förtroendevalda i de beslutande organen. För att kunna bidra till att främja ett långsiktigt hållbart engagemang krävs dock en något bredare ansats än att se till enbart de förtroendevalda i de beslutande organen. Delaktighet och engagemang är en förutsättning för en fungerande kyrka och handlar inte bara om att fylla upp platser i beslutande organ, utan att skapa en levande organisation där alla är delaktiga och alla behövs.

De beslutande organen

De beslutande organen och dess arbetsformer ska utformas för att på bästa sätt främja delaktighet för de förtroendevalda. Att fler vill och kan åta sig uppdrag som förtroendevald i Svenska kyrkans beslutande organ är en förutsättning för att den demokratiska ordning som råder ska vara hållbar och legitim även på sikt. Redan i dag märks bristen på förtroendevalda på lokal nivå där det finns kyrkofullmäktige som inte kan tillsätta samtliga mandat. Obesatta mandat innebär att väljare har röstat på en nomineringsgrupp som sedan inte har tillräckligt med förtroendevalda för att fylla alla mandat gruppen har fått i valet. Dessutom ökar de obesatta mandaten under mandatperioden, eftersom vissa förtroendevalda avslutar sitt uppdrag i förtid, utan att kunna bli ersatta.

Svenska kyrkans stift har olika förutsättningar vad gäller geografi, ekonomi och demografi. Antalet medlemmar i respektive stift skiljer sig också åt, liksom indelningen i församlingar, pastorat och kontrakt. Därför varierar stiftsfullmäktiges storlek. Demografin och antalet medlemmar kommer inte att utvecklas i samma takt, vilket medför olika utmaningar för stiften.

Diskussionerna kring den demokratiska organisationen i Svenska kyrkan har till stor del kretsat kring kyrkomötet, inte minst dess storlek. Argument för ett mindre kyrkomöte, som ökad effektivitet och besparingar, har ställts mot argument kring en försämrad representation. Tidigare har kyrkomötets sammanträdesfrekvens diskuterats, framför allt vad gäller antal dagar för sammanträdet och tid på året. På senare tid är det snarare kyrkomötets mötesplan och långa arbetsdagar som diskuterats.

Valgenomförandet

Svenska kyrkan har genomfört sju egna kyrkoval sedan relationsändringen. Under den här tiden har mycket hänt i samhället i stort, inte minst när det kommer till digitalisering. Den digitala delaktigheten i Sverige är i dag hög och den digitala tekniken påverkar det mesta i samhället. Detta märks också i förhållande till arbetsprocesser som rör kyrkovalets genomförande. Samtidigt är själva röstningsförfarandet fortsatt pappersbaserat. Vid varje kyrkoval trycks det upp runt 100 miljoner valsedlar som ska transporteras ut till samtliga församlingar över hela landet. Det finns en stor frustration kring det stora antalet valsedlar som trycks vid varje kyrkoval och hela valsedelshanteringen med alltifrån beställningar, hanterande av valsedelsbidrag, sena ändringar av kandidater, valsedelsdistributionen till valsedlarnas placering bakom en avskärmad plats, väcker många frågor rörande regelverkets ändamålsenlighet.

Därtill har de praktiska förutsättningarna för att genomföra kyrkoval enligt gällande regelverk försämrats under senare år på grund av olika faktorer. Ett sådant exempel handlar om att postgången förändrats väsentligt med allt färre tömningar av postlådor och utdelning av brev. Samtidigt med detta har antalet förtidsröster kommit att öka – röster som många gånger ska skickas med post. Den förändrade postgången märks även i form av att allt fler brevröster ogiltigförklaras utifrån att de inte kommit fram i tid, även om det är sannolikt att ett stort antal av dessa röster postats innan valdagen. Ett ökat antal förtidsröster ställer också nya krav på församlingar och valnämnder som behöver se till att det finns tillräckligt med bemannade lokaler för förtidsröstning, så att väljarna ges en god möjlighet att rösta. Även stiftens arbetsbelastning i samband med den slutliga rösträkningen påverkas av fler förtidsröster. Rapporter från de senaste kyrkovalen ger en generell bild av att såväl valorganisationen som nomineringsgrupperna upplever valgenomförandet som krångligt och resurskrävande och det finns såväl en förhoppning som förväntan om att nya digitala lösningar ska bidra till att valet kan genomföras på ett effektivare och förenklat sätt.

Utredningen har under arbetets gång tagit del av olika erfarenheter från kyrkovalet 2025, inklusive frågor som relaterar till den omvalssituation som uppstod och konsekvenserna av denna. Med anledning av detta har utredningen även valt att titta närmare på några av de bestämmelser i kyrkoordningen som rör överklagande av val respektive omval.

Utredningens förslag

Valsystemet

Svenska kyrkans förhållanden utgör till viss del unika faktorer nödvändiga att ta hänsyn till i utformandet av valsystemet. En kyrka i form av både samhällsinstitution och civilsamhällesorganisation, med ett omfattande demokratiskt system och stora lokala variationer skapar en komplexitet och gör det svårt att skapa ett system som passar överallt.

Valen till de beslutande organen på samtliga tre nivåer ska fortsatt ske genom direkta val. Det huvudsakliga motivet är att det ger störst tydlighet för medlemmarna. Församlingen är kyrkans grundläggande enhet. Den lokala nivåns ställning och sammanhållningen mellan nivåerna främjas på andra sätt än genom införande av indirekta val. De beslutande organen ska även fortsatt ha fyraåriga mandatperioder. Kyrkofullmäktige ges dock möjligheten att besluta för vilken tid kyrkorådet ska väljas, på samma sätt som redan i dag sker för församlingsråden.

För att bidra till ökad lokal förankring införs ett krav om att det i valet till stiftsfullmäktige endast är nomineringsgrupper som erhållit ett fast mandat i någon av valkretsarna som har rätt att delta i fördelningen av utjämningsmandat. Motsvarande krav finns redan i valet till kyrkomötet. Vidare ska det första delningstalet som används inom den jämkade uddatalsmetoden för fördelning av mandat i kyrkovalet ändras från 1,4 till 1,2, i syfte att skapa en representation som bättre speglar kyrkovalets nomineringsgruppsstruktur.

Utredningen har enligt direktiven också haft att analysera och ta ställning till eventuellt undantag från procentspärren i valet till kyrkomötet, för nomineringsgrupper som har ett starkt stöd i ett enskilt stift (valkrets). En stark stiftsförankring genom nomineringsgrupperna är viktig men det bedöms inte vara lämpligt att införa ett sådant undantag.

Utredningen vill uppmuntra till en ökad lokal demokrati, då detta är en förutsättning för att upprätthålla valsystemet och en levande hållbar demokratisk struktur. Ett led i detta är att uppmuntra och underlätta för fler nomineringsgrupper att ställa upp i val till kyrkofullmäktige där det endast är en eller ett fåtal grupper som kandiderar. Av den anledningen föreslår utredningen att i de fall endast en nomineringsgrupp anmält kandidater i en valkrets ska stiftsstyrelsen förlänga tiden för registrering av gruppbeteckning och anmälan av kandidater i valkretsen.

Utredningen gör också ett särskilt medskick för att poängtera vikten att alla kandiderande nomineringsgrupper ges förutsättningar att nå ut med sitt budskap i kyrkovalet. Valadministrationen ska underlätta i att det ges likvärdiga förutsättningar för alla nomineringsgrupper att nå ut med information. Likaså behöver alla nomineringsgrupper ta ansvar för att sprida information om sin grupp och sitt budskap.

De förtroendevalda

Utredningen har eftersträvat att identifiera åtgärder som inom utredningens ramar kan bidra till att möta olika utmaningar som relaterar till förtroendevaldas förutsättningar, men även engagemang och ökad delaktighet mer generellt. Utredningens överväganden och förslag syftar till att skapa ökade förutsättningar för rollen som förtroendevald och att underlätta för fler, speciellt unga, att ta steget in i ett engagemang som förtroendevald.

Möjligheten att behålla sitt uppdrag mandatperioden ut vid flytt utvidgas till att även gälla förtroendevalda i kyrkoråd i ett pastorat, kyrkofullmäktige, stiftsfullmäktige och stiftsstyrelse. Detta ger utökade möjligheter för speciellt unga att förbli i sitt uppdrag och minskar risken för obesatta mandat.

Den som kandiderar i kyrkovalet ska vidare intyga att vederbörande i sitt uppdrag åtar sig att följa Svenska kyrkans regelverk och beslut från kyrkans överprövningsinstanser, samt att verka i enlighet med Svenska kyrkans tro bekännelse och lära. Intygandet läggs till så som en del av den befintliga kandidatförklaringen som samtliga kandidater i kyrkovalet måste skriva under. Intygandet syftar till att förtydliga uppdraget som förtroendevald, vilket skapar en trygghet för kyrka, nomineringsgrupp och kandidat om att det finns en gemensam syn på uppdraget och kandidatens åtagande. I kyrkans demokratiska system har nomineringsgrupperna ett stort ansvar för de förtroendevalda. Tillägget kan därmed utgöra ett stöd för grupperna ifall det uppkommer situationer då de önskar agera mot en förtroendevald som inte agerat i enlighet med regelverket.

Utredningen konstaterar också att en ökad delaktighet inte skapas enbart genom ändringar i regelverket. Likvärdiga förutsättningar och en hållbar levande demokrati

handlar också till stor del om arbetssätt, attityder och normer, och att kunna göra anpassningar till förändrade förutsättningar men med grund i kyrkans uppgift och det gemensamma ansvaret. Utredningen ser därför också behov av fortsatt arbete inom vissa specifika delar som inte fullt ut låter sig göras inom utredningens ramar, detta lyfts som specifika medskick.

Utredningen vill poängtera att demokratin är allas ansvar. Även om ansvaret för en bred representation bland de förtroendevalda främst ligger på nomineringsgrupperna behöver hela kyrkan samlat ta ansvar för ett ökat engagemang och en fungerande demokrati genom arbetsformer, samverkan och ledarskap. En ökad andel unga förtroendevalda och en ökad representation av unga även i andra kyrkliga organ är angeläget. Arbetet för detta behöver ske utifrån den kunskap och erfarenhet som finns om engagemang bland unga.

Utredningen ser även att det finns behov av att frågor kring tillsynen över förtroendevalda utreds vidare. Dessutom ser utredningen behov av ett fortsatt arbete med utbildning för de förtroendevalda genom en större samordning och säkerställande av att alla får en likartad utbildning som inte bara bildar för den specifika rollen, utan ger en grundläggande förståelse för de olika rollerna inom det gemensamma ansvaret och hur dessa samspelar. Vidare ser utredningen behov av att tydliggöra mandat och ansvar för arbetet med säkerhet och informationssäkerhet, samt vidare utreda åtgärder för att motverka förtroendevaldas utsatthet och förebygga påverkan och hot.

De beslutande organen – kyrkofullmäktige och stiftsfullmäktige

I syfte att ge en ökad flexibilitet för lokala beslut om en ändamålsenlig storlek för kyrkofullmäktige, föreslås att nivåerna för det minsta antalet ledamöter i kyrkofullmäktige sänks i förhållande till antalet röstberättigade. Dessutom blir det fyra nivåer i stället för tre. Syftet är att minska risken för obesatta mandat och att konsekvenserna ska bli mindre kännbara för församlingar som ligger nära en sådan nivå. Vidare införs ett tak för antal valda ledamöter i kyrkorådet, genom att antalet förtroendevalda i kyrkorådet inte får överstiga hälften av det beslutade antalet ledamöter i kyrkofullmäktige. Förslaget avser att säkerställa balansen mellan beslutande- och verkställande organ på lokal nivå.

För att få fler förtroendevalda än antalet platser i kyrkofullmäktige föreslås ett krav på nomineringsgrupperna att registrera minst tre kandidater på den lista de ställer upp med i kyrkovalet. Förslaget gäller för kyrkovalet till alla nivåer. Nuvarande bestämmelse om förlängd tid för att anmäla kandidater och registrera nomineringsgrupper ändras, i syfte att få fler kandidater. Tiden förlängs när antalet anmälda kandidater är färre än 1,5 gånger antalet mandat som valet i fråga gäller.

Vidare får stiftsstyrelsen möjlighet att tillfälligt besluta om en lägre gräns för kyrkofullmäktiges beslutsförhet om organet varaktigt förlorat sin beslutsförhet. I sådant fall kan stiftsstyrelsen besluta om att kyrkofullmäktige ska vara beslutsfört med minst en tredjedel av antalet ledamöter. Förslaget är avsett att fungera som en säkerhetsventil i undantagsfall.

Nuvarande bestämmelse om deltagande på distans i kyrkofullmäktige ändras. Deltagande i sammanträden ska även fortsättningsvis ske genom ljud- och bildöverföring i realtid. Det ska dock ske på ett sådant sätt att ordföranden kan säkerställa vem som deltar i sammanträdet, samt att den som deltar på distans kan följa sammanträdet och delta i behandlingen av ärendena.

Utredningen gör bedömningen att befintlig reglering för stiftsfullmäktiges storlek är ändamålsenlig. Den föreslås inte ändras. Vidare gör utredningen ett medskick för att poängtera att stiften och den nationella nivån bör arbeta för en närmare samverkan.

De beslutande organen – kyrkomötet

Utredningen gör bedömningen att kyrkomötets nuvarande storlek och sammanträdesfrekvens inte ska ändras. Dock ser utredningen behov av effektivare arbetsformer. Kyrkomötet ska kunna genomföra digitala sammanträden, dels om kyrkomötet anser att det är lämpligt, dels om det behövs med hänsyn till kyrkomötets säkerhet eller andra synnerliga skäl såsom pandemi eller höjd beredskap. Om kyrkomötet hålls digitalt på grund av synnerliga skäl, finns det också möjlighet att begränsa antalet ärenden som ska tas upp till behandling och antalet ledamöter som deltar. Digitala verktyg bör användas bredare, exempelvis genom digitala informationstillfällen om skrivelser eller andra omfattande förslag som förberedelse inför kyrkomötets behandling.

Bestämmelsen i kyrkomötets arbetsordning om att inte behandla vissa frågor i kyrkomötet som inte är i enlighet med kyrkoordningen eller kyrkomötets arbetsordning föreslås ändras. Kyrkomötets presidium föreslås ta ställning till om en sådan fråga inte ska behandlas, inte enbart ordföranden. Dessutom kompletteras bestämmelsen med en möjlighet för presidiet att föreslå kyrkomötet att vissa frågor i motioner som inkommit till kyrkomötets första sammanträde inte ska tas upp till behandling av synnerliga skäl. Syftet med tillägget är att lägga grunden för en diskussion och mer utvecklad praxis vad gäller vilka frågor som ska respektive bör behandlas av kyrkomötet. En uppstramning av hanteringen av motioner uppmuntras vidare genom frivilligt arbete i nomineringsgrupperna. Möjligheten till tematiska kyrkomöten föreslås utgå.

Valgenomförandet

Utredningen konstaterar att Svenska kyrkan står inför en rad olika utmaningar när det kommer till genomförandet av kyrkovalen – utmaningar som inte förutspås minska. För att upprätthålla legitimiteten i valgenomförandet och för att säkerställa att organisationen klarar av att genomföra även kommande kyrkoval på ett praktiskt hanterbart och rättssäkert sätt behöver regelverket förändras. Det handlar om förändringar som förenklar och effektiviserar utan att ge avkall på de grundläggande principerna om fria, säkra och hemliga val. Sammantaget föreslår utredningen ett moderniserat valgenomförande som kombinerar de möjligheter som den digitala utvecklingen i samhället medför, med igenkänning och tradition.

Förändringarna genomförs i två steg: vissa reformer införs till kyrkovalet 2029 medan det fullt ut moderniserade valförfarandet träder i kraft inför kyrkovalet 2033.

Ändringar som ska träda i kraft inför valet 2029

Till valet 2029 ska det införas gemensamma valsedlar. En gemensam valsedel ska tas fram för varje val och valkrets. Av valsedeln ska framgå vilka nomineringsgrupper det går att rösta på i den aktuella valkretsen. Liksom i dag ska det gå att personrösta på upp till tre kandidater, genom att markera förtryckta nummer på valsedeln.

Utifrån de problem som uppmärksammats med brev- och budröster ska denna röstningsmöjlighet tas bort. För att möjliggöra röstning för personer som inte själva har möjlighet att ta sig till en lokal för att rösta ska ambulerande röstmottagning införas. Sådan röstmottagning ska vara begränsad till personer som på grund av ålder, sjukdom eller funktionsnedsättning inte kan ta sig till en röstningslokal, liksom personer som

befinner sig på någon form av inrättning och därför inte kan rösta på annat sätt. Utredningen föreslår också flera förtydliganden i regelverket, bland annat att omval ska hållas inom tre månader efter beslut av Valprövningsnämnden, att omval alltid ska avse en hel valkrets och att förtroendevalda sitter kvar tills ett omval genomförts och nya ledamöter utsetts.

Ändringar som ska träda i kraft inför kyrkovalet 2033

Förtidsröstningen ska från och med kyrkovalet 2033 vara helt digital. Väljarna ska då kunna förtidsrösta via ett webbaserat system med e-legitimation. Väljare som saknar e-legitimation eller behöver stöd för att rösta digitalt, ska kunna få hjälp i särskilda lokaler så som en pastorsexpedition eller liknande. Vidare ska det även fortsatt vara möjligt för väljare att få hjälp att förtidsrösta via ambulerande röstmottagning, med den skillnaden att även denna förtidsröstning ska ske digitalt. Sammanfattningsvis ska således all förtidsröstning vara digital, men det kommer finnas olika möjligheter för väljare som saknar en giltig e-legitimation eller av annan anledning inte kan rösta digitalt på egen hand, att få hjälp. Den digitala hanteringen bedöms också möjliggöra en snabbare rösträkning, vilket gör att det till kyrkovalet 2033 även införs ett krav på att den slutliga rösträkningen ska vara avslutad inom cirka två veckor.

Ikraftträdande

Merparten av de ändringar i kyrkoordningen som utredningen föreslår ska träda i kraft den 1 januari 2028. Bestämmelserna som rör digital förtidsröstning träder dock i kraft den 1 januari 2031.

Konsekvenser

Utredningens samlade bedömning är att de förslag som lämnas bidrar till att stärka och långsiktigt säkerställa den demokratiska styrningen inom Svenska kyrkan. Förslagen syftar till att skapa ett mer ändamålsenligt regelverk som är anpassat till såväl dagens förhållanden som de förändringar organisationen står inför.

Utredningen bedömer att flera av förslagen och medskicken bidrar till ökad delaktighet i de demokratiska processerna genom att främja och underlätta engagemang och deltagande. Detta kan i förlängningen även bidra till en bredare representation i de beslutande organen. Andra förslag som utredningen lägger fram syftar främst till att effektivisera och minska komplexiteten, inte minst gäller detta i förhållande till kyrkomötets arbetsformer och genomförandet av kyrkovalen. Förslagen rörande valgenomförandet bedöms sammantaget bidra till ett mer resurseffektivt valgenomförande, med positiva konsekvenser i form av ekonomiska och personella besparingar samt minskad miljöbelastning. Utredningen bedömer vidare att förslaget om att införa digital förtidsröstning, kan öka tillgängligheten för väljarna.

Även om utredningen inte föreslår några ändringar som direkt får konsekvenser för barn, är det utredningens förhoppning att förslagen – som alla syftar till att trygga och utveckla en hållbar demokratisk struktur för Svenska kyrkan – i sin förlängning kommer att leda till flera gynnsamma konsekvenser för barn.

Läsanvisningar och disposition

Utredningen har valt att analysera de särskilda frågorna i direktiven ur ett mer tematiskt perspektiv. Betänkandet är av den anledningen uppdelat i fem olika avdelningar. Frågorna i direktiven besvaras tillsammans med närliggande frågor som utredningen valt att lyfta med anledning av utredningens övergripande syfte att säkra och utveckla den demokratiska styrningen för framtiden.

Betänkandet inleds dock med två kapitel som ligger utanför nämnda avdelningar. Det handlar dels om **kapitel 1, Förslag till bestämmelser**, dels **kapitel 2, Utredningens uppdrag och utgångspunkter**. En närmare genomgång av hur författningsändringarna kan läsas redogörs för särskilt nedan. I *kapitel 2* beskrivs utredningens uppdrag närmare, samt hur utredningen valt att tolka direktiven. Vidare redogörs för avgränsningar och arbetssätt. Betänkandet delas därefter in i följande avdelningar:

- **Avd. I Svenska kyrkans demokratiska struktur** *(kapitel 3–7):* I avdelningen beskrivs Svenska kyrkans demokratiska organisation både från ett nutida och historiskt perspektiv. En jämförelse med framför allt våra nordiska systerkyrkor redovisas också. I avdelningen beskrivs även utredningens övergripande vision och mål utifrån det uppdrag som givits. Slutligen redogörs för demografiska förändringar samt andra utmaningar och ändrade förutsättningar som både kyrkan och samhället i stort står inför.
- **Avd. II Valsystemet** *(kapitel 8–9):* Avdelningen innehåller analyser och förslag rörande valsystemet och hur mandat fördelas i kyrkovalen. I denna avdelning behandlas bland annat frågan om direkta och indirekta val samt mandatperiodernas längd, men även hur utredningen generellt ser på frågan om relationen till de allmänna valen.
- **Avd. III De förtroendevalda** *(kapitel 10–11):* Avdelningen innehåller analyser och förslag i relation till olika frågor som rör de förtroendevalda, med särskilt fokus på förtroendevalda i de beslutande organen. Det handlar såväl om hur Svenska kyrkan kan arbeta för att få fler förtroendevalda, som förutsättningar för uppdraget som förtroendevald.
- **Avd. IV De beslutande organen** *(kapitel 12–15):* Avdelningen innehåller analyser och förslag som relaterar till de beslutande organen, det vill säga kyrkofullmäktige, stiftsfullmäktige och kyrkomötet. För samtliga organ berörs frågan om ändamålsenlig storlek. Därutöver fokuseras på de utmaningar som respektive organ står inför, så som exempelvis obesatta mandat på lokal nivå. För kyrkomötet behandlas sammanträdesfrekvens, digitalisering i förhållande till kyrkomötets arbetsformer, motionshanteringen och tematiska kyrkomöten.
- **Avd. V Valgenomförandet** *(kapitel 16–20):* Avdelningen innehåller analyser och förslag som relaterar till hur kyrkovalen i praktiken genomförs, inte minst utifrån erfarenheter från de senaste valen. Särskilt fokus riktas mot förtidsröstningen, och särskilt frågan om digital förtidsröstning, samt valsedelssystemet och omvalsfrågor.

Respektive avdelning är så som framgår ovan uppdelad i flera kapitel. Den första avdelningen, som innehåller fem kapitel, ger en generell bakgrund till betänkandets övriga avdelningar och innehåller endast deskriptiva delar och inga förslag till åtgärder. Övriga avdelningar innehåller ett eller flera kapitel med beskrivningar och bakgrundstexter. Utredningens överväganden och förslag har samlats i separata kapitel sist i respektive avdelning. Undantag gäller dock avdelning IV, där både *kapitel 13 och 15* innehåller överväganden och förslag. Utredningen lämnar också vissa ”medskick” som är avsedda att läsas som budskap utredningen särskilt vill lyfta utan att de utgör

skarpa förslag. Dessa medskick redovisas också under ”Överväganden och förslag”. I anslutning till förslagen beskrivs även dess konsekvenser. Sist i betänkandet följer **En kommentar till bestämmelserna, kapitel 21**. Mer om denna nedan.

Särskild läsanvisning gällande förslag till bestämmelser och författningskommentar

Närmast nedan i *kapitel 1* följer förslag till bestämmelser. Detta avsnitt är i utredningen uppdelat i två olika avsnitt. I det första avsnittet – *avsnitt 1.1* – redogörs för ändringar i kyrkoordningen som ska träda i kraft den 1 januari 2028. Flertalet av bestämmelserna rör kyrkovalet, vilket innebär att bestämmelserna kommer att tillämpas för första gången inför eller under kyrkovalet 2029. I det andra avsnittet – *avsnitt 1.2* – redogörs för ändringar i kyrkoordningen som ska träda i kraft först den 1 januari 2031. Anledningen till att det är två olika ikraftträdandedatum för de förslag utredningen lägger fram beror på att de ändringar som föreslås gällande valets genomförande ska ske i två steg. Ändringarna som föreslås är i sin helhet relativt omfattande, både sett till hur valgenomförandet i praktiken förändras och hur detta kodifieras i kyrkoordningen. Utifrån de stora förändringar som föreslås inför kyrkovalet 2033 föreslår utredningen att det införs ett helt nytt kapitel 38 inför nämnda val, i stället för att göra ytterligare omfattande ändringar i nuvarande kapitel 38. På detta sätt kan kapitlet utformas på ett sätt som blir enklare och mer logiskt för den som ska förstå och tillämpa regelverket. Bland annat har dispositionen delvis arbetats om. Exakt vilka ändringar som föreslås går att utläsa av *kapitel 1* i kombination med *kapitel 21,* vilket förklaras närmare nedan.

I *avsnitt 1.1* redogörs för de ändringar som föreslås träda i kraft den 1 januari 2028. Först i avsnittet redogörs samlat för samtliga ändringar som föreslås och därefter följer två spalter. I den vänstra spalten redogörs för nuvarande lydelse av de bestämmelser där ändringar föreslås och i högerspalten redogörs för föreslagen lydelse av samma bestämmelser. Vilka ändringar som föreslås i respektive paragraf synliggörs i spalterna genom att texten är kursiverad. En kursivering innebär att något ändrats, tagits bort eller lagts till. I vissa fall föreslås en helt ny bestämmelse och i dessa fall saknas det text i vänsterspalten. För att närmare förstå vilka ändringar som föreslås går det även att ta ledning av författningskommentaren i *kapitel 21*. Där förklaras närmare vad den föreslagna ändringen innebär samt i vilket avsnitt det går att läsa mer om motiveringen till ändringsförslaget.

När det handlar om de ändringar som ska träda i kraft den 1 januari 2031 – och som det redogörs för i *avsnitt 1.2* – så redovisas inte de ändringar som föreslås i kapitel 38 i två spalter. Detta beror på att utredningen föreslår ett helt *nytt* kapitel och i dessa fall redogörs inte för hur kapitlet tidigare såg ut. Det finns således inga kursiveringar som indikerar vad som ändrats i kapitlet i jämförelse med nu gällande lydelse. Detta beror bland annat på att bestämmelser kan ha tagits bort, bytt plats etcetera. I stället får läsaren ta ledning av författningskommentaren för att närmare förstå relationen mellan förslaget till nytt kapitel 38 och nu gällande bestämmelser. Av författningskommentaren går det bland annat att utläsa om en tidigare paragraf i 38:e kapitlet har en ny numrering i det föreslagna nya kapitlet eller om någon bestämmelse tagits bort eller liknande.

1 Förslag till bestämmelser

1.1 Förslag till ändringar i kyrkoordningen – med ikraftträdande 1 januari 2028 (inför kyrkovalet 2029)

Kyrkomötet beslutar i fråga om kyrkoordningen,

dels att 38 kap. 33–36 §§, 43 § och 54–57 §§ ska upphöra att gälla,

dels att rubrikerna närmast före 38 kap. 32 och 34 §§ utgår,

dels att 3 kap. 5 och 17 a §§, 4 kap. 5 och 8 §§, 11 kap. 8 och 10 §§, 33 kap. 10 §, 38 kap. 6, 23, 25, 28, 29–32, 42, 45–48, 51–53, 58, 60, 61, 70, 71, 73, 83–85, 88, 89, 92–94 §§, 54 kap. 11 d § och rubrikerna närmast före 11 kap. 8 §, 38 kap. 42 och 52 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas åtta nya paragrafer, 3 kap. 6 a §, 11 kap. 8 b och 8 c §§, 38 kap. 28 b, 48 a och 48 b, 95 och 96 §§ av följande lydelse, och närmast före 3 kap. 6 a §, 11 kap. 8 b och 8 c §§ och 38 kap. 48 a § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3 kap.	
5 §	
Kyrkofullmäktige fastställer antalet ledamöter i fullmäktige. Antalet ledamöter ska bestämmas till ett udda tal och till minst – 15 i församlingar med högst *5 000* röstberättigade, – *25* i församlingar med över *5 000* till och med 20 000 röstberättigade, – *35* i församlingar med över *20 000 röstberättigade*.	Kyrkofullmäktige fastställer antalet ledamöter i fullmäktige. Antalet ledamöter ska bestämmas till ett udda tal och till minst – 15 i församlingar med högst *10 000* röstberättigade, – *21* i församlingar med över *10 000* till och med 20 000 röstberättigade, – *27* i församlingar med över *20 000 till och med 30 000 röstberättigade, och* *– 33 i församlingar med över 30 000 röstberättigade.*

Antalet ersättare ska utgöra hälften av det antal platser som varje nomineringsgrupp får i fullmäktige. Om det då uppkommer ett decimaltal, avrundas detta till närmast högre hela tal. Det ska alltid utses minst två ersättare från varje nomineringsgrupp som har något mandat.

Med röstberättigad i andra stycket avses en person som uppfyller kraven för rösträtt enligt 33 kap. 2 § den 1 oktober året före valåret.

	När ett kyrkofullmäktige inte längre är beslutsfört
	6 a §
	Om ett kyrkofullmäktige inte längre är beslutsfört på grund av att antalet ledamöter varaktigt understiger hälften av det beslutade antalet, ska det omgående anmälas till stiftsstyrelsen. Stiftsstyrelsen får då besluta att kyrkofullmäktige får handlägga ärenden bara om mer än en tredjedel av ledamöterna är närvarande.

	Stiftsstyrelsen får även besluta att begränsa vilka ärenden kyrkofullmäktige får handlägga och bestämma att vissa beslut ska fattas efter samråd med stiftsstyrelsen. *Ett sådant beslut som avses i första stycket gäller tillfälligt och som längst till nästa mandatperiod.*

17 a §

Ledamöter får delta i kyrkofullmäktiges sammanträden på distans, om fullmäktige har beslutat det *och det sker genom ljud- och bildöverföring i realtid och på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra och delta på lika villkor*. Den som är ordförande för sammanträdet får inte delta på distans.	Ledamöter får delta i kyrkofullmäktiges sammanträden på distans, om fullmäktige har beslutat det. *Deltagande ska i sådant fall ske genom ljud- och bildöverföring i realtid samt på ett sådant sätt att ordföranden kan säkerställa vem som deltar i sammanträdet och att den som deltar i kan följa sammanträdet och delta i behandlingen av ärendena*. Den som är ordförande för sammanträdet får inte delta på distans.

Om fullmäktige beslutar att ledamöter får delta i fullmäktiges sammanträden på distans, ska det också anges i vilken utsträckning sådant deltagande får ske.

En ledamot som deltar på distans ska anses vara närvarande vid fullmäktiges sammanträde.

4 kap.

5 §

Kyrkofullmäktige väljer ledamöter, förutom kyrkoherden, och ersättare i kyrkorådet. Antalet bestämmer fullmäktige. Antalet valda ledamöter får dock inte vara mindre än sex.	Kyrkofullmäktige väljer ledamöter, förutom kyrkoherden, och ersättare i kyrkorådet. Antalet bestämmer fullmäktige. Antalet valda ledamöter får dock inte vara mindre än sex. *Antalet får inte heller överstiga hälften av det beslutade antalet ledamöter i kyrkofullmäktige*.

Antalet ersättare ska vara minst hälften av antalet valda ledamöter.

8 §

Ledamöterna och ersättarna ska väljas för fyra år, räknat från och med den 1 januari året efter valåret.	*Kyrkofullmäktige beslutar för vilken tid kyrkorådet ska väljas. Valet får dock inte avse längre tid än fyra år. Ett nytt kyrkoråd ska alltid väljas från och med den 1 januari året efter valåret.*

11 kap.

Ordförande	**Ordförande *och presidium***
	8 §
Kyrkomötet ska bland sina ledamöter välja en ordförande samt en förste och en andre vice ordförande.	Kyrkomötet ska bland sina ledamöter välja en ordförande samt en förste och en andre vice ordförande *(kyrkomötets presidium).*
Till dess att *valen av ordförande har förrättats utövas ordförandeskapet* av den som har varit ledamot längst tid. *Om två eller flera* har varit ledamöter lika länge, har den *äldste av dem företräde*.	Till dess att *valet av kyrkomötets presidium är klart leds mötet* av den som varit ledamot längst tid. *Om flera* har varit ledamöter lika länge, har den *som är äldst företräde.*
	Sammanträde på distans
	8 b §
	Kyrkomötet får på förslag av kyrkomötets presidium besluta att kyrkomötet ska sammanträda på distans. Deltagande ska i sådant fall ske på det sätt som anges i 3 kap. 17 a § första stycket andra meningen. Kyrkomötets presidium får inte delta på distans.
	Ett beslut enligt första stycket ska fattas senast vid kyrkomötet året innan sammanträdet ska hållas.
	En ledamot som deltar på distans ska anses vara närvarande vid kyrkomötets sammanträde. Motsvarande gäller för den som har närvarorätt enligt 11 kap. 9 §.
	Sammanträde på distans vid synnerliga skäl
	8 c §
	Kyrkomötets presidium får, efter samråd med företrädarna för nomineringsgrupperna och kyrkostyrelsen, besluta att kyrkomötet ska sammanträda på distans om det krävs med hänsyn till kyrkomötets säkerhet eller andra synnerliga skäl. Ett sådant beslut ska kommuniceras omgående. Deltagande ska i sådant fall ske på det sätt som anges i 3 kap. 17 a § första stycket andra meningen.
	Ett beslut enligt första stycket får innehålla en begränsning av vilka ärenden som tas upp till behandling och hur många ledamöter som kallas till sammanträdena.

En ledamot som deltar på distans ska anses vara närvarande vid kyrkomötets sammanträde. Motsvarande gäller för den som har närvarorätt enligt 11 kap. 9 §.

10 §

Kyrkomötet ska besluta i ärenden som har väckts av

1. kyrkostyrelsen genom en skrivelse,

2. en ledamot eller en biskop genom en motion, egenhändigt underskriven eller signerad enligt en metod som kyrkostyrelsen fastställer,

3. ett utskott inom dess beredningsområde genom ett betänkande,

4. kyrkomötets presidium i frågor som avser kyrkomötets arbetsformer, och

5. revisorerna, om det gäller ett ärende som har samband med deras uppdrag.

Kyrkostyrelsen, ledamöter och biskopar samt kyrkomötets presidium får väcka ärenden endast till årets första sammanträde.

Det finns särskilda bestämmelser om begränsad motionsrätt vid ett tematiskt kyrkomötessammanträde i kyrkomötets arbetsordning.

33 kap.

10 §

Om en förtroendevald upphör att vara valbar upphör också uppdraget genast.

Om valbarheten upphör enbart därför att en förtroendevald flyttar gäller följande.

1. En ledamot eller ersättare i kyrkomötet får behålla sitt uppdrag under resterande del av mandatperioden.

2. En ledamot eller ersättare i ett kyrkoråd *i en församling* eller i ett församlingsråd får behålla sitt uppdrag under resterande del av mandatperioden om han eller hon kan fortsätta att fullgöra uppdraget och inte samtidigt har något förtroendeuppdrag i en annan församling eller ett annat pastorat.

Om valbarheten upphör enbart därför att en förtroendevald flyttar gäller följande.

1. En ledamot eller ersättare i kyrkomötet får behålla sitt uppdrag under resterande del av mandatperioden.

2. En ledamot eller ersättare *i ett kyrkofullmäktige*, i ett kyrkoråd eller i ett församlingsråd får behålla sitt uppdrag under resterande del av mandatperioden om han eller hon kan fortsätta att fullgöra uppdraget och inte samtidigt har något förtroendeuppdrag i en annan församling eller ett annat pastorat.

3. En ledamot eller ersättare i ett stiftsfullmäktige eller i en stiftsstyrelse får behålla sitt uppdrag under resterande del av mandatperioden om han eller hon kan fortsätta att fullgöra uppdraget och inte samtidigt har något förtroendeuppdrag i ett annat stift.

38 kap.

6 §

Alla ordinarie direkta kyrkoval i hela landet ska hållas samma dag. Valdag ska vara tredje söndagen i september.

Ordinarie kyrkoval hålls vart fjärde år.

Vid omval ska kyrkostyrelsen efter samråd med stiftsstyrelsen bestämma vilken dag som ska vara valdag.

Vid omval ska kyrkostyrelsen efter samråd med stiftsstyrelsen bestämma vilken dag som ska vara valdag. *Ett omval ska hållas så snart det kan ske och senast inom tre månader efter beslut om omval.*

23 §

Kyrkostyrelsen beslutar om registrering av gruppbeteckning för val till kyrkomötet.

Stiftsstyrelsen beslutar om registrering av gruppbeteckning för val till stiftsfullmäktige och kyrkofullmäktige.

För att gälla vid ett ordinarie val ska ansökan om registrering av gruppbeteckning ha inkommit senast

– den 15 mars valåret för val till kyrkomötet, och

– den 15 april valåret för val till stiftsfullmäktige respektive kyrkofullmäktige.

Vid omval som har beslutats enligt 94 § ska ansökan ha inkommit senast den dag som kyrkostyrelsen beslutar.

Vid omval som har beslutats enligt 94 § *första stycket 1* ska ansökan ha inkommit senast den dag som kyrkostyrelsen beslutar.

25 §

Innan kyrkostyrelsen respektive stiftsstyrelsen avslår en ansökan om registrering av gruppbeteckning ska styrelsen ge den berörda gruppen möjlighet att inom viss tid inkomma med ett meddelande om ändring eller komplettering av sin ansökan. Ett sådant meddelande ska vara skriftligt och undertecknat av det ombud som nomineringsgruppen har anmält.

Inför ett ordinarie val, ska meddelandet ha inkommit senast den 2 maj. Vid omval som har beslutats enligt 94 § ska meddelandet ha inkommit senast den dag som kyrkostyrelsen beslutar.

Inför ett ordinarie val ska meddelandet ha inkommit senast den *2 april om ansökan gäller registrering av gruppbeteckning för val till kyrkomötet och senast den 2 maj om ansökan gäller val till stiftsfullmäktige eller kyrkofullmäktige.* Vid omval som har beslutats enligt 94 § *första stycket 1* ska meddelandet ha inkommit senast den dag som kyrkostyrelsen beslutar.

28 §

Andra än anmälda kandidater för registrerade nomineringsgrupper är inte valbara.

Kandidaterna ska skriftligen förklara att de gett nomineringsgruppen tillstånd att anmäla dem.

Förklaringen ska finnas när nomineringsgruppen registrerar kandidaten och senast ha inkommit till stiftsstyrelsen den dag en anmälan enligt 29 § tredje stycket eller 30 § andra stycket ska ha inkommit.

En nomineringsgrupp får inte anmäla mer än en lista på kandidater i varje valkrets till respektive val.

28 b §

En nomineringsgrupp får inte anmäla mer än en lista på kandidater i varje valkrets till respektive val. På varje lista ska nomineringsgruppen anmäla minst tre kandidater.

29 §

Anmälan av kandidater till samtliga val ska göras hos respektive stiftsstyrelse, vad gäller val till kyrkomötet av kandidaterna i den valkrets som stiftet utgör.

Anmälda kandidater ska registreras hos kyrkostyrelsen.

För att gälla vid ett ordinarie val ska anmälningarna ha inkommit senast den *15 april* valåret. Vid omval som har beslutats enligt 94 § ska anmälningarna ha inkommit senast den dag som kyrkostyrelsen beslutar.

För att gälla vid ett ordinarie val ska anmälningarna ha inkommit senast den *31 maj* valåret. Vid omval som har beslutats enligt 94 § *första stycket 1* ska anmälningarna ha inkommit senast den dag som kyrkostyrelsen beslutar.

30 §

Om det totala antalet kandidater i en valkrets som har anmälts den *15 april* är lägre än det antal mandat som valet *ifråga* avser ska stiftsstyrelsen omgående informera de nomineringsgrupper som till följd av registrering av beteckning har möjlighet att anmäla kandidater i valkretsen om detta förhållande.

Om det totala antalet kandidater i en valkrets som har anmälts den *31 maj* är lägre än det antal mandat som valet *i fråga* avser *multiplicerat med 1,5,* ska stiftsstyrelsen omgående informera de nomineringsgrupper som till följd av registrering av beteckning har möjlighet att anmäla kandidater i valkretsen om detta förhållande. *Om det uppkommer ett decimaltal, avrundas detta till närmast högre hela tal.*

Stiftsstyrelsen ska även besluta om förlängd anmälningstid enligt första stycket om endast en nomineringsgrupp anmält kandidater i en valkrets.

Stiftsstyrelsen ska samtidigt för valet *ifråga* förlänga tiden för registrering av gruppbeteckning och anmälan av kandidater i en sådan valkrets till den *15 maj*.

Stiftsstyrelsen ska samtidigt för valet *i fråga* förlänga tiden för registrering av gruppbeteckning och anmälan av kandidater i en sådan valkrets till den *30 juni.*

31 §

Stiftsstyrelsen ska senast den *1 juni* under valåret fastställa grupp- och kandidatförteckning över de nomineringsgrupper som har registrerat gruppbeteckning och anmält kandidater. Sådana förteckningar ska upprättas för varje slag av val och för varje valkrets inom stiftet.

Stiftsstyrelsen ska senast den *15 juli* under valåret fastställa grupp- och kandidatförteckning över de nomineringsgrupper som har registrerat gruppbeteckning och anmält kandidater. Sådana förteckningar ska upprättas för varje slag av val och för varje valkrets inom stiftet.

För valkrets där tiden för registrering av gruppbeteckning och anmälan av kandidater enligt 30 § andra stycket har förlängts till den 15 maj ska stiftsstyrelsen senast den 1 juli under valåret fastställa grupp- och kandidatförteckning.

Kyrkostyrelsen ansvarar för att grupp- och kandidatförteckningarna trycks på papper *i samma färger som enligt 34 § gäller för valsedlarna till de olika valen.*

Kyrkostyrelsen ansvarar för att grupp- och kandidatförteckningarna trycks på papper.

32 §

Kyrkostyrelsen tillhandahåller på beställning av en nomineringsgrupp valsedlar motsvarande 0,7 per röstberättigad i respektive valkrets som nomineringsgruppen ställer upp i.

Blanka valsedlar (valsedlar enligt 34 § med enbart valbeteckning) ska i god tid före valet finnas hos valnämnderna, på samtliga pastorsexpeditioner och stiftskanslier i landet samt på kyrkokansliet.

Vid valet ska det finnas gemensamma valsedlar och blanka valsedlar. Samtliga valsedlar tillhandahålls av kyrkostyrelsen.

Av den gemensamma valsedeln ska det framgå vilka nomineringsgrupper det går att rösta på i den aktuella valkretsen. Av den blanka valsedeln ska det framgå vilket val valsedeln avser (valbeteckning).

På samtliga valsedlar ska det även finnas förtryckta nummer som möjliggör för väljare att personrösta.

KUVERT

KUVERT *OCH OMSLAG*

42 §

För val ska det finnas *valkuvert och kuvert för brevröstning samt de övriga kuvert som kyrkostyrelsen beslutar.*

De kuvert som ska användas vid val hålls till handa bara genom kyrkostyrelsen. De ska i god tid före valet finnas hos valnämnderna, på samtliga pastorsexpeditioner eller motsvarande och stiftskanslier i landet samt på kyrkokansliet.

För val ska det finnas *de kuvert och omslag som kyrkostyrelsen beslutar. Samtliga kuvert och omslag tillhandahålls av kyrkostyrelsen.*

45 §

Väljarnas valhemlighet ska skyddas. På varje röstmottagningsställe ska det finnas ett lämpligt antal avskilda platser (valskärmar) där väljarna utan insyn kan *lägga in sina valsedlar i valkuvert.*

Väljarnas valhemlighet ska skyddas. På varje röstmottagningsställe ska det finnas ett lämpligt antal avskilda platser (valskärmar) där väljarna utan insyn kan *göra i ordning sina valsedlar.*

46 §

För att avge sin röst ska väljarna för varje slag av val de vill delta i

1. ta en valsedel,
2. *lägga in valsedeln i ett valkuvert utan att vika den,* och
3. *försluta valkuvertet.*

Väljare som vill lämna särskilda personröster *ska på valsedeln markera detta i det särskilda utrymme för personröst som finns vid de kandidater som de helst vill se valda.* I varje val får högst tre kandidater ges en särskild personröst.

Om det förutom gruppbeteckning har skrivits kandidatnamn på en blank valsedel, ska väljaren anses ha lämnat en särskild personröst för vart och ett av de tre första kandidatnamnen.

För att avge sin röst ska väljarna för varje slag av val de vill delta i

1. ta en valsedel,
2. *markera en nomineringsgrupp,* och
3. *vika ihop valsedeln.*

På en blank valsedel behöver väljaren själv skriva dit vilken nomineringsgrupp väljaren röstar på.

Väljare som vill lämna särskilda personröster *gör detta genom att på valsedeln markera det nummer som motsvarar kandidatens nummer i den fastställda grupp- och kandidatförteckningen.* I varje val får högst tre kandidater ges en särskild personröst.

Väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte kan göra i ordning eller lämna sin röst på föreskrivet sätt får anlita någon som hjälper dem vid röstningen.

47 §

Väljare bör vid röstning i vallokalen ha med sig sitt röstkort.

För att få rösta i en röstningslokal ska väljaren ha ett röstkort. Detta ska lämnas till röstmottagaren.

Den som vill brevrösta enligt 54 § ska lämna sitt röstkort tillsammans med valkuverten.

Väljare som inte är kända för valförrättarna eller röstmottagarna ska legitimera sig eller på annat sätt styrka sin identitet.

48 §

Röstning äger rum på röstmottagningsställen.

För varje valdistrikt ska det finnas en vallokal.

På valdagen röstar väljarna i första hand i vallokalen för det valdistrikt där de finns upptagna i röstlängden. De kan också före eller under valdagen rösta i röstningslokaler, när sådana har anordnats. *Väljare får även brevrösta enligt bestämmelserna i 54–57 §§.*

På valdagen röstar väljarna i första hand i vallokalen för det valdistrikt där de finns upptagna i röstlängden. De kan också före eller under valdagen rösta i röstningslokaler, när sådana har anordnats.

Under den period röstning får ske enligt 49 § ska minst en röstningslokal finnas i varje församling eller, om församlingen ingår i ett pastorat, i pastoratet enligt den lokala struktur som gäller den 1 januari året efter valåret.

Vid omval ska kyrkostyrelsen bestämma om det i den valkrets som valet gäller ska finnas röstningslokaler enligt fjärde stycket.

Väljare som röstar i en röstningslokal, *brevröstar genom postbefordran eller brevröstar genom bud i röstningslokal* ska rösta samtidigt i alla de val som de vill delta i.

Väljare som röstar i en röstningslokal ska rösta samtidigt i alla de val som de vill delta i.

Ambulerande röstmottagning

48 a §

Väljare som på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller ålder inte själva kan ta sig till ett röstmottagningsställe får, om de begär det, förtidsrösta med hjälp av ambulerande röstmottagare. Detsamma gäller väljare som är intagna på någon form av inrättning som gör att väljaren inte kan rösta på annat sätt, under förutsättning att röstmottagarna ges tillträde till inrättningen.

Vid röstning enligt första stycket gäller i tillämpliga delar bestämmelserna om röstning och röstmottagning i röstningslokaler.

48 b §

Behov av ambulerande röstmottagning ska anmälas till valnämnden inom vars ansvarsområde väljaren befinner sig. Valnämnden bär ansvar för att en sådan anmälan kan lämnas in som tidigast 30 dagar före valdagen och som senast 20 dagar före valdagen. Valnämnden får förlänga nämnda tidsperiod framåt.

Ambulerande röstmottagning får nekas om särskilda skäl föreligger.

51 §

En vallokal ska alltid hållas öppen för röstning mellan klockan 18.00 och 20.00. Den ska därutöver även hållas öppen minst fyra timmar mellan klockan 09.00 och 18.00. *Den ska hållas stängd under tiden för församlingens huvudgudstjänst.* Röstmottagningen avslutas klockan 20.00.

En vallokal ska alltid hållas öppen för röstning mellan klockan 18.00 och 20.00. Den ska därutöver även hållas öppen minst fyra timmar mellan klockan 09.00 och 18.00. Röstmottagningen avslutas klockan 20.00.

Valnämnden ska besluta vilka öppettider som i övrigt ska gälla för vallokalerna inom dess område.

Stiftsstyrelsen får på begäran av valnämnden i ett enskilt fall besluta att en vallokal ska vara öppen kortare tid än som anges i första stycket andra meningen om den bedömer att väljarna ändå får tillräckligt bra möjligheter att rösta.

Stiftsstyrelsen får på begäran av valnämnden i ett enskilt fall också besluta om undantag från första stycket, tredje meningen.

Grupp- och kandidatförteckningar samt *blanka* valsedlar	**Grupp- och kandidatförteckningar samt valsedlar**
52 §	
I en vallokal ska det finnas grupp- och kandidatförteckningar enligt 31 § för de valkretsar som valdistriktet hör till. *Där ska också finnas blanka valsedlar för vart och ett av valen.*	I en vallokal ska det finnas *gemensamma valsedlar och* grupp- och kandidatförteckningar enligt 31 § för de valkretsar som valdistriktet hör till.
Sådana förteckningar och valsedlar ska också finnas i röstningslokaler.	*Utöver vad som anges i första stycket ska det i en röstningslokal finnas blanka valsedlar. I en sådan lokal ska det även vara möjligt för väljare att ta del av grupp- och kandidatförteckningarna för de valkretsar där väljaren är röstberättigad.*
I en röstningslokal ska det också vara möjligt för väljare att ta del av grupp- och kandidatförteckningarna för den valkrets där väljaren är röstberättigad.	
53 §	
Valnämnden ska utse valförrättare och röstmottagare. Som valförrättare eller röstmottagare får endast utses – den som inför varje val har fått sådan utbildning som behövs för uppdraget, och – som har undertecknat en tystnadspliktsförbindelse som omfattar det förbud att röja uppgifter som följer av 54 kap. 11 d §.	
	Den som agerar som ambulerande röstmottagare får inte själv kandidera i något av valen.
58 §	
Omedelbart efter att röstningen i vallokalen har förklarats avslutad och samtliga *valkuvert* som ska läggas i valurnan har lagts ner i den ska valförrättarna räkna rösterna. Denna rösträkning är offentlig och ska genomföras utan avbrott. Resultatet av rösträkningen är preliminärt.	Omedelbart efter att röstningen i vallokalen har förklarats avslutad och samtliga *valsedlar* som ska läggas i valurnan har lagts ner i den ska valförrättarna räkna rösterna. Denna rösträkning är offentlig och ska genomföras utan avbrott. Resultatet av rösträkningen är preliminärt.
Omedelbart efter det att den preliminära rösträkningen i vallokalen har avslutats ska valförrättarna till valnämnden överlämna röstlängden, protokollet, ytterkuvert samt valsedlar i förseglade omslag.	

Valnämnden ska se till att samtliga dessa handlingar kommer in. Om någon handling saknas ska den begäras in.

Valnämnden ska därefter omgående vidarebefordra röstlängder och övrigt material till stiftsstyrelsen.

60 §

En *valsedel* är ogiltig om *den*

– saknar beteckning på nomineringsgrupp eller har mer än en sådan beteckning,

– har en beteckning för någon nomineringsgrupp som inte finns på den av stiftsstyrelsen enligt 31 § fastställda grupp- och kandidatförteckningen för valkretsen, eller

– har kännetecken som uppenbart har gjorts med avsikt.

Finns det mer än en valsedel i ett valkuvert är dessa ogiltiga. Om alla är lika i fråga om beteckning för nomineringsgrupp ska dock en valsedel räknas som giltig. Skiljer sig valsedlarna i ett sådant fall åt i fråga om de särskilda personrösterna, ska någon personröst inte räknas.

En *gemensam valsedel* är ogiltig om

– ingen nomineringsgrupp har markerats,

– mer än en nomineringsgrupp har markerats, eller

– den har kännetecken som uppenbart har gjorts med avsikt.

En blank valsedel är ogiltig om

– ingen nomineringsgrupp har angetts,

– mer än en nomineringsgrupp har angetts,

– en nomineringsgrupp som inte finns på den av stiftsstyrelsen enligt 31 § fastställda grupp- och kandidatförteckningen för valkretsen, har angetts, eller

– den har kännetecken som uppenbart har gjorts med avsikt.

Valsedlar som är ogiltiga på grund av att ingen nomineringsgrupp har markerats eller angetts ska dock redovisas särskilt.

61 §

Någon personröst ska, *utöver vad som sägs i 60 § andra stycket,* inte räknas om

– kandidaten inte är valbar,

– namnet inte har upptagits för nomineringsgruppen på den av stiftsstyrelsen enligt 31 § fastställda grupp- och kandidatförteckningen för valkretsen,

– det har lämnats mer än tre särskilda personröster,

– det inte framgår vem en personröst avser eller

– en personröst inte har lämnats på det sätt som anges i 46 § *andra eller* tredje stycket.

Någon personröst ska inte räknas om

– kandidaten inte är valbar,

– det har lämnats mer än tre särskilda personröster,

– det inte framgår vem en personröst avser, eller

– en personröst inte har lämnats på det sätt som anges i 46 § tredje stycket.

70 §

Avgår en ledamot i kyrkofullmäktige under valperioden ska stiftsstyrelsen på anmälan av kyrkofullmäktiges ordförande utse en ny ledamot. Till ny ledamot ska utses den som står i tur att inträda enligt ordningen mellan ersättarna enligt 66 §.

Finns det inte någon som kan utses till ledamot enligt första stycket ska stiftsstyrelsen göra en ny sammanräkning och utse en ny ledamot. Därvid ska den som står närmast i tur att få mandat för nomineringsgruppen utses.

Kan någon ny ledamot inte utses ska mandatet vara obesatt under återstoden av valperioden.

För det fall en ledamot avgår innan dennes valperiod inletts ska stiftsstyrelsen, på anmälan av ordföranden i nyvalda kyrkofullmäktige, utse en ny ledamot i enlighet med ovan. Om inget nyvalt kyrkofullmäktige finns får ledamoten själv göra anmälan.

Om en ledamot upphör att vara valbar får stiftsstyrelsen utan anmälan utse en ny ledamot. Stiftsstyrelsen ska i dessa fall underrätta ordföranden i kyrkofullmäktige.

71 §

Om en ersättare har utsetts till ledamot eller avgått som ersättare av någon annan orsak, ska stiftsstyrelsen på anmälan av kyrkofullmäktiges ordförande utse ytterligare en ersättare. Därvid ska bestämmelserna i 66 § tillämpas.

För det fall en ersättare avgår innan dennes valperiod inletts ska stiftsstyrelsen, på anmälan av ordföranden i nyvalda kyrkofullmäktige, utse en ny ersättare i enlighet med ovan. Om inget nyvalt kyrkofullmäktige finns får ersättaren själv göra anmälan.

Om en ersättare upphör att vara valbar får stiftsstyrelsen utan anmälan utse en ny ersättare. Stiftsstyrelsen ska i dessa fall underrätta ordföranden i kyrkofullmäktige.

73 §

Utjämningsmandaten ska fördelas mellan nomineringsgrupperna så att fördelningen av alla mandat i stiftsfullmäktige blir proportionell mot nomineringsgruppernas röstetal i hela stiftet och att fördelningen av alla mandat i kyrkomötet blir proportionell mot nomineringsgruppernas röstetal i hela landet.

Vid fördelningen av utjämningsmandat till kyrkomötet deltar endast de nomineringsgrupper som vid tillämpning av 72 § har fått minst ett fast mandat i någon av valkretsarna.

Vid fördelningen av utjämningsmandat till kyrkomötet *och stiftsfullmäktige* deltar endast de nomineringsgrupper som vid tillämpning av 72 § har fått minst ett fast mandat i någon av valkretsarna.

För att avgöra hur många mandat en nomineringsgrupp ska ha sammanlagt i stiftsfullmäktige för att vara proportionellt representerad i stiftsfullmäktige och sammanlagt i kyrkomötet för att vara proportionellt representerad där ska den jämkade uddatalsmetoden tillämpas på hela stiftet respektive hela landet som en valkrets. Varje nomineringsgrupp ska tilldelas så många utjämningsmandat som behövs för att nomineringsgruppen ska få en representation som svarar mot dess andel av samtliga röster i stiftet respektive landet.

Vid beräkningen ska den jämkade uddatalsmetoden enligt 85 § tillämpas.

83 §

Avgår en ledamot i kyrkomötet under valperioden ska kyrkostyrelsen på anmälan av kyrkomötets ordförande utse en ny ledamot. Till ny ledamot ska utses den som står i tur att inträda enligt ordningen mellan ersättarna enligt 82 §. Kan någon ny ledamot inte utses ska mandatet vara obesatt under återstoden av valperioden.

Avgår en ledamot i stiftsfullmäktige under valperioden ska stiftsstyrelsen på anmälan av stiftsfullmäktiges ordförande utse en ny ledamot. Till ny ledamot ska utses den som står i tur att inträda enligt ordningen mellan ersättarna enligt 82 §.

Finns det inte någon som kan utses till ledamot enligt andra stycket ska stiftsstyrelsen göra en ny sammanräkning och utse en ny ledamot. Därvid ska den kandidat som står i tur att få nästa mandat för nomineringsgruppen utses. Saknas en sådan kandidat på grupp- och kandidatförteckningen ska stiftsstyrelsen med tillämpning av 86 § bestämma en annan valkrets, där nomineringsgruppen deltar i fördelningen av fasta valkretsmandat, och till ny ledamot utse den som där står närmast i tur att få mandat för nomineringsgruppen. Kan någon ny ledamot inte utses ska mandatet vara obesatt under återstoden av valperioden.

För det fall en ledamot i kyrkomötet eller stiftsfullmäktige avgår innan dennes valperiod inletts ska kyrkostyrelsen respektive stiftsstyrelsen, på anmälan av ordföranden i nyvalda kyrkomötet respektive stiftsfullmäktige, utse en ny ledamot i enlighet med ovan. Om inget nyvalt organ finns får ledamoten själv göra anmälan.

Om en ledamot upphör att vara valbar får kyrkostyrelsen respektive stiftsstyrelsen utan anmälan utse en ny ledamot. Kyrkostyrelsen respektive stiftsstyrelsen ska i dessa fall underrätta ordföranden i kyrkomötet respektive stiftsfullmäktige.

84 §

Om en ersättare har utsetts till ledamot eller avgått som ersättare av någon annan orsak, ska stiftsstyrelsen respektive kyrkostyrelsen på anmälan av stiftsfullmäktiges respektive kyrkomötets ordförande utse ytterligare en ersättare. Därvid ska bestämmelserna i 79–81 §§ tillämpas.

För det fall en ersättare avgår innan dennes valperiod inletts ska stiftsstyrelsen respektive kyrkostyrelsen, på anmä-

lan av ordföranden i nyvalda stiftsfullmäktige respektive kyrkomötet, utse en ny ledamot i enlighet med ovan. Om inget nyvalt organ finns får ersättaren själv göra anmälan.

Om en ersättare upphör att vara valbar får kyrkostyrelsen respektive stiftsstyrelsen utan anmälan utse en ny ersättare. Kyrkostyrelsen respektive stiftsstyrelsen ska i dessa fall underrätta ordföranden i kyrkomötet respektive stiftsfullmäktige.

85 §

Enligt den jämkade uddatalsmetoden ska jämförelsetal beräknas på följande sätt.

Så länge nomineringsgruppen ännu inte tilldelats något mandat beräknas jämförelsetalet genom att nomineringsgruppens röstetal i valkretsen delas med *1,4*. Därefter beräknas jämförelsetalet genom att nomineringsgruppens röstetal delas med det tal som är 1 högre än det dubbla antalet av de mandat som redan har tilldelats nomineringsgruppen i valkretsen, dvs. 3, 5, 7 och så vidare.

Så länge nomineringsgruppen ännu inte tilldelats något mandat beräknas jämförelsetalet genom att nomineringsgruppens röstetal i valkretsen delas med *1,2*. Därefter beräknas jämförelsetalet genom att nomineringsgruppens röstetal delas med det tal som är 1 högre än det dubbla antalet av de mandat som redan har tilldelats nomineringsgruppen i valkretsen, dvs. 3, 5, 7 och så vidare.

88 §

Om mindre än hälften av det bestämda antalet ledamöter har blivit utsett vid val till kyrkofullmäktige eller stiftsfullmäktige, ska stiftsstyrelsen anmäla detta till Svenska kyrkans valprövningsnämnd. En sådan anmälan ska också göras om inget val har kunnat genomföras.

En anmälan enligt första stycket ska också göras om ett påbörjat val inte kunnat avslutas.

89 §

Kyrkostyrelsen får utfärda närmare bestämmelser om

1. registrering av gruppbeteckning samt anmälan och registrering av kandidater,
2. grupp- och kandidatförteckningar,
3. röstlängder och röstkort,
4. valsedlar *och* olika typer av kuvert,
5. tider för röstning på röstmottagningsställen,
6. utrustning och ordning på röstmottagningsställen,
7. hur röstning går till på röstmottagningsställen,
8. hur brevröstning går till,

Kyrkostyrelsen får utfärda närmare bestämmelser om

1. registrering av gruppbeteckning samt anmälan och registrering av kandidater,
2. grupp- och kandidatförteckningar,
3. röstlängder och röstkort,
4. valsedlar, olika typer av kuvert *och omslag,*
5. tider för röstning på röstmottagningsställen,
6. utrustning och ordning på röstmottagningsställen,
7. hur röstning går till på röstmottagningsställen,

9. dokumentation av valförrättning och röstmottagning,

10. behandling av inkomna förtidsröster,

11. förfarandet vid preliminär rösträkning i vallokal,

12. förfarandet vid slutlig rösträkning och mandatfördelning,

13. förfarandet när ledamöter och ersättare avgår under mandatperioden, och

14. förfarandet i övrigt i valadministrativa frågor.

8. hur ambulerande röstmottagning går till,

9. dokumentation av valförrättning och röstmottagning,

10. behandling av inkomna förtidsröster,

11. förfarandet vid preliminär rösträkning i vallokal,

12. förfarandet vid slutlig rösträkning och mandatfördelning,

13. förfarandet när ledamöter och ersättare avgår under mandatperioden, och

14. förfarandet i övrigt i valadministrativa frågor.

92 §

Den som vill överklaga ett val eller ett beslut ska ge in skrivelsen med överklagandet till beslutsinstansen. Den ska ha kommit in till beslutsinstansen

1. i ärende enligt 90 § första stycket: tidigast dagen efter valdagen och senast inom tio dagar efter *det att den slutliga röstsammanräkningen avslutades,*

2. i ärende enligt 90 § andra stycket 1–5 och 8: senast inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på stiftets anslagstavla att protokollet över beslutet har justerats,

3. i ärende enligt 90 § andra stycket 6: senast inom en vecka från den dag då det tillkännagavs på stiftets anslagstavla att protokollet över beslutet har justerats,

4. i ärende enligt 90 § andra stycket 7: senast den *15 juni under valåret för grupp- och kandidatförteckningar som enligt 31 § ska vara fastställda den 1 juni och senast den 15 juli för grupp- och kandidatförteckningar som ska vara fastställda den 1 juli,*

5. i ärende enligt 90 § andra stycket 9: senast tisdagen i veckan före valet, och

6. i ärende enligt 90 § andra stycket 10: senast inom tio dagar efter det att sammanräkningen avslutades.

Den som vill överklaga ett val eller ett beslut ska ge in skrivelsen med överklagandet till beslutsinstansen. Den ska ha kommit in till beslutsinstansen

1. i ärende enligt 90 § första stycket: tidigast dagen efter valdagen och senast inom tio dagar efter *att valet avslutades,*

2. i ärende enligt 90 § andra stycket 1–5 och 8: senast inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på stiftets anslagstavla att protokollet över beslutet har justerats,

3. i ärende enligt 90 § andra stycket 6: senast inom en vecka från den dag då det tillkännagavs på stiftets anslagstavla att protokollet över beslutet har justerats,

4. i ärende enligt 90 § andra stycket 7: senast den *31 juli under valåret,*

5. i ärende enligt 90 § andra stycket 9: senast tisdagen i veckan före valet, och

6. i ärende enligt 90 § andra stycket 10: senast inom tio dagar efter det att sammanräkningen avslutades.

93 §

Valprövningsnämnden ska vid prövningen av ett överklagande upphäva ett val i den omfattning som det behövs och

Valprövningsnämnden ska vid prövningen av ett överklagande upphäva ett val i den omfattning som det behövs och

förordna om omval i den berörda valkretsen om

1. det vid förberedande och genomförande av valet har förekommit en åtgärd som ett kyrkligt organ svarar för som avviker från föreskriven ordning,
2. någon har hindrat röstningen,
3. avgivna röster har förvanskats, eller
4. någon har otillbörligen verkat vid valet på något annat sätt.

förordna om omval i *hela* den berörda valkretsen om

1. det vid förberedande och genomförande av valet har förekommit en åtgärd som ett kyrkligt organ svarar för som avviker från föreskriven ordning,
2. någon har hindrat röstningen,
3. avgivna röster har förvanskats, eller
4. någon har otillbörligen verkat vid valet på något annat sätt.

Kan rättelse åstadkommas genom en förnyad sammanräkning eller någon annan sådan mindre ingripande åtgärd, ska nämnden i stället uppdra åt beslutsinstansen att vidta sådan rättelse.

Rättelse enligt första eller andra stycket ska ske bara om det med fog kan antas att vad som förekommit har inverkat på valutgången.

Ett omval till stiftsfullmäktige eller kyrkomötet avser endast det antal fasta mandat och utjämningsmandat som tilldelades den berörda valkretsen vid det upphävda valet.

94 §

Valprövningsnämnden ska också upphäva ett val och besluta om omval av samtliga ledamöter och ersättare om stiftsstyrelsen har gjort en sådan anmälan som anges i *88 §*.

Valprövningsnämnden ska också upphäva ett val och besluta om omval av samtliga ledamöter och ersättare om stiftsstyrelsen har gjort en sådan anmälan som anges i

1. *88 § första stycket, eller*
2. *88 § andra stycket.*

För det fall en anmälan gjorts enligt 88 § andra stycket ska man vid omvalet utgå från de enligt 31 § fastställda grupp- och kandidatförteckningar som användes vid det ordinarie valet.

95 §

Om Valprövningsnämnden beslutat om omval enligt 94 § ska sittande ledamöter och ersättare i beslutande och verkställande organ kvarstanna i sina uppdrag till dess att nya ledamöter har valts.

Motsvarande princip om förlängd mandatperiod ska gälla även för det fall att inga nya ledamöter eller ersättare har kunnat utses till kyrkomötet.

96 §

Den som har valts till ledamot eller ersättare i kyrkofullmäktige, stiftsfullmäktige eller kyrkomötet utövar sitt uppdrag även om valet har överklagats. Ändras valet, intar en ny ledamot eller ersättare sin

plats så snart ändringen har tillkännagivits.

54 kap.

11 d §

Förbud gäller mot att röja uppgift om hur en väljare har röstat vid val enligt 38 kap. och som	Förbud gäller mot att röja uppgift om hur en väljare har röstat vid val enligt 38 kap. och som
1. framkommit då biträde lämnats åt väljaren vid röstningen, eller	1. framkommit då biträde lämnats åt väljaren vid röstningen, eller
2. framgår av innehållet i ett avgivet valkuvert som inte har öppnats för rösträkning.	*2. på annat sätt framkommit innan dess att rösträkningen påbörjats.*

Detta beslut träder i kraft den 1 januari 2028.

1.2 Förslag till ändringar i kyrkoordningen – med ikraftträdande 1 januari 2031 (inför kyrkovalet 2033)

Kyrkomötet beslutar i fråga om kyrkoordningen,

dels att 38 kap. ska upphöra att gälla den 1 januari 2031,

dels att 33 kap. 4 § och 39 kap. 21 § ska ha följande lydelse från den 1 januari 2031,

dels att det den 1 januari 2031 ska införas ett nytt kapitel, 38 kap., av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

33 kap.

4 §

Valbar till uppdrag som förtroendevald i Svenska kyrkan är den som tillhör Svenska kyrkan, är döpt och fyller 18 år senast på dagen för valet. Härtill ska den som väljs vara kyrkobokförd i	
1. församlingen, om det gäller val till en församling som inte ingår i ett pastorat,	
2. en församling som ingår i pastoratet, om det gäller val till pastoratet eller till en församling i pastoratet, eller	
3. en församling inom stiftet, om det gäller val till stiftet.	
Det finns ytterligare bestämmelser om valbarhet vid direkta val till kyrkomötet i 38 kap. *19 a §* och indirekta val till kyrkomötet i 39 kap. 20 §.	Det finns ytterligare bestämmelser om valbarhet vid direkta val till kyrkomötet i 38 kap. *16 §* och indirekta val till kyrkomötet i 39 kap. 20 §.
Om valbarhetshinder i vissa fall finns bestämmelser i 5–9 §§.	

38 kap. Direkta val

ALLMÄNNA BESTÄMMELSER

1 § Kyrkostyrelsen har det övergripande ansvaret för de direkta valen.

2 § Stiftsstyrelsen har det övergripande ansvaret för alla direkta val inom stiftet och för utbildning av valnämnderna.

Valnämnder

3 § I varje församling som inte ingår i ett pastorat och i varje pastorat ska det finnas en valnämnd med ansvar för valets genomförande.

Valnämnderna ska biträda stiftsstyrelsen och i övrigt fullgöra de uppgifter som anges i kyrkoordningen eller i bestämmelser utfärdade av kyrkostyrelsen.

4 § Ledamöter och ersättare i valnämnden väljs av kyrkofullmäktige till det antal som fullmäktige bestämmer. De väljs för fyra år, räknat från och med den 1 januari året efter valåret. Antalet ledamöter får inte vara mindre än tre. Antalet ersättare ska vara minst hälften av antalet ledamöter.

Om en ändrad lokal struktur innebär att en ny församling som inte ingår i ett pastorat eller ett nytt pastorat bildas och interimsdelegerade har utsetts, ska interimsdelegerade snarast möjligt välja ledamöter till valnämnden och ersättare för dessa.

5 § Kyrkoherden har rätt att närvara vid valnämndens sammanträden och delta i överläggningarna, men inte i besluten, samt att få sin mening antecknad i protokollet (*särskild mening*).

6 § Valnämnden ska ha tillgång till personal och övriga resurser i den omfattning som behövs för att nämnden ska kunna utföra sina uppgifter.

För valnämnden tillämpas bestämmelserna om kyrkorådet 4 kap. 9–18 §§.

Valdag

7 § Alla ordinarie direkta kyrkoval i hela landet ska hållas samma dag. Valdag ska vara tredje söndagen i september.

Ordinarie kyrkoval hålls vart fjärde år.

Vid omval ska kyrkostyrelsen efter samråd med stiftsstyrelsen bestämma vilken dag som ska vara valdag. Ett omval ska hållas så snart det kan ske och senast inom tre månader efter beslut om omval.

Val vid ändrad struktur

8 § Om en ändrad lokal struktur eller ändring i stiftsindelningen ska träda i kraft den 1 januari året efter det år då ordinarie kyrkoval hålls, ska valet avse församlingarna, pastoraten och stiften enligt den nya lokala strukturen och stiftsindelningen.

VALKRETSAR OCH VALKRETSMANDAT

Valkretsar vid val till kyrkofullmäktige

9 § Varje församling där kyrkofullmäktige ska väljas och varje pastorat utgör en valkrets.

Fasta valkretsmandat och utjämningsmandat vid val till stiftsfullmäktige

10 § Mandaten i stiftsfullmäktige består av fasta valkretsmandat och utjämningsmandat.

Fyra femtedelar av mandaten är fasta valkretsmandat. Om resultatet blir ett decimaltal när antalet fasta valkretsmandat beräknas, ska det rundas av till närmast lägre hela tal. Återstående mandat är utjämningsmandat.

Närmare bestämmelser om hur fasta valkretsmandat och utjämningsmandat fördelas på grundval av valresultatet finns i 72–76 §§.

Fördelning av fasta valkretsmandat vid val till stiftsfullmäktige

11 § Stiftsstyrelsen ska senast den 31 mars under valåret besluta hur många fasta valkretsmandat som varje valkrets ska ha. Det ska göras på följande sätt.

Antalet röstberättigade i stiftet delas med antalet fasta valkretsmandat och därefter delas antalet röstberättigade i varje valkrets med det tal som blir resultatet av den beräkningen. Varje gång som antalet röstberättigade i en valkrets är jämnt delbart med detta tal får valkretsen ett mandat.

Om inte alla fasta valkretsmandat kan fördelas på detta sätt, får valkretsarna de återstående mandaten i tur och ordning efter de överskott som uppstår vid beräkningen. Om överskottstalen är lika stora i två eller flera valkretsar, ska man genom lottning avgöra vilken valkrets som ska få mandatet.

Antalet röstberättigade ska beräknas på uppgifterna i det register som avses i 56 kap. 1 § 1 den 1 oktober före valåret.

Valkretsar vid val till stiftsfullmäktige

12 § En valkrets ska omfatta en eller flera församlingar som inte ingår i ett pastorat och/eller ett eller flera pastorat.

Indelningen i valkretsar ska beslutas av stiftsfullmäktige senast den 1 februari under valåret.

En valkrets ska utformas så att den vid mandatfördelning enligt 11 § kan få minst fem valkretsmandat. Den ska ha en sammanhängande gränslinje.

Fasta valkretsmandat och utjämningsmandat vid val till kyrkomötet

13 § De direkta valen till kyrkomötet avser 225 fasta valkretsmandat och 24 utjämningsmandat.

Endast nomineringsgrupper som har fått minst 2 procent av de giltiga rösterna i hela landet får delta i fördelningen av mandaten.

Närmare bestämmelser om hur fasta valkretsmandat och utjämningsmandat fördelas på grundval av valresultat finns i 72–76 §§.

Fördelning av fasta valkretsmandat vid val till kyrkomötet

14 § Kyrkostyrelsen ska senast den 31 mars under valåret besluta hur många fasta valkretsmandat som varje valkrets ska ha. Det ska göras på följande sätt.

Antalet röstberättigade i landet delas med antalet fasta valkretsmandat och därefter delas antalet röstberättigade i varje valkrets med det tal som blir resultatet av den beräkningen. Varje gång som antalet röstberättigade i en valkrets är jämnt delbart med detta tal får valkretsen ett fast mandat.

Om inte alla fasta valkretsmandat kan fördelas på detta sätt, får valkretsarna de återstående mandaten i tur och ordning allt efter hur stora överskott som de får vid varje beräkning. Om överskottstalen är lika stora i två eller flera valkretsar, ska man genom lottning avgöra vilken valkrets som ska få mandatet.

Om en valkrets får mindre än två fasta mandat, ska antalet ändå bestämmas till två. Antalet fasta mandat i övriga kretsar ska då jämkas i motsvarande utsträckning så att det totalt blir 225 fasta valkretsmandat.

Antalet röstberättigade ska beräknas på uppgifterna i det register som avses i 56 kap. 1 § 1 den 1 oktober året före valåret.

Valkretsar vid val till kyrkomötet

15 § Varje stift utgör en valkrets.

I valkretsen för Stockholms stift ingår Hovförsamlingen.

Inskränkt valbarhet vid val till kyrkomötet

16 § Vid val till kyrkomötet är valbarheten inskränkt till valkretsen.

VALDISTRIKT

17 § Varje församling bildar ett valdistrikt.

Stiftsstyrelsen får dock besluta om indelning av en församling i flera valdistrikt. Stiftsstyrelsen får även besluta om att två eller flera församlingar inom ett pastorat ska bilda ett valdistrikt. Ett sådant beslut gäller tills vidare men upphör att gälla vid ändringar i den lokala strukturen. Före ett sådant beslut ska stiftsstyrelsen samråda med valnämnden.

Beslut om indelning i valdistrikt ska meddelas senast den 1 december året före det år då beslutet ska tillämpas för första gången. Har beslut fattats om ändringar i den lokala strukturen får dock ett beslut om indelning i valdistrikt meddelas senast den 1 februari under valåret.

REGISTRERING AV GRUPPBETECKNING OCH ANMÄLAN AV KANDIDATER

Registrering av gruppbeteckningar

18 § En ansökan om registrering för val till kyrkomötet ska ha stöd av minst 300 personer som är röstberättigade vid detta val.

En ansökan om registrering för val till stiftsfullmäktige ska ha stöd av minst 100 personer som har rösträtt i stiftet.

En ansökan om registrering för val till kyrkofullmäktige ska ha stöd av minst 10 personer som har rösträtt vid detta val.

De som stöder en ansökan om registrering ska själva skriva under en förklaring om stödet. De ska i förklaringen också ange sitt personnummer och den församling som de tillhör.

19 § Vid ansökan om registrering av gruppbeteckning ska nomineringsgruppen anmäla ett ombud.

Den som anmäls som ombud enligt första stycket ska skriftligen ha godkänt att åta sig uppdraget som ombud för nomineringsgruppen.

20 § En beteckning som inte registrerats för val till kyrkomötet men för val till stiftsfullmäktige i ett stift ska alltid innehålla stiftets namn i nominativ- eller genitivform.

En beteckning som registreras bara för val till kyrkofullmäktige ska alltid innehålla församlingens eller pastoratets namn i nominativ- eller genitivform.

21 § Kyrkostyrelsen beslutar om registrering av gruppbeteckning för val till kyrkomötet.

Stiftsstyrelsen beslutar om registrering av gruppbeteckning för val till stiftsfullmäktige och kyrkofullmäktige.

För att gälla vid ett ordinarie val ska ansökan om registrering av gruppbeteckning ha inkommit senast den 15 mars valåret för val till kyrkomötet och den 15 april valåret för val till stiftsfullmäktige respektive kyrkofullmäktige.

Vid omval som har beslutats enligt 95 § första stycket 1 ska ansökan ha inkommit senast den dag som kyrkostyrelsen beslutar.

22 § Sedan kyrkostyrelsen har prövat ansökningar om registrering av gruppbeteckning för val till kyrkomötet, ska stiftsstyrelsen pröva ansökningar om registrering av

gruppbeteckning för övriga val i ordningsföljden, val till stiftsfullmäktige och därefter val till kyrkofullmäktige.

23 § En ansökan om registrering av gruppbeteckning ska avslås om beteckningen

1. inte uppfyller kraven i 20 §,
2. kan antas bli förväxlad med en beteckning som redan är registrerad eller som en nomineringsgrupp redan har ansökt om att få registrerad och beteckningarna skulle komma att bli registrerade för samma val, eller
3. med hänsyn till sitt innehåll eller av annan särskild anledning är uppenbart olämplig som gruppbeteckning.

24 § Innan kyrkostyrelsen respektive stiftsstyrelsen avslår en ansökan om registrering av gruppbeteckning ska styrelsen ge den berörda gruppen möjlighet att inom viss tid inkomma med ett meddelande om ändring eller komplettering av sin ansökan. Ett sådant meddelande ska vara skriftligt och undertecknat av det ombud som nomineringsgruppen har anmält.

Inför ett ordinarie val ska meddelandet ha inkommit senast den 2 april om ansökan gäller val till kyrkomötet och senast den 2 maj om ansökan gäller val till stiftsfullmäktige eller kyrkofullmäktige. Vid omval som har beslutats enligt 95 § första stycket 1 ska meddelandet ha inkommit senast den dag som kyrkostyrelsen beslutar.

25 § Om en gruppbeteckning registreras för val till kyrkomötet gäller registreringen också för val till stiftsfullmäktige och kyrkofullmäktige i hela landet.

Registreras en gruppbeteckning för val till stiftsfullmäktige, gäller registreringen också för val till kyrkofullmäktige i stiftet.

Registreras en gruppbeteckning för val till kyrkofullmäktige gäller registreringen val i den församlingen eller det pastoratet.

26 § En gruppbeteckning som har registrerats enligt 25 § gäller tills vidare.

Gruppbeteckningen upphör dock att gälla och ska tas bort ur registret om

1. nomineringsgruppen begär det,
2. nomineringsgruppen inte har anmält kandidater för två ordinarie val i följd till något val,
3. nomineringsgruppen inte har något ombud, eller
4. det inte ska ske något val till den församling eller det pastorat som gruppbeteckningen anger.

27 § En ansökan om att ändra en registrerad gruppbeteckning får göras av nomineringsgruppens ombud. Ansökan ska vara skriftlig. Därutöver ska bestämmelserna i 20–26 §§ tillämpas.

Anmälan av kandidater

28 § Andra än anmälda kandidater för registrerade nomineringsgrupper är inte valbara.

Kandidaterna ska skriftligen förklara att de gett nomineringsgruppen tillstånd att anmäla dem.

Förklaringen ska finnas när nomineringsgruppen registrerar kandidaten och senast ha inkommit till stiftsstyrelsen den dag en anmälan enligt 31 § tredje stycket eller 32 § andra stycket ska ha inkommit.

29 § En nomineringsgrupp får inte anmäla mer än en lista på kandidater i varje valkrets till respektive val. På varje lista ska nomineringsgruppen anmäla minst tre kandidater.

30 § En anmälan av en kandidat ska inte beaktas om nomineringsgruppen inte kan visa att den har fått kandidatens tillstånd till att anmäla den.

31 § Anmälan av kandidater till samtliga val ska göras hos respektive stiftsstyrelse. Vad gäller val till kyrkomötet ska kandidaterna anmälas i den valkrets, tillika stift, som kandidaturen gäller.

Anmälda kandidater ska registreras hos kyrkostyrelsen.

För att gälla vid ett ordinarie val ska anmälningarna ha inkommit senast den 31 maj valåret. Vid omval som har beslutats enligt 95 § första stycket 1 ska anmälningarna ha inkommit senast den dag som kyrkostyrelsen beslutar.

När för få kandidater har anmälts

32 § Om det totala antalet kandidater i en valkrets som har anmälts den 31 maj är lägre än det antal mandat som valet i fråga avser multiplicerat med 1,5, ska stiftsstyrelsen omgående informera de nomineringsgrupper som till följd av registrering av beteckning har möjlighet att anmäla kandidater i valkretsen om detta förhållande. Om det uppkommer ett decimaltal, avrundas detta till närmast högre tal.

Stiftsstyrelsen ska även besluta om förlängd anmälningstid enligt första stycket om endast en nomineringsgrupp anmält kandidater i en valkrets.

Stiftsstyrelsen ska samtidigt för valet i fråga förlänga tiden för registrering av gruppbeteckning och anmälan av kandidater i en sådan valkrets till den 30 juni.

Grupp- och kandidatförteckning

33 § Stiftsstyrelsen ska senast den 15 juli under valåret fastställa grupp- och kandidatförteckning över de nomineringsgrupper som har registrerat gruppbeteckning och anmält kandidater. Sådana förteckningar ska upprättas för varje slag av val och för varje valkrets inom stiftet.

Kyrkostyrelsen ansvarar för att grupp- och kandidatförteckningarna trycks på papper.

VALSEDLAR

34 § Vid valet ska det finnas gemensamma valsedlar. Samtliga valsedlar tillhandahålls av kyrkostyrelsen.

Av den gemensamma valsedeln ska det framgå vilka nomineringsgrupper det går att rösta på i den aktuella valkretsen. Det ska även finnas förtryckta nummer som möjliggör för väljare att personrösta.

RÖSTLÄNGDER OCH RÖSTKORT

35 § Kyrkostyrelsen ska upprätta en röstlängd för varje valdistrikt, upptagande dem som har rösträtt vid valen. Uppgifterna som finns i det register som avses i 56 kap. 1 § 1 37 dagar före den ordinarie valdagen ska ligga till grund för uppgifterna i röstlängderna.

36 § För var och en som finns i en röstlängd ska kyrkostyrelsen upprätta ett röstkort. För val som hålls samtidigt ska det upprättas ett gemensamt röstkort. För väljare som inte har någon känd adress ska det upprättas röstkort bara om de begär det.

Ett röstkort ska innehålla uppgift om

1. väljarens namn och nummer i röstlängden, och
2. vilka val som väljaren får delta i.

Röstkortet bör också innehålla annan information om valet.

37 § Röstkorten ska tillsammans med av kyrkostyrelsen sammanställda upplysningar om valet skickas ut så snart som möjligt och inte senare än att de kan beräknas vara väljarna till handa senast 18 dagar före valdagen.

38 § Väljare som har förlorat sitt röstkort eller inte har fått något röstkort ska på begäran få ett dubblettröstkort.

39 § Den som anser sig berörd av felaktig uppgift i röstlängden ska senast tisdagen andra veckan före den ordinarie valdagen skriftligen hos kyrkostyrelsen begära att uppgiften rättas. Detta gäller också den som anser sig vara felaktigt utelämnad ur röstlängden.

Det som har hänt senare än 37 dagar före den ordinarie valdagen får inte ligga till grund för rättelse enligt denna paragraf.

Frågor om rättelse enligt första stycket prövas av kyrkostyrelsen. Kyrkostyrelsen får också på eget initiativ besluta om sådan rättelse av röstlängd som innebär att den som på felaktiga grunder inte har tagits upp i en röstlängd tas upp där.

40 § När samtliga beslut om rättelser har förts in i en röstlängd, ska den så snart som möjligt sändas till valnämnden för valdistriktet.

Har ett beslut om rättelse inte hunnit föras in i röstlängden innan den sänts till valnämnden får kyrkostyrelsen uppdra åt valnämnden att ombesörja att rättelsen förs in.

KUVERT OCH OMSLAG

41 § För val ska det finnas de kuvert och omslag som kyrkostyrelsen beslutar. Samtliga kuvert och omslag tillhandahålls av kyrkostyrelsen.

VALFÖRRÄTTARE OCH RÖSTMOTTAGARE

42 § Valnämnden ska utse valförrättare och röstmottagare.

Som valförrättare eller röstmottagare får endast utses

1. den som inför varje val har fått sådan utbildning som behövs för uppdraget, och
2. som har undertecknat en tystnadspliktsförbindelse som omfattar det förbud att röja uppgifter som följer av 54 kap. 11 d §.

Den som agerar som röstmottagare får inte själv kandidera i något av valen.

RÖSTNING

Period för förtidsröstning

43 § Väljare får vid ordinarie kyrkoval förtidsrösta från och med den trettonde dagen före valdagen till och med valdagen.

Vid omval bestämmer kyrkostyrelsen från och med vilken dag det ska vara möjligt att förtidsrösta.

Digital förtidsröstning

44 § Väljare kan förtidsrösta genom att med elektronisk identifiering logga in i det digitala valsystem som tillhandahålls av kyrkostyrelsen. Systemet ska vara öppet från 09:00 tretton dagar före valdagen till 20:00 på valdagen.

Väljarnas valhemlighet ska skyddas.

45 § För att avge sin röst ska väljare för varje slag av val de vill delta i markera en nomineringsgrupp. Väljaren har även möjlighet att lämna upp till tre särskilda personröster. Väljaren ska bekräfta sitt/sina val innan rösten avges.

46 § En väljare som röstat digitalt ska kunna rösta flera gånger. Den sist avlagda rösten räknas.

En väljare som röstat digitalt ska få en bekräftelse på att rösten avlagts på ett korrekt sätt.

47 § En väljare som röstar digitalt ansvarar för att se till så att ingen annan ser vad väljaren röstar på.

En väljare som behöver hjälp att rösta i det digitala röstningssystemet har dock rätt att anlita någon som hjälper till vid röstningen.

48 § Inom varje valnämnds ansvarsområde ska en pastorsexpedition eller annan lokal hållas öppen minst två timmar per vecka under den period förtidsröstningen enligt 43 § pågår. En sådan lokal ska under denna tid vara bemannad med minst två röstmottagare. Där ska väljare som saknar möjlighet att logga in i det digitala röstningssystemet kunna få hjälp att förtidsrösta.

Väljare som saknar elektronisk identifiering måste kunna legitimera sig eller på annat sätt styrka sin identitet för att få hjälp att logga in i det digitala röstningssystemet på alternativt sätt.

Väljare som behöver hjälp att avlägga sin/sina röster i det digitala röstningssystemet på föreskrivet sätt kan få hjälp av en röstmottagare.

Ambulerande röstmottagning

49 § Väljare som på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller ålder inte kan förtidsrösta digitalt eller ta sig till en vallokal får, om de begär det, förtidsrösta digitalt med hjälp av ambulerande röstmottagare. Detsamma gäller väljare som är intagna på någon form av inrättning som gör att väljaren inte kan rösta på annat sätt, under förutsättning att röstmottagarna ges tillträde till inrättningen.

Vid röstning enligt första stycket gäller i tillämpliga delar bestämmelserna om digital förtidsröstning.

50 § Behov av ambulerande röstmottagning ska anmälas till valnämnden inom vars ansvarsområde väljaren befinner sig. Valnämnden bär ansvar för att en sådan anmälan kan lämnas in som tidigast 30 dagar före valdagen och som senast 20 dagar före valdagen. Valnämnden får förlänga nämnda tidsperiod framåt.

Ambulerande röstmottagning får nekas om särskilda skäl föreligger.

Röstning i vallokal

51 § För varje valdistrikt ska det finnas en vallokal. På valdagen röstar väljarna i vallokalen för det distrikt där de finns upptagna i röstlängden.

All röstmottagning i vallokal ska vara offentlig.

52 § Valnämnden ska besluta vilken lokal som ska vara vallokal för vart och ett valdistrikt. En vallokal kan vara gemensam för två eller flera distrikt.

53 § En vallokal ska alltid hållas öppen för röstning mellan klockan 18.00 och 20.00. Den ska därutöver även hållas öppen minst fyra timmar mellan klockan 09.00 och 18.00. Röstmottagningen avslutas klockan 20.00.

Valnämnden ska besluta vilka öppettider som i övrigt ska gälla för vallokalerna inom dess område.

Stiftsstyrelsen får på begäran av valnämnden i ett enskilt fall besluta att en vallokal ska vara öppen kortare tid än som anges i första stycket andra meningen om den bedömer att väljarna ändå får tillräckligt bra möjligheter att rösta.

54 § Innan valnämnden fattar beslut enligt 52 och 53 §§ om var och när väljare inom valnämndens område ska erbjudas möjlighet att rösta på valdagen, eller få hjälp med att rösta enligt 48 §, ska samråd ske med kyrkoherden.

55 § Väljarnas valhemlighet ska skyddas. I varje vallokal ska det finnas ett lämpligt antal avskilda platser (valskärmar) där väljarna utan insyn kan göra i ordning sina valsedlar.

56 § I en vallokal ska det finnas uppsatt grupp- och kandidatförteckningar enligt 33 § för de valkretsar som valdistriktet hör till.

57 § För att avge sin röst ska väljarna för varje slag av val de vill delta i

1. ta en valsedel,
2. markera en nomineringsgrupp, och
3. vika ihop valsedeln.

Väljare som vill lämna särskilda personröster gör detta genom att på valsedeln markera det nummer som motsvarar kandidatens nummer i den fastställda grupp- och kandidatförteckningen. I varje val får högst tre kandidater ges en särskild personröst.

Väljare som på grund av funktionsnedsättning eller liknande inte kan göra i ordning eller lämna sin röst på föreskrivet sätt får anlita någon som hjälper dem vid röstningen.

58 § Väljare bör vid röstning i vallokalen ha med sig sitt röstkort. Väljare som inte är kända för valförrättarna ska legitimera sig eller på annat sätt styrka sin identitet.

RÖSTRÄKNING

Preliminär rösträkning i vallokal

59 § Omedelbart efter att röstningen i vallokalen har förklarats avslutad och samtliga valsedlar som ska läggas i valurnan har lagts ner i den ska valförrättarna räkna rösterna. Denna rösträkning är offentlig och ska genomföras utan avbrott. Resultatet av rösträkningen är preliminärt.

Omedelbart efter det att den preliminära rösträkningen i vallokalen har avslutats ska valförrättarna till valnämnden överlämna det valmaterial som behövs för den slutliga rösträkningen. Valnämnden ska se till att samtliga dessa handlingar kommer in. Om någon handling saknas ska den begäras in. Valnämnden ska därefter omgående vidarebefordra allt material till stiftsstyrelsen.

Rösträkning av digitala förtidsröster

60 § Omedelbart efter att det säkerställts att röstningen i samtliga vallokaler har förklarats avslutade, ansvarar kyrkostyrelsen för att de digitala förtidsrösterna kontrolleras och räknas. Om en väljare som röstat digitalt även röstat i en vallokal ska endast den senare rösten räknas. Omedelbart efter att rösträkningen är klar ska resultatet tillgängliggöras för stiften inför den slutliga rösträkningen.

Slutlig rösträkning

61 § Stiftsstyrelsen ansvarar för att göra den slutliga rösträkningen. Denna rösträkning är offentlig och ska ske utan dröjsmål. Vid rösträkningen ska stiften räkna och kontrollera de röster som avlagts i en vallokal på valdagen. Resultatet från denna rösträkning ska därefter summeras med resultatet från rösträkningen av de digitala förtidsrösterna. Rösträkningen ska vara avslutad senast andra fredagen efter valdagen.

Kyrkostyrelsen ska på grundval av resultatet av den slutliga rösträkningen fördela mandaten i kyrkomötet. Stiftsstyrelsen ska bistå kyrkostyrelsen i den utsträckning som det behövs för att den ska kunna utse ledamöter och ersättare.

I fråga om val till stiftsfullmäktige och kyrkofullmäktige ska stiftsstyrelsen på grundval av resultatet av den slutliga rösträkningen fördela mandaten mellan nomineringsgrupperna och för varje valkrets utse ledamöter och ersättare.

Ogiltiga valsedlar

62 § En gemensam valsedel är ogiltig om

1. ingen nomineringsgrupp har markerats,
2. mer än en nomineringsgrupp har markerats, eller
3. den har kännetecken som uppenbart har gjorts med avsikt.

Valsedlar som är ogiltiga på grund av att ingen nomineringsgrupp har markerats ska dock redovisas särskilt.

63 § Någon personröst ska inte räknas om

1. kandidaten inte är valbar,
2. det har lämnats mer än tre särskilda personröster,
3. det inte framgår vem en personröst avser, eller
4. en personröst inte har lämnats på det sätt som anges i 57 § andra stycket.

MANDATFÖRDELNING MELLAN NOMINERINGSGRUPPER, UTSEENDE AV LEDAMÖTER OCH ERSÄTTARE

Mandatfördelning vid val till kyrkofullmäktige

64 § Mandaten ska fördelas proportionellt mellan nomineringsgrupperna på grundval av valresultatet. Fördelningen görs genom att jämförelsetal beräknas för nomineringsgrupperna. Den nomineringsgrupp som vid varje beräkning får det största jämförelsetalet ska tilldelas ett mandat.

Vid beräkningen ska den jämkade uddatalsmetoden enligt 85 § tillämpas.

65 § Om en nomineringsgrupp vid fördelningen har tilldelats platser så många gånger som motsvarar antalet kandidater för nomineringsgruppen på grupp- och kandidatförteckningen ska vid val till kyrkofullmäktige plats som nomineringsgruppen skulle ha tilldelats vid den fortsatta fördelningen vara obesatt under mandatperioden.

Hur ledamöter utses vid val till kyrkofullmäktige

66 § För varje mandat som en nomineringsgrupp har fått ska utses en ledamot på grundval av ordningen mellan kandidaterna.

I första hand ska denna ordning bestämmas på grundval av storleken på varje kandidats personliga röstetal enligt 87 §. Personligt röstetal ska fastställas bara för en kandidat som fått särskilda personröster till ett antal motsvarande minst 5 procent av nomineringsgruppens röstetal, dock lägst 20 röster.

Får flera kandidater lika stora personliga röstetal ska lotten avgöra vem som ska ha företräde.

Kan inte tillräckligt stort antal ledamöter utses med tillämpning av personligt röstetal utses övriga ledamöter för nomineringsgruppen på grundval av den ordning i vilken kandidaterna är uppförda på grupp- och kandidatförteckningen i valkretsen.

67 § Kandidater som har fått mandat för mer än en nomineringsgrupp ska tillträda det mandat för vilket deras personliga röstetal är störst i förhållande till antalet röster för nomineringsgruppen. Har kandidaterna inte tagit plats i ordningen på grundval av sina personliga röstetal, ska de tillträda mandatet för den nomineringsgrupp som har högst röstetal.

Det mandat som kandidaten inte tillträder ska tillfalla den som skulle komma först i ordningen enligt 68 §. Vid denna beräkning ska man bortse från den som redan valts till ledamot.

Hur ersättare utses vid val till kyrkofullmäktige

68 § Ersättare utses i första hand på grundval av ordningen mellan kandidaterna som framkommer vid beräkningen av deras personliga röstetal enligt 87 §.

I andra hand utses ersättare på grundval av den ordning i vilken kandidaterna är uppförda på grupp- och kandidatförteckningen.

I båda fallen bortses från den som redan valts till ledamot.

Kan inte ersättare utses på det sätt som här anges utses inte någon ersättare.

Hur ersättare inträder i tjänst i kyrkofullmäktige

69 § Ersättarna inträder till tjänstgöring vid förhinder för ledamot som tillhör samma nomineringsgrupp i den ordning de har utsetts enligt 68 §.

Hur ny ledamot utses i kyrkofullmäktige

70 § Avgår en ledamot i kyrkofullmäktige under valperioden ska stiftsstyrelsen på anmälan av kyrkofullmäktiges ordförande utse en ny ledamot. Till ny ledamot ska utses den som står i tur att inträda enligt ordningen mellan ersättarna enligt 68 §.

Finns det inte någon som kan utses till ledamot enligt första stycket ska stiftsstyrelsen göra en ny sammanräkning och utse en ny ledamot. Därvid ska den som står närmast i tur att få mandat för nomineringsgruppen utses.

Kan någon ny ledamot inte utses ska mandatet vara obesatt under återstoden av valperioden.

För det fall en ledamot avgår innan dennes valperiod inletts ska stiftsstyrelsen, på anmälan av ordföranden i nyvalda kyrkofullmäktige, utse en ny ledamot i enlighet med ovan. Om inget nyvalt kyrkofullmäktige finns får ledamoten själv göra anmälan.

Om en ledamot upphör att vara valbar får stiftsstyrelsen utan anmälan utse en ny ledamot. Stiftsstyrelsen ska i dessa fall underrätta ordföranden i kyrkofullmäktige.

Hur ny ersättare utses i kyrkofullmäktige

71 § Om en ersättare har utsetts till ledamot eller avgått som ersättare av någon annan orsak, ska stiftsstyrelsen på anmälan av kyrkofullmäktiges ordförande utse ytterligare en ersättare. Därvid ska bestämmelserna i 68 § tillämpas.

För det fall en ersättare avgår innan dennes valperiod inletts ska stiftsstyrelsen, på anmälan av ordföranden i nyvalda kyrkofullmäktige, utse en ny ersättare i enlighet med ovan. Om inget nyvalt kyrkofullmäktige finns får ersättaren själv göra anmälan.

Om en ersättare upphör att vara valbar får stiftsstyrelsen utan anmälan utse en ny ersättare. Stiftsstyrelsen ska i dessa fall underrätta ordföranden i kyrkofullmäktige.

Hur mandaten fördelas vid val till stiftsfullmäktige och kyrkomötet

72 § De fasta valkretsmandaten ska för varje valkrets fördelas proportionellt mellan nomineringsgrupperna på grundval av valresultatet i valkretsen. Vid fördelningen av mandat till kyrkomötet bortses dock från de nomineringsgrupper som inte fått minst 2 procent av de giltiga rösterna i hela landet, i enlighet med vad som stadgas i 13 § andra stycket. Fördelningen görs genom att jämförelsetal beräknas för nomineringsgrupperna. Den nomineringsgrupp som vid varje beräkning får det största jämförelsetalet ska tilldelas ett mandat.

Vid beräkningen ska den jämkade uddatalsmetoden enligt 85 § tillämpas.

73 § Utjämningsmandaten ska fördelas mellan nomineringsgrupperna så att fördelningen av alla mandat i stiftsfullmäktige blir proportionell mot nomineringsgruppernas röstetal i hela stiftet och att fördelningen av alla mandat i kyrkomötet blir proportionell mot nomineringsgruppernas röstetal i hela landet.

Vid fördelningen av utjämningsmandat till kyrkomötet och stiftsfullmäktige deltar endast de nomineringsgrupper som vid tillämpning av 72 § har fått minst ett fast mandat i någon av valkretsarna.

För att avgöra hur många mandat en nomineringsgrupp ska ha sammanlagt i stiftsfullmäktige för att vara proportionellt representerad i stiftsfullmäktige och sammanlagt i kyrkomötet för att vara proportionellt representerad där ska den jämkade uddatalsmetoden tillämpas på hela stiftet respektive hela landet som en valkrets. Varje no-

mineringsgrupp ska tilldelas så många utjämningsmandat som behövs för att nomineringsgruppen ska få en representation som svarar mot dess andel av samtliga röster i stiftet respektive landet.

Vid beräkningen ska den jämkade uddatalsmetoden enligt 85 § tillämpas.

74 § Om en nomineringsgrupp vid fördelningen av de fasta valkretsmandaten har fått fler mandat än vad som behövs för att den ska vara proportionellt representerad enligt 73 §, ska man vid fördelningen av utjämningsmandaten bortse från nomineringsgruppen och de mandat den har fått.

Fördelningen av utjämningsmandat på valkretsar ska göras enligt 86 §.

75 § Om en nomineringsgrupp i någon valkrets har fått fler mandat än som motsvarar antalet kandidater för nomineringsgruppen på grupp- och kandidatförteckningen gäller följande.

1. Vid val till kyrkomötet ska det överskjutande mandatet vara obesatt.

2. Vid val till stiftsfullmäktige ska det överskjutande mandatet med tillämpning av 86 § flyttas till en annan valkrets. Kan mandatet inte tillsättas på detta sätt ska det vara obesatt under valperioden.

76 § Om det blir lika stora tal för flera nomineringsgrupper eller valkretsar vid beräkningarna enligt 72–75 §§, ska lotten avgöra vilken nomineringsgrupp eller vilken valkrets som ska få mandatet.

Hur ledamöter utses vid val till stiftsfullmäktige och kyrkomötet

77 § För varje mandat som en nomineringsgrupp har fått ska utses en ledamot på grundval av ordningen mellan kandidaterna.

I första hand ska denna ordning bestämmas på grundval av storleken på varje kandidats personliga röstetal enligt 87 §. Personligt röstetal ska fastställas bara för en kandidat som fått särskilda personröster till ett antal motsvarande minst 5 procent av nomineringsgruppens röstetal i valkretsen. Vid val till stiftsfullmäktige krävs dock lägst 50 röster.

Får flera kandidater lika stora personliga röstetal ska lotten avgöra vem som ska ha företräde.

Kan inte tillräckligt stort antal ledamöter utses med tillämpning av personligt röstetal utses övriga ledamöter för nomineringsgruppen på grundval av den ordning i vilken kandidaterna är uppförda på grupp- och kandidatförteckningen i valkretsen.

78 § Kandidater som har fått mandat i fler än en valkrets eller för mer än en nomineringsgrupp ska tillträda det mandat för vilket deras personliga röstetal är störst i förhållande till antalet röster för nomineringsgruppen. Har kandidaterna inte tagit plats i ordningen på grundval av sina personliga röstetal, ska de tillträda mandatet i den valkrets där nomineringsgruppens röstetal är högst.

Det mandat som kandidaten inte tillträder ska tillfalla den som skulle komma först i ordningen enligt 79 §. Vid denna beräkning ska man bortse från den som redan valts till ledamot.

Gemensamma bestämmelser om hur ersättare utses vid val till stiftsfullmäktige och kyrkomötet

79 § Ersättare utses i första hand på grundval av ordningen mellan kandidaterna som framkommer vid beräkningen av deras personliga röstetal enligt 87 §.

I andra hand utses ersättare på grundval av den ordning i vilken kandidaterna är uppförda på grupp- och kandidatförteckningen.

I båda fallen bortses från den som redan valts till ledamot.

Kan inte ersättare utses på det sätt som här anges utses inte någon ersättare.

Särskilda bestämmelser om hur ersättare utses vid val till stiftsfullmäktige

80 § Om inte den situation som avses i 79 § fjärde stycket råder, ska för varje ledamot i stiftsfullmäktige utses minst en ersättare från samma valkrets.

Om antalet ersättare som har utsetts när varje ledamot har fått en ersättare är mindre än det beslutade antalet ersättare och samma ersättare har utsetts för tre eller flera ledamöter, utses ytterligare en ersättare för var och en av dessa ledamöter.

Om antalet ersättare fortfarande är mindre än det beslutade antalet ersättare och samma ersättare har utsetts för fem eller flera ledamöter, utses genom ytterligare en sammanräkning ersättare för var och en av dessa ledamöter.

Därefter görs på motsvarande sätt successivt ytterligare sammanräkningar för de ledamöter vilkas ersättare har utsetts för sju eller flera ledamöter, nio eller flera ledamöter, och så vidare, så länge antalet ersättare är mindre än det antal som har beslutats.

81 § Om det sedan ersättare utsetts enligt 80 § visar sig att det för ledamot eller ledamöter i en nomineringsgrupp som har fått ett eller två mandat utsetts bara en ersättare ska i enlighet med 7 kap. 4 § ytterligare en ersättare utses. I det fall nomineringsgruppen har fått mandat i två valkretsar ska ersättaren utses i första hand för den ledamot som har det största personliga röstetalet och i andra hand för ledamoten i den valkrets där nomineringsgruppens röstetal är högst.

Hur ersättare inträder i tjänst i stiftsfullmäktige och kyrkomötet

82 § Ersättarna inträder till tjänstgöring vid förhinder för ledamot tillhörande samma nomineringsgrupp i valkretsen i den ordning de har utsetts enligt 79 §.

Om nomineringsgruppens samtliga ersättare i valkretsen i stiftsfullmäktige är förhindrade att inställa sig till tjänstgöring ska den ersättare inträda som har utsetts för nomineringsgruppen i någon annan valkrets, efter den grund som nyss har sagts. Därvid har den ersättare företräde som har utsetts i den valkrets där nomineringsgruppens röstetal är högst.

Hur ny ledamot utses i stiftsfullmäktige och kyrkomötet

83 § Avgår en ledamot i kyrkomötet under valperioden ska kyrkostyrelsen på anmälan av kyrkomötets ordförande utse en ny ledamot. Till ny ledamot ska utses den som står i tur att inträda enligt ordningen mellan ersättarna enligt 82 §. Kan någon ny ledamot inte utses ska mandatet vara obesatt under återstoden av valperioden.

Avgår en ledamot i stiftsfullmäktige under valperioden ska stiftsstyrelsen på anmälan av stiftsfullmäktiges ordförande utse en ny ledamot. Till ny ledamot ska utses den som står i tur att inträda enligt ordningen mellan ersättarna enligt 82 §.

Finns det inte någon som kan utses till ledamot enligt andra stycket ska stiftsstyrelsen göra en ny sammanräkning och utse en ny ledamot. Därvid ska den kandidat

som står i tur att få nästa mandat för nomineringsgruppen utses. Saknas en sådan kandidat på grupp- och kandidatförteckningen ska stiftsstyrelsen med tillämpning av 86 § bestämma en annan valkrets, där nomineringsgruppen deltar i fördelningen av fasta valkretsmandat, och till ny ledamot utse den som där står närmast i tur att få mandat för nomineringsgruppen. Kan någon ny ledamot inte utses ska mandatet vara obesatt under återstoden av valperioden.

För det fall en ledamot i kyrkomötet eller stiftsfullmäktige avgår innan dennes valperiod inletts ska kyrkostyrelsen respektive stiftsstyrelsen, på anmälan av ordföranden i nyvalda kyrkomötet respektive stiftsfullmäktige, utse en ny ledamot i enlighet med ovan. Om inget nyvalt organ finns får ledamoten själv göra anmälan.

Om en ledamot upphör att vara valbar får kyrkostyrelsen respektive stiftsstyrelsen utan anmälan utse en ny ledamot. Kyrkostyrelsen respektive stiftsstyrelsen ska i dessa fall underrätta ordföranden i kyrkomötet respektive stiftsfullmäktige.

Hur ny ersättare utses vid val till stiftsfullmäktige och kyrkomötet

84 § Om en ersättare har utsetts till ledamot eller avgått som ersättare av någon annan orsak, ska stiftsstyrelsen respektive kyrkostyrelsen på anmälan av stiftsfullmäktiges respektive kyrkomötets ordförande utse ytterligare en ersättare. Därvid ska bestämmelserna i 79–81 §§ tillämpas.

För det fall en ersättare i kyrkomötet eller stiftsfullmäktige avgår innan dennes valperiod inletts ska kyrkostyrelsen respektive stiftsstyrelsen, på anmälan av ordföranden i nyvalda kyrkomötet respektive stiftsfullmäktige, utse en ny ersättare i enlighet med ovan. Om inget nyvalt organ finns får ersättaren själv göra anmälan.

Om en ersättare upphör att vara valbar får kyrkostyrelsen respektive stiftsstyrelsen utan anmälan utse en ny ersättare. Kyrkostyrelsen respektive stiftsstyrelsen ska i dessa fall underrätta ordföranden i kyrkomötet respektive stiftsfullmäktige.

BERÄKNINGSGRUNDER

Den jämkade uddatalsmetoden

85 § Enligt den jämkade uddatalsmetoden ska jämförelsetal beräknas på följande sätt.

Så länge nomineringsgruppen ännu inte tilldelats något mandat beräknas jämförelsetalet genom att nomineringsgruppens röstetal i valkretsen delas med 1,2. Därefter beräknas jämförelsetalet genom att nomineringsgruppens röstetal delas med det tal som är 1 högre än det dubbla antalet av de mandat som redan har tilldelats nomineringsgruppen i valkretsen, dvs. 3, 5, 7 och så vidare.

Fördelningen av utjämningsmandat och överskjutande mandat

86 § Fördelningen av utjämningsmandat enligt 74 § samt fördelning av överskjutande mandat enligt 75 § ska göras på följande sätt.

Av de utjämningsmandat eller överskjutande mandat en nomineringsgrupp har fått tillförs det första den valkrets där nomineringsgruppen efter fördelningen av de fasta valkretsmandaten har större jämförelsetal än i övriga valkretsar. Återstående mandat tillförs ett efter ett den valkrets där nomineringsgruppen för varje gång har störst jämförelsetal vid en fortsatt tillämpning av den jämkade uddatalsmetoden enligt 85 § på nomineringsgruppens röstetal i valkretsarna. I en valkrets där nomineringsgruppen inte har fått något fast valkretsmandat ska dock jämförelsetalet vid tilldelningen av det första mandatet vara lika med nomineringsgruppens röstetal.

Personligt röstetal

87 § Ett namns personliga röstetal är lika med antalet personröster som har lämnats för namnet under samma gruppbeteckning. För namn som fått personröster motsvarande det antal som anges i 66 och 77 §§ fastställs ett personligt röstetal. Det namn som har störst personligt röstetal tar första plats i ordningen och så vidare.

ANMÄLAN ATT FÖR FÅ LEDAMÖTER HAR UTSETTS

88 § Om mindre än hälften av det bestämda antalet ledamöter har blivit utsett vid val till kyrkofullmäktige eller stiftsfullmäktige, ska stiftsstyrelsen anmäla detta till Svenska kyrkans valprövningsnämnd. En sådan anmälan ska också göras om inget val har kunnat genomföras.

En anmälan enligt första stycket ska också göras om ett påbörjat val inte kunnat avslutas.

NÄRMARE BESTÄMMELSER

89 § Kyrkostyrelsen får utfärda närmare bestämmelser om genomförandet av de direkta valen.

ÖVERKLAGANDE

90 § Ett val enligt detta kapitel får överklagas hos Svenska kyrkans valprövningsnämnd.

Hos Valprövningsnämnden får följande beslut överklagas särskilt:

1. stiftsstyrelsens beslut om fördelning av fasta valkretsmandat för val till stiftsfullmäktige enligt 11 §,
2. stiftsfullmäktiges beslut om valkretsindelning för val till stiftsfullmäktige enligt 12 §,
3. kyrkostyrelsens beslut om fördelning av fasta valkretsmandat för val till kyrkomötet enligt 14 §,
4. stiftsstyrelsens beslut om indelning i valdistrikt enligt 17 §,
5. beslut i ärenden om registrering av gruppbeteckning,
6. stiftsstyrelsens beslut att fastställa grupp- och kandidatförteckningar enligt 33 §,
7. beslut i ärenden om valsedlar,
8. kyrkostyrelsens beslut om rättelse i röstlängd enligt 39 §, och
9. beslut att utse nya ledamöter eller ersättare.

Andra beslut enligt detta kapitel får överklagas endast i samband med att det val som beslutet gäller överklagas.

91 § Ett val eller ett beslut får överklagas av den som enligt röstlängden har rösträtt vid valet. I fråga om överklagande av beslut som avses i 90 § andra stycket 1, 2, 3, 4, 5, och 7 ska dock rösträtten i stället avgöras utifrån bestämmelserna i 33 kap. 2 §.

Ett beslut som avses i 90 § andra stycket 6 får endast överklagas av den som finns med på förteckningen och av den som har gjort anmälan av kandidater.

Ett beslut som avses i 90 § andra stycket 8 får endast överklagas av den som beslutet gäller.

Ett beslut som avses i 90 § andra stycket 9 får endast överklagas av den som enligt 33 kap. 2 § skulle ha haft rösträtt om beslutsdagen hade varit valdagen.

92 § Den som vill överklaga ett val eller ett beslut ska ge in skrivelsen med överklagandet till beslutsinstansen. Den ska ha kommit in till beslutsinstansen

1. i ärende enligt 90 § första stycket: tidigast dagen efter valdagen och senast inom tio dagar efter det att valet avslutades,
2. i ärende enligt 90 § andra stycket 1–4 och 7: senast inom tre veckor från den dag då det tillkännagavs på stiftets anslagstavla att protokollet över beslutet har justerats,
3. i ärende enligt 90 § andra stycket 5: senast inom en vecka från den dag då det tillkännagavs på stiftets anslagstavla att protokollet över beslutet har justerats,
4. i ärende enligt 90 § andra stycket 6: senast den 31 juli under valåret,
5. i ärende enligt 90 § andra stycket 8: senast tisdagen i veckan före valet, och
6. i ärende enligt 90 § andra stycket 9: senast inom tio dagar efter det att sammanräkningen avslutades.

93 § Valprövningsnämnden ska vid prövningen av ett överklagande upphäva ett val i den omfattning som det behövs och förordna om omval i hela den berörda valkretsen om

1. det vid förberedande och genomförande av valet har förekommit en åtgärd som ett kyrkligt organ svarar för som avviker från föreskriven ordning,
2. någon har hindrat röstningen,
3. avgivna röster har förvanskats, eller
4. någon har otillbörligen verkat vid valet på något annat sätt.

Kan rättelse åstadkommas genom en förnyad sammanräkning eller någon annan sådan mindre ingripande åtgärd, ska nämnden i stället uppdra åt beslutsinstansen att vidta sådan rättelse.

Rättelse enligt första eller andra stycket ska ske bara om det med fog kan antas att vad som förekommit har inverkat på valutgången.

Ett omval till stiftsfullmäktige eller kyrkomötet avser endast det antal fasta mandat och utjämningsmandat som tilldelades den berörda valkretsen vid det upphävda valet.

94 § Om ett visst beslut inte får överklagas eller om det ska överklagas i särskild ordning, får en omständighet som avses med beslutet inte åberopas vid prövning enligt 93 §.

95 § Valprövningsnämnden ska också upphäva ett val och besluta om omval av samtliga ledamöter och ersättare om stiftsstyrelsen har gjort en sådan anmälan som anges i

1. 88 § första stycket, eller
2. 88 § andra stycket.

För det fall en anmälan gjorts enligt 88 § andra stycket ska man vid omvalet utgå från de enligt 33 § fastställda grupp- och kandidatförteckningar som användes vid det ordinarie valet.

96 § Om Valprövningsnämnden beslutat om omval enligt 95 § ska sittande ledamöter och ersättare i beslutande och verkställande organ kvarstanna i sina uppdrag till dess att nya ledamöter har valts.

Motsvarande princip om förlängd mandatperiod ska gälla även för det fall att inga nya ledamöter eller ersättare har kunnat utses till kyrkomötet.

97 § Den som har valts till ledamot eller ersättare i kyrkofullmäktige, stiftsfullmäktige eller kyrkomötet utövar sitt uppdrag även om valet har överklagats. Ändras valet, intar en ny ledamot eller ersättare sin plats så snart ändringen har tillkännagivits.

39 kap.

21 §

Varje kyrkoråd ska på en förteckning ange fem personer som är valbara till kyrkomötet enligt 20 § andra stycket. Namnen ska tas upp i en följd under varandra.

Förteckningen ska vara inkommen till kyrkostyrelsen senast den dag då de ordinarie direkta kyrkovalen hålls i enlighet med 38 kap. *6 §*.

Förteckningen ska vara inkommen till kyrkostyrelsen senast den dag då de ordinarie direkta kyrkovalen hålls i enlighet med 38 kap. *7 §*.

Detta beslut träder i kraft den 1 januari 2031.

1.3 Förslag till ändringar i kyrkomötets beslut (SvKB 2025:5) om arbetsordning för kyrkomötet

Kyrkomötet beslutar i fråga om kyrkomötets beslut (SvKB 2025:5) om arbetsordning för kyrkomötet,

dels att 3 kap. 6 och 7 §§ ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 3 kap. 6 § utgår,

dels att 6 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	6 kap.
	1 §
Om *ordföranden finner att en viss fråga enligt kyrkoordningen eller arbetsordningen inte ska behandlas av kyrkomötet, ska ordföranden tillkännage det vid ett sammanträde i plenum med angivande av skälen för sitt ställningstagande*. En sådan fråga kan därefter behandlas av kyrkomötet, bara om kyrkomötet på yrkande av någon ledamot förklarar att det inte godkänner *ordförandens* bedömning.	Om *en viss fråga – som väckts genom en motion eller på annat sätt – inte ska behandlas av kyrkomötet enligt kyrkoordningen eller arbetsordningen, ska kyrkomötets presidium tillkännage det vid ett sammanträde i plenum. Presidiet ska ange skälen för sin bedömning*. En sådan fråga kan därefter behandlas av kyrkomötet, bara om kyrkomötet på yrkande av någon ledamot förklarar att det inte godkänner *presidiets* bedömning. *Utöver vad som framgår av första stycket, får kyrkomötets presidium, när det gäller en fråga i en motion som väckts till kyrkomötets första sammanträde, tillkännage vid ett sammanträde i plenum sin bedömning att frågan av synnerliga skäl inte ska behandlas av kyrkomötet. Presidiet ska även ange skälen för sin bedömning. En sådan fråga kan därefter behandlas av kyrkomötet, bara om kyrkomötet på yrkande av någon ledamot förklarar att det inte godkänner presidiets bedömning.*

Detta beslut träder i kraft den 1 januari 2028.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Inledning

Kyrkostyrelsen anförde i sin skrivelse KsSkr 2023:1 *Verksamhet och ekonomi för Svenska kyrkans nationella nivå 2024–2026* att styrelsen såg behov av att säkra och utveckla den demokratiska styrningen för framtiden och utreda hur den kan tryggas och upprätthållas till en lägre kostnad än i dag. Vidare framhölls att en utredning om kyrkans demokrati planerades att tillsättas under 2024. Efter att närmare behandlat uppdraget för en sådan utredning beslutade kyrkostyrelsen den 3 april 2024 om direktiv till en parlamentariskt sammansatt utredning om hållbara demokratiska strukturer. Utredningens direktiv, uppdrag och arbete – inklusive utredningens tolkning av direktiven och begränsningar – beskrivs i detta kapitel.

2.2 Utredningens direktiv

Det övergripande syftet med en demokratiutredning beskrivs i utredningens uppdrag som att säkra och utveckla den demokratiska styrningen för framtiden och utreda hur den kan tryggas och upprätthållas även under förändrade omständigheter som minskande medlemsantal, förändrad demografi och ekonomi. Det vill säga hur kan Svenska kyrkan på ett ändamålsenligt sätt – utifrån dagens och framtida förutsättningar sett både till engagemang och ekonomi – säkerställa en vital och livskraftig demokrati inom organisationen, se vidare *bilaga 1*.

Uppdraget omfattar strukturen på samtliga nivåer, för att säkra en långsiktigt hållbar demokratisk struktur för Svenska kyrkan. Utredningen ska även inhämta och analysera sådana prognoser och omvärldsdata som har relevans för förutsättningarna för ett långsiktigt hållbart engagemang och ansvarstagande i Svenska kyrkan, samt redogöra för hur de förslag utredningen lämnar är teologiskt förankrade i en luthersk folkkyrka. Under utredningens arbete ska även god kommunikation främjas.

Först i utredningens direktiv riktas ljuset mot den folkkyrkoteologiska grunden för Svenska kyrkan som en demokratisk kyrka. Där anges bland annat att kyrkoordningen drar en linje från församlingens gemenskap till den döpta människans delaktighet i kyrkan och hennes kallelse att förmedla kristen tro till ett konkret ansvar för att kyrkans uppgifter blir utförda. Vad gäller samhället, betonas i direktiven att utredningen bör beakta centrala utmaningar som demokratins ställning, frågor om digitalisering samt demografiska och ekonomiska förändringar.

Enligt direktiven ska i utredningen följande frågor beaktas särskilt:

- analysera och ta ställning till om det ska vara direkta val till de beslutande organen på alla tre nivåer,
- analysera och överväga de kyrkliga valens relation till de allmänna valen,
- analysera och ta ställning till ändamålsenlig storlek på de beslutande organen,
- analysera och ta ställning till ändamålsenlig längd på mandatperioder i de beslutande organen,
- analysera och ta ställning till sammanträdesfrekvens för kyrkomötet,
- analysera och överväga digitalisering i förhållande till kyrkomötets arbetsformer,
- beakta vilka möjligheter respektive utmaningar som en högre grad av digitalisering av valen skulle innebära,
- analysera och ta ställning till eventuellt undantag från spärren för nomineringsgrupper som har ett starkt stöd i en valkrets (stift), och att

- undersöka möjligheten att införa enhetsvalsedlar i de kyrkliga valen, bland annat utifrån aspekten att förenkla valsedelsdistributionen (mot bakgrund av kyrkomötets uppdrag 2023 att kyrkostyrelsen ska utreda införandet av enhetsvalsedlar).

Enligt direktiven får utredningen även i övrigt analysera och ta ställning till sådana närliggande demokrati- och valfrågor som bedöms ändamålsenliga utifrån utredningens övergripande syfte.

Ytterligare en fråga finns formulerad i direktiven, om att föreslå ändringar i kyrkoordningen som gör det möjligt att slå samman flera församlingar inom ett pastorat till ett valdistrikt. Frågan har inte behandlats av utredningen utan i stället omhändertagits som ett kyrkomötesuppdrag som läggs fram för kyrkomötet i kyrkostyrelsens skrivelse 2026:4 *Ändringar i kyrkoordningen m.m.*[1]

I övrigt innefattar utredningens uppdrag att i relevanta delar

- överväga om valsystemen i våra nordiska systerkyrkor har modeller som framgent skulle kunna tillämpas på Svenska kyrkan,
- analysera det nya systemet med digital förhandsröstning i den norska kyrkan och andra valsystem av relevans,
- redovisa beräknad kostnad och/eller potentiell besparing för förslagen,
- föreslå ändringar i kyrkoordningen och vid behov övergångsbestämmelser,
- följa vad som händer i de allmänna valen på området, och att
- bevaka utvecklingen på lagstiftningsområdet liksom pågående statliga utredningar, i relevanta ämnen.

2.3 Utredningens tolkning av direktiven

Direktiven anger ramarna för utredningen, övergripande syfte och vilka frågor som utredningen ska beaktas särskilt. Det är ett omfattande uppdrag med frågor av olika karaktär som är delvis beroende av varandra och på flera sätt rör grundläggande frågor för kyrkans verksamhet och identitet. Därför har utredningen – utifrån prognoser, omvärldsanalyser och relevanta data – ansett det helt nödvändigt att göra tolkningar och avgränsningar av uppdraget. Utredningen har löpande gjort omvärldsanalyser och tagit del av olika prognoser och data, utifrån vad som varit relevant för behandlingen av respektive fråga. Jämförelser har bland annat gjorts med de nordiska systerkyrkorna, andra kyrkor, det allmänna och andra civilsamhällesorganisationer.

Utredningen har fått i uppdrag att se på Svenska kyrkans demokratiska strukturer. Utredningen har fokuserat på att analysera och besvara de specifika frågorna i direktiven, vilka framgår av avsnitt 2.2 ovan. Det betyder att utredningen framför allt har fokuserat på frågor om kyrkovalen och de beslutande organen. Möjligheten att utreda närliggande frågor har utredningen gjort när det ansetts lämpligt med hänsyn till frågorna i direktiven. Utredningen vill dock särskilt betona att en stor del av det demokratiska arbetet sker på andra arenor än de beslutande organen och i kyrkovalet. En fungerande demokratisk struktur byggs kontinuerligt och inte enbart i samband med

[1] Vid utredningens första möte den 24 juni 2024 konstaterades att uppdraget om valdistriktsindelningen skulle behöva slutföras redan till hösten 2025 för att säkerställa att erforderliga systemlösningar skulle hinna komma på plats till kyrkovalet 2029. För att undvika att utredningen skulle behöva lägga fram ett delbetänkande enbart på grund av förevarande uppdrag från kyrkomötet, beslutades att låta uppdraget om valdistriktsindelningen tas om hand internt på kyrkokansliet. Se protokoll från utredningens möte den 24 juni 2024, KS 2024-1563.

kyrkovalen. Det demokratiska arbetet sköts inte bara av nomineringsgrupper och beslutande organ, utan av människor med många andra roller inom kyrkan. En viktig del av den demokratiska ordningen är också samspelet mellan de olika nivåerna.

Frågan om digitalisering i samband med val kan avse olika saker. Den mest utpräglade formen av digitalisering av val är någon form av e-röstning/digital röstning som sker i ett webbaserat röstningssystem som väljarna får logga in i med hjälp av exempelvis en e-legitimation. Digitala val kan dock även handla om att röstningen sker i en vallokal, men med hjälp av elektroniska röstningsmaskiner. Vidare kan olika processer och administrativa moment i valgenomförandet digitaliseras. Utredningen har tolkat att direktivet – om att beakta vilka möjligheter respektive utmaningar som en högre grad av digitalisering av valen skulle innebära – framför allt handlar om förutsättningarna för att införa någon form av e-röstning i kyrkovalet. Denna tolkning stödjer sig inte minst på det medskick utredningen fått att särskilt beakta och analysera det nya systemet med digital förtidsröstning i norska kyrkan.

Utredningens förslag gäller främst ändringar i Svenska kyrkans regelverk, även om utredningen analyserat mycket mer, exempelvis olika demokratifrämjande åtgärder. I vissa fall gör utredningen också ”medskick” som är avsedda att läsas som budskap utredningen särskilt vill lyfta utan att de utgör skarpa förslag.

I utredningens direktiv beskrivs också behovet av att beakta de förutsättningar som finns i dag och som kan förutspås för framtiden – sett både till engagemang och ekonomi. Utredningen har lagt stor vikt vid frågan om engagemang som en genomgripande utgångspunkt i arbetet.

Det har varit viktigt för utredningen att inte se direktivens frågor skilda från varandra, utan att fokusera på helhetslösningar eftersom de olika delarna av den demokratiska strukturen hänger ihop och är beroende av varandra. Vad det betyder för hur förslagen presenteras i betänkandet beskrivs närmare under *Läsanvisningar och disposition*.

2.3.1 Teologisk förankring

Utredningen ska enligt direktiven redogöra för hur de förslag som lämnas är teologiskt förankrade i en luthersk folkkyrka. I kapitel 3 och 4 finns en övergripande beskrivning av den folkkyrkoteologiska grunden för Svenska kyrkans demokratiska struktur. Utredningen har format en vision för arbetet som utgår från teologiska och demokratiska värden. Denna grund utgör utgångspunkten för utredningens samtliga förslag och medskick. Därmed finns en samlad teologisk förankring av utredningens förslag. Men som även tidigare konstaterats kan såväl kyrkovalen som andra delar av den demokratiska organisationen utformas på olika sätt och ändå vara förenliga med Svenska kyrkans tro och lära.

2.3.2 Utredningens syn på hållbarhet

En hållbar demokratisk struktur utifrån direktivens uppdrag handlar om att säkra en struktur som står stadigt på lång sikt, även under ändrade förutsättningar. Utredningen lägger vikt vid att förslagen bidrar till motståndskraft i de Svenska kyrkans demokrati för att säkra de demokratiska värdena. De senast framtagna medlemsprognoserna löper fram till år 2051, vilket gör att det finns relativt tillförlitliga data kring demografi och medlemsutveckling att förhålla sig till för det tidsperspektivet.

Även om Svenska kyrkans demokrati skiljer sig åt från det allmänna kan utredningen instämma i relevanta delar av den statliga demokratiutredningens beskrivning

av hållbar demokrati som ”en demokrati som kännetecknas av starka offentliga institutioner som kan fatta beslut effektivt, rättssäkert och transparent. Det förutsätter också att medborgarna har förtroende för demokratins institutioner och procedurer, att det demokratiska engagemanget är högt och att de flesta upplever att de kan påverka. En hållbar demokrati förutsätter slutligen att de mänskliga rättigheterna respekteras.”[2]

Utredningen beaktar också hållbarhet ur ytterligare aspekter. Den gängse definitionen av hållbar utveckling som används inom Svenska kyrkan är relevant för utredningen på så sätt att alla fyra hållbarhetsaspekter berörs av frågorna och måste finnas på plats för att skapa en hållbar verksamhet. Samtliga fyra dimensioner måste finnas närvarande och beaktas för att skapa en hållbar värld och hållbara verksamheter.[3] Svenska kyrkan har ett särskilt ansvar för att värna skapelsen genom att försöka minska sin egen klimatpåverkan och att använda jordens resurser på ett ansvarsfullt sätt.

2.3.3 Kostnadsberäkningar

I utredningens uppdrag ingår att redovisa beräknad kostnad och/eller potentiell besparing för de förslag utredningen lämnar. Svenska kyrkans ändrade ekonomiska förutsättningar på längre sikt och övriga förutsättningar med bäring på utredningens uppdrag beskrivs i kapitel 5. Utredningen har haft som utgångspunkt att den demokratiska nyttan av ett förslag måste vägas mot de risker och konsekvenser som förslaget kan medföra, inklusive uppskattade kostnader och potentiella besparingar. En utgångspunkt är dock att mindre komplexa strukturer i regel innebär potentiella besparingar, både vad gäller ekonomiska konsekvenser och hållbarhetsaspekter.

Utredningen visar på konsekvenserna för ekonomi och klimatpåverkan och utsläppsberäkningar för respektive förslag. I vissa fall har förslagen direkt ekonomisk påverkan, men i andra fall är det svårare att göra någon uppskattning och eventuella konsekvenser kan ses först på sikt. Beräkningar av klimatpåverkan och utsläppsberäkningar görs på samma sätt och med liknande metoder som ekonomiska beräkningar.

2.4 Avgränsningar

Uppdraget är omfattande och utöver de direkta frågorna i direktiven skulle det gå att identifiera i princip ett nästan obegränsat antal frågor som kan ses som demokratifrågor i Svenska kyrkan. Avgränsningar av uppdraget har varit helt nödvändiga. Som beskrivits ovan fokuserar utredningen på de frågor utredningen särskilt har att beakta enligt direktiven. Utredningen utreder inte generellt Svenska kyrkans organisation eller strukturfrågor i någon vidare mening, utan endast utifrån vad som behövs för direktivens frågor som rör kyrkovalen och de beslutande organen. Utredningen har inte analyserat församlingsråden.

Utredningen behandlar inte tillsynsfrågor, annat än att stiftens främjande och tillsyn i förhållande till de demokratiska organen diskuterats. Det har framför allt handlat om stiftens möjligheter att agera mot exempelvis ett demokratiskt valt organ, som agerar på ett sätt som strider mot kyrkoordningen eller som inte följer ett beslut från

2 SOU 2016:5 Låt fler forma framtiden s. 92.

3 Hållbar utveckling brukar definieras som en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra kommande generationers möjligheter att tillfredsställa sina behov. Inom Svenska kyrkan lyfts en fjärde dimension av hållbarhet, andlig eller existentiell hållbarhet, som komplement till de mer generellt etablerade tre dimensionerna av hållbarhet; ekonomisk, social och ekologisk hållbarhet.

en överprövningsinstans. Utifrån det uppdrag som givits utredningen och den tid som stått till förfogande, har det inte varit möjligt för utredningen att närmare analysera ändamålsenligheten av nuvarande regelverk. Utredningen anser dock att detta är frågor som bör utredas vidare, vilket behöver göras i annan ordning utifrån frågornas komplexitet och omfattning.[4] Beredskapsfrågor eller de demokratiska processerna under kris eller höjd beredskap analyseras inte närmare i utredningen, förutom i förhållande till kyrkomötets digitala arbetsformer. Utredningen har dock under arbetets gång uppmärksammat att det kan finnas anledning att se över behovet av en utredning som fokuserar på beredskapsfrågor i förhållande till hur kyrkans demokratiska processer kan upprätthållas även under kris och höjd beredskap.

Människors engagemang i och för kyrkan, framför allt ungas förutsättningar, har varit central för utredningen, men utredningen har i enlighet med direktivet fokuserat på engagemang som förtroendevald i Svenska kyrkan i de direktvalda organen, inte idealitet generellt.

2.5 Utredningens arbetssätt

Utredningen har bedrivits på sedvanligt sätt. Utredningen har sammanträtt regelbundet och haft både fysiska och digitala sammanträden. Till sina sammanträden har utredningen bjudit in Svenska Kyrkans Unga, kyrkomötets presidium och kansli, samt medarbetare från kyrkostyrelsens valkansli. Dessutom har en rad medarbetare från kyrkokansliet bistått med fakta och kompetens kring utredningens frågor.

Representanter för utredningen har deltagit vid stiftspresidieöverläggningarna under våren 2025, vid kyrkostyrelsens sammanträde och biskopsmötet i februari 2026. Digitala möten har hållits med företrädare för alla nomineringsgrupper som är representerade i kyrkomötet. Omvärldsanalyser, prognoser och faktaunderlag har inhämtats av utredningens sekretariat.

Flera av direktivens frågor har behandlats i tidigare utredningar och diskuterats kontinuerligt. Detta har utredningen tagit del av, samtidigt som utredningen prioriterat att vara framåtblickande. Det innebär bland annat att utredningen inte alltid ingående redogör för tidigare utredningar och diskussioner i detta betänkande där de olika frågorna behandlas.[5]

De utmaningar som lyfts i utredningens direktiv har utredningen närmare beskrivit i anslutning till respektive avdelning. I ett inledande skede har utredningen formulerat vissa ”principer” för arbetet, i syfte att skapa en trygghet i samtalet. Det har varit viktigt med en öppenhet i utredningsgruppen. Tankar har kunnat lyftas, i medvetenhet om att det finns en vilja att lyssna, men också en frihet att kunna få tänka om och ändra sig. Utredningen har prövat idéer, lyft på stenar, vänt och vridit på förslag och konsekvenser med en gemensam vilja att förstå och utveckla. Det har varit särskilt viktigt mot bakgrund av att flera av utredningens frågor diskuterats under en längre tid och det är väl känt att det finns olika perspektiv. I vissa frågor har utredningen fått konstatera att en enighet om vad som ska föreslås inte är möjlig, trots en enighet kring de övergripande värderingarna. Även om utredningen inte nått konsensus i alla frågor lämnas ett gemensamt betänkande som hela utredningsgruppen står bakom. Genom

4 Se vidare utredningens medskick i avsnitt 11.5.4

5 En bakgrund till tidigare behandling av frågor om kyrkovalen och om de beslutande organen finns i bilagan till utredningens direktiv. Se gärna vidare i de tidigare utredningarna kring Svenska kyrkans demokrati som det hänvisas till där för en redogörelse av tidigare diskussion. I detta betänkande finns endast mer kortfattade redogörelser av tidigare behandling kring frågor om kyrkovalen och de beslutande organen.

att redogöra för inte bara fakta utan också redovisa olika tankegångar och skilda perspektiv är utredningens förhoppning att betänkandet kan utgöra ett underlag för både kunskap och att reflektera kring.

2.6 Begrepp

Utredningen använder många mer eller mindre kända begrepp kring demografi, teologi och Svenska kyrkans organisation. I regel försöker utredningen beskriva begrepp när de används i texten. I många fall används församling, även när det kan avse även pastorat. Är det av betydelse beskrivs en församling som inte ingår i ett pastorat som en självständig församling. När det gäller utländska kyrkor förenklas deras namn, exempelvis kallas Den norske kirke för den norska kyrkan.

AVDELNING I

SVENSKA KYRKANS DEMOKRATISKA STRUKTUR

3 Teologisk utgångspunkt och historisk bakgrund till Svenska kyrkans demokratiska struktur

3.1 Inledning

Svenska kyrkans strukturer och beslutsformer ska ge goda förutsättningar för kyrkan att fullgöra sin kallelse och för församlingarna att fullgöra den grundläggande uppgiften; att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva diakoni och mission. De demokratiska strukturerna är ett sätt att ordna delar av det gemensamma ansvaret och beslutsfattandet. Kyrkans organisation är inte ett ändamål i sig och den demokratiska organisationen ska förstås inom denna kyrkliga och teologiska ram. Svenska kyrkans besluts- och organisationsformer ska bedömas utifrån hur väl de tjänar församlingens grundläggande uppgift och Svenska kyrkans tro, bekännelse och lära. Det gemensamma ansvaret är en bärande princip i Svenska kyrkan. Det innebär inte att alla uppdrag i kyrkan är likadana eller utbytbara. Förtroendevalda, andra döpta och de som innehar vigningstjänsten har del i samma kyrkas uppdrag men bär olika ansvar och utövar olika mandat.

Kapitlet syftar till att ge en teologisk utgångspunkt rörande kyrkans demokratiska ordning samt en bakgrund till hur tanken om ett gemensamt ansvar framträder historiskt och i dag.

3.2 Kyrkans uppdrag, delaktighet och demokratiska beslutsformer

I dopet kallas människan till ett liv i Kristi efterföljd och till delaktighet i kyrkans uppdrag att föra ut evangelium i världen. Tillhörighet och delaktighet i kyrkan är inte belöningar för en stark eller säker tro. Delaktighet i kyrkans styre har sin grund i den kristna människosynen om människan som fri, lärande och ansvarstagande. I den evangelisk-lutherska teologin betonas att varje människa är bemyndigad att ta ansvar. Kyrkan är en gemenskap där evangeliet räcks åt människan. Detta utesluter inte att olika uppdrag inom kyrkan medför olika krav på kunskap, ansvar och förpliktelse till kyrkans tro, bekännelse och lära.

Det allmänna prästadömet innebär att alla döpta har samma värde inför Gud och är kallade till delaktighet och ansvar i kyrkans liv. Denna grundläggande jämlikhet upphäver inte de skilda uppdrag och särskilda ansvar som anförtrotts olika personer och organ i kyrkan. Det allmänna prästadömet utgör en viktig teologisk utgångspunkt för alla döptas delaktighet och ansvar i kyrkans liv. Hur denna delaktighet organisatoriskt och demokratiskt kommer till uttryck är däremot en fråga om kyrklig ordning och kan gestaltas på olika sätt.

Det gemensamma ansvaret mellan förtroendevalda och vigningstjänsten är den grundläggande principen för Svenska kyrkans beslutsfattande. Det gemensamma ansvaret vilar på en luthersk syn på kristen tro och kyrkans uppdrag. Det gemensamma ansvaret innebär inte att alla uppdrag i kyrkan är likadana eller utbytbara. Förtroendevalda, andra döpta och de som innehar vigningstjänsten har del i samma kyrkas uppdrag men bär olika ansvar och utövar olika mandat. Inom vigningstjänsten finns särskilda ansvar som följer av vigningslöftena och kyrkans ordning. Biskopen har ett särskilt ansvar för att evangeliet förkunnas rent och klart och att sakramenten förvaltas enligt kyrkans bekännelse och ordning, för ledning och tillsyn och för att vårda och värna kyrkans enhet. Detta ansvar utövas i samspel med kyrkans demokratiska orga-

nisation men kan inte härledas ur eller överföras till denna. Den demokratiska organisationen och vigningstjänsten är därför inte två konkurrerande maktcentra utan olika former för ansvar inom en och samma kyrka och för samma grundläggande uppgift.

Varken Bibeln eller kyrkans bekännelseskrifter ger konkreta riktlinjer för hur kyrkans organisation ska vara uppbyggd. I Augsburgska bekännelsen konstateras att kyrkans yttre kan se olika ut så länge som evangeliet rent förkunnas och sakramenten rätt förvaltas. Det är inte nödvändigt att ”nedärvda människobud eller religiösa bruk eller yttre, av människor föreskrivna former för gudsdyrkan överallt äro lika.”[6] Lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan fastställer att Svenska kyrkan ska ha en demokratisk organisation utan att närmare reglera hur den ska utformas. Kyrkoordningen reglerar ordningen för den demokratiska strukturen genom bestämmelser om beslutsfattande och val. I beskrivningen av kyrkoordningens syfte konstateras att ”ett evangelisk-lutherskt kyrkosamfund har stor frihet att utforma sin organisation utifrån vad som i varje tid bedöms som mest ändamålsenligt”[7]. Svenska kyrkans demokratiska ordning kan motiveras teologiskt men är en organisationsform som utvecklats utifrån olika val som gjorts i olika historiska sammanhang. Den demokratiska organisationen ger former för delaktighet och beslutsfattande men är inte källa till kyrkans tro. Kyrkans beslut och ordningar står under evangeliet och ska tjäna den tro, bekännelse och lära som Svenska kyrkan är förpliktad till.

3.3 Historisk bakgrund

Gemensamt beslutsfattande och ett gemensamt ansvar för kyrkans uppdrag kan på olika sätt spåras som en del av kyrkans styre historiskt. Svenska kyrkan har under århundraden varit en integrerad del i det svenska samhället, där socknen som organisationsform hanterade både kyrkliga och samhälleliga angelägenheter. Genom historien har kyrka och samhälle format och formats av varandra. Kyrkan har påverkat samhället, i allt från fattigvård och folkskola till modern socialpolitik och internationellt bistånd. I mycket har kyrkans beslutsordningar knutit an till men även påverkat vad som har gällt i det samhälle där kyrkan har verkat.

Kristendomens etablerande ledde till en romersk-katolsk kyrkoprovins i Norden och den nuvarande stiftsindelningen började formas. I samband med detta inleddes också ett omfattande kyrkobyggande och en lokal organisation i kyrkan byggdes upp i form av socknar. Den kanoniska rätten som gav påven och kyrkan ett större inflytande gällde under katolsk tid i Sverige, men fortfarande fanns delar från tidigare rättsordning kvar där kungen genom landskapslagarna hade stort inflytande över biskopsval och sockenmännen över prästers utnämnande.[8] Den gamla rättsordningen kom på sätt och vis att kollidera med den kanoniska rätten. Socknens präst kom att personifiera samhörigheten med biskopsämbetet och den katolska kyrkan, men hans mandat begränsades genom den ställning som gavs andra roller i socknen i och med att tidigare rättsordningar levde kvar. Landskapslagarna beskriver hur kyrkvärdarna hade ansvar att tillsammans med kyrkoherden hantera socknens räkenskaper, kyrkobygge, skötsel av kyrkan och i vissa fall också tillsynen av sockenbornas moraliska och kristna vandel (kyrkotukt). Kyrkvärdarna kunde också ha ett inflytande i prästvalet. Detta visar på ett gemensamt ansvar mellan kyrkoherden och socknens förtroendemän

6 Augsburgska bekännelsen (Confessio Augustana) CA 1530 art VII. Augsburg (utdrag).pdf
7 Kyrkoordningen, Inledning till kyrkoordningen.
8 Ekström, Sören Svenska kyrkan i utveckling – Historia, identitet, verksamhet och organisation. Verbum. Stockholm 1999.

i beslut som gällde kyrkans förvaltning i vid mening. Det kan också sägas gestalta en relation mellan kyrkan som helhet – episkopatet, påven – företrädd av prästen och den lokala församlingen, företrädd av kyrkvärdarna.

Genom bekräftandet av reformationen år 1593 fastlades Svenska kyrkans grundläggande beskrivning av kyrkans tro, bekännelse och lära. Sverige var inte längre en del av den romersk-katolska kyrkan. Kyrkan fick i stället en stark anknytning till staten och kungamakten, det innebar också att statens makt stärktes på bekostnad av kyrkans. Kyrkan blev en enhetskyrka, både kyrka och stat byggde på en evangelisk-luthersk tro och nation. Traditionen med delad makt och delat ansvar fortsatte efter reformationen. Genom lokala regleringar och stiftens stadgar reglerades hur socknen skulle styras. Denna maktdelning uttrycks i 1686 års kyrkolag genom kyrkkistan.[9] Varje församling skulle ha en eller flera kistor med tre lås för kyrkans egendom, där kyrkoherden innehade en nyckel, kyrkvärden en och den tredje innehades av en av sexmännen. Sexmännen var lekmannaföreträdare som valdes av sockenborna. Namnet kom av att det ursprungligen ofta var sex personer som valdes. Sexmännen hade bland annat som ansvar att bistå i kyrkotukt och underhåll av egendom. Kyrkkistan kan i efterhand ses som en talande historisk bild för den samverkan mellan prästerligt och lekmannamässigt ansvar som i senare tid fått andra och mer utvecklade kyrkorättsliga former. I 1686 års kyrkolag formulerades det som:

> Var kyrka i städer och å landet skall hava en, eller där så behöves, flera kistor med tre lås, däruti kyrkans egendom i penningar, guld, silver, kläder, tenn, koppar, räkenskapsboken […] samt annat […] skall bliva förvarat. Den ena nyckeln behåller kyrkoherden, den andra kyrkvärden, och den tredje en av sexmännen; och må intet där uttagas utan i dessa tre personers närvaro.[10]

Det var inte bara på lokal nivå det fanns en samverkan mellan präster och lekmän även vid den här tiden. I ståndsriksdagen beslutade alla stånd i kyrkliga ärenden. I och med representationsreformen 1866 avskaffades ståndsriksdagen och en tvåkammarriksdag infördes där prästerna saknade given representation. Riksdagen beslutade fortsatt i kyrkliga ärenden men som ett komplement till den nya riksdagen etablerades Svenska kyrkans allmänna kyrkomöte. Hälften av de valda platserna reserverades för präster och hälften för lekmän, vilket ska ses som en tydlig effektuering av det gemensamma ansvaret.

Med 1900-talet växte det stora lekmannaengagemanget för hela församlingens arbete fram och även en kraftigt utbyggd förtroendevald organisation på alla nivåer inom kyrkan. Under 1900-talet tillkom även ett partipolitiskt inslag i engagemanget då riksdagspartierna kom att bli aktiva i kyrkliga val under 1930-talet.[11]

Genom 1930 års lag om församlingsstyrelse ersattes eller kompletterades kyrkostämman med kyrkofullmäktige. Med anledning av allt större församlingar ansågs detta utgöra en mer stabil form för beslutsfattande. Kyrkofullmäktiges modell för beslutsfattande utformades efter den borgerliga kommunen, och det proportionella valsystemet innebar att mandaten i fullmäktige fördelades proportionellt mellan de grupper som församlingsborna röstat fram. Valets grupper kom i praktiken att bestå av de politiska partierna.

---

9 1686 års kyrkolag innebar en samlad kyrklig lagstiftning som ersattes först genom kyrkolagen som trädde i kraft 1993

10 1686 års kyrkolag (Kyrkio-Lag och ordning)

11 Ekström, 1999.

År 1948 fick lekfolk majoritet i kyrkomötet och i och med kyrkomötesreformen 1982 upphörde kategoriuppdelningen av kyrkomötets platser. I samband med reformen inrättades kyrkomötets centralstyrelse samt läronämnden. Kyrkomötets arbetsformer liknade riksdagens och det fanns ett starkt partipolitiskt engagemang.[12] Efter relationsändringen används begreppet nomineringsgrupper för de grupper som samlar de förtroendevalda i kyrkliga val.[13]

På 1970-talet etablerades begreppet den dubbla ansvarslinjen för att betona det gemensamma men åtskilda ansvaret, där prästerna ansvarade för förkunnelse och gudstjänst medan förtroendevalda hade ansvar för den yttre förvaltningen. Under 1990-talet började man i stället tala om den gemensamma ansvarslinjen. Den innebar ett bredare gemensamt ansvar för kyrkans verksamhet och styrning, utan att de särskilda ansvar som är knutna till vigningstjänsten upphörde eller blev utbytbara mot den demokratiska organisationens ansvar.

I början av 1900-talet började begreppet folkkyrka användas i samband med samtal om Svenska kyrkans uppdrag och identitet. Vid den här tiden stod Svenska kyrkan inför många utmaningar med anledning av stora samhällsförändringar och begreppet folkkyrka kom att laddas med olika föreställningar om kyrka, samhälle, folk och kultur utifrån tidens skeenden.[14] Hur begreppet folkkyrka används och förstås har skiftat med tid och olika perspektiv på begreppet har också kontinuerligt funnits.

Den öppna folkkyrkan ligger till grund för synen på kyrkotillhörigheten där dopet är huvudvägen in i kyrkan. Den starka ställning som förtroendevalda har inom Svenska kyrkan upplevs ofta höra till den öppna folkkyrkans karaktär.[15] Hur Svenska kyrkans identitet som en rikstäckande och öppen folkkyrka påverkas av ändrade förutsättningar är ett ständigt pågående samtal. Delvis beroende av hur identiteten som folkkyrka förstås kan också olika faktorer och utmaningar förstås och bemötas på olika sätt. [16] För utredningens uppdrag är det tillräckligt att konstatera att begreppet folkkyrka inte har en enkel definition och att begreppet måste förstås i kontext av olika tiders samhällen, konflikter och skeenden. Den öppna folkkyrkan innebär en kyrka som bär evangeliet och firar gudstjänst över hela landet och som är öppen för människor utan krav på en viss grad av trosvisshet eller kyrkligt engagemang.

Relationsändringen

Redan 1850 lades den första riksdagsmotionen fram om ett upphävande av sambandet mellan stat och kyrka. Inom kyrkan fanns dock en övervägande opinion som var negativ till ett sådant skiljande. Det kom att dröja till mitten av 1900-talet innan frågan återigen aktualiserades i form av en mer grundläggande diskussion genom den kyrkastatutredning som inleddes 1958. År 1951 hade också en ny religionslagstiftning trätt i kraft som gav rätten att träda ur Svenska kyrkan utan att ansluta sig till något annat kristet samfund.[17]

1958 års utredning rörande förhållandet mellan staten och Svenska kyrkan pågick under tio år och följdes av flera utredningar om relationen mellan kyrkan och staten

12 Brohed Ingmar, Sveriges kyrkohistoria – Religionsfrihetens och ekumenikens tid. Verbum. Stockholm 2005.

13 I avsnitt 8.10 finns en beskrivning av nomineringsgrupperna under tiden från relationsändringen.

14 Ideström Jonas, Folkkyrkotanken – Innehåll och utmaningar. En översikt av studier under 2000-talet. Svenska kyrkans forskningsenhet, kyrkokansliet, Uppsala. 2012.

15 Ekström, 1999.

16 Olika perspektiv kring detta lyfts exempelvis i rapporterna från projektet ”Folkkyrka i minoritet”, Thidevall, Sven (red.).

17 År 1860 gavs rätten att utträda ur Svenska kyrkan men först 1951 kunde utträde ske utan att ansluta sig till ett annat kristet samfund.

samt arbete med kyrkliga reformer. 1982 års kyrkomötesreform gav kyrkan ökat mandat att fatta beslut i inomkyrkliga frågor.[18]

Den av regeringen tillsatta kyrkoberedningen lämnade sitt förslag 1994 och riksdag och kyrkomöte fattade sedan 1995, med stor majoritet, principbeslutet om nya relationer mellan stat och kyrka, till stor del grundat på beredningens förslag. Därefter följde flera utredningar innan slutligen lagen om Svenska kyrkan antogs 1998 och kyrkomötet 1999 beslutade om en ny kyrkoordning. Relationsändringen, då Svenska kyrkan upphörde att vara statskyrka, och den nya organisationen för Svenska kyrkan kom att gälla från den 1 januari 2000. Den nya relationen mellan kyrka och stat hade alltså utvecklats under en lång tid och var resultatet av arbeten och beslut som fattats under en period av över hundra år.[19]

De två första paragraferna i lagen om Svenska kyrkan fastställer att Svenska kyrkan är ett evangelisk-lutherskt trossamfund som framträder som församlingar och stift och också har nationella organ, samt att Svenska kyrkan är en öppen folkkyrka, som i samverkan mellan en demokratisk organisation och kyrkans ämbete bedriver en rikstäckande verksamhet. Motsvarande skrivningar om ett demokratiskt styre i kyrkan fanns även i kyrkolagen (1992:300), bland annat genom att där angavs att ”[g]enom sina församlingar upprätthåller Svenska kyrkan en på demokratisk grund uppbyggd riksomfattande verksamhet”.[20]

Svenska kyrkans demokratiska organisation liknar alltjämt i mångt och mycket hur val och beslutsfattande sker i det offentliga. I och med relationsändringen kom också frågan om hur de kyrkliga valen skulle utformas att diskuteras. Sedan 1930-talet hade valen till kyrkofullmäktige varit direkta, medan val till stiftsfullmäktige och kyrkomöte varit indirekta. I samband med relationsändringen beslutades att samtliga val skulle vara direkta och 2001 genomfördes det första kyrkovalet med direkta val till alla tre nivåer.[21]

3.4 Sammanfattande slutsats

Svenska kyrkans demokratiska struktur ska förstås som en ordning för delaktighet, ansvar och gemensamt beslutsfattande inom kyrkan. Den kan motiveras teologiskt bland annat utifrån de döptas gemensamma kallelse, människans värdighet och ansvar samt en evangelisk-luthersk syn på förvaltarskap. Någon bestämd demokratisk utformning följer däremot inte av evangeliet eller bekännelsen.

Organisationens uppgift är att skapa goda förutsättningar för kyrkan att fullgöra sin kallelse och för församlingen att fullgöra den grundläggande uppgiften; att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva diakoni och mission. Det gemensamma ansvaret utövas genom olika uppdrag. Vigningstjänsten – och särskilt biskopens uppdrag att svara för evangeliets rena förkunnelse, sakramentens rätta förvaltande, ledning, tillsyn och kyrkans enhet – har ett eget ansvar som inte ersätts av den demokratiska organisationens beslutsfattande.

Svenska kyrkans ordning förenar således en bred demokratisk delaktighet med ett särskilt ansvar knutet till vigningstjänsten. Hur de demokratiska formerna närmare utformas kan och kommer att förändras – förändringar som ska bedömas utifrån hur

18 Brohed, 2005.
19 Ekström, 1999.
20 Kyrkolagen 1992:300 2§
21 Kyrkovalets utformning och relationen mellan kyrkovalet och de allmänna valen beskrivs mer utförligt i kapitel 8.

väl de tjänar kyrkans tro, bekännelse och lära och kyrkans grundläggande uppgift. Kyrkan kan genom mindre omställningar möta förändringar samtidigt som dess uppdrag kvarstår och ges bättre förutsättningar.

4 Teologi plus demokrati är lika med vision

4.1 Inledning

Svenska kyrkans demokratiska ordning vilar på principen om den gemensamma ansvarslinjen och på en representativ demokrati med förtroendevalda. Som beskrivits i föregående kapitel finns det historiska och teologiska anledningar till denna demokratiska struktur. Utredningens utgångspunkt är den demokratiska ordning som kyrkan har och utredningen avser inte att göra en specifik definition av begreppet demokrati eller att mäta graden av demokrati i kyrkan. För de analyser och överväganden som görs i utredningen är det ändå relevant att visa på att det finns olika aspekter och perspektiv på demokratibegreppet, samt att teologiska och demokratiska principer samspelar. Detta samspel formuleras i utredningens vision och målbild som utgör en grund för utredningens analyser och för vilka överväganden och förslag utredningen lyfter fram.

Först i detta kapitel beskrivs översiktligt hur demokratibegreppet kan förstås, samt exempel på olika demokratiska principer och kriterier. Efter detta beskrivs utredningens vision och målbild.

4.2 Demokratibegreppet

Teori och modeller

Det finns olika modeller och teoretiska ramverk som vanligtvis används för att påvisa om ett styre är demokratiskt samt vilka kriterier eller principer som behöver uppfyllas för att tala om en fungerande demokrati. Sådana teoretiska modeller visar idealtyper av demokrati men innehåller också vissa faktorer som bör ses som centrala för en faktiskt existerande demokrati. Olika demokratidefinitioner innehåller kriterier som formuleras på lite olika sätt men med likartad betydelse.

Den kanske mest vedertagna modellen inom statsvetenskapen är Robert Dahls fem kriterier för en proceduriell demokrati. Kriterierna är utformade utifrån ett demokratiskt styre i en stat men är också möjliga att applicera på demokrati inom en organisation. Dahls kriterier var exempelvis en del av den demokratiska utgångspunkten i det första delbetänkandet från *Utredningen om demokrati och delaktighet i Svenska kyrkan* (i förevarande betänkande ibland refererad till som 2003 års demokratiutredning). De fem kriterierna är följande:[22]

- *Effektivt deltagande.* Innebörden av ett effektivt deltagande handlar om människors lika möjlighet till faktiskt inflytande, att uttrycka sina åsikter och påverka beslutsprocesserna.
- *Politisk jämlikhet.* Den politiska jämlikheten i beslut handlar i en representativ demokrati framför allt om lika rösträtt där allas röst ska vara lika mycket värd.

22 SKU 2005:2 *Demokratin är en successiv uppenbarelse*. Delbetänkande av 2003 års utredning *Demokrati och delaktighet i Svenska kyrkan.* Ursprungligen i Dahl, Robert *Democracy and its critics* Yale University Press. New Haven/London 1989.

- *Upplyst kunnande.* För att kunna påverka och delta behöver människor ha förståelse för processen och möjlighet att bilda sig en uppfattning genom information och kunskap.
- *Kontroll av dagordningen.* Med detta kriterium menas att alla ska kunna ha makt över vilka frågor som lyfts och behandlas.
- *Inkludering* syftar till att alla invånare (utom minderåriga) ska erhålla de rättigheter som övriga listade kriterier innebär.

Syftet med Dahls fem kriterier är att definiera en ideal demokratisk styrelseordning där folket utövar makten på ett jämlikt sätt. En representativ demokrati förutsätter också möjlighet till ansvarsutkrävande av de företrädare som valts. I dessa kriterier kan de utmaningar och skiljelinjer urskiljas som finns gällande utformningen av kyrkans demokratiska struktur; hur ska exempelvis valen utformas för att nå politisk jämlikhet, vilka utgör kyrkan och hur ser påverkansbanorna ut? Det går samtidigt att konstatera att det går att göra förändringar i utformningen av den demokratiska strukturen utan att frångå principerna i Dahls kriterier.

Det norska forskningsinstitutet KIFO *(Institutt for kirke-, religions- og livssynsforskning)* har en motsvarande utgångspunkt i sin utvärdering av det norska kyrkovalet 2019, men definierar demokratibegreppet utifrån statsvetaren Joshua Cohens tre kriterier bredd, djup och räckvidd:[23]

- *Bredd* ska förstås både kvantitativt och kvalitativt. Den kvantitativa delen handlar om hur många som deltar i den demokratiska processen. Den kvalitativa delen är svårare att mäta men handlar om mångfalden i deltagandet och representationen, i vilken grad de grupper som berörs av besluten fångas upp i valdeltagandet och genom deltagande i demokratiska processen.
- *Djup* handlar om graden av involvering. Deltagandet i de demokratiska processerna kan innebära att man röstar, eller deltar exempelvis som förtroendevald. Kriteriet handlar både om hur människor deltar och i vilken grad det finns kunskap och förståelse för processen.
- Kriteriet *räckvidd* handlar om påverkansmöjligheter, i vilken grad de som berörs av beslut också kan påverka dem.

Innebörden av kriterierna liknar Dahls principer. De tre kriterierna har påverkan på varandra och kan inte endast bedömas separat. Exempelvis har i kyrkovalen samtliga (röstberättigade) medlemmar rösträtt, samtidigt som det kan sägas vara relativt ojämnt vilka som påverkar genom att rösta eller kandidera som förtroendevalda. Demokratikriterierna och hur de kan tolkas i Svenska kyrkans kontext kan ses som ett komplement till den teologiska grunden. De kan utgöra ett stöd i på vilket sätt den demokratiska strukturen behöver stärkas och vilka eventuella förändringar som gagnar kyrkan på längre sikt.

Olika perspektiv på demokrati

Ett demokratiskt styre är uppbyggt av den formella demokratiska strukturen med dess ordningar och organ, men också av de människor, engagemang och relationer som

[23] KIFO (Institutt for kirke-, religions- og livssynsforskning) *Et demokrati i endring – En analyse av kirkevalget 2019.* Rapport 2020:2. För mer om Cohens demokratikriterier se ursprunglig källa Cohen, Joshua (1989). *Deliberation and Democratic Legitimacy*. I Alan Hamlin & Philip Pettit (red.), *The Good Polity: Normative Analysis of the State*. Oxford: Basil Blackwell.

strukturerna kräver för att fungera. Demokratins former, inom ramarna för de grundläggande principerna, är föränderliga och hur ett demokratiskt system bäst utformas är beroende av en rad olika faktorer utifrån samhälle, historia, organisationsform, demografi etcetera. Den representativa demokratin kan bedömas utifrån hur väl de folkvalda representerar väljarnas åsikter men en demokratisk organisation handlar om mer än valsystemet och vad som händer på valdagen. En demokratisk organisation handlar också om det vardagliga och förutsätter en demokratisk kultur genom fria samtal, deltagande och engagemang.

Demokrati kan förstås och värderas utifrån olika perspektiv. Det går att se på demokrati både som en beslutsordning och som en värdegrund. Demokrati som beslutsordning innebär fokus på demokratin som system, en metod för att fatta beslut på ett legitimt sätt. Att se demokrati som värdegrund innebär att demokratiska principer har ett egenvärde och fokus ligger på människors lika rättigheter och värde. Perspektiven behöver inte stå emot varandra, även om olika fokus kan leda till skilda bedömningar av ett demokratiskt system. En demokratisk beslutsordning kräver i praktiken att demokratiska värden är uppfyllda för att besluten ska vara legitima.

Demokratin ger majoriteten mandat att verkställa sin politik, men den makten begränsas av den enskildes grundläggande rättigheter. Demokratiska beslutsordningar bygger på samarbete över tid och förutsätter acceptans för hur beslut fattas snarare än enighet om innehållet. Det kräver lojalitet med fattade beslut. Den lojaliteten begränsas i sin tur av skyddet för den enskilde.

Det finns också skillnader mellan hur demokratimodeller används och hur demokrati bedöms beroende på om det rör en politisk (”allmän”) demokrati eller inomorganisatorisk demokrati. Framför allt består skillnaden i att i det allmänpolitiska sammanhanget ska alla ha samma inflytande, medan i en organisations demokrati är ofta utgångspunkten att de som engagerar sig starkast också bör ha mest inflytande. Kraven på en fungerande demokratimodell för det allmänna politiska systemet är högre än i en organisation eftersom det där handlar om beslut som berör alla medborgare. Vilken demokratimodell som sätts i fokus har betydelse för hur graden av demokrati värderas.

För utredningens uppdrag behöver inte närmare definitioner av demokrati göras, det är tillräckligt att konstatera att en demokratisk ordning är given och att kyrkans demokratiska struktur i form av processer och beslutsordningar kräver delaktighet och inkludering. Demokratifrågor och demokratiutveckling i snäv bemärkelse, som styrelseskick och organisatoriska beslutsordningar, är inte kyrkans grundläggande kallelse. Men de värden demokratin vilar på, om varje människas frihet och okränkbara värde, är förbundet med kyrkans uppdrag och ett uttryck för det gemensamma ansvaret.

Som för andra organisationer behövs ett kontinuerligt samtal om hur styret fungerar, även om det för Svenska kyrkan kan vara mer komplext då kyrkan på många sätt är en speciell organisation med form både av en civilsamhällesorganisation och en samhällsinstitution. Inom kyrkans demokratiska struktur ryms både ordningar som liknar det allmännas och som har folkrörelsedemokratins kännetecken kring medlemskap och ideellt engagemang.

4.3 Utredningens vision och målbild för Svenska kyrkans demokratiska struktur

Som beskrivits i föregående kapitel har kyrkans demokratiska organisation sin utgångspunkt i den kristna lutherska människosynen och principen om det gemensamma ansvaret. Utredningen ser inte behov av att närmare definiera begreppet demokrati och konstaterar att teologiska och demokratiska begrepp syftar till liknande värden om människors delaktighet och ansvar. Synen på människan som ansvarig och med förmåga att tillsammans med andra forma tillvaron, i enlighet med idéer om gott och rätt, förenar kyrkans människosyn med den syn på människan som ligger till grund för demokratin.

Som en utgångspunkt för utredningens analys och slutsatser har en vision och målbild formulerats, för att ha uttryckligt formulerade värden att utgå ifrån. Visionen och målbilden har utformats utifrån utredningens analys av förutsättningar och utmaningar, samtidigt som de utgör en utgångspunkt för de förslag och överväganden som lyfts fram. Visionen visar de principer som präglar – och fortsatt ska prägla – de demokratiska strukturerna i kyrkan. Målbilden utgör en konkretisering av visionen, i form av värden att sträva efter. Visionen och målbilden sammanfattar vad utredningens förslag syftar att bidra till.

VISION FÖR SVENSKA KYRKANS DEMOKRATISKA STRUKTUR

En långsiktigt hållbar, inkluderande, tydlig och realistisk demokratisk struktur i enlighet med principen om den gemensamma ansvarslinjen – till stöd för kyrkans uppdrag att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva diakoni och mission.

MÅLBILD FÖR SVENSKA KYRKANS DEMOKRATISKA STRUKTUR

En sammanhållen kyrka

Den demokratiska strukturen – dess organisation, processer och val – är förståelig och accepterad. De olika nivåernas, organens och rollernas uppdrag är tydligt. Det finns ett tydligt definierat gemensamt ansvar samt väletablerade och konstruktiva relationer både horisontellt och vertikalt.

En episkopal kyrka

Den demokratiska strukturen synliggör och värnar Svenska kyrkans episkopala identitet. Svenska kyrkans två samverkande dimensioner – en demokratisk och episkopal kyrka – avspeglas i det konstitutionella systemet.

En hög delaktighet

Regelverk, arbetssätt och processer underlättar för fler att delta i den demokratiska processen. Det finns ett klimat som skapar trygga och dedikerade förtroendevalda.
De beslutande organen utgör en sammansättning av bred representation och det finns bra balans mellan förnyelse och kontinuitet.

En realistisk struktur

Den demokratiska strukturen är anpassad till det bästa för Svenska kyrkan utifrån dess förutsättningar och med hänsyn till de variationer som finns över landet.
Regelverket är uppdaterat, anpassat till rådande verklighet och bidrar till minskad komplexitet.

En långsiktigt hållbar demokratisk struktur präglas av resiliens, det vill säga kyrkans demokratiska struktur ska stå stadig även under ändrade förutsättningar och kunna anpassas över tid utan att de grundläggande principerna förändras. För att säkra en hållbar demokrati för framtiden behövs en framåtblickande analys och åtgärder som bidrar till både anpassning och förnyelse. Utredningens förslag syftar till att den demokratiska strukturen ska vara anpassad till förutsättningar på sikt, samtidigt som kyrkan står fast i sin uppgift som en evangelisk-luthersk folkkyrka.

Principen om det gemensamma ansvaret är grunden för delaktigheten i den demokratiska strukturen och grundas i den kristna synen på människan som fri, myndig och ansvarstagande. Människor kan och bör ges möjlighet att inkluderas i de sammanhang som de berörs av. Utredningens analyser och förslag syftar till att främja delaktigheten. För att uppnå en hög delaktighet krävs att regelverk, arbetssätt och processer underlättar för fler att kunna delta i den demokratiska processen.

Församlingen är Svenska kyrkans grundläggande enhet. Svenska kyrkan framträder som församlingar och stift och har nationella organ. Det är en central utgångspunkt för en sammanhållen kyrka, där relationen mellan de olika nivåerna är tydlig.

5 Svenska kyrkans organisation

5.1 Inledning

Vid relationsändringen var Svenska kyrkan delaktig i att kyrkans syn på sig själv skulle framgå i lagen om Svenska kyrkan. Att Svenska kyrkan är ett evangeliskt-lutherskt trossamfund som framträder som församlingar och stift som också har nationella organ framgår av lagens första paragraf. Av den andra paragrafen framgår att Svenska kyrkan är en öppen folkkyrka som i samverkan mellan en demokratisk organisation och kyrkans ämbete bedriver en rikstäckande verksamhet. Det innebär att valen i Svenska kyrkan är fortsatt fria och demokratiska. Det innebär också att det gemensamma ansvaret är en grundläggande förutsättning för kyrkan, eftersom det anger hur ansvaret för uppgifter fördelas och ansvar utkrävs. Ett trossamfund av Svenska kyrkans karaktär kräver såväl en sammanhållen struktur som en väl utvecklad demokratisk organisation för de olika nivåerna: församlingar, stift och de nationella organen.[24] De tre nivåerna är fasta beståndsdelar i helheten och kan inte träda ur denna.[25]

I detta kapitel görs en översikt av Svenska kyrkans organisation för att ge en bakgrund till utredningens uppdrag. Eftersom frågorna utredningen särskilt ska beakta avser de beslutande organen och kyrkovalet fokuserar beskrivningen i kapitlet på detta. Inledningsvis redogörs det för de rättsliga ramarna för Svenska kyrkans organisation. Avslutningsvis följer en sammanfattande slutsats.

5.2 Så styrs Svenska kyrkan

5.2.1 Lagen om Svenska kyrkan och kyrkoordningen

Svenska kyrkans organisation och verksamhet styrs ytterst av lagen om Svenska kyrkan och kyrkoordningen. Kyrkoordningen tillkom som ett resultat av de ändrade relationerna mellan Svenska kyrkan och staten den 1 januari 2000. I december 1995 fattade riksdagen det principbeslut som blev utgångspunkten för relationsändringen.[26] Beslutet innehöll ett antal huvudpunkter som lade grunden för det fortsatta utredningsarbetet på såväl den statliga som den kyrkliga sidan. Två av dessa utgångpunkter var att det i regeringsformen skulle införas särskilda regler om lagstiftning angående Svenska kyrkan och andra trossamfund samt att Svenska kyrkan själv skulle få reglera sina angelägenheter inom ramen för bestämmelserna i en lag, men utan en från riksdagen delegerad normgivningskompetens. Av särskild betydelse för arbetet med kyrkoordningen var förslagen i prop. 1997/98:116 *Staten och trossamfunden – bestämmelser om Svenska kyrkan och andra trossamfund*. Där fanns förslag till bland annat lagen om Svenska kyrkan som också trädde i kraft i samband med relationsändringen.[27]

Lagen utgör ett ramverk för den inomkyrkliga regleringen. Det vill säga, Svenska kyrkan får utfärda inomkyrkliga regler som gäller för hela trossamfundet, så länge som regleringen är i överensstämmelse med vad som följer av lagen. Befogenheten att utfärda gemensamma stadgar för hela Svenska kyrkan ligger hos kyrkomötet som genom 6 § lagen om Svenska kyrkan getts denna normgivningskompetens. Detta skapar i sin tur förutsättningar för att kyrkomötet – genom att besluta om gemensamma stadgar (kyrkoordning) för Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar –

24 Prop. 1997/98:116 s. 40 ff.
25 Prop. 1997/98:116 s.108.
26 Se prop. 1995/96:80.
27 För en närmare redogörelse för det arbete som föregick relationsändringen se avsnitt 3.3.

ska kunna ge kyrkan det centrala regelbestånd som behövs för sammanhållning och god ordning inom kyrkan.[28]

En förutsättning för sammanhållning och god ordning inom trossamfundet är att alla kyrkliga organ lojalt följer kyrkoordningen och de beslut som fattas med stöd av den. Detta var en utgångspunkt då kyrkoordningen utarbetades, precis som det utgör en utgångspunkt i dag.[29] I den skrivelse som Centralstyrelsen lade fram vid 1999 års kyrkomöte uttrycktes detta på följande sätt:[30]

> Det är självfallet också så, vilket vi har påpekat tidigare, att Svenska kyrkan som ett självständigt trossamfund, i likhet med ideella föreningar av annat slag, i grunden bygger på att det finns ett samförstånd och en lojalitet från alla dem som deltar i verksamheten och en gemensam vilja att verka till det bästa för det som är trossamfundets uppgift. Det regelverk som kyrkoordningen utgör har sin legitimitet inte bara från det faktum att den beslutas av ett demokratiskt valt organ inom den kyrkliga organisationen, utan också genom att detta organ har getts en i lag reglerad funktion som Svenska kyrkans högsta beslutande organ.

Vem är då bunden av kyrkoordningen? Svenska kyrkans församlingar, pastorat, stift och nationell nivå är givetvis bundna av regleringen. Detta betyder att de angivna enheternas beslutande och verkställande organ har att följa kyrkoordningen och beslut fattade med stöd av denna. Motsvarande gäller för anställda hos de olika enheterna i deras arbete. Präster, diakoner och biskopar har därtill när de vigts till kyrkans tjänst lovat att följa ”vår kyrkas ordning”. Enskilda kyrkotillhöriga är bundna till kyrkoordningens bestämmelser på mer begränsade områden, så som villkor för att bli medlem, utöva sin rösträtt etcetera. När det gäller förtroendevaldas bundenhet till kyrkoordningen finns det ingen bestämmelse som uttryckligen stadgar att enskilda förtroendevalda har att följa kyrkoordningen. Deras bundenhet till kyrkoordningen följer dock av att samtliga organ är bundna till att följa regelverket.

Konsekvenserna av att inte följa kyrkoordningen skiljer sig åt. Ett tillsynsärende kan inledas mot en vigd person som inte följer kyrkans ordning, vilket i sin tur ytterst kan leda till att den vigde fråntas sitt ämbete. Anställda kan bli föremål för arbetsrättsliga åtgärder om vederbörande bryter mot kyrkoordningen. Däremot finns det inga sanktioner mot enskilda förtroendevalda som inte följer kyrkoordningen, undantaget den reglering i 33 kap. 11 § kyrkoordningen som nämnts i stycket ovan. Även om en nomineringsgrupp väljer att utesluta en förtroendevald går det således aldrig att återkalla ett direktvalt uppdrag, utan vederbörande behåller sin plats i det beslutande organ vederbörande valts in i fram till mandatperiodens slut.[31]

När det gäller beslut som fattats på lokal eller regional nivå så kan dessa överprövas genom så kallad ”beslutsprövning”.[32] Överprövningsinstansen – som är domkapitlet och/eller Svenska kyrkans överklagandenämnd – prövar om beslutet som fattats

---

28 Prop. 1997/98:116 s. 57.

29 I förarbetena framhålls bland annat att det inte är troligt att domstolarna kommer att befatta sig med inomkyrkliga konflikter, om de inte rör egendomsrättsliga förhållanden eller andra civila rättigheter. Vidare framhålls att Lagrådet förutsätter att åtskilliga problem kan lösas genom en kyrkoordning med inomkyrklig rättsverkan. Regeringen delar den uppfattningen. Se prop. 1997/98:116 s. 57.

30 CsSkr 1999:3, del 2–314.

31 Se nedan avsnitt 10.3.

32 Före relationsändringen hade medlemmar rätt att få lagligheten av församlingens beslut prövade genom att överklaga dem hos dåvarande länsrätten (numera förvaltningsrätten). När Svenska kyrkan skulle skapa sitt eget system för överprövning av kyrkliga beslut var en given utgångspunkt att beslut

strider mot någon regel eller lag. Om så är fallet upphävs beslutet.[33] Om ett upphävt beslut redan har verkställts, ska det organ som har fattat beslutet se till att verkställigheten rättas i den utsträckning som det är möjligt.[34] Om ingen begär beslutsprövning står dock det fattade beslutet fast, även om det strider mot kyrkoordningen. Visserligen kan domkapitlet i sin tillsynsverksamhet efteråt finna att ett fattat beslut eller en vidtagen åtgärd var felaktig. Stiftet har dock begränsade möjligheter att agera i dessa fall, utan stiftens uppgift blir framför allt att tillse att förfarandet inte upprepas.[35] Därtill finns det möjlighet att överklaga vissa andra beslut om detta är särskilt angivet. Beroende på vad beslutet gäller prövas överklagandet av någon av följande överprövningsinstanser: Domkapitlet, Svenska kyrkans överklagandenämnd, Svenska kyrkans valprövningsnämnd eller Svenska kyrkans ansvarsnämnd för biskopar.[36]

I diskussionerna i samband med kyrkoordningens tillkomst framhölls vilka möjligheter det finns för stiften att reagera mot till exempel en församling som avsiktligt trotsar kyrkoordningens bestämmelser. Det som framhölls var möjligheten att inskränka bidrag, slå ihop församlingen med en annan eller ta ifrån den präst eller diakon som medverkat till ett sådant beslut dennes rätt att utöva den kyrkliga vigningstjänsten.[37] Frågan om möjligheten att införa sanktioner i kyrkoordningen har väckts och diskuterats vid ett flertal tillfällen sedan relationsändringen. Några konkreta förslag om sanktioner har dock inte lagts fram.

5.2.2 Svenska kyrkan som juridisk person

Rättsligt sett är Svenska kyrkan ett registrerat trossamfund. Genom lagen (1998:1593) om trossamfund infördes ”ett registrerat trossamfund” som en ny form av juridisk person i svensk lagstiftning, vid sidan av exempelvis aktiebolag, stiftelse och ekonomisk förening. I 5 § lagen om trossamfund definieras trossamfund som ”Svenska kyrkan och trossamfund som har registrerats enligt denna lag”. Enligt 13 § är även Svenska kyrkans församlingar, kyrkliga samfälligheter (vilket i dag i huvudsak avser pastorat) och stift registrerade organisatoriska delar av Svenska kyrkan.

Stiften, trossamfundet Svenska kyrkan, församlingar och sammanslutningar av församlingar (i regel pastorat) får förvärva rättigheter och ta på sig skyldigheter samt föra talan vid domstol och andra myndigheter enligt 3 § lagen om Svenska kyrkan. Varje församling och varje stift har som utgångspunkt rätt att själv bestämma över sina angelägenheter. Denna lokala och regionala självbestämmanderätt uttrycks i 8 § lagen om Svenska kyrkan som att församlingen och stiftet beslutar om kyrkoavgift på respektive nivå. Församlingarna och stiften är självständiga rättssubjekt med lokal och regional självstyrelse – samtidigt som de är del av trossamfundet. Denna juridiska konstruktion utgör ett stöd för den nödvändiga lokala och regionala självstyrelsen. Det tydliggör samtidigt att församlingar och stift alltid är en del av trossamfundet. Det

---

rörande utlämnande av handlingar ska kunna överprövas. En annan utgångspunkt var det som regeringen uttalat i sin skrivelse till 1997 års kyrkomöte, nämligen att en förutsättning för att grundläggande demokratiska värderingar ska få genomslag inom Svenska kyrkan, att också andra beslut ska kunna överprövas. Detta ledde till det som i dag kallas beslutsprövning infördes, som en motsvarighet till den tidigare laglighetsprövningen.

33 Se 57 kap. 9–20 §§.

34 57 kap. 20 §. Se även Edqvist m.fl. Kyrkoordning för Svenska kyrkan med kommentarer 2022 s. 910 ff.

35 I mycket speciella situationer finns det möjlighet att ett beslut kan upphävas av Svenska kyrkans överklagandenämnd med stöd av 58 kap. 18 § som närmast kan likställas med ”resning” och/eller ”återställande av försutten tid”. Se vidare i Edqvist m.fl., s. 35 och 929 ff.

36 Se 58 kap. kyrkoordningen om överklagande respektive 9 kap. och 14–16 kap. kyrkoordningen om respektive överprövningsinstans.

37 Se Edqvist m.fl. s. 35 f.

finns ingen möjlighet för en församling att lämna trossamfundet Svenska kyrkan. Församlingarnas och stiftens självstyrelse utövas inom de ramar som ges i den gemensamma kyrkoordningen. Därmed hålls Svenska kyrkan samman som ett trossamfund.[38]

Riksdagens principbeslut från 1995 innebar bland annat att det i lagen om Svenska kyrkan skulle innehålla det som är principiellt viktigt och av grundläggande karaktär för Svenska kyrkan, samtidigt som det ansågs viktigt att Svenska kyrkan själv skulle få reglera sina angelägenheter i största möjliga utsträckning.[39] Detta har bland annat fått till följd att Svenska kyrkan på central nivå genom kyrkomötet exempelvis kan reglera olika frågor som är av betydelse för de organisatoriska delarnas ekonomi och rättshandlingsförmåga.[40]

Församlingarnas självbestämmanderätt är inte obegränsad. Det framgår bland annat av Högsta förvaltningsdomstolen (nedan kallat HDF) avgörande i den s.k. momsdomen.[41] Målet avsåg starkt förenklat om den nationella nivåns tillhandahållande av it- och administrativa tjänster var momspliktigt. HFD uttalade bland annat att såväl Svenska kyrkan som dess organisatoriska delar självständigt kan bedriva ekonomisk verksamhet och utgöra beskattningsbara personer, samtidigt ingår de organisatoriska delarna som integrerade delar av den juridiska personen Svenska kyrkan. HFD drog slutsatsen att Svenska kyrkans tillhandahållande av de tjänster målet gällde hade skett *inom* trossamfundet Svenska kyrkan och alltså inte till mottagare som är skilda från trossamfundet, även om de gått mellan olika organisatoriska delar.

I sina domskäl pekade HFD bland annat på att de organisatoriska delarna av Svenska kyrkan inte kan förlora sin rättsliga ställning genom konkurs eller likvidation, till följd av lagen om trossamfund. HFD menade att verksamheten i de organisatoriska delarna således är beroende av rättssubjektet Svenska kyrkan och det är Svenska kyrkan som bär den ekonomiska risken för verksamheten i de organisatoriska delarna.

5.2.3 Församlingar och pastorat

Församlingen är den primära enheten inom kyrkan och Svenska kyrkan framträder lokalt som en församling. Delaktigheten i de döptas och troendes allmänna prästadöme förenar alla i församlingen, vigda och icke vigda. Det är där som evangelium förkunnas och sakramenten förvaltas. Det är på den lokala nivån som den grundläggande uppgiften och den kyrkliga verksamheten utförs. Församlingen har alltså uppdraget att fullgöra det som kan ses som hela kyrkans grundläggande uppgift – att fira gudstjänst, bedriva undervisning, samt utöva diakoni och mission.

Hur församlingen fullgör denna grundläggande uppgift beskrivs i församlingsinstruktionen som också är ett tillsynsinstrument.[42] Församlingen omfattar de som tillhör Svenska kyrkan och är bosatta inom församlingens område.[43] Församlingen har dock ansvar för den kyrkliga verksamheten för alla som vistas i församlingen, det vill säga såväl tillhöriga som icke tillhöriga.[44] Folkbokföringen styr i regel tillhörigheten

38 Se exempelvis SKU 2008:1 s. 94.
39 Prop. 1997/98:116 s. 126.
40 Jfr prop. 1997/98:116 s. 46 ff., 53 och 57.
41 Högsta förvaltningsdomstolen dom meddelad den 9 februari 2021 (mål nr 4634-19 och 4635-19) HFD 2021 ref. 2.
42 Se vidare 2 kap. 6 § som anger att en församlingsinstruktion ska finnas för varje församling som ska ange hur församlingen fullgör sin grundläggande uppgift, samt att församlingarna i ett pastorat har en gemensam församlingsinstruktion. 57 kap. 5 § kyrkoordningen beskriver innehållet i en församlingsinstruktion och 6 § att församlingsinstruktion är bindande för pastoratet och dess församlingar.
43 Se t.ex. 4 § lagen om Svenska kyrkan.
44 2 kap. 1 § kyrkoordningen.

till en församling, men det finns också icke-territoriella församlingar och utlandsförsamlingar. Svenska kyrkan i utlandet omfattar utlandsförsamlingar och övriga utlandsverksamheter. I vissa avseenden skiljer sig utlandsförsamlingarna från församlingar i Sverige, exempelvis genom att de ska ha en församlingsordning om vilka bestämmelser i kyrkoordningen som gäller för församlingen, samt vad som gäller i fråga om rösträtt och valbarhet i församlingen.[45]

Församlingen är det lokala pastorala området. Församlingar kan också samverka i ett pastorat som är ett pastoralt område med det övergripande lokala ansvaret för att församlingarna fullgör sin grundläggande uppgift. Pastoratet har även det ekonomiska ansvaret för alla församlingens uppgifter.[46] Ett pastoralt område kan beskrivas som ett territoriellt område inom vilket man har till uppgift att till enskilda människor överräcka det kristna budskapet i ord och handling.[47]

De förtroendevalda har av församlingen fått i uppdrag att ta ansvar för att församlingens grundläggande uppgift blir utförd och dess förvaltning är skött.[48] Det är också ett kriterium för en församling i ett pastorat att det ska finnas personer som tar ansvar för att församlingens grundläggande uppgift blir utförd och personer som fullgör uppdragen som förtroendevalda i församlingen.[49]

5.2.4 Så styrs den lokala nivån

Den demokratiska strukturen på lokal nivå skiljer sig åt om det är frågan om pastorat eller församlingar som inte ingår i ett pastorat, som här kallas självständiga församlingar. Kyrkofullmäktige är det direktvalda högsta beslutande organet, både i självständiga församlingar och i pastorat. Kyrkofullmäktige ska besluta om principiella ärenden och andra ärenden av större vikt, exempelvis godkännande av församlingsinstruktionen, mål och riktlinjer för verksamheten, budget, kyrkoavgift och andra viktiga ekonomiska frågor, fastställande av årsredovisningens resultat- och balansräkning, samt ansvarsfrihet för kyrkorådet. Kyrkofullmäktige utser också kyrkoråd, församlingsråd (i församlingar i pastorat) och valnämnd som ansvarar för kyrkovalet. Ärendena som kyrkofullmäktige beslutar om kommer från kyrkorådet, ledamöterna genom motioner, kyrkostyrelsen, stiftsstyrelsen eller domkapitlet, samt i vissa fall från revisorerna.[50]

Kyrkofullmäktige har alltså den högsta beslutanderätten i en församling eller ett pastorat, men även kyrkoherden och kyrkorådet har beslutanderätt i olika frågor.[51] Kyrkoherden är den främsta företrädaren för vigningstjänsten på lokal nivå och en del av den episkopala strukturen i Svenska kyrkan. Kyrkoherden är också den som leder all verksamhet i församlingar och pastorat.[52] Tillsammans med kyrkorådet ansvarar kyrkoherden för att församlingens grundläggande uppgift blir utförd. Kyrkoherden

45 Se vidare t.ex. 2 kap. 12 § kyrkoordningen.
46 2 kap. 5 § kyrkoordningen.
47 CsSkr 1999:3 s. 2–106.
48 Inledningstexten till sjunde avdelningen i kyrkoordningen.
49 37 kap. 3 § 3 kyrkoordningen.
50 3 kap. 21 § kyrkoordningen.
51 Vilka frågor som kyrkoherden och kyrkorådet beslutar i framgår av kyrkoordningen, se exempelvis 2 kap. 7 § kyrkoordningen.
52 2 kap. 9 § första stycket kyrkoordningen. Det är utifrån sina avgivna vigningslöften och på eget ansvar som kyrkoherden ska fullgöra sina uppgifter. Enligt 2 kap. 9 § andra stycket ska inom Svenska kyrkan i utlandet kyrkoherden även leda mobil verksamhet för vilken det finns anställd personal stationerad inom kyrkoherdens tjänstgöringsområde.

har också ansvaret för tillsyn över all verksamhet utifrån Svenska kyrkans tro, bekännelse och lära.[53] Detta ledningsansvar utövas inom vissa ramar, exempelvis genom fullmäktiges beslut om budget eller beslutade mål och planer. Kyrkoherden får också delta i kyrkofullmäktiges sammanträden och i sådana organ som kyrkorådet har delegerat uppgifter eller beslutanderätt till.[54] Kyrkofullmäktige väljer ledamöter i kyrkorådet, förutom kyrkoherden som är självskriven.[55]

För varje pastorat och självständig församling finns ett kyrkoråd som styrelse.[56] Kyrkorådets uppgifter är att ha omsorg om församlingslivet och som beskrivits ovan att gemensamt med kyrkoherden ansvara för den grundläggande uppgiften.[57] Förenklat beskrivet är det kyrkorådet som bereder och verkställer kyrkofullmäktiges beslut, ansvarar för personalfrågor, samt förvaltning av ekonomi och fastigheter.[58]

Församlingar i ett pastorat har ett församlingsråd som styrelse.[59] Det har särskilda uppgifter – främst kopplade till gudstjänstlivet – som följer direkt av kyrkoordningen, men kan också ha uppdrag genom församlingsinstruktionen och få uppgifter på delegation.[60] Uppgifterna kan alltså variera mellan församlingsråd, men det är en minoritet av församlingsråden som har fått ytterligare uppgifter delegerat till sig.[61] Kyrkofullmäktige ska hålla ett nomineringsmöte i församlingen innan det beslutar om församlingsrådet. Kyrkoherden är självskriven ledamot även i församlingsråden, men kan utse en annan präst som ledamot i sitt ställe.[62]

Kyrkofullmäktige kan delegera beslutanderätt till kyrkorådet, om det inte är beslut av principiell betydelse eller av större vikt.[63] Även kyrkorådet kan delegera beslutanderätt, exempelvis till församlingsråd eller kyrkoherden. Kyrkorådet kan också inrätta utskott för sitt arbete. Ansvaret, både det revisionsrättsliga och det juridiska, ligger kvar på den som har beslutat om delegation.[64]

5.2.5 Så styrs den regionala nivån

Svenska kyrkan framträder regionalt som ett stift. Stiftet är det regionala pastorala området. Som pastoralt område har stiftet tillsyn över och ska skapa förutsättningar för att ordet förkunnas och sakramenten delas ut, för att undervisning sker lokalt, att tron väcks och uppehålls hos människor och att diakoni och mission präglar församlingens liv.[65]

I inledningen till kyrkoordningens tredje avdelning om stiften beskrivs att kyrkans episkopala struktur kommer till uttryck i att det finns en biskop i ledningen för varje stift. Stiftet är till sitt ursprung biskopens ämbetsområde. Biskopens uppdrag som stiftets andlige ledare avser stiftets uppgifter i dess helhet och avser både ledning och

53 5 kap. 2 § kyrkoordningen.
54 3 kap. 20 § och 4 kap. 7 § kyrkoordningen.
55 4 kap. 5 och 6 §§ kyrkoordningen.
56 2 kap. 8 § och 4 kap. 1 § kyrkoordningen.
57 4 kap. 2 § kyrkoordningen.
58 4 kap. 2–4 §§ kyrkoordningen.
59 2 kap. 8 § andra stycket kyrkoordningen.
60 4 kap. 21 § kyrkoordningen.
61 KsSkr 2026:3 bilaga 1 Församlingsråden i praktiken.
62 5 kap. 6 § kyrkoordningen.
63 3 kap. 3 § kyrkoordningen.
64 Det är bl.a. därför som kyrkofullmäktiges beslut i frågan om ansvarsfrihet enbart riktar sig till kyrkorådet som helhet och inte också till den eller de delegater som kyrkorådet kan ha uppdragit beslutanderätt åt, se vidare CsSkr 1999:3 s. 2–95.
65 5 § lagen om Svenska kyrkan och 6 kap. 1 § kyrkoordningen och SKU 2006:2 s. 123.

tillsyn.[66] Av inledningen till sjunde avdelningen i kyrkoordningen framgår att biskopens uppdrag är ett tecken på kyrkans kontinuitet genom tiderna, kyrkans enhet och universella gemenskap, samt att biskopen har – tillsammans med domkapitlet – ansvar för att kyrkans lära och ordning följs och ska leda och inspirera kyrkan i stiftet.

Stiftets grundläggande uppgifter är att främja och ha tillsyn över församlingslivet, församlingarnas uppgift att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva diakoni och mission.[67] Främjande och tillsyn kan sägas stå för två kompletterande aspekter på stiftets episkopé-uppgifter. Stiftens tillsyn utövas i första hand av biskop och domkapitel. Tillsynen avser såväl församlingarna och pastoraten som präster och diakoner. Stiftet ska också främja en god förvaltning och utöva tillsyn över förvaltningen och begravningsverksamheten.[68] Prästlönetillgångarna förvaltas av stiften.

Stiftet och församlingarnas ömsesidiga relation – som omfattar såväl beroende som självständighet – visar sig både i uppgifter och organisation. Vissa uppgifter präglas av stiftet som ett regionalt område för samverkan mellan församlingarna och har karaktär av service och stöd, andra delar bär tydligare drag av tillsyn. Stiftet är också indelat i kontrakt för vilket det ska finnas en kontraktsprost. Kontraktet kan sägas vara en punkt där stift och församling möts.[69]

Den demokratiska strukturen på stiftsnivå är utformad för att kunna fullgöra stiftens uppdrag och roll, även i förhållande till övriga nivåer i Svenska kyrkan. Beslutanderätten i ett stift utövas av stiftsfullmäktige enligt 6 kap. 6 §, men även biskopen, stiftsstyrelsen och domkapitlet ska besluta i vissa frågor.

Stiftsfullmäktige ska besluta i principiella ärenden och ärenden av större vikt, såsom mål och riktlinjer för verksamheten, budget, kyrkoavgift, val av stiftsstyrelse och revisorer, grunderna för ersättning åt förtroendevalda och revisorer, fastställande av årsredovisningens resultat- och balansräkning, samt ansvarsfrihet för stiftsstyrelsen. Stiftsfullmäktige får också delegera beslutanderätt åt stiftsstyrelsen eller någon nämnd, men inte i vissa ärenden av större vikt.[70]

Stiftsstyrelsen fyller styrelsefunktionen i stiftet, med biskopen som självskriven ordförande och har särskilt uppgiften att främja församlingslivets utveckling. Domkapitlet är inte ett verkställande organ, men ska självständigt fullgöra de uppgifter som anges i kyrkoordningen.[71]

5.2.6 Så styrs den nationella nivån

”På den nationella nivån representeras Svenska kyrkan av organ som står till trossamfundets förfogande” anges det i inledningen till kyrkoordningens fjärde avdelning. Den nationella nivån är inte detsamma som det registrerade trossamfundet Svenska kyrkan med dess församlingar och stift, men trossamfundet som helhet företräds av organ på den nationella nivån. Den nationella nivåns uppgift är ansvara för kyrkans gemensamma angelägenheter, inomkyrklig normgivning, överprövning av beslut, gemensam information, utbildning, samråd samt ekumeniska relationer, internationell diakoni och mission och att vara kyrkans röst utåt såväl i svenska samhället som internationellt.[72] Dessutom finns särskilt utpekade uppdrag för de olika organen på den nationella nivån i kyrkoordningen.

66 Se t.ex. 8 kap. 1 § kyrkoordningen.
67 6 kap. 1 och 4 §§ kyrkoordningen.
68 6 kap. 4 § kyrkoordningen.
69 Edqvist m.fl., s. 161.
70 7 kap. 1 och 2 §§ kyrkoordningen.
71 6 kap. 8 § kyrkoordningen.
72 Inledningen till fjärde avdelningen: den nationella nivån.

Kyrkomötet är kyrkans högsta beslutande organ.[73] I kyrkomötets uppdrag ingår att utfärda bestämmelser om Svenska kyrkans tro, bekännelse och lära, kyrkans böcker, gudstjänster, sakrament och övriga handlingar, tillhörigheten till Svenska kyrkan, kyrkans vigningstjänst, regler och organisation.[74] Kyrkomötet får inte besluta om sådana enskilda frågor som det är en församlings eller stifts uppgift att besluta i.[75] Det är också kyrkomötet som väljer kyrkostyrelse och beslutar om dess ansvarsfrihet. Kyrkomötets normgivning sker genom bestämmelser i kyrkoordningen eller av kyrkostyrelsen på delegation från kyrkomötet.[76]

Kyrkostyrelsen företräder trossamfundet Svenska kyrkan. Den bereder och verkställer kyrkomötets beslut och har bland annat förvaltande uppgifter.[77] På den nationella nivån finns också ett antal organ och råd, som utses av kyrkostyrelsen och kyrkomötet, med ansvar inom olika områden.

5.2.7 Valsätt i Svenska kyrkan

I kyrkovalet väljer tillhöriga över 16 år företrädare i de beslutande organen på kyrkans tre nivåer; kyrkofullmäktige, stiftsfullmäktige och kyrkomötet. Företrädarna är representanter för olika nomineringsgrupper. Sedan relationsändringen sker val till dessa organ genom direkta val. Kyrkostyrelsen har det övergripande ansvaret för alla direkta val och stiftsstyrelsen för alla direkta val inom stiftet. I varje församling eller pastorat ska det finnas en valnämnd som ansvarar för genomförandet av valet. Kyrkovalet sker sedan relationsändringen vart fjärde år, den tredje söndagen i september.

5.2.8 Relationen mellan de olika nivåerna i Svenska kyrkan

Svenska kyrkans nivåer har olika syften, uppdrag och områden att besluta inom men utgör gemensamt Svenska kyrkan. Sammanhållningen mellan de olika nivåerna, men även förståelsen för dess olika ansvar, är centralt för de demokratiska strukturerna. På samma sätt är förståelsen för det gemensamma ansvaret centralt och hur det ansvaret fördelas mellan kyrkans ämbete och förtroendevalda från olika nomineringsgrupper.

Trots nivåernas olika uppdrag finns likheter i den demokratiska organisationen i Svenska kyrkan. På samtliga nivåer finns ett direktvalt beslutande organ. Företrädare för vigningstjänsten är ledamöter/ordförande i de respektive verkställande styrelserna, men har också särskilda rättigheter att delta i arbetet i de beslutande organen, på lite olika sätt, även om de inte har beslutsrätt.[78]

Biskopens roll i den demokratiska strukturen är central ur flera olika aspekter. Biskopen är vald med förtroende, samtidigt som biskopen också representerar ämbetet i de demokratiska organen i stift och på den nationella nivån. På så sätt kan det sägas att det gemensamma ansvaret sammanstrålar genom biskopens ämbete. Biskopen är ordförande i domkapitlet och stiftsstyrelsen. Biskoparna bereder lärofrågor i kyrkomötet och har förslagsrätt där. En av ärkebiskopens uppgifter är att vara ordförande i kyrkostyrelsen. För samråd i frågor som rör biskoparnas uppdrag inom kyrkans vigningstjänst och tillsyn över biskoparnas verksamhet finns också biskopsmötet på den nationella nivån.[79]

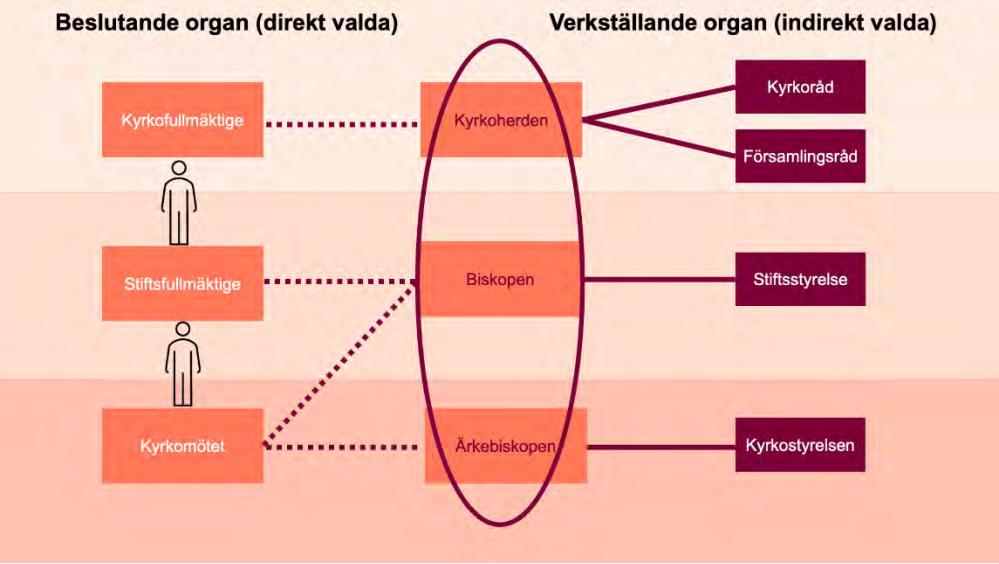
---

73 6 § lagen om Svenska kyrkan och 10 kap. 1 § kyrkoordningen.
74 10 kap. 2 § kyrkoordningen.
75 6 § lagen om Svenska kyrkan, 10 kap. 1 § kyrkoordningen. Det är också denna bestämmelse som kallas subsidiaritetsklausul.
76 10 kap. 1–2 a §§ kyrkoordningen.
77 10 kap. 3 § kyrkoordningen.
78 Se vidare 3 kap. 20 §, 7 kap. 6 §, 11 kap. 1 § andra stycket kyrkoordningen.
79 10 kap. 7 § kyrkoordningen.

Det finns inga formella kopplingar mellan kyrkofullmäktige och stiftsfullmäktige, däremot har kyrkoherde respektive biskop, eller domprosten, rätt att delta i överläggningarna i respektive organ och få sin mening antecknad till protokollet.[80] Det finns inte heller någon formell koppling mellan stiftsfullmäktige och kyrkomötet. Sedan 2008 krävs dock för valbarhet att endast den som är folkbokförd inom ett stift kan väljas till kyrkomötet. Det var ett sätt att stärka och hålla samman sambandet mellan stift och nationell nivå. Det sågs som angeläget att det så långt möjligt gjordes tydligt att när kyrkomötet sammanträder samlas förtroendevalda från de olika stiften för att fatta beslut gemensamt.[81] På kyrkomötet sitter de valda ledamöterna stiftsvis i plenum och det hålls stiftsmiddagar.

Däremot finns det, som utredningen visar i avsnittet 10.6., kopplingar mellan de beslutande organen genom att ett antal personer är förtroendevalda på flera nivåer. Vissa nomineringsgrupper finns på alla tre nivåer, samtidigt som många endast finns på lokal nivå. Figuren nedan visar starkt förenklat förhållandet mellan beslutande och verkställande organ på de olika nivåerna, samt hur vigningstjänsten är representerad. Den visar reglerade kopplingar mellan vigningstjänsten och olika beslutande och verkställande organen genom linjerna. Det är heldragna linjer för de verkställande organen där vigningstjänsten ska delta som ledamot eller ordförande. Prickade linjer mot de beslutande organen visar var vigningstjänsten får delta. Mellan de beslutande organen visas de personliga kopplingarna med figurer.

Figur 1. Beslutande och verkställande organ på kyrkans tre nivåer samt vigningstjänstens representation i dessa



Kommentar: Figuren visar förhållandet mellan de beslutande och verkställande organen på de olika nivåerna, samt hur vigningstjänsten är representerad.

Hur nivåernas uppdrag påverkar beslutsfattandet i Svenska kyrkan

Det är angeläget att församlingarna har goda förutsättningar för sitt uppdrag att människor ska lära känna och följa Jesus Kristus och få ta del av evangeliets tröst, livsmod och kraft. De tre nivåernas uppgifter bör renodlas för att församlingens resurser ska gå till den grundläggande uppgiften. Därför är det viktigt att skilja på hur respektive

80 3 kap. 20 § och 7 kap. 6 § kyrkoordningen.
81 O 2007:5, KmSkr 2007:17.

nivå ansvarar för att stödja att den grundläggande uppgiften blir utförd, liksom hur besluten kring detta bör fattas.

Församlingen har lokalt självstyre men är samtidigt en del av ett stift och Svenska kyrkan som trossamfund. Församlingarna är alltså självständiga så tillsvida att de har uppdraget att utöva den grundläggande uppgiften, samt har egen ekonomi och styrelse. Självständigheten kan dock sägas vara innesluten i Svenska kyrkans episkopala struktur, med biskopsämbetet och stiftsorganisationen, tillsynen och främjandet. Dessutom utövas självstyrelsen inom kyrkoordningens ramar, och ytterst av lagen om Svenska kyrkan. Den nationella nivån relaterar bara till församlingarna när det är särskilt angivet. Det finns också en möjlighet för nationella organ att, på begäran av ett eller flera stift, ge stöd för genomförandet av stiftens uppdrag. [82]

De förtroendevalda ansvarar inför väljarna. De beslutande organen beslutar om ansvarsfrihet för de verkställande organen. Kyrkoherden har ett särskilt ansvar att i enlighet med sina vigningslöften leda verksamheten i församlingen. Stiftet ska främja och utöva tillsyn över verksamheten i församlingar och pastorat. Det finns inget ansvarsutkrävande mellan nivåerna och de beslutande organen är inte beroende av varandra formellt sett. Att ett kyrkomöte som inte kan avsättas av övriga nivåer kan skapa viss obalans, påtalade 2003 års demokratiutredning, samtidigt som syftet varit att ge legitimitet åt kyrkomötet.[83] Kyrkomötets uppdrag en del av Svenska kyrkans strävan att bevara och stärka enheten och gemenskapen inom kyrkan, samt att säkerställa att kyrkans organisation och regelverk är i samklang med dess tro, bekännelse och lära. Avslutningsvis kan det dock upprepas att det även ligger i kyrkomötets mandat att kunna besluta om Svenska kyrkans organisation och fördelning av uppgifter mellan nivåerna.

82 Se vidare i 10 kap. 4 § andra stycket kyrkoordningen där det framgår att kyrkostyrelsen får på uppdrag av ett stift tillhandahålla stöd för genomförandet av stiftets uppdrag.

83 SKU 2005:2 s. 118.

6 En jämförelse med de nordiska systerkyrkorna

6.1 Inledning

Enligt uppdraget bör utredningen, i relevanta delar, överväga om valsystemen i våra nordiska systerkyrkor har modeller som framgent skulle kunna tillämpas på Svenska kyrkan. Utredningen ser också att de nordiska systerkyrkorna är intressanta ur fler aspekter än valsystemen, eftersom de också är lutherska folkkyrkor med liknande kyrkosyn som Svenska kyrkan. Därför gör utredningen i detta avsnitt en beskrivning av systerkyrkorna i Norge, Finland, Danmark och Island med fokus på hur deras beslutande organ ser ut, hur de styrs och vilka valsätt de har. Enligt utredningens direktiv är också det nya systemet med digital förhandsröstning i den norska kyrkan av intresse i detta sammanhang, liksom även andra valsystem av relevans. En sådana analys görs i avsnitt 17.11.

6.2 Så styrs den norska kyrkan

6.2.1 Inledning

Den norske kirke (nedan kallat den norska kyrkan) har ungefär 3,45 miljoner medlemmar, cirka 63 procent av befolkningen 2023. Av den norska grundlagen framgår att det råder religionsfrihet och att den norska kyrkan förblir Norges folkkyrka som får stöd av staten. Kyrkan finansieras till en tredjedel genom statsbudgeten och två tredjedelar genom kommunernas budget. Till detta kommer gåvor och kollekter. Alla tros- och livssynssamfund som uppfyller villkoren får statligt stöd på liknande sätt.

6.2.2 Den lokala nivån

Den grundläggande enheten i den norska kyrkan är socknarna som oftast består av en församling, som kallas menighet. Det är menigheten som är den grundläggande enheten i den norska kyrkan.[84] Menigheten finansieras till största delen av kommunen. År 2025 fanns det 1 146 socknar.[85]

Prästen i menigheten ansvarar främst för gudstjänster och kyrkliga handlingar. I övrigt är det huvudsak menighetsrådet och fellesrådet som ansvarar för verksamheten och förvaltningen på den lokala nivån.[86] För varje socken finns ett menighetsråd eller sokneråd, som fattar beslut och agerar på församlingens vägnar, främst i frågor om församlingsverksamheten.[87] Menighetsrådet ska sammankalla ett menighetsmøte, där alla röstberättigade i församlingen får delta, så ofta det krävs eller när minst 20 av socknens röstberättigade påkallar det. Socknens alla röstberättigade får delta och ska bland annat få yttra sig över uppförande eller nedläggning av en kyrka eller i indelningsfrågor.[88] Menighetsrådet består av sokenprästen och fyra, sex, åtta eller tio ledamöter och ett antal ersättare.[89]

Menighetsråden väljer företrädare för respektive menigheter inom kommunen till kirkelig fellesråd, vilket också har en representant som är präst. Det kan också väljas

84 3 kap. 11 § lov om tros- og livssynssamfunn (trossamfunnsloven).
85 Antall sokn – Den norske kirke (hämtat den 22 juni 2026).
86 Menighetsråd – Den norske kirke (hämtat den 22 juni 2026).
87 Menighetsrådets uppdrag framgår bland annat av 3 kap. 11 § tredje stycket trossamfunnslovet, 3 kap. 8 och 12 §§ kirkeordningen for Den norske kirke, Gudstjenestboken och Kirkemøtets beslut. Den norska kyrkan har för närvarande omkring 1 170 menighetsråd.
88 3 kap. 13 och 14 §§ kirkeordning for Den norske kirke.
89 3 kap. 9 § kirkeordning for Den norske kirke.

en representant av kommunen.[90] Fellesrådet ska samverka och tillvarata socknens intresse[91] och har ansvar över främst administrativa och ekonomiska frågor exempelvis vad gäller samordning av budget, drift av kyrkobyggnader och gravplatser.[92]

6.2.3 Den regionala nivån

Det finns elva stift (bispedømme) i den norska kyrkan med en biskop i varje stift. I varje stift finns ett bispedømmeråd som beslutande organ. Det består av biskopen, en präst vald av prästerna i stiftet, en lekman som är kyrkligt anställd vald av lekmannaanställda, sju lekmän valda av medlemmarna och en samisk representant i de tre nordligaste stiften vald av samiskt kirkelig valgmøte. I Oslo bispedømmeråd finns en representant för dövförsamlingarna. Bispedømmerådet har en allmän främjandefunktion när det gäller församlingslivet och samverkan, samt vissa tillsynsuppgifter.[93]

6.2.4 Den nationella nivån

Den norska kyrkan och den enskilda socknen är egna rättssubjekt. Bispedømmeråd ingår i det nationella rättssubjektet den norska kyrkan. Kirkemøtet är den norska kyrkans högsta beslutande organ som beslutar om kyrkans grundlag, lära, liturgier och gudtjänstböcker. Kirkemøtets allmänna mandat gäller allt som kan göras för att väcka och vårda det kristna livet i församlingarna och främja samarbetet inom kyrkan. Det har som högsta demokratiska organ som uppgift att yttra sig över förändringar av kyrkolagstiftning, fastställa riktningen för den kyrkliga undervisningen, diakoni, kyrkomusik, ekumenisk verksamhet. Det besluta också om kvalifikations- och tjänsteregler, kyrkans inventarier och riktlinjer för kyrklig indelning med mera. Vidare ska kirkemøtet värna och främja samiskt kyrkoliv. Frågor av läromässig karaktär ska behandlas av bispemøtet och det finns en särskild beslutsordning om kirkemøtet går emot bispemøtets rekommendation.[94]

Kirkemøtet består av 117 ledamöter – samma som i bispedømmeråden – men också ordföranden i Samisk kirkeråd och ordföranden för den norska kyrkans ungdomsutvalg.[95] Vidare har vissa företrädare tale- och förslagsrätt – ordföranden i Mellomkirekelig råd, representanter för Ungdommens kirkemøte och en representant för teologiska utbildningsinstitut. Stiftens storlek och antal medlemmar påverkar inte hur många representanter stiftet har i kirkemøte, men det har diskuterats om antalet lekmannaledamöter skulle viktas utifrån stiftens storlek.[96]

Kirkemøtet samlas till ett årligt möte varje vår som varar i cirka 4–6 dagar, i regel över en helg. Utskottsbehandling och plenum sker om vartannat. Varje sammanträde har ett övergripande tema som bland annat tas upp under öppnandet av kirkemøtet. Ledamöter, kyrkostyrelsen, bisbedømmerådet och några till har rätt att anmäla frågor till mötet, som liknar motioner och skrivelser i Svenska kyrkan. Motionsrätten skiljer sig dock från Svenska kyrkans kyrkomöte. Kirkerådet (som närmast motsvarar kyrkostyrelsen i Svenska kyrkan) bestämmer i stort vilka ärenden som ska behandlas. Det rör sig om cirka 10–20 ärenden per år. Det är ovanligt att ledamöter anmäler ärenden.

90 3 kap. 15 § kirkeordning for Den norske kirke.
91 I kommuner med bara en socken finns endast menighetsråd, inte något fellesråd. Då har menighetsrådet även fellsrådets uppgifter.
92 3 kap. 17 § kirkeoordning for Den norske kirke.
93 Se t.ex. 26 § kirkeordning for Den norske kirke.
94 3 kap. 28 § kirkeordning for Den norske kirke.
95 3 kap. 27 § kirkeordning för Den norske kirke.
96 Kultur- og Kirkedepartementet, Styrket demokrati i Den norske kirke. Avgitt til Kultur- og kirkedepartementet, 13 maj 2008.

Kirkerådet måste informera kirkemøtet om vilka ärenden som inte behandlas. Det går också att komma med nya frågor under kirkemøtets konstituerande, om en kvalificerad majoritet ställer sig bakom förslaget.[97] Det kan hända i aktuella samhällsfrågor av stort intresse. Kirkemøtets ärenden bereds i sex olika kommittéer.

Kirkerådet är kirkemøtets förberedande och verkställande organ som fungerar som styrelsen i rättssubjektet den norska kyrkan. Även Mellomkirkelige råd och Samisk kirkeråd har sitt mandat direkt under kirkemøtet.

6.2.5 Valsätt i den norska kyrkan

Relationen mellan staten och den norska kyrkan har förändrats under 2000-talet, vilket även inneburit en förändring av valsystemet. En politisk uppgörelse i Stortinget från 2008 har legat till grund för reformerna och innebar en övergång till direkta val. Från och med kyrkovalet år 2019 är alla val direkta. Det är kyrkoval vart fjärde år. Rösträtt har medlemmar som fyller 15 år under valåret och äldre. Valbar som lekmannaledamot är en medlem som fyller 18 år under valåret och äldre.

I menighetsrådsvalet är det i regel en lokal nominasjonskomité som tagit fram en lista med kandidater som vill ställa upp. Vid valet 2023 fanns konkurrerande listor endast i två av soknarna. Förslag till nomineringslistor vid val till menighetsrådet *bör* innehålla minst 40 procent kandidater av respektive kön samt minst 20 procent andel kandidater under 30 år. Förslag till en nomineringslista till bispedømmeråd och kirkemøtet *ska* följa dessa krav, samt också ha kandidater från minst tre prostier i bispedømmet. Minst en av kandidaterna under 30 år bör placeras i topp tre. Det finns liknande krav för de präster som ska väljas, liksom kyrkligt anställda lekmän och övriga andra representanter.[98]

Bispedømmerådens nominasjonskomité tar fram en lista med förslag på kandidater till kirkemøtet och bispedømmeråden och eftersträvar en bredd i kandidaternas syn på aktuella kyrkliga frågor.[99] När det gäller kirkemøtet kan en nomineringsgrupp ansöka till kirkerådet om registrering. Under perioden 2016–2019 fanns, förutom Nominasjonslistan, även Åpen folkekirke.[100] I valet 2023 ställde även Frimodig kirke[101] och Bønnelista[102] upp i valet. Grupperna har olika ståndpunkter och områden de vill satsa på. Det kan variera något vilka grupper som ställer upp i de olika stiften.

Valdeltagandet har ökat från menighetsrådsvalen 2001 och 2005 när det låg på 3,6 respektive 4,2 procent. I kyrkovalen år 2019 och 2023 röstade 11,8 respektive 8,5 procent i menighetsrådsvalet och 10,6 respektive 6,4 procent i övriga val.[103]

97 3 kap. 3 § Kirkemøtets arbeidsform.

98 5 kap. 5-2 § Kirkevalgreglene Även trossamfunnsloven har sedan 2026 krav på att trossamfund ska arbeta för att uppnå minst 40 procent män och kvinnor i styrande organ för att få statsstöd.

99 Hovedside – Interesseforening for Nominasjonskomiteens Liste (hämtat 2025-02-03). Se vidare 4. kap 4-3 § kirkevalgreglerne.

100 Valgprogram 2023 – 2027 – Åpen folkekirke (hämtat 2025-02-03)

101 Frimodig kirke | – et nettverk for bekjennelse, disippelskap og fornyelse i Den norske kirke. (hämtat 2025-02-03).

102 BØNNELISTA – Mer Himmel på jord, plantet i Guds ord, til alle på jord. (hämtat 2025-02-03)

103 Valgdeltakelse – endelige tall – Den norske kirke (hämtad 2025-02-03).

6.3 Så styrs den finska kyrkan

6.3.1 Inledning

Evangelisk-lutherska kyrkan i Finland (nedan kallad den finska kyrkan) är en statskyrka och förhållandet till staten regleras i kyrkolagen. Den finska kyrkan har ungefär 3,5 miljoner medlemmar, vilket är ungefär 62 procent av befolkningen. Till största delen finansieras verksamheten av en kyrkoskatt.[104]

6.3.2 Den lokala nivån

År 2024 fanns det 353 församlingar i den finska kyrkan. Församlingarna är självständiga och har självstyre vad gäller verksamhet, ekonomi och förvaltning. Församlingens uppgift är att fullgöra kyrkans uppgift genom att sköta förrättandet av gudstjänster, förvaltandet av sakramenten och andra kyrkliga förrättningar, kristen fostran och undervisning, själavård, diakoni, missionsarbete och andra uppgifter.[105] Flera församlingar kan tillsammans bilda en kyrklig samfällighet med gemensam ekonomi- och personalförvaltning och andra gemensamma uppgifter.[106]

Kyrkolagen ger alla medlemmar en möjlighet att delta och påverka i församlingens arbete och beslutsfattande, exempelvis genom att väcka initiativ i frågor om församlingens eller samfällighetens verksamhet och förvaltning. Dessutom ska församlingen informera medlemmarna om hur de kan påverka ärenden av allmänt intresse i församlingen eller samfälligheten.[107]

Kyrkofullmäktige är det högsta beslutande organet i en församling som inte hör till en samfällighet och beslutar exempelvis om inriktning för församlingens verksamhet och ekonomi, inrättande av tjänster och fastigheter. I en kyrklig samfällighet är det gemensamma kyrkofullmäktige högsta beslutande organ. Kyrkorådet eller det gemensamma kyrkorådet är ett styrelseorgan.[108]

Församlingsråden leder respektive församlings verksamhet – i en församling som ingår i en samfällighet – och styr över de medel som tilldelats församlingen. Ett församlingsråd kan under vissa förutsättningar besluta om församlingens fastigheter och egendom, samt anställa personal.

6.3.3 Den regionala nivån

Det finns nio stift som leds av biskopen som leder förvaltningen och verksamheten, samt utövar tillsyn över församlingar och präster. Stiftet utgör inte en juridisk person, men kan inneha rättigheter och har en relativt självständig ställning.

Stiftsfullmäktige ska stödja och främja fullgörandet av kyrkans uppgift i stiftet och dess församlingar och beslutar exempelvis om verksamhet och ekonomi.[109] Kyrkoråden, de gemensamma kyrkoråden, församlingsråden, domkapitlet och ledamöterna i stiftsfullmäktige får väcka frågor till fullmäktige. Dessutom kan en grupp om minst tio röstberättigade medlemmar i stiftet väcka ärenden genom ett medlemsinitiativ. Stiftsfullmäktige har i sin tur rätt att göra framställningar till kyrkomötet. Av stiftsfullmäktiges ledamöter är 14 lekmän och sju präster.

104 Kyrkans ekonomi – evl.fi (hämtad 2025-02-03).
105 3 kap. 1 och 2 §§ kyrkolagen.
106 3 kap. 12 § kyrkolagen (652/2023).
107 3 kap. 3 § kyrkolagen.
108 3 kap. 10 och 11 §§ kyrkolagen.
109 4 kap. 4 § kyrkolagen.

Domkapitlet har en självständig ställning och ska sköta stiftets verksamhet, förvaltning och ekonomi, samt bereda ärenden till stiftsfullmäktige och verkställa beslut. Det är också domkapitlet som företräder kyrkan i ärenden som gäller stiftet. Domkapitlet ska stödja församlingarnas och samfälligheternas verksamhet och förvaltning, samt utöva tillsyn. Dessutom hanterar domkapitlet prästers tjänsteförhållanden.[110]

6.3.4 Den nationella nivån

Kyrkomötet är den finska kyrkans högsta beslutande organ vad gäller kyrkliga frågor och har också en framträdande roll i lagstiftningen om kyrkan. Det är 109 ledamöter[111] i kyrkomötet, varav 64 är indirekt valda lekmän och 32 präster som väljs vid kontraktsmöten. Biskoparna och fältbiskopen är fullvärdiga medlemmar av kyrkomötet. Kyrkomötet har en ledamot som väljs av sametinget och en ledamot från Statsrådet (regeringen).[112] Kyrkomötet behandlar ärenden som gäller kyrkans lära och arbete samt kyrkans lagstiftning, förvaltning och ekonomi, bland annat att

- besluta om bibelöversättning, den kristna läran, psalmbok och kyrkohandbok,
- behandla frågor som förutsätter principiella ställningstaganden om kyrkans tro och lära,
- lägga fram förslag om kyrkolagstiftningen och godkänna kyrkoordningen,
- göra framställningar till Statsrådet om förhållandet mellan kyrkan och staten,
- besluta i ekumeniska frågor, och
- besluta om kyrkans missionsorganisation.

Kyrkomötet samlas i Åbo två gånger per år. I maj och november i ett sammanträde som varar 4–5 dagar vid varje tillfälle. Mandatperioden är fyra år. Biskopsmötet, kyrkostyrelsen, enskilda ledamöter och stiftsfullmäktige får väcka frågor till kyrkomötet. Alla förslag behandlas vid ett av kyrkomötets sammanträden. Lärofrågor beslutas i ett särskild förfarande. Ärenden behandlas i sju olika utskott. Vid val av utskottsmedlemmar ska representationen för kvinnor och män beaktas i den mån det är möjligt.[113] Biskopsmötet ska bland annat behandla ärenden som gäller kyrkans tro, undervisning och arbete.

Kyrkostyrelsen ska sköta kyrkans gemensamma förvaltning, ekonomi och verksamhet, samt bereda och verkställa beslut. Kyrkostyrelsen sköter kyrkans relationer till staten och det övriga samhället.

6.3.5 Valsätt i den finska kyrkan

Direkta val till församlingarna

Församlingsvalen är direkta, hemliga och proportionella och hålls vart fjärde år. Rösträtt har den som tillhör församlingen och fyllt 16 år. Valbar till förtroendeuppdrag på lokal nivå är en för sin kristna övertygelse känd konfirmerad församlingsmedlem som har fyllt 18 år och som inte är omyndig.

I en självständig församling väljer medlemmarna ledamöterna i kyrkofullmäktige som i sin tur väljer kyrkorådet som styrelse. Lägsta antal ledamöter i kyrkofullmäktige är nio, sedan ökar antalet beroende på församlingens storlek. En församling i en kyrklig samfällighet har val till gemensamma kyrkofullmäktige som i sin tur väljer gemensamma kyrkorådet som styrelse, och till församlingsrådet i den egna församlingen.

110 4 kap. 6 § kyrkolagen och 4 kap. 16 § kyrkoordningen 657/2023.
111 I lagstiftningen används begreppet ”ombud” men här används ledamot för att förenkla jämförelsen.
112 5 kap. 1 § kyrkolagen.
113 9 kap. 8 § i kyrkolagen.

För att nominera kandidater till församlingsvalen bildas en valmansförening av minst tio röstberättigade personer, som liknar nomineringsgrupperna i Svenska kyrkan, som tar fram kandidatlistor. Valmansgrupperna har olika inriktning och benämningar och kan ha sin bakgrund i exempelvis fromhetsinriktning, väckelserörelse, ett politiskt parti eller ett geografiskt område.

Det finns också möjlighet att ha ett val utan röstningsförfarande, ”sämjoval” som det också kallas. Sämjoval kan det bli om det bara finns en kandidatlista. Dessutom ska det finnas lika många kandidater som platser, eller nästan lika många (minst fyra femtedelar av platserna).[114] För att undvika sämjoval behövs det alltså tillräckligt många kandidater som ställer upp i varje församling. Den finska kyrkan arbetade för att undvika sämjoval i valet 2026 i syfte att stärka den lokala demokratin.[115]

Det finns en generell bestämmelse om en jämställd representation för kvinnor och män i främst de verkställande organen, bestämmelsen anger att det ska finnas minst 40 procent såväl kvinnor som män, om det inte finns särskilda skäl.[116] Valdeltagandet har de senaste församlingsvalen legat omkring 13–16 procent.

Indirekta val till stiftsfullmäktige och kyrkomötet

Val till stiftsfullmäktige och kyrkomötet förrättas andra året efter det att församlingsvalet har ägt rum. Antalet vigda- och lekmannaledamöter som utses i stiften fördelas mellan stiften i förhållande till folkmängd. Såväl när det gäller stiftsfullmäktige som kyrkomöte väljs präster för sig och lekmannaledamöter för sig. Till stiftsfullmäktige väljs 14 lekmän och sju präster. Inför valen uppställs kandidatlistor på liknande sätt som till församlingsvalen. Valbara till förtroendeuppdrag i ett stift och nationell nivå är valbara lekmannamedlemmar i en församling i stiftet och stiftets präster. Samernas ombud väljs av Sametinget.[117]

Röstberättigade i valet av lekmannaledamöter till stiftsfullmäktige och kyrkomötet är lekmannaledamöter i kyrkofullmäktige eller församlingsråden och gemensamma kyrkofullmäktige.[118] För lekmannaombuden sker en fördelning av rösterna genom att en ”viktkoefficient” beräknas, som relaterar till antalet röster och antalet röstande. Det betyder att den enskildes röst får ett röstvärde som räknas ut som en kvot.

Röstberättigade i valet av prästledamöter i stiftsfullmäktige och prästombud till kyrkomötet är stiftets präster. Alla präster har en röst. Varje stift får en bestämd kvot av präster och lekmän i kyrkomötet. Fördelningen är relaterad till stiftets storlek, men inte i strikt proportionell form enligt röstantal.

Diskussion om direkta och indirekta val

Det har motionerats om direktval till kyrkomötets lekmannaledamöter år 2013, men motionen avslogs. Det motiverades bland annat med att direkta val skulle innebära att församlingarnas representativa organ och församlingsförankring bäst skulle synliggöras genom indirekta val, samt att kyrkomötesledamöterna företräder församlingarna.

114 9 kap. 10, 48 och 50 §§ kyrkoordningen.
115 Församlingsvalet 2026 – evl.fi
116 9 kap. 8 § kyrkolagen.
117 Enligt 9 kap. 14 § kyrkolagen framgår att sametinget utser en lekmannamedlem till stiftsfullmäktige i Uleåborgs stift och ett sameombud till kyrkomötet, samt en förste och andre ersättare för dem.
118 9 kap. 13 § kyrkolagen.

6.4 Så styrs den isländska kyrkan

6.4.1 Inledning

Ca 60 procent av befolkningen om 400 000 personer på Island är medlemmar i Þjóðkirkjan (den evangeliska lutherska kyrkan) på Island (nedan kallad den isländska kyrkan). Kyrkan har sedan 2021 en ny relation med staten. Grundlagen föreskriver religionsfrihet och anger att den isländska kyrkan är statskyrka och som sådan stöttas av staten.[119] Förhållandet mellan kyrkan och staten regleras genom lag. Staten erlägger visst belopp per församlingsmedlem till samtliga registrerade tros- och livsåskådningssamfund. Det finns olika syn på om detta bör ses som en socken/medlemsavgift eller ett bidrag. Enligt lagen om den isländska kyrkan Lög um þjóðkirkjuna nr 77 från 2021 stadgas att kyrkan ska upprätthålla de grundläggande principerna om jämlikhet och demokrati.

6.4.2 De olika nivåerna

Församlingen är den sociala och ekonomiska grundenheten i den isländska kyrkan. Island utgör ett enda stift. Det finns en biskop för Island i Reykjavik och två suffraganbiskopar. Stiftet är indelat i ett antal kontrakt med prostar och kontraktsstyrelser (héraðsnefndir). Kontrakten indelas i sin tur i pastorat och socknar/församlingar. Inom församlingarna finns det kyrkoråd/församlingsråd och sockenstämmor. Genom lagen om statskyrkan blev Kirkjuþing (kyrkomötet) det högsta beslutande organet i kyrkliga frågor. Altinget (Islands parlament) har också beslutanderätt i lagstiftningen kring kyrkan. Kyrkomötet beslutar om kyrkans angelägenheter, exempelvis kyrkomötets organisation och uppgifter, samt valsystemet. Kyrkomötet sammanträder vanligtvis i två sessioner, höst och vår under 3–4 dagar. Ärenden förbereds i utskott och diskuteras i plenum. Sedan 2021 väljer kyrkomötet varje år fem av sina ledamöter, tre lekmän samt två vigda, till kyrkostyrelsen. Kyrkostyrelsen har kyrkomötets ansvar för kyrkans finanser mellan kyrkomötets sammanträden.

6.4.3 Valsätt i den isländska kyrkan

De lokala kyrkoråden väljs på sockenstämman och består uteslutande av lekmän. Kyrkoherden deltar i regel i kyrkorådets sammanträden. Kontraktstyrelserna väljs på ett årligt sammanträde där samtliga kyrkoråd inom kontraktet deltar.

Kyrkomötet har 29 valda ledamöter, 12 präster och 17 lekmän. De valda ledamöterna väljs genom sluten omröstning för en mandatperiod på fyra år. Det finns nio valkretsar för val av lekmän och tre valkretsar för val av vigda ledamöter. De vigda ledamöterna (präster och diakoner) väljs av präster och diakoner. Lekmannaledamöter väljs av ledamöterna i de lokala kyrkoråden. Den isländska biskopen, suffraganbiskoparna, en representant för fakulteten för teologi och religionsvetenskap vid Islands universitet och en ungdomsrepresentant har också rätt att delta i kyrkomötet och förslagsrätt. Så sent som 2026 avslog kyrkomötet ett förslag om att införa direkta val, att präster och lekmän ska väljas tillsammans och att minska antalet präster i kyrkomötet från tolv till nio.

119 62.1 och 79.2 i Islands konstitutionen nr 33/1944.

6.5 Så styrs den danska kyrkan

6.5.1 Inledning

Den danske folkekirke (nedan kallad den danska kyrkan) har ungefär 4,2 miljoner medlemmar, vilket utgör cirka 70 procent av befolkningen 2026. Enligt den danska grundlagen är den danska kyrkan en folkkyrka och understöds som sådan av staten. Medlemmarna betalar kyrkoskatt. Den danska kyrkan är en statskyrka.

6.5.2 Den lokala nivån

På lokal nivå finns drygt 2 000 sogn/menigheder. Det beslutande organet är ett menighedsråd som består av de fast anställda prästerna i församlingen och 5–15 ledamöter som väljs av medlemmarna i församlingen. Gemensamma menighetsråd kan förekomma. Det finns drygt 100 provsti som består av mellan två till femtio sognen/menigheder och närmast motsvarar pastorat i Svenska kyrkan. Det är centralt för kyrkosynen att beslutskompetensen för de egna angelägenheterna sker i sognen. Provstiet är främst ett samordningsorgan som bland annat koordinerar frågor kring samverkan, ekonomi och underhåll. Dock finns det en tendens att allt fler uppgifter läggs på provstinivå till exempel underhåll av prästgårdar. I varje provsti finns ett så kallat provstiutvalg som är ett organ av styrelsekaraktär och bland annat ansvarar för samordning i ekonomiska frågor. Det är 4–8 ledamöter i ett provstiudvalg valda av menighedsråden, och en representant för provstis präster samt prosten. De väljs för en period om fyra år.

6.5.3 Den regionala nivån

I Danmark och Grönland finns tio stift med en biskop i varje stift. Biskopen är den högsta kyrklige ledaren för stiftet och har både ett andligt och administrativt ansvar. Det finns tio stiftsråd som bland annat granskar vissa ekonomiska frågor. De består av en menighedsrepresentant från varje provsti, tre präster och en prost, samt biskopen och domprosten. Det finns inga beslutande organ på stiftsnivån som direkt motsvarar domkapitel eller stiftsstyrelser i den Svenska kyrkan.[120]

Valbar till stiftsrådet som representant för menigheden är den som uppfyller valbarhetskriterierna och som är ledamot av ett menighedsråd. Stiftsövrighed är den högsta myndigheten i ett stift vad gäller ekonomiska och administrativa frågor.

6.5.4 Den nationella nivån

Enligt den officiella strukturen är kungen och Folketinget den danska folkkyrkans högsta myndigheter. Det kan här understrykas att det är en delikat balans mellan vad som ses som kyrkans inre och yttre angelägenheter. Till de inre angelägenheterna hör exempelvis gudstjänstordningar, bibelöversättningar och psalmböcker, utöver andlig tillsyn och förvaltning av sakramenten. Frågor som är inre angelägenheter behandlas enligt praxis av biskoparna eller andra grupper eller kommissioner där biskoparna och teologiskt sakkunniga deltar. Dessa instanser bereder dessa frågor åt kyrkoministern.[121] Kyrkodepartementet är den högsta förvaltningsmyndigheten för folkkyrkan och sista besvärsinstans för beslut som fattas av kyrkliga myndigheter. Det finns ingen direkt motsvarighet till Svenska kyrkans kyrkomöte i Danmark.

120 SKU 2006:2 s. 101.
121 Information från den danske kyrkan per mail den 5 november 2024.

6.5.5 Valsätt i den danska kyrkan

Ledamöterna i menighedsråden väljs genom direkta val för fyra år. Rösträtt har medlemmar i kyrkan över 18 år som är medborgare och bosatta i Danmark i minst ett år före valet. Kraven för valbarhet är i princip desamma som för rösträtt. I de allra flesta församlingar sker valet i en offentlig valgforsamling (valmöte) där de som är närvarande nominerar kandidater och förrättar val till menighedsråd. Endast om man inte kan enas om en lista med kandidater vid detta möte ordnas ett egentligt val vid en senare tidpunkt. De som har rösträtt kan anmäla kandidater till valet. En kandidatlista kan ha upp till sex kandidater mer än vad valet avser. Om det fyra veckor före valet endast finns en lista blir det inget egentligt val, utan ett så kallat ”fredsval”.[122] Valdeltagandet 2020 och 2024 var omkring 1 procent av de röstberättigade.

6.6 Sammanfattande slutsatser

6.6.1 En jämförelse av de nordiska systerkyrkornas demokratiska organisation

De nordiska systerkyrkorna är närstående vad gäller kyrkosyn. De är luthersk-evangeliska folkkyrkor. Respektive kyrkas organisation och relation till staten skiljer sig däremot åt. Exempelvis har den finska och danska kyrkan en närmare relation till staten. Vad gäller modellerna för kyrkornas beslutande organ och valsätt finns både likheter och skillnader. Den danska kyrkan skiljer ut sig mest, bland annat genom att de inte har något nationellt organ motsvarande kyrkomötet och att val till församlingarna oftast sker på ett stämmoliknande sätt. Så även om kyrkorna har stora likheter, finns utrymme för stora skillnader i organisation och valsätt.

Den finska kyrkans organisation är ganska lik Svenska kyrkans, även om Svenska kyrkan till exempel inte längre har kyrkliga samfälligheter på motsvarande sätt. Samfälligheterna i Finland kan närmast jämföras med pastorat inom Svenska kyrkan. I den finska kyrkan är det domkapitlen som bereder och genomför stiftsfullmäktiges beslut. De har en ställning och en sammansättning som gör dem mer jämförbara med domkapitlen i Sverige, snarare än stiftsstyrelserna.[123] I den finska kyrkan finns ingen direkt motsvarighet till stiftsstyrelsen. Stiftet inte heller ett eget rättssubjekt i Finland.

Den norska kyrkan kan sägas ha mer av en ”rådsstruktur”, på så sätt att den på lokal och regional nivå inte har något större fullmäktige med en styrelse, utan just ett råd som beslutande och verkställande organ. Menighetsrådet motsvarar inte direkt kyrkofullmäktige. I den norska kyrkan ligger vissa av församlingens administrativa och ekonomiska uppgifter på det indirekt valda fellesrådet. I den norska kyrkan finns inte heller någon direkt motsvarighet till Svenska kyrkans stiftsfullmäktige, utan ett direktvalt bispedømmeråd som också väljs till kirkemøtet.[124] Det är kirkerådet, närmast motsvarande Svenska kyrkans kyrkostyrelse, som främst avgör vilka ärenden kirkemøtet ska behandla. Enskilda ledamöter väcker mer sällan ärenden.

När det gäller vilka nivåer som beslutar om vad, såsom ekonomi, arbetsgivaransvar, ansvar för fastigheter – finns det en del skillnader vilka främst verkar bero på skillnader i organisation och finansiering. Ansvaret för församlingens grundläggande uppgift, lärofrågor och främjande, är mer likt kyrkorna emellan.

---

122 SKU 2006:2 s. 100.

123 SKU 2006:2 s. 105.

124 Med lekmän avses här förtroendevalda som inte har någon vigningstjänst. Bispedømmerådet kan snarast jämföras med stiftsstyrelsen i Svenska kyrkan, men skillnader finns.

I den finska kyrkan har en församlingsmedlem rätt att väcka initiativ i frågor som gäller församlingen och i stiften kan tio medlemmar väcka ett motsvarande initiativ. Stiftsfullmäktige kan väcka frågor till kyrkomötet i Finland. Motsvarande rätt finns inte i Svenska kyrkan.

6.6.2 En jämförelse av valsätt i de nordiska systerkyrkorna

Både kyrkorna i Sverige och Norge har i huvudsak direkta val till de beslutande organen på alla tre nivåer, men i Norge är det i praktiken endast två val eftersom samma ledamöter väljs till regional- och nationell nivå. På Island avslogs 2026 ett förslag om att gå mot direkta val även till kyrkomötet, det är indirekta val dit. I Finland är det endast direkta val på lokalnivå som sedan väljer indirekt till regional och nationell nivå. Det indirekta valen sker andra året efter de lokala församlingsvalen.

I Norge, Finland och Sverige finns det kandidat/nomineringsgruppslistor som fristående valsammanslutningar/grupper föreslår, men i Norge finns också den inomkyrkliga nominasjonskomitén som tar fram kandidatlistor. På församlingsnivå är nominasjonskomiténs lista i stort sett den enda. I Danmark hålls valen till lokal nivå oftast som kyrkostämmor, som ett församlingsmöte.

Utredningen finner, att en jämförelse med den danska kyrkan inte riktigt är relevant som jämförelsesubjekt eftersom skillnaderna är för stora.[125] Den isländska kyrkan skiljer sig också åt i väsentliga delar från Svenska kyrkan, i storlek och organisation bland annat, men också sammansättningen i kyrkomötet. I övrigt finns det givetvis olika delar i de nordiska kyrkornas valsätt, men också i andra delar av strukturen, som tjänat som inspiration för denna utrednings överväganden.

Utredningen konstaterar sammanfattningsvis att det är främst valsystemen och valsätten i den norska kyrkan och den finska kyrkan som har modeller av intresse för Svenska kyrkan. Dessa kyrkor ligger också närmast till hands vid jämförelser i andra frågor om den demokratiska strukturen. Jämförelsen ger också tydligt stöd för att det finns många sätt att organisera den demokratiska strukturen i en evangelisk-luthersk folkkyrka.

125 Jfr SKU 2006:2 s. 98.

7 Förutsättningar och utmaningar för Svenska kyrkans demokratiska struktur

7.1 Inledning

Det övergripande syftet med utredningen är att säkra och utveckla den demokratiska styrningen för framtiden och utreda hur den kan tryggas och upprätthållas även under förändrade omständigheter som minskande medlemsantal, förändrad demografi och ekonomi. I utredningsdirektiven framhålls också att kyrkostyrelsen ser behov av att säkra och utreda hur den demokratiska styrningen kan tryggas och upprätthållas till en lägre kostnad än i dag.

De olika förutsättningar och utmaningar utredningen har att beakta relaterat till uppdraget är delvis kopplade till generella samhällsförändringar och utvecklingar i omvärlden. Samtidigt behöver dessa utmaningar och förutsättningar också analyseras mer specifikt utifrån vad de betyder för Svenska kyrkan. Utredningen beaktar dessa förutsättningar och utmaningar utifrån hur de kan påverka den demokratiska strukturen på lång sikt, men med en medvetenhet om att deras betydelse för kyrkans demokrati är svåra att förutse och beroende av en rad olika faktorer. Att kyrkan på sikt kommer att verka under ändrade ekonomiska förutsättningar utifrån demografiska förändringar är en av utgångspunkterna för utredningen. De mer generella trenderna som övergripande beskrivs i det här kapitlet utgör en utgångspunkt för utredningens analyser, för de mer specifika frågor som utredningen behandlar lyfts också mer specifika utmaningar och villkor.

Inledningsvis i kapitlet beskrivs demografiska och ekonomiska förutsättningar samt organisationsutvecklingen på lokal nivå. Detta följs av ett avsnitt om idealitet och förutsättningar för engagemang. Vidare redogörs mer generellt för samhällsutvecklingen och demokratins ställning. Kapitlet avslutas med en sammanfattande slutsats.

7.2 Demografiska förändringar

Svenska kyrkan påverkas i hög grad av demografi, både gällande ekonomiska och organisatoriska faktorer. Kyrkans beslutande organ, från kyrkofullmäktige till kyrkomöte, bygger på idén om representativ demokrati, där makten ytterst utgår från medlemmarna genom kyrkovalen. Mot denna bakgrund är Svenska kyrkans medlemsutveckling inte enbart en organisatorisk eller ekonomisk fråga, utan i hög grad också en demokratifråga.

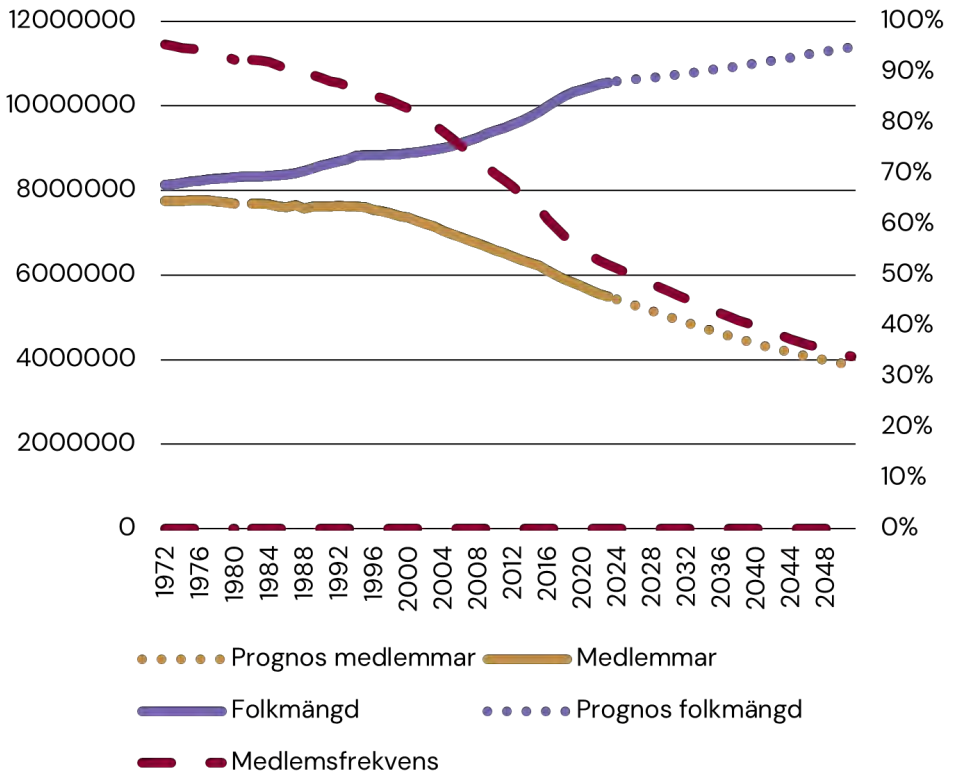
Genom analyser av befolkningsstrukturer går det att dra vissa slutsatser om framtiden. Den demografiska framskrivningen av Svenska kyrkans medlemskår fram till år 2051 utgör ett centralt underlag för att förstå kyrkans framtida demokratiska förutsättningar. Prognosen bygger inte på spekulativa antaganden om värderingsförändringar eller snabba kulturella skiften, utan på relativt stabila demografiska relationer. Det handlar om hur många som föds, dör, flyttar, döps, aktivt träder in i eller lämnar Svenska kyrkan. Dessa faktorer samverkar över tid och ger upphov till förändringar som i huvudsak är långsamma men svåra att vända.[126]

126 Prognosen finns utförligt beskriven i Nyckeln 2025. Bromander, Jonas ”Svenska kyrkans medlemmar 2023–2051”. Sandberg, A. (red). *Nyckeln till Svenska kyrkan 2025*.

Det är väsentligt att understryka att framskrivningen inte ska förstås som en exakt förutsägelse i strikt mening. Den utgör snarare en konsekvent och transparent framtidsbild utifrån dagens kunskapsläge. Osäkerheten ökar successivt ju längre fram i tiden beräkningarna sträcker sig, särskilt när det gäller faktorer som är beroende av kyrkans eget agerande eller bredare samhällsförändringar. Samtidigt är riktningen i utvecklingen tydlig: även betydande förändringar i enskilda parametrar skulle i huvudsak påverka takten, men inte riktningen, i medlemsutvecklingen. Den främsta orsaken till medlemsminskningen är att fler medlemmar avlider än som tillkommer genom dop eller aktiva inträden.

Utgångspunkten för prognosen är situationen år 2023 och trender dessförinnan. Då hade Svenska kyrkan cirka 5,5 miljoner medlemmar, motsvarande drygt hälften av Sveriges befolkning. Enligt framskrivningen minskar medlemsantalet kontinuerligt fram till 2051, då omkring 3,9 miljoner personer beräknas vara medlemmar. Detta innebär en minskning av antalet medlemmar med omkring 1,6 miljoner individer, eller knappt 30 procent på knappt tre decennier. Detta är inte en dramatisk kollaps under enskilda år, utan en långsiktig strukturell rörelse. Medlemsminskningen är tillräckligt jämn och förutsägbar för att kunna beskrivas som ett normalförlopp snarare än som en tillfällig avvikelse.

Figur 2. Medlems- och befolkningsutveckling 1972–2023 och framskrivning 2024–2051



Källa: Bromander, Nyckeln till Svenska kyrkan 2025.

Den enskilt viktigaste faktorn bakom medlemsminskningen är dödligheten. Dödligheten påverkar hur många individer som förväntas avlida inom respektive årskull och kan variera beroende på exempelvis ålder, kön och levnadsstandard.[127] Svenska kyr-

[127] Under Covid19-pandemin skedde en viss överdödlighet vilket beaktats i prognosen.

kans medlemskår präglas i dag av en tydlig ålderskoncentration till de stora födelsekullarna från 1940-talet. Dessa årskullar befinner sig nu i en fas av livet där dödligheten ökar kraftigt av rent biologiska skäl. Prognosen visar att antalet avlidna medlemmar beräknas öka från omkring 70 000 per år till omkring 78 000 per år kring 2034. Denna utveckling är i mycket liten utsträckning möjlig att påverka genom kyrkliga eller politiska åtgärder, utifrån att utvecklingen är ett resultat av tidigare demografiska skeenden som kommer att fortgå oavsett förändringar i attityder eller organisationsformer. Även när 1940-talskullarna successivt lämnar befolkningen fylls de på av andra relativt stora årskullar, såsom 1960-talisterna och senare de tidiga 1990-talisterna. Det innebär att en hög nivå av dödlighet bland medlemmarna kommer att prägla hela prognosperioden. Detta innebär att antalet röstberättigade medlemmar (”valmanskåren”) inte bara minskar, utan också utsätts för en kontinuerlig ”naturlig avgång” i de äldre åldersgrupperna. Det är också i de grupperna valdeltagandet traditionellt är högt.

Tillförseln av nya medlemmar sker främst genom dop, i första hand genom dop i barndomen, men med ett växande inslag av dop i samband med konfirmation. Prognosen bygger på antagandet att dopfrekvensen förblir på ungefär 2023 års nivåer under hela perioden. Detta är, i ett längre perspektiv, ett relativt optimistiskt antagande, särskilt mot bakgrund av de historiskt låga födelsetalen i Sverige och senare decenniers nedgång i dopfrekvens.

Aktiva inträden, bland ungdomar och vuxna som tidigare inte varit medlemmar, har ökat i betydelse under de senaste åren. Dessa inträden bidrar till att bredda medlemsbasen, men de är i dagsläget numerärt för få för att väga upp förlusterna genom dödlighet och utträden. Prognosen utgår dock från att inträdena är något ökande i paritet med att ickemedlemmarna blir fler.

Utträden fortsätter att påverka medlemsutvecklingen, särskilt i åldrarna 25–35 år. Även om det totala antalet utträden tenderar att minska i takt med att medlemsbasen krymper, bidrar åldersmönstret i utträdena till en tydlig strukturförändring. När yngre vuxna i högre grad lämnar kyrkan, samtidigt som äldre i större utsträckning stannar kvar fram till livets slut, förskjuts medlemskåren successivt uppåt i åldrarna. Tillfälliga toppar i utträden i samband med kyrkoval ingår i modellen, men erfarenheterna från valåret 2025 tyder på att denna effekt kan vara något mindre än vad som antagits.

En av de mest betydelsefulla slutsatserna i framskrivningen rör förändringen i medlemskårens åldersstruktur. Mot slutet av prognosperioden domineras medlemskåren numerärt av personer som i dag är födda under 1990-talet och som då befinner sig i 60-årsåldern. Yngre åldersgrupper är relativt svagt representerade. Detta innebär att förändringen inte enbart handlar om färre medlemmar, utan om en systematisk omformning av kyrkans demokratiska bas. De röstberättigade medlemmarna blir färre, äldre och sannolikt en mer homogen grupp, inte minst socioekonomiskt.

Den framtida utvecklingen skiljer sig åt mellan stiften. Skillnaden mellan enheter inom stiften kan dock förväntas bli större än skillnaden mellan stift. Prognosen för Svenska kyrkans demografiska utveckling utgör summan av stiftsprognoserna. Såväl dopsed, in- och utträden och åldersstruktur inom medlemskåren varierar mellan stiften. Men inte minst varierar flyttnettot, vissa stift förlorar mer på utflyttning än de vinner på inflyttning, medan riktningen är det motsatta för vissa. Utgångsläget varierar stort mellan stiften, där Stockholms stift har drygt 900 000 medlemmar medan Visby har 36 000 (år 2023). Riktningen för samtliga stift är dock densamma och motsvarar i hög grad trenden för Svenska kyrkan på totalen. Minskningshastigheten varierar dock tydligt.

Svenska kyrkans medlemskår har historiskt i hög grad varit en spegling av befolkningen i sin helhet. Men successivt har den bilden kommit att förändras. Variationen kommer sig både av att befolkningen förändras genom migrationseffekter och medlemskåren påverkas av faktorer såsom dop, inträden och utträden. År 1972 speglade Svenska kyrkans medlemsbas i stort sett hela befolkningen, 95 procent av alla folkbokförda i Sverige var då medlemmar. År 2023 hade andelen medlemmar sjunkit till 52,1 procent, och det går att anta att medlemskåren knappast längre utgör en statistisk representativ del av den svenska befolkningen.[128]

7.3 Ändrade ekonomiska förutsättningar

Svenska kyrkans ekonomiska situation är en spegel av samtiden, då intäkterna i hög grad bygger på medlemmarnas sysselsättningsgrad och lönenivåer. Samtidigt påverkas utgifterna i hög grad av kostnadsläge och lönenivåer.[129] Den demografiska framskrivningen, som beskrevs mer utförligt i föregående avsnitt, visar att allt färre medlemmar kommer att bära kyrkans verksamhet i framtiden och ger en god indikation om hur det medlemssegment som oftast är yrkesverksamt, cirka 30–67 år, förändras över tid.

Det minskade antalet medlemmar innebär att den ekonomiska situationen förändras genom minskade intäkter. Beräkningar har gjorts av trolig utveckling av intäkter genom kyrkoavgiften, för perioden fram till år 2051, för att visa tänkbara scenarier för intäkter genom kyrkoavgiften på längre sikt.[130]

Scenarierna utgår från medlemsframskrivningen och prognoser av medlemmarnas beskattningsbara inkomster. Kyrkoavgiftssatserna antas förbli oförändrade under prognosperioden. Det är flera parametrar som påverkar intäkten från kyrkoavgiften; antalet medlemmar som har kommunalt beskattningsbara inkomster, medlemmarnas beskattningsbara inkomster – som påverkas av löneutvecklingen och hur många som är i arbete eller arbetslösa etcetera – samt storleken på kyrkoavgiftssatsen. Skillnaden mellan de olika scenarierna är att de grundas på olika antaganden kring tillväxttakten på årsinkomsten per medlem, främst relaterat till arbetsmarknadens framtida utveckling.

Den exakta utvecklingen är självfallet svår att fastställa och det finns osäkerheter i scenarierna. Alla tre scenarier pekar dock i samma riktning i form av en sjunkande real intäkt fram till 2051, även om det är i olika grad. Det finns stora lokala variationer i förutsättningarna, som till stor del beror på demografiska variationer. Men den generella trenden är likartad i samtliga stift. Det visar tydligt att det krävs en omställning inför framtiden genom en anpassning av kyrkans organisation och verksamhet.

Nivån på kyrkoavgiftsintäkten påverkas av medlemmarnas inkomster. Höjningar av avgiften har tidigare, på en övergripande nivå, matchat den minskning av intäkter som det sjunkande medlemstalet innebär. Det finns inget som tyder på att avgiftshöjningar i dag leder till utträden, men församlingsmedlemmens ekonomi anges som ett av skälen för utträde.[131]

Förutsättningarna som framtagna intäktsscenarier visar formuleras också i kyrkostyrelsens skrivelse *Verksamhet och ekonomi för Svenska kyrkans nationella nivå*

128 Bromander, 2025.

129 KsSkr 2025:1 Verksamhet och ekonomi för Svenska kyrkans nationella nivå 2026–2028.

130 Beräkningarna har gjorts av ekonomiavdelningen vid kyrkostyrelsens kansli (kyrkokansliet).

131 Nyckeln 2023. Ganebo Skantz, Josephine ”Tidigare medlemmars syn på tro, tradition och Svenska kyrkans roll i samhället”. Sandberg, A. (red). *Nyckeln till Svenska kyrkan 2023*. Se även Nyckeln 2024. Svärdhagen, Gustav ”Kyrkoavgiftsförändringar och utträden – finns det ett samband?”. Sandberg, A. (red). *Nyckeln till Svenska kyrkan 2024*.

2026–2028. Här konstateras att situationen kräver en omställning i hela Svenska kyrkan, där kyrkan som helhet behöver prioritera och utveckla nya arbetsformer, besluta om vad som ska bevaras eller förändras. Den framtida ekonomin kräver kostnadsanpassning på samtliga nivåer, hushållande av gemensamma resurser och samverkan för att frigöra resurser för den grundläggande uppgiften. Många församlingar tvingas redan nu att göra nedskärningar som påverkar arbetet med den grundläggande uppgiften. Människor som vill bidra ideellt lyfts som en omistlig resurs och ledare i församlingar behöver göra plats för dessa ideella insatser så att de kan tas i anspråk och gagna församlingens verksamhet. Men ideellt engagerade ska inte ses bara som avlastande krafter utan tillför även ovärderlig kompetens och kvalitet, samt berikar och stärker församlingslivet. [132]

Personalkostnader utgör nästan 60 procent av de totala kostnaderna på församlingsnivå. Antalet anställda i församlingarna uppgick till 21 161 under 2024, vilket var 135 fler anställda än under fjolåret (omräknat till heltidstjänster). I den driftsredovisning som församlingarna i dag tillämpar utgör den grundläggande uppgiften och stödjande verksamhet de största verksamhetsområdena, sett till kostnaderna. Stödjande verksamhet omfattar stödfunktioner till den grundläggande uppgiften, exempelvis administration och kostnader för fastigheter och lokaler. Den stödjande verksamheten tar nästan lika stora resurser i anspråk som den grundläggande uppgiften, framför allt med anledning av de höga kostnaderna för fastighetsförvaltning.[133]

Den ekonomiska nedgången är inte ny men har tidigare dämpats av att medlemsstrukturen fyllts på med grupper som har inkomst från lön. Medlemsutvecklingen kommer framöver att påverka de ekonomiska förutsättningarna i högre grad, då dessa grupper med löneinkomster minskar och därmed minskar också intäkterna genom kyrkoavgiften. Med färre och äldre medlemmar i Svenska kyrkan samt svag påfyllning av yngre utmanas kyrkans ekonomi kraftigt på lång sikt.

7.4 Strukturförändringar under 2000-talet

De strukturella förändringar som innebär att antalet församlingar, pastorat och ekonomiska enheter förändras genom indelningsändringar har övergripande inneburit två olika utvecklingstendenser under 2000-talet. Under det första decenniet var trenden framför allt en sammanslagning av församlingar, antalet församlingar blev alltså färre. Från cirka 2010 och framåt har förändringarna främst inneburit att församlingar gått ihop i pastorat.

Hur många församlingar som ingår i ett pastorat varierar stort. År 2025 omfattade ett genomsnittligt pastorat fyra församlingar. Flera av de mindre pastoraten omfattar vanligtvis bara två eller tre församlingar.[134] Det finns olika orsaker till organisationsförändringarna och även konsekvenserna kan se olika ut. Förändringarna kan i olika grad komma ur en frivillighet eller som en mer eller mindre tvingande åtgärd som en följd av ekonomiska och demografiska förändringar som för med sig behov av effektiviseringar.

132 KsSkr 2025:1.

133 Nyckeln 2025. Hedman, Ann-Mari och Östlund, Jan ”Utvecklingen av Svenska kyrkans ekonomi 2024”. Sandberg, A. (red). *Nyckeln till Svenska kyrkan 2025*.

134 KsSkr 2026:3 (bilaga 1 Församlingsråden i praktiken 2025).

Antal ekonomiska enheter – självständiga församlingar och pastorat

Antalet ekonomiska enheter har minskat kontinuerligt sedan 2000. Med ekonomisk enhet menas pastorat och självständiga församlingar (församlingar som inte ingår i ett pastorat).[135] Variationer finns både inom och mellan stiften men minskningen av antalet ekonomiska enheter gäller över lag. Den största minskningen av antalet enheter skedde under första hälften av 2010-talet. Minskningen under den perioden var störst i de två stift som hade störst antal ekonomiska enheter, Lunds och Göteborgs stift. Efter 2010 har den största förändringen skett i Härnösands stift.

Från 2014 till 2025 minskade antalet ekonomiska enheter från 676 till 581 enheter. Från första januari 2026 är antalet 572.[136] Detta innebär en minskning med drygt femton procent. Förändringen är i första hand ett resultat av att två eller flera församlingar eller pastorat lagts samman till en större gemensam enhet. Det minskande antalet ekonomiska enheter gäller både pastorat och självständiga församlingar. Minskningen av självständiga församlingar har dock skett i något högre takt än för pastoraten. År 2014 fanns 258 pastorat, vilka i sin tur omfattade 946 församlingar. År 2025 hade antalet pastorat minskat till 224 och antalet ingående församlingar till 914. Antalet självständiga församlingar minskade under motsvarande period från 418 år 2014 till 357 år 2025. [137]

Tabellen nedan visar hur många kyrkofullmäktigeval som genomfördes i de olika stiften vid kyrkovalen 2013–2025.

135 Ekonomisk enhet avser för åren 2000–2010 pastorat, inklusive enförsamlingspastorat. För åren 2013–2025 avses pastorat och självständiga församlingar (som inte ingår i ett pastorat).

136 Hovförsamlingen är en ekonomisk enhet men har endast val till kyrkomötet och ingår därmed inte i antalet val till kyrkofullmäktige som framgår av tabell 1.

137 KsSkr 2026:3 (bilaga 1 Församlingsråden i praktiken 2025). I några få fall har även det omvända förekommit, det vill säga att en enhet delats upp i flera pastorat eller självständiga församlingar.

Tabell 1. Antal val till kyrkofullmäktige vid kyrkovalen 2013–2025

Stift	Antal enheter val 2013	Antal enheter val 2017	Antal enheter val 2021	Antal enheter val 2025
Uppsala	66	52	51	51
Linköping	30	30	30	30
Skara	43	43	40	40
Strängnäs	54	51	49	49
Västerås	44	41	39	35
Växjö	64	56	56	56
Lund	109	109	107	106
Göteborg	102	69	69	68
Karlstad	32	31	30	29
Härnösand	51	36	25	15
Luleå	37	33	33	33
Visby	15	10	10	9
Stockholm	56	53	53	50
Totalt	**703**	**614**	**592**	**571**

Källa: Tabellen baseras på data från kyrkostyrelsens valkansli.

Storlek på församlingar och pastorat

Det finns en stor variation i befolknings- och medlemsstorlek mellan olika församlingar och pastorat. Bland församlingar som ingår i ett pastorat hade den minsta församlingen 49 medlemmar och den största 32 643 vid årsskiftet 2024/2025. Flertalet av de församlingar som ingår i ett pastorat är relativt små, en dryg tredjedel har färre än 1 000 medlemmar och närmare sextio procent färre än 2 000 medlemmar. Samtidigt har närmare tjugo procent av de icke-självständiga församlingarna fler än 5 000 medlemmar, vilket innebär att de är större än vissa pastorat och många av de självständiga församlingarna.[138]

Antalet röstberättigade medlemmar skiljer sig åt mellan olika ekonomiska enheter, antalet är högst i Stockholms stift och lägst i Visby stift. Antalet röstberättigade i valen till kyrkofullmäktige har dock förändrats på olika sätt i olika stift mellan kyrkovalen 2013 och 2025. I vissa stift har det inte varit någon omfattande förändring medan det i exempelvis Linköpings stift varit en relativt stor minskning. I exempelvis Visby och Göteborgs stift har antalet röstberättigade per ekonomisk enhet ökat. Den största förändringen är i Härnösands stift där antalet har ökat för varje val. Antalet röstberättigade per ekonomisk enhet har där ökat från knappt 5 000 år 2013 till över 13 000 år 2025, ökningen motsvarar det minskade antalet ekonomiska enheter i stiftet under samma period.

138 KsSkr 2026:3 (bilaga 1 Församlingsråden i praktiken 2025).

7.5 Engagemang, idealitet och delaktighet

7.5.1 Inledning

I kapitlets föregående avsnitt har beskrivits förändringar relaterat till demografi och ekonomi samt den lokala nivåns strukturella förändringar. Dessa förändringar har också bäring på frågor om engagemang och delaktighet, exempelvis innebär medlemsutvecklingen ett minskat antal människor som kan bära demokratin.

Kyrkoordningen drar en linje från församlingens gemenskap, den döpta människans delaktighet i kyrkan och hennes kallelse att förmedla kristen tro till ett konkret ansvar för att kyrkans uppgifter blir utförda. Människors engagemang och delaktighet är det som bär den demokratiska strukturen, vilket är en utgångspunkt för utredningen redan genom direktiven.

En stor andel av befolkningen i Sverige och i de övriga nordiska länderna tillhör de lutherska folkkyrkorna. Genom de kyrkliga handlingarna, diakonin och kyrkans kultur- och musikliv är kontaktytan med befolkningen som helhet fortsatt stor, även om många saknar djupare kunskap om och förtrogenhet med kristen tro och tradition.[139] Gudstjänstdeltagandet har haft en tydligt långsiktig nedgång, det totala antalet gudstjänstbesök har ungefär halverats sedan år 2000.[140] Även antalet deltagare i Svenska kyrkans barn- och ungdomsverksamhet har minskat stadigt under 2000-talet. Konfirmandverksamheten minskade fram till 2022, men har därefter visat en svagt uppgående trend på samma sätt som antalet dop. Trots uppgången bland konfirmander går dock en lägre andel vidare till att bli ideella inom barn- och ungdomsverksamheten.[141]

Förtroendet för Svenska kyrkan är generellt högt över tid och har även stärkts under senare år. Enligt SOM-institutet har förtroendet för Svenska kyrkan varit på stabil uppgång sedan 2016 och når rekordnivåer 2024. 40 procent har ett ganska eller mycket högt förtroende för kyrkan jämfört med 23 procent som har ett ganska eller mycket litet förtroende. Det är främst högutbildade som ökat sitt förtroende under de senaste 15 åren.[142] Svenska kyrkans årliga enkätundersökning till allmänheten visar att de som inte är medlemmar i kyrkan anger ett något lägre förtroende än de som är medlemmar, samt att kvinnor och äldre tenderar att uppvisa ett något högre förtroende.[143]

7.5.2 Ideellt arbete i Svenska kyrkan

Med ideellt arbete avses arbete och insatser som utförs frivilligt, oavlönat eller mot en mindre eller symbolisk ersättning, ofta i anslutning till en ideell organisation. Det ideella arbetet kan ske både regelbundet och vid något enstaka tillfälle. Det ideella arbetet kan innebära insatser som till exempel utbildning, förtroendeuppdrag, ledaruppdrag, hjälpinsats eller insamling. Att ideellt arbete är frivilligt avgränsar det från förvärvsarbete som regleras av arbetsrättsliga avtal.[144] Människor som utför ideellt arbete återfinns i olika delar av Svenska kyrkan och är en central del i församlingarnas verksamhet.

I Sverige liksom i de övriga skandinaviska länderna är det ideella arbetet omfattande och har till viss del en speciell struktur i internationell jämförelse. Till skillnad

139 KsSkr 2025:1 s7.

140 Svenska kyrkans verksamhetsstatistik.

141 Nyckeln 2026. Fransson Sara ”Kedjan som brast – ledarrekrytering i Svenska kyrkans konfirmandverksamhet 2010–2025”. Sandberg, A. (red). *Nyckeln till Svenska kyrkan 2026*.

142 Den nationella SOM-undersökningen 2024 SOM-seminariet 2025: Gudstro, förstatligande och försvarsvilja | Göteborgs universitet 2026-09-03.

143 Svenska kyrkans årliga enkätundersökning till allmänheten.

144 Lundberg Erik, Henrekson Ebba, von Essen Johan. *Många bidrar, få orkar bära: Ideellt arbete i Sverige 1992–2024*. Marie Cederschiöld Högskola, Arbetsrapportserie nr 123.Stockholm 2025.

mot i många andra länder har kombinationen av de stora folkrörelserna och omfattande välfärdsstater inneburit att det ideella arbetet framför allt dominerats av idrotts-, kultur-, och intresseorganisationer och inte av socialt inriktade organisationer.[145]

Det ideella arbetet har historiskt varit en självklar del av Svenska kyrkan. I linje med tanken om det allmänna prästadömet har församlingslivet burits av ideella krafter. Den senare halvan av 1900-talet innebar en ökad professionalisering då den anställda organisationen byggdes ut och professionaliserade yrken ökade. Det ideella arbetet var fortsatt av stor omfattning men förändrades mot att i högre grad utgöra en form av stödfunktion. Faktorer som Svenska kyrkans relation till staten, strukturella förutsättningar och samhällets utveckling kring arbetsmarknad och mäns och kvinnors deltagande i arbetslivet har påverkat formerna för det ideella arbetet.

Svenska kyrkan är en av landets största civilsamhällesorganisationer. Samtidigt skiljer sig Svenska kyrkan från andra organisationer bland annat genom att både anställda och ideella bär verksamheten i Svenska kyrkan på ett annat sätt än i de flesta andra civilsamhällesorganisationer som har inga eller få anställda. Den höga graden av professionalisering medför särskilda förutsättningar och utmaningar kring samspelet mellan ideella och anställda och har på vissa sätt inneburit att möjligheten till ideellt engagemang fått stå tillbaka.[146]

De ideella krafternas betydelse för kyrkan är högst aktuell i dag, såväl med anledning av den ekonomiska utvecklingen och av teologiska skäl i frågor kring delaktighet.[147]

7.5.3 Former för idealitet och engagemang

Det finns till viss del olika perspektiv på hur det ideella arbetet i samhället utvecklas och vad det betyder på sikt. Å ena sidan finns en bild av att engagemanget i det civila samhället är på tillbakagång och att intresset för att engagera sig minskar, speciellt bland yngre. Å andra sidan finns forskning som visar att det ideella arbetet är fortsatt stabilt och väl förankrat. Även om former och motiv för arbetet kan förändras fortsätter engagemanget och det ideella arbetet i en mer flexibel form anpassad till nya livssituationer. Båda dessa bilder tenderar att vara sanna, både generellt inom det svenska civilsamhället och i Svenska kyrkan. Ideellt arbete är fortfarande omfattande, och på en övergripande nivå har omfattningen inte förändrats drastiskt. Det finns dock en ojämn fördelning i det ideella arbetet där det är en mindre grupp som bidrar med ett större antal timmar.

En teoretisk modell som tagits fram för att förstå det ideella arbetets funktion i demokratin och varför människor engagerar sig ideellt och i politiken är ”Civic Voluntarism Model” (CVM). Den beskriver hur resurser, motivation och rekryterande nätverk är centrala förutsättningar för att ett organiserat engagemang ska uppkomma. För att individer ska gå in i ett engagemang behövs *motivation*, utan vilja och egen drivkraft kommer inte engagemanget att uppkomma eller kvarstå. Det förutsätter också *resurser*, att människor har förutsättningar, som tid och nödvändiga färdigheter, att engagera sig. Den tredje förutsättningen *rekryterande nätverk* visar på vikten av

145 Fransson Sara, Bromander Jonas, von Essen Johan. Av fri vilja på fri tid – Ideellt arbete i Svenska kyrkans barn- och ungdomsverksamhet på 2020-talet. Svenska kyrkan. Stockholm. 2021.

146 Fransson, Bromander, von Essen 2021.

147 Se exempelvis Sidenvall, Erik. *Medarbetare – En historia om organisation och lekfolksuppdrag i Svenska kyrkan*. Verbum Förlag AB. Stockholm. 2022 och Fransson, Bromander, von Essen 2021 för beskrivningar av utvecklingen.

att människor blir tillfrågade att engagera sig, genom att kompisar eller kontakter som redan är anställda eller ideella frågar och blir brobyggare.[148]

Under 2000-talet har det skett förändringar av motiven till att människor engagerar sig ideellt. Individuella motiv och mer tillfälliga insatser präglar de ideella – och det ideella arbetet – mer än tidigare. När det gäller motiv till att en person börjar arbeta ideellt har omgivningen och det sociala sammanhanget en betydande roll i rekryteringsprocessen. Den vanligaste anledningen till att en person börjar arbeta ideellt är att hen fått frågan. Att stanna kvar i engagemanget är dock tydligare kopplat till värderingar och att engagemanget känns värdefullt.[149]

Studier av ideellt arbete i Svenska kyrkans barn- och ungdomsverksamhet påvisar att det blivit svårare att fortsätta låta engagemanget växa i församlingen genom andra uppdrag efter att ha varit konfirmandledare. Trots att rekryteringen av ideella har ökat har möjligheterna att över längre tid ”insocialiseras” i församlingen minskat.[150] För att öka möjligheten att fortsätta växa in i församlingen lyfts som nyckel att frågan om ett fortsatt ideellt arbete måste ställas *mellan* församlingsdelarna. Olika fysiska och digitala mötesplatser är centrala för att människor ska träffas och för rekryteringen till ideella uppdrag. Att ställa frågan om deltagande mellan olika delar av församlingen skapar relationer mellan människor som kanske annars inte hade träffats, vilket gör att avstånden mellan olika människor och grupper blir lite mindre.[151]

Generellt har de som arbetar ideellt socioekonomiskt större resurser, i form av utbildning, inkomst och sociala nätverk. Det finns också vissa skillnader mellan stad och land, exempelvis anger storstadsbor mer individualistiska motiv till sitt ideella arbete medan det på landsbygden är viktigare med sociala motiv.[152] Föräldrar med ideellt engagemang har också stor inverkan på om en person väljer att engagera sig ideellt eller inte. Föreningsaktiva är också ofta aktiva i flera olika föreningar och bygger därigenom upp sociala nätverk.[153]

Precis som i civilsamhället i stort är de flesta som arbetar ideellt inom Svenska kyrkan uppväxta i en samhällsengagerad familj med högre utbildningsgrad än genomsnittet. Andelen med en kristen tro är större än bland befolkningen i stort men det verkar finnas en tendens till att tron som motiv till det ideella arbetet minskar över tid bland de ideella. Det är också i högre grad kvinnor än män som engagerar sig ideellt, inom Svenska kyrkan såväl som generellt i organisationer med en inriktning mot sociala behov.[154]

148 Modellen togs fram av Sidney Verba, Key Lehman Schlozman och Henry Brady vid Harvard University under 1990-talet. Modellen beskrivs och används i exempelvis Lundberg, Henrekson, von Essen 2025 och Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågors rapport *Har alla samma möjlighet att delta i det civila samhället? En kunskapsöversikt om hinder för deltagande* från 2018.

149 Se bland annat Fransson, Bromander, von Essen 2021.

150 Fransson, Bromander, von Essen 2021.

151 Nyckeln 2022. Fransson, Sara ”Från organisation till nätverk – att möjliggöra för ideellt arbete”. Sandberg, A. (red). *Nyckeln till Svenska kyrkan 2022*. I artikeln beskrivs utförligare om den sociala nätverksteorin och det sociala kapitalets begrepp ”bonding” och ”bridging”.

152 Lundberg, Henrekson, von Essen 2025.

153 SOU 2016:5 *Låt fler forma framtiden.* Betänkande av 2014 års Demokratiutredning – Delaktighet och jämlikt inflytande, kap.5 Valdeltagande och politiskt engagemang mellan valen.

154 Fransson, Bromander, von Essen 2021.

7.5.4 Ungas engagemang och delaktighet

Vem räknas som ung?

Definitionen av ung kan variera mellan olika instanser. Medan målgruppen för regeringens ungdomspolitik är de mellan 13 och 25 år riktar sig EU:s ungdomspolitik till personer i åldrarna 15–29, alternativt 13–30. Barnkonventionen och Barnombudsmannens verksamhet riktar sig till personer upp till myndighetsåldern, 18 år. Den övre gränsen för vem som anses vara ungdom har flyttats uppåt över tid, i takt med att etableringsåldern har ökat. Vem som är att betrakta som ung anpassas även efter sammanhang, exempelvis kan politiker som nått en vuxen ålder ändå klassas som ”unga politiker” ända upp till 40-årsåldern.[155].

Inom Svenska kyrkan avses med unga oftast personer mellan 16 och 30 år. Gruppen unga kan därmed sägas vara en bred och diversifierad grupp där både skolungdomar och unga vuxna inräknas.

Utredningen ser inte anledning att definiera vem som räknas som ung närmare, utan förhåller sig till den gängse användningen inom Svenska kyrkan. Det kan dock vara relevant att i analyser beakta ålder mer åldersindelat än enbart indelningen unga/äldre. Bland Svenska kyrkans förtroendevalda är exempelvis medelålders vuxna (cirka 30–45 år) underrepresenterade jämfört med sin andel av befolkningen, medan äldre är kraftigt överrepresenterade.

Fokus på unga

Utredningen har tidigt i sitt arbete fastställt att ungas delaktighet och engagemang är särskilt viktiga faktorer att analysera och främja. Andelen unga är relativt låg bland kyrkans förtroendevalda, vilket redogörs för närmare i avsnitt 10.5.3 och det finns särskilda utmaningar med att involvera och behålla unga i uppdrag inom den demokratiska strukturen, bland annat på grund av ungas livsmönster och strukturella hinder.

Anledningarna till att ungas engagemang särskilt uppmärksammas kan vara flera och beroende på vilken anledning som betonas kan fokus delvis läggas på olika förslag och insatser. Övergripande kan det sägas finnas två olika perspektiv på varför särskild uppmärksamhet ges ungas engagemang och delaktighet:[156]

- För att få ungas perspektiv i de frågor som behandlas. Detta innebär att unga ska delta på samma premisser som andra förtroendevalda.
- För att säkra långsiktigt deltagande. Anledningen här är att säkra en bred bas för deltagande i framtiden.

De båda perspektiven behöver inte stå i motsats till varandra, utan det är snarare viktigt att reflektera över de olika syftena, hur dessa bäst främjas och hur de unga kan både göras delaktiga och förbli delaktiga över tid. För Svenska kyrkan och utredningen är båda perspektiven centrala. Viktigast att poängtera är att unga inte är en homogen grupp, utan innefattar både myndiga och inte myndiga personer som framför allt är egna aktörer och inte endast representanter för en ålder.

Skillnader i agerande mellan olika åldersgrupper kan bero på olika faktorer och förstås utifrån såväl livscykelperspektiv som generationseffekter. Livscykelmodeller betonar att människors värderingar och beteenden påverkas av den fas i livet de befinner sig i, medan generationsteori betonar att erfarenheter från den historiska och

155 SOU 2016:5, kap. 14 Ungas delaktighet och inflytande.

156 Se bland annat Nordenfors, Monica *Delaktighet – på barns villkor?* För rådet Tryggare och Mänskligare Göteborg. Göteborg 2010.

samhälleliga kontext som präglat olika generationer kan bidra till skilda handlingsmönster.[157] Unga tenderar att engagera sig på annorlunda sätt än äldre åldersgrupper, med ett engagemang mer kopplat till sakfrågor än ett mer långsiktigt involverande i de formella systemen. Flera forskare pekar på att unga inte är mindre engagerade än tidigare, de har bara andra sätt att engagera sig på, exempelvis genom mer nätverksbaserade rörelser i sociala medier. Forskningen är inte helt ense om hur ungas politiska deltagande ska förstås, men ålder spelar roll i hur personer ser på och engagerar sig i ideellt arbete. Generellt verkar yngre vara mindre positivt inställda till ideellt arbete än äldre. Förändringen mot att individer mer åtar sig tillfälliga engagemang än långa uppdrag verkar vara en mer övergripande förändring, som inte bara gäller de som är unga nu, men blir än mer relevant för ungas delaktighet.

Både i kyrkovalet och de allmänna valen har unga ett lägre valdeltagande. I det allmänna är unga också i lägre grad än äldre aktiva i politiska partier. Undersökningar visar att det finns ett starkt stöd för demokratins principer och institutioner bland unga men att förtroendet för demokratin skiljer sig mellan olika grupper. Socioekonomiska faktorer hos föräldrarna, som lägre utbildningsnivå, påverkar förtroendet negativt. Detsamma gäller till viss del även om den unga eller föräldrarna är utrikes födda.[158]

Svenska Kyrkans Unga har genomfört ett projekt i syfte att stärka barn och unga i Svenska kyrkans demokrati. Av rapporten från projektet framgår att många unga inte beskriver sig som engagerade trots att de har eller haft uppdrag som exempelvis konfirmandledare eller kandidat i kyrkovalet. Det finns olika förståelser för vad ett engagemang är där ungdomarna relaterar till medialt uppmärksammat engagemang medan det som görs lokalt inte värderas särskilt högt.[159]

I rapporten framkommer också bland annat att unga ofta inkluderas när beslut redan är fattade, som ett ”alibi” för besluten utan att ha haft egentlig möjlighet att påverka. När unga inkluderas är det ofta med anledning av att kunna påverka de unga och lägga grunden för kyrkans framtid. Det lyfts också att det krävs mycket av en ung person för att få plats, det krävs att den unga kan ta plats och tala och tala ett vuxet språk. Den unga som ges plats förväntas sedan ofta ta på sig flera uppdrag och ingå i ett stort antal grupper. En annan slutsats i rapporten är att de anställda som själva varit engagerade i Svenska Kyrkans Unga är just de som uttrycker sig mest kritiskt mot unga och som uttrycker att unga inte kan och vill delta. Svenska Kyrkans Unga konstaterar också att engagemang inom Svenska Kyrkans Unga snarare leder till att de unga fortsätter som anställda inom Svenska kyrkan än förtroendevalda.[160]

---

157 I forskning ofta beskrivet som livscykelmodeller respektive generationstillhörighet/ kohorteffekt. Resonemang kring olika förklaringsmodeller förs av exempelvis Fransson, Bromander, von Essen 2021. Se också Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågors attityd- och värderingsundersökningar. https://www.mucf.se/attityd-och-varderingsstudie 2026-09-01. För teoretisk fördjupning se exempelvis Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.

158 Se exempelvis Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågors attityd- och värderingsstudie 2025, rapport *Så tycker unga 2025. Demokrati och viktiga samhällsfrågor* Så tycker unga 2025 – demokrati och viktiga samhällsfrågor | MUCF 2026-09-01 samt SOM-institutets rapport *Svenska ungdomstrender 1986–2024. En specialrapport om landets unga över tid*. https://www.gu.se/nyheter/ny-rapport-svenska-ungdomstrender 2026-01-01.

159 *Se oss, hör oss, räkna med oss – Från frågor om demokrati till insikter om engagemang.* Rapport av Svenska Kyrkans Unga 2026. se-oss-hor-oss-rakna-med-oss-fran-fragor-om-demokrati-till-insikter-om-engagemang.pdf 2026-05-07.

160 Svenska Kyrkans Unga, 2026.

Undersökningar i det allmänna visar att ungas intresse för samhällsfrågor är större än intresset för politik och att organisera sig politiskt.[161] Svenska Kyrkans Ungas rapport visar motsvarande bild inom Svenska kyrkan, att unga i hög grad vill engagera sig men att kravet på att gå in i en nomineringsgrupps organisation sätter hinder, det upplevs ge minskat handlingsutrymme och krocka med andra engagemang.[162]

Unga vuxna flyttar oftast

De individer som främst flyttar mellan stiften är i de yngre ålderssegmenten, särskilt unga vuxna som söker sig till utbildningsorter och nytt arbete. I takt med att färre unga döps och medlemstalen i lägre åldrar successivt sjunker, avtar också omflyttningarnas effekt på det totala medlemstalet.[163]

Åldersgruppen 20–29 år står för ungefär en tredjedel av alla flyttar. Gruppen har högst flyttintensitet oavsett om flytten sker inom samma kommun eller över kommungränsen. Den vanligaste flytten sker inom samma kommun. I åldersgruppen 19–24 år återfinns också den största gruppen långväga flyttar, dessa flyttar över länsgränser för en utbildning eller sitt första jobb.[164] De flyttar ofta på grund av utbildning, arbete och bostad eller partner på en annan ort. Sambandsanalyser visar att andelen som utträder ur Svenska kyrkan är signifikant högre bland de som flyttar än de som bor kvar, men det är inte flytten i sig som genererar utträde utan bristen på religiös kontext.[165]

7.6 Samhällsutvecklingen och demokratins ställning

Demokratins ställning i världen, Sverige och så även kyrkan är en högst aktuell fråga. I stora delar av världen sker en tillbakagång gällande demokratiska fri- och rättigheter, och flera konflikter pågår. I vilken mån demokratin faktiskt är på tillbakagång generellt i världen och hur demokratins ställning i omvärlden påverkar Sverige och Svenska kyrkan är inte självklart.

Det finns en relation mellan tillit till demokratin i stort och Svenska kyrkans demokratiska strukturer. Om tilltron till det allmänna demokratiska och politiska styret minskar följer sannolikt också att tilltron för demokratiskt styre av kyrkan minskar. Svenska kyrkan är inte längre en statskyrka men en rikstäckande folkkyrka med en särskild relation till staten. De flesta som röstar i kyrkovalet anger att de röstar för att göra sin demokratiska plikt.[166] Undersökningar från SOM-institutet visar att svenska medborgare i stor utsträckning är nöjda med hur demokratin fungerar.[167] Medborgarundersökningen från Myndigheten för psykologiskt försvar visar att den mellanmänskliga tilliten i Sverige ligger kvar på höga nivåer och även att stödet för demokrati är högt. Samtidigt finns det problem med den politiska toleransen där samma rättigheter för oliktänkande inte ses som självklart, och den intoleransen är en svaghet för demokratin.[168]

---

161 Se exempelvis SOU 2016:5, kap. 14 Ungas delaktighet och inflytande.
162 Svenska Kyrkans Unga, 2026.
163 Bromander, 2025.
164 Nyckeln 2025. Widmark, Magdalena ”Flytt, demografi, förtroende och AI – en resa mot 2040”. Sandberg, A. (red.) *Nyckeln till Svenska kyrkan 2025*.
165 Nyckeln 2020. Babajan, Tigran ”Medlemmars flyttmönster och utträden ur Svenska kyrkan – finns det samband?”. Sandberg, A. (red). *Nyckeln till Svenska kyrkan 2020*.
166 Svenska kyrkans årliga enkätundersökning till allmänheten.
167 SOM-institutets rapport *Svenska trender 1986–2025* Svenska trender 1986-2025 2069-09-01.
168 Widmalm, Sten och Persson, Thomas *Medborgarundersökning 2024 – ett psykologiskt försvarsperspektiv*. Myndigheten för psykologiskt försvar. MPF 7/2024.

I det allmänna är frågor om demokratins ställning och konstitutionell beredskap högst aktuella. Bland annat har riksdagen antagit regeringens propositioner *Stärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoen*de och *Stärkt konstitutionell beredskap* som vilande grundlagsförslag. Den förstnämnda propositionen innebär högre krav på grundlagsändringar och motiveras bland annat av att utvecklingen i delar av omvärlden visar att politiska krafter på kort tid kan undergräva demokratin och rättsstaten. Den sistnämnda syftar till att stärka den konstitutionella beredskapen och säkerställa att Sverige även i händelse av kris eller krig kan styras demokratiskt, effektivt och rättsenligt. Eftersom förslagen innebär grundlagsändringar krävs ett andra likalydande riksdagsbeslut efter ett ordinarie riksdagsval för att de ska träda i kraft.[169]

7.6.1 Hat, hot och säkerhetsfrågor

Svenska kyrkan är en aktör med stora resurser vilket gör kyrkan, precis som det allmänna, till en måltavla för infiltration, det vill säga att organiserad brottslighet utnyttjar funktioner och personer för egen vinning.[170]

Hot, hat och otillåten påverkan mot anställda och förtroendevalda i kommuner och regioner har ökat kraftigt. Under senare år har flera fall av infiltration uppmärksammats i offentlig verksamhet. Konsekvenserna blir allvarliga i form av röjda uppgifter som gynnar grov kriminalitet, förvanskad eller förstörd information, ekonomiska oegentligheter och störningar i samhällsviktig verksamhet. I det allmänna har såväl regeringen som vissa myndigheter vidtagit åtgärder för att hantera infiltrationsproblematiken. Regeringen har till exempel tagit fram en handlingsplan mot korruption och otillåten påverkan. Statskontoret har också fått i uppdrag att utveckla stöd till myndigheter, kommuner och regioner och samordna myndigheter som på olika sätt arbetar mot korruption och otillåten påverkan.[171] Den handlingsplan som regeringen beslutade om i juli 2024 syftade till att genom olika åtgärder stärka den offentliga förvaltningens motståndskraft och säkra grundläggande demokratiska principer om likabehandling och rättssäkerhet. För att upprätthålla förtroendet för den offentliga förvaltningen måste människor ha tilltro till verksamheten och att de offentliga medlen används på rätt grunder.[172]

Brottsförebyggande rådet (Brå) har på uppdrag av regeringen studerat otillåten påverkan mot förtroendevalda och kommunala förvaltningar. Otillåten påverkan är det samlingsbegrepp som Brå använder för situationer där en utomstående på ett sätt som är olagligt eller som upplevs som obehagligt eller olämpligt försöker påverka hur någon agerar i sin tjänst eller sitt uppdrag. I redovisningen av uppdraget konstateras att den rapporterade utsattheten varken ökat eller minskat under det senaste årtiondet men

169 Regeringens proposition 2024/25:165 Stärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende, Regeringens proposition 2024/25:155 Stärkt konstitutionell beredskap.

170 Infiltration och möjliggörare innebär att kriminella aktörer får tillgång till information, resurser eller inflytande som kan utnyttjas för egen vinning på bekostnad av samhället. Med infiltration menas att en person medvetet tar sig in i en verksamhet i syfte att samla information, påverka beslut eller manipulera verksamheten. Möjliggörare är en person som redan befinner sig inom organisationen och som, medvetet eller omedvetet, underlättar för kriminella. Det kan handla om allt från att förse utomstående med känslig information, fatta beslut som gynnar kriminella aktörer eller blunda för regelbrott till att svara på vardagliga frågor i stor omfattning. Otillåten påverkan – SKR 2026-05-12. Sveriges Kommuner och Regioner *Hemställan om nationell kraftsamling för systemstärkande åtgärder mot hot, hat och otillåten påverkan i syfte att skydda och stärka vårt demokratiska samhälle* SKR 2022/00678.

171 Riksrevisionens rapport Infiltration i staten – tre myndigheters arbete för att motverka illojalt beteende RiR 2026:3.

172 Regeringskansliet. Handlingsplan mot korruption och otillåten påverkan 2024–2027.

att utsattheten på sociala medier har ökat. Årligen utsätts minst var tionde förtroendevald i det allmänna för hot, våld eller skadegörelse av en systemhotande aktör. Höger- och vänsterextremister står bakom de flesta av de händelserna. Riksdagsledamöter är den mest utsatta gruppen, men kommunpolitiker är mer utsatta för påverkansförsök från personer med kopplingar till organiserad brottslighet. Konsekvenserna kan bli allvarligare på lokal nivå eftersom hoten oftare förmedlas muntligt, risken är större att träffa på påverkaren i samhället och de förtroendevalda upplever att de är mer ensamma när de drabbas.[173]

Rapporten *Hot och risker i trossamfund* anger att det finns indikationer på att hot och hat riktade mot trossamfund är ett växande problem, inte minst som en följd av krig och konflikter i omvärlden. Detta leder till begränsningar som församlingar behöver göra med anledning av hotbilder, vilket på många sätt resulterar i inskränkningar som påverkar möjligheter till deltagande och engagemang.[174]

Brottsutsattheten avseende inbrott, hot om våld och faktiskt våld har ökat i Svenska kyrkan mellan år 2019 och 2024. Det är i den öppna verksamheten flest brott uppstår och därmed den största sårbarheten. Våldsproblematik var tidigare koncentrerat till församlingar i större städer men finns alltmer även i församlingar i mindre och medelstora städer. Församlingarna i storstäder som under längre tid haft erfarenhet av hot och våld anger också i högre grad att de har tillräckliga rutiner för att möta dessa utmaningar. Utvecklingen av förebyggande rutiner anpassade till lokala förhållanden är nödvändiga för att församlingarna ska kunna fortsätta sin verksamhet och förbli öppna och tillgängliga utan att äventyra säkerheten för de som vistas i församlingens lokaler.[175]

Det finns i det allmänna en pågående debatt om hur företrädare för demokratin utsätts för hat och hot och att människor avstår från politiska uppdrag på grund av den utsatthet det kan medföra. Brå har i politikernas trygghetsundersökning funnit att cirka 25 procent av förtroendevalda utsattes för hot eller trakasserier under år 2024. Det är betydligt vanligare att yngre förtroendevalda utsätts. Den åldersgrupp där störst andel av de förtroendevalda uppger utsatthet är personer 30–39 år. Utsattheten är större bland förtroendevalda i riksdagen än i kommun- och regionfullmäktige. 2,9 procent av de förtroendevalda uppgav att de utsattes för någon form av korruptionsförsök under 2024. [176]

Vid kyrkovalet 2025 hade valkansliet en tydlig samverkan med Polismyndigheten på ett annat sätt än tidigare, samverkansupplägget innebar bland annat att Polismyndighetens nationella operativa avdelning (NOA) gjorde hotbildsbedömning inför valet, följde läget och eventuella incidenter även med lokal och regional kännedom. Att arbeta förebyggande med säkerhetsfrågor har blivit allt viktigare med anledning av hot som terror, otillbörlig påverkan, informationspåverkan och civil olydnad riktat mot kyrkovalet. Utbildning i säkerhet och informationspåverkanskampanjer genomfördes för valkansliets personal och stiftens valhandläggare samt stödmaterial togs fram för hela valorganisationen. [177]

---

173 Brottsförebyggande rådet. *Otillåten påverkan från kriminella och extremistiska grupperingar* Brå 2025:4, slutredovisning av uppdraget Ju2023/00880.

174 Lundgren, Linnea och Fransson, Sara Hot och Risker i Trossamfund: en nationell kartläggning av lokala församlingars utsatthet och sårbarhet för brott och andra risker. Stockholm: Myndigheten för stöd till trossamfund (SST), 2025.

175 Nyckeln 2025. Fransson, Sara och Lundgren, Linnea ”Församlingarnas förändrade vardag: brottsutsattheten i Svenska kyrkan 2019–2024”. Sandberg, A. (red.) *Nyckeln till Svenska kyrkan 2025*.

176 Brottsförebyggande rådet. Politikernas trygghetsundersökning 2026 – förtroendevaldas utsatthet och oro för trakasserier, hot och våld under 2024 Brå 2025:17.

177 Slutrapport kyrkoval 2025.

7.6.2 Digitalisering och informationssäkerhet

Frågor om digitalisering och teknikutveckling har bäring på hela samhället och därmed också på Svenska kyrkan och dess grundläggande uppgift. Den snabba teknikutvecklingen för med sig stora möjligheter, men också risker. AI skapar nya möjligheter för kommunikation, databearbetning och effektiviseringar och förbättringar av arbete som i dag behöver utföras manuellt.

Digitala risker och sårbarheten blir större i och med fler och mer sammankopplade system samtidigt som cyberattacker blir mer sofistikerade i och med AI-utvecklingen. Kraven på dataskydd och informationssäkerhet ökar parallellt och det finns nya risker att hantera för individer och organisationer.

Inte minst har detta aktualiserats genom det omfattande cyberangrepp Svenska kyrkan utsattes för i slutet på 2023. Det behövs krafttag för att skydda sig från liknande angrepp. Samverkan inom det administrativa området bidrar till ökat skydd för dataintrång och för att obehöriga ska komma åt kyrkans känsliga personuppgifter.[178] Den pågående digitala utvecklingen i samhället innebär att förutsättningarna förändras snabbt i Svenska kyrkans verksamhet och kraven på en utvecklad it-miljö med gemensamma säkra lösningar ökar. Samverkan och digitalisering är centralt för att kunna bedriva kvalitativt, likvärdigt, kostnadseffektivt och långsiktigt rikstäckande hållbart kyrkoliv. Det är också en förutsättning för Svenska kyrkans förmåga att stå emot framtida cyberangrepp. Ett kontinuerligt informationssäkerhetsarbete kommer fortsatt att behöva bedrivas.[179]

Informationssäkerhet, vilken information som delas, hur det hanteras och hur den kan säkras är frågor centrala för att skydda kyrkans tillgångar. Inom informationssäkerhet brukar tre kriterier användas; konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet. Med konfidentialitet menas att information endast ska vara tillgänglig för de som har behov och behörighet, med riktighet menas att informationen ska vara korrekt och oförändrad. Tillgänglighet innebär att informationen ska vara åtkomlig när den behövs.[180] Att värdera och klassificera information rätt för att sätta rätt nivå av skydd av informationen är viktigt för att skydda den demokratiska processen. Framför allt är detta centralt för genomförandet av kyrkovalen. För kyrkovalen kan riskerna exempelvis handla om påverkan på valutgången genom att få in särskilda personer på valbara listor. Brister i riktigheten är i det perspektivet ett större hot än konfidentialiteten, data får inte påverkas och ändras.

Enligt Internetstiftelsens rapport *Svenskarna och internet: valspecial 2026* räknade 88 procent av alla svenskar med att AI kommer att användas för att skapa falska bilder eller videoklipp i syfte att påverka valutgången i de allmänna valen 2026. Särskilt stor är andelen bland män och personer med stort politiskt intresse.[181] Genom sociala medieplattformar och den tekniska utvecklingen har desinformation och propaganda ökat i det offentliga samtalet. I kombination med en samhällsutveckling där hat, hot och trakasserier verkar öka blir det särskilt angeläget att analysera vad detta betyder i Svenska kyrkans kontext och vilka hot och utmaningar kyrkan har att förhålla sig till. Systematiserade och organiserade påverkanskampanjer på sociala medier noterades inte i kyrkovalet 2025 på samma sätt som 2021, då skedde mer spridning av fake news-karaktär som att valet var riggat och andra påståendet kopplade till valgenomförandet.[182]

178 KsSkr 2025:1.
179 KsSkr 2025:1, SvKB 2024:1 6 §.
180 Se exempelvis Informationssäkerhet – Säkerhetspolisen 2026-09-01.
181 Svenskarna och internet: Valspecial 2026. Rapport från Internetstiftelsen.
182 Slutrapport kyrkoval 2025.

7.7 Sammanfattande slutsatser

Det är inte självklart hur förändringarna som kommer av medlemsutvecklingen påverkar engagemang och delaktighet utöver att det innebär ett mindre antal medlemmar och röstberättigade. Men att andelen av befolkningen som är tillhöriga minskar i så pass hög grad innebär att Svenska kyrkan behöver fundera över behovet av att (om)formulera sin roll i olika sammanhang och även hur den demokratiska strukturen bäst utformas under dessa nya förutsättningar. Sammantaget visar den demografiska prognosen att Svenska kyrkans demokratiska strukturer successivt kommer att verka under förändrade och mer begränsade förutsättningar. Medlemsminskningen och åldersförskjutningen är inte tillfälliga fenomen, utan uttryck för långsiktiga demografiska processer som redan är i rörelse. Detta innebär att kyrkans demokrati i praktiken alltmer kommer att bäras av en mindre och äldre valmanskår, med konsekvenser för representation, legitimitet och prioriteringar. Låga födelsetal får ett dubbelt genomslag. Dels minskar det absoluta antalet barn som kan döpas, även om andelen döpta skulle förbli oförändrad. Dels innebär det på sikt färre ungdomar och unga vuxna som kan fungera som en framtida demokratisk bas i kyrkans beslutsprocesser. Effekten är långsam men kumulativ, och slår igenom fullt ut först efter flera decennier.

Färre antal medlemmar innebär också minskade intäkter. Detta sammantaget kan innebära utmaningar för den långsiktiga försörjningen av engagerade ideella, anställda och förtroendevalda. Det går att konstatera att om kostnaden för den demokratiska styrningen förblir av samma omfattning som i dag blir resursåtgången för den demokratiska styrningen allt större i relation till kyrkans hela organisation och verksamhet.

Gudstjänstdeltagandet har minskat jämfört med innan pandemin och de olika kontaktytor människor har med kyrkan har förändrats. Det är svårt att dra några exakta slutsatser kring dessa förändringar i relation till direktivens frågor men ett färre antal människor gör det än mer utmanande att få personer till uppdrag som förtroendevalda och antalet röstande i kyrkovalet blir sannolikt färre. Församlingen är den grundläggande platsen för kyrkan och hur församlingsverksamheten och den lokala nivåns demokrati ser ut är av betydelse för möjligheterna till ett ökat engagemang. Ett demokratiskt system kan inte fungera utan ett engagemang av människor och relationer. De demokratiska strukturerna måste byggas så de fångar engagemanget och bygger den tillit som är en förutsättning för en hållbar demokrati.

Organisationsändringarna kan påverka både den lokala nivån och relationen mellan nivåerna genom att det inte är självklart hur storleksordning och kapacitet ser ut mellan församlingar, pastorat och stift, relationen mellan kyrkans tre nivåer kan framträda på olika sätt. Större enheter kan antas innebära att uppdraget att leda och styra verksamheten blir mer komplex. Det finns också en risk att det blir en mindre naturlig koppling mellan beslut och faktisk verksamhet vilket kan innebära att det blir svårare att skapa ett engagemang. Samtidigt innebär en utveckling mot större enheter att antalet förtroendevalda blir färre. Det som går att konstatera är att den lokala demokratin och representationen ser olika ut beroende på hur den lokala organisationen är utformad.

Det finns reella utmaningar kring säkerhetsläget relaterat till kyrkans demokrati, förtroendevaldas roll och kyrkovalet som ska tas på allvar. Frågor om påverkan och brottslighet har konsekvenser för förtroendevaldas roll och förutsättningar, både för enskilda förtroendevaldas utsatthet och för hela organisationen och den demokratiska processen. Att måla upp en alltför negativ bild av nuläget och demokratins ställning generellt riskerar dock att bli självuppfyllande.

Det som beskrivits i det här kapitlet är övergripande trender och utvecklingar som på olika sätt ger förutsättningar för utformandet av Svenska kyrkans demokratiska struktur. Det är inte självklart hur de olika utvecklingarna påverkar varandra och vilken betydelse de får för den demokratiska strukturen på lång sikt. Utredningen kan inte inom sitt uppdrag gå på djupet i alla delar men den utveckling som sker tas i beaktning i relation till de frågor som analyseras. Inte minst frågor kring engagemang och vikten av att skapa förutsättningar för unga att delta i de demokratiska strukturerna.

AVDELNING II

VALSYSTEMET

8 Svenska kyrkans valsystem

8.1 Utredningens uppdrag och utgångspunkter

I kyrkovalet väljs representanter till de beslutande organen på kyrkans tre nivåer: kyrkofullmäktige, stiftsfullmäktige och kyrkomötet. Sedan relationsändringen sker val till alla tre beslutande organ genom direkta val. Valsystemet är utformat på i princip samma sätt som valsystemet för de allmänna valen till kommun, region och riksdag. Valsystemets utformning, framför allt om det ska vara direkta eller indirekta val till stiftsfullmäktige och kyrkomötet, har sedan relationsändringen varit en aktuell och omdebatterad fråga. Olika perspektiv och argument kring valsystemets utformning knyter an till frågor om kyrkans identitet, det statliga arvet och inte minst relationen mellan kyrkans nivåer.

I utredningens direktiv finns ett antal frågor som särskilt rör valsystemet. Utredningen ska analysera och ta ställning till om det ska vara direkta val till de beslutande organen på alla tre nivåer. Utredningen har i sin tolkning av direktiven fastställt att lokal nivå, det vill säga kyrkofullmäktige, även fortsatt ska utses genom direkta val. Församlingarna utgör den grundläggande enheten i Svenska kyrkans organisation och församlingens medlemmar ska utse representanter i dess beslutande organ. Diskussionen om direkta eller indirekta val berör således val till stiftsnivå (stiftsfullmäktige) och nationell nivå (kyrkomöte).

Inför kyrkovalet 2025 infördes en procentspärr i valet till kyrkomötet, så att enbart de nomineringsgrupper som får över två procent av rösterna kan få mandat i kyrkomötet. Utredningen har i uppdrag att analysera och ta ställning till eventuellt undantag från den spärren, för nomineringsgrupper som har starkt stöd i ett enskilt stift (en valkrets). I samband med frågan om undantag från procentspärren har utredningen sett mer samlat på de metoder och principer för mandatfördelning som tillämpas i kyrkovalet. Utredningen ska också analysera och ta ställning till ändamålsenlig längd på mandatperioderna i de beslutande organen.

I direktiven anges också att utredningen ska analysera och överväga de kyrkliga valens relation till de allmänna valen. Utredningen ser detta som en övergripande fråga som behöver beaktas i relation till flera av direktivens frågor, men utifrån ett grundläggande ställningstagande att det inte finns ett egenvärde i att kyrkans valsystem utformas på samma sätt som i det allmänna.

I det här kapitlet beskrivs utredningens övergripande ställningstagande i frågan om de kyrkliga valens relation till de allmänna valen, grundläggande principer och gällande bestämmelser för kyrkovalet, hur mandat fördelas, mandatperiodernas längd, direkta och indirekta val samt motiven för respektive valsätt. Kapitlet innehåller även beskrivande avsnitt kring nomineringsgrupperna, valdeltagande och väljarbeteende. Hur andra val inom Svenska kyrkan än kyrkovalen, som val till verkställande organ och biskopsval, ska utformas och genomföras analyseras inte.

Utredningens överväganden och förslag kring frågor rörande valsystemet återfinns i kapitel 9. Hur kyrkovalet genomförs, röstningsförfarandet samt direktivens frågor om digitala val och valsedlars utformning behandlas i avdelning V, Valgenomförandet.

8.2 De kyrkliga valens relation till de allmänna valen

De kyrkliga valens relation till de allmänna valen – utredningens ställningstagande

- Utformandet av Svenska kyrkans valsystem görs med utgångspunkt i vad som är bäst för kyrkan och dess tillhöriga, inte i hur de allmänna valen är utformade. En fungerande helhet utifrån Svenska kyrkans förhållanden och önskad framtida utveckling är det centrala.
- Det finns inte ett egenvärde i att kyrkovalet fungerar på samma sätt som de allmänna valen. De allmänna valen kan inte per automatik vara normerande för kyrkovalet på lång sikt, eftersom förutsättningarna skiljer sig åt.
- Erfarenheter och kunskaper från det allmänna likväl som från andra kyrkor och organisationer ska alltjämt tas tillvara.
- Att knyta an till vad som gäller för de allmänna valen i någon av direktivens frågor bör prioriteras i de fall igenkänning hos väljarna framstår som särskilt viktigt och det inte går emot vad som är mest ändamålsenligt för kyrkan.
- Det bör alltjämt prioriteras att kyrkovalet inte hålls samtidigt som de allmänna valen.

Bedömning och bakgrund

En av de frågor utredningen enligt direktiven särskilt ska beakta är de kyrkliga valens relation till de allmänna valen. Uppdraget att analysera och överväga kyrkovalens relation till de allmänna valen behandlar utredningen som en övergripande fråga. Utredningen gör ett generellt ställningstagande om hur frågan hanteras och utifrån vilka principer. Betydelsen av relationen till de allmänna valen beaktas sedan för de olika frågor som utredningen behandlar där så är relevant.

Utredningens övergripande ställningstagande är att det inte finns ett egenvärde i att kyrkovalen är utformade på samma sätt som de allmänna valen. Svenska kyrkans valsystem ska vara ändamålsenligt för kyrkan och utredningens överväganden och förslag har sin utgångspunkt i det.

I samband med relationsändringen beslutade Svenska kyrkan att gå över till direkta val även för valen till kyrkomötet och stiftsfullmäktige. Den ordning som infördes för de kyrkliga valen innebar i princip en kopia av de allmänna valen, men rösträttsåldern sänktes till 16 år och ingen procentspärr infördes. ”Valutredningen” menade att frågan om införande av en procentspärr inte var aktuell för de kyrkliga valen utan ett system med utjämningsmandat skulle ge möjlighet till en i förhållande till valresultatet rättvis representation också för mindre grupperingar.[183]

Vissa andra skillnader fanns redan vid tiden efter relationsändringen och andra förändringar har skett under tiden efter det, men fortfarande är kyrkovalet utformat i princip likadant som det allmänna. De skillnader som finns i relation till de allmänna valen finns i högre grad i valgenomförandet än i det ”principiella” valsystemet.

Tid har passerat sedan relationsändringen som ger erfarenheter och kunskaper om hur det är att vara kyrka med en annan relation till staten. Svenska kyrkan har dock fortfarande en speciell ställning bland trossamfunden i sin relation till det allmänna, både på grund av historia och tradition men också genom de särskilda uppgifter som Svenska kyrkan har i relation till staten. Svenska kyrkan har en organisation som relaterar både till en samhällsinstitution och en civilsamhällesorganisation, och står med sin storlek, roll och historia utan direkt jämförelse med andra organisationer. Den demo-

[183] SKU 1998:4.

grafiska och ekonomiska utvecklingen innebär förändrade förutsättningar och anpassningar på olika sätt men innebär inte i sig någon principiell skillnad i styre eller organisation. Relationen till de allmänna valen är fortsatt viktig.

Tilltron till kyrkans demokrati är beroende av en tilltro till den allmänna demokratin i landet och igenkänningsfaktorn är relevant även om den inte bör vara avgörande. En eventuell ökad skillnad mot de allmänna valen kan leda till mindre igenkänning för väljarna, men det måste vägas mot att kyrkans valsystem blir mindre hållbart om det inte är ändamålsenligt utifrån kyrkans förhållanden. Erfarenheter och kunskap från både de allmänna valen och andra kyrkor och organisationer ska nyttjas och den dialog som finns med exempelvis Valmyndigheten ger värdefullt informationsutbyte. Men det kan också finnas en risk i att hänvisa till likheten med de allmänna valen då det kan riskera vilseleda att kyrkans organisation och beslutsstrukturer fungerar på samma sätt. Att exempelvis jämföra kyrkans beslutande organ på de olika nivåerna med det allmännas kommunfullmäktige, regionfullmäktige och riksdag är till viss del praktiskt och pedagogiskt, men kan också vara missvisande då det inte visar på de skillnader som faktiskt finns i de olika nivåernas uppdrag och arbetssätt. Svenska kyrkan har förutsättningar som skiljer sig från det allmänna vilket innebär att utformandet av valsystemet och dess principer inte alltid kan vara lika, exempelvis gör skillnader i valdeltagande och antal röstberättigade att vissa principer slår annorlunda och varje röst får större påverkan i kyrkovalen. Det finns också en variation i strukturen kring nomineringsgrupper och i valet till lokal nivå i kyrkan som beskrivs närmare i avsnitt 8.10.

8.3 Gällande utformning av kyrkovalet

8.3.1 Grundläggande principer

Valet av förtroendevalda till kyrkans olika nivåer är en central aspekt av den demokratiska strukturen. I kyrkovalet väljs företrädare i de beslutande organen på kyrkans tre nivåer; kyrkofullmäktige, stiftsfullmäktige och kyrkomötet. Företrädarna är representanter för olika nomineringsgrupper.

Kyrkovalet bygger precis som de allmänna valen på vissa grundläggande demokratiska principer om allmän och lika rösträtt samt fria och hemliga val.[184] I kyrkovalet är rösträtten begränsad till kyrkans medlemmar. Dopet och tillhörigheten till kyrkan motiverar att varje röstberättigad har en jämlik röst i kyrkovalet. Delaktighet i kyrkan är inte belöning för en stark tro och kyrkovalet kan vara ett tillfälle att uttrycka tillhörighet. Kyrkovalet syftar inte till regeringsbildning enligt parlamentarismens principer på samma sätt som i de allmänna valen, även om möjligheten till effektivt beslutsfattande naturligtvis är central även här. Till skillnad från till exempel den norska och finska kyrkan har Svenska kyrkan i dag ingen kategoriindelning mellan vigda och lekmän i de beslutande organen utan alla ledamöter väljs direkt av medlemmarna i kyrkovalet. Som lekmän i Svenska kyrkan räknas alla förtroendevalda, de kan även vara vigda och/eller anställda inom kyrkan.

184 De grundläggande principerna för de allmänna valen framgår av Regeringsformen 1 kap. 1 § och 3 kap. 1 §. I Kyrkoordningen framgår principerna för kyrkovalen.

8.3.2 Direkta val

Sedan relationsändringen sker val till kyrkofullmäktige, stiftsfullmäktige och kyrkomötet genom direkta val.[185] Kyrkovalet sker sedan relationsändringen vart fjärde år, den tredje söndagen i september. Det första valet, 2001, lades ett år före de allmänna valen till riksdag, region och kommun, vilket gör att kollision undviks med dessa.

Röstberättigad är den som tillhör Svenska kyrkan, fyller 16 år senast på valdagen och är folkbokförd inom den enhet som valet gäller.[186] Valbar är den som har rösträtt, är döpt och har fyllt 18 år senast på valdagen. Skillnaden i ålder mellan rösträtt och valbarhet motiveras av att den som väljs till ett uppdrag kan komma att omfattas av lagstiftning som motiverar att personen är myndig.

Kyrkostyrelsen har det övergripande ansvaret för alla direkta val och stiftsstyrelsen för alla direkta val inom stiftet. I varje pastorat ska det finnas en valnämnd som ansvarar för genomförandet av valet och i varje valdistrikt ska det finnas valförrättare. Den preliminära rösträkningen görs i vallokalen och den slutliga av stiftsstyrelsen. Kyrkoordningens 38 kapitel anger bestämmelser som gäller för de direkta valen. I kyrkovalet används samma metod för fördelning av mandat som i det allmänna, den jämkade uddatalsmetoden, vilken beskrivs närmare nedan i avsnitt 8.7.

8.3.3 Nomineringsgrupperna

Bestämmelser om registrering av en nomineringsgrupp finns i kyrkoordningen och i kyrkostyrelsens beslut (SvKB 2024:2) med närmare bestämmelser om direkta val. För att en nomineringsgrupp ska få delta i kyrkliga val och kunna anmäla kandidater, måste den ha en registrerad gruppbeteckning. Ansökan om registrering av gruppbeteckning måste ha stöd av ett visst antal röstberättigade i det val ansökan gäller: minst tio för val till kyrkofullmäktige, minst hundra för val till stiftsfullmäktige och minst 300 för val till kyrkomötet. Ansökan om registrering av gruppbeteckning för val till kyrkofullmäktige och stiftsfullmäktige beslutas av stiftsstyrelsen, medan kyrkostyrelsen beslutar om registrering av gruppbeteckning för val till kyrkomötet.[187]

En registrerad gruppbeteckning för val till kyrkomötet gäller också för val till stiftsfullmäktige och kyrkofullmäktige i hela landet. En gruppbeteckning för val till stiftsfullmäktige gäller också för kyrkofullmäktige i stiftet medan en gruppbeteckning för val till kyrkofullmäktige gäller val i den församlingen eller pastoratet.[188]

Nomineringsgrupperna registrerar kandidater. Kandidaterna ska skriftligen förklara att de gett tillstånd för gruppen att nominera dem. Andra än anmälda kandidater för registrerade nomineringsgrupper är inte valbara. En nomineringsgrupp får inte anmäla mer än en lista på kandidater i varje valkrets till respektive val.[189]

---

185 Sedan 2013 utses två ledamöter i kyrkomötet indirekt av Svenska kyrkans utlandsförsamlingar. Dessa väljs genom att varje kyrkoråd anger fem personer i följd som är valbara, kyrkostyrelsen ansvarar sedan för sammanräkningen där de två med högsta röstetal blir ledamöter och de tre följande ersättare. 39 kap. 19–24 §§ kyrkoordningen.

186 Särskilda regler gäller den som tillhör någon av Svenska kyrkans fem icke-territoriella församlingar. De icke-territoriella församlingarna förutom Hovförsamlingen ingår i stift. Vid val till kyrkomötet utgör varje stift en valkrets. Hovförsamlingen ingår då i valkretsen för Stockholms stift. Det finns alltså en något speciell ordning för tillhöriga i icke-territoriella församlingar men den ordningen innebär inte någon principiell skillnad för hur de tillhörigas röster räknas eller några speciella mandat för dessa i de beslutande organen på stiftsnivå eller kyrkomötet.

187 38 kap. 21–22 §§ kyrkoordningen.

188 38 kap. 26 § kyrkoordningen.

189 38 kap. 28 § kyrkoordningen.

8.4 Kyrkovalen innan relationsändringen

Tiden före relationsändringen förrättades val till kyrkofullmäktige, alternativt direktvalt kyrkoråd, genom direkta val. Bestämmelserna var formulerade dels i lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigeval, dels i kyrkolagen (1992:300). Ledamöter och ersättare i stiftsfullmäktige respektive kyrkomötet valdes indirekt av särskilt utsedda elektorer.

Ursprungligen var det kyrkostämman som förrättade lokala kyrkliga val. Kyrkofullmäktigevalen kom till i samband med inrättandet av kyrkofullmäktige genom 1930 års församlingsstyrelselag. Kyrkofullmäktigevalen ledde till att de politiska partierna engagerade sig i valet. Det första kyrkofullmäktigevalet över hela landet hölls 1931. Valdeltagandet var då 21,9 procent, valdeltagandet i kommunalvalen var vid samma tid drygt 50 procent. Valet år 1934 hade det högsta valdeltagandet, 23,9 procent. En långsiktigt nedåtgående trend skedde sedan med en viss uppgång i samband med relationsändringen. I de senaste valen har valdeltagandet åter stigit till 1930-talets nivåer. Valen till samfällda kyrkofullmäktige och direktvalda kyrkoråd försvann i och med 2013 års val eftersom den typ av samfälligheter som de då gällde försvann.

Val till stiftens beslutande organ skedde från 1989 fram till relationsändringen genom att den lokala nivån utsåg elektorer som sedan valde stiftsfullmäktige. Även valet till kyrkomötet skedde fram till relationsändringen genom lokalt utsedda elektorer.

Diskussionerna inför relationsändringen ledde till att ett demokratiskt styre tolkades som en likhet med det demokratiska styre som råder i det allmänna. I proposition 1997/98:116 *Staten och trossamfunden – bestämmelser om Svenska kyrkan och andra trossamfund* angavs att ”[e]tt proportionellt valsätt där likheten med samhällets övriga beslutsförsamlingar säkras framhålls av många som den naturliga ordningen i Svenska kyrkan”.[190] Detta synsätt var vägledande för Centralstyrelsens förslag till direkta val till stiftsfullmäktige och kyrkomöte.[191]

Kyrkoordningens bestämmelser om direkta val har som förlaga den tidigare vallagen som riksdagen beslutade om samtidigt som utredningsarbetet om kyrkoordningen pågick.[192] När 1999 års kyrkomöte fattade beslut om kyrkoordningens valbestämmelser gjordes på ett antal punkter förändringar som innebar en större anslutning till vallagen än enligt det förslag som lagts fram av Centralstyrelsen. Som motiv för att i större utsträckning lägga vallagen till grund för kyrkoordningens bestämmelser anfördes att systemet borde anpassas till förhållanden som väljarna var förtrogna med genom deltagande i allmänna val, vilket i sin tur minskade behovet av kostsamma informationsinsatser och underlättade rådgivningsverksamheten om kyrkovalet. Relationsändringen innebar stora förändringar och ett helt nytt regelverk som skulle på plats. Att då vila på erfarenheter och kunskaper i stället för att utforma ett ”eget” valsystem var delvis praktiskt motiverat. Igenkänning för medlemmarna (väljarna) var också en av huvudanledningarna till införandet av direkta val. Att kyrkovalet efter relationsändringen fungerade som de allmänna valen innebar alltså en igenkänning för både de tillhöriga som skulle välja representanter och för de som skulle utforma de kyrkliga valen. Detta lyfts också av 2003 års demokratiutredning. Den utredningen kom till slutsatsen att kyrkovalet ska utformas på ett sätt som är bekant för väljarna då man menade att det finns en risk med att kyrkan har ett eget valsystem som skulle

190 Prop. 1997/1998:116 s. 42.

191 KsSkr 2021:3 (bilaga 1 Direkt eller indirekta val – en konsekvensanalys), Centralstyrelsens förslag: CsSkr 1999:3 Kyrkoordning för Svenska kyrkan.

192 Vallag 1997:157.

kräva betydande informationsinsatser men ändå få en negativ påverkan på valdeltagandet.[193] Igenkänning lyfts fortfarande av Svenska kyrkan som en viktig komponent i kyrkovalet och även i media refereras ofta till kyrkans nivåer som motsvarigheter till de tre nivåer som finns i det allmänna.

8.5 Sammansättning och representation i de beslutande organen

Den gemensamma ansvarslinjen mellan vigningstjänst och lekmän är den grundläggande utgångspunkten för kyrkans demokratiska ordning. De beslutande organen inom Svenska kyrkan utgörs av förtroendevalda som är direktvalda av kyrkans tillhöriga.[194] Det har historiskt funnits olika sätt att se på sammansättningen och representationen i de beslutande organen. Under 1900-talet skedde förändringar i den kyrkliga organisationen och beslutsfattandet som kan karaktäriseras som en demokratisering på motsvarande sätt som skedde i samhället i övrigt. Men det har också funnits särdrag som kommer av Svenska kyrkans identitet som trossamfund med en viss bekännelse. Förändringen som skett kan ses utifrån olika perspektiv. På ett sätt har det varit en maktförskjutning mellan ämbetsföreträdare och lekfolk, men ur ett annat perspektiv har det inneburit förutsättningar för en bredare delaktighet och ett vidgande i ansvarstagandet för kyrkans angelägenheter. [195]

Hur sammansättningen i de beslutande organen ska se ut, representationen för lekmän respektive vigningstjänst, och hur en bred representation kan skapas är frågor som ständigt är aktuella och en anledning till att kyrkomötet på olika sätt har förändrats i storlek och sammansättning under 1900-talet. Den kategoriindelning som tidigare funnits i de beslutande organen var ett sätt att säkra olika gruppers intressen. Tidigare valsystem med indirekta val till stiftsfullmäktige och kyrkomöte var också ett sätt att genom sammansättningen binda samman kyrkans olika nivåer.

Prästerskapets särskilda ansvar för tro, bekännelse och lära har för kyrkomötet realiserats på två sätt. Dels genom en kategoriuppdelning, att ett antal platser har reserverats för präster, dels genom att stiftens biskopar haft plats och beslutsrätt i kyrkomötet. Båda dessa delar upphörde i och med kyrkomötesreformen 1982. Läronämnden inrättades då som en slags kompensation för kyrkomötets svagare episkopala inslag.[196] Från år 2000 har biskoparna närvaro- och yttranderätt men inte rösträtt. Borttagandet av kategoriindelningen i kyrkomötet 1982 och direkta val av alla ledamöter efter relationsändringen innebar att den givna representationen för både lekmän och vigda inte längre var kvar. Präster kan fortfarande vara ledamöter i kyrkomötet men är det då i egenskap av förtroendevald. Det ökade antalet lekmannaledamöter var ett sätt att bredda den sociala rekryteringen, det vill säga en fråga om representation och delaktighet i bredare mening än kategoriindelningen. Kyrkans företrädare speglade inte bredden av dess medlemmar och kritiken mot detta kom både utifrån och inifrån kyrkan själv. Den nuvarande ordningen innebär dock att balansen i den gemensamma ansvarslinjen har förskjutits mer mot de folkvalda, vilket kan tolkas som en förändring av Svenska kyrkans episkopala identitet. Hur representationen ska se ut

193 SKU 2006:2 Delbetänkande *Välja med förtroende.*

194 Med undantag av de två ledamöterna i kyrkomötet som väljs av Svenska kyrkans församlingar i utlandet genom indirekta val.

195 SKU 2008:1 Styra och leda. Samverkan och ansvarsfördelning i Svenska kyrkan.

196 Läronämndens uppgift är att bedöma och uttala sig i frågor som rör Svenska kyrkans lära innan de går vidare till kyrkomötet. Nämnden är inte specifikt inrättad för att säkerställa biskoparnas inflytande men biskoparna är i majoritet.

inom de beslutande organen och även mellan kyrkans nivåer kan ses utifrån olika perspektiv på hur olika intressen ska företrädas. Ett argument bakom indirekta val är att den nationella nivån har i uppgift att vara stöd för de pastorala nivåerna och att det bör genomsyra även val och sammansättning. Motsvarande argument kan ses till exempel i norska kyrkan där representanterna förvisso utses genom direkta val men där stiftens representanter också utgör ledamöter i kirkemøtet. Norska kyrkan är också ett exempel på hur det går att använda vikta platser för vissa grupper i syfte att säkra representationen och intresset för dessa.

I norska kyrkan väljs en andel av ledamöterna till bispedømmeråd och kirkemøte genom direkta val. Bland de 77 lekmän som väljs i de direkta valen får inte präster (aktiva inom norska kyrkan) eller anställda ställa upp. I stället finns särskilda kategorier för präster och anställda som ett sätt att säkra att de personer som väljs genom de direkta valen verkligen är lekmän. Det gemensamma ansvaret utformas alltså på ett annat sätt i norska kyrkan där de demokratiska organen kan sägas kombinera ord och sakrament och kyrkans medlemmar medan Svenska kyrkan utformat den gemensamma ansvarslinjen genom olika organ. Det finns dock även en del andra principiella skillnader mellan Svenska kyrkan och den norska systerkyrkan, både gällande storlek och kyrkovalssystem. I norska kyrkan har det fram till nyligen endast varit den så kallade nominasjonskomitén som tagit fram kandidaterna som ska väljas. I takt med att flera nomineringsgrupper växer fram fördelas också ansvaret för att ta fram och nominera kandidater till dessa grupper. Frågor kring nomineringsarbetet och hur information om kandidater sprids och presenteras blir därmed aktuell på ett nytt sätt.

En bättre representation av folket var den bakomliggande anledningen till utökningen av kyrkomötet och förändringen av sammansättningen under 1900-talet. Frågan om representation är kopplad till rättigheter och en aspekt är hur minoritetens rättigheter bäst säkras – genom att de får en vikt plats i beslutande organ eller genom att representanter utses som har till uppgift att säkra allas rättigheter? I norska och finska kyrkan säkras exempelvis samers och ungas representation genom att särskilda platser avsätts för dem i vissa beslutande organ. Anledningen till att grupper säkras representation på det sättet är att dessa gruppers intressen inte antas tillgodoses annars.

Gällande representation kan skiljas mellan substantiell och deskriptiv representation. Med deskriptiv representation menas att olika grupper ska finnas representerade i de demokratiska organen. Substantiell representation handlar i stället om att gruppernas olika intressen ska tillvaratas.[197] I vilken grad substantiell representation skapas av en deskriptiv representation är inte självklar. Företrädare kan agera i olika representerades intressen men det finns också ett förhållande däremellan som bland annat visat att könsaspekten är viktig i representationen. Representativ demokrati innebär att genom att välja representanter blir människors intressen närvarande i beslut och beslutsprocesser. Representanterna ska vara företrädare för alla som påverkas av besluten, men det är inte självklart hur olika intressen bäst omhändertas eller hur en spridning av åsikter och perspektiv representeras. En spridning av egenskaper bland representanter är dock generellt nödvändigt för att olika grupper ska känna sig representerade och att inte endast ett fåtal perspektiv ska genomsyra besluten.[198] Valsätt

197 Pitkin, Hanna *The Concept of Representation*. Berkely. University of California Press 1967. Se också exempelvis kandidatuppsatsen Hakmet, Lena Politisk representation på lokal nivå. En studie om hur lokala kvinnliga ledamöter upplever lokal politisk representation i Sverige. Statsvetenskapliga institutionen. Centrum för Europastudier (CES), Göteborgs universitet Vt 2021 som använder Pitkins begrepp.

198 Se exempelvis Wängnerud, Lena *Women in parliaments: Descriptive and Substantive Representation*. Annual Review of Political Science, 12, 51-69 2009.

och valsystemets utformning styr delvis hur olika typer av representationsaspekter omhändertas. Ett system med direkta val där nomineringsgrupper råder över de kandidater som kan väljas fordrar också att representationen inte hanteras genom att mandat avsätts för ett specifikt intresse utan att nomineringsgrupperna aktivt arbetar med representationen i sina kandidatlistor.

8.6 Tidigare behandling av frågor relaterade till valsystemet – en översikt

Utformningen av kyrkovalen och särskilt vilka val som ska vara direkta eller indirekta var en av de mest omdiskuterade frågorna inför relationsändringen och utarbetandet av kyrkoordningen. Regeringen angav att det borde vara en uppgift för Svenska kyrkan själv att närmare bestämma en utformning som uppfyller kriterier för en demokratisk organisation och dess val.[199] Utredningen *Val, indelning, kyrkobokföring, arkiv* (”Valutredningen”) föreslog att det skulle vara direkta val till församlingar och stiftsfullmäktige respektive indirekta val till samfälligheter och kyrkomötet.[200] I Centralstyrelsens skrivelse till kyrkomötet 1999 föreslogs dock att det skulle vara direkta val till dåvarande samfällda kyrkofullmäktige och kyrkomötet.[201] Kyrkomötet valde att följa Centralstyrelsens förslag vilket innebar att det från och med relationsändringen blev direkta val till såväl kyrkofullmäktige, samfällda kyrkofullmäktige, direktvalda kyrkoråd, stiftsfullmäktige som kyrkomötet.

Hur de kyrkliga valen ska utformas har fortsatt debatterats även efter relationsändringen. Motioner kring frågan har kontinuerligt behandlats av kyrkomötet.[202] Redan år 2002 beslutade kyrkomötet att det skulle ske en fortsatt och fördjupad analys av hur regelverket för Svenska kyrkans val borde vara utformat. Det resulterade i att kyrkostyrelsen under 2003 tillsatte *Utredningen om demokrati och delaktighet i Svenska kyrkan* (här ”2003 års demokratiutredning”). Utredningen behandlade frågan om direkta och indirekta val, men också frågor som valbarhet och procentspärr vid val till stiftsfullmäktige och kyrkomöte. Utredningen lade fram ett antal förslag i sitt delbetänkande 2006, bland annat fortsatta direkta val till alla tre nivåer samt införande av en procentspärr vid val till kyrkomötet.[203] Kyrkostyrelsen gick inte vidare med någon skrivelse utifrån de förslag till förändringar som utredningen lade fram men flera motioner vid kyrkomötet 2007 berörde frågorna och vissa ändringar i kyrkoordningens avsnitt om direkta val kom att göras.

2003 års demokratiutredning förordade också, utöver införandet av en procentspärr, ett undantag till denna i form av en ”valkretsspärr”. Utredningens förslag var att införa spärrar i valet till kyrkomötet på samma nivåer som i de allmänna valen till riksdagen, det vill säga en procentspärr på fyra procent samt en valkretsspärr på tolv procent. Utredningen baserade sina förslag framför allt på utskottsarbetet, även

199 Proposition 1997/98: 116.

200 SKU 1998:4 Val, indelning, kyrkobokföring, arkiv.

201 CsSkr 1999:3 s. 1–81.

202 En närmare beskrivning finns i utredningens direktiv, bilaga 1, och även i den konsekvensanalys som återfinns som bilaga till kyrkostyrelsens skrivelse KsSkr 2021:3. I förarbetet inför beslut om procentspärr till kyrkomötet 2025 görs en genomgång av motioner i den frågan. Till kyrkomötet 2025 motionerades också om exempelvis ändrat delningstal inom den jämkade uddatalsmetoden för fördelning av mandat.

203 SKU 2006:2.

om det finns skäl för att valresultatet fullt ut får genomslag i kyrkomötets sammansättning väger representationen i utskottsarbetet i och med dess betydelse för beslutsfattandet tyngre.[204]

Till kyrkomötet 2017 inkom fem motioner som berörde frågan om direkta eller indirekta val. Organisationsutskottet föreslog avslag på samtliga fem motioner men föreslog kyrkomötet att uppdra åt kyrkostyrelsen att göra en konsekvensanalys av direkta och indirekta val, ur demokrati- kyrkosyns- och digitaliseringsperspektiv.[205] Kyrkomötet beslutade enligt detta och konsekvensanalysen rapporterades i kyrkomötets skrivelse KsSkr 2021:3. Analysen fann att både direkta och indirekta val är förenliga med en representativ demokrati och ”med det som i bekännelse och kyrkoordning framställs som Svenska kyrkans syn på sig själv” även om valsätten kan innebära vissa förskjutningar av perspektivet.[206]

Frågan om mandatperiodens längd i de beslutande organen är inte en fråga som i någon större omfattning varit uppe för diskussion sedan mandatperioden om fyra år infördes 1998. Det beslutet verkar ha fattats efter stor samstämmighet. Det som har motionerats kring är mandatperioden för indirekt valda organ såsom kyrkoråd, i syfte att införa en kortare eller mer flexibel mandatperiod för dessa. Exempelvis i en motion till kyrkomötet 2016. Motionen avslogs utifrån argumentationen i organisationsutskottets betänkande att trots det angelägna i att få fler unga att engagera sig som förtroendevalda måste utgångspunkten vara en stabilitet och långsiktighet i arbetet, inte minst för kyrkorådet.[207]

8.7 Gällande bestämmelser om hur mandat fördelas i kyrkovalet

8.7.1 Inledning

Hur väljarnas röster omvandlas till mandat i en folkvald församling är en av demokratins mest grundläggande frågor. Valet av beräkningsmetod för mandatfördelning påverkar direkt vilka nomineringsgrupper som får representation, hur maktbalanser ser ut mellan stora, medelstora och små nomineringsgrupper, och i förlängningen förutsättningarna för stabiliteten i kyrkans beslutsfattande organ.

Mandatfördelningsmetoder är matematiska system som översätter antal röstetal till mandat. I proportionella valsystem, där målet är att mandatfördelningen ska spegla röstfördelningen så nära som möjligt, används olika varianter av så kallade delningsmetoder. Den vanligaste är Sainte-Laguës metod, den så kallade jämkade uddatalsmetoden, där varje nomineringsgrupps röstetal successivt delas med en serie udda tal tills alla mandat är fördelade. Metoden används i både kyrkovalet och i de allmänna valen fast det första delningstalet är olika.

Utöver beräkningsmetod för mandatfördelning finns andra faktorer som påverkar nomineringsgruppernas representation; ifall valsystemet innehåller spärrar för möjligheten att delta i konkurrerandet om mandat (”procentspärren”), samt de beslutande organen storlek (antal mandat). Procentspärren ger förutsättningar för vad som krävs för att vara med och konkurrera om mandaten. Val av beräkningsmetod och vilket

204 SKU 2006:2.

205 Motionerna behandlas av organisationsutskottet i ett betänkande (O2017:4).

206 KsSkr 2021:3 (bilaga 1). Uppdraget förmedlades i kyrkomötets skrivelse KmSkr 2017:21 *Demokratifrågor.*

207 Motion 2016:81 *Tillåt kortare mandattid för indirekt valda organ*. Organisationsutskottets betänkande O 2016:7.

första delningstal som används avgör hur lätt eller svårt det blir för en nomineringsgrupp att få sitt första mandat. Storleken på de beslutande organen påverkar nomineringsgruppernas möjlighet att erhålla mandat på så sätt att det innebär olika antal mandat att konkurrera om. Hur många nomineringsgrupper som kandiderar påverkar också. Proportionell fördelning kan bli svårare att nå ju fler grupper som deltar och ska dela på mandaten. De olika faktorernas konsekvenser för nomineringsgrupper av olika storlekar sammanfattas i tabellen nedan.

Även användandet av fasta mandat och utjämningsmandat påverkar nomineringsgrupperna på olika sätt, beroende på i vilken grad deras röster är jämnt spridda eller koncentrerade till en valkrets. Mandatfördelningen i kyrkovalet grundar sig på samma principer och metoder som i de allmänna valen men med vissa skillnader. Det första delningstalet är olika och till skillnad från i det allmänna finns det inte någon procentspärr i valet till de beslutande organen på samtliga nivåer, utan endast kyrkomötet.

Tabell 2. Olika principer kring mandatfördelning

Nomineringsgruppens storlek	Antal mandat	Procentspärr	Beräkningsmetod/ Första delningstal
Stora nomineringsgrupper	Gynnas av färre mandat beroende på omfattning	Gynnas av procentspärr, fler mandat att konkurrera om då grupper som inte når över spärren ”faller bort”	Missgynnas av ett lägre delningstal
Medelstora nomineringsgrupper	Mer neutral beroende på minskningens omfattning	Gynnas av procentspärr, fler mandat att konkurrera om då grupper som inte når över spärren ”faller bort”	Mer neutral vid sänkning av delningstal
Mindre nomineringsgrupper	Missgynnas av färre mandat på grund av svårare att få första mandatet	Missgynnas av procentspärr (om gruppen inte kommer över spärren får den inte vara med och konkurrera om mandaten)	Gynnas av ett lägre delningstal

Kommentar: Tabellen illustrerar hur olika faktorer gynnar eller missgynnar nomineringsgrupper av olika storlekar och därmed påverkar deras möjligheter till representation i de beslutande organen.
Källa: Tabellen är framtagen för utredningen.[208]

8.7.2 Den jämkade uddatalsmetoden

Den jämkade uddatalsmetoden är en proportionell valmetod för att fördela mandat, som används både i kyrkovalet och i de allmänna valen. Metoden används både vid fördelningen av fasta mandat och utjämningsmandat och innebär att mandaten delas ut ett och ett enligt en särskild beräkningsmodell. Metoden inleds med att alla nomineringsgruppers röstetal (antal röster som gruppen fått) delas med 1,4, vilket resulterar i att alla nomineringsgrupper får ett så kallat jämförelsetal. Den grupp som har det högsta jämförelsetalet tilldelas sedan det första mandatet. Efter att det första mandatet

[208] För att läsa mer se tex SOU 2012:94 Proportionalitet i val samt förhandsanmälan av partier och kandidater samt SKU 2005:2.

fördelats räknas ett nytt jämförelsetal ut för den grupp som fått mandatet, vilket görs genom att nomineringsgruppens röstetal delas med det tal man får genom att multiplicera antalet erhållna mandat med 2 och sedan lägga till 1. I praktiken betyder det att antalet röster som en grupp fått först kommer att delas med siffran 1,4 och därefter med siffrorna 3;5;7;9…och så vidare för varje nytt mandat som gruppen får. För en grupp som inte fått något mandat är dess jämförelsetal fortsatt lika med dess röstetal delat med 1,4.

Det första delningstalet är en avgörande parameter. Medan senare delningstal följer en fast serie (3,5,7,9…) kan det första delningstalet ändras. Det första delningstalet fungerar i praktiken som en ”mjuk procentspärr” som särskilt påverkar små och mellanstora nomineringsgruppers möjligheter att få sitt första mandat i en valkrets. Jämfört med den så kallade rena uddatalsmetoden – där division sker med siffrorna 1; 3; 5; 7… – ger den jämkade uddatalsmetoden sämre proportionalitet. I och med att den första divisorn är 1,4 i stället för 1 medför det att mycket små grupper har svårare att ta ett första mandat jämfört med vid en ren uddatalsmetod. Att inte dela med 1 blir således i praktiken en spärregel för mycket små grupper.

Däremot anses den jämkade uddatalsmetoden ge bättre proportionalitet än den så kallade heltalsmetoden – där division sker med siffrorna 1; 2; 3; 4 … – som blir proportionell först vid fördelning av ett mycket större antal mandat. Det vill säga stora grupper gynnas av heltalsmetoden, medan mindre grupper gynnas av uddatalsmetoden. Lägre delningstal gynnar mindre och medelstora grupper samt ger bättre proportionalitet i relation till valresultat där majoriteten av nomineringsgrupper faller inom indelningen ”medelstora eller mindre grupper”. Vid relationsändringen var det första delningstalet det samma i kyrkovalet som i de allmänna valen. I det allmänna minskades delningstalet 2015 från 1,4 till 1,2 för att mer ändamålsenligt gynna mindre och medelstora partier. Samma ändring har inte gjorts i kyrkovalen.[209] Jämkningstalet i det allmänna ska ses som en framförhandlad politisk kompromiss men syftet med minskningen var att gynna de mindre politiska partierna.

Vid kyrkomötet 2025 motionerades det om en minskning av delningstalet, med argumentationen att det vore särskilt viktigt just för kyrko- och stiftsfullmäktige där antalet mandat är färre vilket medför att det kan vara svårare att skapa proportionalitet och vidare att stora grupper gynnas på bekostnad av de mindre.[210] Organisationsutskottet som behandlade motionen föreslog att motionen skulle avslås, utifrån att frågan ansågs ligga inom direktiven för förevarande utredning. Kyrkomötet biföll utskottets förslag och avslog motionen.

8.7.3 Fasta mandat och utjämningsmandat

Kyrkomötet består av 251 mandat, varav 225 fasta valkretsmandat och 24 utjämningsmandat. Därtill är två mandat reserverade för utlandskyrkan. Varje stift utgör en valkrets. Ingen valkrets kan ha mindre än två fasta mandat. Stiftsfullmäktige ska bestå av minst 41 mandat. Indelningen i valkretsar beslutas av stiftsfullmäktige i februari under valåret. 4/5 av mandaten är fasta mandat, 1/5 är utjämningsmandat. En valkrets ska utformas så att den vid mandatfördelning kan få minst fem fasta valkretsmandat.

Kyrkofullmäktige ska bestå av minst det antal som finns reglerat utifrån antal röstberättigade. Kyrkofullmäktige utgör endast en valkrets och består således bara av fasta mandat, inga utjämningsmandat.

---

209 Beslutet om ändring fattades 2015 och implementerades första gången i de allmänna valen 2018. Fram till 1974 års regeringsform användes talet 1.

210 Motion 2025:15.

Fördelning av fasta mandat till de olika valkretsarna bestäms innan valet utifrån antalet röstberättigade i de olika valkretsarna. De fasta valkretsmandaten vid val till kyrkomötet baseras på antalet röstberättigade och beslutas av kyrkostyrelsen i mars samma år som kyrkovalet.[211] Den geografiska representationen av stiften i kyrkomötet bestäms alltså i och med fördelningen av de fasta mandaten. Motsvarande gäller för val till stiftsfullmäktige där stiftsstyrelsen fattar beslut.[212]

För att kompensera 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. Utjämningsmandat fördelas efter valet för att skapa en bättre proportionell fördelning mellan nomineringsgrupperna i ett val med flera valkretsar. Vid fördelning av utjämningsmandat betraktas hela stiftet som en enda valkrets vid val till stiftsfullmäktige, och hela landet som en enda valkrets vid val till kyrkomötet. Vid beräkningen jämförs hur många mandat en nomineringsgrupp skulle ha fått om hela stiftet respektive hela landet varit en enda valkrets och jämför detta tal med hur många fasta mandat gruppen totalt sett fått då mandaten fördelats i respektive valkrets. Om en nomineringsgrupps beräknade mandat överstiger deras totala antal fasta mandat, tilldelas gruppen lika många utjämningsmandat som skillnaden.

Från och med kyrkovalet 2025 kan i kyrkomötet utjämningsmandat endast tillfalla nomineringsgrupper som har fått ett fast mandat i någon av valkretsarna. Även i de allmänna valen används utjämningsmandat för att fördela mandat så att resultatet blir rättvist mellan partierna i hela valområdet.[213]

8.7.4 Procentspärr

8.7.4.1 Procentspärr i kyrkomötet

I samband med relationsändringen beslutade Svenska kyrkan att gå över till direkta val till kyrkomötet och stiftsfullmäktige. Den ordning som infördes för de kyrkliga valen innebar i princip en kopia av de allmänna valen men en viktig skillnad var att ingen motsvarighet till ”småpartispärr” infördes i kyrkovalen.

Vid kyrkomötet 2024 beslutades att införa en spärr på två procent från och med kyrkovalet 2025. Spärren innebär att endast nomineringsgrupper som erhåller mer än två procent av de giltiga rösterna till kyrkomötet har rätt att delta i fördelningen av mandat. Nomineringsgrupper som får mindre än två procent av rösterna kan alltså inte erhålla något mandat i kyrkomötet.

I de allmänna valen finns motsvarande spärr som partier måste nå över för att delta i konkurrensen om mandat. I valet till riksdagen är spärren fyra procent i hela landet eller tolv procent i en valkrets (det senare gäller bara de fasta mandaten i den valkretsen). I regionfullmäktige samt kommunfullmäktige i en kommun med flera valkretsar finns en spärr på tre procent medan i val till kommunfullmäktige i en kommun med endast en valkrets är spärren två procent. I valet till Europaparlamentet är procentspärren fyra procent.[214] Motiven för procentspärr i det allmänna är framför allt att det politiska parlamentariska systemet försvåras av splittring i form av många småpartier.

Som tidigare nämnts syftar inte kyrkovalet till regeringsbildning enligt parlamentarismens principer på samma sätt som i de allmänna valen. Ett av de främsta motiven

---

211 38 kap. 17–18 §§ kyrkoordningen. Visby stift och Svenska kyrkan i utlandet har vardera två fasta mandat.

212 38 kap. 14 § kyrkoordningen.

213 I det allmänna används också återföringsmandat, ifall ett parti fått fler fasta mandat i valkretsarna än vad partiet har rätt till tas ett eller flera mandat tillbaka. Detta händer sällan och är inte en metod som används i kyrkovalet.

214 Så fördelas mandaten | Valmyndigheten 2026-09-01.

för införandet av procentspärren i valet till kyrkomötet var arbetet i utskotten och nomineringsgruppernas representation där. I beslutet kring procentspärr stod det mellan alternativen att införa en spärr på två eller tre procent (alternativt ingen spärr alls). En spärr på två procent beslutades utifrån en avvägning mellan att spärren ska ge faktisk effekt på mandatfördelning samt utskottsplacering samtidigt som antalet orepresenterade väljare i kyrkomötet inte ska bli för högt.

I samband med införandet av procentspärren beslutades också om införandet av ordningen att utjämningsmandat endast kan tillfalla nomineringsgrupper som har fått ett fast mandat i någon av valkretsarna (stiften). Syftet med utjämningsmandat är att skapa en bättre proportionell fördelning mellan nomineringsgrupper utifrån utfallet i landet som helhet. Motiveringen till kravet på fast mandat var att det ska finnas en tillräcklig förankring på stiftsnivå för de grupper som representeras i kyrkomötet. Kyrkomötet är en samling av förtroendevalda från de olika stiften som samlas för att fatta beslut gemensamt.[215]

I valet till kyrkomötet 2025 var det en nomineringsgrupp som hamnade under tvåprocentspärren och därmed inte kunde konkurrera om mandat. Det var Alternativ för Sverige (AfS), som fick 1,66 procent av rösterna.[216]

8.7.4.2 Om procentspärr i val till stifts- och kyrkofullmäktige

Utredningen utreder inte förändringar av den nyligen införda procentspärren utan förhåller sig i sina analyser till det beslut som fattades av kyrkomötet 2024. Utredningen har inte heller sett skäl att överväga en procentspärr i val till stiftsfullmäktige och/eller kyrkofullmäktige. En övergripande bild av vilken effekt en procentspärr skulle ha på val till stifts- och kyrkofullmäktige kan dock bidra till förståelsen av olika nomineringsgruppers möjlighet till representation, vid sidan av de förutsättningar som ges av vilket delningstal som används och storleken på de beslutande organen.

Utskottsarbetet i kyrkomötet var ett av de främsta motiven bakom införandet av en procentspärr. I stifts- och kyrkofullmäktige finns inte samma struktur kring arbete i utskott.

I valet till kyrkomötet 2025 var det som nämnts i avsnittet ovan 1,66 procent av rösterna som inte räknades med (AfS). Ifall det hade införts en procentspärr på tre procent, i stället för två procent, skulle det ha varit 3,89 procent av rösterna som inte räknats med (AfS och HoJ).

Det genomsnittliga resultatet för effekterna av en procentspärr i valet till stiftsfullmäktige ligger på samma nivåer som i valet till kyrkomötet. Beräkningar[217] av vilka effekter ett införande av en motsvarande tvåprocentspärr i valet till stiftsfullmäktige skulle medföra visar att mellan en och tre procent av rösterna inte skulle räknas med, det vill säga läggas på en nomineringsgrupp som inte når upp till uppsatt spärr för andel röster som krävs för att få mandat. Vid en treprocentspärr skulle motsvarande andel ”bortkastade” röster öka betydligt till mellan fyra och tolv procent, vilket motsvarar att mellan var tjugonde och tionde röst i vissa stift inte skulle få någon representation. För vissa stiftsfullmäktige (Härnösand, Luleå, Visby) räknas röster bort på grund av mandattillsättningen även utan procentspärr. Anledningen till detta torde

215 Ks 2023–0910 Promemoria Införande av procentspärr samt ändrad fördelning av utjämningsmandat.

216 År 2021 fick AfS 1,26 procent av rösterna vilket innebar tre mandat. År 2021 var det ytterligare två grupper som fick mindre än två procent av rösterna; Fria liberaler i Svenska kyrkan (FiSK) fyra mandat och Himmel och Jord (HoJ) ett mandat. Både dessa grupper fick vid valet 2025 fler röster än två procent.

217 Beräkningar gjorde av medarbetare vid kyrkostyrelsens kansli (kyrkokansliet).

vara en kombination av att dessa stift har färre antal mandat att tillsätta i stiftsfullmäktige än de större stiften och också har en större röstsplittring mellan nomineringsgrupperna. Detta innebär att det redan finns matematiska trösklar som gör att små nomineringsgrupper inte har tillräckligt många röster för att få ett mandat, även om det inte finns en formell procentspärr.

I större kyrkofullmäktige skulle effekterna vara likartade som på stifts- och kyrkomötesnivå. I mindre kyrkofullmäktige skulle effekterna av en procentspärr gå åt två håll: 1) det finns redan naturliga trösklar i konkurrensen om mandat som gör att formella procentspärrar får begränsad effekt liknande som i Härnösand, Visby och Luleå stift eller 2) att mångfalden av röster från mindre nomineringsgrupper utestängs och det i stort sett blir en eller två nomineringsgrupper som själva sitter i kyrkofullmäktige.

Om antalet platser i stifts- eller kyrkofullmäktige skulle minskas kommer detta att skapa naturliga trösklar som får liknande effekt som en formell procentspärr. Mindre nomineringsgrupper kommer inte att uppnå tillräckligt många röster för att få ett mandat, även utan formell procentspärr på två procent.

8.7.5 Stark stiftsförankring – eventuellt undantag från procentspärren

Inför kyrkovalet 2025 infördes i valet till kyrkomötet en procentspärr på två procent. När direktiven till förevarande utredning beslutades hade kyrkomötet ännu inte fattat ett slutgiltigt beslut om en procentspärr. Detta är anledningen till den formulering som finns i direktiven om att utredningen ska – om en procentspärr införs – analysera och ta ställning till ett eventuellt undantag från spärren för nomineringsgrupper som har starkt stöd i en valkrets.

Ett undantag skulle innebära att nomineringsgrupper som har starkt stöd i en enskild valkrets (stift) kan erhålla mandat trots att gruppen inte når upp till två procent av det totala antal rösterna i valet till kyrkomötet.

En motsvarande spärr finns i de allmänna valen. I val till riksdagen finns en rikstäckande procentspärr på fyra procent motsvarande den spärr på två procent som nu införts till kyrkomötet. Undantag från regeln på fyra procent är om ett parti i stället fått minst tolv procent i en valkrets, ett parti deltar då i konkurrensen om fördelningen av fasta mandat i den valkretsen. Fram till riksdagsvalet 2026 har undantaget dock inte inneburit någon skillnad i praktiken, eftersom inget parti fått tolv procent i en valkrets utan att samtidigt ha nått upp till fyraprocentsspärren nationellt.

I samband med beslutet om att införa en procentspärr i valet till kyrkomötet infördes också krav på att en nomineringsgrupp måste erhålla ett fast mandat i kyrkomötet för att kunna få ett utjämningsmandat. Som motiv för detta angavs främst vikten av lokal förankring. På samma sätt skulle ett undantag från procentspärren kunna främja lokal förankring genom att en grupp med stark förankring i ett enskilt stift får möjlighet att erhålla mandat och företräda väljarna på nationell nivå utan att nå upp till den införda procentspärren. I beredningen inför beslutet om procentspärr konstaterades att den stora skillnaden mellan valkretsarna (stiften) till kyrkomötet gör frågan om ett undantag komplicerad. En spärr i form av en procentandel skulle få väldigt olika konsekvenser i olika stift och innebära stor skillnad i hur många mandat det motsvarar i olika stift. Även en spärr som knyts till de fasta mandaten i respektive valkrets, det vill säga att en grupp har rätt att vara med och konkurrera om mandat i kyrkomötet i det fall gruppen når upp till ett visst antal mandat i valkretsen, skulle slå väldigt olika

mellan stiften på grund av skillnaden i antalet mandat dem emellan. Detta medför att det är svårt att se en ändamålsenlig lösning.[218]

Även i de allmänna valen finns skillnader i storlek mellan de olika valkretsarna. I jämförelse med de allmänna valen har kyrkovalet ett lägre valdeltagande, både i andel och antal, vilket gör att en regional valkretsspärr skulle få delvis andra konsekvenser i kyrkovalet. För att illustrera detta kan vi se till ett beräkningsexempel som jämför förhållandena i riksdagsvalet och kyrkovalet; i en valkrets med 100 000 röstberättigade behöver ett parti vid åttio procents valdeltagande, som i riksdagsvalet, cirka 9 600 röster för att klara en spärr på tolv procent. Är valdeltagandet i stället tjugo procent, som är mer i likhet med ett genomsnittligt kyrkovalsdeltagande, behövs i stället 2 400 röster. Om en valkretsspärr i kyrkovalet skulle införas med motsvarande syfte som i riksdagsvalet, det vill säga kräva ungefär lika många röster för att en nomineringsgrupp ska vara med och konkurrera om mandaten, skulle spärren i stället behöva sättas till omkring 44–48 procent.

8.8 Mandatperiodernas längd

8.8.1 Mandatperioden i Svenska kyrkans beslutande organ

Mandatperioden är i dag fyra år i Svenska kyrkans beslutande organ, som väljs i kyrkovalen. Val till de beslutande organen hålls samma dag, vart fjärde år, den tredje söndagen i september.[219] Denna ordning som innebär att kyrkovalet hålls ett år före de allmänna valen infördes i och med kyrkovalet 1997. Till och med 1994 var det kyrkoval samma år som de allmänna valen, men senare under hösten.

Före relationsändringen var mandatperioden i regel tre år, i likhet med vad som då gällde i det allmänna. Ungefär samtidigt som mandatperioden i det allmänna ändrades till fyra år, ändrades mandatperioden i Svenska kyrkan på motsvarande sätt. Ett syfte med denna reform var att åstadkomma val under olika år för kyrkovalet och de allmänna valen framöver. Den 16 september 2001 hölls det första kyrkovalet efter relationsändringen. År 2001 var också första gången som valen till stiftsfullmäktige och kyrkomötet var direkta.

Ledamöter och ersättare i kyrkofullmäktige, stiftsfullmäktige och kyrkomötet väljs för fyra år räknat från och med den 1 januari året efter valåret enligt kyrkoordningen.[220]

8.8.2 Mandatperioden i Svenska kyrkans verkställande organ

Kyrkoordningen fastställer regleringar för mandatperioderna. Kyrkorådet, stiftsstyrelsen och kyrkostyrelsen har en mandatperiod om fyra år, räknat från och med den 1 januari året efter valåret. Detsamma gäller ledamöter i domkapitlet. Även de nämnder och råd som finns på den nationella nivån och utses av kyrkomötet eller kyrkostyrelsen har en mandatperiod om fyra år. Mandatperioden för församlingsrådet kan variera. Det är kyrkofullmäktige som beslutar om församlingsrådets mandatperiod, men den får inte vara längre än fyra år. Ett nytt församlingsråd ska alltid väljas från och med den 1 januari året efter valåret.[221] Bestämmelsens utformning talar för att det ska vara

218 Ks 2023–0910 Promemoria.
219 38 kap. 6 § kyrkoordningen. Dessutom finns möjligheter till förtidsröstning och brevröstning.
220 3 kap. 7 §, 7 kap. 13§ och 11 kap. 4§ kyrkoordningen.
221 4 kap. 25 § kyrkoordningen.

samma mandatperiod för församlingsrådet som helhet.[222] Dessutom ska proportionella val kunna hållas till församlingsrådet, vilket blir svårt om ledamöter som väljs inte har samma mandatperiod.[223]

8.8.3 Mandatperioden i det allmänna, andra kyrkor och organisationer

Fyra år är en relativt vanlig längd på mandatperioden i liknande organ inom såväl det allmänna som andra kyrkor och organisationer. Det första allmänna valet med en fyraårig valperiod hölls 1998. De främsta skälen till att ändra mandatperioden från tre till fyra år var att fyra år mellan valen var en lämplig avvägning mellan behovet av tillräcklig tid för de politiska organen att verka mellan valen och väljarnas anspråk på att få säga sin mening i val.[224] En konsekvens var också att den genomsnittliga kostnaden för valadministrationen minskade.

I de nordiska länderna är mandatperioderna i de beslutande organen i regel också fyra år, både i de kyrkliga- och allmänna valen. EU-parlamentets ledamöter väljs vart femte år. Vissa länder, exempelvis Storbritannien, har också parlamentsval vart femte år. Detsamma gäller val till Church of Englands General Synod (kyrkomöte). Vid en jämförelse av 25 länder i Grundlagsutredningen framgår att för de nationella parlamenten varierar mandatperiodernas längd mellan två och sex år, men den stora majoriteten av de länder som jämfördes har fyra år.[225] Av alla nationella parlament (folkvalda underhus och enkammarparlament) är femåriga mandatperioder vanligast 2026.[226] En mandatperiod på sex år är vanligare i överhus än i folkvalda kammare. Av länderna i Grundlagsutredningen var det fyra överhus (australiensiska, franska, japanska och det amerikanska) som hade sexåriga mandatperioder. I dessa fyra kammare byts inte alla ledamöter ut samtidigt utan i kohorter med jämna mellanrum. Syftet med att ledamöterna byts ut på detta sätt (med ”släpning”) är att tillfälliga rörelser i opinionen inte ska ges fullt genomslag.[227]

I sammanslutningar av kyrkor som exempelvis ACT-alliansen hålls generalförsamling minst vart sjätte år, med en elektronisk generalförsamling tre år därefter. Styrelsen för ACT-alliansen väljs på tre år. Minst en tredjedel av de utgående medlemmarna väljs till den nya styrelsen för kontinuitet. Lutherska världsförbundets delegater från de 150 medlemsstaterna samlas vart sjätte år. Kyrkornas världsråds generalförsamling samlas vart åttonde år. Sammanslutningen Evangelische Kirche in Deutschland, som består av 20 lutherska protestantiska kyrkor, har en synod som beslutar i gemensamma uppgifter. Synoden har en mandatperiod om sex år och sammanträder årligen.

Ser man på större civilsamhällesorganisationer väljs i regel ombud till det högsta beslutande organet inför årsstämmor varje eller vartannat år. Riksidrottsförbundets stämma hålls exempelvis vartannat år och Svenska Röda Korset håller sin riksstämma vart tredje år.[228]

---

222 Edqvist m.fl., Kyrkoordning för Svenska kyrkan med kommentarer 2022 s. 148.
223 39 kap. 3 § kyrkoordningen.
224 Proposition 1993/94:115 Valperiodens längd och vissa andra grundlagsfrågor.
225 SOU 2007:40 Davidsson, Lars Valsystem och representationseffekter. En jämförande studie av 25 länder Grundlagsutredningens rapport I.
226 Parliaments 101 | Did you know? | IPU Parline: global data on national parliaments 2026-09-25.
227 SOU 2007:40.
228 4 kap. 1 § Riksidrottsförbundets stadgar i lydelse efter RF-stämman 2025 och 10 kap. 4 § stadgarna för föreningen Svenska Röda Korset, fastställda av riksstämman 2025.

8.9 Om direkta och indirekta val

8.9.1 Om direkta och indirekta val och skillnaden

Med direkta val avses val där röstberättigade medlemmar direkt påverkar sammansättningen av de beslutande organen till vilka valen sker. Med indirekta val avses val där röstberättigade medlemmar indirekt påverkar sammansättningen av de beslutande organen. Båda dessa valsätt innebär en representativ demokrati där medlemmarna väljer företrädare.

Den tekniska utformningen av respektive valsätt kan se olika ut, inte minst vad gäller indirekta val. Indirekta val kan utformas på olika sätt och kan då innebära något olika konsekvenser för exempelvis maktfördelningen och olika instansers påverkansmöjligheter. Generellt kan indirekta val innebära att en nivå utgör valkorporation och utser representanter inom sig att utgöra ledamöter i ett organ på en annan nivå (delegater), alternativt utser ledamöter från en separat lista, eller väljer elektorer som i sin tur väljer representanter till en annan nivå. Valsystemet kan utformas med olika typer av utjämningar eller viktningar. För Svenska kyrkan innebär indirekta val där kyrkofullmäktige utser ledamöter genom att utgöra valkorporation att de direktvalda ledamöterna i fullmäktige får direkt inflytande över vilka som utses i ett eller två av de övriga beslutande organen; stiftsfullmäktige och kyrkomötet. Vid elektorsförfarande utses ett antal elektorer av kyrkofullmäktige och/eller stiftsfullmäktige, baserat på dess storlek. Elektorerna väljer sedan i sin tur representanter i organ på annan nivå.

Ett förfarande med indirekta val till en eller två nivåer innebär sannolikt att det indirekta valet sker vid ett senare tillfälle än det direkta valet till lokal nivå, då det behöver finnas tid för nomineringar och valförfarandet efter att de direktvalda ledamöterna utsetts. Konsekvensen i det fallet blir att mandatperioden inte blir densamma för representanter som valts indirekt respektive direkt.

8.9.2 Möjliga alternativ för kyrkovalen

Utifrån utgångspunkten att kyrkofullmäktige även fortsatt ska utses genom direkta val finns ett antal olika teoretiskt möjliga alternativ för direkta och indirekta val till de beslutande organen på kyrkans övriga två nivåer. Inom de olika alternativen finns många tänkbara valtekniska utformningar men här görs endast en mer övergripande genomgång.

När det inom kyrkan talas om direkta eller indirekta val till de beslutande organen menas vanligen antingen *direkta val till samtliga tre nivåer* (motsvarande hur kyrkovalet sker i dag då samtliga ledamöter i kyrkofullmäktige, stiftsfullmäktige och kyrkomötet utses genom direkta val) eller *indirekta val till stiftsfullmäktige och kyrkomötet, men direkta val till kyrkofullmäktige.* Indirekt valda ledamöter i stiftsfullmäktige och kyrkomötet skulle kunna utses på olika sätt.

Inom Svenska kyrkan användes till och med valet 1997 ett elektorsförfarande i de indirekta valen. Det var således elektorer som valde ledamöter till kyrkomötet och stiftsfullmäktige. Elektorerna utsågs av kyrkofullmäktige eller motsvarande. Antalet elektorer fastställdes i förhållande till antalet röstberättigade medlemmar.[229]

I den finska kyrkan sker de indirekta valen till stifts- och nationell nivå genom att kyrkofullmäktige röstar fram ledamöterna. De förtroendevalda som utses på lokal nivå har rösträtt i valet av lekmannaledamöter till kyrkomötet och stiftsfullmäktige. För

[229] Valen reglerades i kyrkolagen (1992:300). Vid val till stiftsfullmäktige utgjorde varje kontrakt en valkrets. Vid val till kyrkomötet utgjorde stiften valkretsar. Se exempelvis SKU 1998:4 s. 115 ff.

lekmannaombuden i kyrkofullmäktige räknas en ”viktkoefficient” ut relaterat till antalet röster och röstande. Det innebär att den enskildes röst får ett värde som räknas ut som en kvot. Metoden bygger på principen att det är församlingen som röstar och inte den enskilde. Sammanräkningen sker genom att stiften har valnämnder dit alla röster skickas och räknas samman. Val till stiftsfullmäktige och till kyrkomötet förrättas andra året efter att församlingsvalet ägt rum. Kandidater till samtliga nivåer nomineras genom valmansföreningar.[230]

Det är också tänkbart att utse endast ett av de beslutande organen indirekt, även om det är en mindre vanligt förekommande ordning har det vid olika tillfällen lyfts som en möjlighet. En ordning med att förrätta *direkta val till kyrkofullmäktige och kyrkomötet men att stiftsfullmäktige utses genom indirekta val* återfinns inte i någon annan kyrka som studerats, i de fall beslutande organ utses genom indirekta val görs detta till både stifts- och nationell nivå. I Svenska kyrkan har införande av indirekta val till stiftsfullmäktige lyfts exempelvis genom en motion 2013. Motionen avslogs med motiveringen att direkta val till stiftsfullmäktige markerar stiftets karaktär och upprätthåller synen på stiftet som regionalt pastoralt område som Läronämnden uttrycker i sitt yttrande över motionen. Läronämnden hänvisar till sitt yttrande 1999:3 där de konstaterar att stiftet är Svenska kyrkan på den regionala nivån, inte en sammanslutning av stiftets församlingar.[231] I 2003 års demokratiutredning fördes resonemang om möjligheten att ha indirekta val till just stiftsnivån. I betänkandet konstaterades att stiftet har en mer självständig ställning till församlingarna än vad nationell nivås relation till församlingar och stift innebär. Stiftets grundläggande uppgift är att främja och ha tillsyn över församlingslivet och företräder i mycket kyrkan som helhet. Vidare konstaterades att valet till stiftsfullmäktige sannolikt är det mest okända för kyrkans medlemmar, verksamheten på stiftsnivå är i liten grad relaterad till enskilda medlemmar om de inte har en koppling till kyrkan genom engagemang, uppdrag eller anställning. Det skulle kunna tala för indirekta val, men här menade den utredningen i stället att det inte är eftersträvansvärt att stiftets demokratiska organisation fortsätter vara okänd, en ordning med direkta val till församlingar och kyrkomöte men inte stiftsfullmäktige skulle riskera att synen på stiftets ställning förändras på ett sätt som inte stämmer vad som gäller teologiskt. Direkta val tydliggör stiftets självständiga ställning och ger fullmäktiges beslut en tydligare demokratisk legitimitet, ansåg utredningen sammanfattningsvis.[232]

En annan möjlig ordning är att *de beslutande organen på de pastorala nivåerna, församling och stift, utses i direkta val medan kyrkomötet utses indirekt.* Hur kyrkomötet i detta fall skulle utses kan utformas på lite olika sätt. Inför relationsändringen fanns det förslag på att valen på lokal nivå och till stiftsnivå skulle ske genom direkta val men att kyrkomötets ledamöter skulle utses genom indirekta val. Den så kallade ”Valutredningen” föreslog denna ordning med hänvisning till att när stiften skulle bli egna rättssubjekt fanns anledning att övergå till direkta val. Utredningen föreslog fortsatt indirekta val till kyrkomötet med anledning av den ändrade relationen mellan kyrka och stat och att direkta val till stiftsnivån skapade möjligheten att använda stiftsfullmäktige som valkorporation. Det bedömdes finnas ett värde i att valet skedde i

230 De nio respektive stiftsfullmäktige består av 14 lekmannamedlemmar och sju präster. Prästmedlemmarna väljs av prästerna i stiftet. Övriga medlemmar väljs av lokal nivå inom stiftet. Kyrkomötet består av 96 ombud, varav 64 lekmannaombud och 32 prästombud, samt biskoparna. Dessutom ingår en representant för samerna och en för statsmakten. Läs mer under avsnitt 6.3.5.

231 Motion 2013:058. O2013:12 Direkta eller indirekta val *Indirekta val till stiftsfullmäktige.*

232 SKU 2006:2.

stiften utifrån stiftens karaktär av pastorala områden.[233] Som tidigare nämnts valde dock Centralstyrelsen att föreslå direkta val till både stiftsfullmäktige och kyrkomötet, bland annat mot bakgrund av att regeringens anfört att ”[e]tt proportionellt valsätt där likheten med samhällets övriga beslutsförsamlingar säkras framhålls av många som den naturliga ordningen i Svenska kyrkan” vilket sedan blev kyrkomötets beslut.[234]

Slutligen kan påvisas alternativet att kombinera *direkta och indirekta val till kyrkomötet.* En kombination av direkt och indirekt val till kyrkomötet skulle innebära att en del av ledamöterna väljs direkt av medlemmarna och en annan del utses av församlingar eller stift. I nationella parlament återfinns relativt ofta system med liknande uppbyggnad, med ett direktvalt underhus som svarar för folkrepresentationen och ett överhus där representationsgrunden exempelvis är delstater. Överhuset tillsätts ibland genom direkta och ibland indirekta val.[235] I norska kyrkan utses lekmannarepresentanterna på stiftsnivå och i kirkemøtet genom direkta val. Det är ledamöterna i de elva ”bispedømmeråden”, närmast motsvarande Svenska kyrkans stiftsstyrelser, som också utgör ledamöter i kirkemøtet. 77 av kirkemøtets ledamöter utses på detta sätt medan övriga av de totalt 117 ledamöterna är representanter för kyrkligt anställda i stiften, biskopar, samiska representanter, representant från döva församlingar, ordförande i Samiska kyrkorådet samt ordförande i norska kyrkans ungdomskommitté. I Svenska kyrkans gemensamma ansvarslinje skulle motsvarigheten snarast vara att ledamöterna i stiftsstyrelsen skulle ingå i kyrkomötet och återstående ledamöter utses genom direkta val. [236]

8.9.3 Motiven för direkta respektive indirekta val

I diskussionen om direkta eller indirekta val finns vissa övergripande ställningstaganden och återkommande argument. De övergripande skäl som oftast framförs som motivering för direkta val är att detta valsätt innebär en tydlighet i representation och ansvarsutkrävande, genom en direkt koppling mellan den enskilde medlemmen och förtroendevalda. Direkta val tydliggör att kyrkomötet representerar de enskilda medlemmarna, ger ett snabbare genomslag av valresultatet och förändrade opinioner på lokal nivå slår igenom snabbare.

Förespråkare av indirekta val ser det som problematiskt att genom ett direkt val av representanter till de beslutande organen finns inte en formell representation av lokala representanter i kyrkomötet (eller stiftsfullmäktige). Kyrkomötet och stiftsfullmäktige blir precis som kyrkofullmäktige en samling representanter av Svenska kyrkans alla tillhöriga. Införandet av direkta val vid relationsändringen kan sägas ha stärkt den nationella nivåns ställning genom att den inte längre var direkt beroende av de övriga två nivåerna. Från 2009 finns inskränkt valbarhet till kyrkomötet som ett sätt att stärka sambandet mellan stift och nationell nivå. Förespråkandet av indirekta val handlar till stor del om att stiftet och församlingen ska ges ett annat inflytande över representationen i kyrkomötet. Utformningen av indirekta val kan se olika ut men det som generellt anförs som skäl för indirekta val är att det skapas en lokal förankring och en tilltro

233 SKU 1998:4, KsSkr 2021:3 (bilaga 1).
234 Proposition 1997/1198:116, KsSkr 2021:3 (bilaga 1).
235 SOU 2007:40.
236 Utöver de 77 ledamöter som ingår i bispedømmeråden utgörs kirkemøtet av representanter för kyrkligt anställda i stiften (22 stycken), biskopar (12 stycken), samiska representanter (3 stycken) samt representant från döva församlingar, ordförande i Samiska kyrkorådet samt ordförande i norska kyrkans ungdomskommitté. För en närmare beskrivning av hur norska kyrkan styrs se avsnitt 6.2.

över nivåerna för de beslut som fattas. Indirekta val betonar församlingarna som kyrkans grundläggande enhet och relationen mellan kyrkans olika nivåer. Den episkopala karaktären förtydligas, kyrkan framstår mer som en sammanhållen enhet.

Olika syn på de kyrkliga nivåernas roller och hur de ska samspela kan innebära olika syn på hur valsystemet ska utformas för att på bästa sätt bidra till en sammanhållen kyrka och vad som är de viktigaste principerna för den demokratiska strukturen. Frågan om valsätt är förknippad med synen på Svenska kyrkan och dess grundläggande identitet. Direkta val kan sägas understryka Svenska kyrkans roll som samhällsinstitution medan indirekta val skulle kunna innebära en större likhet med traditionella civilsamhällesorganisationer.

Argumentationslinjen rörande ansvarsutkrävande finns bland annat i diskussionen inför relationsändringen, där första kyrkolagsutskottet argumenterade, i enlighet med Centralstyrelsen, att valen borde vara direkta och angav följande:

> Enligt lagen om Svenska kyrkan är Kyrkomötet Svenska kyrkans högsta beslutande organ. I denna egenskap bör dess betydelse som framtida sammanhållande faktor inte underskattas. Det kan enligt utskottets mening knappast betvivlas att en genom direkta val utsedd församling utifrån numera i samhället gängse synsätt åtnjuter en högre grad av demokratisk legitimitet än en indirekt utsedd. [237]

Huvudargumentet mot förslaget, från de som reserverade sig till förmån för fortsatt indirekta val till stiftsfullmäktige och kyrkomöte, var att kyrkans olika nivåer står i beroende till varandra och att detta måste återspelas i utformningen av valsystemet. I reservationen ifrågasattes också att direkta val innebär en högre demokratisk legitimitet eftersom ”förtroendet för de beslut som fattas i stiftsfullmäktige och kyrkomöte och dessa besluts legitimitet beror av hur besluten tas emot i församlingarna”.[238]

Argumenten rörande kyrkans nivåer, församlingen som den grundläggande enheten eller utgångspunkt i den enskilde medlemmen, tydliggörs i resonemangen som förs av 2003 års demokratiutredning. Hur valsättet påverkar den vertikala maktdelningen i kyrkan lyftes av utredningen som den kanske mest centrala frågan att ta hänsyn till gällande direkta eller indirekta val. Ytterst, menade den utredningen, handlar avvägningen om ifall kyrkomötet ses som ett organ där representanter för församlingar och stift tillsammans hanterar gemensamma frågor eller om de personer som tillhör och är Svenska kyrkan ska ges direkt möjlighet att påverka sammansättningen av kyrkomötet oberoende av församlingar och stift. Utredningens slutsats var att skälen för direkta val är starkast och föreslog i betänkandet *Välja med förtroende* fortsatt direkta val till samtliga nivåer. Utredningen angav att även om församlingarna är Svenska kyrkans grundläggande enhet är helheten primär i förhållande till delarna. Vidare argumenterade utredningen för att kyrkotillhörigheten kommer före församlingstillhörigheten, att det är andra förhållanden än valet som har avgörande betydelse för väl fungerande relationer mellan kyrkans nationella nivå och församlingar och stift. Dessutom antogs att en stor majoritet av ledamöterna i kyrkomötet också är starkt förankrade i sin lokala församling.[239] Till utredningen fanns reservationer som bland annat lyfte just relationen mellan olika nivåer och hur indirekta val i andra idéburna

237 SKU 2005:2 s 103, citatet är från Första kyrkolagsutskottets betänkande.
238 2 KL 1999:1 s 165. Citatet taget från SKU 2005:2 s 104.
239 SKU 2006:2.

organisationer används för att säkra att beslut på regional/stifts- respektive nationell nivå överensstämmer med organisationens ideologi.[240]

Skiljelinjen mellan de som argumenterar för direkta respektive indirekta val gäller inte ifall det ska finnas ett demokratiskt styre i kyrkan eller inte. De olika ståndpunkterna innebär olika perspektiv på hur förutsättningar bäst skapas för ett system där förtroendevalda väljs och fattar beslut som är i kyrkans bästa. Frågan om politiska partier är inte en fråga för förevarande utredning att beakta, men till skiljelinjen om direkta eller indirekta val följer också debatten om partipolitik i kyrkan. Förespråkare av indirekta val är ofta även motståndare mot partiers deltagande i kyrkovalet eller nomineringsgruppers nära koppling till politiska partier då det ses som en risk att partipolitiska och partiideologiska intressen går före kyrkans. Till viss del finns det en ”hopblandning” mellan partipolitik/riksdagspolitik och nomineringsgruppernas politik i kyrkomötet.[241] Detta kan dock också ses som en naturlig följd av den särskilda ställning Svenska kyrkan har, i samhället men framför allt genom lagstiftning. Ett förbud mot partikoppling i kyrkovalet är knappast möjligt då det står grupper fritt att bilda nomineringsgrupper. Den direkta partipolitiska inverkan har på flera sätt minskat, vid valet 2025 ställde endast två partier upp (Centerpartiet och Socialdemokraterna), även om flera nomineringsgrupper har indirekta kopplingar till politiska partier. Även indirekta val skulle dock troligen innebära att det finns nomineringsgrupper som utser kandidater. Indirekta val skulle troligen inte innebära att den partipolitiska kopplingen försvinner även om incitamenten eventuellt successivt skulle minska för partier att delta då strukturen med nomineringsgrupper skulle påverkas.

För den nomineringsgrupp som inte finns företrädd på lokal nivå kan det vara svårt att bli företrädd på stifts- eller nationell nivå.[242] Förtroendevalda har ofta uppdrag på flera nivåer men grupper som finns på lokal nivå finns inte alltid representerade i kyrkomötet eller stiftsfullmäktige. Det kan skapa ett slags demokratiskt underskott för vissa grupper och i viss mån ge olika förutsättningar för nomineringsgrupperna och de förtroendevalda.

Olika perspektiv på hur kyrkovalet ska utformas innefattar olika tolkningar av hur tillhörigas delaktighet och det gemensamma ansvaret ska framträda i beslut och företrädarskap.

8.10 Om nomineringsgrupperna

8.10.1 Inledning

Som berörts i avsnitt 3.3 var det de politiska partierna som kom att samla de förtroendevalda i kyrkovalen och under lång tid var det till stor del de traditionella politiska partierna som deltog i de kyrkliga valen. Det hände att partierna också förhandlat fram enhetslistor där kandidater från olika partier samlades på en gemensam lista och mandaten fördelades efter utfallet i de kommunala valen. Det väljarna kunde göra i valet var då att stryka kandidater eller personrösta. Relativt vanligt var också samlingslistor med kandidater från flera borgerliga partier.[243] I samband med relationsändringen kom de kandiderande grupperna i kyrkovalet att benämnas nomineringsgrupper. Även efter

240 SKU 2006:2 s 232 ff.

241 Hansson, Klas Kyrkomöte och partipolitik. Partipolitisk påverkan på Svenska kyrkans kyrkomöte 1930–2018. Artos och Norma Bokförlag. Totem, Polen 2019.

242 KsSkr 2021:3.

243 Ekström, 1999, SKU 2006:2.

relationsändringen deltog politiska partier i kyrkovalet – även om de i valet benämndes som nomineringsgrupper. Andelen politiska partier som ställer upp i kyrkovalet har dock minskat och vid valet 2025 deltog endast två partier, Socialdemokraterna och Centerpartiet. Det finns dock ytterligare nomineringsgrupper med en partipolitisk koppling.[244] Även i dag finns flera lokala nomineringsgrupper som påminner om de tidigare enhetslistorna men formellt är också dessa registrerade nomineringsgrupper.

Följande avsnitt ger en översiktlig beskrivning av nomineringsgrupperna efter relationsändringen då det är en viktig del av att förstå förutsättningar och kännetecken för kyrkovalet till de beslutande organen på kyrkans tre nivåer.[245]

Avsnittet om nomineringsgrupper i valet till kyrkofullmäktige är mer utförligt än för valet till de andra två nivåerna. Kyrkovalet på lokal nivå har särskild vikt i relation till församlingen som kyrkans grundläggande enhet och det finns också en stor variation mellan olika fullmäktige och församlingar.

8.10.2 Nomineringsgrupperna i valet till kyrkomötet

Före övergången till direkta val 2001 var kyrkomötet sammansatt av sex grupper (fem riksdagspartier och Partipolitiskt obundna i Svenska kyrkan). I det första direkta valet till kyrkomötet 2001 kandiderade 15 nomineringsgrupper, varav elva grupper fick mandat. I kyrkovalet 2025 var det tolv nomineringsgrupper som kandiderade till kyrkomötet, varav elva fick mandat.[246]

Antalet röster för nomineringsgrupper som utgör eller var nära kopplade till något politiskt parti minskade i stort sett lika mycket som valdeltagandet mellan valen 2001 och 2005. I valet 2005 gick de mindre nomineringsgrupperna framåt medan de större grupperna minskade sin andel av rösterna. Antalet röster för de större nomineringsgrupperna i absoluta tal minskade mer än antalet röstande.[247]

I kyrkovalet 2017 var det främst de stora etablerade nomineringsgrupperna som gick framåt. År 2021 var mönstret till viss del omvänt då i första hand dessa grupper tappade mandat. [248] I kyrkovalet 2025 var det framför allt De Gröna i Svenska kyrkan (DGSK) som ökade, men även Fria Liberaler i Svenska kyrkan (FiSK) och Himmel och Jord (HoJ) fick markant fler antal mandat än vid tidigare val.

---

244 Från och med 2005 års val är Vänsterpartiet i stället Vänstern i Svenska kyrkan och Miljöpartiet de gröna Miljöpartister i Svenska kyrkan (från 2025 De Gröna i Svenska kyrkan). Fria Liberaler i Svenska kyrkan var innan 2012 Folkpartister i Svenska kyrkan. Från valet 2025 finns Borgerlig kristen samverkan som en sammanslagning av grupperna Borgerligt alternativ och Kristdemokrater i Svenska kyrkan. Borgerligt alternativ bildades 2012 ur Moderata samlingspartiet. Kristdemokraterna blev från och med 2004 Kristdemokrater i Svenska kyrkan (från 2013 Kristdemokrater i Svenska kyrkan – för en levande kyrka). Sverigedemokraterna blev Sverigedemokraterna i Svenska kyrkan inför valet 2025.

245 Data som används för sammanställningarna kommer från rapporter och valresultat sammanställda av kyrkostyrelsens valkansli. Med kandiderande nomineringsgrupper menas de som ingår i valresultatet.

246 Alternativ för Sverige, Arbetarepartiet-Socialdemokraterna, Borgerlig kristen samverkan, Centerpartiet, De Gröna i Svenska kyrkan, Fria liberaler i Svenska kyrkan FiSK, Frimodig kyrka, Himmel och Jord, Partipolitiskt obundna i Svenska kyrkan, Sverigedemokrater i Svenska kyrkan, Vänstern i Svenska kyrkan, Öppen kyrka – en kyrka för alla. (Alternativ för Sverige fick 1,66 % av rösterna och inget mandat.)

247 SKU 2006:2.

248 Nyckeln 2022. Svärdhagen, Gustav ”Kyrkovalet 2021 – valdeltagande och valresultat”. Sandberg, A. (red.) *Nyckeln till Svenska kyrkan 2022*.

Till kyrkovalet 2025 skedde en minskning av antalet nomineringsgrupper genom att ett antal nomineringsgrupper slogs ihop249 sannolikt som en följd av den procentspärr som infördes i valet till kyrkomötet.

Av tabellerna nedan framgår hur många nomineringsgrupper som kandiderat respektive erhållit mandat i valen till kyrkomötet från 2001 till 2025.

Tabell 3. Antal kandiderande nomineringsgrupper i val till kyrkomötet

Antal	2001	2005	2009	2013	2017	2021	2025
Nomineringsgrupper i val till kyrkomötet	15	15	14	14	15	15	12

Källa: Valresultat kyrkovalet.

Tabell 4. Antal nomineringsgrupper som fått mandat i kyrkomötet

Antal	2001	2005	2009	2013	2017	2021	2025
Nomineringsgrupper i val till kyrkomötet	11	14	13	12	11	13	11

Källa: Valresultat kyrkovalet.

8.10.3 Nomineringsgrupperna i valen till stiftsfullmäktige

I kyrkovalet 2025 var det sex nomineringsgrupper som kandiderade i samtliga stift (Alternativ för Sverige, Socialdemokraterna, Centerpartiet, De Gröna i Svenska kyrkan, Fria liberaler i Svenska kyrkan och Sverigedemokrater i Svenska kyrkan). Fyra nomineringsgrupper kandiderade i samtliga stift utom Visby stift (Borgerlig kristen samverkan, Frimodig kyrka, Partipolitiskt obundna i Svenska kyrkan, Vänstern i Svenska kyrkan och Öppen kyrka – en kyrka för alla). En nomineringsgrupp, Himmel och jord, kandiderade i alla stift utom tre (Karlstads stift, Linköpings stift och Visby stift). Två nomineringsgrupper, Listan i Härnösands stift och Samlingslista POSK-Kyrklig samverkan i Visby stift, kandiderade bara i ett stift (Härnösands respektive Visby stift).

I ett stift (Visby stift) ställde alltså sju nomineringsgrupper upp i valet och i ett (Härnösands stift) 13. I åtta stift var det tolv grupper och i två stift elva grupper som kandiderade.

Tabellen nedan visar antalet kandiderande nomineringsgrupper i respektive stiftsfullmäktige i kyrkovalen under 2000-talet. Som framgår av tabellen har antalet kandiderande grupper ökat i samtliga stift mellan 2001 och 2025. Som också omnämnts i avsnitt 8.7.4.2 var det 2025 i tre stift (Härnösand, Luleå och Visby) ett litet antal grupper som kandiderade och fick röster, men inte i tillräcklig omfattning för att få ett mandat. I valet 2021 gällde detta ytterligare några stift.

249 Borgerligt alternativ (BA) och Kristdemokrater i Svenska kyrkan (KR) bildade Borgerlig kristen samverkan (BKS), och Miljöpartister i Svenska kyrkan (MPSK) slogs ihop med Gröna kristna (GK) till De gröna i Svenska kyrkan (DGSK).

Tabell 5. Antal kandiderande nomineringsgrupper i val till stiftsfullmäktige

Stift	2001	2005	2009	2013	2017	2021	2025
Uppsala stift	7	9	11	11	11	13	12
Linköpings stift	6	10	8	11	11	10	11
Skara stift	6	7	11	10	11	11	12
Strängnäs stift	6	8	11	11	11	12	12
Västerås stift	6	6	10	10	11	11	12
Växjö stift	7	10	11	11	11	11	12
Lunds stift	9	9	13	13	13	13	12
Göteborgs stift	8	11	10	11	11	13	12
Karlstads stift	6	8	11	9	10	11	11
Härnösands stift	6	6	10	8	10	11	13
Luleå stift	7	9	11	11	10	11	12
Visby stift	3	4	3	5	5	6	7
Stockholms stift	10	10	14	13	12	14	12

Källa: Valresultat kyrkovalet.

8.10.4 Nomineringsgrupperna i valen till kyrkofullmäktige

Antal nomineringsgrupper

Valen till kyrkofullmäktige har en än större variation än stiftsfullmäktige gällande antal nomineringsgrupper och närvaron av nationella respektive lokala nomineringsgrupper. Med nationell nomineringsgrupp menas här nomineringsgrupp som ställer upp i valet till kyrkomötet. Med lokal nomineringsgrupp menas samtliga andra nomineringsgrupper, dvs de som inte ställer upp i val till kyrkomötet. I valet 2025 kandiderade totalt 545 nomineringsgrupper i valen till kyrkofullmäktige.

Andelen val med tre eller fler nomineringsgrupper har ökat under perioden 2013 till 2025. Det genomsnittliga antalet nomineringsgrupper har ökat något för varje valår, från 2,9 i valet 2013 till 3,5 i valet 2025. Medianantalet har varje valår varit tre. Det vanligaste antalet nomineringsgrupper i ett val var två år 2013 och har sedan år 2017 varit tre. I 60 procent av valen år 2025 ställde mellan två och fyra nomineringsgrupper upp. I 96 procent av valen ställde sju eller färre nomineringsgrupper upp. Det största antalet nomineringsgrupper var elva och förekom i ett pastorat.

Både antalet och andelen val där exakt en nomineringsgrupp kandiderar har minskat för varje valår sedan 2013. Det gäller även val där två nomineringsgrupper ställer upp. I 84 val år 2025, vilket innebär femton procent av valen till de totalt 571 kyrkofullmäktige, kandiderade exakt en nomineringsgrupp. I 80 av de valen var det en lokal nomineringsgrupp som ställde upp och i övriga fyra var det Partipolitiskt obundna i Svenska kyrkan (Posk).

Som tabellen nedan visar har antalet kyrkofullmäktige där endast en nomineringsgrupp kandiderar blivit färre, totalt sett och i de flesta stift. I tabellen i avsnitt 7.4 finns uppgift om det totala antalet kyrkofullmäktige per stift. I valet år 2001 var det totalt 205 kyrkofullmäktige där endast en nomineringsgrupp kandiderade och 2005 195 stycken. För både 2001 och 2005 innebar det att andelen var 29 procent.

Tabell 6. Antal kyrkofullmäktige där en (1) nomineringsgrupp kandiderar, per stift

Stift	2013	2017	2021	2025
Uppsala stift	8	7	6	8
Linköpings stift	10	11	9	8
Skara stift	10	7	6	6
Strängnäs stift	14	8	9	13
Västerås stift	1	1	1	1
Växjö stift	20	13	13	11
Lunds stift	34	33	30	25
Göteborgs stift	21	7	10	8
Karlstads stift	2	2	1	0
Härnösands stift	9	2	0	0
Luleå stift	0	0	0	0
Visby stift	13	8	7	2
Stockholms stift	2	1	1	2
Totalt (antal)	**144**	**100**	**93**	**84**
Totalt (andel)	**20,5 %**	**16,3 %**	**15,7 %**	**14,7 %**

Källa: Data från kyrkostyrelsens valkansli.

Betydelsen av enhetens storlek

Antalet nomineringsgrupper i val till kyrkofullmäktige 2025 var större ju fler medlemmar den ekonomiska enheten (den självständiga församlingen eller pastoratet) hade. Val med endast en nomineringsgrupp är vanligare i små än stora enheter. Det genomsnittliga medlemsantalet i de 84 enheter där exakt en nomineringsgrupp ställde upp 2025 var 3 316 och medianantalet 2 801. I alla församlingar och pastorat med minst 8 667 medlemmar ställde minst två nomineringsgrupper upp.[250]

Det genomsnittliga antalet *nationella* nomineringsgrupper ökar med antalet medlemmar. Den effekten var starkast i församlingar och pastorat med färre än 30 000 medlemmar. Det genomsnittliga antalet *lokala* nomineringsgrupper minskar i stället med antalet medlemmar.

Lokala nomineringsgrupper ställer oftare upp i små än i stora församlingar och pastorat. Det genomsnittliga medlemsantalet för församlingar och pastorat där lokala nomineringsgrupper ställde upp 2025 var 6 248 och medianantalet 4 606.[251] Nationella nomineringsgrupper ställde oftare upp i stora än i små församlingar och pastorat.

250 Den största enheten där exakt en nomineringsgrupp ställde upp var Kvistofta församling som hade 8 664 medlemmar och där endast Kyrkans väl i Kvistofta församling ställde upp. Siffrorna är beräknade utifrån data från kyrkostyrelsens valkansli.

251 De två största pastoraten som lokala nomineringsgrupper ställde upp i var Norrköpings pastorat med 66 508 medlemmar och Örebro pastorat med 59 699 medlemmar. Bland övriga församlingar och pastorat där minst en lokal nomineringsgrupp ställde upp var medlemsantalet som störst 28 560. Det största pastoratet där fler lokala än nationella nomineringsgrupper ställde upp var Vetlanda pastorat där 5 lokala och 1 nationell nomineringsgrupp ställde upp och antalet medlemmar var 15 757.

I alla församlingar och pastorat med minst 13 270 medlemmar ställde 2025 minst en nationell nomineringsgrupp upp.[252]

Förekomsten av nationella och lokala nomineringsgrupper

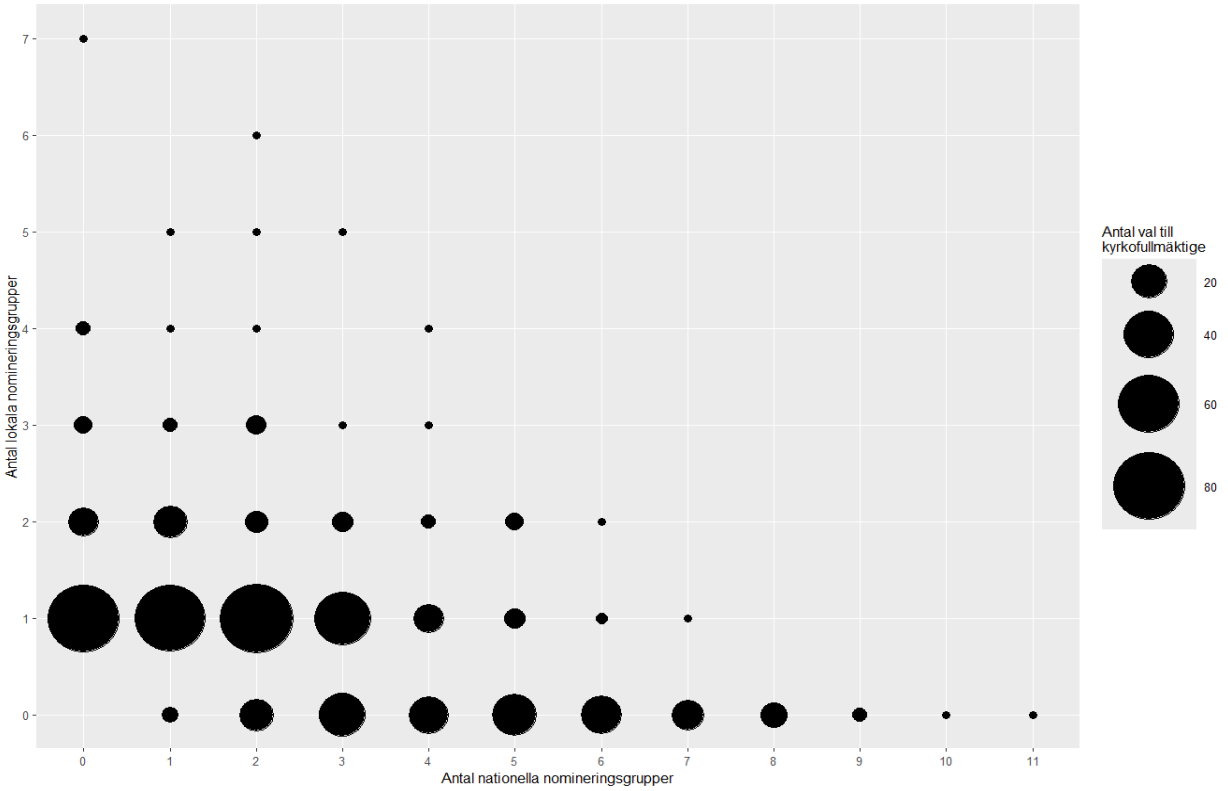
I valet 2025 tenderade lokala nomineringsgrupper att konkurrera med färre nomineringsgrupper än vad nationella nomineringsgrupper gjorde.

I de val där minst en lokal nomineringsgrupp kandiderade, var det i 79 procent av fallen exakt en sådan lokal grupp som deltog. Det var således sällan fler än en lokal grupp åt gången. I dessa val (där minst en lokal grupp deltog) uppgick det genomsnittliga antalet nomineringsgrupper totalt till 2,9, varav i genomsnitt 1,3 var lokala och 1,6 nationella. Som jämförelse var det genomsnittliga antalet nomineringsgrupper 3,9 i de val där minst en nationell nomineringsgrupp ställde upp.

I de 102 val där endast lokala nomineringsgrupper kandiderade var antalet nomineringsgrupper i genomsnitt 1,4, medan det i val där endast nationella nomineringsgrupper ställde upp var 4,7. I de fem val där minst nio nomineringsgrupper ställde upp förekom endast nationella nomineringsgrupper. Som framgår av figuren nedan var den enskilt vanligaste fördelningen att en lokal och två nationella nomineringsgrupper ställde upp, vilket skedde i femton procent av valen. Lokala nomineringsgrupper finns framför allt där det finns få medlemmar och få nomineringsgrupper.

252 Den minsta enheten där minst en nationell nomineringsgrupp ställde upp var ändå den näst minsta församlingen, Tunabergs församling med 979 medlemmar. Det största pastoratet där ingen nationell nomineringsgrupp ställde upp var Kinds pastorat med 13 182 medlemmar. Bland övriga församlingar och pastorat där ingen nationell nomineringsgrupp ställde upp var medlemsantalet som störst 8 664. Den minsta församlingen där fler nationella än lokala nomineringsgrupper ställde upp var Vårfruberga-Härads församling där POSK var enda nomineringsgruppen och antalet medlemmar 1 554.

Figur 3. Fördelning av nationella och lokala nomineringsgrupper i val till kyrkofullmäktige 2025



Kommentar: Figuren visar hur vanligt olika kombinationer av lokala och nationella nomineringsgrupper var 2025. Storleken på punkterna visar i hur många församlingar och pastorat en viss kombination förekommit.
Källa: Figuren baseras på data från kyrkostyrelsens valkansli.

Nationella nomineringsgrupper

De nationella nomineringsgrupperna har över tid ställt upp i en ökande andel av valen till kyrkofullmäktige. Mellan 2013 och 2025 ökade andelen val som nationella nomineringsgrupper ställde upp i från 72 procent till 82 procent. De nationella nomineringsgrupperna är dels grupper med en organisatorisk eller historisk koppling till partier som ställer upp i riksdagsvalen, dels de som saknar partipolitisk koppling.

Den totala andelen röster i alla kyrkofullmäktige som lades på nationella nomineringsgrupper har ökat från 67 procent år 2013 till 78 procent år 2025. I de val där nationella nomineringsgrupper ställde upp ökade andelen röster på dem från 76 procent till 83 procent. Eftersom de nationella nomineringsgrupperna tenderar att ställa upp i val där medlemsantalet är större är de totala röstandelarna större än de nationella nomineringsgruppernas genomsnittliga sammanlagda röstandel. Den genomsnittliga andelen röster på nationella nomineringsgrupper har ökat från 47 procent till 53 procent alla val medräknade. I de val där nationella nomineringsgrupper ställer upp rör sig deras genomsnittliga sammanlagda röstandel mellan 66 procent och 63 procent.

Tabell 7. Antal och andel val till kyrkofullmäktige där nationella nomineringsgrupper kandiderat i valen 2013–2025

Nomineringsgrupp	2013 antal	2013 andel	2017 antal	2017 andel	2021 antal	2021 andel	2025 antal	2025 andel
Alternativ för Sverige							7	1 %
Arbetarepartiet – Socialdemokraterna	448	64%	398	65 %	397	67 %	370	65 %
Borgerlig kristen samverkan							122	21 %
Borgerligt alternativ	129	18 %	117	19 %	109	18 %		
Centerpartiet	208	30%	193	31 %	184	31 %	161	28 %
De Gröna i Svenska kyrkan	43	6%	57	9 %	35	6 %	52	9 %
Fria liberaler i Svenska kyrkan FiSK	58	8 %	48	8 %	38	6 %	33	6 %
Frimodig kyrka	38	5 %	72	12 %	71	12 %	65	11 %
Gröna Kristna			7	1 %	5	1 %		
Himmel och Jord					1	0 %	11	2 %
Kristdemokrater i Svenska kyrkan	46	7 %	47	8 %	50	8 %		
Kyrklig samverkan i Visby stift	2	0 %	1	0 %	1	0 %		
Partipolitiskt obundna i Svenska kyrkan	142	20 %	146	24 %	174	29 %	187	33 %
Skanör Falsterbo Kyrkans Väl	1	0 %						
SPI Seniorpartiet	7	1 %						
Sverigedemokrater i Svenska kyrkan	22	3 %	194	32 %	243	41 %	298	52 %
Trygghetspartiet i Svenska kyrkan			6	1 %				
Vägen			5	1 %				
Vänstern i Svenska kyrkan	33	5 %	41	7 %	93	16 %	106	19 %
Öppen kyrka – en kyrka för alla	39	6 %	20	3 %	22	4 %	30	5 %

Kommentar: Tabellen visar samtliga av de nationella nomineringsgruppernas deltagande i val till kyrkofullmäktige, samt vilken andel (avrundat till hela procent) av det totala antalet val till kyrkofullmäktige som varje antal utgör.
Källa: Tabellen baseras på data från kyrkostyrelsens valkansli.

Lokala nomineringsgrupper

Över tid har lokala nomineringsgrupper ställt upp i en något minskande andel av valet till kyrkofullmäktige. Mellan 2013 och 2025 minskade andelen val som lokala nomineringsgrupper ställde upp i från 79 procent till 70 procent. Antalet nomineringsgrupper minskar också, både i absoluta tal och i förhållande till antal kyrkofullmäktige.

Slutligen minskar också det genomsnittliga antalet lokala nomineringsgrupper i de val där minst en lokal nomineringsgrupp ställer upp.

Tabell 8. Lokala nomineringsgrupper i valen till kyrkofullmäktige 2013–2025

Mått på deltagande	2013	2017	2021	2025
Antal val med lokal nomineringsgrupp	554 (79 %)	478 (78 %)	432 (73 %)	401 (70 %)
Antal lokala nomineringsgrupper	780	665	591	528
Genomsnittligt antal lokala nomineringsgrupper per val	1,11	1,08	1,00	0,93
Genomsnittligt antal lokala nomineringsgrupper per val där lokala nomineringsgrupper deltog	1,41	1,39	1,37	1,32

Kommentar: Tabellen visar antal val där lokala nomineringsgrupper kandiderat och antalet lokala grupper i val till kyrkofullmäktige 2013–2025.
Källa: Tabellen baseras på data från kyrkostyrelsens valkansli.

Andelen av alla röster i alla kyrkofullmäktigeval som lades på lokala nomineringsgrupper har minskat från 33 procent till 22 procent sedan 2013. I de val där lokala nomineringsgrupper kandiderat har andelen röster på dem rört sig mellan 45 procent och 51 procent. Eftersom de lokala nomineringsgrupperna tenderar att ställa upp i val där medlemsantalet är litet är de totala röstandelarna mindre än de lokala nomineringsgruppernas genomsnittliga sammanlagda röstandel. Den genomsnittliga andelen röster på lokala nomineringsgrupper har minskat från 53 procent till 47 procent alla val medräknade. I de val där lokala nomineringsgrupper har ställt upp har deras genomsnittliga sammanlagda röstandel rört sig mellan 68 procent och 63 procent. Variationen i röstandel mellan olika kyrkofullmäktige är dock större för de lokala grupperna än de nationella.

Sammanfattning

Utvecklingen kring nomineringsgrupperna på lokal nivå, dess antal och mönster, visar på ett antal olika tendenser. Utvecklingen har gått mot en större konkurrens, val med ett fåtal nomineringsgrupper blir ovanligare och koncentreras till församlingar och pastorat med få medlemmar. Att det har blivit ovanligare att bara en eller två nomineringsgrupper kandiderar i val till kyrkofullmäktige förklaras till stor del av utvecklingen mot större enheter, men trenden med fler nomineringsgrupper går snabbare än organisationsutvecklingen. Nationella nomineringsgrupper ställer upp i fler fullmäktige medan de lokala grupperna minskar i antal.

8.11 Valdeltagande och väljarbeteende

8.11.1 Information och kännedom om valet

Undersökningar visar att majoriteten av Svenska kyrkans medlemmar känner till när det är kyrkoval, men de visar också att medlemmarna inte har kunskap om de frågor som valet rör och att frågorna inte engagerar dem i särskilt hög grad. Relativt få anger att de röstar för att de vill påverka kyrkan, de främsta skälen till att rösta anges vara att värna demokratiska rättigheter men också att motverka främlingsfientliga krafter i kyrkan.[253]

Olika kommunikationsinsatser görs i samband med kyrkovalet. Rapporteringen om kyrkovalet 2025 minskade mätt i antal artiklar jämfört med tidigare valår, men räckvidden i antal lästillfällen ökade jämfört med tidigare kyrkoval med anledning av fler artiklar i storstadsmedier. Satsningen på att engagera förstagångsväljare och unga vuxna fick stort genomslag i media. Kyrkovalledaren var den vanligast förekommande talespersonen och gav intervjuer främst om själva valprocessen.[254]

Nomineringsgrupperna är också relativt okända för väljarna och det är otydligt hur de olika grupperna skiljer sig från varandra. I de utvärderingar som sker efter kyrkovalen framkommer återkommande att väljarna efterfrågar bättre och tydligare information om vilka nomineringsgrupper som finns och vad de står för.[255] Ett förslag som anges är en samlad plats på webben där samtliga nomineringsgrupper kan lägga upp respektive valprogram. Anledningen anges vara svårigheter att hitta information om nomineringsgruppernas olika valprogram (gäller alla nivåer).[256]

Information om kyrkovalet finns samlat på Svenska kyrkans hemsida, där det finns information om valen till de tre olika nivåerna, valresultatet efter valet samt information om nomineringsgrupperna och kandidaterna. Där går det att välja sitt stift och/eller församling och få information om vilka grupper och kandidater som ställer upp i kyrkovalet till alla tre nivåer samt länkar till de olika gruppernas hemsidor.[257] På lokal nivå ser det lite olika ut hur information om nomineringsgrupperna och deras kandidater publiceras. Valkompasser för att väljaren på ett mer övergripande sätt ska få information om grupperna och vilka som står närmast väljarens åsikter finns genom Kyrkans tidning och Dagen, på motsvarande sätt som det går att hitta i olika media inför de allmänna valen.

I finska kyrkan finns en digital valkompass som är avsedd att informera väljarna om vad som gäller kring valet och att ge kandidaterna och valmansföreningarna en kanal för att berätta om sig själva. Väljarna kan genom denna valkompass få hjälp att hitta en kandidat som motsvarar de egna värderingarna. Kompassen är också avsedd att hjälpa församlingarna att kommunicera kring kyrkovalet och kandidaterna.[258]

I en utvärdering av de norska kyrkovalen menas att informationsinsatser inte har någon tydlig påverkan på valdeltagandet, troligen för att dessa insatser primärt inriktat sig mot de som redan har någon form av kunskap om kyrkovalet. Däremot kan informationsinsatser leda till mer informerade väljare.[259] Trots skillnader mellan Svenska kyrkan och den norska kyrkan i valsystem och valutförande finns sannolikt

253 Svenska kyrkans årliga enkätundersökning till allmänheten. SKU 2006:2 (bilaga 3 *Valet om demokratin. En utvärdering efter 2005 års val till Kyrkomötet* Bromander, Jonas.) Sifo/Verians undersökningar inför kyrkovalen 2021 och 2025.
254 Slutrapport kyrkoval 2025.
255 Slutrapporter kyrkoval 2025, 2021 och 2017.
256 Slutrapport kyrkoval 2021.
257 Nomineringsgrupper och kandidater – Kyrkovalet -> Kandidater i Kyrkovalet 2025 2026-09-01.
258 Församlingsvalet 2026 – evl.fi 2026-08-01.
259 KIFO Rapport 2020:2.

motsvarande svårighet i Svenska kyrkan att nå ut med information om kyrkovalet till de som inte redan har kunskapen.

8.11.2 Valdeltagande

Valdeltagandet i kyrkovalen 2017, 2021 och 2025 har varit de högsta sedan relationsändringen och valet 2021 hade det högsta valdeltagandet sedan 1930-talet, tätt följt av valet 2025.Valdeltagandet har varierat över tid mellan som högst tjugofyra procent vid valet 1934 och som lägst tio procent vid 1991 och 1997 års val. Från och med valet 2017 är det åter ett valdeltagande nära tjugo procent.[260]

Tabell 9. Valdeltagande och röstberättigade i kyrkoval 2001–2025

Röstande	2001	2005	2009	2013	2017	2021	2025
Antal röst-berättigade	5 974 787	5 787 093	5 658 143	5 453 234	5 160 334	4 898 123	4 720 467
Angivna röster	848 115	696 476	671 712	695 834	984 680	900 753	889 330
Valdelta-gande i %	14,20	12,04	11,87	12,76	19,08	18,39	18,84

Kommentar: Tabellen visar antal röstberättigade, antal röster och valdeltagande i kyrkovalen under 2000-talet.
Källa: Valresultat kyrkovalet.

Tabell 10. Valdeltagande per stift i kyrkoval 2001–2025

Stift	2001	2005	2009	2013	2017	2021	2025
Uppsala	15,2	13,4	12,5	12,8	19,4	18,1	18,4
Linköping	13,8	11,8	11,8	11,5	17,4	17,0	17,7
Skara	14,2	12,5	12,0	13,5	18,3	18,0	17,8
Strängnäs	13,7	12,0	11,5	11,7	18,6	17,4	18,0
Västerås	14,5	12,5	11,9	12,5	19,3	18,1	17,4
Växjö	15,6	13,2	12,4	13,2	17,7	18,2	18,2
Lund	13,1	11,1	11,2	12,4	16,8	16,7	17,5
Göteborg	12,1	10,2	10,5	12,5	18,5	17,9	18,5
Karlstad	15,7	13,9	13,1	13,2	19,2	17,5	17,9
Härnösand	14,0	12,0	13,2	13,3	19,2	17,7	17,6
Luleå	14,7	13,2	13,3	13,7	19,1	17,7	18,0
Visby	12,0	15,5	12,5	11,7	17,9	19,1	18,9
Stockholm	15,5	11,8	11,9	13,3	22,9	22,3	23,1

Kommentar: Tabellen visar valdeltagande i kyrkovalen under 2000-talet per stift. Valdeltagandet anges i procent.
Källa: Valresultat kyrkovalet.

Vikten av valdeltagandet och vad som bedöms vara ett högt eller ”nödvändigt” valdeltagande i kyrkovalet beror delvis på synen på valsystemet och i vilken grad kyrkans

[260] Nyckeln 2022. Svärdhagen, Gustav

demokratiska system jämförs med det allmänna eller mer med en civilsamhällesorganisations demokratiska uppbyggnad. För att ett representativt demokratiskt system ska ses som legitimt krävs ändå att en ”rimlig mängd” av de röstberättigade avlägger en röst. Jämförelser med andra organisationer kan vara svårt att göra, men i relation till andra kyrkor ligger valdeltagandet i Svenska kyrkans kyrkoval generellt högt. I jämförelse med de allmänna valen är valdeltagande lågt, vilket inte är anmärkningsvärt.

Faktorer som påverkar valdeltagande och röstningsmönster

Undersökningar av de som röstar i kyrkovalet visar att de inte speglar hela väljarkåren (det vill säga alla röstberättigade medlemmar). Ålder, om man är konfirmerad eller inte, samt socioekonomiska faktorer i form av utbildningsnivå, inkomst och fackföreningstillhörighet är faktorer som verkar påverka deltagande i kyrkovalet. Lägre ålder innebär lägre valdeltagande. En högre andel av de röstande är konfirmerade än de som inte röstar och de med högre utbildning röstar i högre grad. Även en högre inkomst oberoende av utbildningsnivå leder till ett högre valdeltagande.[261] Det finns ett påvisat samband mellan religiositet och valdeltagande.[262] Ju oftare en medlem i Svenska kyrkan deltar i gudstjänster, desto troligare är det att medlemmen röstar i kyrkovalet. Skillnaden i valdeltagande mellan personer som deltar i gudstjänster olika ofta verkar vara konstant över tid. Det indikerar att förändringar i valdeltagande från ett val till ett annat är lika stora både hos dem som deltar i gudstjänster ofta och de som sällan deltar i gudstjänster.[263]

Valdeltagandet till de beslutande organen på kyrkans olika nivåer verkar inte direkt skilja sig åt på en mer övergripande nivå. Högt valdeltagande till kyrkomötet inom ett stift innebär också ett högt valdeltagande till stiftsfullmäktige. I valen till kyrkofullmäktige finns variationer i valdeltagandet. Sannolikt röstar de flesta som röstar i kyrkovalet till samtliga nivåer, men någon utförlig undersökning kring detta finns inte. I Svenska kyrkans årliga enkätundersökning till allmänheten 2025 angav 111 respondenter (nio procent av de som angav sig ha röstat) att de hade röstat till minst en men inte alla tre nivåer i kyrkovalet.[264] Av de 111 som angav att de röstade till någon men inte alla nivåer var det vanligast att bara rösta till kyrkofullmäktige. Det är dock svårt att dra några direkta slutsatser av resultatet från endast detta tillfälle. Dessa 111 personers svar skiljer sig på några sätt från svaren från dem som anger sig ha röstat till alla nivåer. Även dessa skillnader ska tolkas med försiktighet men kan ändå vara relevanta att redovisa. De som röstade till en eller två nivåer angav att de har lägre förtroende för Svenska kyrkan än de som röstade till alla nivåer. Bland dem som röstade till alla nivåer hade 77 procent stort eller ganska stort förtroende, bland dem som röstade till en eller två nivåer var motsvarande andel 66 procent. Av de som röstade till vissa nivåer är det färre som aldrig deltar i gudstjänster. Bland de som röstade till alla nivåer hade 29 procent deltagit i gudstjänst under det senaste året medan för dem som röstar till en eller två nivåer var motsvarande andel 17 procent.

Valdeltagandet i kyrkovalet ökar med åldern för både män och kvinnor. Bland medlemmar yngre än 65 år är valdeltagandet högre bland män medan bland medlemmar äldre än 75 år är kvinnors valdeltagande högre än männens. I vilken grad det är

261 SKU 2006:2 (bilaga 3 Bromander, Valet om demokratin).

262 Weibull, Lennart (2014) *Religiositet och kyrkoval* i Bergström, Annika och Ohlsson, Jonas (red) Brytningstider. Göteborgs universitet: SOM-institutet. Undersökningen *Religiositet och kyrkoval* efter 2013 års kyrkoval visade att det finns starka samband mellan religiös aktivitet och deltagande i kyrkovalet, starkast var effekten av gudstjänstbesök.

263 Svenska kyrkans årliga enkätundersökningar till allmänheten.

264 Frågan har i Svenska kyrkans årliga enkätundersökning till allmänheten ställts på det sättet första gången efter kyrkovalet 2025. Tidigare har endast frågats ifall respondenten röstat i kyrkovalet.

ålder eller födelseår som utgör den relevanta skillnaden mellan valdeltagande i åldrar är inte självklart, mest sannolikt är det födelseår vilket innebär att antalet röstande på sikt kan komma att minska då äldre medlemmar avlider. Vilken effekt medlemsutvecklingen har på valdeltagandet och andelen som röstar är dock inte självklar. Valdeltagande är också tydligt högre bland anställda och förtroendevalda än för gruppen röstberättigade generellt.[265]

Analyser utifrån Svenska kyrkans årliga enkätundersökning till allmänheten indikerar att ju oftare en medlem i Svenska kyrkan deltar i gudstjänster, desto mindre troligt är det att medlemmen röstar på en nomineringsgrupp som är förknippad med ett politiskt parti, men skillnaden minskar över tid. Om minskningen i skillnaden fortsätter i samma takt som den har gjort 2013–2025 kommer det valåret 2037 inte att finnas någon skillnad i detta avseende mellan de som deltar i gudstjänst varje vecka och de som aldrig deltar i gudstjänster. Medlemmarnas sympatier med politiska partier har betydelse för vilken nomineringsgrupp de röstar på i kyrkovalet. Väljarna till nomineringsgrupper med partikoppling tenderar konsekvent att sympatisera med det parti deras valda nomineringsgrupp har en koppling till. Nomineringsgrupperna med partikoppling hämtar konsekvent en majoritet av sina väljare från motsvarande partis sympatisörer medan sympatierna hos väljarna till nomineringsgrupper utan partikoppling är konsekvent spridda mellan flera olika partier. Vilka valfrågor som väljare tycker är viktiga skiljer sig på två sätt åt mellan väljare som ofta och sällan deltar i gudstjänster. De som ofta deltar i gudstjänster tycker oftare att valfrågor som är specifika för Svenska kyrkans verksamhet är viktiga, medan de som sällan deltar i gudstjänster oftare tycker att valfrågor som förekommer i det offentliga samtalet i stort är viktiga.[266]

Valresultatet i de tre senaste kyrkovalen kan sägas spegla att aktuella frågor diskuteras och får genomslag. För 2017 och 2021 var det frågan om främlingsfientliga krafter i kyrkan som till stor del var bärande för det höga valdeltagandet. Inför valet 2025 var frågan om kyrkans förvaltning av skogen med den framlagda skogsutredningen[267] den mest synliga frågan.

Antalet nomineringsgrupper i val till olika kyrkofullmäktige saknade 2025 urskiljbar påverkan på valdeltagandets storlek. Den effekt som kan ha funnits är att spridningen på valdeltagandet minskade med ett ökande antal nomineringsgrupper. Antal nomineringsgrupper saknar väsentlig påverkan på andra mått än kvartilavståndet, det vill säga variationen bland den hälft av församlingarna vars valdeltagande låg närmast medianvärdet. I de fall exakt en nomineringsgrupp kandiderade varierade valdeltagandet med 5,2 procentenheter bland den hälft av församlingarna vars valdeltagande låg närmast medianvärdet. Där fyra eller fler nomineringsgrupper kandiderade var motsvarande spridning 3,8 procentenheter, dvs spridningen i valdeltagande var lägre i de fall fler nomineringsgrupper ställde upp.[268]

Valdeltagandet i de allmänna valen samt i norska och finska kyrkan

Valdeltagandet i de allmänna valen skiljer sig kraftigt mellan olika väljargrupper. I stor utsträckning kan skillnaderna förklaras av socioekonomiska faktorer. Utbildning är

265 Svenska kyrkans årliga enkätundersökning till allmänheten.

266 Svenska kyrkans årliga enkätundersökning till allmänheten.

267 SKU 2024:2 Kyrkan och skogen – Ansvar, handling och hopp.

268 Data från kyrkostyrelsens valkansli. De fem ekonomiska enheter som hade högst valdeltagande hade alla visserligen tre eller fler nomineringsgrupper som ställde upp. De hade dock inte gemensamt att de hade extremt många nomineringsgrupper (vardera 5–8 stycken). Däremot har de gemensamt att de ligger i Stockholm.

den faktor som har störst påverkan på valdeltagandet. Valdeltagandet är lägre bland utrikes födda, personer med funktionsnedsättningar samt unga och förstagångsväljare även om valdeltagandet bland unga ökat. Valdeltagandet varierar också mellan olika valdistrikt. Den sammantagna bilden av valdeltagandet och det politiska engagemanget mellan valen är att det finns tydliga skillnader i deltagandet mellan å ena sidan socioekonomiskt starka och högutbildade grupper och å andra sidan socioekonomiskt svaga och lågutbildade grupper. Skillnaderna i det demokratiska deltagandet tar sig delvis geografiska uttryck. Samma mönster återfinns alltså i de allmänna valen som i kyrkovalet. En skillnad mellan de allmänna valen till riksdagen och kyrkovalen är att i riksdagsvalen är valdeltagandet lägre bland de yngsta och äldsta grupperna än bland andra röstberättigade. I kyrkovalen finns inte motsvarande minskning bland äldre utan valdeltagandet ökar med stigande ålder. Även i kyrkovalen röstar unga (mellan 18 och 25 år) i lägre utsträckning. I de allmänna valen är valdeltagandet högre bland potentiella förstagångsväljare än övriga unga. Det mönstret finns inte i kyrkovalen, i kyrkovalen är också åldern för röstberättigade yngre.

Även i den norska kyrkan finns samma mönster. De som röstar har något högre utbildning, är mer lokalkyrkligt engagerade, går mer i gudstjänst och är generellt i kyrkan mer än de som inte röstar. Fler äldre än yngre och fler kvinnor än män röstar. De som röstar har högre kunskap om kyrkan och kyrkovalet än de som inte röstar, men de som röstar känner sig inte heller så väl informerade om kandidaterna. Vid 2019 års val var intresse för det som sker lokalt den viktigaste grunden för att rösta. Det är delvis en förändring från tidigare val. År 2015 var det samkönade äktenskap som var den stora frågan. Valdeltagandet i norska kyrkan har ökat i varje val sedan 2009 fram till 2015. År 2019 sjönk det till det som kan ses som en mer ”normal” nivå på 11,8 procent i menighetsrådsvalget och 10,8 procent i bispedømmerådsvalget.[269] År 2023 sjönk det ytterligare något till 8,5 respektive 6,4 procent.[270]

Valdeltagandet i den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland är generellt lägre än i Svenska kyrkans val. Direkta val sker i församlingsvalet och valdeltagandet 2022 var 12,7 procent. I valet 2018 var valdeltagandet 14,4 procent. Andelen invalda från partipolitiska listor minskade i valet 2022. I valet av kyrkofullmäktige var en femtedel av de invalda uppställda på politiska listor, i församlingsråden bara nio procent. De ungas, i meningen 16–17-åringarnas, valdeltagande var lägre 2022 än i något val hittills, under sju procent. I valet 2018 var motsvarande siffra 8,4 procent. 16- och 17-åringar fick rösta första gången i församlingsvalet 2010 och deras valdeltagande var då 15,3 procent efter att en valkampanj speciellt riktad till de unga och möjligheten att rösta för första gången aktiverade många unga att rösta.[271]

I den statliga demokratiutredningen från 2016 pekas tre primära faktorer ut som påverkar valdeltagandet: *institutionella faktorer*; som valsystemets utformning, tillgänglighet till röstningslokaler och hur enkelt röstningsförfarandet är, *kontextuella faktorer*; till exempel hur engagerande valkampanjen varit, om valet ses som viktigt och graden av motivation i en persons närhet samt *individuella faktorer*; till exempel socioekonomiska resurser, tid, pengar, intresse, engagemang och förtroende för systemet. [272] Trots skillnader mellan kyrkovalen och de allmänna valen är dessa faktorer relevanta att beakta även för en ökad delaktighet i kyrkovalet.

269 KIFO Rapport 2020:2.
270 Valdeltagande – slutgiltiga siffror – Norska kyrkan 2026-09-10.
271 Församlingsvalet 2022: Valdeltagandet fastställt till 12,7 procent – evl.fi 2026-05-01.
272 SOU 2016:15 kap.5 Valdeltagande och politiskt engagemang mellan valen.

9 Överväganden och förslag – valsystemet

9.1 Inledning

Utredningen konstaterar att Svenska kyrkans valsystem som det är utformat i dag på många sätt fungerar väl. Den gemensamma ansvarslinjen kommer till uttryck i kyrkovalet och det finns en tilltro till det demokratiska systemet. Men det finns alltjämt anledning att göra vissa justeringar för att skapa en långsiktigt hållbar struktur och främja relationen mellan kyrkans nivåer.

De förslag och överväganden som utredningen lyfter fram kring valsystemet innebär inte några större förändringar mot dagens utformning utan utgör snarare en anpassning av det befintliga systemet för att göra det ändamålsenligt även på sikt. Genom att göra mindre förändringar kan systemet kontinuerligt anpassas till nya förutsättningar och Svenska kyrkan ges de bästa förutsättningarna att fullfölja sin kallelse, såsom konstateras i avsnitt 3.4 och uttrycks i kyrkoordningen. I genomförandet av kyrkovalet finns större behov av förändringar för att möta olika praktiska utmaningar. Utredningens förslag relaterat till valgenomförandet, som redovisas i kapitel 20, innebär därav en större förändring gentemot dagens utformning än vad förslagen relaterat till valsystemet gör.

Utredningen föreslår fortsatt direkta val till de beslutande organen på kyrkans samtliga tre nivåer. Det ställningstagandet utgör på flera sätt en utgångspunkt för utformningen av utredningens övriga förslag kring valsystemet. Utredningens överväganden och förslag syftar till att öka delaktigheten och att skapa likvärdiga förutsättningar för nomineringsgrupper, förtroendevalda och medlemmar att verka under olika lokala villkor.

9.2 Direkta och indirekta val

Utredningens förslag: Valen till kyrkofullmäktige, stiftsfullmäktige och kyrkomötet ska vara direkta. Direkta val bedöms fortsatt vara ändamålsenligt för Svenska kyrkan. De fördelar som indirekta val medför bör värnas på annat sätt, exempelvis ska den lokala förankringen och relationen mellan Svenska kyrkans tre nivåer tydliggöras och främjas.

Skälen för förslaget

Som nämnts i avsnitt 8.1 har utredningen tagit sig an frågan om direkta och indirekta val utifrån utgångspunkten att kyrkofullmäktige även fortsatt ska utses genom direkta val. Direkta val till kyrkofullmäktige ses som självskrivet för medlemmarnas möjlighet till påverkan. Utredningens avvägningar kring direkta eller indirekta val har således gällt valen till stiftsfullmäktige och kyrkomötet. En annan utgångspunkt är att valsättet ska ge uttryck för Svenska kyrkans syn på tillhörighet och delaktighet, samt vara ändamålsenligt för Svenska kyrkan som en evangelisk-luthersk folkkyrka med episkopal struktur. Som beskrivits i avsnitt 8.9 är de främsta argumenten för direkta val att det ger en tydlighet i ansvarsutkrävande och representation medan indirekta val framför allt betonar relationen mellan kyrkans nivåer och en lokal förankring av beslut. Församlingen som den grundläggande enheten och vikten av lokal förankring är värden som valsystemet ska främja. Hur detta ska uppnås är dock inte självklart och utredningen konstaterar att det finns olika vägar mot samma mål.

Utredningen bedömer att både direkta och indirekta val har både fördelar och nackdelar samt att båda valsätten är med rätt utformning förenliga med Svenska kyrkans teologi och de värden som genomsyrar kyrkans demokratiska strukturer. Hur ledamöter i de beslutande organen utses är ett sätt att ge uttryck för relationerna mellan de olika nivåerna inom kyrkan, men även andra förhållanden än valsätt är av stor vikt för legitimering och förankring av beslut.

Det främsta skälet till fortsatta direkta val till de beslutande organen på samtliga tre nivåer är den tydlighet som direkta val innebär för relationen mellan tillhöriga och dess företrädare, både gällande hur företrädare utses och hur ansvar kan utkrävas av företrädaren. Ifall företrädarna i stället skulle utses genom ett indirekt förfarande skulle relationerna mellan väljare och företrädare bli otydligare och avståndet mellan dem längre.

Dopet och tillhörigheten till kyrkan motiverar att varje röstberättigad har en jämlik röst i kyrkovalet. Kyrkovalet ska utifrån detta ses som ett tillfälle att uttrycka att man vill höra till utan krav på en tydlig och välformulerad tro. Detta ska dock inte ses som en motsats till församlingen som kyrkans grundläggande enhet. Principen ”en tillhörig, en röst” råder samtidigt som den lokala församlingen är platsen där verksamheten händer och där tron blir handling. Rösträtten förutsätter inte en viss grad av trosvisshet, men uppdraget som förtroendevald förutsätter kunskap om kyrkans tro, uppdrag och ordning. Den teologiska kompetensen, liksom det engagemang som gör att den omsätts i praktiken, byggs främst upp lokalt: det är i församlingens vardag som medlemmar utvecklar både kunskap och vilja att delta.

Som konstaterats har Svenska kyrkans organisation både identitet av en civilsamhällesorganisation och en samhällsinstitution. Det avgörande i bedömningen att även fortsättningsvis utse förtroendevalda genom direkta val är dock inte frågan om identitet. Även om det kan vara en principiellt riktig och även relevant diskussion i vilken mån kyrkan och dess demokratiska struktur främst bör liknas vid en folkrörelse eller en samhällsinstitution ser inte utredningen detta som skäl varken för att skifta eller för att behålla ett visst valsätt. Som beskrivits i avsnitt 4.2 kan delvis olika perspektiv anläggas på begreppet demokrati beroende på om det är en demokrati i en medlemsorganisation eller en stats demokratiska system. Kyrkovalet innebär att förtroendevalda utses till beslutande organ på kyrkans tre olika nivåer. De olika nivåerna har olika syften och områden att besluta kring men de utgör samlat Svenska kyrkan. Sammanhållningen av de olika nivåerna men även förståelsen för dess olika ansvar är centralt. Svenska kyrkans stora styrka och anledningen till förtroendet och relationen till samhället är den lokala närvaron. Det intresse som visas för kyrkovalet även från de som inte praktiserar sin tro visar att Svenska kyrkan inte är en organisation som alla andra utan har en speciell plats i det svenska samhället för alla tillhöriga. Valhandlingen är ett sätt för alla tillhöriga att vara delaktiga och visa sin tillhörighet. Ett skifte till indirekta val riskerar att minska delaktigheten hos de som inte är närmast kyrkan i tro och aktivitet, inte bara genom minskat valdeltagande till kyrkofullmäktige utan även i form av känsla av delaktighet och förtroende.

Utredningen vill betona att det är viktigt att försöka väga upp för de värden som går förlorade i och med att indirekta val väljs bort. De fördelar som skulle uppnås genom indirekta val, i form av en tydligare relation mellan de olika nivåerna och stärkt lokal förankring, bör försöka uppnås på annat sätt och främjas genom andra förslag och insatser. Utredningen för fram ett antal förslag och medskick som syftar till detta. Det mest konkreta förslaget är ett krav på fast mandat för att kunna erhålla utjäm-

ningsmandat i stiftsfullmäktige (9.7). Men också utredningens medskick kring utbildning för förtroendevalda om kyrkans demokratiska struktur (11.5.3) och stärkt samverkan mellan stiftsfullmäktige och kyrkomötet (13.9) görs i detta syfte.

Ett indirekt valförfarande skulle skapa en mer formell koppling mellan de olika nivåerna men skulle inte garantera en mer rättvis representation. En följd av ett system med fria direkta val är att representation inte bäst säkras genom att ha särskilda avsedda platser för vissa grupper i de beslutande organen utan just genom att de tillhöriga väljer sina företrädare. För detta har, som konstateras exempelvis i kapitel 8.5 och 11.4.2, nomineringsgrupperna det övergripande ansvaret men hela kyrkan har ett ansvar för den demokratiska strukturen och att det skapas goda förutsättningar för samtliga roller. Utredningen lägger därav ett antal förslag som på olika sätt syftar till att stärka nomineringsgruppernas möjligheter till ansvarstagande och förbättra förutsättningarna för de förtroendevalda.

Utredningen har diskuterat och analyserat fördelar och nackdelar med de olika valsätten. Ett alternativ som har lyfts, med inspiration i den norska kyrkans syn på val och representation, är en kombination av direktvalda ledamöter och stiftsrepresentanter i kyrkomötet, för att just kunna införliva fördelarna av både ett direkt och indirekt valsätt. En sådan lösning skulle kunna innebära att utöver direktvalda ledamöter skulle i kyrkomötet ingå ledamöterna från stiftsstyrelserna. En sådan ordning skulle knyta samman kyrkans regionala och nationella nivåer samtidigt som det direkta valets demokratiska legitimitet bevaras på lokal nivå. Stiftsrepresentationen skulle innebära att stiftsstyrelsernas arbete fick en tydligare koppling till kyrkans nationella beslutsfattande och erfarenheter från stiftens arbete i formell mening togs omhand i kyrkomötets beslut. Samtidigt skulle de direktvalda mandaten fortsatt ge nomineringsgrupperna inflytande över kyrkomötets sammansättning och göra det möjligt att nominera kandidater med olika erfarenhet och kompetens.

Oaktat de fördelar som kan lyftas fram för någon form av annat valsystem bedömer utredningen att direkta val är fortsatt ändamålsenligt då det finns ett stort värde i den tydlighet som det innebär att valen till samtliga tre nivåer sker på samma sätt. Det främjar en sammanhållen kyrka och skapar en tydlighet för den tillhöriga kring kyrkovalens utformning. Ett annat, dock ej avgörande, argument är också att igenkänningen i relation till systemet i de allmänna valen bevaras. Samtidigt som ändamålsenliga skillnader bevaras och föreslås. Det finns goda argument för både direkta och indirekta val men tydligheten för de tillhöriga kan sägas väga tyngre än de värden som främjas genom indirekta val.

9.3 Ändamålsenlig längd på mandatperioden i de beslutande organen

Utredningens förslag: De beslutande organens mandatperioder ska vara fyra år. De beslutande organen på kyrkans tre nivåer behöver ha samma mandatperiod. Fyra år är mest ändamålsenligt vid en avvägning mellan de olika organens förutsättningar.

Skälen för förslaget

Frågan om ändamålsenlig längd på de beslutande organens mandatperioder har av utredningen analyserats utifrån olika perspektiv. Det handlar om möjligheten för organen att utforma sitt arbete så det ger så goda förutsättningar för de förtroendevalda som möjligt. Här kan olika alternativ stå delvis emot varandra, genom att en längre

period skapar ökade möjligheter för ett gott samarbete och arbetsro samtidigt som det kan försvåra för människor att kunna ta sig an uppdraget som förtroendevald. Utöver frågan om delaktighet behöver också hänsyn tas till komplexitet och kostnader i form av både ekonomiska och personella resurser. Även relationen till de allmänna valen är en faktor att beakta i övervägandet om en eventuell ändring av mandatperiodernas längd. Det finns delvis olika utmaningar för de respektive beslutande organen, exempelvis finns större utmaningar på lokal nivå att fylla samtliga platser medan i kyrkomötet är frågor om att effektivisera arbetet mer centrala.

Utredningen konstaterar att samtliga av de tre beslutande organen bör ha samma längd på mandatperioden. Olika mandatperioder skulle försämra relationen mellan nivåerna och innebära att det behövs fler valtillfällen, vilket skulle innebära både en otydlighet och en stor kostnad. Detta innebär att vad som är mest ändamålsenlig längd för respektive beslutande organ behöver vägas in i förslaget. Möjligheten att ha olika mandatperioder för ledamöter *inom* ett organ som ett sätt att underlätta för exempelvis unga ledamöter genom att de kan ha en kortare mandatperiod är inte heller genomförbart då ledamöterna utses direkt av medlemmarna i kyrkovalen.

Utredningen ser att det finns för- och nackdelar med både längre och kortare mandatperioder än dagens fyra år, gällande både arbetssätt och möjligheten till delaktighet för de förtroendevalda.

Fördelar med längre mandatperioder, i form av en förlängning av mandatperioden från dagens fyra år till exempelvis fem år, är att det kan innebära en större flexibilitet i arbetssätt och sammanträdesfrekvens. En längre period ger ledamöterna mer tid att sätta sig in i uppdraget, ger en ökad arbetsro och utökade möjligheter att ”jobba ihop sig” och lära känna varandra. Det ger också en flexibilitet i mötesfrekvens, möjlighet till fördjupning i frågor och att använda sig av nya eller varierande arbetssätt. Utredningen bedömer att fördelarna med en längre period främst skulle finnas för kyrkomötet, som också träffas mer sällan, medan det på lokal nivå i stället skulle innebära större risker med att det blir än svårare att tillsätta samtliga mandat. Längre mandatperioder skulle också innebära en ekonomisk besparing då kyrkovalet behöver hållas mer sällan.

Den största nackdelen med för långa mandatperioder är risken att människor inte vill eller kan åta sig uppdrag som förtroendevald då det känns för osäkert hur ens situation kommer se ut så många år framåt i tiden. Inte minst mot bakgrund av den låga andelen unga förtroendevalda och obesatta mandat i kyrkofullmäktige är förutsättningarna att kunna rekrytera kandidater centralt. För många, kanske specifikt för unga och de som är mitt i livet, kan det vara svårt att ta uppdrag som sträcker sig under för lång tid då livsförhållandena kan växla ganska fort. Att färre har möjlighet att åta sig uppdrag som förtroendevald och sitta kvar hela mandatperioden innebär en försämrad delaktighet och skapar osäkerhet. En faktor att beakta är också hur ofta de röstberättigade bör ha möjlighet att få rösta och utkräva ansvar av de förtroendevalda. I det avseendet kan lång tid mellan valen vara en nackdel. Samtidigt är kyrkovalet en stor process som kräver tid, resurser och engagemang.

En kortare mandatperiod än fyra år skulle kunna öka delaktigheten genom att ge fler möjlighet att åta sig uppdraget, men skulle å andra sidan innebära en försämrad delaktighet i arbetet för de ledamöter som har åtagit sig uppdraget. Uppdraget som förtroendevald är komplext och det tar tid att förstå och sätta sig in i uppdraget. Det finns signaler om att den nuvarande längden på mandatperioden innebär svårigheter att rekrytera och behålla olika kategorier av förtroendevalda, att speciellt för unga vuxna är fyra år en lång tid att engagera sig som förtroendevald. Utredningen bedömer dock att mandatperioder om mindre än fyra år är för kort tid för att de förtroendevalda

ska ges möjlighet att växa in i rollen, skapa ett bra arbetsklimat och kunna arbeta med frågor på ett tillfredsställande vis.

Utredningens slutsats blir utifrån detta att mandatperioderna för de beslutande organen bör lämnas oförändrade. Fördelarna med flexibla arbetsformer genom en längre mandatperiod i framför allt kyrkomötet bedöms inte uppväga riskerna med ett minskat deltagande och i förlängningen fler obesatta mandat i kyrkofullmäktige. Den kostnadsbesparing som det skulle innebära att genomföra kyrkovalet mer sällan är ett argument för längre mandatperioder men överväger dock inte nackdelarna. Även med nuvarande längd på mandatperioden är det dock viktigt att se till att människor känner sig tillräckligt säkra på att de vågar ta uppdraget och vet att om något skulle inträffa finns det möjlighet att på ett bra sätt kunna lämna och att någon annan kan ta vid.

I och med att utredningen föreslår oförändrade mandatperioder blir inte heller relationen till de allmänna valen i detta fall en angelägenhet att adressera, men i det fall en ändring hade föreslagits skulle detta behövts analyserats närmare.

9.4 En mer flexibel mandatperiod i kyrkorådet

Utredningens förslag: Kyrkofullmäktige beslutar för vilken tid kyrkorådet ska väljas. Valet får dock inte avse längre tid än fyra år. Ett nytt kyrkoråd ska alltid väljas från och med den 1 januari året efter valåret.

Skälen för förslaget

Enligt direktiven ska utredningen analysera och ta ställning till ändamålsenlig längd på mandatperioden i de beslutande organen. Utifrån diskussioner om utmaningar som kan finnas att åta sig ett längre engagemang och vikten av att skapa ökade möjligheter för detta lägger utredningen också fram ett förslag för en mer flexibel mandatperiod för kyrkorådet.

Utredningen har tagit till sig att ett åtagande att vara förtroendevald i fyra år kan upplevas som en hög tröskel, exempelvis för unga som inte vet om de kommer att stanna på en ort i flera år eller andra som befinner sig mitt i livet och kan få ändrade förutsättningar på grund av jobb eller familjeliv. Trots detta har utredningen, som beskrivits i föregående avsnitt, inte ansett det lämpligt att ändra mandatperioden för de beslutande organen, utan föreslår att den alltjämt ska vara fyra år. Ett vägande skäl för detta är att en längre mandatperiod än fyra år kan vara utmanande för att få tillräckligt med förtroendevalda på lokal nivå, medan en kortare mandatperiod inte skulle ge de beslutande organen tillräcklig arbetsro och även innebära väsentligt ökade kostnader.

Kyrkorådet utses genom ett indirekt val som ska göras efter kyrkovalet inför den nya mandatperioden. Kyrkofullmäktige ska då välja ledamöter och ersättare till kyrkorådet för en fyraårig mandatperiod. Proportionerligt valsätt kan komma att användas vid valet till kyrkorådet. Även andra än ledamöterna i kyrkofullmäktige kan väljas till kyrkorådet. För kyrkorådets breda uppdrag behövs rätt kompetens. Det finns särskilt riktade utbildningar för kyrkoråd där det bland annat ingår hur man hanterar arbetsgivaransvaret och ansvaret för begravningsverksamheten. För kyrkorådet är det önskvärt att det finns erfarenhet och kontinuitet, men också att det ges möjlighet för nya förtroendevalda att väljas in.

För att underlätta för fler att bli och förbli förtroendevalda anser utredningen att kyrkofullmäktige ska – utifrån de lokala förhållandena – ges möjligheten att besluta om en kortare mandatperiod för kyrkorådet. Även om utredningen fortsatt ser fyra år som huvudregel för kyrkorådet, menar utredningen att en kortare mandatperiod än

fyra år kan underlätta för yngre som är mer rörliga att åta sig ett uppdrag i kyrkorådet. Finns det goda skäl i församlingen eller pastoratet att besluta om kortare mandatperiod, exempelvis för att sänka tröskeln för personer mitt i livet att delta, bör det vara möjligt att göra så. Det kan också bidra till vitalitet i kyrkorådet.

Motsvarande bestämmelse som utredningen föreslår för kyrkoråden finns redan i dag för församlingsråden. Inför att det beslutades om mandatperioderna för församlingsråden fanns det vissa frågetecken om det kunde leda till bristande kontinuitet i församlingsrådet. Kyrkostyrelsen uppgav i skrivelsen som innehöll förslaget om församlingsråd att huvudregeln bör vara att församlingsrådets ledamöter utses för fyra år, men att kortare mandatperioder bör kunna väljas. I skrivelsen bemöttes riskerna för kontinuitet med att styrelsen utgick från att rimlig kontinuitet eftersträvas vad gäller mandatperioderna.[273] Kontinuitet och stabilitet har också kyrkomötet understrukit när mandatperioden för kyrkorådet har behandlats.[274]

Utredningen håller med om att kontinuitet behövs i ett kyrkoråd och att det är kyrkofullmäktiges ansvar att beakta detta behov, om det beslutar om en kortare mandatperiod för kyrkorådet. Redan i dag väljs många förtroendevalda i kyrkorådet till fler mandatperioder. Utredningen anser att kyrkofullmäktige bäst kan avgöra vilken mandatperiod som är mest ändamålsenlig för det aktuella kyrkorådet.

Även om det skulle kunna finnas en fördel med att välja in vissa ledamöter, exempelvis unga, för en kortare mandatperiod, exempelvis två år, medan övriga ledamöter i kyrkorådet väljs för fyra år, är det inte möjligt enligt utredningen. Eftersom proportionella val till kyrkorådet ska vara möjligt enligt 39 kap. 3 § kyrkoordningen, behöver alla ledamöter i kyrkorådet väljas för samma mandatperiod.

Utredningen anser att en motsvarande bestämmelse som redan finns för församlingsrådens mandatperiod i 4 kap. 25 § kyrkoordningen ska gälla även kyrkoråd genom att 4 kap. 8 § blir likalydande. Bestämmelsen innebär alltså att kyrkofullmäktige får besluta om kyrkorådets mandatperiod. Efter varje kyrkoval ska ett nytt kyrkoråd alltid väljas. Det innebär att kyrkofullmäktige kan besluta om en annan mandatperiod än fyra år, men att mandatperioderna inte kan vara längre än fyra år. Mandatperioden kan dock inte vara kortare än ett år för kyrkorådet och måste vara ”hela” år (det vill säga ett, två, tre eller fyra år). Det krävs bland annat i frågan om ansvarsfrihet. Första gången bestämmelsen kan tillämpas blir efter kyrkovalet 2029.

9.5 Delningstalet inom den jämkade uddatalsmetoden

Utredningens förslag: Det första delningstalet som används inom den jämkade uddatalsmetoden för fördelningen av mandat ändras från 1,4 till 1,2. Ändringen gäller i valen till kyrkofullmäktige, stiftsfullmäktige och kyrkomötet.

Skälen för förslaget

I kapitel 8.7.2 beskrivs den jämkade uddatalsmetoden, som används för att fördela mandat i kyrkovalet och även i de allmänna valen. I korthet betyder metoden att antalet röster som en grupp fått först kommer att delas med det så kallade första delningstalet, i dagsläget 1,4 i kyrkovalet, och därefter med siffrorna 3; 5; 7; 9 … och så vidare för varje nytt mandat som gruppen får. För en grupp som inte fått något mandat är dess jämförelsetal fortsatt lika med dess röstetal delat med 1,4.

273 KsSkr 2012:5 *Strukturfrågor* s. 97 ff.
274 O 2016:7.

Utredningens utgångspunkt är att samma princip ska användas för hela kyrkovalet, det vill säga att samma metod och samma delningstal för fördelning av mandat ska användas till de beslutande organen på samtliga nivåer.

Som lyfts i avsnitt 8.7, finns olika faktorer som hänger ihop och tillsammans påverkar valsystemets struktur och nomineringsgruppernas möjlighet att erhålla mandat. Det första delningstalet fungerar i praktiken som en ”mjuk procentspärr” som särskilt påverkar små och mellanstora nomineringsgruppers möjligheter att få sitt första mandat i en valkrets. Särskilt i mindre valkretsar eller om antalet mandat i beslutsorganen minskar kan ett högre delningstal avgöra om en grupp får representation eller inte. Ett högre delningstal gynnar större nomineringsgrupper och kan på så sätt motverka fragmentering med många grupper i ett organ. Ett lägre delningstal underlättar i praktiken för mindre nomineringsgrupper att få sitt första fasta mandat i en valkrets (givet att de klarar tvåprocentspärren om det gäller val till kyrkomötet).

Valet av mandatfördelningsmetod innebär en fundamental avvägning mellan två demokratiska värden; proportionalitet och styrbarhet. Med proportionalitet avses att varje röst ska väga lika tungt och mandatfördelningen spegla väljarnas verkliga preferenser så exakt som möjligt. Detta stärker representativiteten och ger minoriteter möjlighet att göra sin röst hörd. Styrbarhet syftar till att valsystemet ska främja stabila majoriteter i beslutsfattandet. För stark fragmentering kan försvåra kompromissbildning och skapa politisk handlingsförlamning. Inget system kan maximera båda dessa värden samtidigt. Valet av första delningstal är ett konkret uttryck för hur denna målkonflikt hanteras och återspeglar därför tidigare diskussioner kring procentspärrens införande i kyrkomötet. En eventuell ändring av delningstalet behöver också relateras till hur stora beslutsorganen kommer att vara eftersom det påverkar hur stor möjlighet mindre och medelstora grupper har att få sitt första mandat. Utredningen föreslår ingen ändring av kyrkomötets storlek (15.2), för kyrkofullmäktige föreslås en större flexibilitet (13.2) medan denna flexibilitet redan finns i tillräckligt hög nivå för stiftsfullmäktige (13.8).

Som beskrivits i föregående kapitel har utvecklingen generellt gått mot fler nomineringsgrupper. Den införda procentspärren i valet till kyrkomötet inför valet 2025 innebar dock en minskning av antalet grupper på nationell nivå i och med att grupper gick ihop. Procentspärren innebär ett missgynnande av mindre nomineringsgrupper. En sänkning av det första delningstalet gör att det blir lättare för mindre och medelstora nomineringsgrupper, som utgör majoriteten av grupperna i kyrkovalet, att få sitt första fasta mandat än med dagens system. Det innebär också att utjämningsmandaten blir mer effektiva för att hantera disproportionaliteten hos de minsta nomineringsgrupperna.

Som beskrivits i avsnitt 8.7.2 har delningstalet i de allmänna valen sänkts från 1,4 till 1,2. Utredningen ser inte att det finns ett egenvärde i att det första delningstalet är det samma i kyrkovalet som i de allmänna valen. Utredningen ser dock en sänkning som nödvändig för att anpassa matematiken till hur verkligheten ser ut gällande nomineringsgruppernas storlek och antal. Sedan tiden för relationsändringen har antalet nomineringsgrupper ökat på samtliga nivåer vilket gör att nuvarande delningstal på 1,4 gynnar ett litet antal stora grupper på bekostnad av resten. En sänkning med delningstalet till 1,1 eller 1,0 bedöms dock innebära en för stor bias i förmån för väldigt små grupper.

Utredningen bedömer att en minskning av det första delningstalet till 1,2 är en rimlig matematisk avvägning, som gynnar de mindre och medelstora grupperna som utgör majoriteten av nomineringsgrupperna inom Svenska kyrkan. Utredningen bedömer inte att nomineringsgrupperna kommer bli markant färre eller mindre och att

det därför är en förändring anpassad även för längre sikt. Utifrån en proportionalitetsprincip är det motiverat att sänka delningstalet i valet till kyrkomötet då det gynnar de minsta nomineringsgrupperna som samtidigt missgynnas av den införda procentspärren. Motsvarande resonemang är tillämpbart även på stiftsfullmäktigenivå, för kyrkofullmäktige med många mandat samt för kyrkofullmäktige med konkurrens mellan fler nomineringsgrupper.

I de kyrkofullmäktige med liten konkurrens mellan nomineringsgrupper påverkar de olika proportionalitetsprinciperna antingen inte alls – eftersom det inte finns någon konkurrens – eller teoretiskt sett väldigt mycket, eftersom den eventuella konkurrens som skulle kunna uppstå ”sorteras bort” vid införande av procentspärr eller högre första delningstal. Utredningen förhåller sig till det beslut som fattades inför kyrkovalet 2025 om att införa en procentspärr till kyrkomötet och utreder inte närmare ett införande av en procentspärr i valen till kyrkofullmäktige och stiftsfullmäktige. En sänkning av delningstalet ses som principiellt fördelaktigt för alla tre nivåer och innebär en anpassning till hur systemet med nomineringsgrupper ser ut i kyrkan i dag.

9.6 Undantag från procentspärren vid stark stiftsförankring

Utredningens förslag: Inget undantag införs i valet till kyrkomötet för nomineringsgrupper som inte når upp till procentspärren, men som har starkt stöd i ett enskilt stift (valkrets). En stark stiftsförankring genom nomineringsgrupperna är viktig men det bedöms inte vara lämpligt att införa ett sådant undantag.

Skälen för förslaget

Utredningen har enligt direktiven haft att analysera och ta ställning till ett eventuellt undantag från procentspärren i valet till kyrkomötet, för nomineringsgrupper som har ett starkt stöd i ett enskilt stift (valkrets). Utredningen har i sin analys förhållit sig till det beslut om procentspärr som fattades inför kyrkovalet 2025, och som beskrivits i avsnitt 8.3.

Syftet med att införa ett undantag i form av en ”valkretsspärr” skulle vara att säkerställa att nomineringsgrupper med stark stiftsförankring kan få representation även om de saknar nationell spridning, för att bidra till en stärkt lokal representation. En kombination av procentspärr och valkretsspärr skapar i teorin en hybridlösning, som både begränsar fragmenteringen i kyrkomötet och tillåter viss regional variation i det kyrkliga landskapet vilket skulle innebära en balans mellan stabilitet och mångfald. Det skulle också kunna innebära en förstärkning av den demokratiska legitimiteten då väljare i starka valkretsar upplever att deras röst inte ”kastas bort” även om nomineringsgruppen inte når nationell framgång, vilket kan öka det lokala valdeltagandet och förtroendet för systemet.

En stark stiftsförankring genom nomineringsgrupperna är viktig men att säkerställa en stark stiftsförankring genom reglering innebär dock svårigheter i praktiken. Att införa ett undantag från procentspärren i form av en valkretsspärr för de nomineringsgrupper som når tillräckligt högt resultat i ett stift bedöms inte vara lämpligt i kyrkovalet.

En valkretsspärr skulle skapa en situation där en röst väger olika mycket beroende på i vilket stift den läggs. En röst på en regionalt stark nomineringsgrupp i ”rätt” valkrets väger mer än en röst i någon annan valkrets vilket innebär en ojämlik röststyrka.

Det innebär också en potentiell överrepresentation genom att nomineringsgrupper som kommer in via valkretsspärren får oproportionerligt inflytande i relation till sitt nationella stöd, vilket kan snedvrida balansen mellan grupperna.

I de allmänna valen finns, som beskrivits i 8.7.5, en valkretsspärr på tolv procent. Motsvarande nackdelar som redovisats ovan kan sägas finnas även i de allmänna valen, men de får inte lika stora konsekvenser där som de skulle få i kyrkovalet. Anledningen till att ett undantag från tvåprocentspärren i form av en valkretsspärr inte skulle få avsedd effekt i kyrkovalet är framför allt det, i sammanhanget, låga valdeltagandet. Eftersom en betydligt mindre andel av de röstberättigade faktiskt röstar i kyrkovalet än i de allmänna valen krävs det avsevärt färre röster i absoluta tal för att uppnå en given procentandel. En sådan spärr skulle därför inte fylla samma funktion som i de allmänna valen, utan snarare riskera att urholka den demokratiska legitimiteten den är tänkt att värna.

Som beräkningsexemplet i avsnitt 8.7.5 visade skulle en valkretsspärr med motsvarande funktion som i de allmänna valen behöva sättas till omkring 44–48 procent för att en nomineringsgrupp överhuvudtaget ska få konkurrera om mandaten. Ju lägre valdeltagandet är, desto lägre blir samtidigt den faktiska tröskeln i antal röster vid en valkretsspärr. Det skulle paradoxalt nog göra det lättare för en nomineringsgrupp att nå mandat genom valkretsspärren om få röstar, än om många gör det. En sådan spärr riskerar därför att undergräva snarare än stärka intresset av ett högt valdeltagande, eftersom små nomineringsgrupper med tydlig lokal förankring skulle gynnas av att valdeltagandet i valkretsen förblir lågt. Det skulle med andra ord kunna vara lättare att uppnå en hög andel röster i en valkrets med lågt deltagande än att nå två procent av rösterna totalt – en logik som riskerar att gå på tvärs mot andra demokratiska principer.

Förutsättningarna i kyrkovalet gör alltså att ett undantag från procentspärren inte bedöms vara lämpligt i kyrkovalet. Det skulle krävas en väldigt hög spärr för att få någon reell verkan, samtidigt som en så hög spärr riskerar orimlig påverkan och snarare skadar den demokratiska legitimiteten än stärker den. Mot denna bakgrund anser utredningen att något undantag från procentspärren inte bör införas.

9.7 Krav på fast mandat för att kunna få utjämningsmandat i stiftsfullmäktige

Utredningens förslag: Endast nomineringsgrupper som fått minst ett fast mandat i någon av valkretsarna i valet till stiftsfullmäktige har rätt att delta i fördelningen av utjämningsmandat. Motsvarande krav finns redan vid fördelning av utjämningsmandat till kyrkomötet.

Skälen för förslaget

Som beskrivits i avsnitt 8.7.4 infördes i samband med beslutet om procentspärr också en reglering om att en nomineringsgrupp inte kan få ett utjämningsmandat om gruppen inte fått ett fast mandat i någon valkrets. Anledningen till införandet av regeln i valet till kyrkomötet var en tydligare stiftsförankring.

Utredningen menar att det finns skäl att införa motsvarande regelverk för valet till stiftsfullmäktige. Ett krav på fast mandat innebär generellt en stärkt delaktighet och en tydligare lokal förankring hos nomineringsgrupperna.

I valet till stiftsfullmäktige finns inte någon procentspärr som begränsar mindre gruppers medverkan. Ett krav som gör att grupper inte kan få mandat enbart genom utjämningsmandat skulle dock medverka till att inte få för splittrade fullmäktige som utgörs av flera nomineringsgrupper med endast ett eller ett fåtal mandat vilket i sin tur skulle stärka delaktigheten i arbetet. Som beskrivits i avsnitt 8.10.3 har antalet nomineringsgrupper i valen till stiftsfullmäktige generellt ökat.

I kyrkovalet 2025 var det minst en nomineringsgrupp i varje stift som enbart erhöll utjämningsmandat i valet till stiftsfullmäktige. I ett av stiften handlade det om en nomineringsgrupp, i tre av stiften två grupper, i fyra stift var det fyra nomineringsgrupper och i ett stift fem grupper som endast fick utjämningsmandat och inte något fast mandat i någon valkrets. I valet 2021 var situationen ungefär den samma. I tolv av tretton stift var det 2021 minst en nomineringsgrupp som enbart erhöll utjämningsmandat. I två stift handlade det om två grupper, i två stift tre grupper, i sju stift var det fyra grupper och i ett stift fem grupper. De nomineringsgrupper som enbart erhöll utjämningsmandat fick i princip alltid ett eller två mandat. Endast i två stift 2021 och i ett stift 2025 fick en grupp tre utjämningsmandat utan att få ett fast mandat.

Utredningen konstaterar att det finns vissa risker med att införa kravet, för mindre och nyetablerade nomineringsgrupper, och möjligheten för alla väljare och olika perspektiv att få representation i stiften och att fler nomineringsgrupper inte finns representerade på alla nivåer. Konsekvensen av att införa kravet i valet till stiftsfullmäktige kan antas bli större än i valet till kyrkomötet, då endast ett fåtal grupper fått enbart utjämningsmandat i kyrkomötet.[275]

Utifrån en samlad analys och i relation till utmaningar och överväganden inom betänkandets samtliga delar bedömer dock utredningen att fördelarna med ett införande av krav på fast mandat i valet till stiftsfullmäktige överväger. Kravet främjar relationen mellan stiftsnivå och lokal nivå, samtidigt som fördelarna med direkt val till stiftsfullmäktige bibehålls. Utredningen betonar i avsnitt 9.4 nomineringsgruppernas ansvar för en bred representation, det ansvaret kan sägas bli än viktigare i samband med införandet av ett krav på fast mandat och att vissa grupper då inte längre kan få ett mandat i fullmäktige.

9.8 Förlängd tid i valkretsar där endast en nomineringsgrupp anmält kandidater

Utredningens förslag: Om endast en nomineringsgrupp anmält kandidater i en valkrets, ska stiftsstyrelsen förlänga tiden för registrering av gruppbeteckning och anmälan av kandidater i valkretsen.

Skälen för förslaget

Som framgår i avsnitt 8.10.4 har andelen val utan konkurrens minskat de senaste kyrkovalen. Vid kyrkovalet 2025 var det 84 lokala enheter där det endast var en nomineringsgrupp som ställde upp, jämfört med 144 enheter vid valet 2013. Utredningen ser positivt på den utveckling som skett med färre val där endast en nomineringsgrupp kandiderar. Samtidigt konstaterar utredningen att det inte finns någon garanti för att nämnda utveckling kommer fortsätta, särskilt mot bakgrund av att det blivit allt svårare att hitta personer som vill vara förtroendevalda. Ur ett demokratiskt perspektiv är

275 Mandatperioden 2021–2025 gällde det två grupper. Sedan valet 2001 och fram till valet 2025 har det under tre mandatperioder funnits grupper som enbart haft utjämningsmandat i kyrkomötet.

det viktigt att ett val är ett reellt val, det vill säga att väljarna i praktiken har flera olika alternativ att rösta på. Om det endast finns en grupp finns det en risk för att valet inte uppfattas som reellt. Det behöver dock inte vara så. I Norge finns en tradition av enbart en lista – nominasjonskomiténs lista. Dessa listor tas dock fram genom en särskild valberedningsprocess. Detta görs för att bland annat säkerställa en bred representation av kandidater på listorna, vilket i sin tur innebär att väljarna ges en reell möjlighet att rösta på personer som representerar olika alternativ.[276] Det kan antas att vissa lokala nomineringsgrupper i kyrkovalen formeras på ett liknande sätt. Det finns dock ingen särskild ordning eller tradition som säkerställer detta. Vidare finns det inget krav på att det måste vara just en ”samlingslista” om det endast finns en nomineringsgrupp som kandiderar i ett val. Vid val där det endast finns en nomineringsgrupp är personvalsinslaget den enda möjligheten väljaren har att påverka vilka förtroendevalda som utses.[277]

Sammantaget anser således utredningen att det är angeläget att det ska finnas flera nomineringsgrupper för väljarna att rösta på i samtliga kyrkoval. Detta är dock inget som går att reglera fram, men utredningen vill på olika sätt försöka uppmuntra och underlätta för fler grupper att ställa upp, i framför allt lokala val där det i dag endast finns en eller ett fåtal nomineringsgrupper.

Som en del i detta föreslår utredningen att tiden för att anmäla nya grupper och kandidater ska förlängas i valkretsar där det endast finns en nomineringsgrupp som anmält kandidater när den ordinarie tidsfristen löpt ut. Vid en sådan situation ska stiftsstyrelsen omgående informera de nomineringsgrupper som till följd av registrering av beteckning har möjlighet att anmäla kandidater i valkretsen. Om valet gäller lokal nivå innebär detta att samtliga nomineringsgrupper som redan registrerat sig för valet till stiftsfullmäktige och/eller kyrkomötet har möjlighet att anmäla en kandidatlista. Det finns även möjlighet för en nomineringsgrupp som inte sedan tidigare är registrerad att ställa upp i det aktuella valet. I dessa fall behöver dock gruppen registrera sin gruppbeteckning enligt de villkor som följer av kyrkoordningen.[278] Även om det får ses som relativt osannolikt att en helt ny nomineringsgrupp skulle hinna både registrera sig och anmäla kandidater anser utredningen att denna möjlighet ska finnas kvar. I praktiken är det dock mer sannolikt att det är redan registrerade nomineringsgrupper som genom den förlängda handläggningstiden kan tänkas hinna hitta kandidater och anmäla en lista.

Även om anmälan av registrering av gruppbeteckningar ska vara inkomna som senast den 15 april valåret är det först när anmälningarna av kandidater går ut som stiften vet om det endast finns en nomineringsgrupp som anmält kandidater i en valkrets. Enligt nuvarande regelverk är sista dag för att anmäla kandidater den 15 april valåret. Som framgår av avsnitt 20.3 föreslår utredningen dock att detta datum ska förlängas till den 31 maj valåret.[279] I de fall det endast finns en nomineringsgrupp anmäld i en valkrets vid detta datum föreslår utredningen att tiden för registrering av grupper och kandidater förlängs till och med den 30 juni.

Redan i dag finns det en bestämmelse om förlängd anmälningstid för registrering av grupper och kandidater. Denna bestämmelse finns i 38 kap. 30 § och tar sikte på

276 Se mer om norska kyrkans valsätt i avsnitt 6.2.5.

277 Som beskrivs i avsnitt 18.2.4 har personrösterna fått ökat genomslag de senaste valen jämfört med valen 2001 och 2005 vilket sannolikt är en konsekvens av att det sedan 2008 är möjligt att personrösta på tre kandidater.

278 38 kap. 20–27 a §§ kyrkoordningen.

279 Att tiden för att anmäla kandidater kan flyttas fram med 1,5 månad är en konsekvens av det förslag som utredningen lägger fram om att införa gemensamma valsedlar. Se närmare nedan avsnitt 20.3.

situationer när det anmälts färre kandidater än antalet fasta mandat som ska tillsättas i den aktuella valkretsen. Även denna bestämmelse föreslår utredningen ska justeras, så som en del i den verktygslåda som läggs fram för att underlätta för nomineringsgrupperna att hitta fler kandidater – för att i förlängningen få färre obesatta mandat. Detta förslag redogörs för närmare i avsnitt 13.5. Rättsföljden vid förlängd handläggningstid då för få kandidater anmälts är detsamma som utredningen föreslår ska hända vid förlängd anmälningstid om endast en nomineringsgrupp anmält kandidater i den aktuella valkretsen. Det är också vid samma datum – enligt utredningens förslag den 31 maj – som det står klart hur många grupper respektive kandidater som anmälts. Mot bakgrund av dessa likheter, både vad gäller tidsgräns och rättsföljder, anser utredningen att det är rimligt att förslagen läggs samman i en och samma bestämmelse i kyrkoordningen, även om motiven för förslagen delvis skiljer sig åt.

Det är svårt att på förhand veta vilken betydelse förlängd handläggningstid kan få. Av denna anledning ser utredningen att det kan vara intressant att framåt följa hur både förevarande förslag samt förslaget om förlängd handläggningstid vid för få anmälda kandidater[280] påverkar utfallet av både antalet anmälda grupper och kandidater. Utredningens förhoppning är så klart att nämnda förslag ska bidra till att andelen val med endast en eller ett fåtal nomineringsgrupper fortsätter minska. För att få en reell effekt behöver dock arbetet för en ökad närvaro ha inletts hos nomineringsgrupperna långt tidigare än när den ordinarie anmälningstiden löpt ut. En reell ökad demokrati innebär inte bara fler listor utan ett ökat engagemang och fler kandidater.

9.9 Medskick för goda och likvärdiga förutsättningar i kyrkovalet

Utredningens medskick: Utredningen vill uppmärksamma vikten av att valadministrationen underlättar för att ge alla kandiderande nomineringsgrupper goda och likvärdiga förutsättningar att nå ut med sina budskap i samband med kyrkovalet. Likaså behöver alla nomineringsgrupper ta ansvar för att sprida information om sin grupp och sitt budskap.

Utredningens bedömning

Kyrkovalet ska skapa legitimitet och möjliggöra beslutsfattande, men det är också ett sätt att inkludera de tillhöriga och för den tillhöriga att visa samhörighet med kyrkan. För att den representativa demokratin med fria direkta kyrkoval ska fungera behöver medlemmarna ha möjlighet att påverka samt genom kunskap bilda sig en uppfattning. Svenska kyrkans demokratiska struktur uppfattas ofta som komplex och det är för många väljare oklart vilka nomineringsgrupper som kandiderar i kyrkovalen och vad de står för. Jämförelser med de allmänna valen kan också göra att vissa skillnader blir otydliga då valen fungerar lika på många sätt men inte alla.

Svenska kyrkans demokratiska organisation innebär en stor lokal variation, avseende demografi, ekonomi, antal nomineringsgrupper i kyrkovalet, röstberättigade, vallokaler med mera. För att trygga ett demokratiskt rättvist val måste i varje val, till alla tre nivåer, samtliga nomineringsgrupper ges likvärdiga förutsättningar. Det kan handla både om synliggörande av kandiderande grupper genom digital information

280 Se avsnitt 13.4.

eller information som sätts upp i fysiska lokaler. Kyrkans ansvar för valgenomförandet och information om kyrkovalet innebär också att ansvara för att information om kandiderande nomineringsgrupper finns tillgänglig på ett opartiskt sätt för de tillhöriga. De ansvariga för valen till de beslutande organen på samtliga nivåer och nomineringsgrupperna ska arbeta för att väljarna har tillgång till information om kandidaterna och att nomineringsgrupperna ges förutsättningar att delta i kyrkovalet med likvärdiga villkor. Nomineringsgrupperna själva har också ett ansvar i att ta fram och sprida information om gruppen.

Att väljarna har information om nomineringsgrupperna är en förutsättning för valgenomförandet och samtliga av kyrkans nivåer behöver medverka till att väljarna får information om vilka grupper de kan rösta på och vad dessa grupper står för. Så länge detta görs på ett likvärdigt sätt gentemot de olika grupperna som kandiderar i valkretsen finns inget hinder för att synliggöra och sprida information om kandiderande nomineringsgrupper, utan det ska förstås som en del av ansvaret för valgenomförandet.

Som lyfts i föregående avsnitt ser utredningen positivt på att det finns fler nomineringsgrupper i det lokala valet. På samma sätt menar utredningen att det också är positivt att dessa grupper syns i samband med kyrkovalet. Båda dessa delar handlar om att främja den demokratiska bredden och representationen.

9.10 Ikraftträdande

Ändringarna i kyrkoordningen ska träda i kraft den 1 januari 2028. Ändringarna kräver inte att de beslutande organen eller andra organ behöver vidta några särskilda förberedelser eller liknande inför att regeländringarna träder i kraft. Bestämmelserna kommer att kunna tillämpas för första gången inför kyrkovalet 2029. I frågan om 4 kap. 8 § kommer ändringen att kunna tillämpas vid val av kyrkoråd efter kyrkovalet 2029. Några övergångsbestämmelser bedöms inte som nödvändiga.

9.11 Konsekvenser för barn – samlad barnkonsekvensanalys för hela utredningen

Barn intar en särställning i kristen tro och de behöver – och ska – därav särskilt uppmärksammas i Svenska kyrkans verksamhet. Barnets bästa ska vara en ledstjärna i prioriteringar, strategier och beslut.

De förslag till ändringar i kyrkoordningen som utredningen lägger fram i den här utredningen har inte några direkta konsekvenser specifikt för barn. Detta gör att utredningen väljer att lämna en samlad barnkonsekvensanalys för utredningens samtliga förslag och medskick.

Även om utredningen inte föreslår några ändringar som direkt får konsekvenser för barn, är det utredningens förhoppning att förslagen – som alla syftar till att trygga och utveckla en hållbar demokratisk struktur för Svenska kyrkan – i sin förlängning kommer att leda till flera gynnsamma konsekvenser för barn. Barn och unga är framför allt viktiga här och nu, men de utgör också morgondagens vuxna i den kyrka som byggs i dag. För en hållbar demokratisk struktur krävs att Svenska kyrkan får fler barn och unga som vill och ges möjlighet att utvecklas i olika roller inom kyrkan. Utredningen har ett särskilt fokus på Svenska kyrkans beslutande organ och förtroendevalda och det är ett faktum att det är få unga som är förtroendevalda i såväl beslutande som verkställande organ inom organisationen.

Utredningen har fört samtal med företrädare för Svenska Kyrkans Unga och även tagit del av olika rapporter för att försöka förstå varför Svenska kyrkan har få unga förtroendevalda och hur organisationen tillsammans med nomineringsgrupperna kan arbeta för flera unga i beslutande och verkställande organ.

Fastän det inte är möjligt att bli förtroendevald förrän man fyllt 18 år, är tiden dessförinnan och den relation barn och unga får med kyrkan otroligt viktig; dels för att få unga att våga och vilja ta på sig ett uppdrag som förtroendevald, dels för att få den unge att stanna kvar i uppdraget. Utredningen lägger fram ett antal förslag som syftar till att skapa en ökad delaktighet och förbättrade förutsättningar för inte minst unga. Vidare gör utredningen ett särskilt medskick som syftar till att uppmärksamma vikten av att möta ungas engagemang och att skapa just meningsfulla roller för att få unga att stanna kvar i sitt engagemang genom alla åldrar.

Även om barn inte får vara förtroendevalda får den som är medlem och fyllt 16 år rösta i kyrkovalet. Det betyder att frågor som rör valsystemets utformning och själva valgenomförandet i någon mån har betydelse även för röstberättigade barn. De förslag som utredningen lägger fram i dessa delar syftar till att uppnå ett mer ändamålsenligt regelverk utifrån de förhållanden som råder i dag och utifrån hur såväl kyrkan som samhället förväntas utvecklas framåt. En del i denna verklighetsbild handlar om att samhället i dag är långt mer digitaliserat än tidigare, vilket märks inte minst bland barn och unga som är vana att kunna göra det mesta online. Utredningens förhoppning är att ett mer digitaliserat valgenomförande ska medföra att kyrkovalet känns mer relevant för yngre personer.

Det är vidare utredningens förhoppning att de besparingar som vissa av utredningens förslag förväntas leda till ska kunna läggas på Svenska kyrkans kärnverksamheter, så som verksamheter för just barn och unga.

9.12 Övriga konsekvenser

9.12.1 Ekonomiska konsekvenser

Utredningens förslag kring valsystemet innebär inte några större skillnader mot nuvarande system och därav inte heller någon större kostnadspåverkan. Ställningstagandet att genomföra kyrkovalet på det mest ändamålsenliga sättet för kyrkan och inte av hävd utforma det på samma sätt som i det allmänna torde inte innebära någon direkt påverkan på kostnadsbilden, om något i positiv riktning på sikt då delar som eventuellt inte är anpassade för kyrkans förutsättningar skulle lyftas bort. De större förändringarna kring kyrkovalet och där kostnadsfrågan också blir av större betydelse är i valgenomförandet.

Utredningen föreslår fortsatt direkta val men kostnadsskillnaden mellan direkta och indirekta val beräknas inte vara betydande. En övergång från direkta till indirekta val i valen till stiftsfullmäktige och/eller kyrkomötet skulle innebära att kostnaderna för valsedlar skulle minska men övriga kostnader bedöms förbli i princip desamma, eventuellt något högre i ett inledande skede i och med förändringar som i så fall skulle införas och en utökad kommunikation. Kostnaderna för kyrkovalet redovisas i kapitel 17.6.4. Som beskrivs där domineras kostnadsbilden för kyrkovalet av kostnader för pappersproduktion och it-utveckling.

Att skapa likvärdiga förutsättningar med tydlig och lättillgänglig information om kyrkovalet och de nomineringsgrupper som kandiderar innebär en insats för samtliga av kyrkans nivåer. Utredningen bedömer att det är ett arbete som kan kräva en samordning men i övrigt kan göras inom ramarna för den ordinarie verksamheten.

De beslutande organens mandatperioder föreslås oförändrade och innebär därmed inte några direkta konsekvenser. En förlängning av mandatperioden från fyra till fem år skulle innebära en minskad kostnad för kyrkovalet då det skulle hållas mer sällan. Den minskade kostnaden bedöms dock inte vara av den digniteten att det väger upp riskerna som finns i form av ökade svårigheter att engagera förtroendevalda. Kostnadsfrågan är inte den avgörande faktorn i frågan om mandatperiodens längd. Risken att tappa förtroendevalda väger tyngre än både de ekonomiska fördelarna och de fördelar som kan finnas kring arbetsformerna med en längre mandatperiod.

9.12.2 Delaktighet och ändamålsenlighet

Utredningen står fast vid principerna bakom det nuvarande valsystemet och gör mindre justeringar för att det ska bli ännu mer ändamålsenligt nu och på sikt. En uttalad friare syn på relationen till de allmänna valen gör också att Svenska kyrkans bästa hela tiden är i fokus.

En ökad tydlighet i form av likvärdig information och kunskapsspridning gör att fler kan vara delaktiga och att röstande i kyrkovalet kan grundas på en större kunskap om de frågor som behandlas. Att anpassa de olika metoderna för mandatfördelning till rådande förhållanden och utifrån de principer som kyrkovalet bör sträva efter att uppnå leder också till en högre ändamålsenlighet och tillförlitlighet.

Ett behållande av nuvarande längd på mandatperioderna bedöms vara det som bäst främjar delaktigheten i de beslutande organen. Delaktigheten i den demokratiska strukturen på lokal nivå främjas även genom att mandatperioderna i kyrkoråden kan anpassas efter lokala förhållanden på samma sätt som församlingsråden. Dessa verkställande organ på lokal nivå kan utgöra en viktig väg in för unga.

AVDELNING III

DE FÖRTROENDEVALDA

10 Svenska kyrkans förtroendevalda

10.1 Utredningens uppdrag och utgångspunkter

Det gemensamma ansvaret mellan förtroendevalda och vigningstjänsten är den grundläggande principen för Svenska kyrkans beslutsfattande. Det gemensamma ansvaret innebär inte att alla uppdrag i kyrkan är likadana eller utbytbara. I kyrkovalet väljs förtroendevalda till de beslutande organen på kyrkans tre nivåer. Genom indirekta val utses även förtroendevalda till olika verkställande organ. För det representativa demokratiska systemet är de förtroendevalda och nomineringsgruppernas ansvar för dem centralt. De förtroendevalda utövar sina uppdrag inom ramen för det mandat som tillhör det organ som de ingår i.

För utredningens uppdrag är fokus de beslutande organen, även om förutsättningarna för förtroendevalda och frågan om engagemang även delvis beaktas i ett bredare perspektiv.

Utredningen ser ett antal utmaningar kopplat till bemanningen av de beslutande organen, rollen som förtroendevald och de förtroendevaldas förutsättningar. Att fler vill och ges förutsättningar att åta sig uppdrag som förtroendevald är avgörande för att säkra ett långsiktigt hållbart engagemang i de beslutande organen. Ungas förutsättningar ses som särskilt angeläget och unga utgör också en relativt låg andel av de förtroendevalda. Ett hinder som lyfts för ungas möjligheter att åta sig uppdrag som förtroendevald är begränsningarna i möjligheten att stanna kvar i sitt uppdrag vid flytt. Förutsättningarna för förtroendevalda har delvis förändrats genom ändrade former för engagemang. Rollen som förtroendevald tenderar också att ha blivit mer komplex och utsatt, samtidigt som de förtroendevalda verkar under delvis olika förutsättningar beroende på nomineringsgruppernas differentierade struktur samt kyrkans rika lokala variation.

I det här kapitlet ges en översiktlig beskrivning av gruppen förtroendevalda och generella förutsättningar som är relevanta i relation till rollen som förtroendevald. Gällande reglering kring valbarhet och möjligheten att stanna kvar som förtroendevald vid flytt redogörs för samt viss beskrivande data som ålders- och könsfördelning, information om uppdrag i flera beslutande organ och uppdragslängd.

10.2 Vem räknas som förtroendevald?

Med förtroendevald avses i kyrkoordningen de personer som vid kyrkliga val har utsetts till ledamöter, ersättare och ordförande i beslutande och verkställande organ inom Svenska kyrkan. Beslutande organ är de vars ledamöter väljs vid de direkta valen vart fjärde år, alltså kyrkofullmäktige, stiftsfullmäktige och kyrkomötet.

Verkställande organ i församling och pastorat är kyrkoråd, församlingsråd och valnämnd. Även en interimsstyrelse är ett beredande och verkställande organ. Verkställande organ i stiftet är stiftsstyrelsen och av stiftsfullmäktige valda nämnder. Domkapitlet är dock inte ett verkställande organ. Verkställande organ på nationell nivå är enbart kyrkostyrelsen. Genom beslut vid kyrkomötet 2002 beslutades dock att bestämmelserna för förtroendevalda i 33 kap. kyrkoordningen om valbarhet, valbarhetshinder och uppdragets upphörande, även ska tillämpas för ledamöterna i domkapitlet,

respektive för ledamöterna i de särskilda nämnderna på den nationella nivån.[281] Personer som valts till ledamöter i olika arbetsgrupper eller arbetsutskott är inte att betrakta som förtroendevalda.[282]

Vilka som räknas som förtroendevalda har betydelse för frågor om valbarhet och valbarhetshinder, men också för möjligheten att återkalla uppdrag.

10.3 Valbarhet och återkallande av uppdrag

Valbar till uppdrag som förtroendevald i Svenska kyrkan är enligt 33 kap. 4 § den som tillhör Svenska kyrkan, är döpt och fyller 18 år senast på valdagen. I samma bestämmelse finns även reglerat var den som väljs behöver vara kyrkobokförd för att kunna ställa upp i de olika valen. I 33 kap. finns vidare bestämmelser om *valbarhetshinder*. Dessa bestämmelser innebär att vissa grupper av anställda inte är valbara som förtroendevalda.[283]

Huvudregeln är att den som valts till ett uppdrag – genom ett direkt eller indirekt val – inte kan bli av med sitt uppdrag under mandatperioden. Undantag gäller dock om den som valts in inte längre uppfyller valbarhetsvillkoren. I dessa fall är huvudregeln att uppdraget genast upphör. Det vill säga en förtroendevald som till exempel väljer att utträda som medlem får inte längre ha kvar sitt förtroendeuppdrag. Vissa undantag gäller dock vid flytt, där det kan vara möjligt att stanna kvar i ett uppdrag även om valbarhetsvillkoren inte längre uppfylls gällande var man ska vara kyrkobokförd för att få vara förtroendevald. Detta redogörs för mer ingående nedan i avsnitt 10.4.

Som nämnts ovan är huvudregeln att ett förtroendeuppdrag inte kan återkallas, varken för direkt eller indirekt valda ledamöter. För direkt valda finns det överhuvudtaget ingen rättslig möjlighet att återkalla ett uppdrag, utan den som valts ”svarar enbart inför väljarna”. Däremot finns det en begränsad möjlighet enligt 33 kap. 11 § kyrkoordningen att återkalla uppdrag för indirekt valda som utsetts av antingen kyrkofullmäktige, stiftsfullmäktige eller kyrkomötet. Innebörden av bestämmelsen är att ett förtroendeuppdrag kan återkallas om den förtroendevalda antingen vägrats ansvarsfrihet eller om personen genom en dom som vunnit laga kraft dömts för ett brott för vilket det är föreskrivet fängelse i två år eller mer.[284]

Motsvarande bestämmelse finns även inom det allmänna för indirekt valda av kommun- eller regionfullmäktige.[285] Inom det allmänna finns dock även en möjlighet för domstol att i vissa fall återkalla uppdrag för direkt valda som dömts för allvarligare brott.[286] Riksdagen kan även rikta misstroendevotum mot ett enskilt statsråd, mot hela

---

281 KsSkr 2002:10.

282 Edqvist m.fl., Kyrkoordning för Svenska kyrkan 2022 med kommentarer och angränsande lagstiftning s. 462.

283 33 kap. 5–9 §§ kyrkoordningen. Till exempel är den som har en ledande ställning bland de anställda på de olika nivåerna inte valbar till uppdrag som förtroendevald.

284 Om en förtroendevald vägrats ansvarsfrihet framgår det av 3 kap. 23 § andra stycket kyrkoordningen att kyrkofullmäktige får besluta att den förtroendevalda personens uppdrag ska återkallas enligt 33 kap. 11 §. I Överklagandenämndens beslut 2005-06 konstaterade nämnden att bestämmelserna i 33 kap. 11 § som anger när en förtroendevald kan skiljas från ett uppdrag inte gäller i fråga om en ledamot i ett utskott.

285 Se 4 kap. 9 § kommunallagen. Kommunallagen innehåller en för kommuner och regioner gemensam reglering.

286 Se 20 kap. 4 § brottsbalken (1962:700). Se även 4 kap. 11 § tredje stycket regeringsformen som motsatsvis stadgar att även en riksdagsledamot kan skiljas från sitt uppdrag genom beslut av domstol.

regeringen eller mot statsministern.[287] Någon motsvarande lagstadgad rätt för fullmäktige på kommunal eller regional nivå att avsätta politiker genom misstroendevotum finns dock inte.[288]

Sammantaget kan konstateras att ett förtroendeuppdrag i ett verkställande eller beslutande kyrkligt organ kan endast i undantagsfall återkallas. En nomineringsgrupp kan välja att utesluta en förtroendevald som exempelvis brutit mot kyrkoordningen eller begått ett brott. Det innebär dock inte att personens uppdrag upphör, utan vederbörande behåller sin plats fram till mandatperiodens slut om inte personen själv väljer att avsluta sitt uppdrag i förtid.

10.4 Möjligheten att stanna kvar som förtroendevald vid flytt

10.4.1 Inledning

Som beskrivits i avsnittet ovan gäller att den som inte längre uppfyller valbarhetsvillkoren inte kan fortsätta sitt uppdrag, men vissa undantag gäller vid flytt. Frågan om vilka möjligheter som ska finnas att stanna kvar som förtroendevald vid flytt har diskuterats vid ett flertal tillfällen av kyrkomötet. Utredningen belyser frågan framför allt utifrån perspektivet att ungas förutsättningar till engagemang är särskilt viktiga att främja. Som beskrivits i avsnitt 7.5.4 är unga de som flyttar mest. Andelen unga förtroendevalda i kyrkans beslutande organ är relativt låg, som framgår nedan i avsnitt 10.5.3. Avsaknaden av möjlighet att stanna kvar vid flytt lyfts också bland annat av Svenska Kyrkans Unga som ett hinder för unga att ställa upp som förtroendevalda, eftersom unga är i en rörlig fas i livet.[289] De som avslutar sina uppdrag i förtid på grund av flytt är något fler i de lägsta och högsta ålderskategorierna, som visas i avsnitt 10.8 nedan.

10.4.2 Gällande bestämmelser

Som nämnts ovan i avsnitt 10.3 är huvudregeln att om en förtroendevald upphör att vara valbar, upphör också genast uppdraget.[290] Undantag finns dock. En ledamot eller ersättare i kyrkomötet får behålla sitt uppdrag under resterande del av mandatperioden om valbarheten upphör enbart på grund av flytt.[291] En ledamot eller ersättare i ett kyrkoråd i en församling eller i ett församlingsråd kan få behålla sitt uppdrag under resten av mandatperioden även om personen flyttar från församlingen/pastoratet. Det förutsätter dock att ledamoten/ersättaren kan fortsätta att fullgöra uppdraget, alltså att det finns praktiska förutsättningar att sitta kvar, och att den förtroendevalda inte har ett förtroendeuppdrag i annan församling eller annat pastorat.[292]

---

287 Vid ett misstroendevotum krävs att en majoritet av riksdagen, det vill säga minst 175 ledamöter, stöder misstroendeförklaringen. Om en misstroendeförklaring som riktas mot ett enskilt statsråd går igenom ska denna entledigas av talmannen. Om misstroendeförklaringen riktas mot hela regeringen kan dock regeringen utlysa extra val och på så sätt undvika entledigande. Se 6 kap. 7 och 9 §§ samt 13 kap. 4 § regeringsformen.

288 Den enda möjligheten som finns är att med stöd av 4 kap. 10 § återkalla uppdraget för till exempel en hel nämnd genom att göra en organisationsförändring. Då kommunalråd inte räknas som förtroendevalda i lagens mening kan dock dessa avsättas i förtid även om det inte finns formellt stöd för misstroendevotum i kommunallagen.

289 Svenska Kyrkans Unga, 2026.

290 33 kap. 10 § första stycket kyrkoordningen.

291 33 kap. 10 § andra stycket 1 kyrkoordningen.

292 33 kap. 10 § andra stycket 2 kyrkoordningen.

I kyrkoordningsskrivelsen där förslaget att sitta kvar vid flytt lades fram, angav Centralstyrelsen att ersättningsreglerna skulle utformas på ett sådant sätt att flytten inte skulle leda till höga kostnadsersättningar och att det inte heller kunde bli fråga om att ledamoten skulle ha rätt till ersättning för alla kostnader om man själv valde att kvarstå i ett uppdrag efter flytt. Bestämmelsen kunde ses som en generell rättighet för den förtroendevalda, som själv skulle få avgöra om det var möjligt att kvarstå utan att det krävdes beslut från kyrkofullmäktige. Det ansågs inte lämpligt att göra rätten beroende av skönsmässiga bedömningar. Vidare motiverades bestämmelsen av att en kyrkorådsledamot i en församling fortfarande kunde ha viktiga bidrag att ge och det fanns ett gemensamt intresse för församlingen och kyrkorådsledamoten att personen stannar kvar resterande del av mandatperioden. Att det kan ta tid att etablera sig i en ny församling var ytterligare ett skäl att få kvarstå vid flytt. Däremot ansåg Centralstyrelsen att det inte fanns skäl att få kvarstå i kyrkorådet vid flytt från en samfällighet, eftersom det var ”för uppdragen i församlingen som de skäl till en förändring som framförts i debatten särskilt gör sig gällande.”[293]

Frågan om att sitta kvar vid flytt är näraliggande till frågor om valbarhet och församlingstillhörighet, men det är tydligt i 33 kap. kyrkoordningen att rösträtt och valbarhet gäller till den församling eller pastorat, respektive stift, där någon är kyrkobokförd. Det har inte heller ansetts vara möjligt med en församlingstillhörighet som inte bygger på var den tillhörige är bosatt, med mindre än att lagen om Svenska kyrkan ändras.[294]

10.4.3 Tidigare behandling i kyrkomötet

Frågan om vad som ska hända när en förtroendevald flyttar till en annan församling än där denne har valts till förtroendevald – det vill säga inte längre är valbar – har diskuterats flera gånger i kyrkomötet. Förslag att utvidga möjligheterna att kvarbli som förtroendevald mandatperioden ut vid flytt har dock avslagits av kyrkomötet. Vid kyrkomötet 2021 behandlades exempelvis två motioner som berörde frågan. I den ena motionen föreslogs att även en förtroendevald i kyrkoråd i ett pastorat skulle omfattas av rätten att behålla sitt uppdrag vid flytt.[295] I den andra motionen föreslogs att kyrkostyrelsen skulle få i uppdrag att återkomma till kyrkomötet med förslag till ändringar i kyrkoordningen som ger ökade möjligheter för förtroendevalda i församling och pastorat att behålla sina uppdrag mandatperioden ut.[296]

Organisationsutskottet som behandlade motionerna föreslog avslag eftersom nuvarande reglering ansågs ändamålsenlig.[297] Vidare menade utskottet, i linje med det yttrande som lämnats av tillsyns- och uppdragsutskottet, att det inte bör finnas möjlighet att behålla sitt uppdrag i det beslutande organet – kyrkofullmäktige – vid flytt ut ur församlingen eller pastoratet.

> Tillsyns- och uppdragsutskottet konstaterar inledningsvis att den naturliga utgångspunkten i en folkkyrka med rikstäckande verksamhet bör vara att man är förtroendevald i den församling som man bor i, inte minst av det skälet att de förtroendevalda representerar församlingens medlemmar. Utskottet menar dock att det är relevant att i detta hänseende skilja

293 CsSkr 1999:3 s. 2–232 för hela stycket.
294 Se exempelvis tillsyns- och uppdragsutskottets betänkande TU 2015:1.
295 Motion 2021:2.
296 Motion 2021:73.
297 Organisationsutskottets betänkande O2021:2 Församlingstillhörighet och uppdrag som förtroendevald.

> på beslutande respektive verkställande organ. Utskottet anser att det är en god ordning att den som är förtroendevald i ett verkställande organ; kyrkoråd i en församling eller församlingsråd, kan behålla sitt uppdrag under resterande del av mandatperioden i de fall den förtroendevalde flyttar ut från församlingen eller pastoratet. Enligt utskottet är det rimligt att detta ska kunna gälla även den som är ledamot i ett kyrkoråd i ett pastorat. Däremot bör det enligt utskottets mening inte komma i fråga att en förtroendevald i kyrkofullmäktige får behålla sitt uppdrag vid en flytt ut från församlingen eller pastoratet då sambandet mellan möjligheten att besluta om kyrkoavgiftens storlek och att omfattas av utdebiteringen av principiella skäl bör upprätthållas.[298]

10.4.4 Att stanna kvar som förtroendevald i Sveriges kommuner

Folkbokföring inom kommunen är ett valbarhetskrav för val till kommunfullmäktige.[299] Enligt kommunallagen upphör uppdraget genast om en förtroendevald upphör att vara valbar. Undantag gäller för en förtroendevald som valts av fullmäktige. För sådana indirekt valda ledamöter upphör uppdraget vid nästa fullmäktigesammanträde om inte fullmäktige, efter ansökan, beslutar att den förtroendevalde får ha kvar sitt uppdrag under resterande mandattid.[300] Syftet är att göra det möjligt, exempelvis för dem som studerar på annan ort, att behålla uppdraget.[301] Fullmäktige gör, utifrån en helhetsbedömning i det enskilda fallet, en bedömning om den förtroendevalde ska få behålla sitt uppdrag. Det är alltså ingen rättighet att få behålla sitt förtroendeuppdrag vid flytt.

Ledamöter i fullmäktige är utsedda direkt av väljarna i de kommunala valen och omfattas därför inte av undantaget. Att ge fullmäktige möjlighet att besluta om dispens från valbarhetskravet för fullmäktigeledamöter har ansetts strida mot väljarnas exklusiva rätt att utse fullmäktigeledamöter.[302]

Den statliga demokratiutredningens förslag för kommunfullmäktige

Den statliga demokratiutredningen föreslog i betänkandet SOU 2016:5 *Låt fler forma framtiden* en utökad möjlighet att behålla ett uppdrag trots flytt från kommunen eller landstinget (numera region) till att också omfatta fullmäktigeledamöter och inte bara förtroendevalda som utsetts indirekt. Förslaget innebar att om en förtroendevald i kommunfullmäktige skulle upphöra att vara valbar, skulle uppdraget upphöra vid nästa fullmäktigesammanträde, om inte fullmäktige beslutade att den förtroendevalde fick ha kvar sina uppdrag under återstoden av mandattiden. Det föreslogs alltså en liknande ordning som redan finns för de indirekt valda förtroendevalda.[303]

Syftet med förslaget var att få effekt på andelen avhopp och att kunna behålla de unga i politiken. Det ansågs viktigt att en temporär flytt inte skulle avbryta det politiska arbetet. Det konstaterades att flytt var den vanligaste anledningen till avhopp. Särskilt fokus låg på unga som ännu inte börjat studera eller etablerat sig på arbetsmarknaden. Det uppgavs också vara vanligt, särskilt i storstäderna, att unga flyttar

298 Tillsyns- och uppdragsutskottets yttrande TU 2021:2y (bilaga i O2021:2).
299 4 kap. 3 § kommunallagen. För val till regionfullmäktige gäller för valbarhet folkbokföring inom en kommun i regionen.
300 4 kap. 7 § kommunallagen.
301 Proposition 2001/02:80 *Demokrati för det nya seklet* s. 92.
302 Proposition 2001/02:80 s. 92.
303 SOU 2016:5 Låt fler forma framtiden s. 274 ff.

mellan olika grannkommuner. Eftersom förslaget avsåg tiden fram till mandatperiodens slut ansåg demokratiutredningen att det inte innebar något avsteg från principen om väljarnas exklusiva rätt att utse fullmäktigeledamöter. Fullmäktige skulle också få pröva om den förtroendevalde skulle få behålla sina uppdrag utifrån en helhetsbedömning och väga in exempelvis om den förtroendevalde avsåg att flytta tillbaka till hemkommunen när studier eller motsvarande slutförts, samt om den förtroendevalde hade för avsikt, och reella möjligheter, att delta i fullmäktiges sammanträden. Ersättningsbestämmelserna skulle också ändras för att undvika att det blev dyrare. Utredningens förslag blev inte verklighet, utan huvudregeln är alltjämt att direkt valda ledamöters uppdrag upphör om valbarheten upphör på grund av flytt.

10.4.5 En jämförelse med kyrkorna i Danmark, Norge och Finland

I den danska kyrkan gäller vanligtvis att en ledamot som förlorar sin valbarhet ska avgå ur menighedsrådet. En ledamot som flyttar från menighedsrådskretsen kan dock få sitta kvar till mandatperiodens slut, om ledamoten lämnar en bindande skriftlig förklaring till menighedsrådet. Vid en tillfällig flytt kan ledamoten återinträda om denne flyttar tillbaka inom sex månader, förutsatt att det anmäls till rådet och biskopen.[304]

I den evangelisk-lutherska kyrkan i Finland gäller att en person automatiskt blir medlem i en ny församling vid flytt till annan ort.[305] Det finns ingen uttrycklig bestämmelse om att en ledamot får behålla sitt uppdrag efter flytt, vilket torde innebära att uppdraget är knutet till folkbokföringen.

I den norska kyrkan gäller att en ledamot som förlorar sin valbarhet genast ska träda ut ur menighetsrådet. Om förlusten av valbarhet beror på registrerad utflyttning från församlingen i två år eller mindre, träder personen ut ur uppdraget så länge utflyttningen pågår. Församlingsrådet kan efter ansökan befria, för en kortare tidsperiod eller resten av mandatperioden, den som inte utan oskäliga svårigheter eller belastning kan fullgöra sina plikter i uppdraget.[306]

10.5 Ålders- och könsfördelning bland förtroendevalda

10.5.1 Inledning

I kyrkovalet 2025 utsågs 13 495 ledamöter och 7 177 ersättare till de beslutande organen; kyrkofullmäktige, stiftsfullmäktige och kyrkomötet. Antalet unika personer som blev valda som antingen ledamot eller ersättare var 18 480.[307] I kyrkovalet 2021 valdes 19 483 unika personer till de beslutande organen, år 2017 var motsvarande siffra 23 010 och år 2013 var det 23 325 personer. Anledningen till minskningen beror framför allt på trenden med färre enheter.[308]

Ålder och kön på de som är förtroendevalda i Svenska kyrkan utgör relativt lättillgänglig statistik, till skillnad från andra mer svårfångade faktorer som bakgrund, kunskap och erfarenhet. Ålder och kön ger ändå en bild över mångfalden och representationen i de beslutande organen. Utredningen fokuserar på de beslutande organen, men då den demokratiska strukturen på lokal nivå är av särskilt intresse för frågor

304 15 § menighedsrådsloven.
305 3 kap. 3 § kyrkolagen 652/2023.
306 3 kap. 10 § kirkeordningen for Den norske kirke.
307 Slutrapport kyrkoval 2025. Utöver de direktvalda var år 2026 4 078 unika personer indirekt valda till 4 152 ledamotsplatser i de verkställande organen kyrkoråd, kyrkostyrelsen och stiftsstyrelsen. Svenska kyrkan i siffror, Svenska kyrkan i siffror – Välkommen till Svenska kyrkan 2026-05-07.
308 Slutrapporter kyrkoval 2025, 2021 och 2017.

kring engagemang inkluderas även information om köns- och åldersfördelning i kyrkoråden. Siffrorna som redovisas i detta avsnitt gäller för hela riket. Data för tidigare år är hämtade från kyrkostyrelsens skrivelse KsSkr 2024:5, *Jämställdheten i Svenska kyrkan*, där siffrorna även finns redovisade stiftsvis. Utredningen har kompletterat med data för 2026.[309]

Övergripande finns det viss variation mellan de beslutande organen på olika nivåer men också mellan olika kyrkofullmäktige. Jämfört med alla medlemmar i vuxen ålder är de förtroendevalda äldre, har mindre spridda åldrar och är en mindre andel män.[310]

Det finns ingen generell reglering inom Svenska kyrkan att de beslutande organen eller nomineringsgruppernas kandidatlistor ska ha en viss sammansättning gällande köns- eller åldersfördelning. Vissa nomineringsgrupper har dock interna riktlinjer om sammansättningen. I exempelvis norska kyrkan finns en uttalad princip om att på kandidatlistor till kirkemøtet och bispedømmeråd ska varje kön utgöra minst 40 procent av kandidaterna och unga kandidater, under 30 år, utgöra minst 20 procent. För listor till menighetsråden gäller detta som en uttalad norm.[311] Från 1 januari 2026 anger också norska trossamfunnsloven att ett trossamfund måste arbeta för en könsfördelning om minst 40 procent män respektive kvinnor i styrande organ för att erhålla statsbidrag.[312]

Bilden som framgår av åldersstatistiken för Svenska kyrkans beslutande organ går till viss del igen även i det allmänna. Unga i åldrarna 18–29 år är exempelvis den åldersgrupp av befolkningen som är mest underrepresenterad i kommunfullmäktige.[313]

10.5.2 Könsfördelning

Lokal nivå – kyrkofullmäktige och kyrkoråd

I kyrkofullmäktige är könsfördelningen generellt relativt jämn. Det finns dock en viss spridning mellan olika fullmäktige. Medianandelen män är 46 procent och hälften av kyrkofullmäktige har en andel män mellan 39 procent och 52 procent.[314] Könsfördelningen i kyrkoråd liknar i genomsnitt fördelningen i kyrkofullmäktige.

I tabellerna nedan framgår den genomsnittliga könsfördelningen i kyrkofullmäktige och kyrkoråd.

309 Data för 2026 är hämtat från det inomkyrkliga systemet Kyrksam. Viss reservation finns för siffrorna för kyrkorådet då alla enheter inte fyllt i informationen. Siffrorna inkluderar inte ersättare. Ålder- och könsfördelning redovisas totalt (inklusive ordförande och vice ordförande) och separat för ordförande och vice ordförande.

310 Data från kyrkostyrelsens valkansli samt Svenska kyrkans verksamhetsstatistik. Med medlem i vuxen ålder menas här de som var 20 år eller äldre i april 2026.

311 5 kap. 5–2 § kirkevalgreglene.

312 2 kap. 5 § lov om tros- og livssynssamfunn.

313 SCB, Undersökning av förtroendevalda i kommuner och regioner https://www.scb.se/me0001 2026-09-01.

314 Den minsta andelen män är 6 procent och förekommer i Bälingebygdens församling där 1 av 17 ledamöter är män. Den största andelen män är 73 procent och förekommer i Hammarlövs församling, Löderups församling och Norra Hagunda församling där 11 av 15 ledamöter är män.

Tabell 11. Könsfördelning i kyrkofullmäktige

År	Ledamöter (kvinnor)	Ledamöter (män)	Ordförande (kvinnor)	Ordförande (män)	Vice ordf (kvinnor)	Vice ordf (män)
2016	54 %	46 %	39 %	61 %	47 %	53 %
2020	54 %	46 %	37 %	63 %	49 %	51 %
2024	55 %	45 %	39 %	61 %	52 %	48 %
2026	55 %	45 %	45 %	55 %	58 %	42 %

Källa: Kyrkostyrelsens skrivelse 2024:5 Jämställdheten i Svenska kyrkan (år 2016–2024), data ur Kyrksam (2026).

Tabell 12. Könsfördelning i kyrkoråd

År	Ledamöter (kvinnor)	Ledamöter (män)	Ordförande (kvinnor)	Ordförande (män)	Vice ordf (kvinnor)	Vice ordf (män)
2016	50 %	50 %	37 %	63 %	45 %	55 %
2020	53 %	47 %	43 %	57 %	47 %	53 %
2024	54 %	46 %	46 %	54 %	54 %	46 %
2026	55 %	45 %	47 %	53 %	51 %	49 %

Källa: Kyrkostyrelsens skrivelse 2024:5 Jämställdheten i Svenska kyrkan (år 2016–2024), data ur Kyrksam (2026).

Stiftsfullmäktige

Könsfördelningen är relativt jämn även i stiftsfullmäktige, men andelen kvinnor är något lägre än i kyrkomötet och i kyrkofullmäktige. År 2026 är i genomsnitt 48 procent av ledamöterna kvinnor och 52 procent män. År 2015 var 46 procent kvinnor och 54 procent män.

I stiftsfullmäktiges presidier har andelen kvinnor som ordförande ökat från 31 procent 2016 till 67 procent år 2026.[315] Könsfördelningen bland vice ordförande har varit relativt jämn över tid, år 2016 var 41 procent kvinnor och år 2024 respektive år 2026 var andelen kvinnor 42 procent. Eftersom det endast är tretton stift gör det att procentandelen förändras relativt drastiskt om förändringar sker i presidierna.

I tabellen nedan framgår den genomsnittliga könsfördelningen i stiftsfullmäktige för samtliga ledamöter samt ordförande respektive vice ordförande.

315 År 2020 var andelen ordförande som var kvinnor 50 procent och år 2024 54 procent. För år 2020 och 2026 finns uppgifter endast om 12 av 13 ordförande.

Tabell 13. Könsfördelning i stiftsfullmäktige

År	Ledamöter (kvinnor)	Ledamöter (män)	Ordförande (kvinnor)	Ordförande (män)	Vice ordf (kvinnor)	Vice ordf (män)
2016	46 %	54 %	31 %	69 %	41 %	59 %
2020	48 %	52 %	50 %	50 %	54 %	46 %
2024	47 %	53 %	54 %	46 %	42 %	58 %
2026	48 %	52 %	67 %	33 %	42 %	58 %

Källa: Kyrkostyrelsens skrivelse 2024:5 Jämställdheten i Svenska kyrkan (år 2016–2024), data ur Kyrksam (2026).

Kyrkomötet

Även i kyrkomötet är könsfördelningen relativt jämn. År 2026 är andelen kvinnor 56 procent och andelen män 44 procent. År 2015 var andelen kvinnor 51 procent och andelen män 49 procent. En kvinna har varit kyrkomötets ordförande sedan kyrkovalet 2013 och fram till valet 2025. Kyrkomötet har två vice ordförande varav en är man och en kvinna, så har det sett ut samtliga mandatperioder sedan kyrkovalet 2013.

I tabellen nedan framgår könsfördelningen i kyrkomötet för samtliga ledamöter samt för ordförande respektive vice ordförande.

Tabell 14. Könsfördelning i kyrkomötet

År	Ledamöter (kvinnor)	Ledamöter (män)	Ordförande (kvinnor)	Ordförande (män)	Vice ordf (kvinnor)	Vice ordf (män)
2015	51 %	49 %	100 %	0 %	50 %	50 %
2019	50 %	50 %	100 %	0 %	50 %	50 %
2024	52 %	48 %	100 %	0 %	50 %	50 %
2026	56 %	44 %	0 %	100 %	50 %	50 %

Källa: Kyrkostyrelsens skrivelse 2024:5 Jämställdheten i Svenska kyrkan (år 2015–2019), data ur Kyrksam (2026).

10.5.3 Åldersfördelning

Lokal nivå – kyrkofullmäktige och kyrkoråd

Åldersfördelningen är mer ojämn än könsfördelningen. För kyrkofullmäktige, kyrkoråd och stiftsfullmäktige redovisas uppgifter om åldersfördelning år 2024 och 2026. Den genomsnittliga bilden är i princip lika mellan kyrkofullmäktige och kyrkoråd. På en övergripande nivå framkommer att båda organen har en övervägande del äldre ledamöter men det har skett en viss minskning i den äldsta ålderskategorin under senaste åren. I kyrkofullmäktige minskade andelen ledamöter i ålderskategorin 70 år och äldre, med sex procentenheter mellan 2024 och 2026. Andelen ledamöter i övriga ålderskategorier förändrades med mellan noll och två procentenheter. I kyrkoråden minskade i genomsnitt andelen ledamöter i ålderskategorin 70 år och äldre med sex procentenheter mellan 2024 och 2026. I ålderskategorin 61–70 år ökade andelen med fyra procentenheter. Cirka sex procent av ledamöterna i kyrkofullmäktige och kyrkoråd är 40 år eller yngre.

I tabellerna nedan framgår den genomsnittliga åldersfördelningen i kyrkofullmäktige och kyrkoråd.

Tabell 15. Åldersfördelning i kyrkofullmäktige

År	–30 år	31–40 år	41–50 år	51–60 år	61–70 år	70– år
2024	2 %	4 %	9 %	17 %	25 %	43 %
2026	3 %	3 %	9 %	18 %	27 %	37 %

Källa: Kyrkostyrelsens skrivelse 2024:5 Jämställdheten i Svenska kyrkan (år 2024), data ur Kyrksam (2026).

Tabell 16. Åldersfördelning i kyrkoråd

År	–30 år	31–40 år	41–50 år	51–60 år	61–70 år	70– år
2024	2 %	3 %	8 %	17 %	26 %	43 %
2026	2 %	4 %	9 %	17 %	30 %	37 %

Källa: Kyrkostyrelsens skrivelse 2024:5 Jämställdheten i Svenska kyrkan (år 2024), data ur Kyrksam (2026).

Stiftsfullmäktige

Åldersfördelningen i stiftsfullmäktige är relativt lik den på lokal nivå även om andelen i de medelålders och yngre grupperna är något högre. I tabellen nedan framgår den genomsnittliga åldersfördelningen bland stiftsfullmäktiges ledamöter.

Tabell 17. Åldersfördelningen i stiftsfullmäktige

År	–30 år	31–40 år	41–50 år	51–60 år	61–70 år	70– år
2024	3 %	5 %	10 %	18 %	29 %	35 %
2026	3 %	6 %	12 %	17 %	30 %	33 %

Källa: Kyrkostyrelsens skrivelse 2024:5 Jämställdheten i Svenska kyrkan (år 2024), data ur Kyrksam (2026).

Kyrkomötet

I kyrkomötet är åldersfördelningen något jämnare än genomsnittet i de övriga beslutande organen. Gruppen 70 år och äldre är andelsmässigt mindre i kyrkomötet än i övriga organ. Framför allt har åldersgruppen 41–50 år ökat mellan åren 2015 och 2026. Andelen 40 år eller yngre är något lägre, cirka femton procent år 2026 jämfört med 18 procent år 2015. I tabellen nedan framgår åldersfördelningen bland kyrkomötets ledamöter.

Tabell 18. Åldersfördelningen i kyrkomötet

År	–30 år	31–40 år	41–50 år	51–60 år	61–70 år	70– år
2015	4 %	14 %	12 %	25 %	33 %	12 %
2019	7 %	10 %	16 %	20 %	30 %	19 %
2024	4 %	9 %	16 %	19 %	29 %	23 %
2026	4 %	11 %	21 %	20 %	27 %	17 %

Källa: Kyrkostyrelsens skrivelse 2024:5 Jämställdheten i Svenska kyrkan (år 2015–2024), data ur Kyrksam (2026).

10.6 Förtroendevalda med uppdrag på flera nivåer

Relationen mellan Svenska kyrkans nivåer är en central fråga för kyrkan och den demokratiska strukturen. Det finns inte någon formell koppling mellan de beslutande organen på kyrkans olika nivåer. Däremot finns, som återges i beskrivningen av den demokratiska strukturen i avsnitt 5.2 regleringar om valbarhet och vigningstjänstens deltagande som binder samman nivåernas organ och som syftar till att stärka relationen mellan de olika nivåerna. Dessutom finns en relation mellan nivåerna genom de förtroendevaldas uppdrag.

2003 års demokratiutredning om demokrati och delaktighet i Svenska kyrkan påtalade att frågan om indirekta val inte var fullt så betydande utifrån perspektivet att skapa en tydligare relation mellan kyrkans olika nivåer, då de förtroendevalda på nationell nivå ändå har en stark förankring på lokal nivå.[316]

Som framgår av tabellen nedan är majoriteten av ledamöterna i kyrkomötet också invalda i något kyrkofullmäktige och/eller stiftsfullmäktige. Sedan valet 2013 har en allt större andel av kyrkomötets ledamöter valts in som ledamot eller ersättare även i det beslutande organet på lokal nivå och stiftsnivå, även om antalet minskat något från 2021 till 2025. Av tabellen framgår att av de 251 personer som valdes in i kyrkomötet år 2025 valdes 211 också in som ledamöter eller ersättare i stifts- eller kyrkofullmäktige. Av dessa var 130 ledamöter i stiftsfullmäktige, 167 i kyrkofullmäktige och 98 hade uppdrag som ledamot i alla tre beslutande organ.[317]

Tabell 19. Antal invalda ledamöter i kyrkomötet som också valts till uppdrag i stifts- och kyrkofullmäktige

År	Antal kyrkomötesledamöter med uppdrag i annat beslutande organ	Varav *ledamot* i stiftsfullmäktige	Varav *ledamot* i kyrkofullmäktige	Varav *ledamot* i både stifts- och kyrkofullmäktige
2013	197	124	159	92
2017	210	128	174	98
2021	213	132	172	103
2025	211	130	167	98

Kommentar: Tabellen visar antal ledamöter i kyrkomötet som också valts till uppdrag i stifts- och kyrkofullmäktige. Den första kolumnen visar valåret, den andra kolumnen visar antalet ledamöter i kyrkomötet som också valts in som ledamot eller ersättare i stifts- eller kyrkofullmäktige. I de tre övriga kolumnerna visas antalet ledamöter, ej inkluderat ersättare.
Källa: Tabellen baseras på data från kyrkostyrelsens valkansli.

Av de kyrkomötesledamöter som även har uppdrag i de beslutande organen på övriga nivåer, är det ett antal som är invalda i kyrkofullmäktige eller stiftsfullmäktige för en annan nomineringsgrupp än den de tillhör i kyrkomötet. För varje val är det färre personer som valts in för olika nomineringsgrupper, vilket också framgår av tabellen nedan. Sammanlagt valdes, i kyrkovalen mellan 2013 och 2025, 93 kyrkomötesledamöter in som ledamöter eller ersättare i kyrkofullmäktige eller stiftsfullmäktige för en annan

316 SKU 2006:2

317 Antalet ledamöter i kyrkomötet har under alla redovisade år varit 251 (249 direktvalda samt 2 valda av Svenska kyrkan i utlandet.) Urvalet i tabellen är kyrkomötets ledamöter. Ledamöter med uppdrag i kyrko- och stiftsfullmäktige men inte kyrkomötet inkluderas inte.

nomineringsgrupp än den de valdes in för i kyrkomötet. Av dessa valdes majoriteten (82) in till både kyrko- och stiftsfullmäktige och majoriteten var invalda i kyrkomötet för Centerpartiet (42).[318] I de flesta fall valdes dessa ledamöter in för samma nomineringsgrupp i stiftsfullmäktige som i kyrkomötet (i de fåtal fall då det handlade om olika grupper var det grupper som ställde upp i valet till stiftsfullmäktige men inte i valet till kyrkomötet) och i de allra flesta fall valdes de in för en lokal nomineringsgrupp i kyrkofullmäktige.

Tabell 20. Antal kyrkomötesledamöter med uppdrag för annan nomineringsgrupp i kyrkofullmäktige eller stiftsfullmäktige

År	Antal kyrkomötesledamöter med uppdrag för annan grupp på lokal nivå
2013	29
2017	25
2021	20
2025	19

Kommentar: Tabellen visar antal ledamöter i kyrkomötet som också valts in som ledamot eller ersättare i stiftsfullmäktige och/eller kyrkofullmäktige för annan nomineringsgrupp än i kyrkomötet.
Källa: Tabellen baseras på data från kyrkostyrelsens valkansli.

10.7 Hur länge har de förtroendevalda sina uppdrag?

Det finns ingen reglering av hur många mandatperioder en förtroendevald kan inneha ett uppdrag. Det finns olika faktorer som gör att en beskrivning av hur länge de förtroende stannar kvar i sina uppdrag inte är helt lätt att redovisa. Som beskrivits ovan har ledamöter ofta uppdrag i flera organ och alla avslutar inte heller sina uppdrag i samband med slutet på en mandatperiod, utan kan av olika anledningar avgå i förtid under en mandatperiod. Redovisningen i det här avsnittet ger en översiktlig bild av uppdragslängden.

Tabellen nedan innefattar alla uppdrag som ledamot med start den 1 januari 2002 eller senare och fram till den 31 december 2025. Det betyder att en person som haft ett uppdrag exempelvis från 2002-01-01 till 2005-12-31 här räknas som att uppdraget varit i totalt fyra år, även om det skulle kunna varit längre eftersom tidigare mandatperioder inte tas hänsyn till. Exempelvis framgår i tabellen att under perioden 2002-01-01 till och med 2025-12-31 är det 11 personer som varit ledamot i kyrkomötet i 24 år. Av tabellen framkommer att den största andelen av uppdragen varade i fyra år, det vill säga en mandatperiod. Tabellen inkluderar endast uppdrag som ledamot, inte ersättare, i de beslutande organen.

[318] Huruvida dessa 93 personer var samma eller olika för de olika mandatperioderna saknas uppgift kring. 20 var invalda för Borgerlig kristen samverkan och dess föregångare, 16 för Socialdemokraterna, 6 för FiSK och två eller färre för olika andra nomineringsgrupper.

Tabell 21. Antal år som förtroendevald i de beslutande organen

Antal år som ledamot	Kyrkomöte	Stiftsfullmäktige	Lokal nivå
0	18	70	1 314
1	56	213	4 248
2	60	237	4 801
3	57	195	3 955
4	373	1643	29 457
5	13	37	1 204
6	13	47	1 432
7	8	45	1 225
8	191	633	11 298
9	8	10	473
10	5	18	530
11	4	13	528
12	87	244	5 743
13	2	7	230
14	4	5	279
15	1	3	290
16	32	115	2 479
17	0	0	92
18	1	2	105
19	1	0	116
20	16	52	1 162
21	0	0	35
22	1	2	53
23	0	1	51
24	11	38	1 028

Kommentar: Tabellen visar antal år som förtroendevald för ordinarie ledamöter under perioden 2002-01-01 till 2025-12-31. Lokal nivå är en gruppering av kyrkofullmäktige samt tidigare direktvalt kyrkoråd och samfällda kyrkofullmäktige som fanns endast till och med valet 2009 (sista uppdragen upphörde 2013-12-31).
Källa: Kyrkostyrelsens valkansli.

Ifall urvalet av ledamöter begränsas till enbart de med pågående uppdrag 2025-12-31 framgår att ungefär hälften av ledamöterna hade suttit i minst två mandatperioder och ledamöterna i kyrkofullmäktige tenderade att ha suttit längst tid.

10.8 Uppdrag som avslutas i förtid

I de fall orsaken till att ett uppdrag avslutas i förtid är känd har nästan dubbelt så många uppdrag avslutats på grund av flytt som på grund av att ledamoten avlidit. Andelen kvinnor som slutar på grund av flytt är något högre än andelen män. Antalet förtroendevalda som avslutar på grund av flytt är något högre i de lägsta och högsta

ålderskategorierna. För de förtroendevalda mellan 31och 50 år är det, i antal, färre avslut på grund av flytt. Detta förklaras sannolikt både av flyttmönster och av åldersfördelningen i gruppen förtroendevalda över lag.[319]

Orsaken till att en förtroendevald avslutar sitt uppdrag i förtid, det vill säga inte sista dagen i mandatperioden, kan vara olika. Information som finns om orsak är baserad på valbarhetskontrolluppgifter. Information finns därmed om ett avslut i förtid skett med anledning av att personen avlidit eller inte längre är valbar på grund av ej längre medlem eller avflyttad[320]. För de flesta uppdrag som avslutats i förtid finns inte någon orsak angiven, det vill säga personen har slutat av annan anledning än att valbarheten inte längre uppfylls.

En analys av hur många ledamöter som avslutar sitt uppdrag innan deras första mandatperiod är avslutad visar att av de ledamöter som tillträdde som ordinarie ledamot 1 januari 2006 eller senare fullföljde 85 procent sin första mandatperiod som ordinarie ledamot. Andelen avhopp under första mandatperioden har blivit något större sedan valet 2005 men har för de senaste valen legat relativt konstant, som framgår av tabellen nedan. Siffrorna i tabellen inkluderar alla de som valts in som ordinarie ledamot i något av de tre beslutande organen i kyrkovalen 2005–2021[321] och som av någon anledning avslutat uppdraget under sin första mandatperiod. I tabellen räknas som nyvalda ledamöter de som påbörjat sitt uppdrag på ordinarie tillträdesdag. Om man i stället ser till ersättare som blivit inkallade under en pågående mandatperiod, och i nästa val blivit omvalda som ordinarie ledamöter, blir samtliga andelar något lägre. Det vill säga att ledamöter som först har kallats in som ersättare har varit mindre benägna att hoppa av under sin första mandatperiod som ordinarie ledamot.

Tabell 22. Andel avhopp bland nyvalda ledamöter i något av kyrkans beslutande organ

Tillträdesdatum	Andel avhopp innan mandatperiodens slut
2006-01-01[322]	13 %
2010-01-01	13 %
2014-01-01	18 %
2018-01-01	17 %
2022-01-01	16 %

Kommentar: Tabellen visar andel avhopp bland ordinarie ledamöter under deras första mandatperiod.
Källa: Tabellen baseras på data från kyrkostyrelsens valkansli.

Ett annat sätt att se på i vilken mån uppdrag avslutas i förtid är att se till andel fullföljda mandat och hur många som hoppar av under pågående mandatperiod.

319 Data från kyrkostyrelsens valkansli, för valår 2009–2021.

320 Med uppdrag som avslutas i förtid menas här ledamöters avhopp, dvs till avslutade uppdrag räknas inte in de ersättare som blir ledamöter. Endast en orsak anges även om det skulle vara flera kriterier som inte uppfylls.

321 I tabellen inkluderas alltså inte de som satt en eller flera hela mandatperioder och *sedan* avslutade sitt uppdrag under en pågående mandatperiod. De som påbörjade sitt uppdrag under en pågående mandatperiod ingår inte, vare sig de fullföljde mandatperioden eller inte. De som tillträdde efter valet 2001 ingår inte i tabellen då dessa med det befintliga materialet inte går att skilja från de som redan hade uppdrag sedan tidigare och blev omvalda 2001.

322 Mandatperioden för kyrkomötet vid kyrkovalet 2005 började 2006-03-01.

I tabellen nedan tas inte hänsyn till när ledamöterna tillträdde för första gången. Alla ordinarie ledamöter varje mandatperiod, oavsett om de varit ordinarie ledamot föregående mandatperiod eller inte, inkluderas[323]. Andelen avhopp är mindre enligt den här tabellen än den ovan vilket indikerar att sannolikheten att hoppa av under en pågående mandatperiod minskar om man en gång blivit omvald.

Tabell 23. Andelen ordinarie ledamöter som inte har hoppat av under varje mandatperiod.

Mandatperiod	Andel fullföljda mandat
2002–2005	91 %
2006–2009	85 %
2010–2013	89 %
2014–2017	84 %
2018–2021	86 %
2022–2025	86 %

Källa: Tabellen baseras på data från kyrkostyrelsens valkansli.

Statistik över avhopp bland förtroendevalda i de allmänna valen visar att kvinnor och unga är överrepresenterade bland avhoppare. Därutöver är det en större andel av de som är relativt nya i politiken som avslutar sitt uppdrag i förtid, jämfört med de som har lång erfarenhet. Majoriteten som lämnar ett uppdrag uppger personliga skäl som orsak till avhoppet, till personliga skäl räknas hälsa, arbets- och familjeförhållanden samt flytt från kommunen. Andra orsaker är politiska skäl. Bland de unga, som har en högre andel avhopp, uppger 80 procent personliga skäl som orsak till avhoppen.[324]

Under mandatperioden 2010–2014 var det 44 procent av unga förtroendevalda mellan 18 och 29 år som lämnade sina uppdrag innan mandatperiodens slut. Unga kvinnor är den kategori som lämnat i störst utsträckning.[325] Under de senaste två mandatperioderna har dock andelen avhopp från kommunfullmäktige och riksdagen två år in i mandatperioden varit något lägre än tidigare mandatperiod. Sett till det totala antalet förtroendevalda i det allmänna var det ungefär lika vanligt att kvinnor och män hoppade av. I kommunfullmäktige var avhopp något vanligare bland kvinnor (12 procent) än bland män (10 procent). I både region- och kommunfullmäktige är det vanligare med avhopp bland folkvalda som var under 30 år när de blev invalda i fullmäktige, av dessa har mellan 20–25 procent hoppat av efter halva mandatperioden. I kommunfullmäktige var det en betydligt större andel avhopp bland unga kvinnor (28 procent) än bland unga män (20 procent). Bland riksdagsledamöterna är det små skillnader i avhopp sett till ålder.[326]

323 Eftersom hänsyn här inte tas till ursprunglig tillträdesdag inkluderas även här mandatperioden 2002–2005 till skillnad från föregående tabell.

324 Sveriges Kommuner och Regioner Avhopp från politiskt förtroendeuppdrag – Helt eller delvis på grund av hot och hat. 2020 (ISBN:978-91-7585-899-9).

325 SOU 2016:5.

326 SCB, Allmänna val, nominerade och valda, avhopp 2022–2024 Färre avhopp från kommunfullmäktige och riksdagen 2026-09-01.

10.9 Förtroendevaldas utsatthet

Förtroendevaldas uppdrag har på många sätt blivit mer komplext i takt med samhällsutvecklingen, men även inomkyrkliga strukturella förändringar bidrar till att rollen blir mer krävande. Det finns också mer direkta utmaningar gällande hot och påverkan på enskilda förtroendevalda och den demokratiska processen. Även i det övriga samhället finns motsvarande utmaningar och inom det allmänna har under senare år tagits olika initiativ till lagändringar och insatser för att motverka att organiserad brottslighet utnyttjar det demokratiska systemet genom otillbörlig påverkan på förtroendevalda.

Utmaningarna kring förtroendevaldas utsatthet och hur teknikutvecklingen och andra tendenser i samhället påverkar har beskrivits i avsnitt 7.6. I föregående avsnitt beskrevs översiktligt den information som finns kring förtroendevalda inom Svenska kyrkan som avslutar sina uppdrag i förtid. I vilken mån uppdrag avslutas på grund av hat eller hot är svårt att dra några slutsatser kring. I det allmänna finns undersökningar som visar att hat och hot är en av anledningarna till att människor avslutar sina uppdrag.[327]

Påverkan på den demokratiska processen genom de förtroendevalda, och andra utmaningar som skapar otrygghet för den förtroendevalda, är viktigt att bemöta och förebygga, för att värna både de enskilda förtroendevalda och det demokratiska samtalet. Inom Svenska kyrkan finns ett aktivt arbete kring säkerhetsfrågor, även mer specifikt riktat mot förtroendevalda. Det finns exempelvis en utbildning för förtroendevalda kring informationssäkerhet, liknande den som finns för anställda men med vissa anpassningar till förtroendevaldas arbetssätt och situation.

10.10 Andra villkor och förutsättningar

Förtroendevalda inom Svenska kyrkan eller andra typer av ideella föreningar har inte samma rätt till ledighet för sitt uppdrag som förtroendevalda i det allmänna. Ledamöter och ersättare i Svenska kyrkans beslutande församlingar samt ledamöter och ersättare i kyrkomötet hade till och med den 31 december 2009 lagstadgad rätt till ledighet från sina anställningar för uppdragen. Den som är förtroendevald i kommun och region har enligt kommunallagen rätt att vara ledig från arbetet i den utsträckning som behövs. Även för politiska uppdrag på nationell nivå finns lagstadgad rätt att vara tjänstledig. Fackliga uppdrag regleras i förtroendemannalagen, men det finns ingen generell lagstadgad rätt till ledighet för andra typer av förtroendeuppdrag.[328] Det gör att det kan finnas en variation i hur förutsättningarna ser ut att delta som förtroendevald beroende av arbetsgivarens inställning till frånvaro med anledning av uppdraget.

Förutsättningarna för ekonomiska förmåner till förtroendevalda i kyrkan på lokal- och stiftsnivå var närmast före relationsändringen reglerade i kyrkolagen (1992:300). Bestämmelserna innebar en rätt, men inte en skyldighet, för det beslutande organet att besluta om de förtroendevaldas ekonomiska förmåner. Ersättningen skilde sig från regleringen i kommunallagen (1991:800). Det ansågs att arvodet inom det kyrkokommunala området inte spelade en avgörande roll för villigheten att åta sig förtroende-

327 Se exempelvis Sveriges Kommuner och Regioner Avhopp från politiskt förtroendeuppdrag – Helt eller delvis på grund av hot och hat.

328 Lag (1998:1592) om införande av lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan. Lag (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen.

uppdrag. Det ideella inslaget bedömdes vara starkare inom kyrkan än på den borgerligt kommunala sidan.[329] Inför tillkomsten av kyrkoordningen berördes frågan närmare i betänkandet *Arbetet på olika kyrkliga nivåer*.[330] Några bestämmelser som motsvarade kyrkolagens bestämmelser om arvode kom dock inte att införas i kyrkoordningen vid relationsändringen. I kyrkoordningen har dock reglerats att det ligger inom kyrko- respektive stiftsfullmäktiges exklusiva kompetens att besluta om grunderna för ersättning till bland annat förtroendevalda.[331] Det finns emellertid en modell framtagen på nationell nivå om arvodesreglementen, som beskriver hur arvoden bör utformas. Det är en rekommendation, men också en förutsättning för att ansluta till Svenska kyrkans Löneservice. Det är dock upp till varje enhet att själv fatta beslut om vilken nivå på arvoden och ersättningar som ska tillämpas enligt de ersättningsformer som framgår av reglementet.

Nivån på ersättningar och arvoden kan ha betydelse för om ett uppdrag uppfattas som ett ideellt uppdrag eller ett arbete. Det kan göra skillnad inte bara för hur uppdraget definieras utan även för hur människor förstår sitt uppdrag och vad som blir betydelsefullt i form av incitament, ansvar och utvecklingsmöjligheter.[332]

På nationell nivå finns en arvodesnämnd för att fastställa arvoden och ersättningar till kyrkomötets ledamöter samt ledamöter och ersättare i organ som har utsetts av kyrkomötet eller kyrkostyrelsen. Principerna finns i kyrkomötets ersättningsstadga.[333]

329 Se vidare till exempel Proposition 1994/95:129 *Kommunallagsanpassning av kyrkolagen m.m.* s. 54 och SKU 1998:4 s. 86 f.

330 SKU 1998:3 *Arbetet på olika kyrkliga nivåer.* Utredningarna om Svenska kyrkans framtida organisation.

331 Se vidare till exempel 3 kap. 2 § och 7 kap. 1 § 6 kyrkoordningen.

332 Fransson, Bromander, von Essen, 2021.

333 SvKB 2012:17.

11 Överväganden och förslag – engagemang och förtroendevalda

11.1 Inledning

Den breda delaktigheten i kyrkans styrning har sin grund i kristen människosyn och det gemensamma ansvaret, på dopets grund, för kyrkans alla angelägenheter. Som folkkyrka är dopet öppet för alla och därmed är också ansvaret för kyrkan öppet för den som vill. Teologin om Svenska kyrkan som en folkkyrka har också en grund i nåden och att Guds nåd inte går att förtjäna. För att nå ut till hela folket behöver kyrkan en organisation som omsluter hela folket. Nåden och kyrkan är inte till för en begränsad skara utan för alla som önskar. I den folkkyrkan har också alla människor möjlighet att ta ansvar och bidra.[334] Delaktighet och engagemang är en förutsättning för kyrkan och handlar inte bara om att fylla upp platser i beslutande organ, utan om att skapa en levande organisation där alla är delaktiga och alla behövs. Barn och unga har en särskild plats i den kristna tron och ungas delaktighet är av särskild vikt.

Utredningen fokuserar på engagemang relaterat till de förtroendevalda i de beslutande organen. För att kunna bidra till att främja ett långsiktigt hållbart engagemang krävs dock en något bredare ansats än att se till enbart de förtroendevalda i de beslutande organen. Frågan om engagemang är en fråga för hela kyrkan men framför allt för församlingarna och sammanhanget på den lokala nivån. Församlingen är kyrkans grundläggande enhet och det är också där som ändrade förutsättningar kring demografi och ekonomi får störst konsekvenser.

Utredningen har eftersträvat att identifiera åtgärder som inom utredningens uppdrag kan bidra till att möta olika utmaningar som relaterar till förtroendevaldas förutsättningar och även engagemang mer generellt. Utredningens överväganden och förslag som lyfts i detta kapitel syftar till att skapa ökade förutsättningar för rollen som förtroendevald och att underlätta för fler, speciellt unga, att ta steget in i ett engagemang som förtroendevald. Utredningens utgångspunkt är att ansvarsutkrävande framför allt sker av väljarna i samband med kyrkovalet och att nomineringsgrupperna tar ansvar för sina kandidater och förtroendevalda. Utredningen uppmärksammar att i de undantagsfall då förtroendevalda inte agerar i enlighet med kyrkoordningen saknas i dag tillräckliga verktyg för att hantera situationen.

Utredningen konstaterar också att en ökad delaktighet inte skapas enbart genom kyrkoordningsändringar eller andra regleringar. Goda, likvärdiga förutsättningar och en levande demokrati handlar också till stor del om arbetssätt, attityder och normer, att kunna göra anpassningar till förändrade förutsättningar men med grund i kyrkans uppgift och det gemensamma ansvaret. Utredningen ser därav behov av fortsatt arbete inom vissa specifika och särskilt angelägna frågor, detta lyfts som specifika medskick.

334 Ur utredningens direktiv, s. 2 (bilaga 1 Utredningsdirektiv).

11.2 Utökad möjlighet att vara kvar i ett förtroendeuppdrag vid flytt

Utredningens förslag: En förtroendevald i ett kyrkoråd i ett pastorat, i kyrkofullmäktige, i stiftsstyrelsen eller stiftsfullmäktige kan få behålla sitt uppdrag under resterande del av mandatperioden, även om den förtroendevalde upphör att vara valbar på grund av flytt. Möjligheten förutsätter att ledamoten eller ersättaren kan fortsätta att fullgöra uppdraget och inte samtidigt har något förtroendeuppdrag i annan församling, annat pastorat eller i ett annat stift.

Förslaget avser en utvidgning av nuvarande bestämmelse som gäller i kyrkomötet, i ett kyrkoråd i en församling och i ett församlingsråd.

Skälen för förslaget

Som beskrivits i kapitel 10.4 är huvudregeln att en förtroendevald som förlorar sin valbarhet inte längre kan vara kvar i sitt uppdrag som förtroendevald. I dag finns en möjlighet att en förtroendevald får sitta kvar vid flytt – under vissa förutsättningar – i kyrkomötet, i ett kyrkoråd i en församling och i ett församlingsråd. Möjligheten gäller dock inte i ett kyrkoråd i pastorat eller i kyrkofullmäktige. Förtroendevald i stiftsstyrelsen eller i stiftsfullmäktige som flyttar till ett annat stift har inte heller någon möjlighet att få stanna som förtroendevald. Nuvarande ordning har bland annat motiverats med att det finns ett särskilt intresse att kvarbli i församlingsrådet och att det kan ta tid att komma in i sin nya församling. Det har inte ansetts lämpligt att en förtroendevald ska kunna sitta kvar i fullmäktige i en församling som den förtroendevalda inte längre tillhör, bland annat för att kyrkofullmäktige fattar beslut om kyrkoavgiften. Kyrkomötet har tidigare ansett att nuvarande ordning är lämplig och inte sett något behov av att utvidga möjligheten till kyrkoråd i ett pastorat. Dessutom finns den övergripande synen på att alla döpta har ett ansvar för sin lokala församling.

Utredningen har förståelse för dessa argument, men menar att det nu finns goda skäl att se över varje möjlighet som gör det enklare att bli förtroendevald och att kvarbli som förtroendevald, inte minst för yngre som kanske flyttar tillfälligt för att studera på annan ort eller flyttar till en annan stadsdel i de större städerna. Som redovisats i avsnitt 7.5.4 är det unga vuxna som flyttar mest. Det finns också utmaningar med att komma in i en ny församling. I vissa fall leder det till obesatta mandat när en förtroendevald flyttar och inte kan ersättas. Om någon som är mitt i livet känner till att flytt inte automatiskt leder till en förlust av sin förtroendepost, kanske detta skulle kunna bidra till att ytterligare intresserade personer vill tacka ja på frågan om att kandidera som förtroendevald. Möjligheten att kvarstå vid flytt är en åtgärd för att stärka delaktigheten.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att möjligheten att kvarstå som förtroendevald vid flytt ska utvidgas till att gälla även kyrkoråd i ett pastorat och kyrkofullmäktige. En förutsättning för utredningens förslag är att den förtroendevalda kan fortsätta att fullgöra sitt uppdrag och inte samtidigt har något förtroendeuppdrag i en annan församling eller pastorat. Förslaget ska genomföras genom en ändring i 33 kap. 10 § andra stycket 2 kyrkoordningen.

I likhet med argumentationen från den statliga demokratiutredningen bortser utredningen inte från väljarnas exklusiva rätt att välja sina företrädare, eftersom möjligheten att kvarbli endast gäller mandatperioden ut. Även om kyrkofullmäktige fattar

beslut av principiell betydelse eller av större vikt bör en ledamot som flyttat från kyrkofullmäktige under mandatperioden kunna delta i handläggningen av ett sådant ärende, även beslut om kyrkoavgiften.

Enligt doktrin och förarbeten har det ansetts att möjligheten att vara kvar i ett förtroendeuppdrag också ska innebära att det finns en praktisk möjlighet att göra detta.[335] Utredningen håller med om att det givetvis måste finnas en praktisk möjlighet att fullgöra uppdraget. Till detta kommer, enligt utredningen, tidigare överväganden kring kostnader in. Utredningen håller med om att möjligheten att efter flytt kvarbli i ett förtroendeuppdrag inte ska leda till ökade kostnader för det aktuella organet. En ersättare eller ledamot som väljer att sitta kvar kan inte förvänta sig ersättning för den ökade kostnad som flytten innebär.[336] Möjligheten att kvarbli ökar om det finns möjlighet att delta på distans, vilket fullmäktige kan besluta om. Vidare bör villkoren för ersättning anpassas efter detta. Utredningen menar att det ligger redan i kravet att ledamoten eller ersättaren kan fortsätta att fullgöra uppdraget, alltså att det inte bidrar till ökade kostnader för det aktuella organet.

Vidare har utredningen övervägt om en liknande möjlighet bör införas även på stiftsnivå. Någon sådan möjlighet har inte tidigare funnits. Det får dock antas vara mer sällan det skulle bli aktuellt att en förtroendevald flyttar från ett stift och samtidigt kan fullgöra sitt uppdrag som förtroendevald. Det kan vara svårt på grund av resor, ökade kostnader eller liknande. Möjligheten att sitta kvar ska, så som utredningen beskrivit ovan, inte innebära ökade kostnader. Utredningen ser ändå positivt på att förtroendevalda även i stiftsfullmäktige och stiftsstyrelsen får denna möjlighet att kvarbli i sitt förtroendeuppdrag på motsvarande sätt som på lokal nivå. Motsvarande krav föreslås gälla – alltså att den förtroendevalda inte har något förtroendeuppdrag på stiftsnivå, eller i en församling eller i pastorat, i ett annat stift. Det ska också vara praktiskt möjligt att kvarbli. Utredningen föreslår därför att en liknande bestämmelse införs i form av en ny tredje punkt i 33 kap. 10 § andra stycket kyrkoordningen.

11.3 Intygande om efterlevnad av kyrkoordningen

Utredningens förslag: Den som kandiderar i kyrkovalet ska intyga att vederbörande i sitt uppdrag åtar sig att följa Svenska kyrkans regelverk och beslut från kyrkans överprövningsinstanser, samt att verka i enlighet med Svenska kyrkans tro, bekännelse och lära.

Intygandet syftar till att förtydliga uppdraget som förtroendevald, vilket skapar en trygghet för kyrka, nomineringsgrupp och kandidat om att det finns en gemensam syn på uppdraget och kandidatens åtagande. Intygandet görs som ett tillägg i den befintliga kandidatförklaringen.

Skälen för förslaget

Som redogjorts för i avsnitt 5.2 är det en förutsättning att alla kyrkliga organ lojalt följer kyrkoordningen och de beslut som fattas med stöd av den. Detta förutsätter i sin tur att enskilda förtroendevalda har kunskap om den inomkyrkliga regleringen och vilka förväntningar som följer av ett förtroendeuppdrag. Inte minst är detta viktigt i förhållande till de som kandiderar i de direkta valen. Av denna anledning ser utred-

335 Jfr KsSkr 2019:4 s. 90.
336 Jfr CsSkr 1999:3 s. 2–232.

ningen ett värde i att det införs ett tillägg i den kandidatförklaring som samtliga personer som önskar kandidera i kyrkovalet måste underteckna för att få sättas upp på en nomineringsgrupps lista. Tillägget i form av ett intygande syftar till att tydliggöra att som förtroendevald i ett beslutande organ ingår att följa gemensamma ordningar och beslut, samt att verka i enlighet med Svenska kyrkans tro, bekännelse och lära, såsom dessa kommer till uttryck i kyrkoordningen och dess inledningstexter. Intygandet syftar vidare till att säkerställa att det finns en gemensam syn och förväntan på uppdraget och kandidatens åtagande. Även om intygandet i sig inte kan leda till några rättsverkningar, kan det utgöra ett kompletterande stöd för nomineringsgrupper som önskar agera mot en direktvald ledamot eller ersättare som agerar på ett illojalt sätt.

Som beskrivits är lojalitet mot kyrkoordningen en förutsättning för förtroendevaldas uppdrag. I undantagsfall förekommer dock att förtroendevalda inte agerar i enlighet med detta, samtidigt som det i vissa situationer saknas tillräckliga mekanismer för att hantera sådana fall. Utredningens utgångspunkt är att ansvarsutkrävande framför allt sker av väljarna i samband med kyrkovalet. För att upprätthålla tilltron och respekten för kyrkans demokratiska system är det samtidigt centralt att nomineringsgrupperna tar ansvar för sina kandidater och förtroendevalda. Olika nomineringsgrupper skiljer sig åt både vad gäller organisation, storlek och representation på olika nivåer. Detta kan i sin tur ge grupperna olika förutsättningar, motiv och möjligheter att hantera situationer då enskilda förtroendevalda inte agerar i enlighet med kyrkoordningen. Det tillägg som utredningen föreslår kan liknas vid en slags ”lojalitetsförklaring” eller ”uppförandekod” som kan utgöra ett stöd för nomineringsgrupperna i deras ansvar för sina ledamöter. Samtidigt med detta behöver, så som utvecklas närmare i avsnitt 11.5.3, även kyrkan arbeta på ett mer aktivt sätt för att utbilda förtroendevalda i Svenska kyrkans organisation och regelverk så att de förtroendevalda också vet vad de har att följa.

Förutom den diversifierade strukturen hos nomineringsgrupperna finns det även andra förutsättningar i kyrkan jämfört med det allmänna vad gäller de mer ”självreglerande” effekterna i det demokratiska systemet. Även om kyrkovalen i stor utsträckning är utformade efter samma principer som de allmänna valen, är det allmänna politiska systemet föremål för en mer kontinuerlig och ingående granskning från såväl medier som allmänhet. I praktiken är det främst i samband med kyrkovalen – det vill säga vart fjärde år – som kyrkans verksamhet och beslutsfattande blir föremål för en granskning som kan jämföras med den som sker inom det allmänna politiska systemet. Det finns visserligen vissa medier, medlemmar och andra engagerade som följer utvecklingen även mellan valen, men någon motsvarande kontinuerlig och bred granskning förekommer normalt inte. När granskning sker i samband med kyrkovalen riktas den dessutom i hög grad mot kyrkan som institution och dess samlade verksamhet, snarare än mot enskilda förtroendevalda på det sätt som ofta är fallet inom det allmänna politiska systemet. Inte minst utifrån det faktum att förtroendet för hela organisationen riskerar att påverkas av något som exempelvis händer i en enskild församling eller nomineringsgrupp, ser utredningen att det finns behov av ytterligare åtgärder för att säkerställa att det finns en ändamålsenlig tillsyn över organ och enskilda förtroendevalda. Utredningens medskick i detta avseende lyfts närmare i avsnitt 11.5.4.[337]

[337] Utredningen har diskuterat möjligheten att införa ett förslag om att nomineringsgrupper ska kräva utdrag från belastningsregistret för kandidater inför kyrkoval. Utredningen bedömer dock att ett sådant förslag skulle kunna ses som inskränkande av de demokratiska rättigheterna och att det är upp till nomineringsgrupperna att ”kontrollera” sina kandidater på det sätt som de finner mest ändamålsenligt.

Att samtliga kandidater ska underteckna en kandidatförklaring framgår av 38 kap. 28 § andra stycket kyrkoordningen. Detaljer om kandidatförklaringen finns vidare i de närmare bestämmelserna om direkta val.[338] Utredningen ser inte att nämnda förslag om att lägga till ett avsnitt i kandidatförklaringen på det sätt som föreslås föranleder behov av ändringar i kyrkoordningen. Däremot kan det behövas ett tillägg i de närmare bestämmelserna. Detta får dock kyrkostyrelsen bedöma i samband med att de närmare bestämmelserna ses över inför kyrkovalet 2029.

11.4 Medskick för ett ökat engagemang och fler förtroendevalda

11.4.1 Inledning

De beslutande organen utgörs av förtroendevalda som utses av Svenska kyrkans tillhöriga i fria direkta val. Den representativa demokratin ska präglas av en bred representation i de beslutande organen och möjlighet till ansvarsutkrävande. Som poängteras i kapitlets inledning är delaktighet och engagemang en förutsättning för kyrkan och den demokratiska strukturen. Att fler deltar som förtroendevalda är inte bara viktigt för att undvika obesatta mandat i de beslutande organen utan skapar också en mer dynamisk demokrati med bättre möjligheter att stå emot utmaningar.

De särskilda medskick som utredningen här för fram syftar till att bidra till ökade förutsättningar för engagemang och delaktighet, samt att fler människor ges möjlighet att åta sig uppdrag som förtroendevald. Det första medskicket är på ett mer generellt plan medan det andra sätter fokus på vikten av ungas förutsättningar, vilket utredningen ser som särskilt angeläget.

Utredningen kan inte peka ut exakt vilka aktiviteter som bör göras för att inom olika lokala förhållanden skapa bäst förutsättningar på lång sikt utan initiativen måste ske utifrån den lokala verksamheten. Nationell nivå och stiften måste bidra till att möjliggöra insatser genom att den lokala nivån ges utrymme och förutsättningar att arbeta med frågorna.

11.4.2 Demokratin är allas ansvar

Utredningens medskick: Ansvaret för en bred representation i de beslutande organen vilar till stor del på nomineringsgrupperna, men hela kyrkan behöver tillsammans ta ansvar för ett ökat engagemang och en fungerande demokrati.

Utredningen ser behov av att få fler förtroendevalda och en bredare representation i de beslutande organen. För att uppnå detta måste alla delar av kyrkan samverka.

Utredningens bedömning

Det gemensamma ansvaret för kyrkans verksamhet och demokrati innebär att i enlighet med principen om representativ demokrati och fria direkta val vilar ansvaret för en bred representation bland de förtroendevalda till stor del på nomineringsgrupperna. Men nomineringsgrupperna har inte ensamt ansvar utan hela kyrkan behöver tillsammans ta ansvar för ett ökat engagemang och en fungerande demokrati. Alla är delar av samma kropp där alla delar i kroppen har olika uppgifter. Olika uppdrag i kyrkan

338 Se SvKB 2024:2 5 §.

har en relation till varandra, alla uppgifter och kallelser behövs även om de inte är likadana eller utbytbara.

Utredningen lägger fram ett antal förslag som syftar till att skapa verktyg för nomineringsgrupperna i sitt arbete för en bred representation och att skapa förutsättningar för både nya och befintliga förtroendevalda. Det handlar bland annat om att införa ett intygande om efterlevnad av kyrkoordningen, 11.3, i syfte att skapa en samsyn och tydlighet kring uppdraget. En digitalisering av valgenomförandet och införande av gemensamma valsedlar, på det sätt som föreslås av utredningen i kapitel 20, ger också bättre förutsättningar för nomineringsgrupperna genom att möjliggöra att anmälan av kandidater kan ske närmare valet. Därmed ges mer tid att sammanställa kandidatlistorna och behoven av förändringar minskar. Utredningens medskick kring likvärdiga förutsättningar i kyrkovalet, avsnitt 9.9, syftar till en stärkt kommunikation mellan nomineringsgrupperna och medlemmarna kring gruppernas ställningstaganden och arbete. Ett minskat avstånd mellan medlemmarna och nomineringsgrupperna kan också göra det lättare för fler att ta klivet in som förtroendevald.

Nomineringsgruppernas ansvar kan också handla om ett internt arbete för att föra vidare kunskap om det demokratiska hantverket, genom exempelvis olika typer av mentorskap. Svenska Kyrkans Unga lyfter efter intervjuer med förtroendevalda att det är få som reflekterat över hur det demokratiska hantverket förs vidare, hur förtroendevalda kan dela sina kunskaper vidare med andra och att unga förtroendevalda upplever att introduktionen ofta är bristfällig.[339] Arbetssätt och rutiner både inom nomineringsgruppen och de beslutande organen behöver föras vidare men det behöver också säkras att de förtroendevalda har någon att föra kunskapen vidare till och att det görs på ett sätt som olika människor är mottagliga för. Det förutsätter också att inte bara de redan involverade får reda på vad demokratins arbete innebär.

Som beskrivits i avsnitt 7.5 följer formerna och motiven för engagemang i dag delvis andra mönster än för 20–30 år sedan. Mönstret innebär att fler engagerar sig utifrån enskilda sakfrågor som är viktiga för individen under en begränsad tid i livet, snarare än i form av ett mer långsiktigt och strukturellt engagemang. Tillsammans med de ekonomiska och demografiska förändringar som beskrivits i kapitel 7 kräver detta delvis en omställning i synen på engagemang och hur viljan till engagemang tas omhand. Det här är inte något nytt utan i olika grad lever och arbetar de flesta församlingar och enheter inom Svenska kyrkan under dessa förutsättningar redan i dag.

Att fler människor engageras på olika sätt ses som en grundförutsättning för att få fler att vilja och kunna åta sig uppdrag som förtroendevald och för att skapa en långsiktig hållbar bemanning av de beslutande organen. Inom kyrkan finns stor kunskap om mekanismer som skapar förutsättningar för engagemang och deltagande. Erfarenheter och kunskaper kan dock sannolikt i än högre grad nyttjas och delas.

Församlingen är kyrkans grundläggande enhet och det är där det gemensamma ansvaret tydligast framträder och möjliggör för människor att bli delaktiga. Kyrkoherden leder församlingen och är en nyckel i hur de formella och informella strukturerna fungerar i församlingen. De församlingar som har en mer uttalad strategi för hur olika kompetenser och roller ska samverka är också de som visar störst kunskap kring ideellt arbete, arbetar mer med rekrytering och handledning, ställer frågan om engagemang bredare och har fler kontaktytor.[340]

339 Svenska Kyrkans Unga, 2026.
340 Fransson, Bromander, von Essen, 2021 kap. 12.

De beslutande organens arbete ska utformas för att på bästa sätt främja delaktighet för de förtroendevalda. Ordförande i de olika organen är särskilt viktig för förutsättningarna inom dessa. Att skapa arbetsformer som främjar delaktighet kan exempelvis handla om att föra samman olika roller för arbete över ordinarie verksamhets gränser och att utifrån behov vid olika tidpunkter initiera aktiviteter utöver det som det beslutande organet är stadgat att genomföra. Olika initiativ behöver ske utifrån aktuella förutsättningar och behov.

Människor har olika anledningar till sin tillhörighet och deras relation till kyrkan kan se olika ut. Medan många har ett nära band till sin lokala församling har andra i stället – eller också – närmare till att identifiera sig med kyrkan som helhet. Anledningarna till engagemang är olika, människor har olika intressen, är aktiva på olika arenor och praktiserar sin tro i olika grad. Att möta upp människor utifrån olika förutsättningar ger möjlighet till en hög delaktighet och bred representation.

Ersättningsnivåer tenderar inte vara direkt relaterade till hur lätt eller svårt det är att hitta engagerade. Utredningen ser inte närmare på ersättningsnivåerna utan konstaterar att varje församling, pastorat och stift har rätt att själva besluta om arvoden och ersättningsnivåer, men att det tarvar en medvetenhet om hur dessa kan inverka på förståelsen av ett förtroendeuppdrag och relationen mellan olika roller.

11.4.3 Ungas representation

Utredningens medskick: Utredningen ser det som angeläget att få en ökad andel unga förtroendevalda i de beslutande och verkställande organen.

För att uppnå detta måste alla delar av kyrkan vinnlägga sig om att samverka och arbeta aktivt utifrån de kunskaper och erfarenheter som finns om engagemang bland unga.

Utredningens bedömning

Utredningen anser att Svenska kyrkan på olika sätt behöver arbeta för att få unga att vilja och våga engagera sig som förtroendevalda. Det utredningen för fram i avsnittet ovan gäller även de unga. Utredningens förslag om utökad möjlighet att stanna kvar som förtroendevald trots flytt, 11.2, syftar till att skapa bättre förutsättningar för unga att ha uppdrag som förtroendevald. Det gör även till viss del förslaget om en möjlighet till kortare mandatperiod i kyrkorådet, avsnitt 9.4.

Utredningen uppmanar speciellt nomineringsgrupperna och församlingarna att arbeta för en ökad representation av unga i de beslutande organen. Församlingen är inte hel utan barn och ungas närvaro och deltagande. Unga förtroendevalda ska delta på samma villkor som övriga förtroendevalda, det är viktigt att de unga inte blir ett särintresse eller används som ”alibi” i olika organ eller forum. Dock är det viktigt att se till särskilda förutsättningar som kommer av att vara just ung och att överväga olika insatser som kan främja och underlätta ungas deltagande. En sådan åtgärd kan exempelvis vara att se till att det finns minst två unga i olika forum. Det kan vara utmanande att kliva in som ensam ung i ett forum, och som visats i avsnitt 7.5.4 blir det ofta så att en ung som väljs in till ett uppdrag förväntas ta på sig fler uppdrag.

Även om de förtroendevalda i de beslutande organen är fokus för utredningen vill utredningen poängtera att ett demokratiskt engagemang inte ska vara begränsat till deltagande i de beslutande organen. Det finns olika sätt att påverka och delta i de demokratiska strukturerna. Svenska Kyrkans Ungas rapport från 2025 visar att unga

ofta undervärderar sitt engagemang. Endast de med ett engagemang som är mer strukturellt och passar in i det formella demokratiska systemet identifierar sig som engagerade. Det är också de som uppfattas som engagerade av omvärlden då de talar det ”vuxna språket”.[341] I rapporten lyfts också vikten av att hitta sätt att nå de unga som brinner för sakfrågor men inte brinner för eller ser hela sammanhanget. Rapporten ger konkret tips på tre frågor att ställa till ungdomar för att visa att det inte behöver vara så svårt att skapa deltagande hos unga, så länge det finns ett genuint intresse att välkomna dem in. Det handlar om att synliggöra drivkraften hos de unga genom att ställa frågorna *Är du engagerad för något? Finns det något som gör dig arg?* och *Finns det något som gör dig ledsen?*[342] Ungas representation är viktig i sig men att involvera unga och att unga ser att de involveras får också följdeffekter genom att det ökar möjligheten att attrahera unga till uppdrag som förtroendevald.

Stiften och nationell nivå ska främja och stötta församlingarnas arbete på ett sätt som ger den lokala nivån större utrymme att skapa ett meningsfullt arbete i den lokala demokratiska strukturen. Stiften och biskopen har en central roll i att stötta ledarskapet i församlingen, våga ha en dialog med församlingen kring hur det ser ut med relationerna mellan rollerna och möjligheten till delaktighet. Stiften möter ofta unga i deras engagemang och kan delge goda erfarenheter mellan församlingarna. Vissa stift har exempelvis särskilda ungdomsråd.

11.5 Medskick avseende de förtroendevaldas utsatthet och tillsyn av förtroendevalda

11.5.1 Inledning

I avsnitt 7.6 beskrivs utmaningar kring hur olika utvecklingar i samhället skapar en större utsatthet för de förtroendevalda. Utredningen konstaterar att frågan om de förtroendevaldas utsatthet är av stor vikt att ta på allvar, både för de enskilda personer som drabbas och för kyrkan som helhet. Kyrkan har också ett ansvar att pastoralt stötta de förtroendevalda som utsätts för hot eller otillbörlig påverkan. Hur Svenska kyrkan talar om och arbetar med sin demokrati är viktigt för att bibehålla en bred uppslutning kring de demokratiska processerna. Olika utmaningar för det demokratiska styret i Sverige får också återverkningar för Svenska kyrkan.

Utredningen lyfter flera förslag som på olika sätt syftar till att stärka den demokratiska processen och de förtroendevaldas förutsättningar. Men utredningen konstaterar att det utöver detta finns behov av ytterligare fortsatt arbete kring förtroendevaldas utsatthet och tillsynen av förtroendevalda, som ligger utanför ramarna för denna utredning. För att stärka de förtroendevalda i sin roll och öka förståelsen för uppdraget ser utredningen också behov av en likvärdig grundläggande utbildning.

341 Svenska Kyrkans Unga, 2026.
342 Svenska Kyrkans Unga, 2026.

11.5.2 Förtroendevaldas utsatthet och säkerhet

Utredningens medskick: Utredningen konstaterar att det finns behov av att säkra ett mer systematiskt arbete, för att motverka förtroendevaldas utsatthet och förebygga otillbörlig påverkan och hot mot förtroendevalda. Det utredningen särskilt ser behov av är att tydliggöra mandat och ansvar för arbetet med säkerhet och informationssäkerhet, samt vidare utreda åtgärder för att motverka otillbörlig påverkan och infiltration.

Utredningens bedömning

Utmaningar relaterade till säkerhet och brottslighet måste mötas av kyrkan samlat. Den tekniska utvecklingen skapar andra möjligheter för organiserad brottslighet att påverka förtroendevalda och kyrkans organisation. Det är av största vikt för den demokratiska strukturen och det demokratiska samtalet att de förtroendevaldakan agera i sin roll och uttala sig i olika frågor. Organiserad brottslighet som arbetar genom infiltration och påverkan av den demokratiska processen utgör ett reellt hot för kyrkans demokrati och måste bemötas med aktivt arbete. Det får följder inte bara för det demokratiska systemets legitimitet utan enskilda personer och kyrkans hela verksamhet och ekonomi.

Inom kyrkan pågår ett aktivt arbete kring säkerhetsfrågor men utredningen ser utifrån samhällsutvecklingen behov av att säkra ett än mer systematiskt arbete kring frågor om förtroendevaldas utsatthet och säkerhet. Utifrån de möjligheter som finns för den organiserade brottsligheten i dag behöver kyrkan se över behovet av olika former av kontrollsystem i syfte att avskräcka och försvåra brottslighet.

Rollen som förtroendevald har på flera sätt blivit mer komplex och ansvarsfull. Många enheter har blivit större vilket gör att beslut omfattar fler människor, större ekonomiska resurser och kräver ökad kunskap om ett större antal frågor. Flera riktlinjer från nationell nivå ställer också krav på den lokala nivån som kan göra det svårt att ha en öppen och välkomnande miljö. Det kan handla om säkerhetskrav som kanske i många fall är nödvändiga men i den nationella nivåns beslut behöver delaktigheten på den lokala nivån alltid vara ett perspektiv som beaktas. Det krävs en ökad medvetenhet i samordning och prioritering rörande förutsättningar och utsatthet för förtroendevalda. Infiltration genom påverkan på en förtroendevald behöver inte ske genom att personer väljs in i syfte att påverka utan kan lika väl ske när den förtroendevalda innehaft sitt uppdrag en tid.

Utredningens uppdrag innefattar inte att utreda frågor kring om utformningen av säkerhetsarbetet, men utredningen ser att analysen av förutsättningarna föranleder vissa medskick. Otillräckliga kontrollsystem och ett inte tillräckligt systematiskt informationssäkerhetsarbete utgör en risk för den demokratiska strukturen. I arbetet behöver de teologiska och demokratiska avvägningarna rikta in sig på hur ett gemensamt ansvar kan förtydligas och resurser prioriteras på ett sätt som gör faktisk skillnad. Som det uttrycks i utredningen om stärkt stiftssamverkan:

> Samtidigt är det hög tid för ökad förståelse om en tid då ett gemensamt ansvar behöver tas och resurser delas. Även om just min församling eller mitt stift har möjligheter att verka på egen hand flera år framöver, är det närmast ansvarslöst att inte verka tillsammans. Utredningen menar att större tillit behöver utvecklas mellan enheter i Svenska kyrkan och mellan nivåerna. Det behövs en tilltro till andra och minskad ängslighet och inåtblickande. Samverkan kan öka kvaliteten och kreativiteten och nya

> arbetssätt. Att skapa en kultur, en anda, som blir ett ”tillsammanskap”, som inte beror på att alla tänker lika i alla frågor, utan som bärs av en gemensam kallelse som kyrka. [343]

Mot bakgrund av det som nämnts ovan ser utredningen att det finns behov av att tydliggöra mandat och ansvar för arbetet kring säkerhet och informationssäkerhet samt vidare utreda åtgärder för att motverka otillåten påverkan och infiltration.

11.5.3 Utbildning för förtroendevalda om Svenska kyrkans demokratiska struktur

Utredningens medskick: Den nationella nivån bör tillsammans med stiften ta ett ökat ansvar för samordning av utbildning för förtroendevalda. Utredningen ser ett behov av att alla förtroendevalda i Svenska kyrkans beslutande och verkställande organ ges en likvärdig grundläggande utbildning om Svenska kyrkans organisation och regelverk, som ger den förtroendevalde förståelse för sitt uppdrag och ansvar samt för hur de olika rollerna inom det gemensamma ansvaret samspelar.

Utredningens bedömning

En av de övergripande delarna i utredningens målbild är en sammanhållen kyrka. En del i detta är att det ska finnas en tydlighet i de olika nivåernas ansvar och relationen mellan dem, att det finns en samsyn kring den demokratiska strukturen. Som beskrivits i avsnitt 5.2.2 och 10.6 finns ingen formell koppling mellan de beslutande organen på lokal, regional och nationell nivå i Svenska kyrkan. Andra kopplingar finns, exempelvis genom att flera av de förtroendevalda är valda till beslutande organ på olika nivåer.

Nomineringsgruppernas struktur är diversifierad och även de förtroendevalda har olika förförståelse för uppdraget. Att människor har olika vägar att inträda som förtroendevald är positivt, men det kan ha bäring på förståelsen av sitt uppdrag och göra att det saknas en samsyn kring uppdraget. En strävan efter en ökad delaktighet kräver en gemensam förståelse av det gemensamma ansvaret och vad det betyder för de olika organen och rollerna. Ett tydliggörande av rollen som förtroendevald, och hur olika den rollen kan se ut, ämnar skapa bättre möjligheter att engagera fler och ge förutsättningar att stanna kvar i uppdraget genom en ökad trygghet och stabilitet, samt stärkt tillit mellan olika parter.

Det finns i dag en mängd olika utbildningar som riktar sig till de förtroendevalda. Utredningen ser behov av en samordning av vilken kunskap som de förtroendevalda har behov av. Utredningen bedömer att ökad kunskap om Svenska kyrkans demokratiska organisation kan bidra till att skapa en ökad förståelse för sin egen och andras uppdrag. Detta bidrar i sin tur till en mer sammanhållen kyrka genom en förståelse för helheten. Tilltro till de demokratiska strukturerna kräver att det finns en förståelse för hur beslut fattas och organisationen fungerar. En ökad kunskap syftar, tillsammans med förslaget under avsnitt 11.3 samt medskicken under 11.5.2 och 11.5.4 även till att stärka de förtroendevalda i sin roll och motverka fall då förtroendevalda av olika anledningar inte agerar i enlighet med kyrkoordningen.

[343] SKU 2024:1 Att kroka arm – om utökad stiftssamverkan.

11.5.4 Tillsyn över organ och enskilda förtroendevalda

Utredningens medskick: Utredningen ser behov av att frågor kring tillsyn över förtroendevalda utreds vidare, för att hitta ändamålsenliga verktyg i situationer då enskilda förtroendevalda och/eller ett kyrkligt organ inte agerar i enlighet med Svenska kyrkans regelverk eller inte följer beslut från kyrkans överprövningsinstanser.

Utredningens bedömning

Som nämnts i avsnitt 5.2 och 10.3 är möjligheterna att agera mot kyrkliga organ eller enskilda förtroendevalda som inte följer Svenska kyrkans gemensamma ordning och beslut begränsade. De möjligheter som finns – att till exempel inskränka bidrag eller slå ihop församlingar – utgör trubbiga instrument som inte bara påverkar det organ som inte följt kyrkoordningen, utan hela församlingen. Frågan om möjligheten att införa sanktioner i kyrkoordningen har väckts och diskuterats vid ett flertal tillfällen sedan relationsändringen. Några konkreta förslag om sanktioner har dock inte lagts fram. Som framhållits i avsnitt 2.4 har det inte varit möjligt för utredningen att närmare analysera frågor som rör tillsyn och ändamålsenligheten av nuvarande regelverk. Oaktat detta anser utredningen att frågan om kyrkoordningens ställning och auktoritet behöver lyftas fram. En förutsättning för en hållbar demokratisk struktur är att alla delar av trossamfundet följer kyrkoordningen och beslut som fattas av Svenska kyrkans överprövningsinstanser.

På senare tid finns flera exempel på fall där beslut av en överprövningsinstans inte efterföljts eller där kyrkliga organ har agerat på ett sätt som av många upplevts som problematiskt. Det är enligt utredningen svårt att veta om det som uppmärksammats är tillfälligheter eller om det blivit vanligare att gemensamma beslut och ordningar inte följs. Konsekvenserna av det sistnämnda är svårt att överblicka, men ytterst finns det en risk för att tilliten till hela den demokratiska strukturen ifrågasätts om inte de som fått i uppdrag att representera väljarna inte följer kyrkans gemensamma stadgar. Det riskerar också att leda till splittring om inte samtliga enheter följer det som utgör det grundläggande regelverket. Utredningen anser således att frågan om kyrkoordningens ställning och auktoritet, och inte minst stiftens möjligheter att agera både ifall enskilda organ och/eller enskilda förtroendevalda agerar på ett sätt som strider mot kyrkoordningen, skulle behöva utredas vidare.

Dock ser utredningen att det finns både anledning och möjlighet att redan nu föreslå ett tillägg i den kandidatförklaring som samtliga personer som önskar kandidera i kyrkovalet måste underteckna, så som redogjorts för i avsnitt 11.3. På så sätt kan den som kandiderar till att bli förtroendevald i de direkta valen uppmärksammas på att ett uppdrag som förtroendevald innebär att man också har att följa gemensamma ordningar och beslut. Samtidigt med detta behöver, så som beskrivits i avsnitt 11.5.3 även organisationen i stort arbeta på ett mer aktivt sätt för att utbilda förtroendevalda i Svenska kyrkans organisation och regelverk. Utredningen konstaterar att det är svårt att reglera bort nödlägen, och av den anledningen är det än viktigare att på olika sätt i stället arbeta förebyggande, vilket ovan nämnda förslag syftar till.

Utredningen konstaterar sammanfattningsvis att vikten av gemensamma spelregler möjligen blivit än viktigare mot bakgrund av hur såväl samhället som kyrkan utvecklats. En gemensam syn på den demokratiska strukturens ställning och att de som verkar i den demokratiska strukturen följer kyrkoordningen är centralt för att det demokratiska systemet ska upprätthållas.

11.6 Ikraftträdande

Ändringarna i kyrkoordningen ska träda i kraft den 1 januari 2028. Ändringarna kräver inte att de beslutande organen eller andra organ behöver vidta några särskilda förberedelser eller liknande inför att regeländringarna träder i kraft. Bestämmelserna kommer att kunna tillämpas för första gången inför kyrkovalet 2029. Några övergångsbestämmelser bedöms inte som nödvändiga.

11.7 Konsekvenser för barn

Utredningen har gjort en samlad barnkonsekvensanalys för samtliga förslag som redovisas ovan i avsnitt 9.11.

11.8 Övriga konsekvenser

11.8.1 Ekonomiska konsekvenser

Utredningens förslag innebär inte några strukturella förändringar i organisation eller ekonomi utan syftar främst till ett mer medvetet arbete vilket ytterst syftar till att kunna upprätthålla och utveckla de verksamheter som bedrivs och den demokratiska strukturen.

Utredningens förslag och medskick kan innebära vissa omprioriteringar och att det krävs utökade personella resurser inledningsvis, men utredningen bedömer att detta ryms inom ordinarie verksamhets ramar. På en övergripande nivå på längre sikt bedöms förslagen och medskicken även bidra till möjligheter att göra ekonomiska besparingar, då fler engagerade och ideella kan bidra under goda förutsättningar. Detta är dock inte möjligt att i dag göra en ekonomisk beräkning av.

Att införa ett intygande om efterlevnad av kyrkoordningen i kandidatförklaringen bedöms inte kräva några omfattande resurser, utifrån att kandidatförklaringen redan finns och att den därtill granskas och – om så anses nödvändigt – uppdateras inför varje nytt kyrkoval.

Att möjligheten att vara kvar i ett förtroendeuppdrag vid flytt utökas till förtroendevalda i kyrkoråd i ett pastorat, kyrkofullmäktige, stiftsstyrelsen och stiftsfullmäktige innebär ökad flexibilitet och minskad risk för obesatta mandat. Möjligheten gäller under förutsättning att den förtroendevalda kan fullgöra sitt uppdrag och ska inte leda till ökade kostnader för det aktuella organet. En ersättare eller ledamot som väljer att sitta kvar mandatperioden ut trots flytt kan inte förvänta sig ersättning för den ökade kostnad som flytten innebär. Det är en nödvändig begränsning av möjligheten att sitta kvar – att det tas hänsyn även till de ekonomiska konsekvenserna – för hållbarheten för det aktuella organet.

11.8.2 Delaktighet och en sammanhållen kyrka

En utgångspunkt för utredningen är att främja en sammanhållen kyrka och en ökad delaktighet. En del av detta är en ökad tydlighet kring den demokratiska organisationen, de olika nivåernas ansvar och relationen mellan dem. Utredningens förslag och medskick syftar till en ökad förståelse kring kyrkans demokratiska organisation vilket bidrar till en ökad sammanhållning.

AVDELNING IV

DE BESLUTANDE ORGANEN

12 Kyrkofullmäktige och stiftsfullmäktige

12.1 Utredningens uppdrag och utgångspunkter

De beslutande organen är grundstenar i Svenska kyrkans demokratiska strukturer. Utredningens övergripande syfte är att säkra och utveckla den demokratiska styrningen i Svenska kyrkan för framtiden och utreda hur den kan tryggas och upprätthållas även under förändrade omständigheter som minskade medlemsantal, förändrad demografi och ekonomi. Här i avdelning IV behandlas direktivens frågor om de beslutande organen.

Enligt direktiven ska utredningen ta ställning till ändamålsenlig storlek på de beslutande organen och vissa frågor om kyrkomötet. I direktiven lyfts det bland annat fram att antalet ledamöter i kyrkofullmäktige har diskuterats i kyrkomötet vid flera tillfällen. När frågan behandlades av kyrkomötet 2023 konstaterade organisationsutskottet att många församlingar har svårt att tillsätta samtliga mandat och att det var bra att frågan uppmärksammades och diskuterades. Obesatta mandat innebär att väljare har röstat på en nomineringsgrupp som sedan inte har tillräckligt med förtroendevalda för att fylla alla mandat gruppen har fått i valet. Dessutom ökar de obesatta mandaten under mandatperioden, eftersom vissa förtroendevalda avslutar sitt uppdrag i förtid, utan att kunna bli ersatta. Ytterst kan det leda till icke-beslutsföra kyrkofullmäktige.

En utgångspunkt för utredningen är att fler förtroendevalda behövs för att undvika obesatta mandat, men också för en mer dynamisk demokrati som är långsiktigt hållbar och legitim. Kyrkovalet handlar inte bara om att få de demokratiska organen på plats, utan även om tillhörighet och delaktighet. För att uppnå en högre delaktighet krävs att regelverk och arbetssätt underlättar för fler att kunna delta i den demokratiska processen. Det är i församlingen – den grundläggande enheten – som det är viktigast med ett ökat engagemang genom fler förtroendevalda för att kunna säkra och utveckla den demokratiska styrningen.

Svenska kyrkans stift har olika förutsättningar vad gäller geografi, ekonomi och demografi. Antalet medlemmar i respektive stift skiljer sig också åt, liksom indelningen i församlingar, pastorat och kontrakt. Därför varierar stiftsfullmäktiges storlek. Demografin och antalet medlemmar kommer inte att utvecklas i samma takt, vilket medför olika utmaningar för stiften.

En utgångspunkt utredningen är att det bör vara möjligt att beakta förutsättningarna i församlingar, pastorat och stift när det gäller att besluta om de beslutande organens storlek. I fråga om kyrkofullmäktiges storlek och roll som beslutande organ, finns det i vissa fall en utmaning med att få en balans i förhållande till kyrkorådets storlek och styrelseroll.

Utredningen har valt att analysera kyrkofullmäktige och stiftsfullmäktige gemensamt. Kyrkomötet analyseras för sig, dels för att utredningens direktiv har fler frågor om kyrkomötet, dels för att förutsättningarna är annorlunda för den nationella nivån. I detta kapitel ges en beskrivande bakgrund om kyrkofullmäktige och stiftsfullmäktige inför utredningens överväganden och förslag som finns i kapitel 13. Kyrkomötet och dess förutsättningar beskrivs i kapitel 14, medan utredningens förslag som rör kyrkomötet presenteras i kapitel 15.

12.2 Kyrkofullmäktige

12.2.1 Kyrkofullmäktiges roll och uppdrag

Kyrkofullmäktige har som högsta beslutande organ i församlingar och pastorat en central roll i Svenska kyrkans demokratiska struktur.[344] I avsnitt 5.2.3 och 5.2.4 beskrivs församlingarnas uppdrag och hur kyrkofullmäktige är en del av den demokratiska strukturen på lokal nivå.[345] Kyrkofullmäktige ska fatta beslut i principiella ärenden och i ärenden som på annat sätt är av större vikt, exempelvis:

- godkännande av församlingsinstruktion,
- fastställande av lokalförsörjningsplan,
- mål och riktlinjer för verksamheten,
- budget, kyrkoavgift och andra viktiga ekonomiska frågor,
- val av ledamöter och ersättare i kyrkoråd, församlingsråd och valnämnd,
- val av revisorer, grunderna för ersättning åt förtroendevalda och revisorer,
- fastställande av årsredovisningens resultat- och balansräkning och
- ansvarsfrihet.[346]

Uppräkningen är inte uttömmande, men visar att det rör sig om frågor av mer grundläggande natur eller generell omfattning. Kyrkoherden har rätt att delta i överläggningarna i fullmäktige och få sin mening antecknad i protokollet, men får inte delta i besluten.[347] Även kyrkorådet och kyrkoherden har beslutanderätt.[348] Kyrkofullmäktige kan också delegera beslutanderätten till kyrkorådet, men inte frågor av principiell betydelse eller större vikt.[349]

Kyrkofullmäktige får besluta i ärenden som väckts av kyrkorådet, genom en motion från en ledamot, av kyrkostyrelsen, stiftsstyrelsen eller av domkapitlet, samt i vissa fall av revisorerna.[350] Kyrkorådet ska bereda ärenden inför beslut, förutom i vissa undantagsfall.[351] Församlingsrådet ska få yttra sig i ärenden som rör församlingen.[352]

Kyrkofullmäktiges sammanträden är offentliga.[353] Det är kyrkofullmäktige som självt får bestämma om när ordinarie sammanträden ska hållas. Dessutom ska det hållas ett sammanträde när kyrkorådet eller minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter begär det eller när ordföranden anser att det behövs.[354] Det är vanligt att kyrkofullmäktige sammanträder två gånger per år – vår och höst – för att kunna fatta beslut i rätt tid om budget och årsredovisning, samt om ansvarsfrihet för kyrkorådet.

344 2 kap. 7 § första stycket och 3 kap. 1 § kyrkoordningen. Församlingar som ingår i ett pastorat har inte något ”eget” högsta beslutande organ eftersom de inte har ansvar för de beslut som fattas av ett sådant organ. Hovförsamlingen har en kyrkostämma som beslutande organ.
345 Där beskrivs även kortfattat vad som gäller för Svenska kyrkan i utlandet.
346 3 kap. 2 § kyrkoordningen.
347 3 kap. 20 § kyrkoordningen.
348 2 kap. 7 § andra stycket kyrkoordningen.
349 3 kap. 3 § kyrkoordningen.
350 3 kap. 21 § kyrkoordningen.
351 3 kap. 22–26 §§ kyrkoordningen.
352 3 kap. 22 § kyrkoordningen.
353 3 kap. 28 § kyrkoordningen.
354 3 kap. 9 § kyrkoordningen.

12.2.2 Kyrkofullmäktiges storlek

12.2.2.1 Gällande bestämmelser om kyrkofullmäktiges storlek

Kyrkofullmäktige bestämmer själv hur många ledamöter fullmäktige ska ha enligt 3 kap. 5 § kyrkoordningen. Bestämmelsen anger endast det minsta antal ledamöter som ska finnas i relation till antalet röstberättigade. Detta antal kallas ofta i detta betänkande för ”miniminivån” eller ”minimiantalet”. Det står alltså kyrkofullmäktige fritt att besluta om det ska väljas fler ledamöter än minimiantalet. Vad som sägs om församlingar gäller även för pastorat.[355] Kyrkofullmäktige ska bestå av ett udda antal som är

– minst 15 ledamöter i församlingar med högst 5 000 röstberättigade,
– minst 25 ledamöter i församlingar mellan 5 001–20 000 röstberättigade, och
– minst 35 ledamöter i församlingar med över 20 000 röstberättigade.

Antalet ersättare ska utgöra hälften av det antal platser som varje nomineringsgrupp får i fullmäktige. Decimaltal avrundas till närmast högre hela tal. Det ska alltid utses minst två ersättare från varje nomineringsgrupp som har ett mandat.[356] Om kyrkofullmäktige beslutar att antalet ledamöter ska ändras, ska beslutet för att gälla ha anmälts till stiftsstyrelsen senast den 1 mars under valåret.[357] Motsvarande gäller för interimsdelegerade, men då gäller att om någon anmälan inte har gjorts ska stiftsstyrelsen fatta beslut om antalet ledamöter.[358]

12.2.2.2 Tidigare behandling av frågan om kyrkofullmäktiges storlek

Före den strukturreform som genomfördes inför kyrkovalet 2013 gällde följande nivåer för det minsta antalet ledamöter i kyrkofullmäktige:[359]

– 15 i församlingar med högst 5 000 röstberättigade,
– 19 i församlingar med över 5 000 till och med 10 000 röstberättigade,
– 25 i församlingar med över 10 000 röstberättigade.

För de samfällda kyrkofullmäktige som då fanns, gällde för det minsta antalet ledamöter:[360]

– 15 i samfälligheter med högst 5 000 röstberättigade,
– 25 i samfälligheter med över 5 000 till och med 20 000 röstberättigade,
– 35 i samfälligheter med över 20 000 till och med 40 000 röstberättigade,
– 45 i samfälligheter med över 40 000 röstberättigade.

När regelverket ändrades och det inte längre skulle finnas samfällda kyrkofullmäktige, utan både självständiga församlingar och pastorat skulle ha ett kyrkofullmäktige, noterade kyrkostyrelsen att det var olika minimiantal för antalet ledamöter för kyrkofullmäktige i självständiga församlingar, respektive samfällda kyrkofullmäktige. Kyrkostyrelsen konstaterade vidare att de nya bestämmelserna skulle innebära att de

355 Av 3 kap. 1 § kyrkoordningen framgår att det som sägs om församling i 3 kap. kyrkoordningen – som handlar om kyrkofullmäktige – även då ska gälla pastorat. I vissa fall används här också begreppet enhet.
356 3 kap. 5 § tredje stycket kyrkoordningen. Hur ersättare utses regleras i 38 kap. 66 § kyrkoordningen, men om kan ingen ersättare utses på det som beskrivs där utses inte någon ersättare.
357 3 kap. 6 § kyrkoordningen.
358 3 kap. 6 § andra stycket kyrkoordningen jfr. med 37 kap. 30 a § kyrkoordningen.
359 Antalet framgick av dåvarande 3 kap. 8 § kyrkoordningen. Strukturreformen beskrivs närmare i bland annat kyrkostyrelsens skrivelse KsSkr 2012:5 *Strukturfrågor* och i SKU 2011:2 *Närhet och samverkan*.
360 Antalet framgick av dåvarande 3 kap. 52 § kyrkoordningen.

största församlingarna och pastoraten efter strukturreformen skulle kunna ha minst 35 ledamöter i stället för minst 45 ledamöter. Kyrkostyrelsen uttalade att minimiantalet justerades nedåt med hänsyn till att det inte skulle finnas någon valkretsindelning vid framtida val till kyrkofullmäktige. När det fanns en uppdelning på flera valkretsar krävdes det, menade kyrkostyrelsen, fler mandat för att även mindre nomineringsgrupper skulle bli representerade och för att nå en rättvis fördelning av mandaten mellan nomineringsgrupperna i en samfällighet som helhet.[361] Det gavs ingen särskild motivering till förändringen när det gäller församlingar med över 5 000 till och med 10 000 röstberättigade.

Redan innan denna ändring trädde i kraft föreslog kyrkomötet en uppföljning av de förändrade kraven efter valet 2013.[362] En slutsats av den uppföljning som gjordes till kyrkomötet 2015 var att de ändrade minimikraven inte visat sådana problem som motiverade att åter ändra bestämmelserna om kyrkofullmäktiges storlek.[363] Vid kyrkomötet 2023 uppkom frågan om kyrkomötets storlek på nytt. Organisationsutskottet lyfte då bland annat att frågor kring obesatta mandat är komplexa och behöver utredas, samt noterade att kyrkostyrelsen avsåg att tillsätta en utredning om kyrkans demokrati, alltså denna utredning.[364]

12.2.2.3 Hur nivåerna bestäms

Uttaget av antalet röstberättigade medlemmar – som ligger till grund för hur många mandat kyrkofullmäktige behöver ha som minst – görs den första oktober året innan valåret. Det innebär att församlingar på gränsen mellan två miniminivåer riskerar att hamna i en högre eller lägre nivå än vad de skulle gjort om beräkningen gjorts utifrån antalet röstberättigade närmare kyrkovalet. Inför kyrkovalet 2025 fanns det som exempel en församling som den första oktober 2024 hade 5 003 röstberättigade, men som vid kontrolluttaget i mars 2025 hade strax under 5 000 röstberättigade. Den församlingen behövde alltså ha ett kyrkofullmäktige med minst 25 ledamöter, alltså tio fler än om uttaget gjorts närmare inpå kyrkovalet. Exemplet visar på stora konsekvenser för församlingar nära en viss nivå för minsta antal ledamöter. För att kunna förbereda valet på ett bra sätt är det inte möjligt att flytta fram nämnda datum.

12.2.2.4 Antal kyrkofullmäktige med respektive miniminivå

I tabell 24 nedan visas antal enheter – självständiga församlingar och pastorat, tillika ekonomiska enheter – och hur de fördelas för de olika miniminivåerna för kyrkofullmäktige under åren 2017, 2021 och 2025.

361 KsSkr 2012:5 s. 131.
362 Motion 2013:28, betänkande O 2013:6.
363 Kyrkostyrelsens skrivelse KsSkr 2015:2 *Årsredovisning för Svenska kyrkans nationella nivå 2014*. Vid kyrkomötet 2015 avslogs en motion om en utredning av kyrkofullmäktiges storlek, se O 2015:4.
364 O 2023:8.

Tabell 24. Antal enheter med respektive miniminivå

Miniminivå	Antal enheter 2017	Antal enheter 2021	Antal enheter 2025
15	291	280	291
25	271	261	231
35	52	51	49
Totalt antal enheter	**614**	**592**	**571**

Kommentar: Tabellen visar antal enheter inom de olika miniminivåerna för kyrkofullmäktige 2017, 2021 och 2025.
Källa: data från kyrkostyrelsens valkansli.

12.2.2.5 Utblick mot de nordiska systerkyrkorna och Sveriges kommuner

Kyrkofullmäktiges och gemensamma kyrkofullmäktiges storlek i den finska kyrkan

Den finska kyrkans organisation beskrivs i avsnitt 6.3. År 2026 ändrades bestämmelserna om antal ledamöter i kyrkofullmäktige och gemensamma kyrkofullmäktige (fullmäktige för de församlingar som ingår i en samfällighet) i den finska kyrkan. Varje beslutande organ ska som minst ha ett visst antal ledamöter som bestäms utifrån antalet medlemmar vid ingången av valåret. Det går att besluta om ett högre antal, så länge det är ett ojämnt antal. Minimiantalet har justerats nedåt i vissa fall.[365] De nya minimigränserna ökar stegvis och börjar med de minsta självständiga församlingarna med 2 000 medlemmar eller färre som minst ha nio ledamöter i kyrkofullmäktige. De största församlingarna, med över 80 000 medlemmar, ska som minst ha 45 ledamöter. Samfälligheter med högst 10 000 medlemmar ska ha minst 19 ledamöter och de största samfälligheterna med över 300 000 medlemmar ska ha minst 69 ledamöter i det gemensamma kyrkofullmäktige.

Storleken på menighetsråden i den norska kyrkan och i den danska kyrkan

Som beskrivits i avsnitt 6 ovan har den norska kyrkan och den danska kyrkan en delvis annan organisation än Svenska kyrkan. Menighetsrådet som är beslutande och verkställande organ på lokal nivå, är det som ändå mest liknar kyrkofullmäktige. I den norska kyrkan har menighetsråden fyra, sex, åtta eller tio valda ledamöter. Därtill är församlingsprästen (soknepresten) självskriven ledamot.[366] I den danska kyrkan har menighedsråden som minst fem valda ledamöter i församlingar med högst 1 000 medlemmar, därefter ytterligare en ledamot per påbörjat ytterligare tusental, dock maximalt 15 valda ledamöter.[367] Även kyrkoherden och prästerna i församlingen är ledamöter i menighedsrådet.

Kommun- och regionfullmäktiges storlek

Kommuner med högst 8 000 röstberättigade ska ha minst 21 ledamöter i kommunfullmäktige. Regionfullmäktige ska som minst ha 31 ledamöter i regioner med högst 140 000 röstberättigade. Antalet ökar därefter i steg beroende på antalet röstberättigade invånare. I de största kommunerna med över 600 000 röstberättigade är det minsta antalet 101 ledamöter i kommunfullmäktige. År 2014 ändrades det minsta antalet ledamöter i kommunfullmäktige. Minskningen motiverades med det grundläg-

365 3 kap. 26 och 45 §§ kyrkoordningen (657). Ändringen finns i ändringsförfattningen 1103/2025.
366 3 kap. 9 § kirkeordning for Den norske kirke.
367 2 § menighedsrådsloven. För gemensamma menighedsråd kan det vara fler ledamöter.

gande förhållningssättet i kommunallagen att ge kommuner och regioner ett stort utrymme att organisera arbetet på det sätt som passar dem bäst. Det underströks också att det var en möjlighet att besluta om ett minskat fullmäktige och inte någon skyldighet.[368] Under senare år har flera kommuner minskat antalet ledamöter. Jämfört med utvecklingen i Svenska kyrkan har varje kyrkoval också inneburit ett minskat antal ledamöter i kyrkofullmäktige, samtidigt som antalet medlemmar har minskat i Svenska kyrkan främst under 2000-talet. Även antalet enheter har minskat, vilket beskrivs i avsnitt 7.4.

12.2.3 Närhet mellan förtroendevalda och röstberättigade

Som ett demokratiskt mått för att studera närheten mellan förtroendevald och väljare jämförs hur många röstberättigade det finns per förtroendevald. Utifrån olika teoretiska representationsmodeller, har röstberättigade bättre förutsättningar att komma i kontakt med förtroendevalda i sin valkrets, ju färre väljare det går på en förtroendevald. Närhet till väljare handlar dock om fler saker som representativitet och vilken möjlighet de förtroendevalda har att träffa väljarna. Eftersom det är ett stort antal kyrkofullmäktige och det görs indelningsändringar kontinuerligt är det svårt att se någon generell utveckling vad gäller detta mått. Måttet har dock – generellt sett – varit lägst för enheter med färre än 5 000 medlemmar och högre bland de största enheterna.

12.2.4 Kyrkofullmäktige som är större än miniminivån

Kyrkofullmäktige får själv besluta om antal ledamöter i kyrkofullmäktige. Det finns ingen begränsning av antalet, förutom respektive miniminivå. Tabellen nedan visar antalet kyrkofullmäktige som har beslutat om ett högre antal ledamöter än miniminivån. Det visar att det är flest andel kyrkofullmäktige i den lägsta nivån (minimigräns 15 ledamöter) som har beslutat om ett högre antal ledamöter än det minsta antalet de måste ha, mer än en tredjedel inför kyrkovalet 2025. Det har dock skett en viss minskning av andelen enheter som har ett högre antal mandat än miniminivån för mandatperioden 2026–2029.

Tabell 25. Antal enheter med fler mandat än miniminivån

Minimi-nivå	Antal enheter med fler mandat än miniminivån			Andel enheter med fler mandat än miniminivån		
	2017	2021	2025	2017	2021	2025
15	135	115	99	46,39 %	41,07 %	34,14 %
25	50	36	33	18,45 %	13,79 %	14,35 %
35	12	10	10	23,08 %	19,61 %	20,41 %
Totalt	**197**	**161**	**142**	**32,08 %**	**27,20 %**	**24,96 %**

Kommentar: Tabellen visar antal kyrkofullmäktige som valt att besluta om fler mandat, det vill säga fler mandat än miniminivån, och hur stor andel dessa utgör i förhållande till det totala antalet kyrkofullmäktige/enheter.
Källa: Tabellen baseras på data från kyrkostyrelsens valkansli.

[368] Prop. 2013/14:5 *Vital kommunal demokrati* s. 18.

I tabellen nedan redogörs det för hur många enheter som har beslutat om fler mandat som också har haft obesatta mandat efter kyrkovalen 2017–2025. Tabellen visar att antalet med obesatta mandat har varit på en mer jämn nivå i kyrkovalen 2021 och 2025.

Tabell 26. Antal enheter med fler mandat än miniminivån som har obesatta mandat

Miniminivå antal mandat	2013	2017	2021	2025
15	10	22	23	15
25	4	15	10	14
35	7	2	1	5
Totalt antal enheter	**21**	**39**	**34**	**34**

Kommentar: Tabellen visar antal kyrkofullmäktige som valt att besluta om fler mandat än miniminivån som har obesatta mandat efter kyrkovalen 2013–2025.
Källa: Tabellen baseras på data från kyrkostyrelsens valkansli.

12.2.5 Obesatta mandat i kyrkofullmäktige

Mandaten fördelas proportionellt mellan nomineringsgrupperna på grundval av valresultatet.[369] Att ett mandat är obesatt vid mandatstart innebär att det inte funnits någon ledamot eller ersättare att tillsätta platsen i kyrkofullmäktige med. Om en förtroendevald lämnar sitt uppdrag under pågående mandatperiod och en ersättare saknas blir det också ett obesatt mandat. Ett obesatt mandat fortsätter vara obesatt under mandatperioden.[370]

Tabellen nedan visar hur många fullmäktige som hade obesatta mandat vid mandatstart vid kyrkovalen 2013–2025 och vilken andel de utgör av det totala antalet kyrkofullmäktige. Som framgår av tabellen har andelen kyrkofullmäktige som har obesatta mandat vid mandatstart ökat framtill valet 2021 varefter det varit mer jämt.

Tabell 27. Antal kyrkofullmäktige med obesatta mandat vid mandatstart efter kyrkovalen 2013–2025

År	Antal enheter med obesatta mandat	Andel enheter med obesatta mandat	Totalt antal obesatta mandat
2013	74	10 %	164
2017	139	23 %	263
2021	152	26 %	279
2025	150	26 %	274

Kommentar: Tabellen visar antal kyrkofullmäktige med obesatta mandat vid mandatstart per valår 2013–2025. Den visar också hur stor andel dessa kyrkofullmäktige är i förhållande till det totala antalet kyrkofullmäktige/enheter.
Källa: Tabellen baseras på data från kyrkostyrelsens valkansli.

Antalet obesatta mandat ökar under mandatperiodens gång, eftersom vissa förtroendevalda lämnar sina uppdrag i förtid utan att bli ersatta. Efter kyrkovalet 2025 gjordes många fyllnadsval redan under de första månaderna och i mitten av februari 2026 hade

369 38 kap. 62 § kyrkoordningen.
370 38 kap. 63 § kyrkoordningen.

antalet obesatta mandat ökat från 274 till 287 och fyra enheter till hade fått obesatta mandat. Det kan jämföras med det totala antalet mandat – 12 635 – i samtliga kyrkofullmäktige under mandatperioden 2026–2029. Under mandatperioden 2022–2025 ökade andelen kyrkofullmäktige med obesatta mandat från 152 efter valet till 230 under mandatperiodens sista år.[371]

Nästan alla nomineringsgrupper som fanns representerade på alla tre nivåer vid kyrkovalet 2025 hade obesatta mandat i kyrkofullmäktige, men i varierande omfattning. Sett till nomineringsgrupperna som endast var representerade på lokal nivå, hade sådana grupper fem av de totalt 274 obesatta mandaten efter kyrkovalet 2025. Det skiljer sig också åt hur många obesatta mandat (mellan noll till över 60) det funnits i kyrkofullmäktige i de olika stiften efter kyrkovalen 2017, 2021 och 2025.

Det är svårt att ge en rättvisande tillbakablick till de första kyrkovalen efter relationsändringen. Kyrkovalen 2001 och 2005 hölls före strukturreformen och det fanns då även direktvalda kyrkoråd och samfällda kyrkofullmäktige. Det totala antalet obesatta mandat var mindre efter 2005 års val (totalt 70 obesatta mandat i kyrkofullmäktige, 18 i direktvalda kyrkoråd och 20 i samfälliga kyrkofullmäktige) jämfört med efter valet 2001 (då motsvarande siffror var 110, 19 och 33). 2003 års demokratiutredning beskrev det som sannolikt att indelningsändringarna bidrog till att antal obesatta mandat minskade och att för få kandidater berodde på svårigheter med rekryteringen.[372]

Eftersom miniminivåerna bestäms efter antal röstberättigade är det intressant att se till antalet obesatta mandat i förhållande till detta antal som framgår av tabellen 28 nedan. Antalet kyrkofullmäktige i de större församlingarna med över 20 000 röstberättigade (miniminivån 35) är relativt litet, jämfört med de mindre församlingarna, vilket visas i tabellen 24 ovan. En större andel av dessa kyrkofullmäktige i större församlingar har minst ett obesatt mandat. Sammantaget är det dock inte så många kyrkofullmäktige som det gäller. Tabellen nedan visar att störst antal kyrkofullmäktige med minst ett obesatt mandat finns i församlingar med mellan 5 001–10 000 röstberättigade. Det är också frågan om relativt många enheter totalt sett. Därefter följer kyrkofullmäktige i nivån färre än 5 000 röstberättigade, som hade det näst högsta antalet kyrkofullmäktige med minst ett obesatt mandat.

Tabell 28. Antal enheter med obesatta mandat fördelat på antal röstberättigade

År	Antal röstberättigade medlemmar							Totalt
	0–5000	5001–10000	10001–15000	15001–20000	20001–25000	25001–30000	30001–	
2017	30	55	16	16	13	2	7	139
2021	40	59	14	13	14	6	6	152
2025	37	51	19	13	12	5	13	150

Kommentar: Tabellen visar antal enheter med obesatta mandat vid mandatperiodens början efter kyrkovalen 2017, 2021 och 2025 fördelat på enheternas storlek med avseende på antal röstberättigade medlemmar.
Källa: Tabellen baseras på data från kyrkostyrelsens valkansli.

371 Uppgifterna om obesatta mandat hämtades den 5 februari 2025.
372 SKU 2006:2 s. 84 f.

12.2.6 Antal ersättare och obesatta ersättarplatser

Huvudregeln är att antalet ersättare för varje nomineringsgrupp ska utgöra hälften av antalet ordinarie ledamöter. Varje nomineringsgrupp som får ett mandat ska dock alltid ha minst två ersättare.[373] Ersättare inträder i fullmäktige i den ordning som bestämts av väljarna och inträder enbart för sin egen nomineringsgrupp. Efter valet 2025 saknades minst en ersättare i 435 kyrkofullmäktige, se tabell 29 nedan. Efter kyrkovalet 2025 fanns det på lokal nivå 1 615 tomma ersättarplatser. I februari 2026 hade antalet tomma ersättarplatser ökat till 1 686. Det finns inget säkert samband mellan ersättarbrist och obesatta mandat, men en sådan brist ökar risken att förtroendevalda inte ”räcker” mandatperioden ut eftersom det händer att förtroendevalda avslutar sina uppdrag i förtid.

Tabell 29. Antal kyrkofullmäktige med obesatta ersättarplatser vid mandatstart

Miniminivå	Antal enheter med obesatta ersättare 2017	Antal enheter med obesatta ersättare 2021	Antal enheter med obesatta ersättare 2025
15	115	132	193
25	168	185	195
35	37	38	47
Totalt	**320**	**355**	**435**

Kommentar: Tabellen visar antal kyrkofullmäktige med obesatta ersättarplatser vid mandatstart. Kyrkofullmäktige har delats in i respektive miniminivåer och redovisas för åren 2017, 2021 och 2025.
Källa: Tabellen baseras på data från kyrkostyrelsens valkansli.

12.2.7 Listor till kyrkovalen med endast en kandidat

Nomineringsgrupperna kan välja hur många kandidater de vill anmäla på sina listor till kyrkovalen. Inför kyrkovalet 2025 var det strax under 180 listor där endast en kandidat var registrerad, fördelade på 12 olika nomineringsgrupper (varav 11 av dessa nomineringsgrupper fanns representerade på alla tre nivåerna). Ett par nomineringsgrupper står för en majoritet av dessa listor. Det är endast i ett fall som en regional nomineringsgrupp har anmält en kandidat. Ingen lokal nomineringsgrupp ställde upp med endast en anmäld kandidat på en lista till kyrkovalet 2025. Till det kyrkovalet fanns det också strax under 150 listor med endast två anmälda kandidater. Bland dem fanns en lokal nomineringsgrupp med två kandidater på sin lista. Detta kan jämföras med att det vid valet fanns 532 lokala nomineringsgrupper som ställde upp i endast en valkrets på lokal nivå.[374] Vid kyrkovalet 2025 var det alltså framför allt nomineringsgrupper som ställde upp på alla tre nivåer (lokal, stift och nationell nivå) som hade registrerat listor med en eller två kandidater. Endast i ett par fall hade lokala eller regionala nomineringsgrupper anmält listor med färre än tre kandidater.

[373] 38 kap. 66 § kyrkoordningen beskriver hur ersättare utses i val till kyrkofullmäktige och att om ersättare inte utses på det sätt som bestämmelsen anger, utses inte någon ersättare.
[374] Uppgifterna kommer från den publicerade fastställda kandidatförteckningen.

12.2.8 Förlängd tid att anmäla kandidater och registrera grupper när för få kandidater har anmälts

Tiden för att anmäla kandidater till kyrkovalet går ut den 15 april. Om tiden har gått ut och antalet anmälda kandidater i en valkrets understiger det antal mandat valet avser ska stiftsstyrelsen förlänga tiden att anmäla kandidater och registrera gruppbeteckningar med en månad, det vill säga till den 15 maj.[375] Stiftsstyrelsen ska också direkt informera om denna situation för alla nomineringsgrupper som har möjlighet att anmäla kandidater i valkretsen. Gäller det val till kyrkofullmäktige ska stiftsstyrelsen alltså informera alla nomineringsgrupper som är registrerade för valet till kyrkomötet, stiftsfullmäktige och till det aktuella kyrkofullmäktige. Är en grupp nominerad för valet på en högre nivå får de också registrera kandidater i de lägre nivåerna.[376] Nomineringsgrupperna får alltså extra tid på sig för att anmäla kandidater. Tiden att förlänga registrering av en gruppbeteckning förlängs också. Alla nomineringsgrupper ska alltså få information om att tiden för registrering förlängs.[377]

Givetvis krävs inte att varje nomineringsgrupp ska anmäla lika många kandidater som det totala antalet mandat i valkretsen, utan bestämmelsen gäller om inte alla nomineringsgrupper sammantaget har anmält minst så många kandidater som motsvarar antalet mandat valet gäller. Inför kyrkovalet 2025 förlängdes tiden för anmälan i ett par valkretsar. Det finns inte några sanktioner om inga ytterligare kandidater anmäls under den förlängda tiden, utan syftet är att ge en ytterligare möjlighet att få fler kandidater och nomineringsgrupper.

12.2.9 Beslutsförhet i kyrkofullmäktige

12.2.9.1 Gällande bestämmelser

Beslutsförhet i kyrkofullmäktige är ingen uttrycklig fråga i utredningsdirektiven, men den har koppling till frågan om kyrkofullmäktiges storlek. Eftersom det finns obesatta mandat i kyrkofullmäktige skulle det ytterst kunna leda till icke beslutsföra kyrkofullmäktige. Av den anledningen vill utredningen också analysera denna fråga och ger en bakgrundsbeskrivning av den här.

När det gäller beslutsförhet får kyrkofullmäktige handlägga ett ärende bara om mer än hälften av ledamöterna (inklusive tjänstgörande ersättare) är närvarande, med undantag om det är på grund av jäv som antalet deltagande ledamöter inte uppgår till mer än hälften.[378] Undantagsbestämmelsen finns för att undvika problem med beslutsförhet, exempelvis vid beslut om kyrkorådets ansvarsfrihet eftersom ledamöter och ersättare i kyrkorådet som också är ledamöter i kyrkofullmäktige kan anses jäviga i ett sådant beslut.[379]

Det finns inga bestämmelser i kyrkoordningen som reglerar vad som sker när en församling eller ett pastorat saknar beslutande organ på grund av att det inte är beslutsfört, förutom om det sker direkt efter ett kyrkoval. Om det efter ett val saknas ett beslutsfört kyrkofullmäktige kan det inte heller besluta om ett kyrkoråd, utan då blir det fråga om omval.[380] Om det saknas beslutsföra organ i en församling eller i ett

375 38 kap. 30 § kyrkoordningen.
376 38 kap. 26 § kyrkoordningen.
377 Se exempelvis Valprövningsnämndens beslut VN 2009/14 som avser den situationen att en nomineringsgrupp inte fått informationen om en beslutad förlängning av anmälningstiden.
378 3 kap. 17 § kyrkoordningen.
379 Bestämmelsen om jäv finns i 3 kap. 18 § kyrkoordningen. Jfr t.ex. ÖN 2014-09 och 2017-36 som gäller beslut om ansvarsfrihet för kyrkorådet.
380 Se vidare nedan avsnitt 19.1.1 och 19.1.2.

pastorat går det inte att fatta nödvändiga beslut, exempelvis om kyrkoavgift och andra principiellt viktiga ärenden.[381]

Ett av de kriterier för en församling i ett pastorat som anges i kyrkoordningen är att det i församlingen ska finnas personer som tar ansvar för att församlingens grundläggande uppgift blir utförd och personer som fullgör uppdragen som förtroendevalda i församlingen.[382] Om det inte finns några kandidater vid valen till fullmäktige kan en ändring i församlingsindelningen övervägas. Stiftsstyrelsen har ett övergripande ansvar för den lokala strukturen, beslutar om indelningsfrågor och bedömer om församlingen kan fullgöra sina uppgifter.[383]

12.2.9.2 Tidigare bestämmelser om icke-beslutsföra organ på den lokala nivån

Frågan om regler för förlorad beslutsförhet behandlades redan före relationsändringen. Kyrkomötet avslog 1995 ett förslag om att utreda sådana regler för förlorad beslutsförhet, om det exempelvis berodde på att ett stort antal ledamöter avslutat sina uppdrag i förtid. Utskottet som behandlade förslaget anförde följande.[384]

> Det ligger i sakens natur att föreskrifter i författningar utformas med tanke på en lojal tillämpning i enlighet med de motiv som uppbär regleringen. Det är inte möjligt att uppställa särskilda regler för varjehanda, av lagstiftaren ej förutsatta extraordinära situationer. Sådana regler kan för övrigt få icke avsedda konsekvenser.

Även 1996 års kyrkomöte avslog ett liknande förslag med avseende på den situation som kan uppstå om alla förtroendevalda i ett beslutande organ samtidigt under mandatperioden lämnar sina uppdrag.[385] I behandlingen av förslaget antog utskottet att dessa reella problem skulle beaktas under utredningsarbetet inför relationsändringen.

Bristande beslutsförhet diskuterades också i betänkandet SKU 1998:3 där det konstaterades att det hade förekommit att en majoritet av, eller i något fall samtliga förtroendevalda, i en församling avgått under mandatperioden. Orsaken till bristande beslutsförhet uppgavs kunna vara svårartade konflikter som inte kunnat lösas på ett sätt som de förtroendevalda fann godtagbart. I betänkandet konstaterades vidare att lagstiftningen före relationsändringen saknade regler för en sådan extrem situation.[386] Det blev inte heller någon bestämmelse om bristande beslutsförhet när kyrkoordningen beslutades av kyrkomötet 1999.

Efter 2001 års kyrkoval ställdes dock frågan på sin spets, eftersom tre församlingar saknade beslutsmässiga organ efter valet. I två av församlingarna blev det omval. I den tredje församlingen fanns ingen kandidat vid det ordinarie valet. Valprövningsnämnden kunde då konstatera att det inte hade hållits något val och att det saknades förutsättningar att besluta om omval.

Mot denna bakgrund beslutade kyrkomötet 2001 om en ny tidsbegränsad bestämmelse i kyrkoordningen som gav kyrkostyrelsen en rätt att utfärda bestämmelser om

381 För kyrkoavgiften gäller dock att om församlingen inte har underrättat kyrkostyrelsen om avgiftssatsen för det kommande året i tid förblir avgiften oförändrad enligt 42 kap. 3 § kyrkoordningen.
382 37 kap. 3 § 3 kyrkoordningen. Liknande bestämmelse fanns före strukturreformen som ett kriterium för en församling.
383 37 kap. 5 och 6 §§ kyrkoordningen.
384 l KL 1995:10.
385 l KL 1996:4.
386 SKU 1998:3 s. 88 f.

undantag från kyrkoordningen i de fall en församling saknade beslutsföra organ. Förslaget kom som ett utskottsinitiativ i vilket det noterades att stiftens tillsyn inte kunde lösa de aktuella problemen.[387] Med stöd av detta bemyndigande utfärdades kyrkostyrelsens beslut (SvKB 2001:19) om församlingar som saknar beslutande organ. Beslutet avsåg endast församlingar som ingick i en samfällighet, eftersom endast sådana församlingar ansågs kunna komma att sakna beslutande organ. Utgångspunkten i (SvKB 2001:19) var att det beslutande eller verkställande organets uppgifter skulle fördelas på de kvarvarande organen.

Dessa bestämmelser inarbetades i kyrkoordningen 2006. En del av remissinstanserna ville också ha bestämmelser även för självständiga församlingar och samfälliga kyrkofullmäktige. Kyrkostyrelsen ansåg att det inte fanns anledning att ändra bestämmelserna för att stiftet skulle kunna bedriva församlingsverksamhet genom att överta församlingens uppgifter under kortare eller längre period. Det ansågs däremot möjligt att stiftet, på församlingens begäran, fick delta i församlingens verksamhet och bidra med personal vid akuta behov. Även om detta inte var tillräckligt, exempelvis när organen i församlingen av olika skäl inte fungerade så att verksamheten kunde bedrivas, ansågs det vara för sällsynt förekommande för att ytterligare komplicera regelsystemet för sådana extrema situationer. Kyrkostyrelsen förutsatte också att kyrkoherden på olika sätt skulle samråda med församlingsborna och kyrkvärdarna i en situation med icke-beslutsföra organ och att kyrkoherden alltid kunde sammankalla ett församlingsmöte. Bestämmelserna upphävdes 2014.

12.2.9.3 Utblick – norska kyrkan

I den norska kyrkan finns inte någon direkt motsvarighet till kyrkofullmäktige, ”närmast” kommer menighetsrådet som består av fyra, sex, åtta eller tio ledamöter och prästen i soknen.[388] Om en ledamot slutar och det inte finns någon ersättare, kan omräkning ske och den som skulle valts in tidigare, väljs in som ny ledamot. Det finns också olika varianter till suppleringsvalg (fyllnadsval) om en plats är vakant, på lokal, regional och nationell nivå. På lokal nivå ska det hållas ett menighetsmöte med de röstberättigade församlingsborna för att utse en ny ledamot eller ersättare när valet skett utifrån nominasjonskomiténs lista.[389] Om det fanns konkurrerande listor vid valet, ska den nomineringsgrupp som fått en ledig plats föreslå vem som ska fylla platsen och informera bispedømmerådet som väljer den personen.[390]

12.2.10 Kyrkorådets storlek

Utredningens direktiv tar endast upp de beslutande organen. Mot bakgrund av att utredningen analyserar kyrkofullmäktiges storlek, anser utredningen att även balansen mellan kyrkofullmäktiges storlek och kyrkorådets storlek bör övervägas. Därför finns en bakgrundsbeskrivning kring kyrkorådet storlek här.

Kyrkorådet är styrelsen i ett pastorat och i en församling som inte ingår i ett pastorat.[391] Kyrkorådets uppgifter är att ha omsorg om församlingslivet och gemensamt med kyrkoherden ha ansvar för att församlingens grundläggande uppgift blir utförd.[392]

387 O 2001:12.
388 Om den norska kyrkan och menighetsrådet se vidare avsnitt 6.2.2.
389 16 kap. 16-1–3 § kirkevalgreglerne.
390 16 kap. 16-4 § kirkevalreglerne.
391 2 kap. 8 § och 4 kap. 1 § kyrkoordningen.
392 4 kap. 2 § kyrkoordningen.

Ansvaret omfattar exempelvis också egendomsförvaltning, samt att bereda och verkställa kyrkofullmäktiges beslut.[393] Kyrkorådet bör också skapa förutsättningar för kyrkoherden att fullgöra sin uppgift.

Kyrkofullmäktige beslutar om antal valda ledamöter i kyrkorådet, men de ska vara minst sex. Det finns ingen begränsning av antalet ledamöter. Antalet ersättare ska vara minst hälften av antalet valda ledamöter.[394] Mandatperioden är fyra år.[395] Antalet ledamöter anses inte kunna ändras under mandatperioden, eftersom det proportionella valsättet enligt 39 kap. kyrkoordningen ska kunna tillämpas vid val av kyrkoråd.[396] Det finns inget krav på att kyrkorådets ledamöter ska väljas bland ledamöterna i kyrkofullmäktige, utan någon som uppfyller de grundläggande kraven på valbarhet kan väljas in. Det finns dock vissa valbarhetshinder, exempelvis för anställda i församlingen eller pastoratet.

Före relationsändringen var fyra det minsta antalet valda ledamöter i ett kyrkoråd. I utredningen som föregick kyrkoordningen föreslogs det ändras till sex valda ledamöter bland annat eftersom de demokratiska skälen med en bredare representation ansågs väga tyngre, även om en minimigräns på fyra valda ledamöter kanske kunde innebära ett mer effektivt arbetande organ än en större styrelse.[397]

Utredningen har under våren 2026 sammanställt uppgifter över kyrkorådens storlek för mandatperioden 2026–2029 från Svenska kyrkans register, som kallas Kyrksam, över aktiva personer, grupper och enheter. Dessa uppgifter visar att det för 88 kyrkoråd har inrapporterats ett antal valda ledamöter som uppgår till fler än hälften av det beslutade antalet förtroendevalda ledamöter kyrkofullmäktige i respektive församling eller pastorat. För dessa kyrkoråd verkar det vanligast – i 47 enheter – att ett kyrkofullmäktige med 15 ledamöter har beslutat om ett kyrkoråd med åtta förtroendevalda. Detta innebär att de valda ledamöterna utgör 53 procent i förhållande till det beslutade antalet i kyrkofullmäktige. I 16 enheter med 15 ledamöter i kyrkofullmäktige har det rapporterats in tio förtroendevalda ledamöter i kyrkorådet.

Uppgifterna i Kyrksam införs genom manuell registrering. Vid stickprovskontroll av de inrapporterade uppgifterna kunde konstateras att det fanns fall när uppgifterna i Kyrksam inte överensstämde med antalet ledamöter i kyrkorådet som församlingarna redogör för på sina hemsidor. Det kan alltså inte uteslutas att det finns felaktigheter bland dessa uppgifter. Syftet är dock främst att visa på att det verkar finnas en del exempel på att antalet valda ledamöter i kyrkorådet kan överstiga hälften av antalet ledamöter i kyrkofullmäktige.

12.2.11 Deltagande på distans i Svenska kyrkans beslutande och verkställande organ

12.2.11.1 Deltagande på distans för kyrko- och stiftsfullmäktige

I sin omvärldsbevakning har utredningen sett att bestämmelserna för deltagande på distans i 5 kap. 16 § kommunallagen (2017:725) har ändrats. Regleringen i Svenska kyrkan om deltagande på distans liknar den kommunala, därför har utredningen analyserat frågan i detta betänkande. En beskrivning av regleringen finns därför i detta avsnitt.

393 4 kap. 3 och 4 §§ kyrkoordningen.
394 4 kap. 5 § kyrkoordningen.
395 4 kap. 8 § kyrkoordningen.
396 Edqvist m.fl. Kyrkoordning för Svenska kyrkan 2022 med kommentarer och angränsande lagstiftning s. 126. Där anges även att om kyrkorådet skulle avgå skulle det nog vara möjligt att besluta om ett nytt antal under mandatperioden, eftersom det proportionella valsättet skulle kunna tillämpas då.
397 SKU 1998:3 s. 236.

I 3 kap. kyrkoordningen finns bestämmelser om närvaro och beslutsfattande i kyrkofullmäktige. Genom hänvisningar i 7 kap. gäller motsvarande bestämmelser för stiftsfullmäktige. Kollektivt beslutsfattande – som till exempel i kyrkofullmäktige – kräver att ledamöterna sammanträder och överlägger med varandra. Sedan år 2020 finns det i 3 kap. 17 a § kyrkoordningen en möjlighet för ledamöter i kyrkofullmäktige att få delta i ett sammanträde på distans. En förutsättning för deltagande på distans är att fullmäktige har beslutat att införa en sådan ordning och angett i vilken utsträckning sådant deltagande får ske, exempelvis i vilka situationer det kan bli aktuellt att ledamöter eller ersättare får delta på distans. Motsvarande bestämmelse gäller för stiftsfullmäktige.[398]

Möjligheten till deltagande på distans började tillämpas i större utsträckning under covid-19-pandemin.[399] Det var då av särskild betydelse för att upprätthålla den demokratiska beslutsprocessen. Av förarbetena till bestämmelsen om deltagande på distans framgår vidare att möjligheten till deltagande på distans är en kompletterande möjlighet för ett beslutsfattande ”som annars överhuvudtaget inte hade kommit till stånd, eller för de fall där deltagandet på distans på ett väsentligt sätt förbättrar någon enstaka ledamots möjlighet till deltagande” och att huvudregeln fortfarande ska vara att sammanträden genomförs med ledamöter närvarande på den plats där sammanträdet äger rum.[400]

När möjligheten att delta på distans infördes i kyrkoordningen underströks att det fysiska mötet fortsatt är viktigt, eftersom det ger tillfälle till informella kontakter och åsiktsutbyten som är nödvändiga för det arbete som ska utföras i de beslutande och verkställande organen. Dessutom ansågs legitimiteten riskera att försvagas om alltför många ledamöter inte deltar på plats. Vidare framhölls det att ”med de grundläggande förutsättningar som föreslås regleras i kyrkoordningen, ställs det i vissa fall tämligen höga krav för att distansdeltagande ska vara tillåtet. Enligt kyrkostyrelsen är detta dock rimligt när det gäller deltagande i beslutsfattande i den demokratiska ordning som gäller inom kyrkan. Ordföranden har ett särskilt ansvar för genomförandet av mötet och ordningen på detsamma och måste därför fysiskt befinna sig på den plats där sammanträdet hålls”.[401]

Bestämmelserna i kyrkoordningen utformades huvudsakligen i enlighet med kommunallagens motsvarande regler. Med beaktande av den lokala självstyrelsen, reglerades enbart grunderna för deltagandet på distans i bestämmelser.[402]

För att en ledamot ska anses deltagande på distans gäller särskilda villkor. Deltagandet ska ske genom ljud och bildöverföring i realtid. Dessutom krävs att alla som deltar i sammanträdet ska kunna se och höra varandra tydligt, bland annat för att kunna identifiera varandra. Det är också ett krav på att de som deltar på distans ska kunna delta på lika villkor som de som är fysiskt närvarande i lokalen där sammanträdet hålls.[403] Det är ytterst ordföranden som ska se till att kraven för ett sammanträde på distans är uppfyllda. Sammanträdet får annars avbrytas. I beslutet ÖN 2021/21 upphävde Överklagandenämnden ett kyrkofullmäktiges beslut, eftersom en ledamot inte

398 7 kap. 6 § kyrkoordningen.

399 Under pandemin beslutades också om särskilda riktlinjer för beslutsfattande på distans, utöver de möjligheter kyrkoordningen ger, se vidare Microsoft Word – Beslutsfattande pÃ¥ distans Ks 200326 (002) (hämtat 2026-08-10).

400 KsSkr 2019:4 s. 85 och O 2019:3.

401 KsSkr 2019:4 86 ff.

402 Se vidare KsSkr 2019:4, se även O 2019:3.

403 Se vidare KsSkr 2019:4. s. 86 ff.

hade hörts under hela sammanträdet. Besluten hade alltså inte tillkommit i rätt ordning enligt Överklagandenämnden.

Vid deltagande på distans ska det övriga regelverket följas, exempelvis vad gäller informationssäkerhet, personuppgiftsbehandling och förbud att röja uppgifter.

12.2.11.2 Deltagande på distans för andra beslutande och verkställande organ

Kyrkofullmäktige får också enligt 4 kap. 15 a § besluta om och i vilket omfattning ledamöter i kyrkorådet får delta på distans. Deltagande ska då ske på samma sätt som i kyrkofullmäktige. Motsvarande regler som för kyrkofullmäktige och kyrkoråd gäller också för församlingsråd, stiftsstyrelser, stiftens nämnder och den nämnd som tillsätter domprost och valnämnderna genom hänvisningar till 3 kap. 17 a § eller 4 kap. 15 a § kyrkoordningen.[404] På liknande sätt gäller samma bestämmelser för interimsdelegerade och interimsstyrelse, begravningsdelegerade och begravningsstyrelsen Göteborgs begravningssamfällighet, samt församlingsdelegerade i samfälligheten Gotlands kyrkor.[405]

Kyrkomötets nämnder har också en liknande ordning som dock regleras särskilt i kyrkoordningen och tar hänsyn till respektive nämnds verksamhet.[406] Detsamma gäller för domkapitlet.[407] Kyrkostyrelsen får sammanträda med ledamöter närvarande på distans om särskilda skäl föreligger.[408]

12.2.12 Jämförelse med deltagande på distans i kommunallagen

I 5 kap. 16 § kommunallagen har det funnits en liknande möjlighet att delta på distans som i kyrkoordningen. Den första juli 2026 ändrades dock reglerna för deltagande på distans i kommuner och regioner med syftet att ge bättre förutsättningar för sådant beslutsfattande.[409] Kravet på att samtliga ledamöter ska kunna se och höra varandra, samt delta på lika villkor finns inte kvar i kommunallagen. I stället har ordföranden fått ansvaret för att säkerställa vem som deltar i sammanträdet och att den som medverkar på distans ska kunna följa sammanträdet och delta i behandlingen av ärendena. Kommunfullmäktiges presidium får dock inte delta på distans. Fullmäktige får även besluta i vilken utsträckning alla ledamöter i en nämnd kan delta på distans.

404 Bestämmelserna finns i 4 kap. 27 §, 7 kap. 15 §, 34 kap. 12 § och 38 kap. 5 § kyrkoordningen.

405 Se vidare 9 och 12 §§ kyrkostyrelsens beslut (SvKB 2001:3) med närmare bestämmelser om interimsdelegerade och interimsstyrelse, 2 kap. 17 § och 3 kap. 11 § kyrkostyrelsens beslut (SvKB 2016:8) med närmare bestämmelser om begravningssamfälligheten i Göteborg och 8 § kyrkostyrelsens beslut (SvKB 2005:1) om samfälligheten Gotlands kyrkor.

406 Se t.ex. 14 kap. 4 a §, 15 kap. 4 a § och 16 kap. 4 a § kyrkoordningen.

407 9 kap. 5 c § kyrkoordningen.

408 5 § kyrkostyrelsens beslut (SvKB 1999:4) om instruktion för kyrkostyrelsen.

409 För en bakgrund till frågan se vidare prop. 2025/26:164.

12.3 Stiftsfullmäktige

12.3.1 Stiftsfullmäktiges uppdrag

Beslutanderätten i ett stift utövas av stiftsfullmäktige. Dessutom har biskopen, stiftsstyrelsen och domkapitlet också beslutanderätt inom sina respektive ansvarsområden.[410] Stiftsfullmäktige ska besluta i principiella ärenden och ärenden av större vikt[411], bland annat

- mål och riktlinjer för verksamheten,
- budget, kyrkoavgift och andra viktiga ekonomiska frågor,
- inrättande av nämnder och deras verksamhet,
- val av ledamöter och ersättare i stiftsstyrelse och nämnder,
- val av revisorer, grunderna för ersättning åt förtroendevalda och revisorer,
- fastställande av årsredovisningens resultat- och balansräkning, och
- ansvarsfrihet.

Dessa frågor får stiftsfullmäktige inte delegera. Däremot får stiftsfullmäktige uppdra åt stiftsstyrelsen eller en nämnd att i fullmäktiges ställe fatta beslut i vissa grupper av ärenden.[412] Vidare finns det andra frågor i kyrkoordningen som stiften ska besluta om. I avsnitt 5.2.5 ovan beskrivs närmare stiftets uppgift och hur stiftsfullmäktige är en del av strukturen på stiftsnivån.

12.3.2 Stiftsfullmäktiges arbetssätt

Stiftsfullmäktiges sammanträden följer i stort samma ordning som kyrkofullmäktiges sammanträden.[413] Biskopen har närvarorätt i stiftsfullmäktiges sammanträden, vilket också gäller domprosten om biskopen har förhinder. Ärenden kan väckas av en ledamot genom en motion, kyrkostyrelsen, stiftets nämnder, stiftsstyrelsen, domkapitlet eller revisorerna om det gäller ett ärende som har samband med deras uppdrag.

Det verkställande organet stiftsstyrelsen har som uppdrag att främja och utveckla församlingslivet i stiftet.[414] Den ska bland annat vara ett förvaltande, verkställande och beredande organ, leda och samordna stiftets förvaltning och ha tillsyn över nämndernas verksamhet. Styrelsen består av biskopen som ordförande med domprosten som ersättare och ett antal ledamöter och ersättare som väljs av stiftsfullmäktige.

12.4 Stiftsfullmäktiges storlek

12.4.1 Gällande bestämmelser om stiftsfullmäktiges storlek

Stiftsfullmäktige ska bestå av ett udda antal ledamöter. Minsta antalet ledamöter i stiftsfullmäktige är 41. Före relationsändringen var det minsta antalet 51 ledamöter enligt kyrkolagen.[415] Motiveringen till 41 som minimiantal var bland annat att det ansågs vara tillräckligt för en fullgod representativitet i de minsta stiften.[416] Det är stiftsfullmäktige som självt beslutar om sin storlek. För närvarande har alla stiftsfullmäktige minst tio fler ledamöter än minimiantalet. Antalet ledamöter varierar från 51

410 6 kap. 6 § kyrkoordningen.
411 7 kap. 1 § kyrkoordningen.
412 7 kap. 2 § kyrkoordningen.
413 7 kap. 6 § kyrkoordningen.
414 7 kap. 7–11 §§ kyrkoordningen. För Svenska kyrkan i utlandet fullgörs uppgiften att främja församlingslivet och verka för dess utveckling av kyrkostyrelsen enligt 7 kap. 7 § andra stycket.
415 24 kap. 1 § kyrkolagen (1992:300).
416 CsSkr 1999:3 2–360.

i Luleå, Växjö och Visby stift till 91 ledamöter i Stockholms stift, se vidare tabell 30 nedan. Obesatta mandat i stiftsfullmäktige är inte ett problem som i kyrkofullmäktige.

Antalet ersättare ska vara högst hälften av de antal platser som varje nomineringsgrupp får i stiftsfullmäktige. Det ska alltid utses minst två ersättare från varje nomineringsgrupp som har något mandat.[417]

Stiftsstyrelsen storlek bestäms också av stiftsfullmäktige, men antalet ledamöter får inte vara mindre än åtta och antalet ersättare ska vara minst hälften av antalet ledamöter eller nio med biskopen, som är självskriven både ledamot i stiftsstyrelsen och ordförande.[418]

12.4.2 Närhet till väljare

Närhet till väljare är ett demokratiskt mått som beskrivs ovan i avsnitt 12.2.3. För att ge en bild av utvecklingen i stiftsfullmäktige sedan relationsförändringen jämförs utvecklingen över tid, från det första kyrkovalet efter relationsändringen till kyrkovalet 2025. Det går att se av tabellen nedan att vissa stiftsfullmäktige har dragit ner på antalet ledamöter, vilket har inneburit att antalet röstberättigade per mandat är nästan lika många som de var 2001. Stiftsfullmäktige i Uppsala, Linköpings, Lunds, Karlstads, Göteborgs och Luleå stift har beslutat om minskning av antalet ledamöter efter relationsändringen. Andra stiftsfullmäktige har bibehållit sin storlek sedan 2001, med följd att antalet röstberättigade per mandat har blivit färre. I genomsnitt är det en minskning med ungefär 12 procent, från kyrkovalet 2001 till kyrkovalet 2025.

417 7 kap. 4 § kyrkoordningen.
418 7 kap. 12– 14 §§ kyrkoordningen.

Tabell 30. Antal väljare per mandat i stiftsfullmäktige beräknat på antalet platser 2001 respektive 2021 och 2025

Stift	Antal mandat			Antal röstberättigade per mandat i genomsnitt		
	2001	2021	2025	2001	2021	2025
Uppsala	75	67	67	6 410	6 124	5 956 (- 7 %)
Linköping	81	65	65	4 536	4 554	4 371 (- 4 %)
Skara	71	71	71	5 061	4 154	3 989 (- 21 %)
Strängnäs	61	61	61	6 143	4 943	4 724 (- 23 %)
Västerås	79	79	79	5 121	3 981	3 775 (- 26 %)
Växjö	51	51	51	8 272	6 680	6 387 (- 23 %)
Lunds	81	65	65	10 541	10 819	10 442 (- 1 %)
Göteborg	81	67	65	9 769	9 702	9 703 (- 1 %)
Karlstad	81	65	65	3 319	3 250	3 113 (- 6 %)
Härnösand	59	59	59	4 760	3 599	3 419 (- 28 %)
Luleå	67	51	51	5 550	5 859	5 598 (+1 %*)
Visby	51	51	51	805	634	609 (-24 %)
Stockholm	91	91	91	10 505	9 139	8 913 (-15 %)
Genomsnitt				**6 215**	**5 649**	**5 461 (12 %)**

Kommentar: Tabellen visar antal väljare per mandat i stiftsfullmäktige beräknat på antalet platser 2001 respektive 2021 och 2025. Inom parentes finns den ungefärliga procentuella minskningen från 2001 till 2025 i antal väljare per mandat.
* För Luleå stift har det varit en ökning i antalet röstberättigade per mandat.
Källa: Valresultat kyrkovalet.

Utredningen har också låtit göra en beräkning av närhet till väljare utifrån den fiktiva situationen att alla stiftsfullmäktige hade haft 41 ledamöter. När utredningen då jämförde hur närhet till väljare utvecklats från kyrkovalet 2001 till kyrkovalen 2025 kunde man se att de geografiska skillnaderna var ganska stora. I den fiktiva situationen att alla stiftsfullmäktige hade haft samma storlek, 41 ledamöter, skulle närhet till väljare varierat mellan en minskning med 15 procent i det största stiftet till en minskning med 28 procent i ett stift med större minskning av antalet röstberättigade medlemmar.

13 Överväganden och förslag – kyrkofullmäktige och stiftsfullmäktige

13.1 Inledning

I detta kapitel redogör utredningen för de förslag som framför allt gäller kyrkofullmäktige och stiftsfullmäktige, med utgångspunkt i direktivets fråga om ändamålsenlig storlek på de beslutande organen. Utredningen föreslår ett antal verktyg, i form av kyrkoordningsändringar, för att främja en ökad delaktighet i de beslutande organen och minska risken för obesatta mandat. Utredningen föreslår även en begränsning av kyrkorådets storlek, i förhållande till kyrkofullmäktiges storlek. Detta förslag syftar främst till en ökad tydlighet kring den demokratiska organisationen.

Förslaget i avsnitt 13.4 om att anmäla minst tre kandidater på en lista gäller de beslutande organen på alla nivåer, alltså även kyrkomötet. Utredningen anser dock att förslaget får mindre betydelse på regional nivå och på den nationella nivån. Även detta förslag har som huvudsakligt syfte att bidra till ökad delaktighet och att minska risken för obesatta mandat.

13.2 En ändamålsenlig storlek för kyrkofullmäktige

Utredningens förslag: Kyrkofullmäktige ska fastställa antalet ledamöter. Antalet ledamöter ska bestämmas till ett udda tal och till minst
– 15 i församlingar med högst 10 000 röstberättigade,
– 21 i församlingar med över 10 000 till 20 000 röstberättigade,
– 27 i församlingar med över 20 000 till 30 000 röstberättigade, och
– 33 i församlingar med över 30 000 röstberättigade.
Antalet ersättare ska utgöra hälften av det antal platser som varje nomineringsgrupp får i fullmäktige. Om det då uppkommer ett decimaltal, avrundas detta till närmast högre hela tal.

Skälen för förslaget

Det behövs en sänkning av nivåerna för det minsta antalet ledamöter

Enligt nuvarande ordning i 3 kap. 5 § kyrkoordningen ska kyrkofullmäktige fastställa antalet ledamöter i kyrkofullmäktige. Bakgrunden till bestämmelsen finns beskriven i avsnitt 12.2.2. Antalet ledamöter ska bestämmas till ett udda tal och till minst

– 15 i församlingar med högst 5 000 röstberättigade,
– 25 i församlingar med över 5 000 till och med 20 000 röstberättigade,
– 35 i församlingar med över 20 000 röstberättigade.

Utredningen föreslår en generell sänkning av dessa nivåer som avser minsta antal ledamöter i kyrkofullmäktige i förhållande till antal röstberättigade i församlingarna.[419] Det ger en ökad flexibilitet och möjlighet att ta större hänsyn till de lokala förutsättningarna och eventuella svårigheter att få tillräckligt med förtroendevalda för att tillsätta alla mandat i kyrkofullmäktige. Förslaget syftar främst till att minska risken för obesatta mandat, genom att fler församlingar får möjligheten att besluta om ett lägre antal ledamöter i kyrkofullmäktige än i dag.

[419] I avsnittet används begreppet församling även när det avser pastorat, på liknande sätt som i 3 kap. 1 § andra stycket kyrkoordningen.

Som utredningen visat på i avsnitt 12.2.5 har andelen kyrkofullmäktige med obesatta mandat ökat under de senaste kyrkovalen. Andelen var mer lika vid kyrkovalen 2017 och 2025 och låg på cirka 26 procent av alla kyrkofullmäktige. Antalet obesatta mandat efter kyrkovalet 2025 var 274. Det fanns även obesatta ersättarplatser, se avsnitt 12.2.6. Utredningen gör bedömningen att denna utveckling är ett skäl för att sänka nivåerna. Obesatta mandat utgör en risk för tilltron till Svenska kyrkans demokrati, bland annat eftersom valresultatet inte får det avsedda genomslaget fullt ut. Ytterst kan obesatta mandat leda till icke beslutsföra organ.

Förslaget syftar till att säkra och utveckla den demokratiska styrningen för framtiden och bidra till att den kan tryggas och upprätthållas även under förändrade omständigheter som minskande medlemsantal, förändrad demografi och ekonomi. Utredningen ser förslaget som ett av de verktyg som gemensamt kan bidra till att motverka obesatta mandat och bidra till en ökad delaktighet. Som utredningen konstaterat i avsnitt 8.3.1 är tillhörighet och delaktighet centrala värden i kyrkovalen. Delaktighet och engagemang en förutsättning för kyrkan och den demokratiska strukturen. Att fler deltar som förtroendevalda är inte bara viktigt för att undvika obesatta mandat utan även för en mer dynamisk demokrati och bättre möjligheter att stå emot utmaningar.

Det är inte möjligt att med säkerhet peka ut orsakerna till varför det är svårt att få tillräckligt med förtroendevalda. Det är en komplex fråga med flera bidragande faktorer. Det saknas ibland tillräckligt med namn på kandidatlistorna från början, vilket i sin tur kan ha flera skäl. Det finns liknande problem i samhället i stort, vilket utredningen beskriver i avsnitt 7.5. Svårigheter att rekrytera kandidater som vill och kan det demokratiska hantverket, eller är beredda att lära sig det, bidrar också. Det kan vara svårt att föra sådan kunskap vidare. Ett minskande medlemsantal påverkar rekryteringen. Obesatta mandat kan också bero på att en nomineringsgrupp fått oväntat många röster eller att förtroendevalda slutar i förtid. För många är kyrkofullmäktige vägen in som förtroendevald i Svenska kyrkan. Detta uppdrag påverkas givetvis av fullmäktiges roll och att det måste fatta vissa beslut årligen. Därför upplever kanske vissa ett sammanträde i fullmäktige som alltför ”formellt” och ”förutbestämt”.

För unga finns det särskilda trösklar för att bli och förbi förtroendevald. Svenska Kyrkans Unga lyfter särskilt fram detta i sin insiktsrapport *Se oss, hör oss, räkna med oss* från 2026. Exempelvis beskrivs i rapporten att nytt arbete med demokrati och engagemang bland unga behövs, med nytänk och stöd. Det saknas praktiska verktyg för att ta de första stegen. Svenska Kyrkans Unga arbetar med metodstöd och andra praktiska verktyg. I rapporten efterlyses också ett aktivt arbete med att föra den demokratiska kunskapen vidare från äldre till yngre och en demokratisk förnyelse.

Mot denna bakgrund anser utredningen att sänkta nivåer kan bidra till att minska antalet obesatta mandat, men ser också att andra åtgärder behövs för ett ökat engagemang, se vidare avsnitt 11.4.2 och 11.4.3.

Sänkningen av det minsta antalet ledamöter bör vara generell

Statistiken i avsnitt 12.2.5 över obesatta mandat ger ingen entydig bild av vilka typer av enheter som har störst risk för att inte få tillräckligt med förtroendevalda. Vid de senaste kyrkovalen var det enheter med högst antal röstberättigade, över 20 000, som hade flest obesatta mandat sett till andel kyrkofullmäktige med obesatta mandat, men det rör sig om relativt få enheter. De mindre församlingarna är betydlig fler till antalet. Högst antal kyrkofullmäktige med obesatta mandat finns bland de församlingar som har mellan 5 001 till 10 000 röstberättigade. Dessa kan sägas vara ”närmast gränsen” för att ha 25 ledamöter. För enheter med omkring 5 000 röstberättigade är det en vä-

sentlig skillnad om kyrkofullmäktige behöver ha minst 15 eller 25 ledamöter. Självständiga församlingar med mellan 5 000 och 10 000 röstberättigade påverkades även av de ändringar som gjordes under den så kallade strukturreformen,[420] genom att miniantalet då ökade från 19 till 25 ledamöter för dem.

Detta motiverar en ändring för församlingar i storleken med mellan 5 000 och 10 000 röstberättigade, men också för församlingar med flest antal röstberättigade. Eftersom förslaget ska bidra till hållbarhet på lång sikt, menar utredningen att det inte är tillräckligt att göra en ändring endast för församlingar i dessa intervall. Utan utredningen ser ett behov av en bred och generell sänkning av hur många röstberättigade det ska vara i förhållande till nivåerna för minsta antalet ledamöter.

Det behövs fler nivåer av minsta antal ledamöter

I nuvarande bestämmelse skiljer det tio antal mellan varje nivå av minsta antalet ledamöter. Förutom en sänkning av nivåerna anser utredningen att det bör finnas fler nivåer med mindre skillnader mellan nivåerna. Det skulle ge större flexibilitet och mindre omfattande konsekvenser för en församling som ligger nära en miniminivå. Därför föreslår utredningen att bestämmelsen ändras genom att det införs ytterligare en nivå, på följande sätt att antalet ledamöter ska vara ett udda tal och minst

- 15 i församlingar med högst 10 000 röstberättigade,
- 21 i församlingar med över 10 000 till 20 000 röstberättigade,
- 27 i församlingar med över 20 000 till 30 000 röstberättigade, och
- 33 i församlingar med över 30 000 röstberättigade.

Utredningen menar att en sådan generell sänkning och fler nivåer med sex ledamöter emellan bör ge ökad valfrihet och bidra till mer hållbar demokratisk styrning.

Inför beslutet om kyrkoordningen ansågs att det skulle vara 15 ledamöter i församlingar med högst 5 000 ledamöter, men att det skulle vara högre i större församlingar.[421] Även om tidigare nivåer hade fog för sig, anser utredningen mot bakgrund av de erfarenheter som gjorts sedan dess, att 15 ledamöter kan vara minimigräns även för församlingar med upp till 10 000 röstberättigade.

Utredningen anser sammantaget att förslaget innebär en rimlig balans mellan representation, möjligheter till ett hållbart och effektivt beslutsfattande och behovet av att minska risken för obesatta mandat. Det är givetvis önskvärt att fullmäktige beaktar alla relevanta faktorer, inklusive representativitet, när beslut om organets storlek fattas. Förslaget begränsar inte församlingarnas möjlighet att behålla eller besluta om ett högre antal ledamöter än inom intervallerna.

Utredningen anser att det minsta antalet ledamöter inte ska understiga 15 ledamöter, bland annat eftersom det krävs en viss storlek för ett beslutande organ och ett bra arbetssätt. Vidare riskerar det att innebära obalans i förhållande till kyrkorådets antal och uppdrag.

420 Se t.ex. KsSkr 2012:5.
421 CsSkr 1999:3 s. 2–86 f.

13.3 Värna balansen mellan kyrkofullmäktige och kyrkorådet

Utredningens förslag: Det ska införas ett tak för hur många valda ledamöter (det vill säga förtroendevalda) kyrkofullmäktige får välja till kyrkorådet, utifrån kyrkofullmäktiges storlek. Antalet valda ledamöter i kyrkorådet får inte överstiga hälften av det beslutade antalet ledamöter i kyrkofullmäktige.

Skälen för förslaget

Kyrkofullmäktige ska välja ledamöter och ersättare i kyrkorådet till ett antal som fullmäktige bestämmer och det ska vara minst sex valda ledamöter enligt 4 kap. 5 § kyrkoordningen. Kyrkorådets ledamöter kan väljas bland de förtroendevalda i kyrkofullmäktige eller andra valbara personer. Kyrkoherden är ”självskriven” ledamot i kyrkorådet och tillhör alltså inte de valda ledamöterna. Bakgrunden till denna bestämmelse beskrivs i avsnitt 12.2.10.

Balansen mellan det beslutande och det verkställande organet är viktig. Det är problematiskt ur ett demokratiskt perspektiv om ett kyrkoråd utgör en majoritet i förhållande till de beslutade antalet ledamöter i kyrkofullmäktige. Kyrkorådets styrelse- och beredningsansvar kan bli otydligt i förhållandet till kyrkofullmäktiges roll. Ett kyrkoråd som är fler än hälften av antalet i kyrkofullmäktige är ett principiellt problem – oavsett om det i praktiken är en majoritet av ledamöterna i kyrkofullmäktige som också sitter i kyrkorådet eller inte. Så kan det vara eftersom kyrkofullmäktige kan välja ledamöter i kyrkorådet som inte är ledamöter i kyrkofullmäktige.

För att säkerställa en rimlig balans föreslår utredningen en begränsning av kyrkorådets storlek i förhållande till kyrkofullmäktiges storlek genom en ändring i 4 kap. 5 § kyrkoordningen. Kyrkorådets valda ledamöter – alltså de förtroendevalda i kyrkorådet – föreslås inte få vara fler än hälften av ledamöterna i kyrkofullmäktige. Förslaget avser det beslutade antalet ledamöter i kyrkorådet respektive kyrkofullmäktige. Det har alltså ingen betydelse om det i praktiken finns obesatta mandat. Minimigränsen med sex valda ledamöter i kyrkorådet påverkas inte av utredningens förslag.

De närmare skälen för förslaget är att en obalans mellan kyrkorådet och kyrkofullmäktige kan försvåra fullmäktiges demokratiska kontroll. Det kan också riskera att leda till fler jävssituationer eller jävsliknande situationer. Det är problematiskt, även om det finns ett undantag för beslutsförheten i kyrkofullmäktige när det är frågan om jäv enligt 3 kap. 17 § andra stycket kyrkoordningen. Vidare finns ett ”beredningstvång” eftersom kyrkorådet ska bereda huvuddelen av ärendena, innan de läggs fram för beslut av kyrkofullmäktige enligt 3 kap. 22 § kyrkoordningen. Det är viktigt med sådana ”dubbla prövningar”, det vill säga att ett ärende behandlas självständigt av de två olika organen innan beslut fattas. Den begränsning som föreslås är relevant även mot bakgrund av utredningens förslag att fler kyrkofullmäktige kan besluta om 15 ledamöter som det minsta antalet, se avsnitt 13.2.

Det kan argumenteras mot förslaget att det begränsar möjligheten att anpassa kyrkorådets storlek fritt efter de lokala behoven. Även om det argumentet har fog, anser utredningen att det inte väger lika tungt som behovet av att säkerställa balansen ur ett demokratiskt perspektiv. Förslaget bidrar till att de olika organens uppdrag ska vara tydligt.

13.4 Ett krav att anmäla minst tre kandidater på en lista

Utredningens förslag: Nomineringsgrupperna ska anmäla minst tre kandidater på varje lista.

Skälen för förslaget

Utredningen föreslår ett krav på att nomineringsgrupperna ska anmäla minst tre kandidater på respektive kandidatlista i kyrkovalet. Syftet är att få fler förtroendevalda och därigenom bidra till att säkra och utveckla den demokratiska styrningen för framtiden. Att fler deltar som förtroendevalda är inte bara viktigt för att undvika obesatta mandat i de beslutande organen, det stärker delaktigheten och skapar en mer dynamisk demokrati. Förslaget med tre namn skulle kunna minska risken för att det blir obesatta mandat, om en lista med ett namn får mer än ett mandat vid valet. Ju färre namn på listan desto större är risken att det kommer att saknas ledamöter eller ersättare när fördelningen av mandat är klar. Det förekommer obesatta ledamots- och ersättarplatser i kyrkofullmäktige, se avsnitt 12.2.5 och 12.2.6. Vid kyrkovalet 2025 fanns det strax under 330 kandidatlistor med färre än tre kandidater, se avsnitt 12.2.7.

Utredningen anser att kravet med tre namn på listan är rimligt utifrån att det som huvudregel ska utses två ersättare för varje nomineringsgrupp som får ett mandat i kyrkofullmäktige eller stiftsfullmäktige. När en nomineringsgrupp inte kan fylla sina ledarmötes- eller ersättarplatser förblir de obesatta under mandatperioden. Obesatta mandat innebär att väljare har röstat på en nomineringsgrupp som sedan inte finns representerad fullt ut. Saknas det ersättare finns risk för obesatta mandat om en ledamot avslutar sitt förtroendeuppdrag i förtid.

Det proportionella valsättet är avsett att spegla väljarnas vilja, vilket inte sker om det blir obesatta mandat. Om exempelvis nomineringsgruppen A får fyra mandat trots att de endast har två kandidater på sin lista, kan man å ena sidan se det som att väljarnas röst får genomslag just genom att gruppen får sina fyra mandat (även om de inte kan besättas). Å andra sidan får väljarnas röster inte fullt genomslag eftersom nomineringsgruppen endast får inflytande genom de två besatta mandaten, inte alla de fyra mandat som nomineringsgrupp A trots allt fick. Dessutom har A inga ersättare, vilket innebär att ytterligare mandat blir obesatt om en ledamot avslutar sitt uppdrag i förtid.

Enligt utredningen finns det både för- och nackdelar med förslaget. Förslaget är ingen garanti mot tomma platser. Det skulle även kunna finnas en risk att förslaget hindrar en kandidat som vill bli förtroendevald, om nomineringsgruppen inte kan rekrytera fler namn i valkretsen. Det skulle kunna göra det svårare för en nomineringsgrupp att starta upp. Ur ett demokratiskt perspektiv kan en kandidat vara bättre än ingen, eftersom det kan bidra till att det finns fler nomineringsgrupper att välja mellan.

I de allmänna valen finns inget liknande krav på antal kandidater. Kyrkovalen skiljer sig i och för sig redan från de allmänna valen i vissa avseenden, exempelvis genom att det finns krav på stöd av ett visst antal personer för att registrera en nomineringsgrupp enligt 38 kap. 21 § kyrkoordningen. Om en nomineringsgrupp är registrerad på en högre nivå får den dock också ställa upp i nivåerna under. Det behöver alltså inte finnas ett visst antal personer som stöder nomineringsgruppen på lokal nivå för att den ska få ställa upp i valet till kyrkofullmäktige.

Efter att ha vägt för och nackdelar, menar utredningen att ett krav på minst tre namn är att föredra. Sammantaget bör kravet på minst tre namn kunna bidra till att minska risken för obesatta mandat. Enligt utredningen är det en fråga om ansvar gentemot Svenska kyrkan, att ha ett regelverk som verkar för att det ska finnas minst lika

många förtroendevalda som platser i den demokratiska organisationen. Kravet påverkar inte nomineringsgruppernas ansvar att börja arbetet i tid för att få tillräckligt med kandidater, med fokus på att låta många olika röster och perspektiv komma fram.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen en ny bestämmelse, 38 kap. 28 b § kyrkoordningen, där kravet på att anmäla minst tre kandidater på respektive lista ska framgå. Eftersom bestämmelsen är nära kopplad till det befintliga kravet på att endast anmäla en lista i 38 kap. 28 § tredje stycket föreslås den bestämmelsen flyttas till 28 b § för att det ska bli en gemensam reglering.

Förslaget innebär att minst tre kandidater ska anmälas på respektive lista, annars kan listan inte godkännas. Listan blir däremot inte ogiltig om någon kandidat förlorar sin valbarhet efter sista dag för registrering av kandidater men före valet, eller om det visar sig att valbarhet inte förelegat. Kravet på tre kandidater på listan är alltså ingen garanti för att det slutligen blir tre kandidater som visar sig vara valbara.

13.5 Ändrade förutsättningar för förlängd tid när för få kandidater har anmälts

Utredningens förslag: Förutsättningarna för förlängd tid för att registrera nomineringsgrupper och anmäla kandidater i valkretsen ändras så att tiden ska förlängas om det totalt sett (för samtliga nomineringsgrupper i valkretsen) har anmälts färre kandidater än 1,5 gånger de mandat valet avser. Om färre kandidater har anmälts, ska stiftsstyrelsen förlänga tiden för registrering av gruppbeteckning och anmälan av kandidater i valkretsen.

Skälen för förslaget

Enligt nuvarande reglering ska stiftsstyrelsen förlänga tiden för att anmäla kandidater och registrera nomineringsgrupper i valkretsen om det har registrerats färre kandidater än de mandat valet avser enligt 38 kap. 30 § kyrkoordningen, se vidare avsnitt 12.2.8. Syftet är att få tillräckligt med kandidater. Bestämmelsen gäller alltså endast förlängd tid för registrering och anmälan, samt att stiftsstyrelsen ska informera dem som kan ställa upp med kandidater eller registrera nomineringsgrupper om den förlängda tiden. Det finns ingen sanktion om inga fler kandidater registreras under den förlängda tiden.

Utredningen föreslår en ändring i 38 kap. 30 § genom att stiftsstyrelsen ska förlänga tiden för att registrera fler kandidater och nomineringsgrupper om det inte har registrerats så många kandidater som motsvarar en och en halv gång de mandat som valet avser. I dag gäller bestämmelsen exakt det antal mandat valet avser. Förslaget gäller alltså cirka 50 procent fler kandidater. Nivån i förslaget avser att ta höjd för att det även behövs ersättare, vilka ska vara cirka hälften av antalet ordinarie ledamöter i kyrkofullmäktige. För stiftsfullmäktige ser kraven för antalet ersättare annorlunda ut.[422]

Obesatta mandat finns framförallt på lokal nivå. Utredningens förslag kommer dock även att gälla för stiftsfullmäktige, även om det inte får samma betydelse där. Om bestämmelsen med ett krav på 1,5 gånger antalet mandat i kyrkovalet hade gällt vid kyrkovalet 2025 skulle 144 enheter ha fått förlängd tid. Nu var ett par enheter som fick förlängd tid inför detta kyrkoval.

Antalet kandidater i förslaget gäller för alla nomineringsgrupper sammanlagt, på samma sätt som i dag. Det är alltså inte varje nomineringsgrupp som ska anmäla så

422 Se vidare 7 kap. 4 § andra stycket kyrkoordningen.

många kandidater som motsvarar 1,5 antal mandat i valet, utan kravet gäller samtliga nomineringsgrupper i valkretsen. Syftet är att öka möjligheten för fler kandidater. Förslaget får dock inga rättsliga eller andra konsekvenser, om det inte anmäls fler kandidater under den förlängda tiden. Förslaget innebär alltså endast förlängd tid och information om möjligheten att anmäla kandidater och registrera nomineringsgrupper.

Förslaget utgör dock – som i dag – ingen garanti för att alla platser i fullmäktige verkligen blir tillsatta. Eftersom det är en utmaning att få tillräckligt med kandidater främst till kyrkofullmäktige, vill utredningen föreslå varje verktyg som kan bidra till fler förtroendevalda för ökad delaktighet och mer hållbara beslutande organ. Att fler vill och kan åta sig uppdrag som förtroendevald i Svenska kyrkans beslutande organ är en förutsättning för att den demokratiska ordning som råder ska vara hållbar och legitim även på sikt.

Enligt nuvarande regelverk är sista dag för att anmäla kandidater den 15 april valåret. Som framgår nedan av avsnitt 20.3 föreslår utredningen dock att detta datum ska förlängas till den 31 maj valåret.[423] Det är också vid samma datum – enligt utredningens förslag den 31 maj – som det står klart hur många grupper respektive kandidater som anmälts. Det innebär för bestämmelsen i 38 kap. 30 § att tiden för registrering av grupper och kandidater föreslås förlängas till och med den 30 juni. Det blir alltså längre tid för att anmäla kandidater och registrera nomineringsgrupper. Givetvis är det av vikt att arbetet med att rekrytera kandidater inleds i god tid.

I avsnitt 9.8. föreslås en annan ändring i samma bestämmelse.

13.6 En ny tillfällig ordning vid bristande beslutsförhet i kyrkofullmäktige

Utredningens förslag: Om ett kyrkofullmäktige varaktigt har förlorat sin beslutsförhet, ska det anmälas till stiftsstyrelsen. Stiftsstyrelsen får då besluta att kyrkofullmäktige får handlägga ärenden bara om mer än en tredjedel av ledamöterna är närvarande. Stiftsstyrelsen får genom beslutet även begränsa vilka ärenden kyrkofullmäktige får handlägga och ställa krav på att vissa beslut ska fattas efter samråd med stiftsstyrelsen. Stiftsstyrelsens beslut gäller tillfälligt och som längst till nästa mandatperiod. Det är stiftsstyrelsen som utifrån en bedömning i det enskilda fallet avgör om det är lämpligt att använda denna möjlighet i den aktuella situationen.

Skälen för förslaget

Ett kyrkofullmäktige är beslutsfört bara om mer än hälften av ledamöterna är närvarande enligt 3 kap. 17 § kyrkoordningen. Det redogörs för bakgrunden om icke beslutsföra organ i avsnitt 12.2.9. Stadigvarande bristande beslutsförhet i ett kyrkofullmäktige ska egentligen inte förekomma. Utgångspunkten är att det ska finnas tillräckligt med förtroendevalda mandatperioden ut. I många fall är det en indelningsändring som står närmast till hands när det saknas förtroendevalda. Utredningen anser dock att risken med icke-beslutsföra organ trots allt inte helt kan uteslutas. Konsekvenserna av att det inte finns ett beslutsfört kyrkofullmäktige kan exempelvis vara att beslut om kyrkoavgift och andra viktiga beslut inte kan fattas.[424] Utredningen anser att det bör

423 Att tiden för att anmäla kandidater kan flyttas fram med 1,5 månad är en konsekvens av det förslag som utredningen lägger fram om att införa gemensamma valsedlar. Se närmare nedan avsnitt 20.3.

424 Om något beslut om kyrkoavgift inte fattas kvarstår den tidigare beslutade kyrkoavgiften, se 42 kap. 3 § andra stycket kyrkoordningen.

finnas en möjlighet att hantera en sådan extrem situation som permanent bristande beslutsförhet, även om det kan vara vanskligt att reglera undantagssituationer.

Utredningen föreslår därför att stiftsstyrelsen får besluta om en tillfällig ordning som gäller om kyrkofullmäktige varaktigt inte är beslutsfört. Stiftsstyrelsen kan besluta att kyrkofullmäktige får fatta beslut endast om mer än en tredjedel av antalet ledamöter är närvarande. Förslaget innebär en minskning vad gäller beslutsförhet från minst hälften av ledamöterna till minst en tredjedel.

Enligt 6 § lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m. gäller att fullmäktige vid krig eller krigsfara får handlägga ett ärende endast om mer än en tredjedel av ledamöterna är närvarande. Dessutom framgår att om en närvarande ledamot i fullmäktige är förhindrad att delta i handläggningen av ett visst ärende på grund av jäv, får fullmäktige handlägga ärendet även om antalet närvarande på grund av hindret inte uppgår till mer än en tredjedel. Lagen är en av de så kallade fullmaktslagarna som kan aktiveras när regeringen beslutar om höjd beredskap enligt 3 § lagen (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap.

Utredningen lägger inte förslag avseende beredskap.[425] Trots detta menar utredningen att det finns skäl för att föreslå liknande reglering som den ovan beskrivna, om ett kyrkofullmäktige skulle förlora sin beslutsförhet under mandatperioden. Utredningen anser att stiftet bör få möjlighet att ta ställning till om denna nya ordning är lämplig i det enskilda fallet. Stiftet kan exempelvis ta hänsyn till om det är i slutet av mandatperioden, om situationen i kyrkofullmäktige framstår som tillfällig och om det inte finns tillräckliga skäl för en indelningsändring. Förslaget innebär alltså en möjlighet för stiftsstyrelsen och inte en skyldighet. Förslaget bör också förstås mot bakgrund av stiftets främjande- och tillsynsuppdrag, samt att det är stiftsstyrelsen som får fatta beslut om indelningsändringar.

Vissa ärenden kan vara mindre lämpliga för en sådant mer begränsat kyrkofullmäktige att besluta om. Stiftsstyrelsen föreslås därför kunna besluta om kyrkofullmäktiges beslutsbefogenheter under denna period, med beaktande av vilka beslut som behöver fattas. Vissa beslut måste kyrkofullmäktige fatta för att uppfylla kraven i kyrkoordningen och annan lagstiftning. Däremot kan det vara olämpligt att ett kyrkofullmäktige som är beslutsfört med en tredjedel, binder framtida kyrkofullmäktige i vissa frågor. Av samma skäl föreslås stiftsstyrelsen även får besluta om att samråd mellan stiftsstyrelsen och kyrkofullmäktige ska ske inför vissa typer av beslut.

Stiftets främjande och tillsyn är givetvis särskilt relevant vid en sådan här extraordinär situation. Församlingarna och pastoraten är självständiga rättssubjekt och får förvärva rättigheter och ta på sig skyldigheter, men de ingår samtidigt som integrerade delar av den juridiska personen Svenska kyrkan, se vidare avsnitt 5.2.2. Alla organisatoriska delar är en del av enheten. Mot den bakgrunden finns det skäl att stiftet får ett särskilt ansvar i dessa fall att göra bedömningen om ett kyrkofullmäktige kan vara beslutsfört med minst en tredjedel av ledamöterna. Förslaget avser inte att ändra ansvarsfördelningen mellan stift och lokal nivå som den anges i lagen om Svenska kyrkan eller kyrkoordningen. Kyrkofullmäktige som får fatta beslut med en tredjedel har motsvarande ansvar som tidigare. Syftet med förslaget är att ett samråd mellan stiftsstyrelsen och kyrkofullmäktige i dessa undantagsfall ska kunna fungera som en slags säkerhetsventil i en undantagssituation. Undantaget i fråga om beslutsförhet och jäv bör ha motsvarande tillämpning i en sådan situation.

[425] Se utredningens avgränsningar i avsnitt 2.4.

Fördelarna med förslaget är att kyrkofullmäktige bibehåller karaktären som fullmäktige och att sammansättningen i fullmäktige fortsatt har en koppling till valresultatet. Nackdelarna är en svagare legitimitet med färre ledamöter och ett stort ansvar för de som är kvar. Förhållandet kyrkofullmäktige och kyrkorådet kan bli ansträngt. Fördelarna överväger dock enligt utredningen. Därför föreslår utredningen att det genomförs som en ny bestämmelse i 3 kap. 6 a § kyrkoordningen.

Utredningen har övervägt andra åtgärder vid bristande beslutsförhet, exempelvis nyval. Det finns dock starka skäl mot nyval, framförallt att det är svårt att genomföra i praktiken. Nyval är en mycket komplex process som skulle kräva omfattande insatser och resurser, exempelvis bara för att starta de valsystem som behövs för att genomföra ett kyrkoval. Omvalet efter kyrkovalet 2025 visade på svårigheter som kan uppstå, även om det var fråga om omval. Dessutom tar det tid med nyval och det löser inte heller frågan hur beslutsfattande ska ske fram till dess av nyvalet är genomfört.

13.7 Ändrade krav för deltagande på distans

Utredningens förslag: Deltagande i kyrkofullmäktiges sammanträden på distans ska även fortsättningsvis ske genom ljud- och bildöverföring i realtid. Det ska dock ske på ett sådant sätt att ordföranden kan säkerställa vem som deltar i sammanträdet och att den som deltar på distans kan följa sammanträdet och delta i behandlingen av ärendena.

Ändringen som gäller kyrkofullmäktige får genomslag även för kyrkoråd, församlingsråd, stiftsfullmäktige, stiftsstyrelsen, stiftets nämnder, tillsättningsnämnden för domprost och valnämnden. Dessutom kommer ändringen att få genomslag även för Göteborgs begravningssamfällighet, Samfälligheten Gotlands kyrkor, interimsdelegerade och interimsstyrelsen.

Skälen för förslaget

Nuvarande bestämmelse för deltagande på distans i 3 kap. 17 a § kyrkoordningen beskrivs i avsnitt 12.2.11. Den har hittills i stort motsvarat bestämmelsen i 5 kap. 16 § kommunallagen om deltagande på distans. I dag gäller att ledamöter får delta på distans om fullmäktige har beslutat det och det sker genom ljud- och bildöverföring i realtid och på ett sådant sätt att samtliga deltagare kan se och höra varandra. Deltagandet ska också ske på lika villkor. I juli 2026 ändrades kommunallagen på så sätt att kravet på att delta på lika villkor togs bort. I stället ska deltagande på distans ske på ett sådant sätt att ordföranden kan säkerställa vem som deltar i sammanträdet och att den som deltar på distans kan följa sammanträdet och delta i behandlingen av ärendena.

Regeringen gjorde följande överväganden i propositionen till förslaget.[426] Beslutsfattande på distans bör även fortsättningsvis användas när det av olika skäl inte är lämpligt eller möjligt för ledamöter att delta på plats. Däremot har det förekommit viss osäkerhet hur lagens krav ska tolkas i praktiken. Syftet med kravet på att alla deltagare ska kunna se och höra varandra är att säkerställa att deltagarna enkelt kan identifiera varandra på ett betryggande sätt. Vid omröstning måste det säkerställas att det är ledamöterna och inga andra som deltar i omröstningen. Dessa förutsättningar behöver vara uppfyllda även fortsättningsvis, men det bör samtidigt vara möjligt att praktiskt kunna genomföra sammanträden när en stor andel ledamöter deltar på di-

[426] Prop. 2025/26:164 s. 13.

stans. Kraven för deltagande på distans föreslås därför mjukas upp så att det är tillräckligt att ordföranden i stället ges ett utpekat ansvar att säkerställa vem som deltar i sammanträdet. Exempelvis innebär det att bildöverföringen inte nödvändigtvis behöver användas oavbrutet under sammanträdet. Det bör dock användas för att säkerställa vem som deltar i sammanträdet och att ledamöterna deltar från en lämplig plats. Bildöverföring kan exempelvis användas när en ledamot på distans har ordet så att denna kan identifieras. Ordföranden kan också uppmana en ledamot som deltar på distans att sätta på kameran om misstanke uppstår om att ledamoten har förflyttat sig till en olämplig plats. Det bör inte krävas att alla deltagare oavbrutet ska ha sina mikrofoner påslagna.

Utredningen instämmer med övervägandena ovan gällande kommunallagen, bland annat att syftet med nuvarande bestämmelse är att den som deltar på distans ska kunna vara fullt delaktig i sammanträdet som en ledamot som närvarar fysiskt i sammanträdeslokalen. Det syftet bör dock kunna säkerställas på ett mer flexibelt sätt än i dag. Det menar utredningen att den föreslagna ändringen gör. Exempelvis säkerställer förslaget att ledamoten ska kunna följa sammanträdet och delta i behandlingen av ärendena och ta del av de dokument som delas ut vid sammanträdet. Det förtydligas också att deltagandet ska ske på ett sådant sätt att ordföranden kan säkerställa vem som deltar i sammanträdet.

Utredningen understryker även att det även fortsättningsvis är viktigt att avgöra i vilken utsträckning deltagande på distans ska vara tillåtet och ta hänsyn till risker som kan uppstå i samband med ett sådant deltagande. Till exempel ska det kunna säkerställas att inga obehöriga deltar. Ett sammanträde med deltagande på distans måste givetvis även fortsatt följa övriga tillämpliga lagar och regler, exempelvis vad gäller sekretess, informationssäkerhet och personuppgiftsbehandling.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen en ändring i 3 kap. 17 a § kyrkoordningen som gäller kyrkofullmäktige. Kyrkofullmäktige får också besluta om och i vilken omfattning ledamöter i kyrkorådet får delta på distans, enligt 4 kap. 15 a § som hänvisar till att deltagande på distans ska ske på det sätt som anges i 3 kap. 17 a §. Ändringen gäller alltså också för kyrkoråd. Dessutom kommer ändringen även gälla församlingsråd, stiftsfullmäktige, stiftsstyrelsen, stiftets nämnder, tillsättningsnämnden för domprost och valnämnden genom hänvisningar i 4 kap. 27 §, 7 kap. 6 och 15 §§, 34 kap. 12 § och 38 kap. 5 § kyrkoordningen. Motsvarande gäller också genom hänvisningar i 9 och 12 §§ kyrkostyrelsens beslut (SvKB 2001:3) med närmare bestämmelser om interimsdelegerade och interimsstyrelse, 2 kap. 17 § och 3 kap. 11 § kyrkostyrelsens beslut (SvKB 2016:8) med närmare bestämmelser om begravningssamfälligheten i Göteborg och 8 § kyrkostyrelsens beslut (SvKB 2005:1) om samfälligheten Gotlands kyrkor. Därigenom får förslaget även genomslag för deltagande på distans för interimsdelegerade, interimsstyrelse, begravningsdelegerade i begravningssamfälligheten i Göteborg och Samfälligheten Gotlands kyrkor.

Det finns liknande bestämmelser om deltagande på distans för en rad andra organ i Svenska kyrkan som domkapitlen, Valprövningsnämnden, Överklagandenämnden, Ansvarsnämnden för biskopar och Arvodesnämnden. Kyrkostyrelsen har en bestämmelse om deltagande på distans i sin arbetsordning. Utredningen anser att det ligger utanför utredningens uppdrag att överväga motsvarande ändringar även för dessa organ. Med hänsyn till organens särskilda uppgifter bör en sådan fråga utredas i särskild ordning, inte minst med beaktande av de särskilda rättssäkerhetsaspekter som gör sig gällande inom domstolsliknande förfaranden.

13.8 En ändamålsenlig storlek för stiftsfullmäktige

Utredningens förslag: Regleringen av stiftsfullmäktiges storlek ska inte ändras. Befintlig reglering är ändamålsenlig utifrån stiftsfullmäktiges uppdrag och de ändrade omständigheter Svenska kyrkans stift står inför.

Skälen för förslaget

Stiftsfullmäktige ska bestå av ett udda antal och minst 41 ledamöter. Bakgrunden till bestämmelsen redogörs det för i avsnitt 12.4. Variationen mellan stiften är stor vad gäller stiftsfullmäktiges storlek som är mellan 51–91 ledamöter. Närheten till väljarna, alltså hur många röstberättigade det går på varje mandat, skiljer sig också åt. I vissa stift har det beslutats om en minskning av stiftsfullmäktiges storlek sedan relationsändringen, medan andra har haft samma storlek sedan dess. Förutsättningarna skiljer sig åt mellan stiften och vilka överväganden som gjorts när storleken på stiftsfullmäktige har beslutats. Stiften har olika demografi och den demografiska utvecklingen kommer att ske i olika takt, exempelvis beroende på åldersfördelningen hos de tillhöriga i stiftet. Denna utveckling får också ekonomiska konsekvenser, främst genom att medlemsutvecklingen påverkar stiftens inkomst genom kyrkoavgiften.

Det lägsta antal ledamöter som får finnas i stiftsfullmäktige sänktes från 51 till 41 i samband med relationsändringen. Inget stift har i dag det lägsta antalet ledamöter i stiftsfullmäktige. Obesatta mandat har hittills inte varit något problem.

Utredningen gör bedömningen att befintlig reglering är ändamålsenlig utifrån stiftsfullmäktiges uppdrag och de ändrade omständigheter Svenska kyrkans stift står inför. Utrymme för att minska eller öka storleken finns redan enligt nuvarande regelverk. Om och när storleken kan behöva anpassas efter de aktuella förutsättningarna i stiftet, kan även de stiftsfullmäktige som i dag har lägst antal ledamöter besluta om att minska storleken med som mest tio ledamöter, vilket för dessa stiftsfullmäktige innebär en minskning på cirka 20 procent. Det finns alltså i dag möjlighet för alla stiftsfullmäktige att minska storleken med minst en femtedel. När det gäller delaktighet och arbetssätt i respektive stiftsfullmäktige är det främst en fråga för respektive stift att göra den bedömningen. Ändamålsenlig storlek, representation, resurser och behov bör bedömas på stiftsnivå. Regelverket medger flexibilitet att beakta förutsättningarna i respektive stift.

13.9 Medskick – stärkt samverkan mellan stiftsfullmäktige och kyrkomötet

Utredningens medskick: Samverkan mellan stiftsfullmäktige och kyrkomötet bör stärkas. Det står en rad åtgärder till buds att överväga för att stärka samverkan.

Utredningens bedömning

Det är viktigt att främja ett förtroendefullt och gott samarbete mellan kyrkans olika nivåer. Nivåerna behöver fortsätta att närma sig varandra. Församlingen som den grundläggande enheten där församlingslivet levs, behöver goda förutsättningar att utföra den grundläggande uppgiften. Stiftens uppgift utövas i närhet till församlingen. Samverkan mellan stiften och den nationella nivån bör stärkas, inte minst när det gäller de beslutande organen på respektive nivå. Det finns ett värde i stiftsgemenskapen

i kyrkomötet och att stiften blir mer synliga i kyrkomötet än de är i dag. Biskopen i stiftet är en bärande koppling i de demokratiska strukturerna i Svenska kyrkan.

Utredningen har inspirerats både av den norska kyrkans ordning där bispedømmerådet (ungefär motsvarande stiftsstyrelsen) är representerat i kirkemøtet och den finska kyrkan där stiftsfullmäktige kan väcka frågor i kyrkomötet. Utredningen ser dock att en reglering inte är det mest ändamålsenliga för att få en närmare samverkan mellan nivåerna. Det bör i stället lösas genom andra typer av verktyg, beroende på hur situationen ser ut i respektive stift och på den nationella nivån.

Exempelvis är det redan i dag möjligt med stiftsgemensamma motioner från kyrkomötesledamöter från samma stift. Det går att redogöra för vilket stift motionärerna kommer ifrån, när flera motionärer lägger gemensamma förslag med avseende på sitt stift. Det finns inga hinder mot att hålla samlingar i stiftet för att diskutera förslag till kyrkomötet eller för att lägga fram gemensamma förslag, vilka eventuellt skulle kunna gå via biskopen eller kyrkomötesledamöter från stiftet.

Det finns ett mervärde i att skapa mötesplatser för att exempelvis diskutera stiftsgemensamma frågor som är aktuella även på den nationella nivån. Det kan exempelvis göras genom att stiftet bjuder in kyrkomötets ledamöter från stiftet till stiftsfullmäktiges sammanträden. Då är det viktigt att klargöra syftet med inbjudan och vem som står för eventuella kostnader.

Det bör även finnas utrymme i kyrkomötet för ytterligare stiftsgemensamma samlingar och för att stärka synligheten, utöver den stiftsvisa placeringen och stiftsmiddagen. Stiftstillhörigheten bör kunna framgå tydligare i motionerna till kyrkomötet, genom att det i motionerna anges vilket stift den eller de ledamöter som motionerar kommer ifrån.

Kommunikationen mellan nivåerna bör också stärkas, något som kan främjas på olika sätt. Stiftsfullmäktige bör få information om vad som diskuterats och beslutats på kyrkomötet som har bäring på stiftet. Det är av särskilt intresse vilka konsekvenser ett kyrkomötesbeslut kan få för stiftet. Det finns olika exempel på hur detta kan gå till, exempelvis genom att ledamöter i kyrkomötet som också sitter i stiftsfullmäktige informerar övriga om ärenden i kyrkomötet som kan få betydelse för stiftet. Beroende på hur det ser ut i stiften skulle sådan information också kunna lämnas av någon annan med insyn i kyrkomötet. Vad som är mest praktiskt, muntlig eller en skriftlig återrapportering, beror på situationen.

Att kyrkomötet och stiftsfullmäktige är transparenta mot den lokala nivån är också något som efterfrågas. Även för detta finns det olika vägar att gå. Det finns exempelvis nomineringsgrupper där kyrkomötesledamöterna återrapporterar till övriga i gruppen om vad som diskuterats på kyrkomötet. Mot bakgrund av att det finns många lokala nomineringsgrupper krävs särskilda överväganden hur de också skulle kunna ta del av sådan information.

13.10 Ikraftträdande

Utredningen föreslår att ändringarna i kyrkoordningen ska träda i kraft den 1 januari 2028. Några övergångsbestämmelser bedöms inte som nödvändiga.

Ändringarna kräver inte att de beslutande organen eller andra organ, som exempelvis stiftsstyrelserna, behöver vidta några särskilda förberedelser eller liknande inför att regeländringarna träder i kraft. Ett flertal av bestämmelserna kommer att kunna tillämpas för första gången inför valet 2029, exempelvis ändringarna av det lägsta

antalet ledamöter i kyrkofullmäktige, kravet på minst tre kandidater per lista och ändringar i bestämmelsen när tiden kan förlängas för att anmäla kandidater och registrera nomineringsgrupper.

13.11 Konsekvenser för barn

Utredningen har gjort en samlad barnkonsekvensanalys för samtliga förslag som redovisas ovan i avsnitt 9.11.

13.12 Övriga konsekvenser

13.12.1 Ekonomiska konsekvenser och hållbarhet

Utredningen ska redovisa de ekonomiska konsekvenserna av sina förslag och om de innebär besparingar. Utredningen föreslår regeländringar för kyrkofullmäktige som avser att bidra till att öka delaktigheten, kunna anpassa storleken efter de förändrade omständigheterna och motverka obesatta mandat. Den lägsta nivån för antalet ledamöter i kyrkofullmäktige föreslås sänkas och en ytterligare nivå föreslås läggas till, vilket innebär att fler kyrkofullmäktige än i dag kan besluta om ett lägre antal ledamöter om det finns ett behov av detta. Dessutom blir konsekvenserna mindre för en församling som ligger nära en gräns för det minsta antalet ledamöter i kyrkofullmäktige.

Utredningen kan inte förutse hur många församlingar som kommer att utnyttja denna möjlighet, eftersom det beslutas utifrån förutsättningarna på lokal nivå. Vidare är kostnaderna för de beslutande organen i församlingar och pastorat mycket svåra att beräkna redan i dag, främst med hänsyn till att ersättning för förtroendevalda beslutas lokalt. Vilka resurser som krävs för förtroendevalda och deras arbete varierar också stort. Övriga kostnader kring den demokratiska organisationen på lokal- och stiftsnivå är svåra att bedöma, exempelvis löner för de anställda som arbetar med de förtroendevalda, ersättningar, storleken på de beslutande organen. I den mån förslaget får ekonomiska konsekvenser kan det antas innebära att vissa kyrkofullmäktige får färre antal ledamöter, därigenom i regel också en viss besparing i fråga om arvode, andra ersättningar och kostnader kopplade till kyrkofullmäktiges arbete.

Även i fråga om hållbarhet är det svårt att med någon större säkerhet uppskatta konsekvenserna av utredningens förslag. Sannolikt kan det innebära en viss minskad klimatpåverkan med färre ledamöter som reser, använder elektronik och liknande. Liknande överväganden kan också göras i fråga om förslagen som rör ett tak för kyrkorådets storlek i förhållande till antalet ledamöter i kyrkofullmäktige. Det förslaget kan antas innebära att vissa kyrkoråd kommer att bestå av något färre antal ledamöter än i dag. Beroende på omständigheterna för kyrkoråden i fråga kan det eventuellt innebära en viss besparing.

Förslagen om ett krav på nomineringsgrupperna att anmäla minst tre namn på listan antas inte få några direkta konsekvenser för ekonomin eller klimatpåverkan. Syftet med förslaget är främst att bidra till delaktighet och hållbarhet i den demokratiska styrningen. Samma syfte ligger bakom utredningens förslag att tiden för att anmäla kandidater och registrera nomineringsgrupper ska kunna förlängas i fler situationer än i dag. Hade det förslaget gällt under kyrkovalet 2025 hade det varit 144 enheter som fått förlängd tid, i stället för ett par enheter. Förslaget medför en ökad arbetsinsats för stiften som ska informera om den förlängda tiden och möjligheten att anmäla kandidater och registrera nomineringsgrupper. Det är dock svårt att bedöma kostnaden för detta, utan det bör kunna ingå i arbetet kring valgenomförandet.

Förslaget att ge stiftsstyrelsen en möjlighet att besluta om att ett kyrkofullmäktige kan bli beslutsfört återigen med en tredjedel av antalet ledamöter är tänkt att kunna tillämpas i absoluta undantagsfall och får endast begränsade konsekvenser.

Förslaget om ändrade krav för deltagande på distans uppskattas inte heller få några ekonomiska konsekvenser.

13.12.2 Personuppgiftsbehandling och informationssäkerhet

Utredningen föreslår en ändring av förfarandet kring deltagande på distans. Utredningen anser inte att förslaget innebär någon ny behandling av personuppgifter, utan avser endast mer flexibilitet för hur deltagande på distans ska ske

Vissa överläggningar i de beslutande organen och sammanträden i de verkställande organen genomförs inom stängda dörrar. Det betyder att ingen annan än ledamöterna, ersättarna och eventuellt övriga som får närvara, kan ta del av överläggningen. Det är särskilt viktigt att inte andra än de som får närvara kan ta del av överläggningarna, liksom ett ansvar för respektive person som deltar på distans att ta sin del av ansvaret för att information inte sprids till obehöriga. Detta är särskilt viktigt om det på sammanträdet behandlas uppgifter som omfattas av sekretess eller undantag från offentlighet enligt kyrkoordningen. Sådana ärenden ställer särskilda krav på informationssäkerhet i samband med överföringen av ljud och bild och eventuella handlingar.

Om överföringarna dessutom innefattar överföring av personuppgifter utgör det en sådan automatiserad behandling av personuppgifter som gör att dataskyddsförordningen är tillämplig.[427] Enligt artikel 32 i dataskyddsförordningen ska en personuppgiftsansvarig bland annat ”med beaktande av den senaste utvecklingen, genomförandekostnaderna och behandlingens art, sammanhang och ändamål samt riskerna, av varierande sannolikhetsgrad och allvar, för fysiska personers rättigheter och friheter […] vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en säkerhetsnivå som är lämplig i förhållande till risken”. Om de personuppgifter som kan komma att behandlas vid sammanträden är så kallade känsliga personuppgifter, ställer det extra höga krav på de tekniska och organisatoriska åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa en säkerhetsnivå som är lämplig i relation till den risk för fysiska personers rättigheter och friheter som överföringen av personuppgifterna kan innebära.

De krav på teknik som följer av sekretessbestämmelser och personuppgiftsbehandling ska efterlevas, oavsett om den tekniska lösning som används i övrigt uppfyller kraven för distansdeltagande eller inte. Det betyder att även om någon ledamot, eller ersättare, tillåts följa ett sammanträde på distans utan att formellt anses närvara, måste även i dessa fall de tekniska lösningar som används säkerställa att sekretess och personuppgiftsbehandling upprätthålls.

13.12.3 Delaktighet och sammanhållning

En utgångspunkt för utredningen är att främja en sammanhållen kyrka och en ökad delaktighet. En del av detta är en ökad tydlighet kring den demokratiska organisationen, de olika nivåernas ansvar och relationen mellan dem. Förslagen är avsedda att bidra till mer hållbara kyrkofullmäktige genom krav på fler kandidater på nomineringsgruppernas listor och att det ska anmälas fler kandidater på totalen. På det sättet kan det sägas bidra till ökad delaktighet. Förslagen är avsedda att bidra till att stärka

427 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

de demokratiska strukturerna i Svenska kyrkan, främst genom att fler församlingar ska ha tillräckligt med förtroendevalda – bland annat genom att regelverket tar höjd för att det lägsta antalet ledamöter i kyrkofullmäktige kan behöva ändras.

Förslagen innebär att kyrkofullmäktiges storlek bättre kan anpassas efter de lokala förutsättningarna, vilket ger ökade möjligheter för en realistisk och ändamålsenlig struktur. Det kan dock ses som en nackdel att minska antalet förtroendevalda – att det minskar delaktigheten och representativiteten. Därför är det särskild viktigt att beakta representativiteten inför ett sådant beslut. Samtidigt finns det obesatta mandat i kyrkofullmäktige, vilket riskerar att göra beslutande organen mindre hållbara. Det behövs olika typer av åtgärder för att minska den risken, exempelvis genom de regeländringar som föreslås här. Sammantaget kan det sägas ha en positiv effekt på de beslutande organen, att det blir ökad flexibilitet att besluta om en ändamålsenlig storlek.

Det är också mer ändamålsenligt ur ett demokratiskt perspektiv att kyrkorådets storlek ska anpassas i förhållande till kyrkofullmäktiges storlek. Om kyrkorådet är alltför stort i förhållande till kyrkofullmäktige, kan det bli en obalans mellan beslutande och verkställande organ.

14 Kyrkomötet

14.1 Utredningens uppdrag och utgångspunkter

Kyrkomötet är det högsta beslutande organet i Svenska kyrkan och har att besluta om de gemensamma reglerna för Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar som behövs för sammanhållning och god ordning inom kyrkan. Kyrkomötet ska bidra till en sammanhållen kyrka där varje nivås uppdrag är tydligt och goda relationer mellan nivåerna råder. De förtroendevalda väljs i stiften och representerar hela Svenska kyrkan. De ändrade förutsättningarna som Svenska kyrkan står inför antas på sikt leda till färre tillhöriga och minskade resurser, vilket ställer kyrkomötet inför nya utmaningar. Utredningens uppdrag avseende kyrkomötet kretsar kring dess storlek och vissa frågor om dess arbetssätt.

Diskussionerna kring den demokratiska organisationen i Svenska kyrkan har till stor del kretsat kring kyrkomötet, inte minst storleken på kyrkomötet. Argument för ett mindre kyrkomöte, som en ökad effektivitet och besparingar, har ställts mot argument kring en försämrad representation. Kyrkomötet tar omfattande resurser i anspråk. Tidigare har kyrkomötets sammanträdesfrekvens diskuterats, framförallt vad gäller antal dagar för sammanträdet och tid på året. På senare tid är det snarare kyrkomötets långa mötesdagar som diskuterats. Motionshanteringen tar mycket av kyrkomötets tid, samtidigt som andra centrala frågor upplevs få begränsad tid för behandling. Utredningen upplever att processen kring motionerna väcker frågor. Utredningen har identifierat en viss frustration kring att kyrkomötet ibland anses lägga tid på ”fel” frågor eller frågor ställda till ”fel” nivå.

Digitala verktyg har utvecklats för kyrkomötets arbete. Det har även hållits digitala sammanträden under covid-19-pandemin. Det finns dock ingen reglering för digitala sammanträden för kyrkomötet, vilket det gör för de andra beslutande organen.

I detta kapitel ges en beskrivning av kyrkomötet och av gällande bestämmelser kring frågorna i utredningens direktiv som handlar om kyrkomötet. Utredningen ska enligt direktiven särskilt analysera och ta ställning till en ändamålsenlig storlek för kyrkomötet och ändamålsenlig sammanträdesfrekvens, samt analysera och överväga digitalisering i förhållande till kyrkomötets arbetsformer. När det gäller frågan om digitalisering har utredningen tolkat frågan som att främst gälla användande av digitala möjligheter som digitala sammanträden. Utredningen kommer också analysera och ta ställning till vissa närliggande demokratifrågor som gäller ändamålsenligt arbetssätt för kyrkomötet. Därför har utredningen också övervägt och tagit ställning till motionshanteringen och tematiska sammanträden för kyrkomötet. Utredningens överväganden och förslag finns i kapitel 15.

14.2 Kyrkomötets uppdrag

Kyrkomötets uppdrag är att besluta om det gemensamma regelverket och övergripande struktur och verksamhet. Uppdraget innebär bland annat att utfärda bestämmelser om

- Svenska kyrkans tro, bekännelse och lära,
- kyrkans böcker, gudstjänster, sakrament och övriga handlingar,
- tillhörigheten till Svenska kyrkan,
- kyrkans vigningstjänst,

- den kyrkliga organisationen,
- de regler efter vilka församlingarna, stiften och organen på den nationella nivån ska fullgöra sina uppgifter.[428]

Kyrkomötets normgivning sker genom bestämmelser i kyrkoordningen eller i vissa fall av kyrkostyrelsen på delegation från kyrkomötet.[429] Närmare beskrivning av kyrkomötet finns i avsnitt 5.2.6. och om hur kyrkomötets beslut om regelverket är bindande för de olika delarna i Svenska kyrkan beskrivs i avsnitt 5.2.1. Det har diskuterats om kyrkomötet kan fatta beslut som inte är bindande församlingar och stift, men det har kyrkomötet gjort exempelvis i fråga om uttalanden.[430] Frågan om uttalanden, till exempel i samhällsdebatten och en policy för uttalanden, har kyrkomötet också behandlat tidigare.[431] Vad gäller samhällsfrågor har det ansetts inte gå att avgöra på ett entydigt sätt vilka sådana frågor som direkt berör Svenska kyrkan, bland annat i betraktande av att bedömningen av vilka frågor som berörs av evangelium och hur dessa frågor bör behandlas måste vara föremål för tolkning i varje tid.[432]

Kyrkomötet måste kunna fatta beslut om generella bestämmelser även om de hör till stiftens och församlingarnas grundläggande uppgifter, till exempel diakoni och mission. Kyrkomötet får däremot inte fatta beslut i sådana enskilda frågor som det är en församlings eller ett stifts uppgift att besluta i.[433] Detta ansågs nödvändigt att klargöra i lagen om Svenska kyrkan inför relationsändringen – för att trygga den lokala och regionala självstyrelsen. Indirekt betyder det att lagen skapade en subsidiaritetsprincip som innebär att beslut inte ska fattas på en högre nivå än nödvändigt.[434]

Samtidigt har denna subsidiaritetsprincip beskrivits som ”inte särskilt betryggande” som garant för församlingarnas och stiftens självstyre, samt inte alldeles enkel att tillämpa.[435] Gränsdragningen av vad som är en generell fråga och enskilda frågor är inte heller helt enkel. Ett exempel på en ganska detaljerad, generell bestämmelse är kyrkoordningens reglering som fördelar de pastorala områdena i Uppsala stift mellan ärkebiskopen och biskopen i Uppsala stift.[436] I diskussionen om beslutskompetens kan det även vara bra att komma ihåg att kyrkomötet själv kan besluta om kyrkans organisation och hur beslutskompetensen ska fördelas mellan olika organ och nivåer, så länge det görs i enlighet med Svenska kyrkans syn på sig själv som en luthersk folkkyrka och inom ramarna för lagen om Svenska kyrkan.

428 10 kap. 2 kyrkoordningen.
429 10 kap. 1–2 a §§ kyrkoordningen. Jfr även SKU 1998:3 s. 179.
430 Se t.ex. CsSkr 1999:3 s. 2–150 där det klargjordes inför relationsändringen att kyrkomötet själv från tid till annan måste avgöra om situationen vid ett visst tillfälle kräver ett uttalande från kyrkomötet, utan att detta har karaktären av ett bindande beslut. Samtidigt betonades betydelsen av att förutsättningarna för en opinionsyttring var väl utredda och dokumenterade. Slutsatsen var att med två årliga sammanträden för kyrkomötet fanns det helt andra möjligheter än tidigare att noga utreda dessa förutsättningar, när det bedömts som nödvändigt.
431 Se t.ex. motionen SK 2021:10.
432 Se exempelvis Ln 2021:10y och Ln 2025:10y.
433 6 § lagen om Svenska kyrkan och 10 kap. 1 kyrkoordningen.
434 Prop. 1997/98:116 s. 58.
435 Se t.ex. Edqvist m.fl. Kyrkoordning för Svenska kyrkan 2022 med kommentarer och angränsande lagstiftning s. 976.
436 8 kap. 3 § kyrkoordningen.

14.3 Kyrkomötets arbetsformer och organisation

Det är arbetsordningen och vissa bestämmelser i kyrkoordningen som reglerar kyrkomötets arbetsformer. Kyrkomötet sammanträder två gånger per år. De ärenden kyrkomötet har att besluta om är

- skrivelser från kyrkostyrelsen,
- motioner från kyrkomötets ledamöter eller biskopar,
- utskottsinitiativ, det vill säga när ett utskott initierar ett ärende genom ett betänkande inom sitt beredningsområde, och
- skrivelser från kyrkomötets presidium om kyrkomötets arbetsformer, eller skrivelser från revisorerna.[437]

Ärenden som kyrkomötet ska behandla ska som regel väckas till det första sammanträdet i kyrkomötet (även kallat session 1). I stort sett ska alla ärenden som kyrkomötet beslutar om beredas i utskott innan beslut i ärendet fattas av kyrkomötet i plenum.[438] Det andra sammanträdet (även kallat session 2) består framför allt av debatt och beslut i plenum med anledning av de ärenden som behandlats under session 1.

Kyrkomötet beslutar genom sin arbetsordning vilka utskott som ska finnas och vilka beredningsområden de ska ha. Det finns i dag åtta fasta utskott i kyrkomötet som är tillsatta med 15 ordinarie ledamöter och 15 ersättare. Ersättarna har rätt att närvara vid utskottets sammanträden och att delta i överläggningarna, men inte i besluten. De kan dock ange särskild mening. Utskottens storlek avser att kunna spegla majoritetsförhållandena i plenum. En eller flera biskopar deltar i ett utskotts överläggningar. Alla ledamöter har rösträtt vid beslut som fattas i plenum.

Det är inte reglerat hur platserna i utskotten ska fördelas mellan de ledamöter som valts in i kyrkomötet, utan kyrkomötets valberedning lägger fram förslag om fördelningen av ordinarie utskottsplatser, ersättarplatser respektive ersättarordning. I praktiken grundar sig detta förslag på överenskommelser nomineringsgrupperna emellan. Om grupperna inte kan komma överens kan val till utskotten ske med tillämpning av bestämmelserna i kyrkoordningen om proportionella val.[439] Ett proportionellt valförfarande vid indirekta val syftar till att det ska råda samma storleksförhållanden mellan olika grupper i det valda organet som i det väljande organet.

Kyrkomötet fattar vissa beslut årligen, exempelvis att ta ställning till kyrkostyrelsens förslag till inriktning för verksamheten på den nationella nivån samt fastställa kostnadsram för det kommande verksamhetsåret. Vidare fastställer kyrkomötet varje år årsredovisningens resultaträkning och balansräkning för Svenska kyrkans nationella nivå, samt beslutar om ansvarsfrihet ska beviljas kyrkostyrelsens ledamöter.

Kyrkomötets presidium har en viktig roll i kyrkomötets arbete. Kyrkomötets presidium väljs av kyrkomötet och består av en ordförande och två vice ordförande. Presidiet beslutar efter samråd med kyrkostyrelsen och företrädare för nomineringsgrupperna om tid, plats och lokaler för kyrkomötets sammanträden. Kyrkomötet beslutar om debattreglerna efter förslag från presidiet.

Biskoparnas deltagande i kyrkomötet och deras läroansvar är en del av Svenska kyrkans episkopala identitet. Läroansvaret utövas i första hand genom deltagande i läronämnden som består av stiftens biskopar och åtta ledamöter med teologisk kompetens. Ärkebiskopen är ordförande. Nämnden ska yttra sig innan kyrkomötet beslutar

437 11 kap. 10 § kyrkoordningen.

438 Dessutom bereder olika utskott verksamhetsberättelser överlämnade av Överklagandenämnden, Valprövningsnämnden, Ansvarsnämnden för biskopar och Arvodesnämnden.

439 39 kap. 4 § kyrkoordningen. Proportionellt valförfarande brukar dock inte bli aktuellt.

i ärenden som gäller grundläggande bestämmelser om Svenska kyrkans tro, bekännelse och lära, Svenska kyrkans böcker, gudstjänster, sakrament och övriga handlingar, kyrkans vigningstjänst samt ekumeniska överenskommelser. Nämnden får även yttra sig i övriga lärofrågor. Biskoparna beslutar om det gäller en sådan lärofråga där en särskild beslutsordning kan bli tillämplig.[440] Biskoparna deltar i kyrkomötets arbete, samt har förslags- och yttranderätt. I avsnitt 8.5 beskrivs hur biskoparnas och vigningstjänstens deltagande i kyrkomötet sett ut historiskt.

Kyrkorättsnämnden bereder förslag om regeländringar för kyrkomötet. Nämnden består av förtroendevalda, jurister och en biskop. Nämnden ska granska och yttra sig över förslag till ändringar i kyrkoordningen eller andra bestämmelser som kyrkomötet beslutar om.

Hur antalet nomineringsgrupper har sett ut i kyrkomötet beskrivs i avsnitt 8.3.3.

14.4 Kyrkomötets storlek och sammansättning

14.4.1 Gällande bestämmelser

Av kyrkomötets 251 ledamöter väljs 249 direkt av medlemmarna i Svenska kyrkan. Utlandsförsamlingarna väljer två av ledamöterna.[441] Det ska finnas minst lika många ersättare som nomineringsgruppens mandat, men alltid minst tre ersättare för varje ledamot. Utlandsmandaten har tre gemensamma ersättare.[442] Ledamöter och ersättare väljs för fyra år. Utöver biskoparna är det bara revisorerna och, i förekommande fall, kyrkostyrelsens ledamöter som får delta i kyrkomötets arbete utan att vara invalda.[443]

I kyrkovalet 2025 fanns för första gången en spärr om två procent för att få mandat i kyrkomötet. Det var också första gången utjämningsmandat tilldelades enbart till en nomineringsgrupp som först erhållit minst ett fast mandat i någon av valkretsarna. Beslutet motiverades bland annat av att det är viktigt att kyrkomötet har goda förutsättningar att kunna utföra det arbete som åligger organet, bland annat genom förbättrade möjligheter för utskottsarbetet.[444]

Det har varit 251 ledamöter sedan kyrkomötesreformen på 1980-talet. Anledningen till att det blev 251 ledamöter 1982 angavs bland annat som att det var nödvändigt att kyrkomötets beslut var väl förankrade genom en bred representation i kyrkomötet med hänsyn till att kyrkomötet skulle få en egen normgivningskompetens i vissa rent kyrkliga angelägenheter.[445] Skälet till att det kom att bli 251 ledamöter var att Pastoratsförbundets fullmäktige bestod av just 251 personer när kyrkomöteskommittén lade fram sina förslag.[446]

440 11 kap. 17 och 18 §§ kyrkoordningen. Den särskilda beslutsordningen innebär bland annat att ett beslut av kyrkomötet ska skjutas upp och fattas med kvalificerad majoritet om biskoparna anser att ett förslag inte bör genomföras därför att det strider mot Svenska kyrkans tro, bekännelse och lära

441 11 kap. 2 § kyrkoordningen.

442 11 kap. 5 § kyrkoordningen.

443 Dessutom finns de beredande organen, läronämnden och kyrkorättsnämnden, som också består av ledamöter som inte är invalda i kyrkomötet.

444 Se vidare Kyrkostyrelsens skrivelse KsSkr 2024:4 och betänkandet O 2024:1.

445 Prop. 1981/82:192 s. 27.

446 CsSkr 1999:3 s 2–147.

14.4.2 Tidigare behandling av frågan om kyrkomötets storlek

I utredningsarbetet inför relationsändringen föreslogs att antalet ledamöter i kyrkomötet oförändrat skulle vara 251. Under remissförfarandet ansåg en del instanser att antalet borde minska. Centralstyrelsen gick på den linjen och föreslog att antalet ledamöter skulle minskas från 251 till 201. Förslaget motiverades med minskade kostnader och förbättrade arbetsformer för kyrkomötet, samt att den nivån fick anses acceptabel även ur demokratisk synvinkel.[447]

När förslaget behandlades i kyrkomötet, fanns det motioner som föreslog både fler och färre än 201 ledamöter. Andra kyrkolagsutskottet fann att en minskning till 201 skulle minska kyrkomötets representativitet, vilket främst skulle drabba glesbygden och olika fromhetsinriktningar. Dessutom ansåg utskottet att de små nomineringsgrupperna skulle få svårt att hävda sig efter en reducering och att de brister som kunde finnas i arbetsformerna kunde hanteras genom andra åtgärder än en minskning av antalet mandat.[448] Kyrkomötet gick på den linjen och beslutade om 251 ledamöter.

Kyrkomötet 2001 och 2002 avslog motioner om en minskning av antalet ledamöter, främst med argumentet att det inte fanns skäl att ändra det tidigare beslutet. I betänkandet från 2003 års demokratiutredning *Styra och leda: Samverkan och ansvarsfördelning i Svenska kyrkan*, SKU 2008:1, var slutsatsen att det inte hade tillkommit något nytt sedan relationsändringen som gav anledning till en omprövning av de ställningstaganden som då hade gjorts. Vidare anfördes det i betänkandet att förlusten i representativitet var större än de vinster som kunde göras genom att minska antalet ledamöter. Vinsterna ansågs framför allt gälla besparingar och att de flesta ledamöterna kunde få en ordinarie plats i ett utskott. Mot dessa argument anfördes att kyrkomötet representerade alla Svenska kyrkans medlemmar. Det ansågs vidare att ett minskat antal ledamöter i kyrkomötet skulle medföra att antalet fasta mandat blev mindre än tio i åtta stift, samt att ”[d]et är uppenbart att detta skulle medföra att Kyrkomötet inte skulle kunna representera olika fromhetsriktningar, olika åsikter och de som är engagerade i församlingar av olika karaktär på det sätt som nu är möjligt. Den förlusten menar vi är större än de vinster som kan göras genom att minska antalet ledamöter i Kyrkomötet”.[449]

Vidare lyfte 2003 års demokratiutredning att det var en viktig uppgift för kyrkomötets ledamöter att utifrån sitt uppdrag i kyrkomötet träffa och samtala med kyrkans medlemmar runt om i landet och på så sätt förankra kyrkomötets arbete. En sådan förankring skulle försvåras med en kraftig minskning av antalet ledamöter. Kyrkostyrelsen anförde i sin skrivelse till 2009 års kyrkomöte att den delade utredningens bedömning och föreslog därför ingen ändring av antalet ledamöter.[450] Det blev också kyrkomötets beslut.

Till kyrkomötet 2013 motionerades det också om att gå mot en minskning av antalet ledamöter till 201. Motionerna avslogs bland annat med hänvisning till 2009 års kyrkomötesbeslut och att det inte fanns skäl att åter lägga tid och resurser på att utreda

447 CsSkr 1999:3 s. 2–147. Det fanns reservationer till kyrkostyrelsens beslut s. 2–455.
448 2KL 1999:1 avsnitt 11.4.
449 SKU 2008:1 s. 190 f.
450 KsSkr 2009:5.

frågan. Även i kyrkomötet 2014 föreslogs en utredning gällande ett minskat antal ledamöter.[451] Även den motionen avslogs med hänvisning till ändamålsenlig representativitet. Kyrkomötets möjlighet att kunna representera hela landet bedömdes väga tyngre än intresset av att skapa effektivare arbetsformer och hålla ner kostnaderna.[452]

När det i kyrkomötet 2021 motionerades om ett uppdrag åt kyrkostyrelsen att se över kyrkomötets storlek avslogs motionen bland annat med hänvisning till den komplexa avvägning som behövs mellan å ena sidan intresset av att skapa effektiva arbetsformer och hålla nere kostnaderna och, å andra sidan, intresset av att åstadkomma en ändamålsenlig representativitet, samt att det ur ett demokratiskt perspektiv är centralt att kyrkomötet kan representera hela landet. Dock noterade organisationsutskottet även kyrkostyrelsens plan att tillsätta en utredning om att säkra och utveckla den demokratiska styrningen för framtiden och hur den kan upprätthållas till en lägre kostnad än i dag, det vill säga den här utredningen.[453]

14.4.3 Stiften utgör valkretsar till kyrkomötet

Varje stift utgör en valkrets till kyrkomötet. Valet avser 225 fasta valkretsmandat och 24 utjämningsmandat.[454] Fördelningen av hur många fasta valkretsmandat varje valkrets ska ha vid val till kyrkomötet beslutas av kyrkostyrelsen inför valet. Det görs genom att antalet röstberättigade i landet delas med antalet fasta valkretsmandat och därefter delas antalet röstberättigade i varje valkrets med det tal som blir resultatet av den beräkningen. Varje gång som antalet röstberättigade i en valkrets är jämnt delbart med detta tal får valkretsen ett fast mandat. Om inte alla fasta valkretsmandat kan fördelas på detta sätt, får valkretsarna de återstående mandaten i tur och ordning allt efter hur stora överskott som de får vid varje beräkning. Om överskottstalen är lika stora i två eller flera valkretsar, ska man genom lottning avgöra vilken valkrets som ska få mandatet. Om en valkrets får mindre än två fasta mandat, ska antalet ändå bestämmas till två.[455] Svenska kyrkan i utlandet och Visby stift har två mandat var.

Hur de fasta mandaten fördelas beräknas alltså framför allt utifrån antalet röstberättigade i varje valkrets, alltså stiften. I tabellen nedan visas hur dessa fasta mandat har fördelats i kyrkovalen sedan relationsändringen. Siffran i parentes visar om valkretsen har fått (+) eller blivit av med (-) något mandat. I tabellen framgår också att ändringarna oftast innebär att några stift har fått ett mandat mer eller mindre, förutom för Stockholms stift som vid kyrkovalet 2017 fick två ytterligare fasta mandat jämfört med föregående mandatperiod.

451 Motion 2014:26.

452 Frågan kom att behandlas ytterligare en gång under mandatperioden vilket resulterade i förenklad motionsbehandling avseende motion 2017:108 i och med betänkande O 2014:6. Kyrkomötet avslog motionen

453 O 2021:6.

454 38 kap. 17 och 19 §§ kyrkoordningen. I valkretsen för Stockholms stift ingår hovförsamlingen.

455 38 kap. 17 och 18 §§ kyrkoordningen.

Tabell 31. Fördelningen av fasta mandat vid kyrkovalen 2001–2025 per valkrets (stift)

Antal fasta mandat	2001	2005	2009	2013	2017	2021	2025
Uppsala	18	18	18	19 (+1)	18 (-1)	19 (+1)	19
Linköping	14	14	14	13 (-1)	14 (+1)	13 (-1)	13
Skara	13	14 (+1)	14	13 (-1)	14 (+1)	13 (-1)	13
Strängnäs	14	14	14	14	14	14	14
Västerås	15	15	15	14 (-1)	14	14	14
Växjö	16	16	16	16	16	16	16
Lund	32	32	32	32	32	32	32
Göteborg	30	30	30	30	30	30	30
Karlstad	10	10	10	10	10	10	10
Härnösand	11	10 (-1)	10	10	10	10	10
Luleå	14	14	14	14	14	14	14
Visby	2	2	2	2	2	2	2
Stockholm	36	36	36	38 (+2)	37 (-1)	38(+1)	38
Totalt	**225**	**225**	**225**	**225**	**225**	**225**	**225**

Kommentar: Tabellen visar antal fasta valkretsmandat i kyrkovalet till kyrkomötet och hur de har förändrats vid kyrkovalen 2001–2025. Siffrorna inom parentes anger förändring jämfört med mandatperioden innan. Inga förändringar skedde vid kyrkovalen 2009 och 2025.
Källa: Valresultat kyrkovalet.

14.4.4 Närhet mellan förtroendevalda och röstberättigade

Som tidigare beskrivits är närhet till väljare ett centralt demokratisk mått, det vill säga att man ser till hur många röstberättigade det finns per förtroendevald. Till skillnad från de allmänna valen till riksdag, där antalet invånare per förtroendevald har ökat över tid baserat på befolkningstillväxt, har antalet röstberättigade till kyrkomötet minskat. Det minskade antalet medlemmar i Svenska kyrkan har medfört att antalet röstberättigade medlemmar successivt blivit färre per förtroendevald i kyrkomötet jämfört med första valet efter relationsändringen. Även om kyrkomötet 2001 inte är den enda jämförelsepunkten, ger det en fingervisning av vad Svenska kyrkan ansåg vara ändamålsenligt då. En jämförelse från det allmänna ger att antalet ledamöter i riksdagen har varit konstant men antal röstberättigade per mandat har stigit från cirka 17 765 när riksdagen blev 349 ledamöter 1976 till 22 276 valet 2022.[456]

Som framgår av tabell 32, var det i genomsnitt 23 804 röstberättigade per kyrkomötesmandat kyrkovalet 2001. Under kyrkovalet 2025 hade detta antal minskat till 18 807. Det är en procentuell minskning med ungefär 21 procent. Tabell 32 visar även att antalet röstberättigade per förtroendevald skiljer sig åt mellan valkretsarna.

De större valkretsarna har överlag fler antal röstberättigade per förtroendevald än de mindre. Möjligheterna för de röstberättigade att därigenom få kontakt med eller känna en förtroendevald i kyrkomötet är således större i de mindre valkretsarna givet detta mått. Samtidigt finns det andra faktorer som också kan spela in. Exempelvis

456 Antalet röstberättigade i riksdagsvalet har ökat från cirka 6,2 miljoner till cirka 7,8 miljoner under samma period.

visar forskning hur förtroendevalda i större kommuner har fler medborgarkontakter i sin valkrets än i de mindre kommunerna. Detta beror på att politiken i större städer/kommuner ofta är mer professionaliserad vilket kan ge förtroendevalda mer tid att träffa väljare, jämfört med i mindre kommuner där förtroendevalda främst utför sitt uppdrag på fritiden.[457] Det går inte att generellt påstå att fler väljare per mandat gör den förtroendevalde mer avskärmad från väljarna i mindre valkretsar. Detta hör i stället ihop med andra faktorer som antalet uppdrag per förtroendevald och tiden de har att lägga på sina uppdrag och träffa sina väljare.[458]

Tabell 32. Antalet röstberättigade per valkretsmandat i kyrkomötet

Valkrets i kyrkomötet	2001	2017	2021	2025
Uppsala	20 904	19 412	20 517	18 139
Linköping	23 099	18 408	19 736	20 294
Skara	23 953	22 293	21 064	20 233
Strängnäs	23 419	21 303	20 102	19 212
Västerås	25 284	22 325	20 966	18 640
Växjö	23 493	21 181	20 039	19 162
Lund	25 874	21 819	20 684	20 569
Göteborg	26 376	21 409	19 699	19 710
Karlstad	22 402	22 534	19 203	20 235
Härnösand	25 533	22 629	19 303	20 176
Luleå	20 658	18 637	16 599	19 033
Visby	20 535	16 752	16 163	15 532
Stockholm	21 250	19 697	18 913	16 565
Genomsnitt	**23 804**	**20 559**	**19 514**	**18 807**

Kommentar: Tabellen visar antal röstberättigade per mandat beräknat på varje valkretsmandat, inklusive utjämningsmandaten, vid kyrkovalen 2001, 2017, 2021 och 2025. Genomsnittet är beräknat på alla röstberättigade i Svenska kyrkan respektive år. *Källa: Valresultat kyrkovalet.*

14.5 Kostnader för kyrkomötet

14.5.1 Kostnader tidigare och nuvarande mandatperiod

Förenklat kan kostnaden för kyrkomötet delas upp i kostnader som är mer eller mindre fasta för varje år och mer varierade kostnader, främst mandatstödet som varierar under mandatperiodens gång. Mandatstödet är den största kostnaden för kyrkomötet och ges till de nomineringsgrupper som finns representerade i kyrkomötet. Ledamöterna som väljs av Svenska kyrkans utlandsförsamlingar får ett motsvarande stöd. Syftet med mandatstödet är att möjliggöra nomineringsgruppernas arbete kring synlighet och in-

457 Karlsson. D, Johansson, F, *Kommunstorlek och demokrati*, (2007), Karlsson, D, (red) *Folkets främsta företrädare* (2018)

458 Wittberg, E., Erlingsson, G. Ó., Belfrage, M. (2023). *Uppdragskoncentration i svenska kommuner: Om uppdragsojämlikhet och maktkoncentration*, Centrum för kommunstrategiska studier, rapport 2023:2.

formation och att rusta ledamöterna med kunskap som behövs för uppdraget som förtroendevald i Svenska kyrkan på den nationella nivån. Mandatstödet ska vara ett bidrag till utbildning och kommunikation. Nomineringsgruppernas behov att kommunicera och synas blir större vid ett kyrkoval. Stödet ökar därför tredje och fjärde året i mandatperioden. Ledamöterna kan också få arvode enligt kyrkomötets ersättningsstadga.

Kostnader för säkerhet i kyrkomötet har ökat, eftersom behovet av ökad säkerhet har blivit högre beroende på att hotbilden mot Sverige har ökat under senare år. Däremot är kostnader för resor, mat, lokaler med mer relativt lika för varje år och ökar med den generella prisuppgången. I tabellerna 33 och 34 nedan visas kostnaderna för kyrkomötet, fördelat på de större kostnaderna för mandatperioden 2022–2025 och budgeterat utfall för mandatperioden 2026–2029.

Tabell 33. Kostnader för kyrkomötet 2022–2025 uppdelat på de större kostnadsposterna

Alla belopp i miljoner kronor	2022	2023	2024	2025
Mandatstöd	5,8	6,3	10,3	10,6
Resor förtroendevalda	1,2	1,3	1,2	1,4
Boende förtroendevalda	2,1	2,2	2,4	2,7
Mat förtroendevalda	0,7	0,7	0,7	0,7
Arvode förtroendevalda	5,1	5,7	5,5	7,8
Lokalkostnader	1,5	1,7	1,8	2,7
Personal	2,3	2,3	2,1	2,2
Teknik/data, säkerhet och övrigt	2,5	1,9	2,6	3,2
KOSTNADER[459]	**21,2**	**22,0**	**26,5**	**31,3**

Källa: Uppgifter från kyrkomötets kansli.

Tabell 34. Budgeterade kostnader för kyrkomötet 2026–2029 uppdelade på de större kostnadsposterna

Alla belopp i miljoner kronor	Budget 2026	Budget 2027	Budget 2028	Budget 2029
Mandatstöd	7,2	7,4	11,3	11,5
Resor förtroendevalda	1,1	1,2	1,2	1,4
Boende förtroendevalda	2,3	2,3	2,3	2,8
Mat förtroendevalda	0,7	0,7	0,7	0,7
Arvode förtroendevalda	6,9	7,0	7,0	8,2
Lokalkostnader	1,7	2,3	1,7	1,7
Personal	2,5	2,6	2,7	2,5
Teknik/data, säkerhet och övrigt	3,3	3,9	3,3	3,9
KOSTNADER	**25,7**	**27,4**	**30,2**	**32,7**

Källa: Uppgifter från kyrkomötets kansli.

459 I samtliga tabeller om kostnader kan de redovisade delbeloppen skilja sig något från den sammanlagda kostnaden. Det beror på avrundningseffekter.

14.5.2 Kostnader för ett digitalt kyrkomöte

När kyrkomötet hölls i huvudsak digitalt 2021 ökade kostnaderna för tekniken, medan kostnaderna för arvode och mandatstöd var desamma. Kostnaderna för exempelvis resor, boende och mat minskade av naturliga skäl. Kostnaden för kyrkomötet 2021 var cirka 1,7 miljoner kronor lägre än kostnaden för kyrkomötet året efter. Grovt uppskattat är kostnaden per dag kyrkomötet hålls ungefär 1,5 miljoner kronor för det första sammanträdet och ungefär 1,7 miljoner kronor för det andra sammanträdet.

Om exempelvis det första sammanträdet för kyrkomötet skulle vara digitalt under det andra och fjärde året under kyrkomötets fyraåriga mandatperiod uppskattas skillnaden i kostnader vara cirka 5,7 miljoner kronor vilket visas i tabell 35 nedan.

Tabell 35. Uppskattning av kostnader och besparingar i fråga om digitala möten: Ungefärliga kostnader om session 1 är digital år 2 och 4 i mandatperioden

Alla belopp i miljoner kronor	År 1	År 2	År 3	År 4
Mandatstöd	5,8	6,3	10,3	10,5
Resor förtroendevalda	1,2	0,7	1,2	0,6
Boende förtroendevalda	2,1	1,1	2,4	1,2
Mat förtroendevalda	0,7	0,7	0,7	0,7
Arvode förtroendevalda	5,1	5,7	5,5	7,2
Lokalkostnader	1,5	1,0	1,8	1,1
Personal	2,3	2,3	2,1	2,5
Teknik/data, säkerhet och övrigt	2,5	1,6	2,6	3,1
KOSTNADER	**21,2**	**19,2**	**26,5**	**27,0**
Kostnad om session 1 och 2 hålls på plats (fysiska sessioner)	21,2	22,0	26,5	29,9
Skillnad vid två fysiska sessioner	0,0	2,8	0,0	2,9

Källa: Uppgifter från kyrkomötets kansli.

14.6 Konsekvenser av en eventuell minskning av kyrkomötet

14.6.1 Inledning

För att kunna analysera frågan om ändamålsenlig storlek på kyrkomötet har utredningen i detta avsnitt undersökt vilka konsekvenserna skulle kunna bli vid en eventuell minskning av antalet mandat vad gäller närhet till väljare över tid, den geografiska representationen och besparingar. Även vissa argument som tidigare framförts i diskussionen tas upp här. Utredningen har inte tagit med konsekvenser av en eventuell ökning av kyrkomötet, främst eftersom det inte framstår som relevant med beaktande av de ändrade förutsättningar Svenska kyrkan står inför.

14.6.2 Närhet mellan förtroendevalda och röstberättigade över tid

En av de konsekvenser utredningen har analyserat är hur närhet till väljare kommer att se ut över tid. Dessutom har utredningen sett på hur närhet till väljare skulle se ut över tid om kyrkomötet skulle minskas med mellan 10–50 procent. I avsnittet 14.4.4.

ovan finns en tabell som visar på hur utvecklingen av närhet till väljare sett ut från 2001 till i dag. Som beskrivits tidigare är närhet till väljare ett demokratiskt mått som utgår från hur många röstberättigade det finns per förtroendevald, alltså valkretsmandat i kyrkomötet. I tabell 36 visas beräkningar som avser hur detta mått uppskattas se ut fram till 2037. Beräkningen utgår från kyrkomötets samtliga 251 mandat snarare än enbart de fasta valkretsmandaten. Eftersom utjämningsmandaten fördelas proportionellt utifrån röstunderlaget påverkar det inte den övergripande trenden över tid, men det bör noteras att en beräkning baserad enbart på fasta mandat skulle ge en något högre siffra för röstberättigade per mandat.

Tabell 36. Antalet röstberättigade per valkretsmandat i kyrkomötet vid 251 mandat baserat på medlemsprognosen fram till 2037

Valkrets i kyrkomötet	2029	2033	2037
Uppsala stift	18 241	17 431	16 466
Linköpings stift	17 983	17 114	16 153
Skara stift	17 795	16 886	15 894
Strängnäs stift	18 130	17 150	16 077
Västerås stift	17 482	16 412	16 270
Växjö stift	18 116	17 181	16 180
Lunds stift	18 014	17 218	16 329
Göteborgs stift	18 272	16 956	16 052
Karlstads stift	17 411	16 531	15 546
Härnösands stift	18 889	17 765	16 549
Luleå stift	18 047	17 095	16 055
Visby stift	15 008	14 381	13 610
Stockholms stift	17 954	17 169	16 248
Genomsnitt	**17 864**	**17 001**	**16 030**

Kommentar: Tabellen visar en uppskattning av antal röstberättigade de kommande kyrkovalen beräknat på varje valkretsmandat, inklusive utjämningsmandaten. Genomsnittet är beräknat på alla röstberättade i Svenska kyrkan respektive år utifrån den framtagna medlemsprognosen.

Utifrån den medlemsprognos som gjorts kommer antalet röstberättigade per mandat sjunka alltmer över tid. Det genomsnittliga måttet för röstberättigade per mandat som vid kyrkovalet 2001 var 23 804, uppskattas 2037 vara 16 030. Det är en procentuell minskning med nästan en tredjedel. Beräkningen uppvisar också en variation mellan stiften på grund av skillnader i den demografiska utvecklingen.

Utifrån beräkningarna av antalet röstberättigade 2037 framgår i tabellen 37 nedan att ett kyrkomöte med 177 mandat, det vill säga en minskning med 30 procent jämfört med dagens storlek, ligger närmast i jämförelse med kyrkomötet 2001 vad gäller röstberättigad per mandat. Som tidigare angetts är kyrkomötet 2001 inte den enda jämförelsepunkten. Det kan jämföras med beräkningar utifrån medlemsprognosen fram till 2051 i tabell 38, där antal röstberättigade per kyrkomötesmandat år 2051 är närmast samma mått som vid kyrkovalet 2001 vid en minskning med 50 procent, det vill säga ett kyrkomöte som består av 127 ledamöter.

Tabell 37. Antalet röstberättigade per valkretsmandat 2037

Valåret 2037	251 mandat	201 mandat (-20 %)	177 mandat (-30 %)	127 mandat (-50 %)
Genomsnitt	16 030	20 018	22 732	31 682
Jämförelsepunkt			Kyrkovalet 2001 (23 804)	
			Riksdagen (22 279)	

Kommentar: Tabellen visar en uppskattning av antalet röstberättigade per valkretsmandat 2037 i olika scenarier, genomsnitt beräknat på antalet röstberättigade 2037 enligt medlemsprognosen.

Tabell 38. Antalet röstberättigade per valkretsmandat 2037

Valåret 2051	251 mandat	201 mandat (-20%)	177 mandat (-30%)	127 mandat (-50%)
Genomsnitt	13 024	16 265	18 470	25 742
Jämförelsepunkt				Kyrkovalet 2001 (23 804)
				Riksdagen (22 279)

Kommentar: Tabellen visar en uppskattning av antalet röstberättigade per valkretsmandat 2051 i olika scenarier, genomsnitt beräknat på antalet röstberättigade 2051 enligt medlemsprognosen.

14.6.3 Geografiska konsekvenser av en minskning av kyrkomötet

För att visa hur en minskning av kyrkomötets storlek skulle påverka representativiteten och proportionaliteten har en omräkning gjorts baserat på de fasta mandaten i kyrkovalet 2025. Den geografiska representationen får genomslag i kyrkovalet främst genom de fasta valkretsmandaten.

Genom att beräkna enbart antalet fasta mandat tas hänsyn till den geografiska spridningen i ett första steg. Minskningen av antal utjämningsmandat i utredningens beräkningar har gjorts på samma sätt som antalet mandat. Om en neddragning av antalet mandat har gjorts med 20 procent från dagens 251, har 20 procent av dagens 24 utjämningsmandat också minskat med samma proportionella andel. Därefter har antalet fasta mandat beräknats utifrån detta. Antalet fasta mandat har avrundats neråt, medan utjämningsmandaten avrundats uppåt. Vid ett jämnt antal mandat, har siffran avrundats uppåt till närmaste udda tal. Enligt kyrkoordningen får ett stift minst två fasta mandat. Beräkningarna utgår från att Svenska kyrkan i utlandet och Visby stift behåller sina två mandat utifrån denna reglering.

En utgångspunkt i dessa beräkningar är att det inte går att utforma ett system där en viss storlek på valkretsarna inte gynnas eller missgynnas. Det beror främst på att mandat inte kan delas exakt proportionellt, utan måste avrundas. Det är matematiskt oundvikligt. Sådana faktorer finns redan i nuvarande valsystem, men blir tydligare vid en minskning av antalet mandat. Det är mot denna bakgrund som begreppen överrespektive underrepresentation bör förstås. Utredningen har gjort en uppskattning av hur mandaten skulle fördelas för respektive valkrets vid en minskning av kyrkomötets storlek med 10, 20 eller 30 procent i tabell 39. I tabellen framgår att de större stiften behåller en relativt god geografisk representation utifrån hur det ser ut i dag. För de medelstora stiften är förändringen mer påtaglig, särskilt vid en minskning med 25 procent eller mer. Ovanstående resonemang gäller de fasta mandaten. Delningstalet,

som framför allt påverkar hur svårt det är för en nomineringsgrupp att få sitt första mandat, har ingen betydelse i detta avseende. I avsnitt 8.7 beskrivs hur faktorer som det beslutande organets storlek, förekomst av procentspärr och delningstalet närmare påverkar mandatfördelningen.

Tabell 39. Fasta mandat per valkrets vid en minskning av antalet mandat baserat på antalet mandat vid kyrkovalet 2025

Valkrets (stift)	251 mandat varav 227 fasta	227 mandat varav 205 fasta (-10 %)	201 mandat varav 182 fasta (-20 %)	177 mandat varav 160 fasta (-30 %)
Uppsala	19	16	15	13
Linköping	13	12	11	9
Skara	13	12	11	9
Strängnäs	14	13	11	9
Västerås	14	13	11	10
Växjö	16	14	12	11
Lunds	32	29	26	23
Göteborg	30	27	24	21
Karlstads	10	9	8	7
Härnösand	10	9	8	7
Luleå	14	12	11	10
Visby	2	2	2	2
Stockholm	38	35	30	27
SKUT	2	2	2	2
Totalt	**227**	**205**	**182**	**160**

Kommentar: Tabellen visar antalet fasta mandat per valkrets kyrkovalet 2025 och hur de beräknas komma att ändras vid en minskning med 10, 20 och 30 procent av antalet mandat.

Tabell 40 nedan visar uppskattningar hur en minskning av antalet mandat skulle påverka de olika valkretsarna till kyrkomötet, det vill säga stiften, till kyrkovalet 2051 utifrån den medlemsprognos som gjorts. Tabellen är avsedd att visa på de principiella konsekvenserna av en minskning som blir tydligare ju större minskningen är. Prognosen för respektive valkrets, alltså stift, har utgått från demografiska data från Statistiska centralbyrån (SCB) om förväntade födelsetal, dödstal och folkomflyttningar i Sverige år 2023–2051. De uppgifterna har sedan kombinerats med Svenska kyrkans egen statistik över dopsiffror samt in- och utträden. Prognosen förutsätter att Svenska kyrkan under hela perioden förmår hålla doptalen på samma nivå som år 2023, då drygt 40 procent av alla nyfödda barn döptes i Svenska kyrkan. Utträdesbenägenhet, dopseder och även dödlighet varierar mellan stiften, se vidare om prognosen avsnitt 7.2. Det innebär att effekterna av hur många röstberättigade som finns i varje stift kommer variera över tid, där stift som har en äldre befolkning under perioden 2023–2037 kommer märka av effekterna i antalet fasta mandat tidigare än stift som i dag har en yngre befolkning. Stiften med en äldre befolkning kommer märka av effekterna mer tydligt under perioden 2037–2051. En minskning av antalet mandat påverkar valkretsarna – stiften – olika över tid baserat på hur medlemsstrukturen ser ut i dag.

För att beskriva de geografiska konsekvenserna och systematiken vid en minskning av antalet mandat i kyrkomötet finns de två ytterligheterna i tabell 40 – alltså att ingen minskning görs eller en minskning till hälften, det vill säga 251 respektive 127 mandat. Andra minskningar än 50 procent av antalet mandat får samma effekter, men i en fallande skala. Den underliggande principen innebär att de avrundningar som görs när mandat som heltal fördelas, kommer att påverka medelstora valkretsar mer när det totala antalet mandat minskar. Vid ett lägre totalantal får varje mandat större relativ tyngd och valkretsar som med nuvarande antal har ett litet överskott i sin avrundning minskar mer i fråga om exakt representation.

De medelstora stiften är relativt proportionellt representerade vid 251 mandat, men blir något mer underrepresenterade vid 127. Skara stift, Strängnäs stift och Luleå stift kan komma ”gynnas” något vid en minskning av kyrkomötet, främst eftersom de är svagt underrepresenterade i dagens kyrkomöte. De två största valkretsarna år 2051 förblir relativt stabila. Det beror på att större valkretsar kan hantera avrundningseffekter bättre, eftersom deras exakta proportionella tal ligger närmare ett heltal. För Visby stift och Svenska kyrkan i utlandet (som kallas SKUT i tabellen) är det fastslaget att de ska ha två mandat.

Tabell 40. Fasta mandat per valkrets baserat på medlemsprognosen för 2051

2051	251 mandat, varav 227 fasta	201 mandat, varav 182 fasta (-20 %)	177 mandat, varav 160 fasta (-30 %)	127 mandat, varav 115 fasta (-50 %)
Uppsala	19	15	14	10
Linköping	14	11	10	7
Skara	13	11	9	7
Strängnäs	13	11	9	7
Västerås	13	10	9	6
Växjö	15	12	11	7
Lund	34	27	23	17
Göteborg	31	25	22	15
Karlstad	10	7	7	5
Härnösand	9	7	6	4
Luleå	13	11	9	7
Visby	2	2	2	2
Stockholm	39	31	27	19
SKUT	2	2	2	2

Kommentar: Tabellen visar en beräkning av fasta mandat per valkrets i kyrkomötet baserat på medlemsprognosen för 2051, utifrån en minskning av kyrkomötet med 20, 30 och 50 procent.

14.6.4 Konsekvenser för nomineringsgrupperna

Utredningen har i avsnitt 8.7.1 beskrivit hur fördelningstalet, beslutande organens storlek och procentspärrar påverkar nomineringsgrupperna och deras möjligheter att konkurrera om mandat. Som anges i tabellen där innebär en minskning av det beslutande organens storlek generellt sett att det påverkar de mindre nomineringsgrupperna

mest, eftersom de får svårare att ta sitt första mandat. Samtidigt måste även fördelningstal och procentspärr beaktas.

Eftersom nomineringsgrupper kan tillkomma, slås ihop eller upphöra är det svårt att göra en uppskattning av hur en eventuell minskning av kyrkomötet skulle kunde påverka enskilda nomineringsgrupper. Det skulle inte ge någon särskilt belysande bild. Nomineringsgrupper kan dessutom tänkas anpassa sig efter ändrade förutsättningar för kyrkovalet. Det är mer intressant att se till hur olika typer av nomineringsgrupper påverkas – exempelvis mindre, medelstora eller större nomineringsgrupper – och hur deras stöd hos väljarna ser ut.

En minskning av antalet mandat i kyrkomötet skulle successivt göra det svårare för mindre nomineringsgrupper att få sitt första mandat. Effekten blir tydligast för nomineringsgrupper som är relativt starka i specifika valkretsar. Vid en minskning av kyrkomötet med omkring 25 procent skulle dessa grupper få allt svårare att säkra ett fast mandat även i de valkretsar där de har ett förhållandevis starkt proportionellt stöd. Sådana skillnader kompenseras delvis av utjämningsmandaten, men i takt med att det totala antalet mandat minskar, minskar också antalet utjämningsmandat. När utjämningsmandaten blir färre, kommer det också följaktligen innebära ökande disproportionalitet mellan nomineringsgrupperna och därmed i relation mellan mandatfördelning och det faktiska valresultatet.

Detta bör inte förväxlas med konsekvenserna av vad en sänkning av delningstalet skulle innebära, se vidare avsnitt 9.5 där utredningen föreslår att delningstalet ändras till 1,2. Ett lägre delningstal förändrar i vilken ordning mandaten fördelas, givet ett visst antal mandat. Ett sänkt delningstal förändrar inte konsekvensen av att ett minskat antal mandat totalt sett innebär en grövre uppdelning av rösterna, där fler röster krävs per mandat. Vid mer kraftiga neddragningar av kyrkomötets storlek väger denna mekaniska effekt av antalet mandat tyngre än den kompensation som ett sänkt delningstal innebär. Det innebär alltså att sänkningen som föreslås i avsnitt 9.5 inte kan väga upp för den ökade disproportionaliteten som följer av en betydande mandatminskning av kyrkomötets storlek.

Oavsett kyrkomötets storlek är det nomineringsgrupperna som har ansvaret för en bred representation genom deras kandidater.

14.6.5 Representation för glesbygd, olika fromhetsinriktningar, åsikter och församlingar av olika karaktär

Det har tidigare framförts som argument för att bibehålla kyrkomötets storlek att olika fromhetsinriktningar ska kunna få representation. Även representation av olika åsikter, glesbygd och för dem som är engagerade i församlingar av olika karaktär har förts fram.[460] Det har dock inte närmare beskrivits hur en sådan representation borde se ut eller vad som skulle anses vara tillräcklig representation. När det gäller sådan representation, exempelvis vissa typer av inriktningar eller åsikter, är det egentligen inte en fråga om geografisk representation. Det är främst en fråga för nomineringsgrupperna att ansvara för en bred representation bland de som väljs in i kyrkomötet.

14.6.6 Effektiva arbetsformer

Ett ytterligare argument i diskussionen om kyrkomötets storlek har varit att ett mindre kyrkomöte skulle kunna ge effektivare arbetsformer, samtidigt som det också har anförts att effektivare arbetsformer går att åstadkomma på annat sätt och att det inte är

460 Se t.ex. 2KL1 1999 och SKU 2008:1 s. 125.

skäl nog för en minskning av kyrkomötet. Tidigare har det också lyfts fram som en fördel att en minskning av kyrkomötet skulle kunna innebära att fler ledamöter i utskotten kunde bli ordinarie.

Det är svårt att uppskatta om och hur ett minskat kyrkomöte skulle påverka effektiviteten i kyrkomötets arbetsformer. Utskottens storlek med 15 ordinarie och 15 ersättare kan anses vara en relativt stor grupp för diskussion och beslutsfattande. En minskning av kyrkomötets storlek kan tänkas bidra till effektivare arbetsformer genom att det blir färre personer i utskottet, eventuellt med fler som ordinarie ledamöter. En minskning av kyrkomötet skulle innebära att utskottens antal och/eller storlek behöver ses över.

Antalet motioner och andra förslag leder ofta till långa debatter i plenum och sena kvällar under kyrkomötet. Det är svårt att bedöma om en minskning av kyrkomötet kommer att leda till färre motioner, eftersom antalet motioner varierar redan nu trots att antalet förtroendevalda är detsamma. Det beror givetvis mycket på de förtroendevalda själva, aktuella frågor och på den ”kultur” som finns kring motionsskrivande och debatt. Samtidigt kan det inte uteslutas att en minskning av antal ledamöter skulle leda till ett minskat antal motioner över tid.

14.6.7 Ekonomiska konsekvenser av en minskning av kyrkomötet

I tabell 41 finns grova uppskattningar av de ekonomiska konsekvenserna av en eventuell minskning av kyrkomötet. Initialt finns en övergripande beskrivning av vilka ekonomiska konsekvenser en minskning av olika grad skulle innebära för kyrkomötet. Därefter finns tabeller för vad en minskning med 20, 30 och 50 procent skulle få för ekonomiska konsekvenser mer i detalj. En utgångspunkt i dessa uppskattningar är att en del av kostnaderna är helt beroende av antalet ledamöter – mandatstöd, resor, boende, mat och arvode. För dessa kostnader uppskattas kostnaderna minska i samma omfattning som antalet mandat minskar. Alltså en minskning med 20 procent av ledamöterna uppskattas innebära en minskning med 20 procent av dessa kostnader. Andra kostnader för resurser som för lokal, personal, teknik/it och säkerhet behöver till stor del finnas på plats oavsett antal ledamöter. Det beror på att dessa kostnader påverkas i mer begränsad utsträckning av antalet ledamöter. Ett antagande är att besparingen uppskattas bli 10 procent högre än det antal procent kyrkomötet föreslås minskas med. Dessa kostnader uppskattas alltså minska med cirka 10 procent om minskningen av kyrkomötet är 20 procent, och kostnadsminskningen uppskattas till cirka 20 procent om kyrkomötet skulle minskas med 30 procent. Det torde krävas en minskning med minst 20 procent för att kyrkomötet skulle kunna hållas i andra lokaler än det gör nu, i vart fall så om antal utskott och arbetsformer är i stort desamma.

Tabell 41. En uppskattning av kostnaden för kyrkomötet vid en minskning

Antal ledamöter	Minskning av antal ledamöter i procent	Total kostnad för 4-årig mandatperiod
251	0 %	99,6
227	10 %	92,3
201	20 %	82,3
177	30 %	72,4
125	50 %	52,4

Kommentar: Tabellen visar en uppskattning av hur kostnaden för kyrkomötet skulle påverkas vid en minskning av antalet ledamöter med 10, 20, 30 och 50 procent utifrån dagens kostnadsläge.
Källa: Uppgifterna i tabellerna i detta avsnitt kommer från kyrkomötets kansli.

Tabell 42. Uppskattning av kostnaden för kyrkomötet vid en minskning med 20 procent

Alla belopp i miljoner kronor	År 4	År 3	År 2	År 1
Mandatsstöd	8,4	8,3	5,0	4,6
Resor förtroendevalda	1,0	1,0	1,1	1,0
Boende förtroendevalda	2,0	1,9	1,8	1,7
Mat förtroendevalda	0,6	0,5	0,5	0,6
Arvode förtroendevalda	5,8	4,4	4,5	4,1
Lokalkostnader	1,6*	1,6*	1,5*	1,4*
Personal	2,3*	1,9*	2,0*	2,1*
Teknik/data, säkerhet och övrigt	3,0*	2,3*	1,7*	2,2*
KOSTNADER	**24,7**	**21,9**	**18,2**	**17,6**

Kommentar: Tabellen visar en uppskattning av kostnaderna för kyrkomötet vid minskning med 20 procent av antalet ledamöter. Kostnader med * innebär en uppskattad besparing på 10 procent av kostnaden för kyrkomötet jämfört med dagens kostnad. Övriga kostnader innebär att besparingen uppskattas uppgå till 20 procent vilket motsvara minskningen av antalet ledamöter.
Källa: Uppgifterna i tabellerna i detta avsnitt kommer från kyrkomötets kansli.

Tabell 43. Uppskattning av kostnaden för kyrkomötet vid en minskning med 30 procent

Alla belopp i miljoner kronor	År 4	År 3	År 2	År 1
Mandatstöd	7,3	7,2	4,4	4,0
Resor förtroendevalda	0,9	0,8	0,9	0,8
Boende förtroendevalda	1,7	1,7	1,6	1,5
Mat förtroendevalda	0,5	0,5	0,5	0,5
Arvode förtroendevalda	5,1	3,9	4,0	3,6
Lokalkostnader	1,4*	1,4*	1,4*	1,2*
Personal	2,0*	1,7*	1,8*	1,9*
Teknik/data, säkerhet och övrigt	2,7*	2,0*	1,5*	2,0*
KOSTNADER	**21,7**	**19,2**	**16,0**	**15,5**

Kommentar: Tabellen visar en uppskattning av kostnaderna för kyrkomötet vid minskning med 30 procent av antalet ledamöter. Kostnader med * innebär en uppskattad besparing på 20 procent av kostnaden för kyrkomötet jämfört med dagens kostnad. Övriga kostnader innebär att besparingen uppskattas uppgå till 30 procent, vilket motsvara minskningen av antalet ledamöter.
Källa: Uppgifterna i tabellerna i detta avsnitt kommer från kyrkomötets kansli.

Tabell 44. Uppskattning av kostnaden för kyrkomötet vid en minskning med 50 procent

Alla belopp i miljoner kronor	År 4	År 3	År 2	År 1
Mandatstöd	5,2	5,2	3,1	2,9
Resor förtroendevalda	0,6	0,6	0,7	0,6
Boende förtroendevalda	1,2	1,2	1,1	1,0
Mat förtroendevalda	0,4	0,3	0,3	0,3
Arvode förtroendevalda	3,6	2,8	2,8	2,6
Lokalkostnader	1,1*	1,1*	1,0*	0,9*
Personal	1,5*	1,3*	1,4*	1,4*
Teknik/data, säkerhet och övrigt	2,0*	1,5*	1,2*	1,5*
KOSTNADER	**15,7**	**13,9**	**11,6**	**11,2**

Kommentar: Tabellen visar en uppskattning av kostnaderna för kyrkomötet vid minskning med 50 procent av antalet ledamöter. Kostnader med * innebär en uppskattad besparing på 40 procent av kostnaden för kyrkomötet jämfört med dagens kostnad. Övriga kostnader innebär att besparingen uppskattas uppgå till 50 procent, vilket motsvara minskningen av antalet ledamöter.
Källa: Uppgifterna i tabellerna i detta avsnitt kommer från kyrkomötets kansli.

14.7 Digitalisering av kyrkomötets arbetsformer

14.7.1 Inledning

Enligt utredningens direktiv ska utredningen analysera och överväga digitalisering i förhållande till kyrkomötets arbetsformer. När det gäller frågan om digitalisering har utredningen tolkat frågan som att främst gälla användande av digitala möjligheter som digitala sammanträden. En redogörelse av olika aspekter kring digitalisering finns i detta avsnitt.

14.7.2 Gällande bestämmelser

Kyrkomötets arbete har digitaliserats i stor omfattning. Allt kyrkomötestryck publiceras digitalt. Det finns digitala mötesverktyg, elektroniska utskick, digitalt stödmaterial kring motionsskrivning med mera. Kyrkomötet har gått från pappershantering till att den övervägande delen av informationshanteringen sker digitalt. Begärs votering sker det digitalt genom mötesverktyget. Kyrkomötet har också hållit digitala sammanträden under pandemin. Under kyrkomötet 2020 hölls båda sessionerna digitalt och under 2021 genomfördes den första sammanträdet digitalt och det andra sammanträdet fysiskt.

När det gäller kyrkomötet saknas uttryckliga beslutsförhetsregler och närvaroregler. Samtidigt utgår ett antal av bestämmelserna i arbetsordningen från att fysisk när-

varo förutsätts. Till skillnad från många andra organ, finns ingen reglering i kyrkoordningen om beslutsfattande på distans. Det finns alltså inte reglerat att kyrkomötet kan ha digitala möten, utan möten på plats är huvudregeln. Även kyrkomötets öppnade, utskottsarbetet, plenumdebatter, nomineringsgruppsöverläggningar med mera sker genom fysiska möten på plats i Uppsala.

Grunden för det digitala sammanträdet under 2020 som genomfördes under pandemin var en överenskommelse mellan de i kyrkomötet representerade nomineringsgrupperna, inklusive Svenska kyrkan i utlandet. Kyrkoordningens och arbetsordningens regelverk följdes i största möjliga omfattning. Grupperna accepterade formella avvikelser från bestämmelser om kyrkomötets arbetsformer för att sammanträdet skulle bli möjligt. Överenskommelsen innebar bland annat att enbart kyrkomötets presidium var närvarande i Uppsala på den fysiska plats där sammanträdet hölls, medan övriga ledamöter deltog i beslutsfattandet genom ljud- och bildöverföring i realtid.

Av kyrkomötets 251 ledamöter deltog 44 i plenum, baserat på en procentuell fördelning utifrån antalet mandat i kyrkomötet. En av ledamöterna för Svenska kyrkan i utlandet deltog. I utskottens sammanträden deltog på distans ledamöter, biskopar och i vissa fall ersättare. Överenskommelsen innefattade även ett avstående från att motionera i alla ämnen och att motioner bordlades. Kyrkomötet behandlade till följd av detta ett begränsat antal ärenden och beslutade bara i ärenden som rörde kyrkostyrelsens skrivelser samt motioner som anknöt till dessa och verksamhetsberättelser från kyrkomötets nämnder. Övriga motioner bordlades i enlighet med överenskommelsen till kyrkomötet 2021. Med anledning av det första sammanträdet vid 2021 års kyrkomöte träffades en överenskommelse om formerna för genomförandet. Efter kyrkomötet 2020 gjordes en anpassad enkätundersökning.[461] I enkäten framgick bland annat följande.

- En majoritet, cirka 62 procent, instämde helt eller i hög grad med att överenskommelsen om digitalt kyrkomöte var rimlig. Cirka 19 procent instämde delvis och 17 procent instämde i låg grad eller inte alls. Cirka 2 procent svarade vet ej.
- Hälften av de svarande hade avstått från att lämna in motioner.
- Cirka 80 procent ansåg att utskottssammanträdena och plenum med närvaro på distans hade fungerat bra.
- Cirka 36 procent hade begärt ordet i plenum i samma utsträckning som ett vanligt kyrkomöte, men nästan 60 procent svarade att de gjort så ”i mindre utsträckning”.
- Cirka 68 procent ansåg att de kunde tillgodogöra sig debatten i samma utsträckning som vid ett vanligt kyrkomöte. Övriga svar var delade om det var bättre eller sämre.
- Cirka 19 procent av de ledamöter som inte tjänstgjorde svarade på en fråga om de deltog i gruppmötena under båda sessionerna. Cirka 71 procent av de svarande angav att de deltagit, varav 5,5 procent deltog enbart under session ett och 4,1 procent enbart under session två.

14.7.3 Tidigare behandling av digitala sammanträden för kyrkomötet

Kyrkomötet har inte som till exempel kyrko- och stiftsfullmäktige någon möjlighet till deltagande på distans fastslagen i kyrkoordningen. Till kyrkomötet 2021 motionerades det om digitala sammanträden efter pandemin och att uppdra åt kyrkostyrelsen

461 Enkäten skickades till alla 251 ledamöter i kyrkomötet samt biskoparna, sammanlagt 265 personer. Av dessa besvarade 188 personer enkäten. Av dem som svarade hade 115 personer tjänstgjort i ett utskott och/eller plenum.

att återkomma till kyrkomötet med förslag till ändringar i kyrkoordningen som innebar att de sätt som varit möjliga att sammanträda på under pandemin skulle permanentas. Organisationsutskottet ansåg att kyrkoordningens ordinarie bestämmelser om beslutsfattande på distans var ändamålsenliga och föreslog kyrkomötet att avslå motionen.[462] Därefter har kyrkomötet 2023 beslutat om sammanträden på distans även för domkapitel och de nationella nämnderna, men inte för kyrkomötet.

14.7.4 Utblick – riksdagens möjligheter att sammanträda digitalt

Riksdagens sammanträden ska som huvudregel hållas genom fysiska möten på plats i Stockholm.[463] Riksdagen har dock fattat ett första beslut om en ändring i regeringsformen för att riksdagen vid behov ska kunna föreskriva att sammanträden får hållas helt digitalt, det vill säga utan att äga rum på en viss ort, om det krävs av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet eller andra tvingande skäl.[464] Eftersom det är en ändring av grundlag krävs ett ytterligare beslut efter ett riksdagsval. Förslaget motiveras med att det bidrar till att stärka riksdagens möjligheter att fatta nödvändiga beslut i allvarliga kriser, till exempel när det gäller normgivning, samt för att riksdagsarbetet ska fungera även under mycket svåra påfrestningar. Helt digitala sammanträden tillåts inte i regeringsformen, det vill säga sammanträden där alla ledamöter deltar på distans via exempelvis en digital plattform och det inte äger rum något fysiskt sammanträde i Stockholm eller på annan ort.[465] Normalt krävs personlig inställelse för att närvara vid riksdagens sammanträden.[466]

Under covid-19-pandemin infördes det en reglering i riksdagsordningen som möjliggör deltagande på distans vid utskottssammanträden om det finns synnerliga skäl.[467] Det krävdes att ett fysiskt sammanträde hålls i Stockholm och att åtminstone någon ledamot ska vara fysiskt närvarande. Avsikten var att ”synnerliga skäl” innebär att digitala möten kan hållas vid olika former av samhälleliga kriser i hela eller delar av landet, till exempel ett utbrott av en allvarlig, smittsam sjukdom, en terrorattack eller en naturkatastrof, vid vilka det kan vara mycket svårt, riskfyllt eller rent av omöjligt för ledamöter att delta på plats vid ett sammanträde i Stockholm. [468]

14.8 Motionerna i kyrkomötet

14.8.1 Den praktiska hanteringen av motioner

Mot bakgrund av att utredningen ska se över de digitala arbetsformerna och kyrkomötets storlek finns anledning att även analysera hanteringen av motioner. Det är en central del i kyrkomötets arbete. Kyrkomötet ska fatta beslut bland annat i de ärenden som väckts av en ledamot eller biskop genom en motion. I kyrkomötets arbetsordning finns tidsgränser för inom vilken tid motioner ska väckas. Kyrkomötets kansli publicerar information kring motionsskrivande. Kansliet granskar också inkomna motioner och bistår med att justera förslag till beslut för att de ska bli formellt riktiga, efter att ha haft kontakt med motionären. Vid det första valsammanträdet får alla nya ledamöter en introduktion till arbetet i kyrkomötet som också inkluderar motionsskrivande

462 Motion 2021:31 och betänkande O 2021:7.
463 4 kap. 1 § regeringsformen. Riksdagen eller talmannen får bestämma annat av hänsyn till riksdagens säkerhet eller frihet.
464 Prop. 2024/25:155 26 och 2025/26:KU8.
465 Jfr bet. 2019/20:KU16 s. 13.
466 Bet. 2022/23:KU18 s. 19.
467 Tilläggsbestämmelse 7.16.1.
468 Bet. 2019/20:KU16 s. 13.

och hanteringen av motioner. Det står fritt för nomineringsgrupperna hur de vill hantera motioner, exempelvis om de vill ha någon intern beredning av motionerna eller inte.

Kyrkomötet fattar i regel inte några mer långtgående beslut enbart på grund av motionsförslag. Det krävs ofta en mer omfattande beredning och förankring av ett förslag än vad som är möjligt under de dagar som kyrkomötet är samlat. En viktig delaktighet i beslutsprocessen är att kyrkostyrelsens förslag i skrivelser till kyrkomötet föregås av en remissbehandling. Det ger inte bara remissinstanser av olika slag möjlighet att vara med och påverka, utan det ger också förutsättningar för en offentlig diskussion. Mot denna bakgrund är motioner ofta formulerade som ett uppdrag åt kyrkostyrelsen att göra en utredning i en särskild fråga. När det gäller förslag i motioner om ändringar i kyrkoordningen brukar kyrkorättsnämnden understryka att ändringar som inte är rent triviala behöver bli tillräckligt belysta innan beslut och att ändringar av principiell betydelse regelmässigt bör vara föremål för utredning och därtill en sådan bredare granskning som en remissbehandling medför.[469]

14.8.2 Förenklad motionsbehandling

Det finns en bestämmelse om förenklad motionsbehandling i kyrkomötets arbetsordning, som innebär att om en motion väcks i ett ärende som kyrkomötet har behandlat tidigare under samma mandatperiod och motionen har avslagits, kan kyrkomötets presidium besluta att förenklad motionsbehandling får tillämpas avseende motionen.[470] Då behöver utskottsbetänkandet bara innehålla en hänvisning till tidigare betänkande och en upplysning om att förenklad motionsbehandling tillämpats.[471] Det har varierat hur många motioner som varit föremål för förenklad motionsbehandling per möte, men det är i regel någon eller ett par motioner.

14.8.3 Vad kyrkomötet får besluta om och motionsrätten

Det finns en koppling mellan vad kyrkomötet får besluta om och vad motioner till kyrkomötet kan avse. I presidieskrivelsen PsSkr 2025:1 *om en ny arbetsordning för kyrkomötet* konstaterade kyrkomötets presidium att det inte finns någon närmare reglering om i vilka ämnen som motioner får väckas, men uppgav vidare följande.

> Det sägs inget direkt om vad motioner får avse, men det ligger i sakens natur att det gäller allt sådant som kyrkomötet kan fatta beslut om. Före relationsändringen år 2000 angavs i 29 kap. 10 § kyrkolagen (1992:300) att kyrkomötet skulle behandla kyrkliga ärenden som hade väckts genom en motion av en ledamot eller en biskop. Vad som rymdes i begreppet ”kyrkliga ärenden” var inte närmare reglerat och ibland omtvistat. En viss praxis hade dock utvecklats i fråga om vilka ämnen som låg inom kyrkomötets kompetens att ta upp. När kyrkoordningen tillkom kunde inte samma reglering gälla. Det kan snarast sägas att det förhållandet att kyrkomötet behandlar ett visst ärende visar att det är ett kyrkligt ärende. Detta hindrar inte att det kan finnas olika syn på vad kyrkomötet bör ta upp för ärenden. Bestämmelserna om att kyrkomötet ska behandla ärenden som väckts av en ledamot eller en biskop genom en motion får anses innebära en motsvarande motionsrätt för ledamöter och biskopar. Den

469 Se t.ex. Kn 2018:2y, Kn 2021:4y och Kn 2025:8y.
470 4 kap. 30 § SvKB 2025:5 arbetsordning för kyrkomötet.
471 KsSkr 2009:5 s. 114.

> motionsrätten avser att väcka motioner i alla frågor där kyrkomötet kan fatta beslut. [472]

Förhållandet mellan den nationella nivån och övriga nivåer kan verka tydlig, men gränsdragningen vad gäller vilken nivå som ansvarar för vad är inte alltid självklar. På vilken nivå ett ärende hör hemma är en av de frågor som diskuteras när kyrkomötet behandlar motioner. Utgångspunkten är att kyrkomötet inte får besluta om sådana enskilda frågor som det är en församling eller stifts uppgift att besluta i, se avsnitt 14.2.

14.8.4 Om en viss fråga inte ska behandlas av kyrkomötet

Den fria motionsrätten lämnar öppet för de förtroendevalda och biskoparna att motionera i alla frågor som får tas upp av kyrkomötet. Om ordföranden anser att en viss fråga inte ska behandlas av kyrkomötet enligt kyrkoordningen eller arbetsordningen, är det ordföranden som ska tillkännage det vid ett sammanträde i plenum och motivera sitt ställningstagande. En sådan fråga kan därefter behandlas av kyrkomötet, bara om kyrkomötet på yrkande av någon ledamot förklarar att det inte godkänner ordförandens bedömning. Om inte kyrkomötet röstar mot ordförandens förslag, kommer frågan inte att behandlas av kyrkomötet.[473]

Förutom under den begränsade motionsrätten vid de tematiska kyrkomötena 2019 och 2024, verkar endast ett yrkande i en motion ha avvisats vid det första sammanträdet sedan relationsändringen.[474] I yrkandet föreslogs att en avvisning skulle initieras, vilket endast kyrkomötet kan göra, inte en motionär. Motionen återkallades. Annars har bestämmelsen främst används vid det andra sammanträdet om det kommer yrkande som inte har behandlats i utskottet först, alltså i strid med arbetsordningens krav på beredning i utskott.

14.8.5 Frågan om en begränsad motionsrätt

Motionsrätten har tidigare varit föremål för diskussion. Det händer inte sällan att motioner avslås – helt eller delvis motiverat av att förslagen bör beslutas eller genomföras av en annan nivå än den föreslagna. Exempelvis fanns denna typ av argument som en del av bedömningen i cirka 30 av utskottens betänkanden i kyrkomötet 2025. I betänkandet SKU 2006:2 uttalades följande om fördelningen av beslutskompetensen.

> Det är Kyrkomötet som anger hur beslutskompetensen fördelas mellan olika organ och nivåer. Det står dock klart att avsikten är att Kyrkomötet endast ska fatta beslut som har en generell karaktär när det gäller verksamhet och organisation lokalt och i stiften. I stor utsträckning råder samma principiella relationer mellan stift och nationell nivå som mellan lokal och nationell nivå. I mycket av den verksamhet som bedrivs på nationell nivå finns det dock en direkt samverkan mellan stift och nationell nivå på ett annat sätt än mellan lokal och nationell nivå. När det gäller församlingslivet är det direkt angivet i kyrkoordningen att den nationella nivån ska stödja stiftens arbete för utveckling av församlingslivet. När detta formulerades var en uttalad avsikt att framhålla att den nationella nivån inte skall relatera direkt till församlingarna när det gäller den verksamhet som är ett utflöde av församlingens grundläggande uppgift. Detta

472 PsSkr 2025:1 20 som hänvisar till skrivelse PsSkr 2022:1 till 2022 års kyrkomöte.
473 6 kap. 1 § (SvKB 2025:5) arbetsordning för kyrkomötet.
474 Motion 2015:54.

> gäller dock inte alla områden. Det har förutsatts en direkt koppling mellan lokal och nationell nivå när det gäller insamlingsverksamhet och annat som hör samman med internationell mission och diakoni. När det gäller ett antal administrativa uppgifter, t.ex. kyrkobokföringen, finns en nära och direkt koppling mellan arbetet på lokal och nationell nivå.[475]

Kyrkomötets presidium tillsatte 2016 en utredning om översyn av kyrkomötets arbetsformer med det övergripande syftet att stärka effektivitet och delaktighet i kyrkomötets arbete. Den skulle också utreda frågan om ”det faktum att inte så få motioner avslås med motiveringen att de rör frågor som hör hemma på församlings- eller stiftsnivå innebär att frågan om motionsflödet i någon mening kan styras och motioner som faller utanför kyrkomötets beslutskompetens kan avvisas och inte sakbehandlas”. Utredningen kom fram till följande i sin rapport.

> [m]ånga av de frågor kyrkomötet avslår på den grunden att man anser det vara församlingarnas eller stiftens uppgift att själva besluta torde, enligt vår mening, inte heller enkelt kunna avvisas eftersom förslaget är generellt formulerat. Enligt de ovan redovisade bestämmelserna i lagen om Svenska kyrkan och i kyrkoordningen är det endast i ”enskilda frågor” kyrkomötet inte får besluta. Däremot får kyrkomötet utfärda generella bestämmelser som församlingar och stift har att följa. Detta utgör själva grunden för kyrkomötets möjlighet att besluta om bestämmelser i kyrkoordningen som binder stift och församlingar. [476]

Kyrkomötets utredning instämde inte med utredningens direktiv som angav att det är ett problem att en hel del motioner avslås på den grunden att de rör frågor som stift och församlingar har att besluta i. Subsidiaritetsprincipen i lagen om Svenska kyrkan och kyrkoordningen ansågs kompletteras av kyrkomötets möjlighet att avvisa en motion, på förslag av ordföranden. Utredningens slutsats var att det alltså redan fanns en bestämmelse i kyrkomötets arbetsordning som gör det möjligt att avvisa motioner som inte bör behandlas av kyrkomötet. Kyrkomötets utredning lyfte vidare fram den fria motionsrätten som ett viktigt instrument i en demokratisk kyrka som inte utan goda skäl bör begränsas och föreslog därför en begränsning av motionsrätten endast under tematiska kyrkomöten.

När kyrkorättsutskottet behandlade kyrkomötets presidiums skrivelse uppgav utskottet bland annat att det kunde accepteras att begränsa rätten att motionera under tematiska möten, även om det inte var oproblematiskt, samt att det var viktigt att rätten att motionera med anledning av kyrkostyrelsens skrivelser kvarstod, bland annat skrivelsen om verksamhet och ekonomi för Svenska kyrkans nationella nivå.[477]

I kyrkomötets presidiums skrivelse (PsSkr 2025:1) om en ny arbetsordning för kyrkomötet beskriver presidiet att det fått önskemål om en möjlighet att avvisa fler motioner som i sak inte anses höra till den nationella nivåns/kyrkomötets uppgifter. Presidiet svarade följande.

> Presidiet har dock gjort bedömningen att det inom den mycket vida ram som nu finns för kyrkomötets kompetens enligt gällande lag, inte är möjligt, eller i vart fall ytterst svårt, att formulera en bestämmelse som tillräckligt tydligt skulle ge stöd för en sådan begränsning utan att det skulle

475 SKU 2006:2 s. 125.
476 Utredningspromemoria *Kyrkomötets arbetsformer* (KM 2016-0005) den 1 januari 2017.
477 Kr 2017:1.

> inkräkta på kyrkomötets funktion som högsta beslutande organ. Till det kommer att en begränsning av ledamöters och biskopars motionsrätt till kyrkomötet är ett stort ingrepp i den demokratiska processen som, om den alls är lämplig, inte bör göras utan en noggrann analys och utredning om dess konsekvenser som inte har varit möjlig att göra inom ramen för den här aktuella översynen av arbetsordningen.[478]

I presidiets skrivelse (PsSkr 2025:1) angavs vidare gällande tolkning och praxis att det har inneburit att en motion till kyrkomötet inte har kunnat avvisas utan bara avslås, så länge den handlat om mer generella frågor och inte enskilda frågor. Subsidiaritetsprincipen har i stället kommit till uttryck i utskottsbetänkanden där det ibland som motiv för avslag har angetts att frågan snarare är en fråga för stift eller församling enligt presidiet. Presidiet hänvisade också till att det ändå finns en möjlighet till avvisning i arbetsordningen. Även om den i praktiken främst har använts för att avvisa nya förslag som framförts under överläggningen i plenum, när de har ansetts ligga utanför ramen för utskottets beredning och alltså inte uppfyllt beredningskravet i kyrkoordningen.

Det är en naturlig del av Svenska kyrkans demokratiska ordning att många motioner avslås. Motioner är en möjlighet för förtroendevalda i stora eller små nomineringsgrupper att tillkännage ett förslag till kyrkomötet. Att en motion har dåliga förutsättningar att bifallas på grund av majoritetsförhållandena i kyrkomötet, innebär givetvis inte att den ska avvisas utan behandlas.

14.8.6 Antalet motioner

I detta avsnitt redogörs det för antalet motioner i utskotten. De utskott som fanns mellan 2000–2017 var följande och förkortas på följande sätt: gudstjänstutskottet (G), organisationsutskottet (O), tillsyns- och uppdragsutskottet (TU), ekonomi- och egendomsutskottet (EE), ekumenikutskottet (Eu), kyrkolivsutskottet (Kl), budgetutskottet (B), kyrkorättsutskottet (Kr). Utskottens beredningsområden och namn ändrades till viss del 2018. Gudstjänstutskottet, organisationsutskottet, tillsyns- och uppdragsutskottet, ekumenikutskottet och kyrkolivsutskottet blev kvar. Förenklat kan sägas att ekonomi- och egendomsutskottet samt budgetutskottet blev ekonomiutskottet (E), samt att förvaltarskapsutskottet (F) och samhälls- och kulturutskottet (SK) blev nya utskott. I tabellen nedan visas antalet motioner som de olika utskotten behandlat per kyrkomöte.

478 PsSkr 2025:1 s. 21.

Tabell 45. Antalet behandlade motioner per år och utskott

År	G	O	TU	EE	Eu	Kl	B	Kr	Totalt
2000	4	18	22	10	3	15	5	4	**81**
2001	6	20	22	18	8	19	1	10	**104**
2002	41	39	20	19	9	18	7	17	**170**
2003	12	14	19	10	5	15	6	12	**93**
2004	5	27	9	10	6	18	6	15	**96**
2005	11	30	18	10	5	18	2	13	**107**
2006	8	14	10	6	8	14	4	5	**69**
2007	9	18	19	8	10	21	0	6	**91**
2008	13	16	10	14	9	20	3	6	**91**
2009	17	19	10	10	10	23	0	6	**95**
2010	13	13	8	10	5	24	1	5	**79**
2011	11	17	18	15	4	24	3	6	**98**
2012	5	15	9	5	9	14	2	3	**62**
2013	10	26	19	10	5	22	0	8	**100**
2014	12	16	15	16	15	23	4	7	**108**
2015	14	16	20	15	10	24	4	5	**108**
2016	13	12	15	13	9	20	4	3	**89**
2017	60	24	20	8	16	23	4	3	**158**
Totalt	**264 (15)**	**354 (20)**	**283 (16)**	**207 (12)**	**146 (8)**	**355 (20)**	**56 (3)**	**134 (7)**	**1 799 (100)**
	G	**O**	**TU**	**E**	**Eu**	**Kl**	**SK**	**F**	
2018	9	20	16	7	7	12	15	9	**95**
2019*	4	2	6	5	2	12	9	4	**44**
2020**			1	18		1			**20**
2021	7	25	10	19	7	14	14	9	**105**
2022	4	16	13	9	7	13	8	15	**85**
2023	5	23	15	6	13	17	14	11	**104**
2024*	5	9	1	8	13	12	20	5	**73**
2025	10	21	12	16	14	17	16	22	**129**
Totalt	**44 (6)**	**116 (15)**	**74 (9)**	**88 (11)**	**63 (8)**	**98 (12)**	**96 (12)**	**75 (9)**	**655 (82)**

Kommentar: Tabellen visar antal motioner per kyrkomöte åren 2000–2025. Siffrorna inom parentes avser ungefärligt genomsnittligt antal motioner.
* Tematiskt kyrkomöte
** Digitalt kyrkomöte med begränsad motionsrätt där det endast gick att motionera på skrivelserna på grund av covid-19-pandemin.

Av tabell 46 framgår att alla nomineringsgrupper skriver motioner och att fördelningen ser förhållandevis likartad ut över mandatperioden, genom att antalet motioner per nomineringsgrupp är förhållandevis konstant per år. Vissa motioner skrivs av fler

nomineringsgrupper tillsammans eller av nomineringsgrupper och biskopar gemensamt. I dessa fall har dessa motioner noterats under de nomineringsgrupper som stod bakom motionen och att en biskop deltog. Svenska kyrkan i utlandets representanter har lämnat upp till två motioner per kyrkomöte mellan åren 2022–2025. Upp till fyra motioner per kyrkomöte har någon eller några av biskoparna stått bakom.

Tabell 46. Antal motioner per nomineringsgrupp mandatperioden 2022–2025 (mandat inom parentes)

	S (70)	Posk (47)	C (30)	BA (20)	SDSK (19)	ViSK (19)	ÖKA (13)	FK (8)	MPSK (8)	KR (7)	FiSK (4)	AfS (3)	HoJ (1)
2022	8	10	5	9	24	5	5	11	11	8	6	5	8
2023	5	15	9	9	18	21	5	7	8	3	12	10	7
2024	7	12	4	4	16	14	4	7	6	7	10	4	3
2025	7	17	2	7	35	13	6	12	8	4	16	5	13
Totalt	**27**	**54**	**20**	**29**	**93**	**53**	**20**	**37**	**33**	**22**	**44**	**24**	**31**

Kommentar: Tabellen visar antal motioner i kyrkomötet för respektive nomineringsgrupp.

14.9 Kyrkomötets sammanträdesfrekvens

14.9.1 Gällande bestämmelser

Numera gäller att kyrkomötet ska sammanträda två gånger varje år, under max tio dagar. Den första sessionen hålls i oktober och består framför allt av utskottsbehandling i fyra dagar. Den andra sessionen – vanligtvis tre dagar – hålls vanligtvis i november och innehåller debatt samt beslutsfattande i plenum. Som beskrivits ovan behandlar kyrkomötet årligen vissa frågor om ekonomi och verksamhet på den nationella nivån. Utskotten kan få sammanträda mellan sessionerna vid behov, men det har sällan skett. Sammanträden i plenum är offentliga. Kyrkomötets sammanträdesplan är sig ganska lik år för år. Det är inte stadgat i kyrkoordningen när sammanträdet ska ske, det får presidiet bestämma.

Tidigare gällde att ett sammanträde skulle äga rum i september och ett i oktober. Kyrkostyrelsen föreslog 2010 att bestämmelsen skulle ändras och i stället föreskriva ett sammanträde första halvåret och ett det andra.[479] Så är det till exempel i finska kyrkan. Förslaget motiverades med att underlätta för de ledamöter som förvärvsarbetade att få ledigt från sina arbeten för att delta i kyrkomötet. Vid behandlingen i kyrkomötet menade kyrkorättsutskottet att det inte var nödvändigt att reglera att sammanträdena skulle hållas vartdera halvåret, utan att det var nog att bestämma att kyrkomötet ska sammanträda två gånger varje år, vilket blev kyrkomötets beslut.[480]

14.9.2 Ordningen före relationsändringen

Genom 1982 års kyrkomötesreform infördes årliga sammanträden med kyrkomötet. Före denna reform skulle kyrkomötet sammankallas minst vart femte år och sammanträdet kunde vara högst 39 förhandlingsdagar varje mandatperiod. I genomsnitt hölls ett kyrkomöte vart tredje år. Ändringen till kyrkomöten varje år motiverades bland

479 KsSkr 2010:3.
480 Kr 2010:1.

annat av att kyrkomötet genom delegering från riksdagen gavs viss normgivningskompetens. Det ansågs vara nödvändigt att kyrkomötet skulle sammanträda relativt ofta för att kunna utnyttja denna kompetens effektivt.

14.9.3 Utblick – sammanträdesfrekvens i andra kyrkor och organisationer

Inom civilsamhället är det inte ovanligt att det högsta beslutande organet har längre tid mellan sina sammanträden än ett år, exempelvis gäller det Svenska Röda Korset, Rädda barnen och Riksidrottsförbundet. Kyrkornas världsråd håller sin generalförsamling vart sjunde år och däremellan träffas förbundets centralkommitté löpande. Lutherska världsförbundets generalförsamling träffas ungefär vart sjätte år. Equmeniakyrkans högsta beslutande organ, Kyrkokonferensen, som fungerar som ett årsmöte hålls en gång per år. Det finns också många exempel på andra högsta beslutande organ, parlament och riksdag, som löpande sammanträder över året. Det finns alltså många exempel på olika former för beslutsfattande i stora organisationer, exempelvis vad gäller frågor om budget, årsredovisning och ansvarsfrihet för styrelsen, beroende på vad som är mest ändamålsenligt för den aktuella organisationen.

14.10 Tematiska kyrkomötessammanträden

Mot bakgrund av att utredningens direktiv tar upp frågor om arbetssätt för kyrkomötet, ser utredningen behov av att analysera näraliggande frågor exempelvis tematiska kyrkomötessammanträden (även kallat tematiskt kyrkomöte). Det görs bland annat utifrån att utredningens målbild anger att de olika nivåernas roller och uppdrag ska vara tydliga. Bakgrunden till tematiska kyrkomöten finns i en utredning om kyrkomötets arbetsformer som kyrkomötet beslutade om. Den utredningen föreslog i sin rapport 2017 bland annat att tematiska kyrkomöten skulle hållas och uppgav följande.

> Vi föreslår att det första och det tredje året i varje mandatperiod ska ägnas åt vad vi valt att benämna tematiska kyrkomöten. Under ett tematiskt kyrkomöte ska ledamöterna under friare och pedagogiskt genomtänkta former ges utrymme till fördjupning och samtal kring ett i förväg utvalt tema. Detta, tänker vi oss, kan ske på olika sätt. Det kan röra sig om föreläsningar av någon eller några sakkunniga inom det område som är föremål för det valda temat. Fördjupning kan också ske i form av t.ex. seminarier och åsiktstorg m.m. Det kan också ske i samtal i större eller mindre grupper, stiftsvis eller på annat sätt, för att öka delaktigheten.[481]

I utredningens direktiv hade det bland annat identifierats ett behov av att främja långsiktig, principiell och tematisk debatt. I direktiven framhölls vidare att även om kyrkostyrelsens årliga skrivelse om verksamhet och ekonomi för Svenska kyrkans nationella nivå tar upp långsiktiga frågor om Svenska kyrkans utveckling, ägnas den oftast en rudimentär diskussion. Presidiet menade att frågan kan ställas om inte detta ärende tvärtom borde vara ett huvudärende varje år och föranleda en större och rentav visionär debatt.

Med anledning av denna utredning om arbetsformer föreslogs i presidiets skrivelse (PsSkr 2017:1) *Kyrkomötets arbetsformer* till kyrkomötet 2017 bland annat att det skulle införas en ordning med tematiska kyrkomötessammanträden under det andra

[481] Utredningspromemoria *Kyrkomötets arbetsformer* (KM 2016:005) (2017) s. 83.

och fjärde året i mandatperioden. Kyrkomötet skulle då behandla ett fastställt tema. Temat skulle fastställas av presidiet efter ett brett samråd med berörda parter såsom kyrkostyrelsen, biskopsmötet och företrädare för nomineringsgrupperna. När kyrkomötets sammanträden var tematiska skulle kyrkomötet endast behandla motioner med anknytning till kyrkostyrelsens skrivelser eller till det valda temat.

Kyrkorättsutskottet välkomnade förslaget och föreslog att det andra sammanträdet i den kommande mandatperioden – 2019 års kyrkomöte – skulle vara tematiskt, men att det därefter skulle genomföras en utvärdering. Om utvärderingen gav ett positivt utfall borde, menade utskottet, också det fjärde året i mandatperioden utformas som ett tematiskt kyrkomöte. För detta föreslogs en särskild arbetsordning.[482]

Kyrkomötet beslutade att anta den föreslagna särskilda arbetsordningen och att 2019 genomföra ett tematiskt kyrkomöte. Kyrkomötets beslut avvek dock från utskottets förslag på så vis att det var kyrkomötet självt och inte presidiet som skulle besluta om temat. Till det tematiska kyrkomötet 2019 lämnade presidiet skrivelsen *Tematiskt kyrkomöte 2021* i vilken det föreslogs att kyrkomötet, under förutsättning av att det skulle komma att genomföras ett tematiskt kyrkomöte 2021, skulle besluta att temat för det tematiska kyrkomötessammanträdet skulle vara Kyrkan i det offentliga rummet.[483] Förslaget bifölls av kyrkomötet och kyrkomötet 2024 hade det temat.

Kyrkomötet 2022 beslutade att det skulle införas en grundläggande bestämmelse i kyrkoordningen om tematiska kyrkomötessammanträden. Vidare beslutades det om bestämmelser i kyrkomötets arbetsordning för att göra det möjligt att, efter beslut av kyrkomötet, hålla ett tematiskt kyrkomötessammanträde i varje mandatperiod med av kyrkomötet beslutat tema. När dessa ändringar behandlades ansåg organisationsutskottet det viktigt att framhålla att tematiska kyrkomöten borde vara en möjlighet och inte ett fastställt krav och att avsikten var att "öppna upp möjligheten att inom ordinarie regelverk hålla tematiska kyrkomöten utan att för den skull skriva fast om det ska vara ett, flera eller inget tematiskt kyrkomöte en viss mandatperiod".[484] Vid tematiska kyrkomöten ska motionsrätten vara begränsad till motioner som berör temat eller som har inlämnats med anledning av en skrivelse från kyrkostyrelsen.

En utvärdering av det tematiska kyrkomötet 2024 utförd av kyrkomötets kansli ställde frågan till kyrkomötets ledamöter ”vill du att fler kyrkomöten ska vara tematiska?” Som svar på frågan svarade 199 av ledamöterna i kyrkomötet följande:

- Ja, mycket gärna – 17 ledamöter (8,5 procent)
- Ja – 33 ledamöter (16,6 procent)
- Nej – 48 ledamöter (24,1procent)
- Nej, absolut inte – 39 ledamöter (19,6 procent)
- Endast under vissa förutsättningar – 62 ledamöter (31,2 procent)

Det var alltså fler ledamöter som svarade nej än som svarade ja på frågan om ledamoten vill att nästa kyrkomöte ska vara tematiskt. Samtidigt ansåg den största andelen ledamöter att fler tematiska kyrkomötet bör hållas men endast under vissa förutsättningar, 62 stycken, det vill säga ungefär 31 procent av de 199 ledamöter som svarade på enkäten. Från kyrkomötets presidium har det bland annat lyfts fram att en tanke med temat för de tematiska mötena är att de behövs för att kunna leva som kyrka i framtiden.

482 Kr 2017:1.
483 PsSkr 2019:1.
484 O 2022:4.

15 Överväganden och förslag – kyrkomötet

15.1 Inledning

I detta kapitel redovisar utredningen de förslag och bedömningar som gjorts vad gäller kyrkomötet. Förslagen utgår från de särskilda frågor om kyrkomötet som finns i utredningens direktiv om ändamålsenlig storlek för kyrkomötet, kyrkomötets sammanträdesfrekvens och digitala arbetsformer. Vidare gör utredningen överväganden utifrån närliggande frågor kring motionshanteringen och tematiskt kyrkomöte. En beskrivning av de frågor om kyrkomötet som är relevanta för utredningens uppdrag finns i föregående kapitel 14.

15.2 En ändamålsenlig storlek för kyrkomötet

Utredningens förslag: Kyrkomötet ska fortsatt bestå av 251 ledamöter. Det är en ändamålsenlig storlek utifrån kyrkomötets representativitet samt de ändrade omständigheter Svenska kyrkan står inför.

Skälen för förslaget

Inledning

En beskrivning av kyrkomötets storlek och hur frågan har behandlats finns i avsnitt 14.4. Där redovisar utredningen också vilka konsekvenser det skulle kunna bli om kyrkomötet skulle minskas med mellan 10–50 procent. Konsekvenserna som utretts rör bland annat närheten till väljarna, den geografiska representationen och en uppskattning av ekonomiska besparingar, se vidare avsnitt 14.6. Nedan redovisas översiktligt konsekvenserna av storleken på kyrkomötet bibehålls eller minskas. Därefter redovisar utredningen sitt sammantagna ställningstagande att kyrkomötets nuvarande storlek är ändamålsenlig.

Konsekvenserna av en minskning av kyrkomötet med upp till 50 procent

Om kyrkomötet behåller sin nuvarande storlek påverkas varken mandatfördelningen, utskottens sammansättning eller antalet mandat som nomineringsgrupperna konkurrerar om. Kostnaderna kvarstår i huvudsak på dagens nivå, vilket innebär att de över tid kan antas utgöra en större andel av Svenska kyrkans minskande resurser. Klimatpåverkan kan antas vara oförändrad.

Om kyrkomötets storlek däremot skulle minskas med mellan 10–50 procent påverkas bland annat den geografiska representationen genom att det blir färre fasta mandat som ska fördelas mellan stiften. Konsekvenserna av en minskning varierar mellan stiften, beroende på eventuell minskning och förändringar i antalet röstberättigade medlemmar. Starkt förenklat kommer de större stiftens fasta mandat påverkas minst vid en eventuell minskning – generellt sett. Det beror på att större valkretsar påverkas mindre av avrundningseffekter vid mandatfördelningen. De medelstora stiften påverkas mer och kan bli något underrepresenterade. De mindre stiften påverkas inte i lika stor omfattning som de medelstora. Utifrån de beräkningar som redovisas i avsnitt 14.6.3. får en minskning med 25 procent mer omfattande konsekvenser för den geografiska representationen. Ju större minskning som föreslås, desto mer påtagliga blir effekterna.

Ett mått på representativitet är närheten till väljare, det vill säga hur många röstberättigade som varje mandat representerar. Eftersom antalet medlemmar minskar

kommer det också bli färre röstberättigade per mandat. Utvecklingen skiljer sig dock åt mellan stiften vilket framgår av tabellerna i avsnitt 14.4.4 och 14.6.2. Om kyrkomötet minskas med 20 procent blir närheten till väljare på liknande nivå som vid kyrkovalen 2001. Även om förhållandena 2001 inte är avgörande för utredningens bedömning, ger det en viss vägledning om vilken storlek på kyrkomötet som då ansågs ändamålsenlig. En minskning med 30 procent uppskattas kunna ge ungefär samma relation mellan väljare och mandat år 2037 som 2001.

En minskning av antalet mandat i kyrkomötet gör det generellt sett svårare för mindre nomineringsgrupper att få sitt första mandat. Storleken på det beslutande organet är en av flera faktorer som påverkar mandatfördelningen. Övriga faktorer, det vill säga vilket delningstal som används vid fördelningen av mandat och procentspärren i kyrkomötet, beskrivs närmare i avsnitt 8.7. Utredningen föreslår att fördelningstalet ändras från 1,4 till 1,2, se avsnitt 9.5.

Vad gäller representation för exempelvis fromhetsinriktningar och glesbygd, är det som utredningen tidigare redogjort för nomineringsgrupperna som har det huvudsakliga ansvaret för representation genom vilka kandidater som utses, se vidare avsnitt 8.5. Inom utredningen har det också lyfts fram farhågor att en minskning skulle kunna göra det svårare för unga att bli invalda i kyrkomötet, eftersom nomineringsgrupperna tenderar att nominera mer erfarna personer.

Sammansättningen och antalet ledamöter i utskotten – ordinarie och ersättare – behöver ses över vid en minskning. En minskning ger en öppning för att minska utskotten eller att fler ersättare kan bli ordinarie. Det får betydelse för arbetsformerna i utskotten. En minskning med 20 procent kommer sannolikt inte vara tillräcklig för att kyrkomötet ska kunna använda mindre lokaler.

En minskning av kyrkomötet uppskattas innebära en minskning av kostnader direkt kopplade till antalet ledamöter, till exempel mandatstöd, arvoden, resor, hotell och måltider. Andra kostnader uppskattas minskas, som personal, it och lokaler, men inte lika mycket eftersom de påverkas i något mer begränsad utsträckning av antalet ledamöter, se vidare avsnitt 14.6.7. Med dagens kostnadsnivå, cirka 100 miljoner för en mandatperiod, skulle ett kyrkomöte som är 20 procent mindre uppskattas medföra en besparing som är ungefär 18 miljoner kronor under mandatperioden. Även klimatpåverkan kan uppskattas minska i ungefär samma omfattning som eventuella besparingar.

Utredningens sammanfattande bedömning

Utredningen gör bedömningen att det finns övervägande skäl för att behålla dagens storlek för ett hållbart kyrkomöte. Det är avgörande för att kyrkomötet fortsatt ska kunna representera hela landet och för att stiften ska ha tillräcklig representation. Det är viktigt att kyrkomötet har tillräckliga förutsättningar för att fortsatt uppfylla sitt uppdrag även på lång sikt. Uppdragets betydelse kommer inte att minska framöver – utan snarare öka – med hänsyn till de utmaningar Svenska kyrkan står inför vad gäller ekonomi, demografi och demokratins ställning. Kyrkomötet kommer fortsatt att behöva ett robust beslutsfattande och en bred delaktighet.

Efter relationsändringen har flera nya nomineringsgrupper bildats, bland annat nomineringsgrupper som inte är kopplade till något politiskt parti. Numera finns nomineringsgrupper som kan sägas vara representanter för olika fromhetsinriktningar eller mer inriktade på miljöperspektivet. Storleken på det beslutande organet är en av de faktorer som avgör hur svårt det är för en nomineringsgrupp att få ett mandat. Det är ett skäl till att behålla kyrkomötets storlek.

Vidare innebär dagens storlek för kyrkomötet en välkänd ordning som har fungerat relativt väl över tid. Nuvarande arbetsformer kan behållas, exempelvis vad avser utskotten. Delaktighet och effektivitet bör eftersträvas i utskottsarbetet oavsett antal ledamöter. Det påverkas i stor utsträckning av arbetsformerna som ledamöterna själva är del av och tydliga ”spelregler”. Utredningen ser det som önskvärt att alla nomineringsgrupper deltar i utskottsarbetet, vilket delvis underlättats genom införandet av en procentspärr. Kyrkomötets arbete påverkas av hur ledamöterna väljer att motionera och att föra debatten, samt regler för replik. Detta gäller särskilt när kyrkomötet hanterar omfattande förslag, exempelvis kyrkohandboken.

Ett av argumenten som framförts för att minska antalet ledamöter är att det skulle sänka kostnaderna. Utredningen bedömer dock att det krävs en relativt stor minskning för att ge några större besparingar, exempelvis genom att mindre lokaler skulle kunna användas. En så omfattande minskning innebär en risk för de demokratiska värdena på ett sätt som inte är önskvärd enligt utredningen. En mindre minskning får begränsad ekonomisk effekt och medför fler risker än nytta, bland annat eftersom färre ledamöter och nomineringsgrupper från respektive stift kan bli representerade i kyrkomötet. Utredningen ser även ett värde i att lyfta fram att kyrkomötet är en samling stift. Kyrkomötet bör fortsätta att effektivisera sitt arbete inom nuvarande storlek. Exempelvis skulle effektivare arbetsformer, ökat fokus på kyrkomötets mest centrala uppgifter och ett förbättrat motionsförfarande kunna bidra till både lägre kostnader och ett mer effektivt beslutsfattande.

15.3 En ändamålsenlig sammanträdesfrekvens

Utredningens förslag: Kyrkomötet ska sammanträda årligen då det bedöms ge en kontinuitet i kyrkomötets arbete och främja samverkan mellan de förtroendevalda.

Skälen för förslaget

Kyrkomötet sammanträder varje höst vid två olika sammanträden (som också kan kallas sessioner), vilket beskrivs närmare i avsnitt 14.9. Utredningen har övervägt kyrkomötets sammanträdesfrekvens ur ett helhetsperspektiv, tillsammans med frågor kring mandatperiodens längd och kyrkomötets storlek. I avsnitt 9.3 föreslår utredningen att mandatperioderna i de beslutande organen alltjämt ska vara fyra år.

Även om Svenska kyrkan står inför förändringar, kommer kyrkan även på lång sikt vara en riksomfattande, demokratisk och öppen luthersk folkkyrka med en gemensam ansvarslinje och många medlemmar. För att kunna fullgöra sitt uppdrag som högsta beslutande organ anser utredningen att kyrkomötet även fortsättningsvis ska sammanträda årligen under mandatperioden på fyra år. Det är viktigt för kontinuiteten i arbetet, särskilt för möjligheten för de förtroendevalda att träffas, samverka och fatta beslut löpande. Detta är särskilt viktigt i fråga om strategiska frågor och tidskritiska regeländringar, inte minst vad gäller beslut som får stora konsekvenser för Svenska kyrkan. Dessutom finns det vissa ärenden kyrkomötet bör ha möjlighet att behandla varje år, exempelvis besluta om kyrkostyrelsens inriktning för verksamhet och ekonomi för Svenska kyrkans nationella nivå, fastställa årsredovisningens resultat- och balansräkning för Svenska kyrkans nationella nivå och besluta om ansvarsfrihet ska beviljas kyrkostyrelsens ledamöter. Även revisorerna bör då ha rätt att varje år att väcka ärenden om det skulle bli nödvändigt.

Om kyrkomötet skulle träffas mer sällan, exempelvis vartannat år, skulle det innebära två kyrkomöten under mandatperioden på fyra år. Det riskerar enligt utredningen

att påverka förutsättningarna för kyrkomötet negativt, bland annat att det blir alltför många ärenden under ett sammanträde och utmaningar för de förtroendevalda att hinna förankra ställningstaganden. Angelägna regeländringar skulle ta längre tid. Utredningen ser inte att det vore rätt väg att gå att ge kyrkostyrelsen ett bredare mandat att fatta vissa typer av beslut som kyrkomötet har i dag för att minska konsekvenserna ifall kyrkomötet inte skulle sammanträda årligen.

Kyrkomötet ger också medlemmarna en möjlighet att följa arbetet i Svenska kyrkan, bland annat genom att motioner och förslag är offentliga och att diskussionerna i plenum är offentliga. Det rapporteras också i media om kyrkomötet vilket ger samhället en inblick i det demokratiska arbetet i Svenska kyrkan och därigenom även kan rikta uppmärksamhet mot andra delar av kyrkans verksamhet.

Fördelarna med att hålla kyrkomötet mer sällan än årligen vore framför allt att det skulle kunna innebära en besparing. Kostnaderna för kyrkomötet redogörs det för i avsnitt 14.5. Mandatstödet är den största kostnaden, vilken inte nödvändigtvis minskas med en annan sammanträdesfrekvens. Utredningen menar att en eventuell besparing av resurser inte väger upp betydelsen av att kunna hålla kyrkomötet årligen. Risken med att hålla kyrkomötet mer sällan är att det eventuellt kommer att behövas längre sammanträden när kyrkomötet väl sammankallas. Det skulle vara en utmaning, inte minst för studerande, föräldrar och förvärvsarbetande. Det skulle påverka representativitet och delaktighet negativt. Kyrkomötets uppdrag skulle inte nödvändigtvis minska med färre sammanträden. Om det skulle innebära besparingar, är alltså inte säkert.

Utredningen menar också att det viktigt att kyrkomötet självt kan utvärdera och ta ställning till ändringar i sina arbetsformer. Det skulle eventuellt kunna röra sig om uppdaterad sammanträdesplan, eventuellt kortare sammanträden, sammanträden över en helg, ökad användning av digitala verktyg eller liknande åtgärder med syfte att spara pengar, minska klimatutsläpp och bidra till effektiva arbetsformer. Tydliga motioner och effektiva debatter i plenum skulle kunna innebära förbättringar i dessa avseenden.

Den främsta anledningen till nuvarande ordning med två sammanträden varje höst är att det i regel krävs fortsatt arbete inför det andra sammanträdet och en möjlighet för ledamöterna att förbereda sig för beslut i plenum. Den norska kyrkans kirkemøte träffas bara en gång årligen och bereder och beslutar alla ärenden vid detta sammanträde som vanligtvis är 4–6 dagar över en helg för att förenkla för ledamöterna till exempel att vara lediga från arbete eller studier. De har dock betydligt färre antal ärenden. Kirkemøte hanterar framförallt de ärenden som kyrkostyrelsen har tagit fram och berett. Det finns inte samma tradition av en motionsrätt där alla förslag från ledamöterna måste behandlas av kyrkomötet. Utredningen anser sammanfattningsvis att kyrkomötet alltjämt ska ha kvar nuvarande sammanträdesfrekvens.

15.4 Digitalisering av kyrkomötets arbetsformer

Utredningens förslag: Kyrkomötet ska kunna sammanträda digitalt i två olika situationer.

1) Kyrkomötet får sammanträda på distans (genom ett digitalt sammanträde). Ett sådant beslut ska fattas av kyrkomötet senast året före sammanträdet är avsett att hållas.

2) Kyrkomötet får också sammanträda digitalt om det behövs med hänsyn till kyrkomötets säkerhet eller andra synnerliga skäl. Då ett sådant beslut ska kunna fattas nära inpå ett kyrkomöte, får kyrkomötets presidium besluta om detta, efter samråd med kyrkostyrelsen och kyrkomötets gruppledare. Antalet deltagande ledamöter och de ärenden som ska behandlas får begränsas vid ett sådant beslut.

Skälen för förslaget

Kyrkomötet bör få möjlighet att bestämma om digitala sammanträden

Förutsättningarna för kyrkomötets arbetsformer, utvärdering av de digitala kyrkomöten som varit och utvecklingen i det allmänna redogörs det för i avsnitt 14.7 och kostnaderna för ett digitalt sammanträde för kyrkomötet i avsnitt 14.5.2.

Utredningen ser ett värde i att kyrkomötet sammanträder fysiskt och ser ingen anledning att ändra på denna utgångspunkt. Det främjar den demokratiska diskussionen, exempelvis genom att det underlättar för överläggningar och överenskommelser. Det är av värde för utskottens sammanträden, överläggningar med nomineringsgrupperna, debatt och beslutsfattande i plenum, men även när ledamöterna från respektive stift möts. Det finns en särskild delaktighet när kyrkomötet träffas, arbetar ihop och kan fira mässa tillsammans.

Samtidigt har värdet av att kunna delta på distans blivit tydligt under senare år, särskilt under covid-19-pandemin. Då var det en förutsättning för att sammanträden över huvud taget skulle kunna hållas. Utredningen har också tagit fasta på utvärderingarna av de digitala kyrkomöten som har hållits under covid-19-pandemin. De ansågs fungera väl på det stora hela, även om invändningar fanns. Det kan vara svårt att få samma känsla av delaktighet i ett digitalt sammanträde. Samtidigt som diskussionerna blir ofta mer koncentrerade, vilket kan vara en fördel. Den enskilde ledamoten behöver ansvara för att delta på ett lämpligt sätt så att inga andra kan lyssna in. Ordföranden har ett särskilt ansvar för att deltagarna identifierar sig. Deltagande på distans innebär vissa besparingar.

Utredningen anser att fysiska sammanträden bör vara huvudregeln för kyrkomötet, men att digitala sammanträden bör finnas som ett komplement om kyrkomötet skulle finna det lämpligt. Utredningen föreslår därför att kyrkomötet ska kunna besluta om sammanträden på distans – digitala sammanträden. Med distans avses alltså att sammanträdet inte hålls på någon utpekad plats. Beslutet ska fattas senast året innan ett sådant sammanträde är avsett att hållas och ange vilket av höstens sammanträden det avser. I övrigt bör sammanträdet hållas på liknande sätt som ett kyrkomöte som hålls på plats. Vissa av bestämmelserna i SvKB 2025:5 om kyrkomötets arbetsordning, behöver dock ses i ljuset av att ett sammanträde hålls digitalt, exempelvis de som refererar till ”plenisalen”. Inför ett beslut, behöver det säkerställas att sammanträdet kan genomföras med beaktande av relevant regelverk, inte minst vad gäller behandling av personuppgifter, förbud att röja uppgifter och informationssäkerhet.

Utredningen föreslår inga så kallade hybridmöten, det vill säga när endast vissa av ledamöterna deltar på distans. Det bedöms inte ändamålsenligt, främst med hänsyn till det stora antalet deltagare i kyrkomötet. Presidiet bör dock alltid delta på plats,

bland annat för att de arbetar ihop och det bör ha tillgång till stöd för teknik med mera. Det liknar också kravet i kyrkoordningen vad gäller kyrkofullmäktige – att ordföranden inte deltar på distans.

En anledning till ett digitalt sammanträde kan vara att det innebär en besparing, se vidare avsnitt 14.5.2. Om det första sammanträdet hålls digitalt under andra och fjärde året i en mandatperiod innebär det en besparing med uppskattningsvis cirka 5,7 miljoner kronor under en mandatperiod. Kostnaden för kyrkomötet under en mandatperiod är cirka 100 miljoner kronor. Klimatpåverkan genom användning av datorer och annan it-utrustning kan antas öka i viss mån, även om många ledamöter redan i dag använder sig av datorer eller liknande. Däremot minskar antalet resor och hotellnätter, vilket innebär en mindre klimatpåverkan. Grovt uppskattat innebär ett kyrkomöte något under 2 000 hotellnätter och 1 000 resor till och från kyrkomötet.

Utredningen föreslår därför en ny bestämmelse 11 kap. 8 b § kyrkoordningen som innebär att kyrkomötet, på förslag av kyrkomötets presidium, får möjligheten att sammanträda på distans. Bestämmelsen är frivillig och fysiskt sammanträde bör fortsatt vara huvudregeln. Beslutet avser att hela kyrkomötet, det vill säga ledamöter och de som enligt 11 kap. 9 § får närvara, ska anses deltagande under kyrkomötet när de närvarar på distans. Deltagande ska i sådant fall ske på det sätt som anges i 3 kap. 17 a § första stycket andra meningen kyrkoordningen. Den bestämmelsen beskrivs närmare i avsnitt 13.7. Det ska framgå av kyrkoordningen att presidiet inte får delta på distans.

Oavsett om kyrkomötet väljer att sammanträda på distans ser utredningen en fördel med att de befintliga digitala möjligheterna utnyttjas bredare i kyrkomötet. Exempelvis skulle digitala informationstillfällen kunna underlätta arbetet under kyrkomötets första sammanträde, särskilt i frågor där det är mycket för de förtroendevalda att sätta sig in i inför behandling i utskott och beslut. Sådana informationstillfällen kan exempelvis avse kyrkostyrelsens skrivelse om verksamhet och ekonomi för Svenska kyrkans nationella nivå eller en större utredning. Inspelade informationsträffar kan såväl utskottet som ska behandla en viss fråga ta del av, som andra intresserade ledamöter. Det kan leda till smidigare diskussioner under sammanträdet. Sådana informationstillfällen bör inte ses som en del av sammanträdet, utan som ett led i inläsningsarbetet. I de fall utskotten får möjlighet att träffas mellan sessionerna bör de också sammanträda digitalt.

Med hänsyn till kyrkomötets säkerhet eller andra synnerliga skäl ska kyrkomötets presidium få besluta om digitala sammanträden

Utöver vad som angetts ovan, anser utredningen att det ska vara möjligt för kyrkomötet att sammanträda på distans när det krävs med hänsyn till kyrkomötets säkerhet eller av andra synnerliga skäl. Under covid-19-pandemin visade det sig nödvändigt för kyrkomötet att sammanträda digitalt. I kyrkoordningen finns inget uttryckligt stöd för detta.

Utredningen föreslår därför att kyrkomötets presidium ska kunna fatta beslut om att kyrkomötet ska sammanträda på distans om det krävs med hänsyn till kyrkomötets säkerhet eller andra synnerliga skäl genom en ny bestämmelse i 11 kap. 8 c § kyrkoordningen. Med synnerliga skäl avses exempelvis att det pågår en pandemi, en kris i samhället eller om det föreligger höjd beredskap. Alltså förutsättningar som gör det svårt eller farligt att hålla ett kyrkomöte på plats. När särskilda skäl föreligger kan det vara nödvändigt att fatta beslut om att hålla ett digitalt kyrkomöte snabbt, nära inpå kommande kyrkomöte. Därför bör kyrkomötets presidium kunna fatta ett sådant be-

slut. Inför beslutet ska presidiet samråda med representanter för nomineringsgrupperna i kyrkomötet och kyrkostyrelsen. Förslaget kan jämföras med att riksdagen fattat ett första beslut om att kunna sammanträda digitalt när det finns tvingande skäl.

Beroende på vilka de synnerliga skälen är, bör kyrkomötets presidium också kunna besluta om att begränsa vilka ärenden som tas upp. Exempelvis kan det vara lämpligt att skjuta på behandlingen av ett omfattande utredningsförslag till dess att det är möjligt med ett fysiskt sammanträde. Det bör vara möjligt att tillfälligt begränsa motionsrätten eller bordlägga inkomna motioner när det är ändamålsenligt. Hur länge de synnerliga skälen kan antas föreligga, bör beaktas när kyrkomötets presidium beslutar om en eventuellt begränsad motionsrätt eller bordläggning av vissa ärenden. Vad gäller en eventuell begränsning av antalet ledamöter behöver den bevara representativiteten utifrån fördelningen av mandat i kyrkomötet. Kyrkomötets presidium ska kommunicera sitt beslut omgående. Deltagande ska ske på det sätt som anges i 3 kap. 17 a § första stycket andra meningen kyrkoordningen. Hur det ska gå till beskrivs närmare i utredningens överväganden i avsnitt 13.7.

Kyrkomötets överläggningar i utskotten och gruppmöten är inte offentliga. Detta innebär bland annat att det krävs att även att den som deltar säkerställer att obehöriga inte kan ta del av sammanträdeshandlingar, ljud eller bild. Om det dessutom på sammanträdet ska behandlas personuppgifter eller förekomma material som omfattas av undantag från offentlighet, ställs än högre krav på säkerhet på såväl den lokal som den teknik som används, se vidare avsnitt 15.10.2.

15.5 Uppstramad motionshantering

Utredningens förslag: Kyrkomötets arbetsordning ändras enligt nedan.

1) Kyrkomötets presidium kan tillkännage i plenum att en viss fråga inte ska behandlas av kyrkomötet enligt kyrkoordningen eller kyrkomötets arbetsordning. Frågan får då tas upp till fortsatt behandling endast om kyrkomötet avslår presidiets förslag. I dag är det kyrkomötets ordförande som ska tillkännage detta.

2) Dessutom får kyrkomötets presidium föreslå i plenum att en fråga i en motion av synnerliga skäl inte ska behandlas av kyrkomötet. Frågan får då tas upp till fortsatt behandling endast om kyrkomötet avslår presidiets förslag.

Begreppet kyrkomötets presidium förtydligas i kyrkoordningen. Dessutom moderniseras språket i bestämmelsen om presidiet och ålderspresidenten.

Skälen för förslaget

Hanteringen av motioner i kyrkomötet behöver ändras

Utredningen konstaterar att det finns en viss frustration över hur motioner hanteras i kyrkomötet. Frågan har diskuterats under lång tid och har varit föremål för utredningar se vidare avsnitt 14.8. Motionsrätten är central för Svenska kyrkan och kyrkomötet. Kyrkomötets roll som högsta beslutande organ gör det ofrånkomligt och självklart att en stor del av kyrkomötets arbete handlar om att behandla motioner. Det ligger också i sakens natur att många motioner avslås.

Utredningen ser behov av åtgärder som syftar till att de motioner som behandlas i kyrkomötet är relevanta och hör hemma på den nationella nivån. Kyrkomötet bör ha goda förutsättningar för sina huvuduppgifter enligt kyrkoordningen, exempelvis att besluta om bestämmelser inom de områden som anges i kyrkoordningen. Utredningen

ser också att utskotten kan behöva mer utrymme att diskutera strategiskt viktiga frågor, i synnerhet kyrkostyrelsens skrivelse om verksamhet och ekonomi för Svenska kyrkans nationella nivå, och föra samtal om kyrkans liv. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att motionshanteringen bör stramas upp och föreslår därför ändringar av SvKB 2025:5 kyrkomötets arbetsordning för att lägga grund för en diskussion och en mer utvecklad praxis vad gäller vilka frågor som ska behandlas av kyrkomötet. Dessutom bör förutsättningarna stärkas för att kunna avgöra vilka frågor som inte bör behandlas av kyrkomötet.

Arbetsordningens bestämmelse om att inte behandla en fråga bör ändras

Det är möjligt att motionera om alla frågor som kyrkomötet kan besluta om. Som Svenska kyrkans högsta beslutande organ har kyrkomötet ett brett beslutsmandat. Det är en förutsättning för att kyrkomötet ska kunna ta ansvar för frågor som rör kyrkans liv och verksamhet. Kyrkomötet behöver till exempel kunna besluta om generella bestämmelser även inom områden som hör till stiftens och församlingarnas grundläggande uppgifter, såsom gudstjänst och diakoni. Kyrkomötets uppgifter regleras främst i 10 och 11 kap. kyrkoordningen och kyrkomötets arbetsordning. Även om kyrkomötets uppdrag enligt 10 kap. 2 § innebär att utfärda bestämmelser i en rad frågor, står det klart att kyrkomötet har fattat andra typer av beslut som inte är bindande, exempelvis uttalanden. I praktiken fattar kyrkomötet beslut i vissa frågor som inte uttryckligen regleras, utan som exempelvis kan sägas vara mer kopplat till den nationella nivåns generella uppdrag.

Enligt den kyrkliga subsidiaritetsprincipen får kyrkomötet inte besluta i sådana enskilda frågor som det är en församlings eller ett stifts uppgift att besluta i. Principen beskrivs också i 5.2.1 och 14.2. Principen är central både som en gräns för vad kyrkomötet inte får besluta om och för att värna församlingarnas och stiftens självstyre. Däremot ser utredningen inte att den ger någon direkt vägledning för på vilken nivå ett beslut lämpligen bör fattas eller av vilket organ. Då bör det främst vara ansvarsfördelningen i lagen om Svenska kyrkan och kyrkoordningen som gäller.

I 6 kap. 1 § kyrkomötets arbetsordning framgår att en viss fråga som kyrkomötet inte ska behandla enligt kyrkoordningen eller arbetsordningen kan avvisas.[485] Exempelvis bör en fråga som inte är förenlig med subsidiaritetsprincipen kunna avvisas. Endast ett fåtal motioner har hittills avvisats och då främst för att de väckts på ”fel” sätt ur ett formellt perspektiv. Motioner brukar inte avvisas enligt 6 kap. 1 § arbetsordningen för att det vore lämpligt att de beslutades på en annan nivå. Däremot har många motioner avslagits av kyrkomötet med motiveringen att de bör hanteras på en annan nivå, efter att kyrkomötet har prövat frågan i sak. Utredningen uppfattar det som att generellt utformade motioner i regel tas upp till behandling av kyrkomötet. Utredningen anser att det bör finnas utrymme för en förnyad diskussion om tolkningen av denna bestämmelse.

Utredningen föreslår därför att 6 kap. 1 § förtydligas och justeras för att ge en stabilare grund för en breddad diskussion kring tolkningen av vad som ska behandlas av kyrkomötet och om en eventuell utveckling av nuvarande praxis. Utredningen föreslår därför att det inte enbart bör vara för kyrkomötets ordförande att ta ställning till om en viss fråga inte ska behandlas av kyrkomötet enligt kyrkoordningen eller kyrkomötets arbetsordning. Utredningen menar att en sådan bedömning bör göras bredare – av kyrkomötets presidium gemensamt och i samförstånd. Presidiet föreslås också

485 Här används begreppet avvisas även om det inte direkt är så bestämmelsen är utfärdad. I bestämmelsen talas det om att inte ta upp en fråga till behandling.

ange skälen för sin bedömning, på motsvarande sätt som i dag. Dessutom bör det förtydligas att bestämmelsen gäller en viss fråga som väckts genom en motion eller på annat sätt. Ändringen görs med en förhoppning att det ger tillfälle till ökad reflektion kring tolkningen av vilka frågor som kyrkomötet bör behandla enligt kyrkoordningen och kyrkomötets arbetsordning. Det är relevant att ansvarsfördelningen i kyrkoordningen beaktas i tillräcklig mån och att respektive nivå får utrymme att fokusera på sina huvudsakliga uppgifter. När det gäller kyrkomötet läggs exempelvis stor vikt i kyrkoordningen på dess uppdrag att utfärda bestämmelser.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen även att det i kyrkoordningen ska finnas en definition av kyrkomötets presidium redan i 11 kap. 8 § kyrkoordningen. I dag finns definitionen endast i kyrkomötets arbetsordning. Bestämmelsen föreslås också uppdateras språkligt.

En kompletterande bestämmelse om vilka motioner som ska behandlas

Utredningen har övervägt möjligheten att införa en tydligare bestämmelse som ger större möjlighet att avvisa motioner som inte är för kyrkomötet att besluta i. Att formulera en neutral bestämmelse som kan accepteras brett är mycket svårt, vilket tidigare konstaterats.[486] Trots detta menar utredningen att det är viktigt att tydligare värna de olika nivåernas respektive ansvar och att hålla isär vilken kompetens respektive organ i Svenska kyrkan har. Varje nivås kompetens bör värnas. Om det står klart att det är olämpligt att kyrkomötet beslutar i en viss fråga om den inte är riktad till rätt nivå, bör det finnas en möjlighet att inte ta upp frågan till behandling menar utredningen. Detta bör gälla även om förslaget är generellt utformat och inte avser en enskild fråga som är för stift och församling att besluta om.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att 6 kap. 1 § kyrkomötets arbetsordning kompletteras med ett andra stycke. Förslaget innebär att kyrkomötets presidium kan göra bedömningen att det finns synnerliga skäl att inte behandla en fråga i en motion som väckts till kyrkomötets första sammanträde. Presidiet ska också ange skälen för sin bedömning. En sådan fråga kan därefter behandlas av kyrkomötet, bara om kyrkomötet på yrkande av någon ledamot förklarar att det inte godkänner presidiets bedömning.

Med synnerliga skäl avses exempelvis om en fråga bör beslutas på en annan nivå och/eller av ett annat organ. Ett exempel skulle kunna vara ett förslag att kyrkostyrelsen förtydligar hur en bestämmelse i kyrkoordningen eller en annan bestämmelse bör tillämpas i vissa fall. Ett sådant förslag är generellt, men det ligger snarast på Svenska kyrkans överklagandenämnd att tolka bestämmelser och på kyrkomötet att besluta om att ändra otydliga bestämmelser. Ett annat exempel kan vara en motion med formella brister som inte enkelt kan avhjälpas och därigenom inte kan verkställas vid bifall.

Förslaget avser att komplettera bestämmelsen i 6 kap. 1 § första stycket om frågor som inte är förenliga med kyrkoordningen eller kyrkomötets arbetsordning. Exempelvis är första stycket tillämpligt när det direkt följer av kyrkoordningen eller arbetsordningen att en fråga ska beslutas på en annan nivå än kyrkomötet eller att frågan väckts på fel sätt. I vissa fall kan det däremot saknas en uttrycklig bestämmelse om att frågan hör till en annan nivå. Om det ändå står klart att frågan har väckts på fel nivå, mot bakgrund av ansvarsfördelningen i kyrkoordningen som helhet, kan andra stycket bli tillämpligt. Detta förutsätter att omständigheterna är så tydliga att kravet på synnerliga skäl är uppfyllt. Om båda styckena i 6 kap 1 § skulle vara tillämpliga har första stycket företräde.

---

[486] PsSkr 2025:1.

Utredningens förslag är inte avsett att begränsa vad kyrkomötet måste kunna besluta om som högsta beslutande organ i Svenska kyrkan. Subsidiaritetsprincipen påverkas inte. Kyrkomötets kompetens enligt 10 och 11 kap. kyrkoordningen påverkas inte heller av förslaget. Förslaget innebär enligt utredningen att ytterligare hänsyn tas till förhållandet mellan nivåerna och respektive nivås ”kärnuppgifter”. Syftet är att kyrkomötet inte ska riskera att fatta beslut i frågor som bör hanteras av församlingar, pastorat, stift eller av andra organ. Det kan dock förutses att bedömningen är svår och att praxis kommer behöva utvecklas för att bli vägledande i dessa bedömningar. En utgångspunkt för praxis beskrivs nedan.

Stödjande information och ny praxis

Utredningen föreslår vidare att kyrkostyrelsen tar fram stödjande information som kan användas som stöd för överväganden om vad som är ändamålsenligt att behandlas av kyrkomötet. Informationen bör även kunna vara vägledande i nomineringsgruppernas egna arbete med kvalitetssäkring av motioner, se medskicket nedan. En utgångspunkt är den vägledning kring motionsskrivande som kyrkomötes kansli redan tagit fram kring vad det kan motioneras om, hur motionären kan ta reda på vad det har motionerats om tidigare och hur motionen ska vara utformad. Det bör finnas en väg in till nationell nivå – mest naturligt genom kyrkomötets kansli – men även till stiften, för att underlätta för motionärer att få information om frågor som redan är under utredning eller har avgjorts.

Det finns anledning att sträva mot en ny praxis som innebär uppstramning av vissa typer av motioner från de förtroendevalda, även om en bedömning behövs i det enskilda fallet. Utredningen har analyserat vilka förslag som typiskt sett inte är lämpliga för kyrkomötet att besluta om, även om det också finns undantag.

Exempelvis är det inte ändamålsenligt om det föreslås att kyrkostyrelsen ska utreda vissa kyrkoordningsändringar, när de föreslagna ändringarna redan är givna på förhand. Ett sådant förslag ”binder” kyrkostyrelsen till en viss slutsats, vilket kan innebära ett kringgående av kravet på att kyrkoordningsändringar som är av principiell betydelse bör beredas genom remittering. Motsvarande bedömning kan göras när det motioneras om att kyrkoordningsändringar ska beslutas direkt av kyrkomötet.

Det kan också behövas överväganden kring i vilka frågor kyrkomötet bör göra uttalanden. Läronämnden har vid olika tillfällen yttrat sig kring uttalanden i samhällsfrågor och bland annat framhöll nämnden i exempelvis Ln 2021:10y ”att det inte på ett entydigt sätt går att avgöra vilka samhällsfrågor som direkt berör Svenska kyrkan och vilka som inte gör det. Bedömningen av vilka frågor som berörs av evangelium och hur dessa frågor bör behandlas måste därför vara föremål för tolkning i varje tid.” Dessutom har kyrkostyrelsen ett särskilt ansvar att företräda trossamfundet i samhällsfrågor, vilket även innefattar möjligheten att göra uttalanden.

Det är i regel överflödigt att motionera om pågående arbete eller utredningar, om inte motionären exempelvis vill påverka innehållet i det pågående arbetet.

Sammanfattningsvis anser utredningen att restriktivitet bör övervägas, efter en bedömning i det enskilda fallet, när det exempelvis gäller motioner som har förslag som:

- har formella brister som inte enkelt kan åtgärdas,
- är i stort sett lika som en tidigare motion under samma mandatperiod,
- har förslag som redan avgjorts eller är under utredning,
- har förslag som svårligen kan verkställas, eftersom beslutsförslaget är otydlig, saknar struktur, inte är fristående från motiveringen eller inte är tillräckligt konkret,

- har förslag som är olämpliga för kyrkomötet att besluta om för att de snarare bör hanteras av stift, församling/pastorat, eller något annat organ,
- innebär att kyrkostyrelsen ska vidta åtgärder som ligger utanför dess mandat eller är rättsligt otydliga, exempelvis skulle det kunna gälla riktlinjer, förtydliganden eller klargöranden,
- förslag till nya eller ändrade bestämmelser i kyrkoordningen eller andra Svenska kyrkans bestämmelser som inte tillräckligt beretts,
- uttalanden i aktuella frågor, eller
- motioner som blandar olika sakfrågor.

15.6 Medskick om motionshanteringen

Utredningens medskick: Motionshanteringen bör stramas upp för ett mer hållbart kyrkomöte. Den uppstramade motionshanteringen bygger främst på frivillighet med insikt om allvaret. Det innebär ett ansvar för nomineringsgrupperna att – i sin interna process – sortera, filtrera och kvalitetssäkra motioner i relation till nivå.

En fortsatt dialog bör hållas mellan kyrkomötets presidium och nomineringsgrupperna, genom gruppledarna, för att främja att motionerna som tas upp på kyrkomötet är tydliga och relevanta.

Kyrkostyrelsen bör ge stöd för hur motioner bör utformas och att utveckla praxis.

Utredningens bedömning

Frivillig samverkan kring de förtroendevaldas motioner

Utöver de förslag som läggs ovan ser utredningen att det som faktiskt kan göra en verklig skillnad av motionshanteringen – antalet motioner och hur de är utformade – är de förtroendevalda själva och nomineringsgrupperna. Vilka förslag som läggs fram för kyrkomötet är givetvis en direkt följd av hur de väljer att motionera och hantera motioner inom nomineringsgruppen. De förtroendevalda har också möjligheter att påverka debatten i plenum, exempelvis om en eller flera företrädare för nomineringsgruppen ska debattera i plenum.

Utredningen föreslår därför ytterligare arbete från nomineringsgrupperna och en uppmaning till de förtroendevalda att gemensamt arbeta för att tvätta, filtrera och kvalitetssäkra motionerna innan de går till kyrkomötet. Avsikten är att de motioner som läggs fram för kyrkomötet också är väl genomgångna och lämpliga för den nivån. Syftet är vidare att nå en ändamålsenlig nivå på de motioner som behandlas av kyrkomötet. En intern process kring motionshanteringen innehåller också ett utbildningsmoment, bland annat kring förståelsen av vilka frågor som bör avgöras på vilken nivå. Motioner som läggs fram av flera nomineringsgrupper bör kunna hanteras på ett liknande sätt. Slutligen är det dock för motionären att besluta om vilka motioner som lämnas in. Det är fråga om frivillighet med en insikt om allvaret, genom att det får påverkan på förutsättningarna för kyrkomötets beslutsfattande.

Utredningen välkomnar vidare en fortsatt dialog mellan kyrkomötets presidium och nomineringsgrupperna, genom gruppledarna, för att främja att motionerna som tas upp på kyrkomötet är tydliga och relevanta. En sådan dialog bör föras i de forum som utgör gränssnitt mellan församlingar, stift och den nationella nivån. Det är också till viss del en utbildningsfråga att det i relevanta utbildningar tas upp vilka frågor som hör hemma på respektive nivå i den demokratiska processen.

Som angetts ovan bör det finnas stödjande information från kyrkostyrelsen för att underlätta arbetet med motionsskrivandet.

15.7 Inga fler tematiska kyrkomöten

Utredningens förslag: Det ska inte längre hållas tematiska kyrkomöten. Tematiska inslag och fördjupande diskussioner bör i stället genomföras mer integrerat i kyrkomötets arbete.

Skälen för förslaget

Även om det finns goda erfarenheter från tematiska kyrkomöten gör utredningen bedömningen att det – med hänsyn till förändrade omständigheter – inte över tid är hållbart att ha ett eller fler tematiska kyrkomöten per mandatperiod. Fördjupning, diskussion och reflektion över teman som berör och rör Svenska kyrkan är givetvis värdefullt och utvecklande för kyrkomötet. Det är också ett drag som skiljer kyrkomötet från andra högsta beslutande organ som exempelvis riksdagen. Tema och vidare diskussioner utöver den beslutande verksamheten kan hjälpa kyrkomötet att komma framåt. Det finns dock vissa aspekter i detta lärande som snarare ligger på stiftet.

Ett tematiskt möte med begränsad motionsrätt kan också innebära mindre tid för särskilt viktiga eller tidskritiska frågor. Det är främst frågan om att kyrkomötets resurser läggs på dess uppgift som högsta beslutande organ. Det riskerar också att arbetsbördan ökar vid kyrkomötet som följer ett tematiskt möte med motioner som skjuts ett år framåt i tiden. Det finns inte något statistiskt underlag att utgå ifrån, men utredningen noterar att det vid kyrkomötet 2025, efter det tematiska mötet 2024, inkom 129 motioner vilket är ett av det högsta antalet motioner ett kyrkomöte har hanterat sedan relationsändringen. År 2025 kan antalet motioner också ha påverkats av att förslagen med anledning av en utredning om skogen behandlades av kyrkomötet och att det var ett kyrkovalsår.

Det bör alltjämt kunna vara möjligt med fördjupande eller tematiska inslag under ett kyrkomöte, exempelvis genom seminarier eller föreläsningar. Sådan fördjupning skulle kanske kunna ske kring någon av de återkommande frågorna, såsom kring kyrkostyrelsens skrivelse om verksamhet och ekonomi för Svenska kyrkans nationella nivå eller ett särskilt tema. Det kan också gälla vissa bredare frågor som får konsekvenser på lång sikt, psalmboken, kyrkohandboken, omfattande utredningar där är det bra att hela kyrkomötet kan fördjupa sig i ett förslag för att ha goda förutsättningar för att fatta beslut.

De förtroendevalda bör också kunna fördjupa sig på annat sätt än under kyrkomötet. Mandatstödet är avsett för bland annat utbildningar och kompetensutveckling.

Utredningen föreslår därför att 11 kap. 10 § sista stycket kyrkoordningen utgår. Stycket hänvisar till att det finns bestämmelser om begränsad motionsrätt vid tematiska kyrkomöten i kyrkomötets arbetsordning. Vidare föreslår utredningen att de bestämmelser i kyrkomötets arbetsordning som rör tematiska kyrkomöten utgår.

15.8 Ikraftträdande

Förslagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2028. Några övergångsbestämmelser bedöms inte som nödvändiga.

15.9 Konsekvenser för barn

Utredningen har gjort en samlad barnkonsekvensanalys för samtliga förslag som redovisas ovan i avsnitt 9.11.

15.10 Övriga konsekvenser

15.10.1 Ekonomiska konsekvenser

Svenska kyrkan bör hushålla med resurserna och de bör förvaltas på ett sådant sätt att de tjänar det gemensamma goda. Den kristna förvaltarskapstanken ska ses i ljuset av att varje del av Svenska kyrkan tillhör en gemensam kropp och att det har betydelse för hur resurserna ska användas.

När det gäller utredningens förslag för kyrkomötet innebär de en besparing särskilt om möjligheten till digitala sammanträden används, vilket kan innebära en uppskattad besparing på ungefär 2,7–2,8 miljoner kronor om det första sammanträdet hålls digitalt. En mer uppstramad motionshantering ger också bättre förutsättningar för beslutsfattandet och kan i förlängningen leda till effektivare beslutsprocesser och eventuellt påverka sammanträdenas längd. Förslaget att inte längre ha tematiska kyrkomöten är också avsett att bidra till förbättrade arbetsformer i kyrkomötet. Syftet är också att lösgöra tid och resurser genom större fokus på kyrkomötets huvuduppgift som högsta beslutande organ. Någon exakt besparing är dock inte möjlig att närmare uppskatta.

När det gäller kyrkomötets kostnader och klimatutsläpp menar utredningen att det är av vikt att det löpande arbetet med att förenklingar och kostnadsbesparingar fortsätter, vad gäller arbetssätt, tiden som läggs på förberedelser för kyrkomötet, resor, boende och så vidare.

15.10.2 Personuppgiftsbehandling och informationssäkerhet

Utredningen föreslår en ändring på så sätt att kyrkomötet ges möjlighet att sammanträda digitalt i två olika situationer, antingen för att kyrkomötet själva vill ha det så, eller när kyrkomötets presidium beslutar att det krävs på grund av kyrkomötets säkerhet eller andra synnerliga skäl. Sammanträden med utskotten och gruppmöten hålls inom stängda dörrar. Det betyder att ingen annan än ledamöterna och övriga som har rätt att delta, kan ta del av överläggningarna. Det är ett ansvar för respektive person som deltar på distans att ta sin del av ansvaret för att information inte sprids till obehöriga. Detta är särskilt viktigt om det behandlas uppgifter som omfattas av sekretess eller undantag från offentlighet enligt kyrkoordningen. Sådana ärenden ställer särskilda krav på informationssäkerhet i samband med överföringen av ljud och bild och eventuella handlingar.

Om överföringarna dessutom innefattar personuppgifter utgör det en sådan automatiserad behandling av personuppgifter som gör att dataskyddsförordningen är tillämplig. Enligt artikel 32 i dataskyddsförordningen ska en personuppgiftsansvarig bland annat ”med beaktande av den senaste utvecklingen, genomförandekostnaderna och behandlingens art, sammanhang och ändamål samt riskerna, av varierande sannolikhetsgrad och allvar, för fysiska personers rättigheter och friheter […] vidta lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder för att säkerställa en säkerhetsnivå som är lämplig i förhållande till risken”. Om de personuppgifter som kan komma att behandlas vid sammanträden är så kallade känsliga personuppgifter, ställer det extra höga krav på de tekniska och organisatoriska åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa en säkerhetsnivå som är lämplig i relation till den risk för fysiska personers rättigheter och friheter som överföringen av personuppgifterna kan innebära. De krav som ställs på överföring av personuppgifter bör vara desamma för uppgifter som omfattas av sekretess eller undantag från offentlighet. Det ställer också krav på den teknik som används.

15.10.3 Delaktighet och sammanhållning

Att bevara kyrkomötets storlek kan sägas innebära att säkerställa stiftens representation i kyrkomötet på lång sikt. Antalet mandat som fördelas i valkretsarna, stiften, är desamma vilket är positivt för delaktighet och representation från hela landet. Det ökar också delaktigheten genom att det inte försvårar för mindre nomineringsgrupper att få sitt första mandat. Representation från hela landet och utlandsförsamlingarna kvarstår. När det gäller antal röstberättigade per förtroendevald blir det färre röstberättigade över tid. Det kan innebära ökad närhet till förtroendevalda. Beslutsfattande säkerställs genom årliga sammanträden. Det blir även möjligt att genomföra kyrkomötet digitalt om det behövs. Avsikten är att förslaget ska bidra positivt till ett robust beslutsfattande i kyrkomötet.

Avslutningsvis vill utredningen lyfta fram den grundläggande utgångspunkten som gäller för kyrkomötet som Svenska kyrkans högsta beslutande organ. Ändringar som gäller kyrkomötet och dess arbetsformer måste säkerställa att kyrkomötets uppdrag och legitimitet inte kan ifrågasättas. Det är utredningens mening att de förslag som nu läggs fram uppfyller de kraven.

AVDELNING V

VALGENOMFÖRANDET

16 Valgenomförandet

16.1 Uppdraget

Kyrkovalet har allt sedan relationsändringen 2000 genomförts på liknande sätt som de allmänna valen. En viktig del i detta har varit att väljarna ska känna igen sig från de allmänna valen när de går och röstar i kyrkovalet. Med allt färre medlemmar och en krympande organisation i stort behöver Svenska kyrkan dock överväga om kyrkovalet kan och bör fortsätta genomföras på samma sätt som tidigare. Likaså visar erfarenheter från de senaste valen att nuvarande valgenomförande – som bygger på en frekvent och fungerande postgång – leder till problem med bland annat ogiltiga röster. Det vill säga en analys behövs avseende om nuvarande valgenomförande är ändamålsenligt både sett till nuvarande förhållanden och hur förhållandena kan förväntas förändras framåt.

I direktiven är det framför allt två punkter som särskilt fokuserar på själva valgenomförandet. Den första punkten handlar om digitalisering av kyrkovalet. I direktiven hänvisas till den konsekvensanalys av direkta och indirekta val som kyrkostyrelsen lät genomföra 2021, vari det konstaterades att mycket talar för att en ökad digitalisering av kyrkovalet kommer att påverka både direkta och indirekta val. Mot bakgrund av detta bör utredningen, enligt direktiven, beakta vilka möjligheter respektive utmaningar som en högre grad av digitalisering av valen skulle innebära. Vidare anges att utredningen bör, i relevanta delar, överväga om valsystemen i våra nordiska systerkyrkor har modeller som framgent skulle kunna tillämpas på Svenska kyrkan, varvid det nya systemet med digital förtidsröstning i norska kyrkan nämns som särskilt intressant i sammanhanget. Även andra valsystem av relevans bör enligt direktiven analyseras.

Den andra punkten rör införande av någon form av enhetsvalsedel. Med detta avses någon typ av gemensam eller neutral valsedel. Skillnaderna mellan gemensamma och neutrala valsedlar beskrivs närmare nedan i avsnitt 18.1. Gemensamt för båda modellerna är dock att de bygger på en annan ordning än dagens valsedelssystem, där varje nomineringsgrupp har egna, särskilt utformade namnvalsedlar. Vid kyrkomötet 2023 beslutades att ge kyrkostyrelsen i uppdrag att utreda ett införande av enhetsvalsedlar. Mot bakgrund av detta ska utredningen, enligt direktiven, undersöka möjligheten att införa enhetsvalsedlar i de kyrkliga valen, bland annat utifrån aspekten att förenkla valsedelsdistributionen. I uppdraget ingår att följa upp vad som händer i de allmänna valen på området. Vid en första anblick kan antas att frågan om enhetsvalsedlar enbart handlar om valsedlars utseende. Frågan är dock långt mer komplex än så och relaterar till en rad andra frågor så som Svenska kyrkans koppling till det allmänna, personröstningens betydelse, säkerhet vid valen, kostnads- och hållbarhetsfrågor och inte minst ansvaret för valsedelsdistributionen.

Under arbetet med att titta närmare på frågorna om digitalisering av kyrkovalet och enhetsvalsedlar har utredningen uppmärksammat att det även finns andra frågor relaterade till valgenomförandet som det finns skäl att utreda närmare.[487] Bland annat handlar det om bestämmelserna rörande omval, som kom att aktualiseras efter kyrkovalet 2025. Svenska kyrkans valprövningsnämnd (nedan Valprövningsnämnden) beslutade då om omval i tre olika val – två val till kyrkofullmäktige och ett val till stiftsfullmäktige.[488] Efter att ha tagit del av information och utvärderingar efter kyrkovalet 2025 har utredningen även uppmärksammat att det finna andra bestämmelser som rör

[487] Som framgår av direktiven har utredningen möjlighet att beakta och utreda även andra närliggande frågor.

[488] Se VN 2025-12 och VN 2025-14.

kyrkovalet som det finns skäl att se över. Nedan i avsnitt 16.3 ges en närmare problembild rörande frågor som relaterar till hela valgenomförandet och som ligger till grund för det utredningen valt att analysera närmare. För att underlätta läsningen har bakgrundsinformation om digitalisering av kyrkovalet, valsedelssystemet respektive övriga valfrågor delats upp i tre olika kapitel. De förslag – inklusive överväganden – som utredningen lägger fram om ändringar relaterat till valgenomförandet redovisas dock samlat i kapitel 20. En kortfattad sammanfattning av förslagen återfinns även nedan i avsnitt 16.4. I arbetet med att ta fram förslag till ändringar har utredningen haft ett antal utgångspunkter, vilket redogörs för närmast nedan.

16.2 Utgångspunkter för utredningen

Demokratiska val kan genomföras på olika sätt. Med detta avses såväl att demokratiska valsystem kan se olika ut som hur valen rent praktiskt genomförs. Att Svenska kyrkan har mandat att själv bestämma hur kyrkovalen ska gå till betonades av regeringen i samband med de förarbeten som togs fram inför de ändrade relationerna mellan Svenska kyrkan och staten.[489]

Det har nu gått drygt 25 år sedan relationsändringen. Under dessa år har det genomförts sju kyrkoval. Utredningen har redan inledningsvis konstaterat att det inte finns något egenvärde för Svenska kyrkan att hålla fast vid att alltid följa vad som gäller inom det allmänna, utan att i stället – i förhållande till olika sakfrågor – överväga om det vore mer ändamålsenligt för kyrkan att gå sin egen väg. Som beskrivits ovan i avsnitt 9.2 föreslår utredningen att det fortsatt ska vara direkta val till de beslutande organen på samtliga tre nivåer.[490] Detta har således varit en av utgångspunkterna vid behandling av frågan om hur kyrkovalet fortsatt ska genomföras. En annan viktig utgångspunkt har varit fortsatt säkerställande av fria och hemliga val liksom att alla väljare ska ha möjlighet att rösta. Vidare ska ett nytt eller ändrat valgenomförande medföra resursbesparingar. Besparingarna kan avse såväl personalresurser som ekonomiska och miljömässiga resurser.

Kyrkovalet i dag är till stor del digitaliserat på så sätt att valets olika processer vilar på en rad olika system. Till kyrkovalet 2025 handlade det om 18 olika system. Kyrkostyrelsen arbetar kontinuerligt med att uppdatera och utveckla nämnda system för att säkerställa att valet ska kunna genomföras på ett så effektivt och säkert sätt som möjligt.[491] Kyrkostyrelsen arbetar även på andra sätt för att försöka förenkla hanteringen av kyrkovalet. Ett exempel på en sådan förenkling handlar om digitala röstlängder som planeras införas till kyrkovalet 2029. Inom vissa områden är digitala utvecklingslösningar nödvändiga eftersom nuvarande system är föråldrade. På andra områden handlar det om att utveckla lösningar som effektiviserar processer, tillgängliggör valet för fler – inte minst ur ett funktionshinder- och rättviseperspektiv – och stödjer Svenska kyrkans höga ambitioner inom hållbarhet.[492] Mot bakgrund av att det redan pågår mycket som rör kyrkovalens genomförande har utredningen haft en nära dialog med kyrkostyrelsens valkansli under utredningsarbetet, inte minst för att säkerställa att de förslag som läggs fram är praktiskt möjliga att genomföra.

---

489 Se prop. 1997/98:116 s. 42 f.

490 Se ovan avsnitt 9.2.

491 Redan 2021 beslutade kyrkomötet efter förslag från kyrkostyrelsen att avsätta 15,2 miljoner kronor för en digitalisering av kyrkovalet 2025 med syfte att förenkla hanteringen av kyrkovalet, inte minst på stiftsnivå, se KsSkr 2021:1 s. 7 och 27, E 2021:1 samt KmSkr 2021:24.

492 Digitala satsningar inför kyrkovalet 2025, Underlag till kyrkostyrelsen upprättat av dåvarande kyrkovalledare Anki Bondesson 2021-04-08.

16.3 Problembild

16.3.1 Inledning

Eftersom det var kyrkoval hösten 2025 har utredningen under arbetets gång kunnat ta del av olika erfarenheter från detta val, men även tidigare val.[493] Det är uppenbart att det finns en rad olika svårigheter med nuvarande valgenomförande och att valet tar stora resurser i anspråk på alla nivåer. Med detta avses inte endast ekonomiska resurser, utan även personalresurser. Till viss del påverkar kyrkovalet även den vanliga församlingsverksamheten. Detta är inte nödvändigtvis något negativt, eftersom kyrkovalet även riktar uppmärksamhet mot Svenska kyrkan och dess verksamhet. Samtidigt är det en viktig omständighet att lyfta fram och väga in vid en utvärdering av valgenomförandet. En generell bild som en stor del av samtliga inblandade parter i kyrkovalet – med detta avses både valnämnder, stift, kyrkostyrelsens valkansli och nomineringsgrupper – vittnar om är att valet upplevs onödigt krångligt och resurskrävande. En del i att det möjligen upplevs svårare att genomföra kyrkoval i dag är att de faktiska förutsättningarna för att genomföra valet enligt gällande regelverk försämrats av yttre omständigheter. Ett sådant exempel handlar om att postgången i Sverige förändrats radikalt jämfört med förhållandena år 2000. Samtidigt med detta har antalet förtidsröster i kyrkovalet kommit att öka för varje val – röster som många gånger ska skickas med post. Vid det senaste valet uppgav cirka 30 procent av väljarna att de förtidsröstat, vilket ställer nya krav på både församlingar och stift.[494] Även den generella förändringen att det är svårare att finna personer som kan och vill engagera sig ideellt påverkar också kyrkovalet. Många gånger är det få personer som behöver ta ett väldigt stort ansvar för att valet, och inte minst förtidsröstningen, ska kunna genomföras. Det är även tydligt att det finns en stor frustration kring det stora antalet valsedlar som trycks vid varje kyrkoval och att hela valsedelshanteringen med allt ifrån beställningar, hanterande av valsedelsbidrag, sena ändringar av kandidater, valsedelsdistributionen till valsedlarnas placering bakom en avskärmad plats, väcker många frågor rörande regelverkets ändamålsenlighet. Nedan ges en mer utförlig beskrivning av de utmaningar som uppmärksammats särskilt vid genomförandet av kyrkovalet 2025.

16.3.2 Förändrad postgång, ökad förtidsröstning och ogiltiga röster

Sedan maj 2022 har post delats ut till privata hushåll varannan dag och från den 1 januari 2026 har kravet på hur snabbt brev ska levereras sänkts ytterligare, så att det räcker att minst 85 procent av de inrikes brev som lämnas in ska ha delats ut inom tre arbetsdagar och minst 97 procent av breven inom fem arbetsdagar.[495] Sedan maj 2024 töms gula brevlådor normalt sett varannan helgfri vardag.[496]

Nuvarande ordning för hur kyrkovalet ska genomföras är uppbyggd utifrån att det finns en fungerande och frekvent postgång så att alltifrån röstkort till brevröster kan

493 Utredningen har vid flera tillfällen träffat representanter från kyrkostyrelsens valkansli. Vidare har utredningen tagit del av de enkäter som valnämnder och stift svarade på efter kyrkovalet och som sedermera legat till grund för slutrapporten från kyrkovalet 2025.

494 I Svenska kyrkans årliga enkätundersökning till allmänheten 2025 var det 32,3 procent av de som röstat som uppgav att de förtidsröstat i en lokal. Av slutrapporten från kyrkovalet 2025 framgår att andelen förtidsröstande var hög även vid detta val. Dock saknas mer specifika siffror. Se Slutrapport kyrkoval 2025 s. 8.

495 6 § första stycket postförordning (2010:1049). Se även promemorian *Ändring av krav på befordringstid i den samhällsomfattande posttjänsten*.

496 Se Varannandagsutdelning – när kommer posten? | PostNord och PostNord effektiviserar sin service | PostNord, hämtad 2026-01-12.

komma fram i tid. Erfarenheter från det senaste kyrkovalet visar dock att många brevröster ogiltigförklarades på grund av att de inkom för sent till stiften. Sannolikt har merparten av rösterna lagts på en brevlåda innan valdagen, men detta har inte gått att säkerställa och då har rösten inte kunnat bedömas giltig. För att säkerställa att alla väljare hinner få sina röstkort i god tid, trots ändrad postutdelning, har tidpunkten för när röstlängden tas ut justerats vid ett flertal tillfällen.[497] I och med att uttaget av röstlängden ligger till grund för vilka som har rösträtt i valet är det önskvärt att denna kan tas ut så nära valdagen som är praktiskt möjligt. [498]

Stiften vittnar även om att antalet brev- och budröster som ogiltigförklarats på grund av brister i bevittningen kommit att öka. Detta kan delvis bero på okunskap, men desto troligare handlar det om en ovilja eller rädsla från den som bevittnar att synliggöra personuppgifter – så som personnummer – inte minst vid bevittning i en tjänsteroll. Flera av valnämnderna nämner i utvärderingen att många budröster kommit från till exempel anstalter eller vårdboenden.

En annan förändring de senaste valen är att antalet förtidsröster kommit att öka. Förutom att detta ökat trycket på lokal nivå har det även påverkat stiftens arbetsbörda, då valnämnderna inte hunnit föra över förtidsröster till rätt vallokal i samma utsträckning som tidigare.[499] Den ökade förtidsröstningen har vidare inneburit att det varit fler röster som behövt skickas mellan stiften. Därtill har även antalet brevröster – som alltid skickas direkt till stiften[500] – också ökat. Förutom att detta skapar en stor arbetsbörda för stiften under den slutliga sammanräkningen, betyder det också att det slutgiltiga valresultatet fördröjs. Att ett slutgiltigt valresultat dröjer är problematiskt på flera sätt, inte minst utifrån betydande skillnader mellan det preliminära valresultatet och det slutliga i förhållande till både valdeltagande och mandatfördelning. Då det inte finns någon reglerad bortre tidsgräns för när den slutliga sammanräkningen måste vara klar kan det finnas en osäkerhetsfaktor under lång tid. Vid kyrkovalet 2025 hade samtliga stift avslutat den slutliga rösträkningen för kyrkomötesvalet den 13 oktober, medan övriga val var färdigräknade först den 22 oktober, det vill säga en dryg månad efter valet. Detta kan jämföras med det senaste riksdagsvalet där valet var färdigräknat inom en vecka från valdagen.[501] Beträffande valdeltagandet har det vid de senaste valen funnits en skillnad på omkring en procentenhet mellan det preliminära och det slutligt fastställda valdeltagandet.

---

497 Senaste ändringen skedde 2021 då tidpunkten för uttag av röstlängden ändrades från 30 dagar före valdagen till 37 dagar före valdagen. Se KsSkr 2020:4 samt O 2020:3.

498 Röstlängden ligger till grund för vilka som har rätt att rösta i kyrkovalet och således även för vilka medlemmar som ska tillsändas ett röstkort, se 33 kap. 2–3 §§. Röstlängden ska enligt 38 kap. 37 § tas ut 37 dagar före den ordinarie valdagen. Vid kyrkovalet 2025 betydde det att personer som blivit medlemmar efter den 15 augusti inte hade rösträtt i kyrkovalet som ägde rum den 21 september, medan personer som blivit medlemmar efter detta datum inte fick rösta. Samtidigt fick personer som gått ur Svenska kyrkan efter den 15 augusti rösta i valet, utifrån att röstlängden tas ut 37 dagar före den ordinarie valdagen. Röstkort ska enligt 38 kap. 39 § vara väljarna till handa senast 18 dagar före valdagen.

499 Förtidsröster som avser röster inom den egna valnämndens ansvarsområde ska enligt huvudregeln överlämnas till rätt valdistrikt så att rösterna kan omhändertas redan på lokal nivå och därmed inräknas i den preliminära sammanräkningen, se 49–50 §§ SvKB 2024:2.

500 Undantag gäller för brevröster från utlandet som skickas direkt till kyrkostyrelsen, se närmare nedan avsnitt 17.6.2.

501 Valet ägde rum den 11 september 2022 och var avslutat den 17 september, se beslut från Valmyndigheten 2022-09-17, Dnr VAL-537, Fördelning av mandat i riksdagen och fastställande av vilka kandidater som har valts till ledamöter och ersättare. Se även nedan avsnitt 19.3.2 om preliminär och slutlig rösträkning i de allmänna valen.

16.3.3 100 miljoner valsedlar, köer i lokalerna och ändrade listor

Till kyrkovalet 2025 trycktes det upp 102 miljoner valsedlar. Av dessa användes cirka 2,6 procent. Det betyder att efter kyrkovalet behövde drygt 99 miljoner valsedlar slängas. Att antalet valsedlar är högt är ingen ny företeelse, utan ett överskott på tiotals miljoner valsedlar har förekommit vid varje val. Till kyrkovalet 2025 fick inte nomineringsgrupperna själva välja hur många valsedlar de önskade beställa, vilket resulterade i något fler tryckta valsedlar än vid valet 2021. Att miljontals valsedlar behöver slängas efter varje val upplevs som resursslöseri på många sätt och lyfts vid varje val fram som ett problem.[502]

Samtidigt som antalet valsedlar på totalen är väldigt stort, har det i princip vid varje val rapporterats om ”saknade valsedlar”, det vill säga att någon nomineringsgrupps valsedlar saknas i valsedelsställen.[503] Denna problematik förefaller ha blivit vanligare sedan kravet om att valsedlar måste förvaras bakom en avskärmad plats infördes. Vidare rapporteras det om att just den avskärmade platsen där väljarna enskilt ska kunna ta sina valsedlar många gånger är det som lett till köer vid röstningen, något som också uppmärksammats särskilt de senaste två kyrkovalen.[504]

Att distribuera ut 100 miljoner valsedlar över hela landet är ett omfattande projekt som har väckt debatt och engagemang ända sedan relationsändringen. Vid kyrkovalet 2025 var det första gången som kyrkostyrelsen ansvarade för distributionen av alla valsedlar som beställts via kyrkostyrelsen, vilket i princip var samtliga valsedlar som användes i valet. Den ändrade distributionen medförde att valsedlarna behövde skickas direkt till församlingar och pastorat under sommaren. Många valnämnder vittnar om att det varit problematiskt att ta emot alla dessa valsedlar mitt i sommaren när bemanningen varit låg, medan nomineringsgrupperna gläds åt det nya distributionsförfarandet. Däremot uppger både nomineringsgrupper, församlingar och pastorat, stift samt kyrkostyrelsens valkansli att hanteringen rörande bidrag för valsedlar tar mycket personalresurser i anspråk och det finns en stark önskan från alla att man på något sätt tar bort bidragshanteringen eller i vart fall underlättar den.[505]

En annan sak som uppmärksammades särskilt vid det senaste kyrkovalet var att flera nomineringsgrupper hörde av sig till både stift och kyrkostyrelsens valkansli både för att försöka få till en ändring av den fastställda grupp- och kandidatförteckningen och en ändring av redan beställda valsedlar. Det har framför allt handlat om grupper som av olika skäl velat ta bort anmälda kandidater. När det var fråga om avlidna kandidater försökte kyrkostyrelsens valkansli att tillmötesgå gruppernas önskemål att ta bort den avlidne kandidaten från valsedlarna, i de fall detta var praktiskt/tidsmässigt möjligt utifrån tryckning och distribution av valsedlarna. I övriga fall hänvisades grupperna till att själva trycka om – och distribuera ut – eventuella nya valsedlar. En kandidat kan dock aldrig tas bort från en fastställd grupp- och kandidatförteckning.[506] Ändrar en grupp i sin valsedel innebär det således att väljarna egentligen inte ser den ”riktiga listan” – det vill säga grupp- och kandidatförteckningen – som ligger till grund för vilka kandidater som får tillträda det eller de mandat gruppen tilldelas

502 Se t.ex. Slutrapport kyrkoval 2021 s. 9 och Slutrapport kyrkoval 2025 s. 25 f.

503 Se t.ex. VN 2025-08 eller 2021-13. Utöver ärenden som prövats hos Valprövningsnämnden har även kyrkostyrelsens valkansli tagit del av information direkt från stift och valnämnder om nämnda problematik.

504 Se t.ex. Slutrapport kyrkoval 2021 s. 8.

505 Se Slutrapport kyrkoval 2025.

506 När en grupp- och kandidatförteckning är fastställd betyder det att den inte går att ändra, det vill säga inga namn kan tas bort eller läggas till. Detta förklaras närmare nedan i avsnitt 18.2.3.

om inte kandidaterna utses genom personkryss.[507] Att en nomineringsgrupps grupp- och kandidatförteckning skiljer sig åt från utformningen på gruppens namnvalsedel är således problematiskt då väljarna inte får en fullständig bild av vilka som kandiderar för gruppen.

16.3.4 Beslut om omval och konsekvenserna av detta

Efter kyrkovalet 2025 beslutades om omval i tre olika val. Detta var första gången sedan 2009 som det blivit omval i kyrkovalet. Utredningen ser inte att de situationer som ledde fram till omval – att allt valmaterial från en valnämnds ansvarsområde av olyckliga omständigheter råkade destrueras respektive att en kasse med valsedlar från en församling försvann vid den slutliga rösträkningen på ett stift – är något som utredningen kan eller bör analysera närmare. Däremot har utredningen uppmärksammat att regelverket inte förefaller omhänderta samtliga situationer som kan föranleda behov av ett omval, samt att det får en rad problematiska följder när ett omval inte hinner genomföras innan den nya mandatperioden inleds.

Besluten från Valprövningsnämnden om att det skulle bli omval meddelades den 11 november 2025, det vill säga nästan två månader efter att valet ägt rum. Som nämnts ovan var samtliga val avslutade först den 22 oktober, vilket är en förklaring till de sena besluten om omval. Det finns inte några bestämmelser om hur snabbt den slutliga sammanräkningen måste ske och inte heller några bestämmelser om hur snart ett omval behöver komma till stånd. Samtidigt saknas det bestämmelser om vad som händer när en församling/pastorat inte har något beslutsfört organ, såsom uppstod just efter kyrkovalet 2025 på två platser i Skara respektive Uppsala stift. När det stod klart att två lokala enheter riskerade att stå utan beslutande organ vid den nya mandatperiodens start uppstod en osäker situation för berörda enheter, utifrån att regelverket inte anger vad som ska ske i en situation som denna. Berörda stift löste den uppkomna situationen genom att fatta enskilda beslut om att låta sittande kyrkofullmäktige och kyrkoråd sitta kvar till dess att ett omval ägt rum och nya förtroendevalda kunnat tillsättas.

Situationen efter Valprövningsnämndens beslut problematiserades ytterligare av att tre valnämnder i Skara stift i december 2025 lät meddela att de inte tänkte efterfölja nämndens beslut och därmed inte heller medverka till något omval. Som skäl angavs bland annat att de ansåg att omval i en hel valkrets – på grund av något som hänt i endast en del av valkretsen – var odemokratiskt. Valnämnderna menade att Valprövningsnämnden tolkat kyrkoordningen fel och att nämnden borde kunnat besluta om omval till stiftsfullmäktige endast i de valdistrikt där rösterna destruerats och inte i hela valkretsen. För att lösa situationen – att ett omval skulle kunna komma till stånd den 1 mars 2026 så som kyrkostyrelsen beslutat i december – valde stiftet att gå in och praktiskt genomföra omvalet i stället för de valnämnder som inte medverkade vid omvalet. Hela omvalet, men också de förseningar som nämnda valnämnders agerande medföljde, ledde till både stora arbetsinsatser och extra kostnader för samtliga berörda enheter, men framför allt kyrkostyrelsen och berörda stift.[508]

[507] Se vidare nedan avsnitt 18.2.4 för redogörelse av när personkryss räknas och inte.
[508] Se bl.a. Slutrapport kyrkoval 2025 s. 29 ff.

16.4 Sammanfattning av utredningens förslag – ett moderniserat valgenomförande

Som visats ovan står Svenska kyrkan inför en rad olika utmaningar när det kommer till genomförandet av de kyrkliga valen. Utmaningar som inte förutspås minska framåt, utan snarare tvärtom. För att upprätthålla legitimiteten i valgenomförandet och för att säkerställa att organisationen klarar av att genomföra även kommande kyrkoval på ett praktiskt hanterbart och säkert sätt konstaterar utredningen att det behövs förändringar. Det handlar om förändringar som förenklar och effektiviserar utan att ge avkall på de grundläggande principerna om fria, säkra och hemliga val. Sammantaget föreslår utredningen ett moderniserat valförfarande som kombinerar de möjligheter som den digitala utvecklingen i samhället möjliggör med igenkänning och tradition. Utifrån att det handlar om omfattande förändringar föreslås att processen ska ske i två steg, med vissa förändringar som träder i kraft inför valet 2029 medan andra förändringar träder i kraft först till valet 2033. Utredningens förslag är att de ändringar som ska träda i kraft inför valet 2029 tas in i kyrkoordningens nuvarande kapitel 38 som innehåller bestämmelser om de direkta valen, medan ett helt nytt kapitel 38 ska träda i kraft inför valet 2033. Anledningen till denna ordning är dels att utredningen tror att det förenklar förståelsen för de ändringar som föreslås, dels tydliggör ordningen att det handlar om ett nytt, moderniserat valgenomförande som till fullo träder i kraft till valet 2033.

De ändringar som föreslås inför kyrkovalet 2029 respektive 2033 finns kortfattat beskrivna nedan. Vidare kompletteras sammanfattningen med en illustration över hur valgenomförandet är tänkt att gå till vid valet 2029 respektive 2033. En närmare redogörelse över utredningens överväganden och förslag finns nedan i kapitel 20.

Gemensamma valsedlar – valet 2029

Utredningen föreslår att det till valet 2029 införs gemensamma valsedlar. En gemensam valsedel ska tas fram för varje val och valkrets. Av den gemensamma valsedeln ska det framgå vilka nomineringsgrupper det går att rösta på i den aktuella valkretsen. Det ska vidare, i likhet med nuvarande ordning, gå att personrösta på upp till tre kandidater genom att väljaren markerar förtrycka nummer på valsedeln. Numren motsvarar kandidaternas placering i den fastställda grupp- och kandidatförteckningen. Vid valet 2029 kommer det fortsatt behöva finnas blanka valsedlar för att möjliggöra förtidsröstning i lokal. Dessa valsedlar behöver dock förändras till utseende så att de i utformning överensstämmer med den gemensamma valsedeln, med den skillnaden att väljaren själv får fylla i vilken nomineringsgrupp hen röstar på. Till valet 2033 behöver det enbart finnas gemensamma valsedlar utifrån att förtidsröstningen föreslås bli helt digital.

Brev- och budröster försvinner samtidigt som ambulerande röstmottagning införs – valet 2029

Mot bakgrund av de problem som har uppmärksammats med brev- och budröstning föreslås att dessa röstningsformer avskaffas. För att personer som inte själva kan ta sig till ett röstmottagningsställe ändå ska kunna rösta föreslår utredningen i stället att ambulerande röstmottagning införs. Rätten att beställa ambulerande röstmottagning föreslås begränsas till personer som på grund av ålder, sjukdom eller funktionsnedsättning inte kan rösta på annat sätt. Även personer som är intagna på någon form av inrättning som gör att väljaren inte kan rösta på annat sätt föreslås få nyttja ambule-

rande röstmottagning, under förutsättning att röstmottagarna ges tillträde till inrättningen. Behov av ambulerande röstmottagning ska anmälas till valnämnden inom vars område väljaren befinner sig. Ambulerande röstmottagning ska kunna nekas vid särskilda skäl. Exempel på särskilda skäl skulle kunna vara att röstmottagarnas säkerhet inte kan säkerställas. Den ambulerande röstmottagningen föreslås gå till på motsvarande sätt som förtidsröstningen, vilket medför att röstmottagningen kommer att skilja sig delvis åt vid valet 2029 och 2033 utifrån att förtidsröstningen från och med valet 2033 föreslås bli digital, se närmare nedan.

Digital förtidsröstning – valet 2033

Förtidsröstningen föreslås från och med kyrkovalet 2033 bli helt digital. Förtidsröstningen ska pågå under samma tidsperiod som i dag. Under den här perioden ska väljarna med hjälp av en e-legitimation kunna logga in i ett webbaserat röstningssystem för att avlägga sina röster, med hjälp av till exempel en telefon eller dator. För den som önskar förtidsrösta men saknar en e-legitimation kommer det finnas möjlighet att besöka en pastorsexpedition eller liknande för att få hjälp att förtidsrösta digitalt genom att man får en alternativ inloggning till röstningssystemet. Även den som av annan anledning behöver hjälp med att förtidsrösta kan besöka en sådan lokal. Enligt utredningens förslag ska en sådan lokal vara öppen minst två timmar per vecka under den tid som förtidsröstningen pågår och då vara bemannad med utbildade röstmottagare. Som nämnts ovan kommer det även vid valet 2033 erbjudas möjlighet till ambulerande röstmottagning för vissa väljare. Skillnaden vid valet 2033 mot 2029 är att de ambulerande röstmottagarna kommer ha med sig en dator eller liknande, så att väljaren får avlägga sin förtidsröst direkt i det digitala röstningssystemet. Det vill säga, all förtidsröstning kommer vid valet 2033 att vara digital, men det finns olika möjligheter för väljare som antingen saknar e-legitimation eller som av annan anledning inte kan rösta digitalt på egen hand, att få hjälp.

Kompletteringar och förtydliganden rörande omval och överklaganden – valet 2029 och 2033

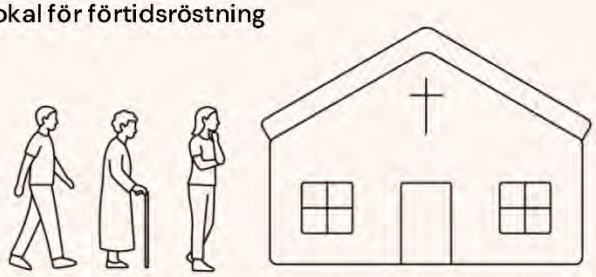
Utredningen föreslår att det införs en tidsgräns för inom vilken tid ett omval ska hållas. Tidsgränsen på tre månader börjar löpa från det datum då Valprövningsnämnden fattat ett beslut om omval. Nämnda bestämmelse ska träda i kraft redan inför valet 2029. Till valet 2033 föreslås vidare att det införs en tidsgräns på cirka två veckor, inom vilken stiften ska vara klara med den slutliga rösträkningen. Att tidsgränsen införs först till valet 2033 hör ihop med den digitala förtidsröstningen och att detta väsentligt kommer minska arbetsbördan på stiften, vilket gör det rimligt att då införa en tidsgräns.

Vidare föreslås att kyrkoordningen förtydligas i fråga om ett stifts anmälan om att ett val inte har kunnat avslutas, samt vilka konsekvenser som följer av en sådan anmälan. Det ska även förtydligas att ett omval alltid avser en hel valkrets. För att säkerställa att en enhet aldrig ska stå utan beslutande organ föreslås vidare ett tillägg i kyrkoordningen om att förtroendevalda behåller sina platser till dess att ett omval ägt rum och nya ledamöter utsetts. Dessa ändringar ska träda i kraft inför valet 2029. I övrigt föreslås också ett antal mindre justeringar i regelverket för att förtydliga och förenkla bestämmelserna om direkta val.

Kyrkovalet 2029

Förtidsrösta

a) Lokal för förtidsröstning

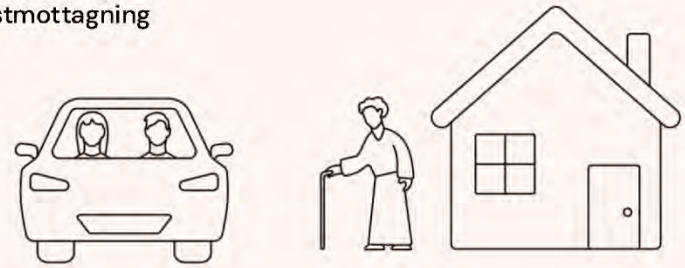


Under förtidsröstningsperioden kan väljare gå till en lokal för förtidsröstning och rösta.



Vid röstningen används gemensamma och blanka valsedlar. Röstmottagarna antecknar manuellt i ett protokoll vilka som förtidsröstat.

b) Ambulerande röstmottagning

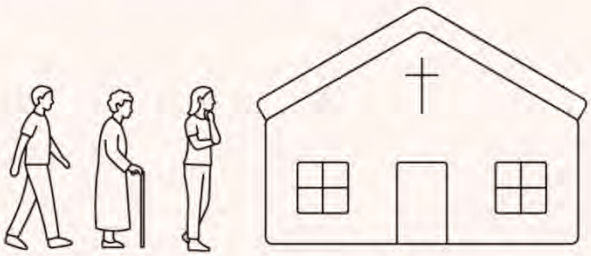


Vissa väljargrupper kan beställa ambulerande röstmottagning. Då åker två röstmottagare dit väljaren befinner sig.



Vid röstningen används gemensamma och blanka valsedlar. Röstmottagarna antecknar manuellt i ett protokoll vilka som förtidsröstat.

Rösta i vallokal på valdagen

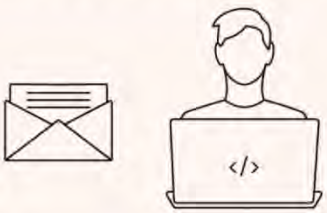


På valdagen kan väljare gå till sin vallokal och rösta.

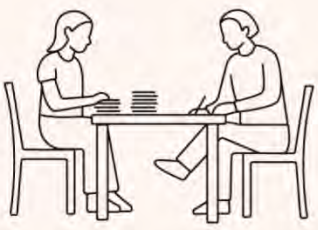


Vid röstningen används gemensamma valsedlar. Avprickning av väljarna sker i en digital röstlängd.

Preliminär rösträkning på valdagskvällen



Innan rösträkningen börjar prickas inkomna förtidsröster av i den digitala röstlängden.*



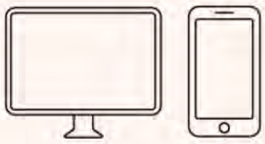
Därefter räknas samtliga röster som inkommit till valdistriktet (preliminär rösträkning).

** Förtidsröster som inte kan transporteras till rätt valdistrikt inför/på valdagen kontrolleras och räknas av stiften i samband med den slutliga rösträkningen.*

Kyrkovalet 2033

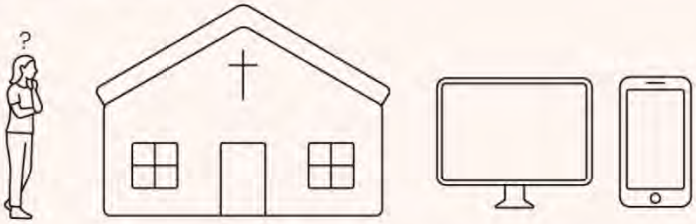
Förtidsrösta

a) Digital förtidsröstning



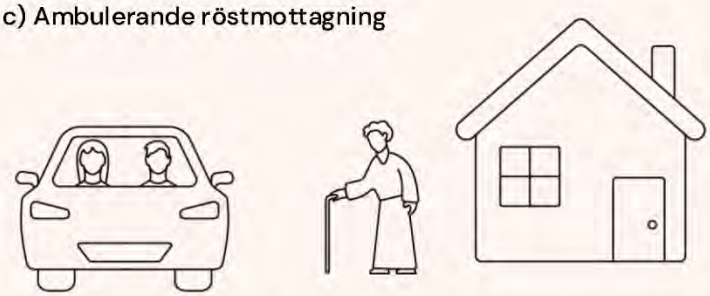
Under förtidsröstningsperioden kan väljare förtidsrösta digitalt. Inloggning i röstningssystemet sker med en e-legitimation.

b) Besöka en pastorsexpedition

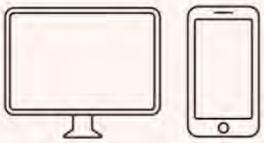


Väljare som saknar e-legitimation eller som av annan anledning behöver hjälpa att förtidsrösta digitalt kan besöka en pastorsexpedition.

c) Ambulerande röstmottagning



Vissa väljargrupper kan beställa ambulerande röstmottagning. Då åker två röstmottagare dit väljaren befinner sig.



Röstningen sker digitalt. Väljare som saknar e-legitimation får hjälp av röstmottagarna med alternativ inloggning.

Rösta i vallokal på valdagen

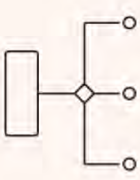


På valdagen kan väljare gå till sin vallokal och rösta.



Vid röstningen används gemensamma valsedlar. Avprickning av väljarna sker i en digital röstlängd.

Preliminär rösträkning på valdagskvällen



Digitala förtidsröster kontrolleras och prickas av i den digitala röstlängden.



Rösterna från vallokalen räknas manuellt och registreras sedan digitalt.



Samtliga röster – fysiska och digitala – sammanställs (preliminär rösträkning).

17 Digitalisering av kyrkovalet

17.1 Inledning

I detta kapitel fokuseras framför allt på digitaliseringsfrågor, utifrån den uppgift utredningen fått att titta närmare på frågan om vilka möjligheter respektive utmaningar som en högre grad av digitalisering av kyrkovalen skulle innebära. Som redovisats i avsnitt 2.3 har utredningen valt att tolka frågan som att den handlar om förutsättningarna för att införa någon form av e-röstning eller digital röstning (nedan används begreppen synonymt) i kyrkovalet. Denna fråga kan dock inte analyseras isolerat, utan för att bedöma om någon form av e-röstning bör införas i kyrkovalet behöver hela det nuvarande röstningsförfarandet analyseras närmare, inte minst utifrån erfarenheter som inhämtats vid de senaste kyrkovalen. Detta kapitel innehåller således inte enbart information som relaterar till digitaliseringsfrågan, utan även mer generell information och analyser av nuvarande röstningsförfarande.

Kapitlet inleds med en kortare beskrivning av hur röstningen i kyrkovalet går till utifrån nuvarande regelverk. Det redogörs även för tidigare behandling i kyrkomötet av frågor som relaterar till själva röstningsförfarandet. Vidare följer en fördjupad utvärdering av nuvarande röstningsförfarande som bygger på erfarenheter från inte minst det senaste kyrkovalet 2025. Även röstningsförfarandet i de allmänna valen beskrivs i viss utsträckning, utifrån vad som anses relevant i sammanhanget. Kapitlet fokuserar också på den digitaliseringsutveckling som skett både i samhället i stort och när det kommer till genomförandet av såväl kyrkovalen som de allmänna valen. I kapitlet redogörs också för erfarenheter av digitala val från Norge, Finland och Estland. En närmare redogörelse följer också av den digitaliseringsresa som skett i norska kyrkan, som hade digital förtidsröstning vid sitt senaste kyrkoval 2023 och som bestämt att nästa kyrkoval 2027 ska genomföras helt digitalt. Avslutningsvis följer ett avsnitt som behandlar frågan om digitala val i förhållande till principen om hemliga val.

17.2 Grundläggande principer för valgenomförandet

Som redogjorts för ovan i avsnitt 8.4 var frågan om vad som skulle gälla beträffande de kyrkliga valen efter relationsändringen en av de mest omdiskuterade när kyrkoordningen skulle utarbetas. När 1999 års kyrkomöte beslutade att samtliga val skulle vara direkta föranledde detta även vissa följdändringar i regelverket som innebar att kyrkovalet fick större likheter med de allmänna valen än enligt förslaget i kyrkoordningsskrivelsen. Det sågs som fördelaktigt att kyrkovalet utformades på ett sådant sätt att väljarna var väl förtrogna med vad som gällde genom sitt deltagande i allmänna val, vilket bland annat skulle minska behovet av kostsamma informationsinsatser, både i relation till väljarna och till dem som skulle arbeta med valets genomförande.[509]

Samtidigt som det fortsatt råder stora likheter mellan kyrkovalen och de allmänna valen finns det också skillnader i själva valgenomförandet. Exempel på sådana skillnader är att enligt kyrkoordningen krävs obligatorisk registrering av alla nomineringsgrupper respektive förhandsanmälan av kandidater. Det går också att personrösta på

[509] I likhet med de allmänna valen bygger kyrkovalet, så som redan nämnts ovan i avsnitt 9.5.1, på vissa grundläggande demokratiska principer om allmän och lika rösträtt samt fria och hemliga val. Rösträtten i kyrkovalen är dock begränsad till Svenska kyrkans medlemmar och som konstaterats finns det inte heller något absolut krav på att kyrkovalen måste vara direkta för att Svenska kyrkan ska uppfylla kravet på en demokratisk organisation. För en närmare beskrivning av hur valfrågorna hanterades vid utarbetandet av kyrkoordningen se SKU 2006:2 s. 61 ff. samt även ovan avsnitt 8.4.

upp till tre kandidater och det finns en generell möjlighet till brevröstning. Då det inte finns någon annan i storlek jämförbar organisation som genomför direkta val till sina beslutande organ, har det varit naturligt för Svenska kyrkan – oaktat de skillnader som finns – att ta tillvara erfarenheter från de allmänna valen. Det har gällt i allt ifrån utformningen av olika slags material som används i valet till tolkningen av kyrkoordningens bestämmelser i de delar regleringen är likartad.[510]

Det har nu gått dryga 25 år sedan relationsändringen. Under den här tiden har både samhället och kyrkan förändrats. När det gäller kyrkovalen har hela Svenska kyrkan som organisation inhämtat stora kunskaper och erfarenheter genom att organisera sju kyrkoval på egen hand. Möjligheten att ta lärdom från de allmänna valen har under dessa år varit värdefull. Som konstaterats ovan i avsnitt 8.2 och 16.2 finns det dock inte längre något egenvärde i att hålla fast vid det som gäller inom det allmänna, utan Svenska kyrkan behöver i varje enskild fråga se till vad som är en ändamålsenlig ordning för organisationen i dag och framåt. Utifrån den kunskap som byggts upp sedan relationsändringen på såväl lokal nivå, stiftsnivå som nationell nivå finns det också goda förutsättningar för att praktiskt genomföra ändringar i själva valgenomförandet. De grundläggande valprinciperna kommer dock oavsett valförfarande att fortsatt vara desamma, det vill säga kyrkovalen ska även fortsättningsvis baseras på principerna om *lika rösträtt samt fria och hemliga val.*

I nedanstående avsnitt redogörs i korthet för hur röstningen i kyrkovalen går till enligt gällande regelverk.

17.3 Gällande bestämmelser om röstning

17.3.1 Förtidsröstning

Förtidsröstningen i kyrkovalet börjar den trettonde dagen före valdagen och pågår till och med valdagen.[511] Under den här perioden finns det möjlighet för alla röstberättigade att förtidsrösta på olika sätt. Det vanligaste sättet är att förtidsrösta i en lokal för förtidsröstning.[512] Det går att rösta i vilken lokal för förtidsröstning som helst, oavsett var i landet väljaren är kyrkobokförd.[513] Alla väljare har även möjlighet att brevrösta. Det går dels att brevrösta genom postbefordran, dels genom bud. Det sistnämnda kallas vanligtvis enbart för ”budröstning”. Nedan redogörs närmare för de alternativa sätten att förtidsrösta.

Förtidsröstning i lokal

Det måste finnas minst en lokal för förtidsröstning i varje församling eller, om församlingen ingår i ett pastorat, i pastoratet.[514] Det är valnämnden som beslutar vilka

510 Se t.ex. VN 2026-5.

511 38 kap. 49 § kyrkoordningen. Möjligheten att förtidsrösta till och med valdagen beslutades av 2015 års kyrkomöte, se KsSkr 2015:3, O 2015:1 samt KmSkr 2015:17.

512 I kyrkoordningen benämns en lokal för förtidsröstning som *”röstningslokal”*. I kyrkovalet 2025 användes dock begreppet ”lokal för förtidsröstning” för all kommunikation med såväl väljare, valnämnder som stift. Detta gjordes för att undvika sammanblandning med ”röstmottagningsställe” som är benämningen i kyrkoordningen på samtliga lokaler där det går att rösta, d.v.s. både vallokaler och röstningslokaler. För att det inte ska råda några tveksamheter om vilken typ av lokal som avses används även begreppet *lokal för förtidsröstning* av utredningen.

513 Detta innebär att det i varje lokal för förtidsröstning ska vara möjligt att få ta del av grupp- och kandidatförteckningen för samtliga valkretsar i hela landet. Det förutsätter i sin tur att det finns fungerande internetuppkoppling i samtliga lokaler för förtidsröstning.

514 38 kap. 48 § fjärde stycket kyrkoordningen.

öppettider som ska gälla för en lokal för förtidsröstning inom de ramar som kyrkoordningen anger.[515] Det finns inget som hindrar att en församling eller pastorat har mer än en lokal för förtidsröstning. I stora församlingar eller pastorat kan detta till och med vara nödvändigt för att ge väljarna goda möjligheter att rösta och för att undvika köbildning. Enligt kyrkoordningen ska en lokal för förtidsröstning alltid hållas öppen minst två sammanhängande timmar och under förtidsröstningsperioden ska det inom varje valnämnds område finnas minst en lokal som är öppen varje vardag.[516] Denna lokal ska även hålla öppet minst en kväll varje vecka klockan 18:00–20:00. Valnämnden kan be stiftsstyrelsen att göra undantag från kyrkoordningens minimiregler om öppettider. Undantag får dock endast beviljas i enskilda fall – det vill säga ett beslut kan inte vara generellt utan ska avse en specifik lokal – och får endast medges vid särskilda skäl.[517]

Förtidsröster som avgetts i en lokal ska förvaras på ett säkert sätt fram till dess att de antingen skickas till rätt stift eller lämnas över till ett valdistrikt inom valnämndens ansvarsområde. Tanken är att förtidsröster som hör till den egna valnämndens ansvarsområde ska lämnas över till rätt valdistrikt för att kunna räknas med i den preliminära rösträkningen. Detta förutsätter att rösterna – inklusive förtidsröster som lämnats på valdagen – överlämnats till ordföranden för valförrättarna i respektive valdistrikt senast klockan 20:00 på valdagen då vallokalerna stänger.[518] De förtidsröster som inte hunnit överlämnas till rätt vallokal – även om det är inom den egna valnämndens ansvarsområde – får överlämnas till stiftet där de kontrolleras och räknas med i den slutliga rösträkningen, på motsvarande sätt som övriga förtidsröster postas till rätt stift.[519]

Brevröstning genom postbefordran

För den som inte har möjlighet eller vill ta sig till en lokal för att rösta finns det möjlighet att brevrösta. Den här möjligheten gäller *alla röstberättigade* i kyrkovalet, vilket skiljer sig mot vad som gäller i de allmänna valen där endast särskilt utpekade grupper har möjlighet att brevrösta.[520] Möjligheten att brevrösta infördes i samband med relationsändringen, samtidigt som möjligheten att budrösta togs bort. Denna möjlighet infördes dock igen genom beslut av 2003 års kyrkomöte.[521]

Kyrkoordningen innehåller detaljerade regler för hur det går till att brevrösta. För att underlätta för väljaren att brevrösta på ett korrekt sätt tillhandahålls så kallade brevröstningspaket som innehåller allt material som behövs för röstningen.[522] En väljare som vill brevrösta behöver förutom ett brevröstningspaket även sitt röstkort – som ska skickas med brevrösten – samt två vittnen över 18 år. Väljaren ska i närvaro av de

515 Innan valnämnden beslutar om öppettider ska den samråda med församlingens eller pastoratets kyrkoherde, 38 kap. 51 b § kyrkoordningen.

516 Även lördag räknas som vardag.

517 Ett exempel på ett särskilt skäl för att bevilja undantag för kravet på det två sammanhängande timmar som varje lokal för förtidsröstning alltid måste vara öppen kan vara att lokalen är tillfällig, så som till exempel en buss som finns på olika platser inom valnämndens ansvarsområde vid olika tillfällen, Edqvist m.fl., Kyrkoordning för Svenska kyrkan 2022 med kommentarer och angränsande lagstiftning s. 616.

518 Det är valnämnderna som enligt 50 § SvKB 2024:2 beslutar hur förtidsröster som lämnats av väljare inom det egna ansvarsområdet ska överlämnas till ordföranden för valförrättarna i respektive valdistrikt. Övriga förtidsröster ska skickas till väljarens stift där rösterna kontrolleras och räknas med i den slutliga sammanräkningen.

519 Se vidare nedan avsnitt 19.3.2 om den preliminära och slutliga rösträkningen.

520 Se vidare nedan avsnitt 17.5.

521 Se vidare nedan avsnitt 17.4.1.

522 Dessa paket innehåller tre blanka valsedlar, en av varje färg (vit, rosa, gul), ett valkuvert för varje valsedel, ett kuvert för brev- och budröstning samt ett omslagskuvert för att skicka brevröst och röstkort. Sistnämnda kuvert används inte vid budröstning.

två vittnena lägga de valkuvert som gjorts i ordning i ett ytterkuvert för brevröst och klistra igen detta. Därefter ska väljaren på ytterkuvertet skriva under en försäkran att vederbörande gjort i ordning rösterna på korrekt sätt.[523] Vidare ska de två vittnena skriftligen intyga att väljaren skrivit under försäkran och att de inte känner till något som gör att innehållet i försäkran inte är riktigt. De båda vittnena ska fylla i både namn och personnummer för att bevittningen – och därmed brevrösten – ska godkännas.[524]

Budröstning

Förfarandet vid budröstning liknar vad som gäller vid brevröstning och kallas också formellt för ”*brevröstning genom bud*”. Budröstning enligt kyrkoordningens bestämmelser innebär egentligen endast ett alternativt sätt att transportera en väljares brevröst. Budröstning är framför allt tänkt för väljare som inte kan ta sig till en vallokal eller lokal för förtidsröstning och inte heller kan eller vill posta sin röst. Enligt 38 kap. 55 § är det endast väljare som inte kan komma personligen till något röstmottagningsställe som får lämna sin brevröst genom bud, dock finns inte närmare angivet vilka skäl som får anses godtagbara för att uppfylla kriterierna i nämnda bestämmelse och det görs heller inga kontroller. I praktiken torde således alla väljare kunna utnyttja möjligheten att budrösta. I de allra flesta fall torde det dock vara enklare för en väljare att brevrösta genom postbefordran än med hjälp av bud.

En budröst ska i första hand lämnas i väljarens vallokal, men kan också lämnas i en lokal för förtidsröstning i den församling som väljaren tillhör eller i det pastorat som församlingen ingår i.[525] Däremot går det *inte* att lämna en budröst i en lokal utanför den egna församlingen/pastoratet. Denna begränsning syftar till att brevröster som har lämnats genom bud inte ska behöva skickas vidare till stiftsstyrelsen utan kunna överlämnas direkt till ordföranden för valförrättarna.[526] Vid brevröstning genom bud tar budet helt enkelt med sig det påskrivna ytterkuvertet för brev- och budröst – det vill säga det kuvert som både väljaren och de två vittnena skrivit på – tillsammans med väljarens röstkort till en lokal där rösten får lämnas.[527] När budet överlämnar brevrösten ska denne anteckna sitt namn, personnummer och sin adress samt skriftligen intyga att väljaren skrivit under försäkran och att personen inte känner till något som gör att innehållet i försäkran inte är riktigt. Budet ska kunna legitimera sig och måste i likhet med vittnena ha fyllt 18 år. Det är möjligt för samma person att vara såväl vittne som bud.[528]

17.3.2 Röstning på valdagen

På valdagen är tanken att väljarna i första hand ska rösta i vallokalen för det valdistrikt där de finns upptagna i röstlängden. I och med att förtidsröstningen pågår till och med

---

523 Väljaren ska enligt 38 kap. 54 § ”för varje slag av val avge sin röst och själv lägga en valsedel i ett valkuvert. Väljaren ska därefter i närvaro av två vittnen lägga de valkuvert som gjorts i ordning i ett ytterkuvert för brevröst och klistra igen detta.” Det är nämnda förfarande – d.v.s. korrekta röstningsförfarande – som väljaren intygar genom att skriva på försäkran.

524 Att ett vittne vid brevröstning ska ha fyllt 18 år framgår av 38 kap. 57 §. Därutöver finns det kompletterande bestämmelser om vittne vid brevröstning i SvKB 2024:2, där det i 15 § stadgas att vittnena vid brev- eller budröst, på ytterkuvertet både ska intyga att de är 18 år eller äldre och ange sina namn och personnummer.

525 38 kap. 56 §.

526 KsSkr 2003:7 s. 89.

527 Det är inget absolut krav att röstkortet måste finnas med då budrösten lämnas i en vallokal, men detta rekommenderas.

528 Edqvist m.fl., Kyrkoordning för Svenska kyrkan 2022 med kommentarer och angränsande lagstiftning s. 623.

valdagen finns dock möjlighet att rösta även i en lokal för förtidsröstning under valdagen. För varje valdistrikt ska det finnas en vallokal. Enligt nuvarande regelverk bildar varje församling ett valdistrikt, men stiftsstyrelsen kan besluta om indelning av en församling i flera valdistrikt.[529] Det finns dock ingen möjlighet att slå samman flera församlingar inom ett pastorat till ett valdistrikt. Enligt ett förslag från kyrkostyrelsen, som kommer behandlas vid kyrkomötet 2026, föreslås dock regleringen ändras inför nästa kyrkoval 2029, så att stiftsstyrelsen kan besluta om att två eller flera församlingar i samma pastorat kan bilda valdistrikt.[530]

Vallokaler hålls endast öppna på valdagen. Vilka tider som respektive vallokal ska hållas öppen beslutas av valnämnden inom ramen för kyrkoordningen bestämmelser. Alla vallokaler måste hållas öppna för röstning mellan klockan 18:00 och 20:00. Valet avslutas alltid klockan 20:00. Utöver de två sista timmarna på valdagen ska vallokalen även vara öppen minst fyra timmar mellan klockan 09:00 och 18:00. Stiftsstyrelsen har dock möjlighet att bevilja undantag från detta krav om väljarna ändå får anses ha tillräckligt goda möjligheter att rösta. Vidare finns det ett krav om att vallokalen ska hållas stängd under tiden för församlingens huvudgudstjänst. Stiftsstyrelsen har dock möjlighet att i enskilda fall även bevilja undantag från detta krav.[531]

17.4 Tidigare behandling av frågor relaterade till röstningsförfarandet

17.4.1 Brev- och budröstning

Möjligheten att brevrösta i kyrkovalet infördes i samband med relationsändringen. Samtidigt togs möjligheten att budrösta bort.[532] Det främsta skälet till brevröstning för *alla väljare* var en önskan om att underlätta för alla väljare att faktiskt rösta i kyrkovalet. I de förarbeten som togs fram inför ändringen framhöll den så kallade Valutredningen att det kunde finnas risker med brevröstning vad gällde både valhemligheten och valförfarandets säkerhet, utifrån att väljaren vid brevröstning avlägger sina röster på egen hand utanför ett röstmottagningsställe. Samtidigt framhölls att svårigheterna att bevara valhemligheten och undvika otillbörlig påverkan inte var större vid brevröstning än vid röstning genom bud eller lantbrevbärare, som vid denna tid var – och fortsatt är – accepterade former av röstning i de allmänna valen.[533] Gällande de ekonomiska och praktiska konsekvenserna av brevröstning konstaterades att det skulle medföra stora kostnader att förse alla väljare med brevröstningspaket. Av den anledningen föreslogs att den som vill brevrösta själv får hämta eller rekvirera de valsedlar och kuvert som erfordras för brevröstning, på samma sätt som vid denna tid gällde för den som röstade genom bud. Vidare menade utredningen, så som nämnts inledningsvis, att det inte fanns skäl för att vare sig ha kvar möjligheter till röstning genom bud eller lantbrevbärare om möjligheten till brevröstning infördes.[534] Detta förslag bejakades av 1999 års kyrkomöte. Redan 2003 beslutade dock kyrkomötet att återinföra en möjlighet till budröstning. I utvärderingarna efter 2001 års val framfördes att det fanns ett behov av röstning genom bud trots möjligheten till brevröstning. Som ett

529 38 kap. 20 § kyrkoordningen.
530 Se närmare i promemorian *Valdistriktsindelningen m.m.* samt KsSkr 2026:4. Se även avsnitt 2.2 om att denna fråga ursprungligen ingick i direktiven till förevarande utredning.
531 38 kap. 51 §. Se även Edqvist m.fl., Kyrkoordning för Svenska kyrkan 2022 med kommentarer och angränsande lagstiftning s. 612 ff.
532 Se CsSkr 1999:3, 2-253 ff. samt 2KL 1999:1, bilaga 1 s. 298.
533 Se SKU 1998:4 s. 178.
534 SKU 1998:4 s. 178 f.

viktigt skäl anfördes att den sista dagen för att sända in en brevröst inföll på tisdagen före valdagen. Den som därefter saknade möjlighet att ta sig till en röstningslokal saknade också möjlighet att rösta. Mot bakgrund av ovanstående infördes således en möjlighet för väljare att rösta även genom bud.

Vid kyrkomötet 2014 behandlades en motion vari det föreslogs att möjligheten att fungera som bud skulle begränsas för att minska risken för missbruk av systemet.[535] Ärendet behandlades av organisationsutskottet som med anledning av motionen beslutade att uppdra åt kyrkostyrelsen att se över regelverket kring budröstning.[536] Kyrkostyrelsen återrapporterade uppdraget så som slutbehandlat vid kyrkomötet 2015, varvid styrelsen bland annat anförde att en begränsning av möjligheten att brevrösta genom bud, eller fungera som bud, endast skulle dölja ett eventuellt missbruk av systemet om det fortsatt gick att brevrösta genom postbefordran. Enligt kyrkostyrelsen vore den enda effektiva åtgärden för att förhindra missbruk av systemet att kraftigt begränsa kretsen av personer som överhuvudtaget får brevrösta eller att helt ta bort möjligheten att brevrösta. Båda alternativen skulle dock kraftigt inskränka väljarnas möjligheter att rösta i kyrkovalet, vilket inte ansågs ändamålsenligt vid en intresseavvägning utifrån endast misstankar om missbruk. Kyrkostyrelsen förordade dock att problematiken noga borde följas vid genomförande av kommande kyrkoval.[537]

17.4.2 Digitalt röstningsförfarande

När det gäller frågan om att på olika sätt digitalisera själva röstningsförfarandet är detta en fråga som det återkommande har motionerats om i kyrkomötet sedan relationsändringen. Redan vid kyrkomötet 2003 behandlades en motion med förslag om att uppdra till kyrkostyrelsen att verka för att göra det möjligt att genomföra kyrkovalen 2005 på elektronisk väg.[538] Motionen avslogs av organisationsutskottet som i sina överväganden anförde att det fanns en rad frågor, särskilt rörande valhemligheten, som måste klarläggas och lösas innan det kan bli fråga om att införa elektronisk röstning.[539] Även 2004 behandlades en motion, vari det föreslogs att kyrkomötet skulle uppdra åt kyrkostyrelsen att verka för att det ska bli möjligt att rösta på elektronisk väg utöver redan existerande möjligheter att rösta.[540] Enligt motionären var motivet för förslaget att det skulle öka valdeltagandet. Även denna motion avslogs med motiveringen att det bedömdes rimligt att avvakta vad som hände inom det allmänna.[541] Till kyrkomötet 2006 inkom ytterligare en motion som berörde digitala val.[542] I motionen föreslogs att kyrkostyrelsen skulle ges i uppdrag att inleda en försöksverksamhet i mindre skala med digitala val 2009. Motionen avslogs med hänvisning till att ett bifall till någon av de motioner som behandlades i betänkandet O 2006:5 på ett olyckligt sätt skulle kunna föregripa kommande förslag från den utredning om demokrati och delaktighet som kyrkostyrelsen beslutat om 2003. Mot bakgrund av att utredningens

535 I motion 2014:38 anfördes bland annat följande som skäl för en förändring: ”Vid de två senaste kyrkovalen har förekommit, att nomineringsgruppsföreträdare kommit till vallokaler som bud med ett stort antal ytterkuvert för brevröster. Det har här till en förvånansvärt stor del varit personer födda på 1990-talet som använt sin möjlighet att brevrösta med bud.”

536 Se O 2014:4.

537 KsSkr 2015:2 s. 43. Enligt vad utredningen erfar har inte någon formell uppföljning gjorts. Däremot har frågan lyfts vid utvärderingar efter valen.

538 Motion 2003:1.

539 Se O 2003:4.

540 Motion 2004:49.

541 O 2004:4.

542 Motion 2006:30.

andra delbetänkande skulle vara färdig kort efter kyrkomötet ansåg utskottet inte heller att det var praktiskt möjligt att genom tilläggsdirektiv till utredningen föranstalta om att den särskilt skulle överväga frågan om digitala val.[543]

Till kyrkomötet 2007 inkom på nytt en motion med förslag om att kyrkostyrelsen skulle utreda möjligheten att använda elektronisk signatur vid de kyrkliga valen.[544] Organisationsutskottet avslog motionen med motiveringen att den efterfrågade utredningen i praktiken redan genomförts av ovan nämnda utredning inom ramen för deras andra delbetänkande *Välja med förtroende*, vari bland annat följande framhölls.[545]

> Utöver de risker som är förbundna med själva röstningsförfarandet har den tidigare redovisningen visat att det finns tekniska säkerhetsfrågor som kräver sin lösning. Vi menar att det inte är rimligt, särskilt med hänsyn till befarade kostnader, att Svenska kyrkan skulle inta någon tätposition i utvecklandet av tekniskt säkra lösningar. Det står dock klart att det sker en snabb utveckling i fråga om att finna sådana lösningar för elektronisk röstning. Utvecklingsarbetet äger rum på många håll runt om i världen. Det gäller inte endast möjligheterna att rösta elektroniskt utan även andra former av säker elektronisk identifiering och kommunikation.
>
> Mot bakgrund av vår redovisning av diskussioner om elektronisk röstning, tekniska säkerhetsfrågor och ekonomiska konsekvenser menar vi att det saknas förutsättningar att för närvarande lägga fram några konkreta förslag om övergång till ett elektroniskt röstningsförfarande. Samtidigt ser vi det som önskvärt att det så snart som möjligt skall gå att rösta elektroniskt.

Sammanfattningsvis konstaterade utredningen att det inte var möjligt att lägga fram något förslag om elektronisk röstning. Samtidigt poängterades att kyrkostyrelsen aktivt behöver följa utvecklingen i fråga om möjligheterna att införa ett elektroniskt röstningsförfarande.[546]

Vid kyrkomötet 2017 beslutades, på förslag av organisationsutskottet, att uppdra till kyrkostyrelsen att göra en konsekvensanalys av direkta och indirekta kyrkliga val ur ett demokrati-, kyrkosyns-, och digitaliseringsperspektiv.[547] Enligt organisationsutskottets mening torde de tekniska möjligheterna att genomföra elektroniska kyrkoval inte vara särskilt avlägsna och mot denna bakgrund ansåg utskottet att digitaliseringens möjligheter för respektive valsystem behövde analyseras.

Nämnda konsekvensanalys återrapporterades till kyrkomötet 2021.[548] I analysen anförs att frågan om digitalisering i samband med val kan avse olika saker. Det kan vara fråga om att rösta elektroniskt utan att besöka en vallokal, men det kan även handla om att röstningen sker i en vallokal men med hjälp av elektronisk röstningsapparatur. Vidare kan digitalisering av valet handla om att själva valhandlingen sker på samma sätt, men att logistiken kring valet vad gäller exempelvis nomineringar och röstlängder, är digitaliserade. Av återrapporteringen framgår att konsekvensanalysen behandlades av kyrkostyrelsen i november 2020 som därvid beslutade att överlämna rapporten till kyrkomötet 2021, varvid uppdraget från 2017 års kyrkomöte avslutades.

543 O 2006:5.
544 Motion 2007:70.
545 SKU 2006:2 s. 210. Se även O 2007:5.
546 SKU 2006:2 s. 210.
547 Se O 2017:4. KmSr 2017:21 samt KsSkr 2021:3.
548 Se KsSkr 2021:3, bilaga 1. Se även ovan avsnitt 8.2.

Både vid kyrkomötet 2021 och 2022 behandlades återigen motioner vari det föreslogs att det ska gå att rösta digitalt i kyrkovalen.[549] Organisationsutskottet som behandlade båda motionerna anförde vid 2021 års kyrkomöte 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.”[550] Samtidigt anfördes att detta inte utesluter att kyrkostyrelsen aktivt fortsätter jobba för en digital hantering av valen i så stor utsträckning som möjligt och att det inte finns några hinder för Svenska kyrkan att stå i framkant för en digitalisering, även om en motsvarande digitalisering ännu inte skett i de allmänna valen. Vid kyrkomötet 2022 anslöt sig utskottet i stort till vad som anförts året innan.[551]

17.5 Brev- och budröstning samt ambulerande röstmottagning i allmänna val

I de allmänna valen är det endast väljare som vistas utomlands eller ombord på ett ”fartyg i utrikes fart” som får brevrösta.[552] I likhet med vad som gäller i kyrkovalen ska två vittnen intyga att brevrösten gjorts i ordning på korrekt sätt.[553] Även budröstningen är begränsad till vissa väljare. För det första får väljare som, på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller ålder, inte själva kan ta sig till ett röstmottagningsställe rösta med hjälp av bud. Därutöver får även väljare som betjänas av lantbrevbärare[554] budrösta liksom väljare som är intagna på häkte eller kriminalvårdsanstalt.[555] Det finns många likheter mellan förfarandet vid budröstning i de allmänna valen och kyrkovalen i förhållande till hur rösten ska göras i ordning. I de allmänna valen ska ett vittne tillsammans med budet intyga att väljaren förfarit på korrekt sätt vid röstningen.[556] Huvudregeln är att vittnet och budet ska ange sina namn och personnummer på ytterkuvertet för budröstning.[557] Undantag gäller dock för personer som, i sin yrkesroll som lantbrevbärare eller anställd vid häkte eller kriminalvårdsanstalt, agerar bud. Dessa personer får i stället för personnummer ange sitt tjänstgöringsnummer eller någon motsvarande identifikationsuppgift.[558]

Väljare som på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller ålder inte själv kan ta sig till ett röstmottagningsställe har sedan 2015 även möjlighet att på begäran lämna sina valsedlar till av valnämnden särskilt förordnade röstmottagare, så kallade *ambulerande röstmottagare*.[559] Kretsen för vilka som får nyttja ambulerande röstmottagare har sedan den 1 december 2025 utökats till att omfatta även väljare som är placerade i polisarrest respektive vårdinrättningar – så som exempelvis ett SiS eller LVM-hem

549 Motion 2021:92.
550 O 2021:5 och O 2022:5.
551 O 2022:5.
552 7 kap. 11 § vallagen (2005:837).
553 Se 7 kap. 13 § vallagen.
554 Av 7 kap. 4 § andra stycket 2 framgår att det ska vara fråga om lantbrevbärare som är anställda av Postnord Group AB (Postnord). Att Postnord sak biträda vid val framgår uttryckligen av 3 kap. 7 § vallagen.
555 7 kap. 4 § vallagen. Gällande väljare som är intagna på kriminalvårdsanstalt, gäller dock att dessa av säkerhetsskäl inte kan rösta i samma röstningslokal som andra intagna på anstalten, för att de ska få utnyttja möjligheten att budrösta. Se 7 kap. 4 § andra stycket 3.
556 Jfr ovan avsnitt 17.3.1 under rubriken *Brevröstning genom postbefordran.* I kyrkovalet finns krav på två vittnen. Ett bud kan dock även agera vittne, vilket gör att skillnaden i regelverken i praktiken är marginell.
557 7 kap. 7 § vallagen.
558 7 kap. 8 § vallagen.
559 7 kap. 3 a § vallagen.

– som begränsar väljarnas möjligheter att rösta i en röstningslokal. I den statliga utredning som låg till grund för ändringarna föreslogs att möjligheten att rösta via lantbrevbärare skulle slopas, bland annat på grund av den höga kostnaden per röst (cirka 13 000 kr vid valet 2022). Samtidigt föreslogs att bestämmelserna om ambulerande röstmottagare skulle vidgas till att omfatta väljare som hittills haft möjlighet att rösta via lantbrevbärare, utifrån att ambulerande röstmottagare utgör ett säkrare alternativ än budröstning. Sistnämnda förslag möttes dock av stark kritik från remissinstanserna, framför allt på grund av den höga arbetsbelastningen för kommunerna, vilket medförde att regeringen inte gick vidare med detta förslag.[560] Vid valet 2022 var det cirka 15 300 väljare som använde sig av ambulerande röstmottagning. Motsvarande siffra låg på 7 300 väljare vid EU-valet 2024.[561]

När det gäller röstningen i övrigt i allmänna val – förtidsröstning i lokal samt röstning i vallokaler – är likheterna stora med vad som gäller i kyrkovalen. Dock finns det vissa skillnader gällande krav på öppettider.[562] Likaså pågår förtidsröstningen från den artonde dagen före valdagen.[563]

17.6 Utvärdering av nuvarande röstningsförfarande

17.6.1 Fler förtidsröster

En utveckling både i kyrkovalen och de allmänna valen är att förtidsröstningen ökar för varje val.[564] Exakt vad detta beror på är oklart, men Valmyndigheten uppger att en förklaring kan vara att väljare tycker det är smidigt och enkelt att förtidsrösta.[565] I kyrkovalet märktes en tydlig uppgång i antalet förtidsröster i samband med kyrkovalet 2021. Då antogs att den ökade förtidsröstningen hade samband med den pågående covid-19-pandemin. Trenden med allt fler väljare som förtidsröstar i stället för att rösta på valdagen höll dock i sig även vid kyrkovalet 2025.

En stor andel förtidsröster påverkar hela valorganisationen. På lokal nivå innebär ett ökat antal förtidsröster framför allt att valnämnderna behöver öka bemanningen vid förtidsröstningen. Vid kyrkovalet 2021 var det just personalkostnader vid förtidsröstningen – som berodde på utökade öppettider vid förtidsröstning samt fler resurser på grund av pandemin – som ökade mest för valnämnderna.[566] Antalet förtidsröster påverkar också stiftens arbetsbelastning väsentligt, eftersom många förtidsröster skickas direkt till stiften. Antalet förtidsröster påverkar också valresultatet utifrån att de förtidsröster som skickas direkt till stiften enbart kontrolleras och räknas i samband med den slutliga rösträkningen, vilket medför att det blir en skillnad mellan det preliminära och det slutliga valresultatet både vad gäller valresultat och valdeltagande. Vid kyrkovalet 2025 uppgick valdeltagandet till 17,84 procent efter att den preliminära sammanräkningen var klar, medan valdeltagandet slutligt landade på 18,84 procent. Även vid kyrkovalet 2021 skilde det cirka en procent mellan det preliminära och det slutliga resultatet gällande valdeltagandet – 17,45 procent jämfört med 18,39 procent.

560 Prop. 2024/25:181 s. 56 ff.
561 Dokumentation: Samråd om ambulerande röstmottagning, bilaga 1 s. 16. Se Slutgiltig_Valmyndigheten dokumentation ambulerande röstmottagning.
562 Gällande krav på öppettider se 4 kap. 21 § samt 4 kap. 24 § vallagen.
563 10 kap. 2 § vallagen.
564 Se t.ex. Fler förtidsröstar – ökning med 11 procent hittills i år – Ekot | Sveriges Radio och 2024 27 Inströmning av förtidsröster i EP-valen 2004-2024.
565 Se/lyssna till inslaget Fler förtidsröstar – ökning med 11 procent hittills i år – Ekot | Sveriges Radio där Valmyndighetens kanslichef Anna Nyqvist svarar på frågan om varför förtidsröstningen ökat.
566 Slutrapport kyrkoval 2021 s. 24.

I och med att valdeltagandet i stort påverkas, finns det även en risk för att det preliminära resultatet sett till mandatfördelningen skiljer sig markant från det slutliga.

Valnämnderna indikerar i sina enkätsvar en rad problem med förtidsröstningen. Bland annat uppges att röstningen tar mycket resurser och tid från annat arbete, att det är svårt att få tag på röstmottagare och att det är ett komplext regelverk och förfarande.

För att få en tydligare bild av hur förtidsröstningen – men också valet i stort – påverkar stiftens arbete har utredningen valt att nedan ta med en redogörelse från Göteborgs stift, som var ett av de stift som hade flest förtidsröster vid kyrkovalet 2025.[567]

Göteborgs stift – förtidsröster och tidsberäkning

Göteborgs stift beräknar att de ordinarie medarbetarna på stiftskansliet lade totalt 3 164 arbetstimmar på kyrkovalet 2025. I Göteborgs stift avgavs 36 075 förtidsröster, varav 10 310 hanterades på stiftsnivå. Det innebär att 30 procent av samtliga röster i stiftet avgavs som förtidsröster och att cirka 8,8 procent av alla röster inkluderades först i den slutliga sammanräkningen. Stiftet uppger att detta inte bara medförde en betydande arbetsbelastning utan också gav en missvisande bild av valdeltagandet i rapporteringen dagen efter valdagen. Som exempel lyfter stiftet fram Örgryte pastorat, där det preliminära valdeltagandet uppgick till 17,28 procent (5 318 avgivna röster), medan det slutliga resultatet visade ett valdeltagande på 22,13 procent (6 812 avgivna röster). Skillnaden mellan det preliminära och det slutliga resultatet uppgick således till 4,85 procentenheter. Enligt stiftet innebar detta också att det preliminära valresultatet, inklusive den preliminära mandatfördelningen, blev mycket osäker.

Stiftet har vidare uppgett att hanteringen av förtidsröster före valdagen tog ungefär 20 timmar i anspråk. Vid kyrkovalet 2025 var tre anställda vid stiftskansliet involverade i detta arbete. De flesta förtidsröster inkom dock efter valdagen, eftersom en stor andel väljare förtidsröstade under de sista dagarna före valet. Hanteringen av förtidsröster efter valdagen beräknas ha omfattat cirka 600 arbetstimmar för sammanlagt 15 externt anställda personer. Därutöver lade stiftskansliets ordinarie personal ned cirka 120 arbetstimmar på arbetet, motsvarande två heltids- och fyra deltidsanställda. I dessa uppgifter ingår inte tiden för den slutliga rösträkningen utan endast kontroll av förtidsrösterna, avprickning i röstlängden samt sortering av röster till rätt valdistrikt.

Stiftets totala kostnad för valet uppgick till 4 741 000 kronor, varav cirka 2 028 000 kronor avsåg personalkostnader. Sammanlagt uppskattar stiftet att valet tog cirka 7 000 arbetstimmar i anspråk. Av dessa utfördes cirka 3 800 timmar av extern personal som bistod vid den slutliga rösträkningen som pågick mellan den 23 september och den 8 oktober 2025.

En möjlig förklaring till det stora antalet förtidsröster i Göteborgs stift är den satsning som genomfördes i Nordstan, där flera valnämnder samverkade för att organisera förtidsröstning på en central plats i Göteborg. Enligt stiftet var satsningen mycket framgångsrik och lockade ett stort antal väljare. Samtidigt var den resurskrävande, inte minst när det gällde bemanningen med röstmottagare. Under perioden 8–21 september tjänstgjorde 14 personer per dag vid förtidsröstningen, fördelade på två arbetspass. Den sammanlagda arbetstiden för bemanningen uppgick till cirka 1 033 timmar. Därutöver tjänstgjorde även 2–3 ledamöter från valnämnderna ideellt omkring tre timmar per dag, vilket totalt motsvarade cirka 126 arbetstimmar under förtidsröstningsperioden.

567 Redogörelse lämnad av Holger Sandelin, valansvarig Göteborgs stift.

17.6.2 Förändrad postgång – fler ogiltiga förtidsröster, inklusive brev- och budröster

Som redan redovisats ovan i avsnitt 16.3.2 har postgången förändrats de senaste åren. Post delas ut alltmer sällan till privata hushåll och postlådor töms inte lika regelbundet. Som en följd av den förändrade postgången har tidpunkten för när röstlängden ska tas ut redan ändrats vid ett flertal tillfällen, just för att säkerställa att röstkorten ska hinna komma fram till alla väljare minst 18 dagar före valdagen. Nuvarande ordning för hur kyrkovalet ska genomföras är uppbyggt utifrån att det finns en fungerande och frekvent postgång så att allt ifrån röstkort till brevröster kan komma fram i tid. Erfarenheter från det senaste kyrkovalet visar dock att många brevröster behövt ogiltigförklaras eftersom de inkommit för sent till stiften. Sannolikt har merparten av rösterna lagts på en brevlåda innan valdagen, men detta har inte gått att säkerställa och då har rösten inte kunnat bedömas giltig. Av totalt 28 utlandsröster som kom in till kyrkostyrelsen vid kyrkovalet 2025 var det 15 stycken som kom in för sent. Vidare saknades röstkort i fyra stycken av rösterna. Totalt var det således endast 9 av 28 inkomna utlandsröster som kunde skickas vidare till stiften för ytterligare granskning. Huruvida dessa i slutändan godkändes saknas det uppgifter om.

En annan anledning till ogiltiga brev- och budröster är att bevittningskravet brister. Göteborgs stift uppger bland annat att de hanterade totalt 471 brev- och budröster i den slutliga sammanräkningen, varav cirka 30 procent underkändes vid granskningen.[568] De två vanligaste anledningarna var att rösterna inkommit för sent – så som nämnts ovan – eller att röstkort saknades. Även bevittningen brast i ett antal fall. Enligt stiftet borde budröster helst avskaffas utifrån att både väljare och valmedarbetare uppfattar att det är komplext och svårhanterligt med budröster.

Gällande budröster har en valnämnd i sitt enkätsvar uppgett att förfarandet känns rättsosäkert och att det behövs en tydlig reglering för hur många budröstningspaket en och samma person kan hämta ut utifrån risken för missbruk av systemet. Flera valnämnder vittnar vidare om att det är privatpersoner som vid olika tillfällen kommit in och lämnat en eller flera budröster vid samma tillfälle. Samtidigt uppger en valnämnd att de arbetar med ”ambulerande team” som åker runt till bland annat seniorboenden och att dessa därmed lämnat in ett stort antal budröster vid ett och samma tillfälle. En annan valnämnd uppgav att de till nästa val ska diskutera om valnämnden ska anordna tidsbokade besök på äldreboenden med valmaterial för budröstning samt erbjuda att agera bud. Detta skulle då bli jämförbart med den ambulerande röstmottagningen som erbjuds i de allmänna valen. Det finns således på lokal nivå både olika erfarenheter och syn på detta med brev- och budröstning.

17.6.3 Förenkling och digitalisering

I de enkäter som skickats ut efter valet till stift, valnämnder och nomineringsgrupper efterfrågas från samtliga håll ett förenklat valförfarande. I enkäterna har det inte funnits någon specifik fråga om digitalisering av valet, men detta har ändå lyfts fram av

568 Teoretiskt borde inga budröster komma till stiftet, men då det är omöjligt att avgöra om det är budröster som avlämnats i valnämndsområdet och inte hunnit räknas eller om det blivit något fel har stiftet behövt hantera även sådana ”oklara” röster. Vidare uppger stiftet att det inte är självklart att se skillnad på en budröst och en brevröst som inte är poststämplad utan inlämnad.

inte minst nomineringsgrupperna i frisvarskommentarer. Många framhåller att de önskar att kyrkovalet vore digitalt.[569] Detta är något som efterfrågats även efter tidigare val, men generellt förefaller frågan ha aktualiserats än mer de senaste kyrkovalen.

17.6.4 Kostnader för kyrkovalet

Den totala kostnaden för kyrkovalet 2025 uppgick till drygt 264 miljoner kronor.[570] Av tabellen nedan, som är hämtad från kyrkovalets Slutrapport 2025, framgår hur kostnaderna fördelar sig på de olika nivåerna samt hur kostnaderna utvecklats de senaste valen.

Tabell 47. Kostnader för kyrkovalet

Nivå, kostnad tkr	2013	2017	2021	2025
Nationell nivå	69 700	99 800	99 400	123 400
Stift*	10 000	18 600	21 800	30 850
Valnämnder*	60 000	65 000	88 600	110 000
Totalt*	**139 700**	**183 400**	**209 800**	**264 250**

Kommentar: Tabellen visar kostnader för kyrkovalen 2013–2025 på lokal nivå, stiftsnivå och nationell nivå.
*För stiftens och valnämndernas del är 2025 års siffror uppskattade.
Källa: Slutrapport kyrkovalet 2025.

Kyrkovalet 2025 blev på nationell nivå knappt 30 procent dyrare än kyrkovalet 2021. Detta kan jämföras med att under den aktuella perioden har inflationen varit 23,5 procent. Enligt uppgifter i nämnda slutrapport är anledningarna till att kostnaderna ökade mer än inflationen flera. Sammantaget domineras kostnadsbilden för kyrkovalet av kostnader för pappersproduktion och it-utveckling. Sedan kyrkovalet 2021 har priserna för pappersproduktionen ökat mer än inflationen. Även distributionskostnaderna av exempelvis valsedlar blev dyrare. Därtill har flera vitala stödsystem för kyrkovalet behövt mycket utveckling, främst på grund av att systemen är föråldrade. Kostnaderna för omvalet är inte inräknade för någon av nivåerna. För nationell nivå uppgick kostnaderna för omvalet till 2,9 mkr. Skara stift uppger att deras merkostnader för omvalet uppgick till cirka 500 000 kr, exklusive personalkostnader internt i organisationen. Uppsala stift beräknar att merkostnaden för dem uppgick till drygt 130 000 kr.[571]

När det gäller stiftens och valnämndernas kostnader för kyrkovalet har dessa i slutrapporten endast uppskattats schablonmässigt med utgångspunkt i kostnader för tidigare val och de senaste fyra årens inflationsnivå på 23,5 procent. Det finns således en viss osäkerhetsfaktor vad gäller siffrorna, särskilt utifrån att kostnaden för nationell nivå ökat mer än inflationsnivån.[572] När det gäller stiftens totala valkostnader uppgick

569 Åsikter som lyfts fram i fritextsvaren från nomineringsgrupperna är bland annat: ”Hela valet bör vara digitalt”, ”Övergå till digitalt val”, ”Inför digitalt valsystem, det spar en ofantlig massa jobb och pengar!”, ”Valdeltagande skulle förmodligen vinna på ett enkelt digitalt system”, ”Min förhoppning är att vi röstar digitalt i vallokalen nästa gång”.

570 I kostnaden är den externa informationskampanjen medräknad. Vidare är – enligt uppgifter i slutrapport för kyrkovalet 2025 s. 28 – stiftens och valnämndernas kostnader uppskattade.

571 I Uppsala stifts kostnad inräknas de kostnader som Vittinge församling hade i samband med omvalet.

572 Det saknas statistik om hur mycket varje enskild församling/pastorat lägger på kyrkovalet. I den enkät som gick ut efter kyrkovalet 2025 angav dock Värmdö församling följande i ett fritextsvar, vilket ger en uppfattning om kostnadsbilden i en enskild församling med 7 300 röstberättigade: ”300 000 kr + interna kostnader (personalkostnad anställda) cirka 220 000 kr. Det är orimligt högt.”

dessa vid 2021 års kyrkoval till 16,8 mkr exklusive informationskampanjen. En uppräkning med 23,5 procents inflation ger en kostnadsbild på 20,75 mkr för kyrkovalet 2025. Till denna uppskattade siffra har stiftens faktiska kostnad för informationskampanjen på 10,1 mkr lagts till, vilket ger en sammanlagd kostnad om cirka 30,85 mkr.[573]

17.7 Allmänt om digitalisering i samhället och svenskars användning av digitala tjänster

Den digitala delaktigheten i Sverige är hög. Enligt Eurostat uppgick internetanvändningen i Sverige 2025 till 98,25 procent, vilket kan jämföras med ett EU-genomsnitt om 93,794 procent.[574] Av Internetsstiftelsens rapport *Svenskarna och internet 2025* framgår att 97 procent av befolkningen över 16 år använder internet och att de flesta gör det dagligen. Det är således cirka tre procent av befolkningen över 16 år som inte använder internet, vilket är en minskning med en procent sedan 2024. Ålder är den faktor som har störst påverkan på internetanvändande. I princip alla i åldersspannet 16–64 år använder internet. Det betyder i sin tur att nästan alla svenskar som inte använder internet är över 65 år.[575] Det är dock stor skillnad i användandet mellan yngre och äldre pensionärer. Andelen icke-användare mer än fyrdubblas bland äldre pensionärer över 75 år jämfört med yngre pensionärer i åldersspannet 65–75 år. Enligt rapporten har de som är icke-användare ofta inte använt internet i sitt tidigare yrkesliv, eller så har de på grund av fysiska hinder slutat att använda internet.[576] Efter 75 års ålder är det vidare betydligt fler kvinnor än män som inte använder internet. Av rapporten framgår även att äldre generellt sett upplever ett mycket större digitalt hjälpbehov än yngre, det vill säga att de behöver hjälp med att till exempel förstå tekniska termer, hitta rätt sökfraser, installera mobilt bank-id eller hantera säkerhetsfrågor.

När det gäller användning av offentliga digitala tjänster har även denna andel kommit att öka. I ovan nämnda rapport från Internetstiftelsen framgår att 76 procent använde en digital brevlåda 2025, att jämföra med knappt 70 procent 2023.[577] Bland de äldsta pensionärerna (76+) är det dock långt under hälften som använde digitala brevlådor 2025, men det är ändå en dubblering sedan 2021. Att denna grupp använder digitala brevlådor i lägre utsträckning hänger samman med att gruppen inte är internetanvändare i lika hög grad som övriga befolkningen.[578] Även antalet användare och antalet användningar av e-legitimation ökar. Internetstiftelsens rapport visar att 95 procent av befolkningen över 18 år använde en e-legitimation under 2025, vilket är en ökning med två procent sedan 2024. Det är framför allt den dominerande tjänsten mobilt bank-id som ökar.[579] Det finns på motsvarande sätt som med digitala brevlådor en stark korrelation mellan användande av internet och innehav av e-legitimation. Av de i arbetsför ålder mellan 18–64 år använder 99 procent e-legitimation, jämfört med 75 procent av de som är 65 år och äldre. Skillnaden är dock stor även här mellan yngre och äldre pensionärer. Bland de yngre pensionärerna mellan 65–75 år är det endast nio procent som inte har en e-legitimation jämfört med 44 procent bland de som är 76

573 Slutrapport kyrkoval 2025 s. 28.
574 [tin00028] Internet use by individuals, hämtad 2026-04-20.
575 Svenskarna och internet 2024 | Svenskarna och internet, hämtad 2026-04-20
576 Svenskarna och internet 2025, hämtad 2026-04-20.
577 Svenskarna och internet 2025 s. 7 och internetstiftelsen-svenskarna-och-internet-2023.pdf s. 29–30, hämtad 2026-04-20.
578 Svenskarna och internet 2025 s. 13 f., hämtad 2026-04-20.
579 Svenskarna och internet 2025 s. 16 ff., hämtad 2026-04-20.

år eller äldre. Sett till hela perioden 2021–2025 har användningen av mobilt bank-id ökat med nio procentenheter – från 86 procent till 95 procent.

Den ökade digitaliseringen i samhället i stort har även lett till att begreppet ”digital demokrati” vuxit fram. Med begreppet menas användning av digitala verktyg och plattformar för att underlätta och förbättra medborgarnas deltagande i politiska processer. E-röstning är ett av de tydligaste exemplen på digital demokrati i praktiken, vilket i dag används av flertalet medlemsorganisationer och kooperativ.[580]

Digitalisering av till exempel val eller olika samhällsfunktioner aktualiserar en rad olika frågor om integritet, säker identifiering och informationshantering, men också frågor kring möjligheten för alla att vara en del av den digitaliseringsprocess som pågår utifrån såväl tillgång till digitala hjälpmedel som kunskap om hur dessa används. Det finns inga studier som visar hur Svenska kyrkans medlemmar ser på frågan om ett eventuellt införande av någon form av e-röstning. I en Sifo-undersökning gjord 2021 uppgav dock 58 procent av svenskarna att de skulle vilja kunna rösta online i riksdagsvalet.[581] Intresset för någon form av e-röstning som komplement till traditionell röstning är i linje med vad som framkommer i två mindre studier – gjorda inom ramen för universitetsstudier.[582] De farhågor som lyfts fram i båda studierna är framför allt säkerhetsaspekterna och att tillförlitligheten till ett e-röstningssystem verkligen kan garanteras. Likaså lyfts risken för att äldre väljare inte skulle kunna ta del av e-röstningens fördelar i samma utsträckning som yngre väljare.[583]

17.8 Påbörjade digitaliseringssatsningar till kyrkovalet 2029

Kyrkostyrelsens valkansli bedriver ett kontinuerligt arbete med att genom digitala lösningar effektivisera och förenkla de arbetsprocesser som är kopplade till kyrkovalet för att underlätta för såväl församlingar, stift som den nationella nivån. Vid kyrkomötet 2021 beslutades att avsätta 15,2 miljoner kronor för digitala satsningar på kyrkovalet. Dessa satsningar har bland annat resulterat i digitala kandidatförklaringar som användes för första gången vid kyrkovalet 2025.[584] Inför kyrkovalet 2029 pågår utveckling av både ett nytt valresultatssystem och vallokalssystem.[585] En annan betydande förändring är att digitala röstlängder planeras att införas till kyrkovalet 2029, vilket innebär att dagens röstlängder på papper kommer att ersättas. Exakt hur de digitala röstlängderna ska användas och hur avprickningen ska göras är under utveckling, men målsättningen är att väljare som röstar i en vallokal får identifiera sig med ett idkort som sedermera scannas in och som leder till att endast den väljaren syns i röstlängden. Därefter registreras vilka val väljaren röstat i.

---

580 Se t.ex. Elektronisk röstning, Digital röstning, E-val | EasyVote, hämtad 2026-05-10, varav det framgår att detta företag – som tillhandahåller system för e-röstning till bland annat organisationer – har kunder som Kommunal, Sveriges A-kassor, Miljöpartiet de gröna och Lärarnas a-kassa.

581 Undersökningen gjordes på uppdrag av TietoEVRY, se Majoritet av svenskarna vill rösta online i riksdagsvalet.

582 Enligt vad utredningen erfar finns det ingen nyare nationell forskning på området rörande digitala val, vilket gjort att utredningen sökt sig till andra källor, så som universitetsstudier. Anledningen till att det saknas forskning på området är sannolikt att frågan inte förefaller vara aktuell inom det offentliga, så som redogörs för närmare nedan i avsnitt 17.9.2.

583 Se Klæstad Andreas, Väljarnas inställning till elektronisk röstning i politiska val och Axbom Ludvig och Rydberg Robin, Elektroniska val i Sverige.

584 En digital kandidatförklaring som signeras med BankID användes för första gången vid kyrkovalet 2025.

585 Vallokalsystemet inkluderar även registrering av valdistrikt.

När det gäller digitala röstkort inväntar kyrkostyrelsen förevarande utredning och de eventuella ändringar i röstningsförfarandet som kan komma att följa som en konsekvens av utredningens förslag. Ett röstkort är en informationsbärare. Inte minst är röstkortet centralt då förtidsröster ska skickas till rätt valnämndsområde alternativt stift. I nuläget finns det inget lämpligt alternativ för hur det skulle säkerställas att förtidsröster hamnar rätt utan de fysiska röstkorten.[586] Om förtidsröstningen vore digital skulle det dock inte behövas fysiska röstkort på samma sätt, utan då skulle de enklare kunna ersättas med ett digitalt röstkort. Digitala röstkort har flera fördelar jämfört med fysiska röstkort. De kan innehålla mer information samtidigt som behovet av papper och transporter minskar. Därutöver elimineras beroendet av postgången.[587] En förutsättning för det sistnämnda är dock att alla väljare har möjlighet att ta emot digital post.[588]

17.9 Digitaliseringssatsningar inom det allmänna med särskilt fokus på valfrågor

17.9.1 Inledning

Digitaliseringen genomsyrar i dag det mesta i vårt samhälle och som en följd av det har det under de senaste årtiondena kommit en rad olika statliga utredningar som på olika sätt berör digitaliseringsfrågor inom det allmänna. Regeringen har också tagit fram en digitaliseringsstrategi för 2025–2030 som syftar till att ange en tydlig inriktning för regeringens digitaliseringspolitik genom att identifiera utmaningar och ange målsättningar inom ett antal strategiskt viktiga områden.[589] Enligt regeringen handlar digitaliseringspolitiken om att använda och främja de möjligheter som digitaliseringen för med sig för individer, näringsliv, civilsamhälle och offentlig förvaltning. Området omfattar bland annat digitalisering av offentlig förvaltning med utgångspunkt i medborgarens behov. Därutöver ingår att skapa goda förutsättningar för digital infrastruktur så som bredband, digital post, digital identitet och 5G.[590] Även inom EU pågår det ett omfattande arbete, bland annat för att stärka EU:s konkurrenskraft inom ny teknik och för att främja en hög nivå av digital säkerhet.[591]

Det fokus som finns på digitalisering har också medfört att det under de senaste åren kommit en rad olika statliga utredningar som på olika sätt rör digitaliseringsfrågor. Inom offentlig förvaltning arbetar man också på olika sätt med att digitalisera processer och arbetssätt, så även i förhållande till genomförandet av de allmänna valen. Redan 2013 gjordes en utredning om att införa någon form av e-röstning i de allmänna valen. Även om utredningen är drygt tio år gammal anses det relevant att beröra den nedan, utifrån att frågan inte varit föremål för någon utredning sedan

586 Digitala röstkort infördes till de allmänna valen 2026, vilket innebar att hanteringen av förtidsrösterna också kom att ändras inför nämnda val. Detta redogörs för närmare nedan i avsnitt 17.9.3. Det alternativa sätt som använts i de allmänna valen – fönsterkuvert med en särskild kod som kopplas till den enskilde väljaren och därefter maskinell sortering hos Postnord – har ännu inte utvärderats. Utifrån såväl ett praktiskt perspektiv som kostnadsperspektiv är det dock inte sannolikt att motsvarande lösning skulle kunna användas i kyrkovalen.

587 Som nämnts ovan i avsnitt 16.3.2 har datumet för när röstlängden ska tas ut justerats vid ett flertal tillfällen för att säkerställa att röstkorten ska komma fram minst 18 dagar före valdagen.

588 Så länge inte samtliga väljare har en digital brevlåda kommer fysiska röstkort behöva skickas ut till åtminstone dessa väljare, vilket i nuläget begränsar fördelarna med att i gå över till digitala röstkort.

589 Sveriges digitaliseringsstrategi 2025–2030, hämtad 2026-04-20.

590 Se Digitaliseringspolitik – Regeringen.se, hämtad 2026-04-20.

591 Se bland annat Den digitala omställningen: EU:s digitala framtid – Consilium, hämtad 2026-07-10.

dess.[592] Även om e-röstning inte förefaller aktuellt att införa i de allmänna valen arbetar Valmyndigheten aktivt med att på olika sätt digitalisera delar av valgenomförandet, vilket bland annat är en följd av en utredning från 2021 som rör säkerhet och tillgänglighet vid val.[593]

17.9.2 SOU 2013:24 om bland annat e-röstning

Regeringen beslutade i oktober 2011 att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att göra en översyn av delar av valsystemet. Enligt direktiven skulle den så kallade *Vallagskommittén* bland annat överväga om det borde införas ett elektroniskt röstningsförfarande vid allmänna val och folkomröstningar.[594] Kommittén lämnade i april 2013 sitt slutbetänkande *E-röstning och andra valfrågor* (SOU 2013:24).

I betänkandet konstaterade Vallagskommittén att det skulle finnas ett värde i att försöka göra det både enklare och billigare för väljarna att utöva sina demokratiska rättigheter och att ett sätt att uppnå detta vore att införa en möjlighet att e-rösta. E-röstning skulle i sådana fall utgöra ett komplement till röstning på traditionellt sätt med pappersvalsedlar. I betänkandet framhölls bland annat att e-röstning skulle ge väljare med funktionsnedsättningar möjlighet att delta i val på jämlika villkor samt underlätta för dem som förtidsröstade utanför den egna kommunen eller från utlandet. Vidare anfördes att det fanns en förväntan på elektroniska lösningar från nya generationer. E-röstning skulle också leda till minskade kostnader på lång sikt. Enligt kommittén var dock en förutsättning för att införa e-röstning att valhemligheten kunde garanteras i alla delar och att den tekniska utformningen av ett e-röstningssystem var lika tillförlitlig och säker som val som hölls utan användning av elektroniska hjälpmedel.[595]

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 heller genomförts. Enligt ett uttalande av dåvarande justitieministern Morgan Johansson berodde regeringens beslut att inte gå vidare med e-röstning på svårigheten att hålla på valhemligheten och att säkerställa att väljare inte utsätts för någon påverkan vid röstningen. Johansson framhöll vidare att han hade svårt att se några fördelar med e-röstning hemifrån.[596]

Frågan om de allmänna valen ska vara digitala har inte utretts efter 2013 och det förefaller inte heller finnas några planer på en ny utredning. Av en intervju med Valmyndigheten från 2021 framgår att det finns ett stort intresse för att digitalisera ramverket runt röstningen i så stor utsträckning som det bara går, men att röstningen och räkningen av röster ska förbli analog.[597] Det som Valmyndigheten framför allt lyfter fram som skäl för detta är att man inte vill riskera det stora förtroendet som den svenska befolkningen har för Valmyndigheten och det nuvarande röstningsförfarandet.[598]

---

592 Att det inte finns nyare forskning om e-röstning och digitala allmänna val är sannolikt en konsekvens av att det inte är en aktuell fråga från vare sig politiskt håll eller Valmyndigheten.

593 Se närmare nedan avsnitt 17.9.3.

594 Dir. 2011:97.

595 SOU 2013:24 s. 47.

596 Regeringen nobbar e-röstning – Nyheter (Ekot) | Sveriges Radio, publicerad 10 mars 2016.

597 Rehnberg Alva och Olsson Nathalie, Varför har inte e-röstning implementerats i Sverige? En jämförande studie om e-röstning i Sverige, s. 20 ff.

598 Under hösten 2020 genomförde Kantar Sifos mätningar av den svenska befolkningens förtroende för myndigheter. Valmyndigheten var då den myndighet som hyste högst förtroende bland samtliga myndigheter som fanns med i undersökningen.

17.9.3 Ändringar inför de allmänna valen 2026

Den 1 december 2025 trädde ett antal ändringar i vallagen i kraft som tillämpades för första gången vid de allmänna valen i september 2026.[599] Redan i mars 2020 tillsatte regeringen en parlamentarisk kommitté med uppdrag att stärka valsystemets motståndskraft mot manipulationer, stärka skyddet för fria och hemliga val och öka tillgängligheten för vissa väljargrupper. Utredningen, som antog namnet 2020 års valutredning, lämnade sammantaget två betänkanden och ett antal förslag till ändringar i syfte att stärka säkerheten och tillgängligheten vid de allmänna valen.[600]

En nyhet är att Valmyndigheten getts ett uttryckligt ansvar för att stödja och samordna arbetet med skydd av valen. I detta ingår att analysera risker som kan påverka valens genomförande, följa utvecklingen i Sverige och internationellt när det gäller spridning av desinformation, ha ett effektivt system för rapportering av incidenter etcetera.[601] En annan förändring handlar om att tillgängligheten vid röstningen ska förbättras. Som en del i detta arbete har det bland annat införts ett krav om att kommunerna behöver rapportera in och beskriva röstningslokalernas tillgänglighet på ett tydligare sätt än tidigare.[602] Vidare ska information i val- och röstningslokaler vara anpassad för personer med olika funktionsnedsättningar. Fler väljare får också rätt att rösta med ambulerande röstmottagare.[603]

En annan förändring som prövades för första gången vid valet 2026 var digitala röstkort, som skickades till väljare som inför valet hade en svensk digital brevlåda och hade tackat ja till digital post från myndigheter. Som en följd av införandet av digitala röstkort användes också ny teknik och ett nytt arbetssätt vid förtidsröstningen. Tanken med den nya tekniken var att det inte skulle behövas något röstkort för att transportera röster till rätt vallokal.[604] Förändringarna möjliggjorde både en ny distributionslösning för förtidsröster hos Postnord och att väljare inte längre behövde ha med sig sitt röstkort när de skulle förtidsrösta. Utöver att digitala väljarförteckningar ersatte avprickning av förtidsröster på papper i hela landet hade Valmyndigheten fått i uppdrag av regeringen att även genomföra försök med digitala röstlängder i ett mindre antal vallokaler.[605]

---

599 För de specifika ändringarna i vallagen se SFS 2025:926, Lag om ändring i vallagen (2005:837).

600 I det första betänkandet – SOU 2021:7 *Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen* – fokuseras på röstmottagningen. I betänkandet berörs bland annat frågor om otillbörlig påverkan på väljarna vid röstningen, gruppröstning och reformen med avskärmning av valsedelsställ. Förslagen från delbetänkandet behandlas i prop. 2021/22:52. I utredningens slutbetänkande – SOU 2021:96 *Säkerhet och tillgänglighet vid val* – behandlas valsystemets motståndskraft mot manipulationer samt ökad tillgänglighet för vissa väljargrupper. Slutbetänkandet behandlas i prop. 2024/25:181. I nämnda proposition behandlas förutom slutbetänkandet även en promemoria från justitiedepartementet, Ju2024/00970 *Biträde åt väljare*.

601 För en närmare redogörelse se vidare i prop. 2021/22:52 och 2024/25:181. Det går också att ta del av en sammanfattning av förändringarna på Valmyndighetens hemsida, Utveckling och nya regler i valsystemet – nyheter inför valen 2026 | Valmyndigheten, hämtad 2026-04-23.

602 Beskrivningarna kan handla om exempelvis ramp, hiss eller avstånd från parkering till entrén. Valmyndigheten ska också ta fram en vägledning om tillgänglighet med både regler och rekommendationer. Se vidare i SOU 2021:96 s. 204 ff.

603 Se vidare ovan avsnitt 17.5.

604 Det kuvert som väljarens röster/röster lades ned i hade en på förhand tryckt kod som skannades och kopplades till väljarens uppgifter i en digital väljarförteckning.

605 Utveckling och nya regler i valsystemet – nyheter inför valen 2026 | Valmyndigheten, hämtad 2026-04-23. Eventuella utvärderingar från valet har inte kunnat beaktas inom ramen för denna utredning mot bakgrund av tidsramen för förevarande utredning.

17.9.4 Statlig e-legitimation

Sverige är ett av få länder i EU som inte har en statlig e-legitimation. Med anledning av detta tillsatte regeringen 2022 en utredning med uppgift att lämna förslag på hur staten skulle kunna utfärda en e-legitimation på högsta tillitsnivå, bland annat utifrån krav från EU.[606] Högsta tillitsnivå innebär att e-legitimationen har den starkast möjliga identitetskontrollen och hög teknisk standard.[607] Utredningen och efterföljande arbete har lett till att det från och med den 1 december 2026 kommer vara möjligt för svenska medborgare och folkbokförda icke-svenska medborgare samt vissa diplomater att ansöka om den statliga e-legitimationen *Sverige-id*.[608] För att få en statlig e-legitimation ska man vara minst nio år eller fylla nio år under kalenderåret.[609]

Enligt regeringen har möjligheten att kunna identifiera sig digitalt blivit en självklar del av vardagen och därför behövs fler alternativ om någon tjänst skulle störas ut. E-legitimationer har kommit att utgöra en samhällsviktig infrastruktur som behöver fungera även om samhället skulle utsättas för en stor påfrestning och ytterst krig.[610] I nuläget är det enbart privata aktörer som utfärdar e-legitimationer utan möjlighet till full insyn eller påverkan från staten. De högt ställda säkerhetskraven på den statliga e-legitimationen förväntas också bidra till att motverka bedrägerier och försvåra för den organiserade brottsligheten.[611]

En stor skillnad mellan nu befintliga e-legitimationer och den kommande statliga e-legitimationen är att Sverige-id är knutet till det nationella id-kortet som utfärdas av polisen. Genom att knyta legitimationen till ett kontaktlöst aktivt kort ska även den som befinner sig i något slags digitalt utanförskap kunna använda sig av digitala tjänster genom att till exempel låna en dator på ett bibliotek eller någons mobiltelefon.[612] Den statliga e-legitimationen ska vidare, enligt förslaget, kunna användas både i offentlig och privat sektor.[613]

606 En anledning till de nya reglerna från EU är för att möjliggöra för alla EU-medborgare att kunna använda den kommande europeiska identitetsplånboken. E-legitimationen kommer även kunna användas i andra EU-länders digitala tjänster. Se vidare i t.ex. prop. 2024/25:1 s. 115. För att skapa en säker och enhetlig grund för elektronisk identifiering och betrodda tjänster inom hela EU antogs 2004 en förordning om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden, den så kallade eIDAS-förordningen (Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG). Förordningen möjliggör säker digital interaktion mellan individer, företag och myndigheter och reglerar bland annat gränsöverskridande erkännande av elektronisk identifiering.

607 Regeringen inför en statlig e-legitimation – Regeringen.se, hämtad 2026-04-22.

608 Lag 2026:1358 om statlig e-legitimation och elektronisk identifiering.

609 Statlig e-legitimation – Sverige-id | Polismyndigheten, hämtad 2026-04-22.

610 Se Kommittédirektiv 2022:142, *Säker och tillgänglig identitet.*

611 Regeringen inför en statlig e-legitimation – Regeringen.se, hämtad 2026-04-22.

612 Kontaktlös e-legitimation ska lösa digitalt utanförskap | SVT Nyheter, hämtad 2026-04-22.

613 SOU 2023:61 ff.

17.10 Internationella erfarenheter av digitala allmänna val

17.10.1 Europarådets rekommendation rörande e-röstning

Mot bakgrund av att vi lever i ett alltmer digitaliserat samhälle – där allt fler länder även väljer att överväga om någon form av e-röstning ska införas – har Europarådet utarbetat en standard för elektronisk röstning i form av en rekommendation – *Recommendation Rec(2004)11*.[614] Dokumentet ses över vartannat år och innehåller rekommendationer på krav som bör ställas upp för att utforma ett säkert e-röstningssystem. Rekommendationen innehåller såväl rättsliga, tekniska som operationella standarder som ska betraktas som minimistandard vid införande av e-röstning. De rättsliga standarderna tar sin utgångspunkt i de principer som får anses gälla i ett demokratiskt system och anger de krav som måste uppfyllas i samma stund som ett land öppnar upp för ett e-röstningsförfarande. De operationella kraven handlar om vilka tekniska krav som gäller för maskin- och programvara som används vid e-röstning för att säkerställa teknisk säkerhet, tillgänglighet och interoperabilitet i systemet.[615] Europarådet har även gett ut närmare riktlinjer i en handbok om elektronisk röstning: *E-voting handbook – Key steps in the implementation of e-enabled elections*.[616] Vidare har det genom Europarådet tagits fram två riktlinjer: *Guidelines on certification of e-voting systems* och *Guidelines on transparency of e-enabled elections.*[617] Av sist nämnda riktlinjer framgår bland annat att elektronisk röstning endast bör införas om det redan finns ett stort förtroende hos befolkningen för det sätt på vilket valen genomförs.[618]

Rätten till fria val är en mänsklig rättighet som finns fastslagen i artikel 3 i det första tilläggsprotokollet till konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).[619] I artikeln anges att konventionsstaterna är förbundna att anordna fria och hemliga val inom skäliga tidsintervaller under förhållanden som tillförsäkrar folket rätt att fritt ge uttryck för sin mening. Detta följer också av artikel 25 i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter som slår fast att väljarna har rätt till hemliga val och att de också ska ha möjlighet att kunna rösta fritt. Riktlinjer om fria och hemliga val tas även upp av Venedigkommissionen – som är ett rådgivande organ inom Europarådet – i deras kodex för god valpraxis. Kommissionen framhåller särskilt vikten av att röstningen sker individuellt och att ingen får övervaka eller kontrollera hur någon annan röstar, varken inom familjen eller i något annat sammanhang. Gällande elektronisk röstning framhåller kommissionen vidare att sådan möjlighet endast bör användas om det är tillräckligt säkert och tillförlitligt och systemet kan stå emot avsiktliga attacker. Vidare bör väljarna ha möjlighet att få sin röst bekräftad samt möjlighet att ändra en avlagd röst, med hänsyn till just den hemliga rösträtten. Ett system för elektronisk röstning måste även vara transparent.[620]

---

614 Recommendation of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting (Adopted by the Committee of Ministers on 30 September 2004 at the 898th meeting of the Ministers' Deputies). Rekommendationen finns att tillgå via följande länk: Rec(2004)11, hämtad 2026-08-28.

615 SOU 2013:24 s. 79. Med *interoperabilitet* avses förmågan hos olika system att fungera tillsammans och kunna kommunicera med varandra.

616 PDF - E-voting handbook - Key steps in the implementation of e-enabled elections, hämtad 2026-08-26.

617 Riktlinjerna finns att tillgå via följande länkar: GGIS_2010_3E_Certification, och Guidelines_transparency_EN.pdf , hämtade 2026-08-15.

618 Punkten 1, Guidelines on transparency of e-enabled elections.

619 Europakonventionen är inkorporerad i svensk lag genom lag (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

620 Code of good practice in electoral matters (2025), GGIS_2010_3E_Certification, hämtad 2026-08-15.

17.10.2 Norge

I Norge genomfördes försök med digital röstning vid kommunestyre- og fylkestingsvalget i tio kommuner redan 2011. Försöken innebar att väljarna under förtidsröstningsperioden kunde rösta digitalt från andra platser än vallokaler, så som ett komplement till röstning på traditionellt sätt med fysiska valsedlar. Väljarna kunde rösta digitalt så många gånger de ville. Det var den sista rösten som räknades. Om väljaren även valde att rösta på traditionellt sätt räknades denna röst framför en digital röst. Frågan om anonymisering av rösterna samtidigt som det skulle gå att rösta digitalt flera gånger löstes genom så kallade ”mixnätverk” som är en välbeprövad teknik för att anonymisera kommunikation. Tekniken innebär att när rösten kommer in krypteras den. Därefter tas metadata bort medan själva rösten skickas genom mixnätet så att den inte kan spåras tillbaka.[621]

Inför försöket hade olika förslag om hur den digitala röstningen skulle gå till diskuterats och analyserats. Ett förslag var att e-röstning först borde prövas i val- och röstningslokaler innan det testades från andra platser. Bakgrunden var att man inte ansåg sig kunna bedöma vilka säkerhetsåtgärder som behövde vidtas för att uppnå en tillräckligt hög säkerhetsnivå vid e-röstning i så kallade okontrollerade miljöer.[622] Vid en förnyad analys framhölls dock att säkerhetskravet vid e-röstning i vallokaler var väl så stora och att en hackad dator i en val- eller röstningslokal skulle kunna få långt större konsekvenser för valet än en enda hackad dator hemma hos en väljare. Det som kom att prövas blev således att väljare kunde rösta från en annan plats än en val- eller röstningslokal.

Vid Stortingsvalet 2013 gjordes ett nytt försök med digital röstning i på det stora hela samma kommuner som varit involverade i försöken 2011. Av de cirka 250 000 väljarna i försökskommunerna valde 28 procent av de röstberättigade – eller 37 procent av de som faktiskt röstade – att rösta digitalt. Detta var en ökning från försöken 2011 då 17 procent av de röstberättigade – tillika 26 procent av de som röstade – valde att använda den digitala röstningsmöjligheten.[623]

Utvärderingar från försöken visade att de flesta som röstade digitalt gjorde detta på grund av att det var enkelt och lättillgängligt, men också på grund av att de var nyfikna på e-röstning. Sistnämnda skäl var inte lika starkt vid det andra försöket 2013. Av de som hade särskilda behov, så som exempelvis en fysisk funktionsnedsättning eller läs- och skrivsvårigheter, var avståndet till en vallokal avgörande för om de röstat digitalt eller inte. [624] Just att ha nära till en vallokal angavs vidare – av de väljare som röstat på traditionellt sätt – som skäl för att de *inte* röstat digitalt.[625] Vidare visade utvärderingar att drygt 90 procent av de röstberättigade som bodde i försökskommunerna – såväl vid försöken 2011 som 2013 – var mycket eller ganska positiva till de digitala röstningsförsöken. Sett till inställningen i hela landet var det tre av fyra som uttryckte en mycket eller ganska positiv inställning till försöken 2011. Någon liknande undersökning gjordes inte efter försöken 2013.[626] Efter valet 2013 var det dock cirka nio av tio av de röstberättigade i försökskommunerna som ansåg att det borde införas

621 Norsk e-valgs-ansvarlig: Sådan gjorde vi internetvalg sikre | Version2, hämtad 2026-02-20.
622 Norsk e-valgs-ansvarlig: Sådan gjorde vi internetvalg sikre | Version2, hämtad 2026-02-20.
623 Bock Segaard m.fl., Internettvalg, Hva gjør og mener velgerne?, s. 35
624 I rapporten anges att de som klassificerats under ”personer med särskilda behov” avses personer som uppgett att de har svårt att ta sig till vallokalen på valdagen och/eller svårt att avge sin röst på papper, exempelvis på grund av en fysisk funktionsnedsättning eller läs- och skrivsvårigheter. Bock Segaard m.fl., Internettvalg, Hva gjør og mener velgerne?, s. 80.
625 Bock Segaard m.fl., Internettvalg, Hva gjør og mener velgerne?, s. 80 f.
626 Bock Segaard m.fl., Internettvalg, Hva gjør og mener velgerne?, s. 88.

en möjlighet att rösta digitalt i de norska allmänna valen. Sett till hela landet låg motsvarande siffra på sju av tio röstberättigade.[627]

Trots att utvärderingarna av försöken visade att försöken med digital röstning varit lyckade beslutade regeringen 2014 att stoppa vidare försök med val över internet på grund av politisk oenighet i Stortinget. Enligt regeringsföreträdare var det viktigt att säkerställa att det även framöver fanns ett högt förtroende för hur valen i Norge genomförs. Utifrån den aspekten ansågs det olyckligt att gå vidare med ändringar i själva valgenomförandet med hänsyn till de meningsskiljaktigheter som rådde.[628] Oenigheten handlade framför allt om valhemligheten och huruvida denna kan upprätthållas vid digital röstning. En rapport som kom efter valet visade nämligen att väljarnas kunskaper om säkerhetsmekanismerna i systemet, det vill säga de åtgärder som vidtagits för att säkerställa valhemligheten – så som möjligheten att rösta flera gånger samt att en pappersröst gällde framför digital röst – inte var kända för en stor del av de som röstat digitalt. Även om det var få väljare som uppgav att de varit utsatta för påverkan att rösta på något speciellt parti fanns det enligt undersökningen en skillnad mellan hur väljare såg på principen om hemliga val i relation till den juridiska förståelsen av samma begrepp. I undersökningen ombads väljarna bland annat att ta ställning till olika tänkbara scenarier. Av resultaten framgick att de flesta ansåg det acceptabelt att röstningen kunde ske i närvaro av andra personer, så länge det inte var fråga om köp/sälj av röster.[629]

Innebörden av begreppet valhemlighet diskuteras närmare nedan i avsnitt 17.12.

17.10.3 Estland

I Estland har e-röstning i allmänna val använts sedan 2005 och i princip all samhällsservice i landet sker också via internet.[630] I dag finns 99 procent av de offentliga tjänsterna online, vilket är unikt. Det enda som inte går att göra via internet är att ingå äktenskap, skilja sig eller att köpa och sälja fast egendom. En central byggsten i det genomdigitaliserade estniska samhället är det digitala id – *Estonian e-ID card* (nedan e-ID) – som infördes 2002, vilket fungerar både som en legitimation och ett slags ”bank-id” som gör det möjligt för alla att använda de elektroniska tjänsterna. För att alla ska kunna följa med i den digitala utvecklingen har det i Estland genomförts omfattande utbildningsinsatser, varav vissa har varit speciellt inriktade mot äldre.[631] I dag har 99 procent av hela Estlands befolkning ett e-ID. Numera finns det även möjlighet att ansöka om ett *Mobile-ID* som kan användas i stället för ett e-ID. Både e-ID och Mobile-ID utfärdas av statliga myndigheter.[632]

När det gäller e-röstning finns den möjligheten som ett komplement till vanlig förtidsröstning med pappersvalsedlar. Vid det senaste parlamentsvalet 2023 var det 51,1 procent av de som valde att rösta som gjorde det digitalt, vilket kan jämföras med

627 Bock Segaard m.fl., Internettvalg, Hva gjør og mener velgerne?, s. 97.
628 Regeringen avvisar e-valet | Tu.no, hämtad 2026-02-20
629 Regeringen avvisar e-valet | Tu.no, hämtad 2026.02-20. Se även Bock Segaard m.fl., Internettvalg, Hva gjør og mener velgerne?, s. 122.
630 En faktor som lyfts fram för den omfattande digitaliseringen i Estland är att de blev självständiga först år 1991, vilket innebar att de inte hade några gamla system ”att ta hänsyn till”. Se vidare i Så blev Estland ett av världens mest digitaliserade länder – Partsrådet, hämtad 2026-02-20.
631 Så blev Estland ett av världens mest digitaliserade länder – Partsrådet, hämtad 2026-02-20.
632 E-id respektive Mobile-ID kan utfärdas till medborgare i Estland samt till medborgare i EU som är permanent bosatta i Estland. Se Introduction – ID.ee.

2 procent vid det första digitala valet 2005.[633] Av de som förtidsröstade vid parlamentsvalet 2023 uppgick andelen som röstade digitalt till hela 68,9 procent.[634] Väljare kan e-rösta digitalt under hela förtidsröstningsperioden. Röster kan avges dygnet runt under denna period. För att kunna rösta digitalt behövs, som ovan nämnts, antingen ett e-ID eller ett Mobile-ID samt en dator som har programvara för att kunna använda ovan nämnda identifieringslösningar. Därutöver behöver den som ska rösta digitalt två olika pinkoder. Det går inte att rösta med mobila enheter eller surfplattor. I likhet med vad som gällde i de norska försöken med e-röstning går det att rösta digitalt obegränsat antal gånger under förtidsröstningsperioden och det är alltid den sist avlagda rösten som räknas. För det fall någon som e-röstat även röstat med valsedlar i en röstningslokal – antingen under förtidsröstningen eller på valdagen – är det pappersrösten som räknas.[635]

För att säkerställa att e-röstningen är säker och att inga röster eller resultat manipuleras omgärdas e-röstningen av en rad olika säkerhetsåtgärder. En viktig del i säkerhetsarbetet är att säkerställa att ingen individ kan kopplas till en specifik röst. På många sätt kan det säkerhetssystem som används jämföras med hur det fungerar med fysiska röster. I stället för att använda kuvert där rösterna/valsedlarna stoppas ner krypteras de elektroniska rösterna flera gånger så att det kan liknas vid ett inre och yttre kuvert som inte kan kopplas till varandra – ett kuvert där rösten ligger och ett annat kuvert som identifierar den som röstat. De digitala rösterna räknas först efter att vallokalerna stängt. Innan själva räkningen börjar tas eventuella extraröster bort, så att det endast är den sist avlagda rösten som räknas. Likaså tas alla e-röster bort om väljaren röstat fysiskt i en förtidsröstningslokal eller vallokal. Innan rösterna räknas separeras vidare all koppling från den som röstat, så att de röster som räknas är helt anonyma. De digitala rösterna sparas under en tid för att det ska vara möjligt att gå tillbaka och kontrollera valresultatet.[636]

Det går inte att urskilja några tydliga demografiska skillnader mellan de som väljer att rösta digitalt respektive de som väljer att rösta i en lokal, utan digital röstning är jämnt spritt över åldersgrupperna.[637]

Det estländska systemet har tidigare fått kritik för att inte vara tillräckligt säkert.[638] Det har dock inte gått att finna information om att några kända större säkerhetsincidenter förekommit. Dock utsattes såväl offentliga myndigheter som organisationer och banker av massiva cyberattacker 2007. Dessa attacker förefaller dock inte ha påverkat estländarnas förtroende för den omfattande digitalisering som finns i samhället.[639]

633 Valdeltagandet låg totalt på 63,5 procent vid valet 2025 och på 47,4 procent vid valet 2005. Statistics about Internet voting in Estonia | Elections in Estonia, hämtad 2026-03-15.

634 Statistics about Internet voting in Estonia | Elections in Estonia, hämtad 2026-03-15.

635 E-voting and e-elections – ID.ee, hämtad 2026-03-15.

636 Maaten Epp, Towards remote e-voting: Estonian case, 2004, s. 86 f. Se även Olsson Nathalie och Rehnberg Alva, Varför har inte e-röstning implementerats i Sverige – En jämförande studie om e-röstning i Sverige, s.24. För en närmare förklaring över hur e-röstningen går till och hur de säkerhetsåtgärder som omgärdar processen fungerar går det även att titta på filmer som finns utlagda på följande sida: www.valimised.ee/en/internet-voting-estonia.

637 www.svt.se/nyheter/inrikes/i-dessa-lander-rostar-man-hemma-vid-datorn, hämtad 2026-04-12. Se även Statistics about Internet voting in Estonia | Elections in Estonia,, hämtad 2026-04-12.

638 Se t.ex. https://estoniaevoting.org

639 IDEA (International institute for democracy and electoral assistance) introducing-electronic-voting.pdf s. 18, hämtad 2026-03-10.

17.10.4 Finland

I Finland prövades möjligheten till e-röstning i tre kommuner vid kommunvalen 2008. Målen med elektronisk röstning var bland annat att förbättra valsäkerheten, förenkla och påskynda röstningsförfarandet, minska myndigheternas arbete och uppnå långsiktiga kostnadsbesparingar. Till skillnad från försöken i Norge genomfördes den elektroniska röstningen i röstningslokaler med hjälp av elektroniska röstningsbås där väljaren fick rösta via en skärm. Precis som vid traditionell röstning fanns det valfunktionärer på plats för att bland annat upprätthålla säkerheten och tillse att det endast var en väljare åt gången bakom skärmen där väljarna röstade.[640] År 2010 beslutade den finska regeringen att utvecklandet av elektronisk röstning i röstningslokaler inte skulle fortsätta för tillfället, bland annat utifrån att den elektroniska röstningen inte gav några övergripande fördelar. Försöket med elektronisk röstning hade även omgärdats av problem. Efter valet framgick det att 232 röster inte hade registrerats trots att väljarna uppfattat det som att röstningen lyckats. En orsak till detta var att röstkorten avlägsnats för tidigt ur maskinen. Problemen som uppdagades ledde till nyval i tre av försökskommunerna.[641] Efteråt framfördes även kritik om att försöken med elektronisk röstning inte varit tillräckligt väl förberedda.[642] Samtidigt beslutades att följa den internationella utvecklingen av röstning och då särskilt röstning på distans.[643]

I slutet på 2013 tillsattes en arbetsgrupp med uppdrag att bereda förslag för att möjliggöra elektronisk röstning vid rådgivande kommunala folkomröstningar samt utreda om det skulle gå att införa e-röstning till som tidigast presidentvalet 2018. Arbetsgruppen lämnade en första mellanrapport redan i juni 2014 där de konstaterade att det ännu inte var ändamålsenligt att utreda möjligheterna att ta i bruk internetröstning vid allmänna val. I sin slutrapport som lämnades 2015 föreslog dock gruppen att e-röstning skulle testas vid förtidsröstning i rådgivande kommunala folkomröstningar under en period på fyra år. För att trygga valfriheten föreslogs att väljaren vid e-röstning skulle kunna rösta flera gånger och att för det fall väljaren även avgav en pappersröst skulle denna räknas i stället för den digitala rösten.

I slutrapporten omnämns även de ”misslyckade” försöken från 2008 och vikten av medborgarnas förtroende för nya digitala röstningssystem.

> För att internetröstning ska lyckas är det viktigt att medborgarna har förtroende för systemet. Ett internetröstningssystem som uppfyller datasäkerhetskraven är tekniskt sett så komplicerat att en genomgående granskning av dess funktioner förutsätter djupgående sakkunskap om databehandling, datasäkerhet och kryptologi. Till denna del måste medborgarna lita på experternas uppfattningar om systemets säkerhet. Det misslyckade försöket med elektronisk röstning på röstningsställena i tre kommuner vid kommunalvalet 2008 kan för sin del minska medborgarnas förtroende för nya röstningssystem.
>
> Internetröstning ska inte vara det enda röstningssättet, utan systemet ska utgöra ett kompletterande alternativ till nuvarande röstningssätt. Ett begripligt system, klar kommunikation och öppen beredning bygger medborgarnas förtroende för internetröstning. Valarrangemangen ska

640 Sähköisen äänestyksen pilottihanke vuoden 2008 kunnallisvaaleissa s. 3f., hämtad 2026-04-10.
641 Elektroniska röstningen fortsätter inte | Huvudstadsregionen | Svenska Yle och Valstrul leder till nyval i tre kommuner | Inrikes | Svenska Yle, hämtade 2026-04-10.
642 Valstrul leder till nyval i tre kommuner | Inrikes | Svenska Yle, hämtad 2026-04-10.
643 Elektronisk röstning – Val, hämtad 2026-04-10.

> garantera effektivt säkerställande av valets säkerhet samt trygga väljarnas valhemlighet och valfrihet. Väljarna ska ha obegränsade möjligheter att lära känna röstningssystemets verksamhetsprinciper och tekniska detaljer och det bör säkerställas att väljarna får tillräckligt med information om säkerhetsarrangemangen.[644]

Sammantaget konstaterade arbetsgruppen att det fanns potentiella system för e-röstning, men att dessa än så länge inte var tillräckligt säkra sett till de krav som behöver uppställas på ett sådant system. Gruppen pekade också på riskerna med röstning under oövervakade förhållanden, identifiering av väljare och systemens driftsäkerhet. Arbetsgruppen menade sammantaget att riskerna med digital röstning för närvarande var större än fördelarna, varför gruppen rekommenderade att e-röstning inte borde införas. En parlamentarisk uppföljningsgrupp konstaterade sedermera 2017 – utifrån vad arbetsgruppen tidigare kommit fram till – att arbetet med att införa e-röstning inte skulle fortsätta. Däremot framfördes att utvecklingen av tekniken och digitaliseringen av demokratin bör följas upp och det befintliga valsystemet vidareutvecklas. Efter 2017 har frågan om någon form av e-röstning, såvitt känt, inte varit föremål för någon ytterligare utredning i Finland.

17.11 Norska kyrkans införande av digitala val

17.11.1 Digital förtidsröstning vid kyrkovalet 2023

Norska kyrkan har, så som nämns ovan i avsnitt 6.2.5, i likhet med Svenska kyrkan direkta val till samtliga nivåer. Däremot är det samma personer som väljs in som förtroendevalda på nationell nivå (kirkemøtet) respektive stiftsnivå (bispedømmeråd), varför det i praktiken endast är två olika val som väljarna gör när de röstar. Röstningsförfarandet i det norska kyrkovalet var fram till kyrkovalet 2023 helt pappersbaserat i likhet med vad som gäller i de allmänna valen i Norge.

Till kyrkovalet 2023 valde dock norska kyrkan att införa digital förtidsröstning som ett komplement till traditionell röstning med pappersvalsedlar. Den digitala röstningen kunde göras varifrån som helst så länge väljaren hade tillgång till en dator eller telefon och en e-legitimation som till exempel bank-id.[645] Den digitala förtidsröstningen var öppen mellan den 10 augusti och 6 september. Under denna period fanns det möjlighet för väljaren att rösta digitalt flera gånger, varvid den sista rösten var den som räknades. Det var även möjligt för personer som förtidsröstat på traditionellt sätt att ändra sig genom att rösta digitalt innan tidsfristen för förtidsröstningen gått ut.[646] Däremot var det inte möjligt för väljare som röstat digitalt att också förtidsrösta på papper. Den som röstat digitalt kunde inte heller rösta på valdagen som var den 10–11 september.

Av totalt 275 036 väljare som röstade vid valet valde 91 689 av dessa att förtidsrösta digitalt, vilket motsvarar en andel på 33,4 procent av det totala antalet väljare. Vidare var det 39 procent av alla väljare som förtidsröstade. Av de som förtidsröstade var det 15 393 som röstade på traditionellt sätt med valsedlar, vilket innebär att av

644 omml_28_2015_nettiaanestys_64_s.pdf s. 8, hämtad 2026-04-11.

645 Utöver BankID gick det att logga in med Bypass ID respektive Commifides, se https://www.kirken.no/globalassets/ressursbanken/kirkevalg/materiell/a4-hefte%20digital%20stemming%20steg%20for%20steg%20bm%201.pdf , hämtad 2026-04-12.

646 Den fysiska röst som tidigare avgetts räknades då inte.

andelen förtidsröstande totalt var det 85,6 procent som röstade digitalt.[647] Valdeltagandet vid kyrkovalet 2023 uppgick till 9,1 procent.[648] Utvärderingar från det norska kyrkovalet 2023 visar att den digitala förtidsröstningen var lyckad på så sätt att valet genomfördes utan några direkta tekniska problem och att såväl de som arbetat med valet liksom väljarna totalt sett var nöjda med hur den digitala förtidsröstningen genomfördes.

> Gjennomføringen av de digitale valgene var vellykket. Det var noen tekniske utfordringer knyttet til manntall og tilføyde navn, men overordnet gjorde den digitale løsningen kirkevalget tilgjengelig for medlemmene i Den norske kirke på en helt annen måte enn tidligere. Både internettvalgstyret og Kirkerådet er tilfreds med forberedelsen og gjennomføringen av de digitale valgene. Tilbakemeldingen fra kirkemedlemmene var også svært positive. Kirkerådet mener en digital løsning må videreføres frem mot neste valg.[649]

17.11.2 Praktiskt genomförande och överväganden inför införandet av digital förtidsröstning

Redan vid kyrkomötet 2012 fick det norska kirkerådet[650] i uppdrag att följa utvecklingen och erfarenheterna av försöken med elektronisk röstning i de allmänna norska valen.[651] Resan mot digital röstning tog dock fart på riktigt först 2018 då kyrkomötet beslutade att ge kirkerådet i uppdrag att ta fram särskilda bestämmelser om digital förtidsröstning. Kirkerådet tog efter detta fram en utredning som skickades på remiss under hösten 2020, varvid 13 av 14 remissinstanser stöttade förslaget om att införa digital förtidsröstning.[652] Efter detta behandlades frågan återigen i kirkerådet där 15 av totalt 16 ledamöter röstade för förslaget om att införa digital förtidsröstning från och med kyrkovalet 2023.

Under hösten 2020 påbörjades arbetet med att ta fram ett koncept som sedermera låg till grund för den systemupphandling som pågick under perioden augusti 2020 till februari 2021. I augusti 2021 upprättades avtal med en spansk leverantör.[653] Cirka ett år senare genomfördes de första testerna av det digitala röstningssystemet – först interna tester och därefter externa. Själva valet genomfördes sedan ett år senare i september 2023. Utvecklingen av systemet tog således cirka två år från det att avtal tecknats med en leverantör. Allt arbete inför och kring upphandlingsprocessen med mera tog därutöver nästan ett år. Systemet som utvecklades hade en flerspråkig lösning – tre samiska språk, bokmål, nynorsk och engelska – och var därutöver även anpassad för blinda och döva.

En sak som diskuterades särskilt inför införandet av digital röstning var frågan om valhemligheten. Röstning i en vallokal – eller fysisk lokal för förtidsröstning – är att

---

647 Det totala antalet förtidsröstande var 91 689 + 15 393 = 107 082 väljare.

648 Valdeltagandet gick därmed ner något i förhållande till tidigare val. År 2019 uppgick valdeltagandet till 12,6 procent och vid valet 2015 var det uppe i 16,7 procent. Orsaken till att valdeltagandet gick ned är inte klarlagd, men en omständighet som nämns som kan ha haft påverkan är att det inte skickades ut några röstkort. Se Høring – Prinsippspørsmål knyttet til kirkevalget s. 6, hämtad 2026-04-12.

649 Høring – Prinsippspørsmål knyttet til kirkevalget s. 6, hämtad 2026-04-12.

650 Kirkerådet liknar kyrkostyrelsen, se ovan avsnitt 6.2.4.

651 Se avsnitt 17.10.2 nedan.

652 Remissinstanser var 9 stiftsstyrelser, 1 menighetsråd (KABB= Kristent arbbeid blant blinde og svaksynte) samt de båda nomineringsgrupper som då fanns, vilka var Bønnelista och Åpen folkekirke. Det var endast nomineringsgruppen Bønnelista som avstyrkte förslaget.

653 Samma leverantör som använts då norska staten prövade digital röstning åren 2011 och 2013, se nedan avsnitt 17.10.2.

betrakta som en kontrollerbar miljö på så sätt att det finns valfunktionärer i lokalen som har i uppgift att säkerställa att valet går korrekt och säkert till, vilket inkluderar att tillse att valhemligheten upprätthålls. När röstningen flyttar utanför den här miljön blir det i stället väljaren som får i ansvar att säkerställa att valet sker utan inflytande eller insyn av någon annan. Enligt information från norska kyrkan resonerades det om att ha kontrollerade miljöer dit väljare kunde gå och rösta digitalt. Vid en sammanvägd bedömning ansågs dock inte detta vara ett ändamålsenligt alternativ, dels utifrån risken för manipulation/hackning av de datorer som skulle användas i lokalen, dels utifrån den höga arbetsinsats som skulle krävas. Mot den bakgrunden föreslogs således den ordning som gällde vid kyrkovalet 2023 där väljarna kunde rösta digitalt från vilken plats som helst. För att stärka valhemligheten gjordes dock vissa ändringar i det norska inomkyrkliga regelverket som rör val. Bland annat tydliggjordes att det går att rösta flera gånger digitalt och att det alltid är den sista rösten som räknas. Vidare har det även förtydligats att det är väljaren själv som ansvarar för att säkerställa att valet sker utan insyn.[654]

Den digitala förtidsröstningen avslutades i god tid före valdagen och två dagar innan den fysiska förtidsröstningen avslutades.[655] Detta hade att göra med att de som röstat digitalt skulle hinna kryssas för i röstlängden innan valdagen, då den som förtidsröstat digitalt inte kunde rösta fysiskt med valsedlar, varken under förtidsröstningen eller på valdagen.[656] Avprickningen skedde per automatik genom ”systemöverföring”. De som röstat digitalt fanns således redan avprickade på den fysiska röstlängd som skrevs ut till varje vallokal inför valdagen.

Det norska kyrkovalet 2023 kostade cirka 85,5 miljoner norska kronor – sett till fyraårsperioden 2020–2023 – varav cirka 20 miljoner gick till att förbereda och genomföra den digitala förtidsröstningen. Utöver detta uppskattar kirkerådet att långt över 100 000 arbetstimmar lagts lokalt på att förbereda kyrkovalet, exklusive tid som lagts på förtidsröstningen.[657]

17.11.3 Utökad digitalisering till norska kyrkovalet 2027

I oktober 2024 lade det norska kirkerådet fram en utredning – *Høring – rammer for kirkevalget* – om det norska kyrkovalet, vari det bland annat föreslogs en utökad digitalisering av det norska kyrkovalet till 2027. En viktig fråga för utredningen var att överväga vad som är en rimlig kostnad för kyrkovalet i förhållande till antalet medlemmar som röstar. Av utredningen framgår att kirkerådet menar att det är nödvändigt att förenkla valgenomförandet utifrån att nuvarande ordning är för dyr och innebär en för stor arbetsbelastning för såväl anställda, förtroendevalda som ideella i kyrkan på alla dess nivåer.[658] Vidare anförs att valet binder upp både anställda och ideella från annan verksamhet och att det därav behöver förenklas och digitaliseras i större utsträckning.

---

654 Se § 8 I Særskilte regler for digital forhåndsstemming ved kirkevalg, Lover og regler – Den norske kirke. I samband med valet inrättades också ett ”Internettvalgstyre” – utsedda av kirkerådet – vars främsta uppgift är att tillse att röstning via internet sker i enlighet med regelverket.

655 Förtidsröstning inom den egna soknet/församlingen var möjlig ända fram till den 8 september 2023.

656 I likhet med vad som gäller i det svenska kyrkovalet kontrolleras och öppnas förtidsrösterna först på valdagen och rösterna räknas samlat med de röster som avlagts på valdagen om detta låter sig göras (beroende på om förtidsrösterna hunnit komma till den lokal där de ska räknas).

657 Vid det norska kyrkovalet 2023 var det cirka 13 000 valförrättare fördelat på 2 326 vallokaler som arbetade under de två valdagarna. Av de som arbetade som valförrättare var cirka 15 procent anställda, 44 procent ledamöter i menighetsråden och 41 procent ideella. Se Høring – Prinsippspørsmål knyttet til kirkevalget s. 7, hämtad 2026-04-12.

658 Høring – Prinsippspørsmål knyttet til kirkevalget s. 5, hämtad 2026-04-12.

I utredningen lades det fram tre olika modeller för genomförande av kyrkovalet 2027 som i korthet innebar följande:

- Modell 1: Helt digitalt val. Inga möjligheter för den som saknar e-legitimation och/eller tillgång till dator eller mobil att rösta.
- Modell 2: Digitalt val med begränsade möjligheter att rösta fysiskt för den som inte har någon e-legitimation och/eller tillgång till dator eller mobil.[659]
- Modell 3: Digital förtidsröstning och fysisk röstning med valsedlar på valdagen

I utredningen framhålls såväl fördelar som nackdelar med de olika modellerna. Medan *modell 1* skulle innebära störst resursbesparing skulle den även medföra att väljare som saknar en godkänd e-legitimation inte kan rösta. *Modell 3* skulle enligt kirkerådet vara den modell som skulle göra valet mest lättillgängligt för väljarna, genom att erbjuda både digital röstning och fysisk röstning på valdagen. Modellen skulle dock inte leda till någon större resursbesparing i jämförelse med gällande ordning utifrån att det fortsatt behöver finnas vallokaler öppna på valdagen och därmed även fysiska valsedlar, vilka behöver räknas etcetera. Sammantaget landade kirkerådet i att föreslå *modell 2* utifrån att denna modell skulle ge en stor besparing av både arbetstimmar och pengar, samtidigt som modellen inte utesluter väljare utan e-legitimation från att rösta.

Utredningen skickades i oktober 2024 ut på remiss och i april 2025 tog kyrkomötet beslut om att nästa kyrkoval ska genomföras enligt modell två. De närmare detaljerna rörande röstningsförfarandet var vid kyrkomötets beslut inte klarlagda, utan detta fattade kyrkomötet beslut om först i mars 2026 genom att bifalla ett antal förslag till ändringar i ”Kirkevalgreglene”.[660] Av de nya bestämmelserna framgår att valet ska vara helt digitalt och pågå under en *valperiod* som sträcker sig över *fem veckor*. Det ska således inte finnas någon särskild valdag längre och valen ska inte heller längre genomföras i omedelbar närhet till de allmänna valen. För att väljare som saknar bankid eller motsvarande ska kunna rösta kommer det erbjudas en begränsad möjlighet att rösta ”ved oppmøte”. Detta innebär i praktiken att väljare som saknar e-legitimation eller som av annan anledning behöver hjälp att rösta, kan besöka ett kirkekontor[661] – eller annan lokal som anordnas för ändamålet. I lokalen ska väljaren kunna legitimera sig med vanligt id för att därefter ges en alternativ inloggning i det digitala röstningssystemet.[662] Som minimum ska en sådan lokal vara öppen minst två timmar i veckan under valperioden och det ska finnas minst en lokal inom varje kirkelig fellesråds[663] område. Tanken är att lokalen ska bemannas med ordinarie personal, alternativt ideella.[664] Vid tidigare val har det funnits krav på att det alltid ska vara minst två röstmottagare på plats i en förtidsröstningslokal. Något sådant krav finns dock inte längre, utan det räcker att en röstmottagare bemannar den lokal som används för röstning ”ved oppmøte”.

---

659 Det finns inget färdigt förslag i utredningen hur möjligheten att rösta utan BankID skulle gå till, men möjliga lösningar som nämns är att man skulle ha vissa lokaler där väljare har möjlighet att identifiera sig med vanlig fysisk legitimation och att dessa väljare därefter får rösta på en dator i samma lokal dit väljaren får någon form av inloggning. Ett annat alternativ som nämns är att man fortsatt ska kunna rösta på papper, men då inte i vanliga vallokaler utan till exempel på pastorsexpeditioner eller liknande för att inte behöva ha särskilda lokaler som endast är öppna för valet.

660 Se kirkevalgreglene 2026.pdf, hämtad 2026-04-23.

661 Motsvarar pastorsexpedition.

662 Röstmottagaren loggar in i ett administrativt system där man med väljarens personnummer får fram en pinkod som väljaren kan använda för att logga in i det webbaserade röstningssystemet.

663 Se ovan avsnitt 6.2.2.

664 Till skillnad från vad som gällt vid tidigare val och bemanning av lokaler för förtidsröstning kommer lokal nivå inte att få något ekonomiskt tillskott för att väljare ska kunna få hjälp att rösta i en lokal.

Redan vid valet 2023 inrättade norska kyrkan ett digitalvalgstyre som består av förtroendevalda samt sakkunniga. Till valet 2027 kommer digitalvalgstyret att bestå av sju förtroendevalda[665] samt två sakkunniga – en sakkunnig i matematik och en annan i statsvetenskap. Digitalgvalstyrets roll är att bevaka och kontrollera att det digitala valet går till på ett korrekt och säkert sätt. Digitalgvalstyret har också en roll som ”beredskapsmyndighet”. För den händelse att styret anser att valet inte kan genomföras enligt regelverket har styret mandat att stoppa valet, förlänga valperioden eller skjuta fram valet.[666]

Kirkerådet avser att till valet 2027 utveckla och återanvända det digitala röstningssystem som användes vid valet 2023. Enligt uppgifter från kirkerådet har det avsatts cirka 5 miljoner norska kronor för detta arbete, vilket framför allt inbegriper utveckling och testning av systemet.[667] Som nämnts ovan kostade systemet cirka 20 miljoner norska kronor vid valet 2023. Alla data i systemet finns lagrade inom EU.[668]

17.12 Digitala val i förhållande till principen om hemliga val

Principen om hemliga val är central i ett demokratiskt styrelseskick. För att säkra fria och demokratiska val måste väljare kunna avlägga sin röst utan att någon annan kan kontrollera vad väljaren röstar på. En central invändning mot digitala allmänna val som genomförs utanför en röstningslokal – det vill säga i en ”okontrollerad miljö” – är att sådana system kan öka risken för otillbörlig påverkan på väljarna samt för att röster köps eller säljs. Samtidigt har myndigheterna begränsade möjligheter att kontrollera att dagens förståelse av ”hemliga val” faktiskt respekteras av väljarna. Det vill säga att varje väljare har en rätt men också en skyldighet att rösta fritt utan påverkan av någon annan.[669] Hemliga val innebär också att det inte ska vara möjligt att koppla ihop en avgiven röst med någon person. Det vill säga, rösterna som räknas ska vara anonyma.[670]

Inom ramen för allmänna val har det ansetts självklart att det åligger det allmänna att genom betryggande rutiner och procedurer skapa så goda förutsättningar som möjligt för att säkerställa valhemligheten. Detta är således inte något som överlåtits på väljarna själva.[671] De krav som uppställs vid röstning i vallokaler och röstningslokaler om att väljaren ska göra i ordning sina röster bakom en valskärm och sedan lägga dessa i valkuvert som försluts, ger ett starkt skydd för valhemligheten. Samtidigt är skyddet för valhemligheten inte lika starkt vid röstning genom brev eller bud. I båda dessa fall läggs ansvaret för att väljaren inte utsätts för otillbörlig påverkan när rösterna görs i ordning över på den enskilde väljaren.[672]

---

665 Samtliga nomineringsgrupper ska finnas företrädda i styret. Vid förra valet var det endast fem förtroendevalda, vilket skapade diskussioner, varför styret nu utökats till att bestå av sju förtroendevalda.

666 § 15-2 Kirkevalgsreglene. Rubriken till nämnda bestämmelse lyder ”Digitalvalgstyrets beredskapsmyndighet”. Se även § 15-3 om ”Forlenget eller utsatt valgperiode” respektive § 15-4 om ”Omvalg ved ugyldig valg”. Omval kan dock endast beslutas av kirkerådet, se vidare nedan avsnitt 19.4.

667 Enligt muntliga uppgifter från kirkerådet har man budgeterat 35 miljoner norska kronor för kyrkovalet 2025.

668 Genom att lagra personuppgifter inom EU säkerställs att behandlingen omfattas av EU:s dataskyddsregler, framför allt GDPR. Detta kan ge större förutsebarhet och kontroll över hur uppgifterna hanteras.

669 Se t.ex. Bock Segaard m.fl., Internettvalg, Hva gjør og mener velgerne?, s. 23

670 SOU 2013:24 s. 69.

671 SOU 2013:24 s. 69.

672 Båda förfarandena har visserligen försetts med säkerhetsföreskrifter, bl.a. vittneskrav, men ytterst handlar det ändå om att man litar på att den avgivna rösten varken är såld eller köpt utan att det är väljarens eget val, se SOU 2013:24 s. 69 f.

När det gäller digital röstning i så kallade ”okontrollerade miljöer” är förhållandena i stort sett desamma som vid brevröstning. Den slutsats som lades fram i SOU 2013:24 var att i den utsträckning brevröstning anses förenlig med kravet på hemliga val bör detsamma kunna gälla även för digital röstning i okontrollerade miljöer.[673] I utredningen hänvisas även till Norge och de förutsättningar som vid försöken 2011 och 2013 uppställdes som krav för att digital röstning i okontrollerade miljöer skulle anses vara förenliga med principen om hemliga val, vilka var följande:[674]

- Elektronisk röstning får bara vara ett komplement till röstning i vallokaler.
- Elektronisk röstning får bara äga rum under förtidsröstningsperioden.
- Det ska vara möjligt att rösta elektroniskt flera gånger, det vill säga möjligt för den väljare som röstar elektroniskt att rösta om så många gånger han eller hon önskar.
- En pappersröst under förtidsröstningsperioden eller på valdagen tar alltid över eventuella elektroniska röster.
- Inloggning i det digitala röstningssystemet ska enbart kunna ske genom en god identifierings- och autentiseringslösning (e-legitimation) baserad på hög säkerhetsnivå.
- Det elektroniska systemet ska vara tekniskt säkert och tillförlitligt och uppfylla grundläggande principer för genomförande av val.

Som framhållits ovan i avsnitt 17.10.2 visade utvärderingar efter de norska försöken att dessa varit lyckade tekniskt sett, men att väljarnas uppfattning om vad som avses med valhemlighet till viss del skilde sig från lagens tolkning och förståelse av samma begrepp.

> Den juridiske forståelsen av dagens valglov er at velgeren både har en rett og en plikt til å avgi sin stemme usett av andre. Det gjelder både papirvelgeren og internettvelgeren. Vår avslutningevaluering viser at befolkningen nok har en forståelse for at prinsippet om hemmelig valg er viktig, men at det finnes situasjoner hvor dette prinsippet skyves i bakgrunnen. Evalueringen peker derfor i retningen av at det blant de stemmeberettigede legges mer vekt på retten til å stemme hemmelig, enn plikten til å gjøre det. Det handler om gråsonen mellom hva loven definerer som ulovlig og hva som defineres som akseptabel atferd i lys av sosiale normer. Folk fleste mener for eksempel at det er akseptabelt å hjelpe sin svaksynte ektefelle med å stemme via Internett og i den situasjonen se hva vedkommende stemmer og mange mener at dersom to venner ser hva hverandre stemmer, er det også helt greit. Begge disse situasjonene er ifølge loven ikke tillatt. Problemstillingen er at det synes å være stor avstand mellom folks oppfatning av hva som er akseptabel atferd og hvordan lovens bokstav tolkes i juridisk forstand.[675]

Så som den norska analysen får förstås handlar det inte om att det är ett problem att väljare själva är öppna med hur de röstar. Däremot behöver väljarna vara medvetna om att just själva röstningsförfarandet är tänkt att ske i ensamhet och vidare att de säkerhetsmekanismer som fanns i det system som användes vid försöken – att det

673 SOU 2013:24 s. 70.

674 Prop. 52 L (2012-2013), Endringer i valgloven og kommuneloven (statlig ansvar for manntall, nye prosedyrer ved forhåndsstemmegivning mv.) s. 59. Se även SOU 2013:24 s. 70 där de olika förutsättningarna sammanfattats på svenska.

675 Bock Segaard m.fl., Internettvalg, Hva gjør og mener velgerne?, s. 128 f.

exempelvis gick att rösta flera gånger – fanns just för att hindra att någon inte röstade fritt.

Angående de särskilda krav på tekniska lösningar som måste uppställas vid e-röstning så att valhemligheten inte riskeras i någon del av valproceduren anfördes i SOU 2013:24 bland annat följande:

> Det elektroniska systemet ska […] säkerställa att den röst som avgetts och den röst som räknas är och förblir anonym och att det inte ska vara möjligt att i ett senare skede kunna koppla samman väljaren med den avgivna rösten. Detta innebär dock inte enligt rekommendationen, så länge valhemligheten säkerställs, att det i ett visst skede i proceduren inte får finnas en teknisk koppling mellan väljarens identitet och den avgivna rösten. Detta blir t.ex. nödvändigt om väljaren ska tillåtas att senare ändra sin röst. I ett sådant fall måste kopplingen mellan väljaren och rösten bestå till den tidpunkt då det inte längre är möjligt att avge någon röst. Under hela denna process måste rösten kunna hemlighållas. Det innebär att rösten måste förseglas, t.ex. genom kryptering, och förbli förseglad genom hela röstningen, lagringen och tillbakatagandet, samtidigt som den förseglade rösten under hela processen behåller kopplingen till en viss namngiven väljare.[676]

I en uppsats gjord av två studenter vid institutionen för informatik och media vid Uppsala universitet framhålls att det inte är utifrån den tekniska aspekten som säkerheten i Estlands system – och andra e-röstningssystem – kan ifrågasättas utan att det snarare handlar om bristen på kontroll av både miljön där röstningen sker och av personen som röstar.[677] Vid e-röstning i en okontrollerad miljö är det inte möjligt att säkerställa att personen i fråga exempelvis inte blivit tvingad att rösta på ett visst sätt. Likaså är det svårt att kontrollera att personen är ensam när hen röstar, det vill säga att det finns en respekt för både rätten och skyldigheten att rösta fritt och hemligt så som uppmärksammats särskilt i Norge.

Samtidigt som det finns tekniska utmaningar vad gäller att säkerställa valhemligheten vid digital röstning kan en möjlighet att e-rösta samtidigt bidra till att stärka valhemligheten för grupper som med nuvarande valsystem inte har möjlighet att rösta på egen hand. En sådan grupp är till exempel personer med synnedsättning som varken i de allmänna valen eller kyrkovalen har möjlighet att personrösta utan att tvingas röja valhemligheten för någon.[678] Olika lösningar för att – inom ramen för nuvarande valsystem – stärka nämnda grupps möjligheter att kunna rösta i de allmänna valen utan att röja valhemligheten har utretts, men än så länge finns det inga konkreta förslag till förändringar.[679]

---

676 SOU 2013:24 s. 84 f.

677 Olsson Nathalie och Rehnberg Alva, Varför har inte e-röstning implementerats i Sverige – En jämförande studie om e-röstning i Sverige, s. 27.

678 Se t.ex. SOU 2021:96 s. 26 ff. I kyrkovalet finns det inte några speciella valsedlar för personer med synnedsättning utan dessa personer får – om de inte har möjlighet att med hjälp av egna hjälpmedel se vad som står på valsedlarna – be någon person att hjälpa dem att rösta. Vid kyrkovalet 2021 spelades så kallade ”Daisy-skivor” (digital talbok) in med allmän valinformation, vilka gjordes tillgängliga via webben. Inga beställningar gjordes dock så efter konsultation med Svenska kyrkans tillgänglighetsexpert har beslutats att inte göra något motsvarande vid kyrkovalet 2025, då så kallad ”talad webb” har blivit det vanliga hjälpmedlet för personer med synnedsättning.

679 Se SOU 2021:96 s. 221 ff. samt prop. 2024/25:181 s. 64 och 107 ff., varav det framgår att forskning pågår. Se även information från Valmyndigheten om vilket stöd synnedsatta kan få för att kunna rösta på Rösta med synnedsättning – punktskrift och stöd när du röstar | Valmyndigheten, hämtad 2026-04-10.

18 Valsedelssystemet

18.1 Inledning

Vid kyrkomötet 2023 beslutades att bifalla en motion vari det föreslogs att ge kyrkostyrelsen i uppdrag att utreda införande av enhetsvalsedlar i kyrkovalet.[680] Mot bakgrund av nämnda kyrkomötesuppdrag har förevarande utredning fått i uppdrag att undersöka möjligheten att införa enhetsvalsedlar i de kyrkliga valen, bland annat utifrån aspekten att förenkla valsedelsdistributionen.

I detta kapitel redogörs bland annat för hur valsedelssystemet för närvarande ser ut i kyrkovalet, samt hur frågan relaterar till en rad andra frågor så som valsedelsbidrag och beställning och distribution av valsedlar. Därutöver behandlas det regelverk som styr valsedlar i allmänna val samt den statliga utredning som för närvarande utvärderar det svenska valsedelssystemet. Det görs även en internationell utblick, utifrån att valsedlar kan utformas på en rad olika sätt. Slutligen görs en utvärdering av nuvarande valsedelssystem, inte minst utifrån fakta och erfarenheter från det senaste kyrkovalet.

En fråga som inledningsvis behöver klargöras är vad som egentligen avses med enhetsvalsedlar, då det inte finns någon tydlig eller enhetlig definition av begreppet. I valsystem med proportionellt valsätt brukar man tala om ”partispecifika valsedlar”, ”gemensamma valsedlar” respektive ”neutrala valsedlar”. *Partispecifika valsedlar* innebär att varje parti – eller som i kyrkovalet nomineringsgrupp – som ställer upp i valet, har egna valsedlar. Så kallade *gemensamma valsedlar* kan se olika ut, men en gemensam nämnare är att de partier/grupper som deltar i valet finns upptagna på en och samma valsedel. Vanligtvis finns både namn och eventuella partisymboler med för de partier/grupper som ställer upp i det aktuella valet. En sådan valsedel kan också innehålla namn på en eller flera kandidater som kandiderar för gruppen och som väljaren antingen kan kryssa för eller på annat sätt markera. Om kandidatnamn inte finns med på valsedeln finns det vanligtvis en ruta där väljaren i stället kan skriva upp numret på den kandidat väljaren önskar personrösta på, eller förtryckta nummer som kan markeras. Så kallade *neutrala valsedlar* kan närmast jämföras med blanka valsedlar. Det är alltså fråga om valsedlar utan partibeteckningar och/eller kandidatnamn. I stället får väljaren själv skriva dit vilket parti/grupp hen röstar på, exempelvis genom att skriva dit numret på en viss kandidat, som i sin tur då även innebär en röst på ett specifikt parti.

Vid Almedalsveckan 2023 presenterade Valmyndigheten ett konkret förslag på hur nya valsedlar i de allmänna valen skulle kunna se ut. Förslaget presenterades som en ”enhetsvalsedel” eller en ”gemensam valsedel”. Det vill säga enhetsvalsedel var i detta sammanhang synonymt med någon form av *gemensam valsedel*. I den motion som ligger till grund för förevarande uppdrag från kyrkomötet – motion 2023:97 – hänvisas just till det förslag som Valmyndigheten presenterade i Almedalen. Även i övriga motioner som varit upp i kyrkomötet och som berört frågan om enhetsvalsedlar har det yrkats på införande av en *gemensam valsedel* och i några av motionerna har det även hänvisats till de valsedlar som används i Danmark – som tillämpar en form av gemensam valsedel.[681] Inte i någon av de betänkanden där nämnda motioner behandlats har det dock närmare diskuterats vad som egentligen bör avses med en enhetsvalsedel eller gemensam valsedel. Även om det ligger närmast till hands att tolka

680 Se vidare nedan avsnitt 18.2.5 om förevarande motion – 2023:97 – samt även tidigare behandling av frågan om någon form av enhetlig valsedel.

681 Se nedan avsnitt 18.4.2 där det även finns en bild på en dansk valsedel.

en enhetsvalsedel som någon form av gemensam valsedel, kan inte uteslutas att begreppet också skulle kunna användas för någon form av neutral valsedel. Utifrån detta kommer båda typer av valsedlar att beröras i genomgången nedan.

18.2 Gällande bestämmelser och fakta

18.2.1 Nuvarande valsedlar – regelverk och utseende

De valsedlar som används vid kyrkovalen överensstämmer utseendemässigt på många sätt med de valsedlar som används i de allmänna valen. Bland annat används olika färg på valsedlarna för olika val. För val till kyrkomötet används gula valsedlar, för val till stiftsfullmäktige rosa valsedlar och för val till kyrkofullmäktige vita valsedlar.[682] Likaså finns det både blanka valsedlar och så kallade namnvalsedlar. Det finns dock inga valsedlar med enbart gruppbeteckning, det vill säga liknande partivalsedlar som finns i de allmänna valen.[683] Kyrkostyrelsen tillhandahåller blanka valsedlar för samtliga val. Dessa ska i god tid före valet finnas hos valnämnderna, på samtliga pastorsexpeditioner och stiftskanslier samt på kyrkokansliet.[684] På blanka valsedlar finns enbart tryckt vilket av de tre olika valen som valsedeln avser. På en blank valsedel kan väljaren således själv skriva vilken nomineringsgrupp och vilka kandidater som vederbörande vill rösta på. Genom grupp- och kandidatförteckningen får väljaren uppgift om vilka grupper och kandidater det finns att rösta på i respektive valkrets. Det är kyrkostyrelsen som ansvarar för att grupp- och kandidatförteckningar trycks och distribueras till valnämnderna.[685] Kyrkostyrelsen tillhandahåller även på beställning av en nomineringsgrupp valsedlar med förtryckta uppgifter om gruppen och kandidater, så kallade namnvalsedlar. Sedan valet 2025 är det kyrkostyrelsen som ansvarar för att de namnvalsedlar som beställs och trycks via kyrkostyrelsen distribueras direkt till valnämnderna, som i sin tur har i uppdrag att se till att valsedlarna finns på alla röstmottagningsställen. Tidigare distribuerades alla namnvalsedlar till nomineringsgrupperna, som i sin tur hade ansvar för att lämna dessa hos valnämnderna.[686] Ytterligare en förändring som tillämpades första gången vid kyrkovalet 2025 var att nomineringsgrupper som beställer namnvalsedlar via kyrkostyrelsen får 0,7 valsedel per röstberättigad i valkretsen som nomineringsgruppen ställer upp i.[687] Tidigare kunde nomineringsgrupperna själva välja hur många valsedlar de önskade beställa.[688]

En nomineringsgrupp som vill beställa valsedlar hos kyrkostyrelsen ska enligt 38 kap. 33 § kyrkoordningen betala dessa i förskott, i den mån inte bidrag utgår. Beslut om bidrag regleras i 33 § andra stycket varav det framgår att bidrag kan utgå till nomineringsgrupper som är eller genom valet blir företrädd i det organ som valet avser. Vidare framgår att för det fall bidrag utgår ska alla nomineringsgrupper behandlas

682 38 kap. 34 § kyrkoordningen. Se även 35 § som närmare reglerar vad som ska respektive bör finnas med på valsedlarna. Ytterligare detaljer om valsedlars utseende finns i 77 § samt bilagan till SvKB 2024:2.

683 Se närmare nedan avsnitt 18.3.

684 38 kap. 32 § kyrkoordningen.

685 Se 38 kap. 31 § sista stycket Se även 38 kap. 52 § där det framgår att det ska vara möjligt för väljare att i en röstningslokal ta del av grupp- och kandidatförteckningarna där väljaren är röstberättigad, vilket betyder att man måste ha möjlighet att visa grupp- och kandidatförteckningar för hela landet.

686 Ändringen avseende valsedelsdistributionen beslutades av kyrkomötet 2023 genom bifall till motion 2023:66. Vid kyrkomötet beslutades vidare om ändringar i kyrkoordningen föranledda av den ändrade valsedelsdistributionen, se KsSkr 2024:4, avsnitt tre.

687 Se 38 kap. 32 §. Nuvarande lydelse trädde i kraft den 1 januari 2025. Vid samma tillfälle gjordes även förtydligande följdjusteringar i 33 § som rör bidrag för valsedlar som beställs och trycks via kyrkostyrelsen.

688 Se lydelse av 38 kap. 32 § innan den 1 januari 2025.

lika. Det som är reglerat i 38 kap. 33 § är bidrag för valsedlar som beställs via kyrkostyrelsen i enlighet med bestämmelserna i 32 §. Bidraget motsvarar kostnaden för tryck och distribution av valsedlarna.[689] Av tredje stycket framgår vidare att det är församlingen eller pastoratet som fattar beslut om bidrag i fråga om val till kyrkofullmäktige och stiftet som fattar beslut om bidrag i fråga om val till stiftsfullmäktige. Vad gäller bidrag i fråga om val till kyrkomötet fattar organet själv beslut om det. I praktiken görs beställningar av valsedlar i Grupp- och kandidatsystemet (Gkand), där det vid valet 2025 var förinlagt hur många valsedlar respektive grupp kunde beställa i varje valkrets utifrån de nya bestämmelserna.

I kyrkoordningen regleras endast vilka typer av valsedlar som det ska finnas samt vad som gäller angående beställning och bidrag för namnvalsedlar som trycks via kyrkostyrelsen, medan det finns mer detaljerade bestämmelser om valsedlars utseende samt distributionsförfarandet i kyrkostyrelsens beslut (SvKB 2024:2) med närmare bestämmelser om direkta val (nedan de närmare bestämmelserna om direkta val).

18.2.2 Valsedlar vid kyrkovalen 2021 och 2025

Vid kyrkovalet 2021 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. Den totala kostnaden för tryck och distribution av valsedlarna uppgick till cirka 8,5 miljoner, fördelat på 4,5 miljoner kronor för lokal nivå, 2,5 miljoner för stiften och 1,5 miljoner för nationell nivå. Antalet valsedlar som trycktes vid 2025 års kyrkoval var något fler. Sammanlagt trycktes 102 miljoner valsedlar. Den totala kostnaden för tryck och distribution av namnvalsedlarna uppgick till cirka 8 miljoner kronor. Det vill säga antalet valsedlar ökade något mellan valen 2021 och 2025, medan kostnaden var ungefär densamma. Att kostnaden inte ökade trots fler tryckta valsedlar förklaras sannolikt av färre antal leveransadresser vid valet 2025, då alla valsedlar distribuerades direkt från tryckerierna till respektive valnämnd. Antalet leveransadresser var 572 stycken, att jämföra med drygt 3 000 adresser vid valet 2021.[690] Merparten av församlingarna/pastoraten fick dock tre olika leveranser av valsedlar vid valet 2025, då valsedlarna till respektive val levererades var för sig.

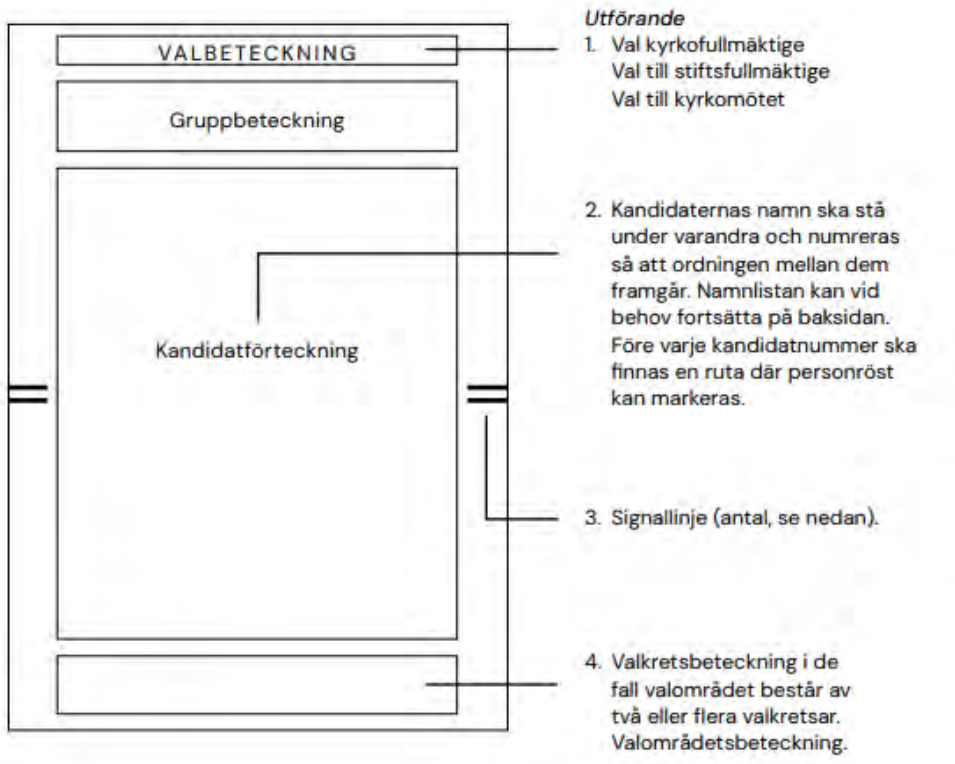
689 Eftersom valsedlar som nomineringsgrupper låter trycka upp på egen hand inte är reglerat i kyrkoordningen finns det möjlighet för ett beslutande organ att bestämma om ett högre bidrag än 0,7 valsedel per röstberättigad i respektive valkrets nomineringsgruppen ställer upp i. För det fall detta görs är det dock väsentligt att alla grupper behandlas lika.

690 Se närmare nedan i avsnitt 18.5.1 om antal försändelser av valsedlar samt miljöpåverkan m.m.

18.2.3 Valsedlarnas utformning i förhållande till kandidatförteckningarna

Som framhållits ovan är valsedlars utseende reglerat både i kyrkoordningen och i de närmare bestämmelserna om direkta val.[691] I bilagan till de närmare bestämmelserna finns en formatmall för hur valsedlarna ska se ut, vilken ser ut som följer:

Figur 4. Formatmall för valsedlar



Källa: Bilaga till SvKB 2024:2.

Som framgår av bilden ska kandidaternas namn stå under varandra och numreras så att ordningen mellan dem framgår. Tanken är att kandidatnamnen som ställs upp på valsedeln ska motsvara den kandidatförteckning som grupperna anmält inför valet och som sedermera fastställts av stiften. Detta tydliggörs genom den rubrik – ”Kandidat-förteckning” – som finns i bilden.

18.2.4 Personröstning

I kyrkovalen har den som röstar möjlighet att personrösta på upp till *tre* personer, genom att antingen markera dessa kandidater på en namnvalsedel eller att skriva dit namn på en blank valsedel. Det är i första hand personrösterna och i andra hand ordningen mellan kandidaterna på grupp- och kandidatförteckningen som avgör vilka personer som tillträder de mandat som en nomineringsgrupp fått i valet.[692] Möjligheten för väljare att personrösta på upp till tre kandidater infördes 2008. Dessförinnan hade regleringen varit densamma som i de allmänna valen, där det går att personrösta på *en* kandidat. Förslaget om att väljare skulle kunna lämna högst tre personröster

691 38 kap. 34 och 35 §§ kyrkoordningen samt 77 § SvKB 2024:2 och bilagan.
692 38 kap. 64 och 77 §§. Se även 87 §.

lades ursprungligen fram i betänkandet *Välja med förtroende* (SKU 2006:2), utifrån motiveringen att öka personvalsinslagets reella betydelse.[693]

För att personröstning ska få betydelse krävs att en kandidat fått minst fem procent av nomineringsgruppens röstetal. Vid val till kyrkofullmäktige gäller dessutom att kandidaten ska ha fått som lägst 20 röster och vid val till stiftsfullmäktige lägst 50 röster. Något krav på ett visst antal röster – förutom de fem procenten – gäller dock inte vid tillsättande av ledamöter i kyrkomötet. Skulle två kandidater få lika stora personliga röstetal lottas vem som ska ha företräde. Om inte ett tillräckligt stort antal ledamöter kan utses med tillämpning av personligt röstetal utses övriga ledamöter på grundval av den ordning i vilken kandidaterna är uppförda på grupp- och kandidatförteckningen i valkretsen.[694]

I ovan nämnda betänkande analyserades personröstningens betydelse vid valen 2001 och 2005.[695] Av analysen framgår att personrösterna hade störst genomslag vid val till stiftsfullmäktige. Vid kyrkovalet 2005 fick 37 procent av kandidaterna till stiftsfullmäktige personröster över spärren, medan motsvarande siffra låg på fem procent för kandidaterna som ställde upp i de lokala valen. De flesta som fick personröster över spärren skulle dock ha valts till ledamöter oaktat personrösterna, på grund av deras placering på nomineringsgruppernas kandidatlistor. För kyrkofullmäktigevalen 2005 var det exempelvis endast 0,4 procent av de tillsatta mandaten som påverkades av personröstningen.[696] Även om personrösterna i de allra flesta fall inte hade någon praktisk betydelse vid nämnda val framhålls i utredningen att ett stort personligt röstetal pekar på ett stöd inte enbart från nomineringsgruppens sida utan även från väljarna, vilket kan vara av betydelse. I utredningen konstateras vidare att den främsta anledningen till att fler kandidater fick personröster över spärren vid stiftsfullmäktigeval än vid lokala val, sannolikt förklaras av valkretsarnas storlek och att det således är betydligt fler röstande vid valen till stiftsfullmäktige.[697]

Personröstningens betydelse vid valen 2021 och 2025 visas nedan i tabell 48. Av tabellen framgår att vid kyrkovalet 2021 var det 353 ledamöter som valdes in på lokal nivå med hjälp av personröster, vilket motsvarar 2,6 procent av samtliga mandat till kyrkofullmäktige.[698] Motsvarande siffror för stiftsfullmäktige var 68 ledamöter eller 8 procent. I kyrkomötet var det också 8 procent – eller 20 ledamöter – där personröstningen fick genomslag. Vid kyrkovalet 2025 var det 300 ledamöter, eller 2,4 procent av alla mandat till kyrkofullmäktige, som tillsattes med stöd av personröster. Motsvarande siffror för stiftsfullmäktige var 64 ledamöter eller 7,6 procent. I kyrkomötet var

693 Då kyrkostyrelsen valde att inte lägga fram någon skrivelse med anledning av utredningens förslag kom nämnda förslag om personröstning att i stället läggas fram i två olika motioner till kyrkomötet 2007, se motion 2007:68 och 2007:90. Se även organisationsutskottets betänkande O 2007:5 där nämnda motioner behandlades. Motionerna i sig avslogs på grund av bl.a. en språklig formulering och att det även fanns andra förslag som inte bifölls av utskottet. I stället lade utskottet fram ett eget förslag, som dock i sak grundade sig på det som föreslagits i nämnda motioner angående personröstning. Organisationsutskottet hade redan vid 2005 års kyrkomöte behandlat ett antal motioner som rörde personval. Utskottet föreslog i sitt betänkande O 2005:6 *Valfrågor* avslag på samtliga motioner, men angav i sitt betänkande att de förutsatte att de frågor som behandlades i betänkandet skulle komma att behandlas i utredningsarbetet om demokrati och delaktighet i Svenska kyrkan.

694 Se 38 kap. 64 och 77 §§. Se även 87 §. Innan 2008 var den procentuella spärren till kyrkomötet åtta procent, men detta ändrades genom beslut av 2007 års kyrkomöte, se O 2007:5 och KmSkr 2007:17.

695 Se SKU 2006:2 s. 167 ff.

696 Tabell 8:1, SKU 2006:2 s. 168.

697 SKU 2006:2 s. 170.

698 Beräkningarna rörande andelarna baseras på antalet mandat totalt sett i de olika organen, d.v.s. utan hänsyn till eventuella tomma stolar.

det något fler än vid förra valet, nämligen 22 personer eller 8,8 procent, som fick sina platser med hjälp av personrösterna.[699]

Tabell 48. Personröstningens betydelse vid valen 2021 och 2025

	Antal 2021	Andel av valda 2021	Antal 2025	Andel av valda 2025
Kyrkofullmäktige	353	2,6 %	300	2,4 %
Stiftsfullmäktige	68	8 %	64	7,6 %
Kyrkomötet	20	8 %	22	8,8 %

Kommentar: Tabellen visar i vilka fall personröstningen haft betydelse för att en kandidat fått plats i ett visst organ.
Källa: Rapporter framtagna av kyrkostyrelsens valkansli.

Att personrösterna fått ökat genomslag de senaste valen jämfört med valen 2001 och 2005 – i vart fall på lokal nivå och kyrkomötesnivå – är sannolikt en konsekvens av förändringen som gjordes 2008 som gjorde det möjligt att personrösta på upp till tre kandidater. Möjligheten för en kandidat att få personkryss har i praktiken ökat tre gånger, vilket korrelerar någorlunda med de skillnader som man ser i personrösternas betydelse mellan kyrkovalen 2005 och 2025. Det som var syftet med förändringen att gå från en personröst till tre personröster förefaller således ha fått i vart fall ett visst genomslag.

Vid val där det endast finns en nomineringsgrupp är personvalsinslaget den enda möjligheten för väljaren att påverka vilka ledamöter som utses. Vid kyrkovalet 2005 var det sammanlagt 18 personer där det personliga röstetalet fick betydelse för att de skulle väljas in på lokal nivå[700] i en valkrets där det endast fanns en lista.[701] Motsvarande siffra var 35 personer vid valet 2021 och 31 personer vid valet 2025.[702]

Av betänkandet *Välja med förtroende* framgår att utredningens sammantagna bedömning var att med undantag av stiftsfullmäktigevalet hade personröstningen en mycket begränsad betydelse för vilka som kom att utses till ledamöter i olika beslutande organ vid valen 2001 och 2005. Vidare konstaterades att det är möjligt att utforma spärregler för när personröstningen ska få genomslag på en mängd olika sätt och att utredningen såg det som angeläget att personvalsinslag gjorde det möjligt för den enskilde väljaren att påverka vilka personer som väljs. Utredningen konstaterade dock att detta förutsätter att det finns fler kandidater på valsedlarna än de som ska utses till ledamöter genom valet. I utredningen analyserades vidare olika alternativ för att öka personvalsinslagets reella betydelse. Bland annat analyserades vad en sänkning av procentspärren eller minsta antal personröster i absoluta tal skulle innebära, varvid utredningen anförde följande.[703]

---

699 Det vill säga det handlar om personröster som gett genomslag, alltså kandidater som tack vare ett stort antal personer flyttats upp till valbar plats efter att ha anmälts på en plats som inte skulle ha medfört att kandidaten blev invald med det valresultat som gruppen fick.

700 Med lokal nivå avses i detta sammanhang val till kyrkofullmäktige, direktvalt kyrkoråd samt samfällda kyrkofullmäktige.

701 Se tabell 8.5 i SKU 2006:2 s. 172.

702 Jämfört med 2005 fanns det vid valen 2021 och 2025 bara val till kyrkofullmäktige på lokal nivå.

703 SKU 2006:2 s. 176 f. Som nämnts inledningsvis kom utredningens förslag inte att tas vidare direkt till kyrkomötet, men kom genom två motioner ändå att behandlas av organisationsutskottet vid kyrkomötet 2007. I sitt betänkande O 2007:5 framhöll organisationsutskottet betydelsen av att personvalsinslag blir en möjlighet för den enskilde väljaren att påverka vilja personer som väljs. Utskotten

Det finns många små församlingar och relativt många valkretsar i mindre pastoratssamfälligheter med ett begränsat antal röstande. Därför krävs i många fall endast en handfull röster för att få minst 3 procent av en nomineringsgrupps röster. I undantagsfall krävs endast en röst. Det är troligt att utformningen av bestämmelserna om personröster påverkar hur och i vilken utsträckning väljarna använder möjligheten att personrösta. Redovisningen ovan kan därför inte ses som en beskrivning av vad som skulle ha hänt om bestämmelserna om personröstning hade haft ett annat innehåll. Samtidigt torde det stå klart att om det inte finns några krav på ett visst antal personröster i absoluta tal så kan i vissa fall en enda personröst som ges av kandidaten själv medföra att han eller hon blir vald. Det var vid valen i församlingarna och samfälligheterna med enhetslistor 1 960 kandidater som valdes till ledamöter utan att ha fått någon enda personröst.

I likhet med Organisationsutskottet vid 2004 års kyrkomöte menar vi att det inte är tillräckligt att endast ha en procentspärr vid de lokala valen. Det ställer sig annorlunda vid kyrkomötesvalet där ingen nomineringsgrupp kan få något mandat med ett så begränsat antal röster som vid de lokala valen. Organisationsutskottet menade att det inte var rimligt att enbart ha en procentspärr på 5 procent eftersom det skulle medföra att enstaka personröster skulle få genomslag. Detta gäller naturligtvis i ännu större utsträckning om procentspärren sänks.

Istället för att sänka spärren på minst 20 personröster vid lokala val föreslår vi att varje väljare skall kunna avge högst tre personröster. Detta innebär att det fortfarande krävs stöd från en bredare grupp väljare än enbart en handfull för att personrösterna skulle kunna bli av betydelse. Samtidigt ökar möjligheterna att personröstningen får ett större genomslag. Det finns inget underlag för att göra en närmare bedömning av effekterna av vårt förslag. Det får dock förutsättas att en person som kommer i första hand för några väljare kommer i andra eller tredje hand för andra väljare. Eftersom antalet personröster tredubblas kan det tänkas få samma effekt som om spärren för personröster i absoluta tal minskades till en tredjedel.

Som konstaterats ovan har förändringen lett till att personröstningen fått ökat genomslag, samtidigt som det sammantaget är relativt få kandidater som väljs in enbart med stöd av personröster.

18.2.5 Tidigare behandling i kyrkomötet om valsedlar och valsedelsdistributionen

Både frågor rörande valsedlars utseende och valsedelsdistributionen har behandlats av kyrkomötet vid ett flertal tillfällen. Bland annat vid kyrkomötet 2007 då organisationsutskottet behandlade dels en motion om att införa en gemensam valsedel för varje val efter dansk modell, dels en motion om att ta bort förtryckta valsedlar och i stället införa en modell med gemensamma listor och en ”neutral valsedel”.[704] Båda motionerna avslogs, varvid organisationsutskottet i sitt betänkande angav igenkänningsfaktorn

hänvisade även till den omfattande utredning som gjorts i SKU 2006:2 i enlighet med det utskottet efterfrågat vid kyrkomötet 2005. Utskottet kom sammanfattningsvis att föreslå det som lagts fram av utredningen om att både ge väljarna möjlighet att lämna högst tre personröster och att vid val till kyrkomötet sänka spärren för när personligt röstetal fastställs från åtta till fem procent.

704 Se motion 2007:18 respektive motion 2007:84.

från de allmänna valen som skäl för att behålla nuvarande ordning med ”gruppspecifika” valsedlar.[705]

Även vid kyrkomötet 2013 avslogs en motion[706] 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.[707] Samma argument framfördes då organisationsutskottet såväl 2021 som 2022 föreslog avslog på två olika motioner vari det föreslogs att kyrkostyrelsen skulle ges i uppdrag att utreda möjligheten att införa ett valsystem med en gemensam valsedel för samtliga nomineringsgrupper.[708] Även vid kyrkomötet 2023 föreslog organisationsutskottet avslag på tre motioner som alla handlade om införande av någon form av enhetsvalsedel. Utskottet hänvisade återigen till vad som tidigare anförts angående vikten av igenkänning, samtidigt som utskottet anförde följande.

> I grunden finns en positiv inställning från utskottets sida att man i kyrkovalen skulle ha någon form av enhetlig valsedel för att på så sätt spara både på miljön och medlemmarnas pengar. Vidare skulle en enhetlig valsedel underlätta distributionen av valsedlar. Samtidigt ser inte utskottet att det finns skäl för Svenska kyrkan att gå före det offentliga i den här frågan, utan att det arbete som påbörjats av Valmyndigheten i stället nogsamt bör följas. [709]

Som konstaterats inledningsvis kom dock kyrkomötet genom att bifalla motion 2023:91 att gå emot organisationsutskottets förslag. Övriga motioner gällande enhetliga valsedlar avslogs dock i enhetlighet med organisationsutskottets förslag.

De skäl för enhetsvalsedlar som lyfts fram i de motioner där det föreslagits en ändring av valsedelssystemet, är relativt likartade. Det stora antalet valsedlar nämns som ett problem och ett resursslöseri. Ett annat återkommande motiv är valhemligheten och att denna kan säkerställas på ett bättre sätt med enhetsvalsedlar. I en av motionerna anförs till exempel att ”många väljare är rädda att någon ska se dem när de plockar valsedlar”.[710] Ett annat motiv som lyfts fram för enhetsvalsedlar är risken för köbildning vid röstningen med nuvarande system där alla väljare enskilt ska ta valsedlar bakom en avskärmad plats. Ytterligare ett återkommande argument för enhetsvalsedlar är risken för undangömda eller bortplockade valsedlar respektive risken för valfusk. Detta är något som lyfts fram även i motivtexterna till den bifallna motionen 2023:97 där motionären bland annat hänvisar till Valmyndighetens erfarenhetsrapport från de allmänna valen 2022, som redogörs för närmare nedan i avsnitt 18.3.2.

Som nämnts inledningsvis har frågan om enhetsvalsedlar också en nära koppling till frågan om valsedelsdistributionen. Detta är också en fråga som återkommande diskuterats på kyrkomötet ända sedan relationsändringen, där den konkreta frågan varit vem som egentligen ska bära ansvar för distributionen. Det stora antalet valsedlar som trycks tillsammans med det faktum att valsedlar ska levereras till alla Svenska kyrkans församlingar över hela landet gör att distributionsfrågan väcker engagemang och debatt. Oaktat vem som bär ansvar för distributionen krävs omfattande resurser i form av personal, lokaler och pengar för att det ska finnas valsedlar på alla röstmottagnings-

705 O 2007:5.
706 Motion 2013:48.
707 Se O 2013:4.
708 Se motion 2021:91 respektive O 2021:5 samt motion 2022:1 respektive O 2022:5.
709 O 2023:5.
710 Se motion 2023:71.

ställen när kyrkovalet äger rum. Från relationsändringen och fram till och med kyrkovalet 2021 var det nomineringsgrupperna som bar ansvar för distributionen. Vid kyrkomötet 2021 bifölls dock en motion om att ge kyrkostyrelsen i uppdrag att utreda möjligheten att ge *stiften* i uppdrag att ansvara för distributionen av valsedlar till kyrkomötet och stiftsfullmäktige. Innan kyrkostyrelsens utredning var klar bifölls dock en annan motion som medförde att det yttersta ansvaret för valsedelsdistributionen flyttades över till kyrkostyrelsen. Som nämnts ovan tillämpades denna ansvarsordning första gången vid kyrkovalet 2025.

18.3 Valsedlar i de allmänna valen

18.3.1 Gällande regelverk

I de allmänna valen finns det tre olika sorters valsedlar – att jämföra med två i kyrkovalen.[711] Utöver blanka valsedlar – som enbart innehåller information om vilket val som avses – finns det även två sorters partispecifika valsedlar. Det handlar dels om så kallade *partivalsedlar* som enbart innehåller parti- och valbeteckning och *namnvalsedlar*. De senare innehåller utöver parti-och valbeteckning även uppgifter om kandidater, på liknande sätt som namnvalsedlarna i kyrkovalet.[712] Valsedlarna är gula vid riksdagsval, blå vid val till regionfullmäktige och vita vid val till kommunfullmäktige och Europaparlamentet.[713] Valsedlarna är av samma storlek som i kyrkovalet, det vill säga storleken A6.[714]

På namnvalsedlarna ska kandidaternas namn anges i nummerordning och varje kandidat ska identifieras så att det framgår vem som avses, till exempel genom uppgifter om ålder, yrke eller titel och adress.[715] Vidare ska det finnas en ruta framför varje kandidat så att väljaren har möjlighet att lämna *en* särskild personröst.

Alla valsedlar som används i de allmänna valen tillhandahålls av den centrala valmyndigheten.[716] Det betyder att de tryckerier som Valmyndigheten upphandlar trycker och distribuerar de valsedlar som beställs. Beställningarna görs av Valmyndigheten, kommunernas valnämnder och av partierna själva genom länsstyrelsen.[717] *Namnvalsedlar* trycks och distribueras direkt till partierna allt eftersom de gör sina beställningar. Beställda valsedlar levereras till en adress per valsedel (beställning) och partiet får själva ordna med vidare distribution efter det. Partier som kandiderar till riksdagen kan ange en leveransadress per riksdagsvalkrets. Vid val till Europaparlamentet ansvarar dock valadministrationen för att namnvalsedlar distribueras och tillhandahålls i val- och röstningslokaler för de partier som fått mer än en procent av rösterna i något av de två senaste valen och som deltar med endast en namnvalsedel. När det gäller kostnaden för namnvalsedlar får partier som fick minst en procent av rösterna i något av de två senaste riksdagsvalen, eller som är representerade i aktuell kommun- eller

711 6 kap. 1 § vallagen.

712 Valsedlarna får även innehålla annan information som t.ex. vilken valkrets som valsedeln är avsedd för eller om det parti som valsedeln gäller för har registrerat sin partibeteckning och anmält kandidater, s.k. låst lista. Sedan 2018 års val får valsedlarna utöver partiets namn även innehålla en partisymbol.

713 5 § första stycket valförordningen (2005:874).

714 6 kap. 4 § vallagen.

715 6 kap. 3 § vallagen. Se även bilaga till valförordningen.

716 6 kap. 6 § vallagen.

717 Enligt 8 kap. 2 § måste det på alla röstmottagningsställen, förutom blanka valsedlar, finnas partivalsedlar för partier som vid något av de senaste två valen 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.

regionfullmäktige, gratis namnvalsedlar tryckta motsvarande tre gånger antalet röstberättigade i valområdet – den så kallade *fria kvoten.*[718]

18.3.2 Statlig översyn av valsedelssystemet

18.3.2.1 Inledning

Regeringen beslutade i februari 2025 att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté för att utvärdera och överväga förändringar av valsedelsystemet, inklusive att analysera för- och nackdelar med att övergå till ett system med gemensamma eller neutrala valsedlar.[719] Av utredningsdirektivet framgår att erfarenheter från senare år visar på behovet av en översyn av valsedelssystemet. Enligt Valmyndigheten behöver valsedelssystemet ses över i syfte att förenkla, förbättra och skapa ett mindre sårbart system som ökar säkerheten i svenska val samtidigt som det höga förtroende som finns för valgenomförandet bibehålls.[720] Av direktiven framgår att kommittén i sin utvärdering ska beakta såväl väljarnas som partiernas och valadministrationens intressen. Därutöver behöver systemets miljömässiga och ekonomiska konsekvenser analyseras, liksom de sårbarheter som är förknippade med produktion och distribution av valsedlar. Av väsentlig betydelse för utredningen är också att valen ska kunna genomföras på ett fritt och hemligt sätt utan otillbörlig påverkan eller manipulation av röstningsförfarandet.[721]

Enligt Valmyndigheten är många av de problem, utmaningar och incidenter som förekom vid valet 2022 kopplade till valsedelssystemet.[722] Bland annat var omkring två tredjedelar av de incidentrapporter som myndigheten tog emot vid valen 2022 relaterade till valsedlar. Enligt Valmyndigheten upplever väljarna att valhemligheten har stärkts som en följd av reformen med avskärmningar av valsedelställ, men att väljarnas upplevelse av hur väl valhemligheten skyddas påverkas negativt av behovet att förflytta sig öppet i vallokalen med valsedeln i handen från valsedelstället till valskärmen.

I direktiven hänvisas även till Valprövningsnämnden, som i sin erfarenhetsrapport från 2022 års allmänna val redovisat att ett stort antal av de överklaganden som lämnats in har koppling till valsedlar, varav en stor del av överklagandena hänför sig till saknade valsedlar samt långa köer vid valsedelsställen.[723] I rapporten framhålls även att arbetet inom valadministrationen succesivt har blivit mer komplext på grund av en

---

718 Se 6 kap. 8 §.

719 Se dir. 2024:24.

720 Redan efter de allmänna valen 2014 föreslog Valmyndigheten att valsedelssystemet skulle ses över i sin helhet, med sikte på ett förenklat och förbättrat system och att användningen av så kallade neutrala valsedlar särskilt borde övervägas. Myndigheten framhöll att neutrala valsedlar skulle kunna avhjälpa kritik mot röjd valhemlighet och otydlighet kring utläggning av valsedlar, minska kostnader och miljöbelastning samt leda till att röstningsprocessen blev enklare och likadan oavsett var och när väljaren röstar. Vidare anförde myndigheten att neutrala valsedlar skulle bidra till att ge partierna, oavsett storlek, tydligare och mer lika förutsättningar samt att beredskapen för extra val och genomförande av omval skulle förbättras. Valmyndighetens rapport 2015:1 Erfarenheten från valen 2014–2015 s. 18 f., Rapport2015 1, hämtad 2026-05-02. Se även dir. 2024:24 s. 9.

721 Dir. 2024:24 s. 6.

722 Myndigheten har även i remissvar över betänkandet från 2015 års vallagsutredning och departementspromemorian ”Stärkt skydd för valhemligheten” fört fram att det finns behov av en översyn av valsedelsystemet, se Ju 2016/07760 och Ju 2018/00824.

723 Av rapporten framgår att av sammanlagt 440 mottagna överklaganden avsåg 35 klagomål om att det har saknats valsedlar på röstmottagningsställen, medan omkring en tredjedel av klagomålen rörde köer vid röstmottagningsställena. I rapporten konstaterar Valprövningsnämnden att både Valmyndigheten och många kommuner bedömer att avskärmningar av valsedelsställ är huvudorsaken till köerna. Vidare anför nämnden att det är av yttersta vikt att förebyggande åtgärder vidtas inför kommande val.

komplicerad lagstiftning kring valsedlar, vilket ställer högre krav på utbildning av röstmottagare som numera måste kunna fullgöra flera roller i vallokalerna. I direktiven omnämns även att Riksrevisionen – i en granskning av valförfarandet i anslutning till Europaparlamentsvalet 2019 – rekommenderat att en bred översyn av valsedelsystemet genomförs i syfte att avgöra hur ett alternativt system skulle kunna utformas inför kommande val i Sverige.[724]

Enligt Valmyndigheten har även väljarna svårt att förstå valsedelssystemet och konsekvenserna av vilken typ av valsedel de använder. Valmyndighetens erfarenhet är också att det oftare än tidigare sker ändringar av kandidaternas valbarhet efter att kandidatlistorna lämnats in och valsedlarna tryckts, och att det påverkar väljarnas förutsättningar att förstå om en personröst blir giltig eller inte. Möjligheten för partier att ha flera listor kan också uppfattas som förvillande och försvårande för väljarna. Valmyndigheten lyfter även fram att befintligt valsedelssystem leder till utmaningar relaterat till produktion och distribution av valsedlar. I valen 2022 trycktes totalt över 710 miljoner valsedlar utifrån 3 605 olika unika listor. Valsedlarna levererades till partierna genom cirka 6 000 unika försändelser.[725]

Utredningen – som antagit namnet Valsedelskommittén – skulle till en början ha redovisat sitt uppdrag senast den 15 september 2025. Genom tilläggsdirektiv som beslutades den 19 juni 2025 utvidgades dock uppdraget och utredningstiden förlängdes till den 14 augusti 2026. Enligt tilläggsdirektivet ska kommittén utöver tidigare uppdrag även analysera ändamålsenligheten i reglerna gällande valbarhet.[726] Den 6 augusti 2026 beslutade regeringen om ytterligare tilläggsdirektiv.[727] Enligt tillägget ska kommittén nu även bedöma och redovisa hur ett alternativt valsedelssystem som bygger på gemensamma eller neutrala valsedlar kan utformas. Kommittén ska även beskriva vilka ändringar som krävs av det svenska valsystemet för att ett sådant ska kunna införas och redovisa en fullständig författningsreglering avseende ett alternativt valsedelssystem. Uppdraget har med anledning av tilläggsdirektivet förlängts och kommittén ska nu slutredovisa sitt uppdrag senast den 13 augusti 2027. Valsedelskommittén lämnade dock ett delbetänkande den 15 januari 2026. Delbetänkandet ger inte svar på frågan om kommittén i sitt slutbetänkande kommer föreslå någon förändring av valsedelssystemet eller inte. Däremot utvärderas nuvarande valsedelssystem nogsamt, varför det finns anledning att redogöra för delbetänkandet något mer ingående i avsnittet närmast nedan.

18.3.2.2 ”710 miljoner skäl till reformer” – SOU 2026:2

Som nämnts ovan lämnade Valsedelskommittén i januari 2026 sitt delbetänkande *710 miljoner skäl till reformer* (SOU 2026:2). I betänkandet lämnar kommittén – som de själva uttrycker det – ”förslag till samlade reformer av valsedelssystemet, vilka får

724 Granskningsrapporten Valförfarandet – valhemlighet, träffsäkerhet och godtagbar tid, RiR 2019:35, som gjordes i anslutning till Europaparlamentsvalet 2019. Enligt Riksrevisionen skulle ett förändrat valsedelssystem både kunna innebära en avsevärd lättnad i administrationen av röster och minska systemets miljöpåverkan. Valförfarandet – valhemlighet, träffsäkerhet och godtagbar tid (RiR 2019:35), hämtad 2026-05-02.

725 Se dir 2024:24 s. 6f.

726 Se dir. 2025:65. Av direktivet framgår att utredningen ska analysera konsekvenserna av och redovisa för- och nackdelar med att ändra reglerna om valbarhet för att förhindra att en person som kandiderar i val till kommun- eller regionfullmäktige i flera kommuner eller regioner blir valbar efter valdagen till följd av ändrad folkbokföring.

727 Dir 2026:87.

betydelse för mängden valsedlar och deras användning, men som inte direkt har med valsedelns utformning att göra."[728] I korthet innebär de samlade reformerna följande:

- Partivalsedlar (utan uppgifter om kandidater) avskaffas. I fortsättningen kommer det endast finnas blanka valsedlar och namnvalsedlar. Vidare föreslås att namnvalsedlar fortsättningsvis benämnas kandidatvalsedlar.[729]
- Valadministrationen får ensamt ansvar för att distribuera valsedlar till alla röstmottagningsställen. En viss begräsning införs gällande vilka partier som får delta med partispecifika valsedlar.
- Det införs krav för att partier ska få delta med namnvalsedlar i val – antingen att man fått en viss andel av rösterna vid föregående val alternativt att man samlat in tillräckligt med stödförklaringar.
- Partier som inte uppfyller kraven för att delta med namnvalsedlar kommer fortsatt kunna delta i val men inte med egna valsedlar. Väljare kommer i stället kunna rösta på dessa partier genom att använda blanka valsedlar.
- Partier som deltar med namnvalsedlar kommer endast kunna delta med en namnvalsedel per valkrets (inga parallella listor).
- Partier som deltar med namnvalsedlar måste anmäla samtliga kandidater för valet (inga öppna listor).

Enligt Valsedelskommittén syftar förslagen till att skapa förutsättningar för ett robustare valsedelssystem som är bättre för väljarna, partierna och valadministrationen. Enligt kommittén förväntas reformerna bland annat leda till att antalet valsedlar vid de allmänna valen till riksdag, region- och kommunfullmäktige kan minskas från cirka 710 miljoner till 270 miljoner.

Som nämnts tar kommittén inte ställning till frågan om det bör införas någon form av gemensam eller enhetlig valsedel, utan detta är en fråga utredningen avser att återkomma till i sitt slutbetänkande. Delbetänkandet innehåller dock en utvärdering av nuvarande valsedelssystem. I utvärderingen lyfts de huvudsakliga problemen med dagens valsedelssystem, varvid merparten är sådant som tidigare lyfts av bland annat Valmyndigheten och Riksrevisionen – så som framgår av utredningsdirektiven. Sammanfattningsvis har kommittén identifierat följande huvudsakliga problem med dagens valsedelssystem:

- **Mängden valsedlar**: Den stora mängden valsedlar är belastande både ur distributions- och miljösynpunkt. De många olika valsedlarna försvårar dessutom överblicken för väljarna och gör det svårare för röstmottagarna att hålla ordning och upptäcka saknade valsedlar. Vid valet till Europaparlamentet 2024 avsåg 70 procent av de rapporterade incidenterna valsedlar som hade flyttats, gömts eller tagits bort. Kommittén pekar även på flera säkerhetsrisker i det nuvarande systemet, bland annat att alla valsedlar inte hinner tryckas, att partiernas förvaring är svår att säkra och att valadministrationen saknar full kontroll över samtliga valsedlar.
- **Valsedelsavskärmningen**: Samtidigt som avskärmningen av valsedlarna lett till att väljarna upplever att valhemligheten förstärkts, är promenaden mellan valse-

728 I delbetänkandet behandlas även frågor om valbarhet och folkbokföring som en följd av det tilläggsdirektiv kommittén fick i juni 2025. Då detta är frågor som denna utredning inte behandlar, redogörs inte för dessa förslag.

729 Nedan kommer dock begreppet ”namnvalsedlar” användas, för att underlätta för läsaren, även om begreppet inte används i delbetänkandet.

delsavskärmningen och valbåset problematisk. Det finns en risk för att valhemligheten röjs under denna promenad. Vidare har problem med omfattande köer uppstått efter reformen med avskärmade valsedelsställ.

- **Utformningen av valsedlarna:** Dagens valsedelssystem brister i användarvänlighet och tillgänglighet, bland annat utifrån att valsedlarna är små, tunna och har liten text. Detta gör det både svårt för väljare att orientera sig bland valsedlarna i valsedelsställen och att endast ta en valsedel som dessutom ska stoppas ned i ett litet kuvert. Att texten är liten på valsedlarna gör det vidare svårt att läsa uppgifter om kandidater och att kryssa för rätt person vid personröstning. För personer som använder rullstol kan det vidare vara svårt att nå alla valsedlar i valsedelsställen. Det är också svårt, eller närmast omöjligt, för personer med grav synnedsättning att rösta självständigt med dagens valsedelssystem, både vad gäller att ta rätt valsedel, att markera personröst, försäkra sig om att rätt valsedel valts och att rätt kandidat markerats.

I delbetänkandet behandlas även alternativ till dagens valsedelssystem. Kommittén har studerat hur valsedlar utformas i ett antal europeiska länder och beskriver skillnaderna mellan neutrala och gemensamma valsedlar.

Neutrala valsedlar innehåller inga uppgifter om partier eller kandidater och används endast i ett fåtal av de studerade länderna, bland annat Finland och Estland, där röstningen enbart görs på kandidat. Eftersom det svenska valsystemet bygger på partival, med möjlighet till personröstning, skulle en neutral valsedel behöva anpassas till denna ordning.[730]

När det gäller gemensamma valsedlar bedömer kommittén att flera av de problem som relaterar till valsedelsfrågor skulle kunna lösas om det infördes gemensamma valsedlar.[731] Antalet valsedlar skulle minska kraftigt, från cirka 710 miljoner vid valet 2022 till omkring 25 miljoner. Distributionen skulle kunna hanteras helt av valadministrationen, vilket skulle minska miljöpåverkan och stärka kontrollen över valsedlarna.[732] Behovet av valsedelsställ och valsedelsavskärmning skulle också försvinna, vilket bedöms stärka valhemligheten, minska köbildning och eliminera incidenter med gömda eller borttagna valsedlar. Kommittén framhåller även att valsäkerheten skulle stärkas, att kandidater skulle kunna anmälas senare och att gemensamma valsedlar kan möjliggöra maskinell rösträkning.

Samtidigt pekar kommittén på vissa nackdelar. Ett införande av gemensamma valsedlar skulle innebära en betydande förändring av röstningsförfarandet och kräva omfattande informationsinsatser. Personröstningen skulle kunna påverkas negativt om kandidatnamn inte framgår av valsedeln. Det finns också en risk för något fler ogiltiga eller felaktigt markerade röster samt att rösträkningen blir mer tidskrävande än med dagens system, särskilt om inte maskinell rösträkning kan användas. Vidare måste partiernas ordning på valsedeln fastställas, vilket kan uppfattas som att vissa partier gynnas. Valsedlarna skulle inte heller kunna användas i partiernas kampanjarbete.

Som nämnts inledningsvis i detta avsnitt avser Valsedelskommittén att i sitt slutbetänkande återkomma vad gäller frågan om valsedlars utseende framöver. I och med det tilläggsdirektiv som getts utredningen i augusti 2026 har det även tydliggjorts att

730 Som exempel nämner kommittén att en sådan valsedel skulle kunna utformas så att den innehåller en ruta där val av parti görs samt en cirkel där val av kandidat görs, se SOU 2026:2 s. 150.

731 Se SOU 2026:2 s. 141 ff.

732 Som exempel nämner kommittén att det inte skulle vara möjligt för väljare att komma till en vallokal med en förmarkerad valsedel, vilket skulle minska risken för otillbörlig påverkan, SOU 2026:2 s. 145.

kommittén *ska* redovisa ett alternativt valsedelssystem samt vilka ändringar som krävs i vallagen för att införa ett sådant system. Kommittén konstaterar dock redan i delbetänkandet att det skulle förutsättas omfattande justeringar av nuvarande valsystem för att kunna införa gemensamma eller neutrala valsedlar.[733]

18.4 Internationell utblick

18.4.1 Valsedlar vid kyrkoval i de nordiska systerkyrkorna

De valsedlar som hittills använts i de norska valen liknar våra namnvalsedlar. Som redogjorts för ovan kommer dock kyrkovalen i Norge framöver att vara helt digitala, vilket medför att några pappersvalsedlar inte längre kommer att tryckas upp. I Finland är det endast direkta val på lokal nivå. Valsedlarna i de finska direkta kyrkovalen, det vill säga till lokal nivå, liknar de neutrala valsedlar som används i de allmänna valen, vilka redogörs för närmare nedan. I Danmark röstar medlemmarna endast till menighetsråden och detta val sker vid något som kan liknas en ”församlingsstämma” då en slags blank valsedel används.[734]

18.4.2 Allmänna val

Som redogjorts för inledningsvis i avsnitt 18.1 finns det olika typer av enhetliga valsedlar. Av länderna inom EU/EES-området använder en majoritet så kallade *gemensamma valsedlar*. Med detta menas att de partier som deltar i valet finns upptagna på en och samma valsedel. Av Valsedelskommitténs utredning framgår att nitton länder använder *gemensamma valsedlar* vid val till internationella parlament. På en gemensam valsedel anges samtliga partibeteckningar – och ibland även namnen på de som kandiderar för respektive parti. Vidare måste väljaren markera vilket parti och eventuell person som vederbörande röstar på. Exempel på länder som använder gemensamma valsedlar är Danmark, Nederländerna och Österrike. Åtta länder inom EU/EES – inklusive Sverige – använder *partispecifika valsedlar*. Med det sistnämnda avses att varje parti har en egen valsedel. Två länder – Finland och Estland – använder så kallade *neutrala valsedlar* som primär valsedel. En neutral valsedel innehåller inte några uppgifter om parti eller kandidat utan väljaren anger själv sitt val. Nedan visas några exempel på hur gemensamma eller neutrala valsedlar kan se ut.[735]

733 Som exempel handlar det om att uppgifter om vilka kandidater och partier som ställer upp i ett val behöver tillkännages på ett annat sätt än idag, då valsedeln inte längre blir bärare av sådan information. Även öppna listor behöver tas bort, utifrån att både gemensamma och neutrala valsedlar förutsätter att det är tydligt med som kandiderar för ett parti. Vidare skulle antalet kandidater behöva begränsas. För en närmare redogörelse över de behov av förändringar i vallagstiftningen som skulle behövas om ett nytt valsedelssystem införs se SOU 2026:2 s. 155 ff.

734 Island har ett helt annat valsystem och valgenomförande, vilket gör att de inte heller har valsedlar på motsvarande sätt. Se närmare ovan avsnitt 6.4.3

735 I SOU 2026:2 finns en närmare beskrivning av både de länder som redovisas här samt ytterligare några europeiska länder. Se s. 113 ff.

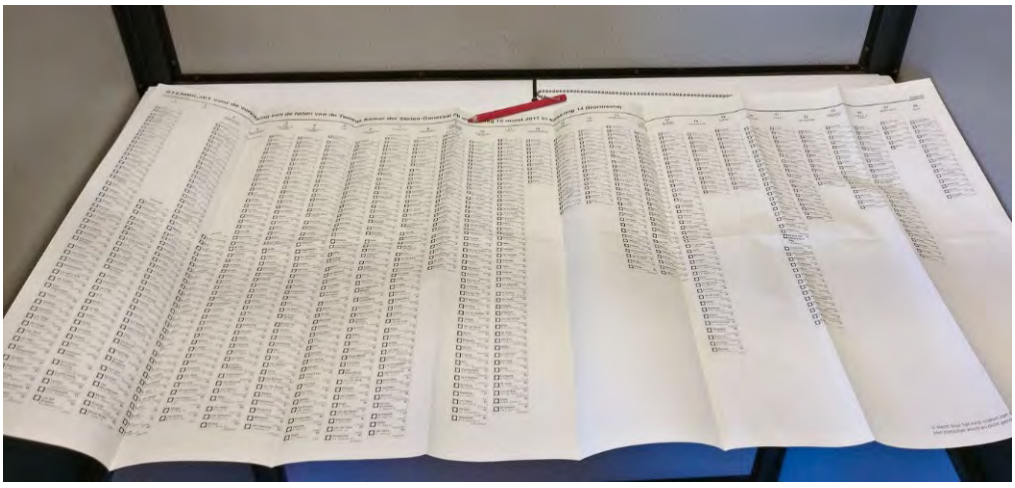
18.4.3 Exempel på gemensamma valsedlar

Figur 5. Valsedel Danmark



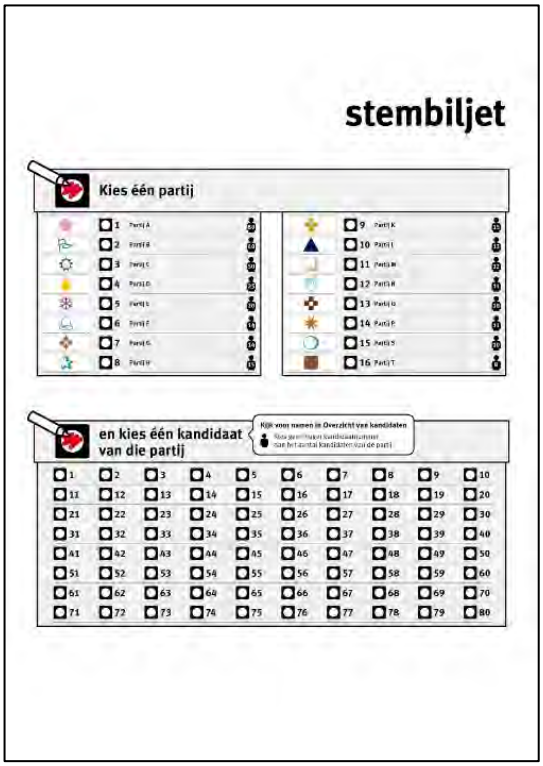
Fotograf/källa: Minnekon/Wikimedia commons.

Figur 6. Valsedel Nederländerna



Fotograf: 1Veertje/Wikimedia commons.

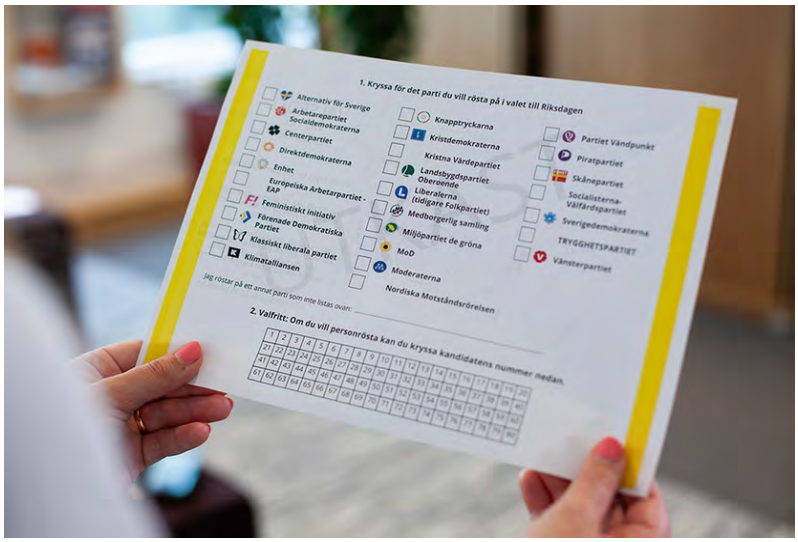
Figur 7. Förslag ny valsedel Nederländerna



Källa: © Ministerie van BZ.[736]

[736] Bild: © Ministerie van BZ, Ontwikkelen nieuw stembiljet | Rijksoverheid.nl.

Figur 8. Prototyp gemensam valsedel framtagen av Valmyndigheten[737]



Fotograf/källa: Fialotta Bratt/Valmyndigheten.

Figur 9. Prototyp gemensam valsedel framtagen av Valmyndigheten

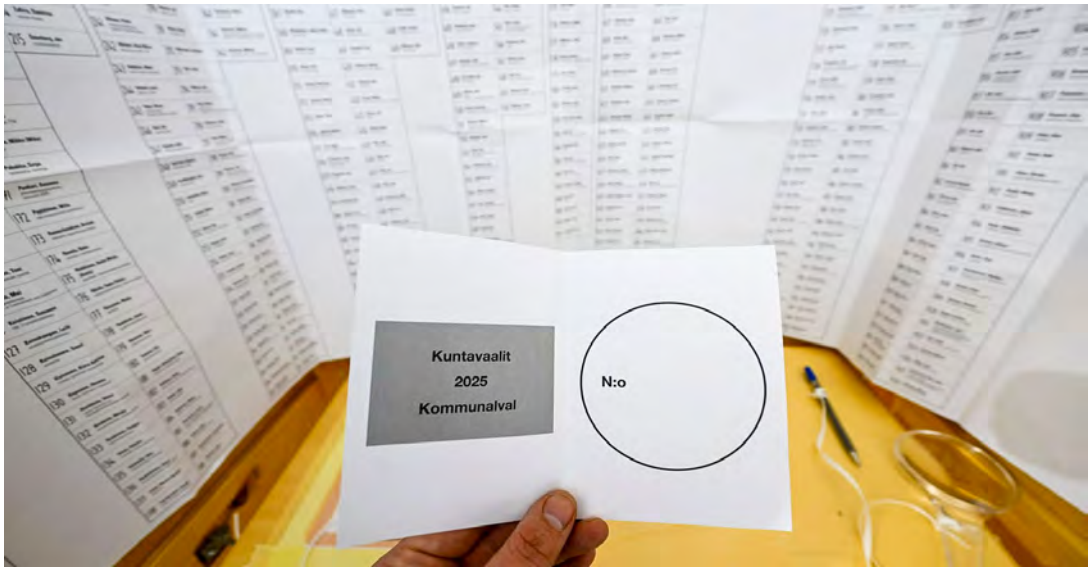


Fotograf/källa: Fialotta Bratt/Valmyndigheten.

737 Prototypen presenterades av Valmyndigheten vid Almedalsveckan 2023.

18.4.4 Exempel på neutrala valsedlar

Figur 10. Valsedel samt kandidatlistor, Finland



Fotograf: Vesa Moilanen.

Figur 11. Valsedel Estland



Fotograf/källa: Cloudy Design/Shutterstock.

18.5 Utvärdering av Svenska kyrkans nuvarande valsedelssystem – fördjupad problembild

18.5.1 Antalet valsedlar och dess miljöpåverkan m.m.

Som framgått ovan i avsnitt 18.2.2 trycktes det upp cirka 102 miljoner valsedlar till kyrkovalet 2025. Av dessa användes cirka 2,6 procent vid själva valen. Tillverkningen av valsedelspappret till kyrkovalet 2025 motsvarade cirka 900 träd. Utsläppen från tillverkningen uppgick till cirka 26 ton koldioxid.

Inför valet fraktades ungefär 3 600 försändelser med valmaterial ut till landets alla församlingar/pastorat, varav cirka 1 800 av dessa innehöll valsedlar. Den sammanlagda körsträckan för valsedlarna från tryckeri till valnämnderna var knappt 2 miljoner km, vilket motsvarar cirka 48 varv runt jorden. Att samtliga valsedlar inte kan transporteras ut vid ett och samma tillfälle beror på att de trycks i ”färgordning” och det finns inget tryckeri eller packcentral som klarar av att husera alla valsedlar för att kunna transportera ut dem vid ett och samma tillfälle. Så har det varit även vid tidigare val.

Såväl utvärderingarna efter kyrkovalet 2025 som tidigare valutvärderingar visar tydligt att valnämnderna upplever den stora mängden valsedlar som problematisk ur flera olika perspektiv. Särskilt framhålls att det är ett resursslöseri att stora mängder valsedlar måste kastas efter varje val. Många valnämnder upplever att resursslöseriet var än värre vid kyrkovalet 2025 mot tidigare val med anledning av den nya regleringen om att alla nomineringsgrupper fick lika många valsedlar.[738] Exemplen från valnämnderna är många, men en valnämnd uppgav till exempel att de fick 26 000 valsedlar men använde endast 1 000. Förutom att valnämnderna anför att det är ”miljöförstörelse och penningslöseri” med alla valsedlar som slängs vittnar man även om det merarbete det innebär för enheterna som måste se till att destruera alla oanvända valsedlar på ett korrekt och säkert sätt. Valnämnderna upplever även att det varit svårt att granska, packa om och distribuera ut alla valsedlar.

18.5.2 Beställning av valsedlar och bidragshantering

I samband med att kyrkostyrelsen fick i ansvar att distribuera ut alla valsedlar direkt till valnämnderna tydliggjordes att syftet med de valsedlar som beställdes och trycktes via kyrkostyrelsen var att de enkom skulle användas på röstmottagningsställena.[739] Nomineringsgrupper som inför valet önskade valsedlar till sitt eget valarbete fick således trycka upp dessa på egen hand. Trots kyrkostyrelsens förtydliganden inkom det under månaderna före valet ett flertal förfrågningar från både nomineringsgrupper och valnämnder angående nomineringsgruppers möjligheter att hämta ut valsedlar. Detta medförde att kyrkostyrelsen fick lägga ytterligare resurser på att tydliggöra vad som gällde. Av enkätsvaren från valnämnderna och nomineringsgrupperna framgår att det trots dessa förtydliganden funnits frågor rörande gruppernas möjligheter att hämta valsedlar och att det finns en önskan om att frågan utreds vidare till kommande val.

18.5.3 Distribution av valsedlar

Kyrkovalet 2025 var första gången som alla valsedlar distribuerades direkt från tryckeri till respektive valnämnd. En majoritet av valnämnderna upplever att själva mottagandet av valsedlar fungerade mycket bra. Däremot uppger ett flertal nämnder att postgången varit otillförlitlig och att leveranser av material generellt kommit sent eller

738 Se ovan avsnitt 18.2.1.
739 Se KS 2024-0090, PM Valsedelsdistributionen s. 11 samt KsSkr 2024:4.

inte alls. En generell fråga som uppmärksammades inför valet var vem som bär ansvar för att det blir rätt valsedlar som distribueras ut till alla vallokaler när en grupp av någon anledning behövt trycka nya valsedlar.[740] Tidigare, när valsedlarna distribuerades till nomineringsgrupperna, låg det på gruppens ansvar att plocka bort de ”felaktiga” valsedlarna och destruera dessa. Ansvarsfrågan förefaller fortsatt inte vara helt utredd. Det är vidare oklart om den nya ordningen ökat risken för fel eller inte. Även om det inte torde kunna leda till omval kan förtroendet för valet som sådant ifrågasättas om det till exempel finns olika valsedlar för en grupp i omlopp i en viss valkrets.

18.5.4 Valsedelsincidenter och ökad köbildning på grund av avskärmning av valsedlarna

Vid de senaste kyrkovalen har det rapporterats om undangömda eller försvunna valsedlar i valsedelsställen.[741] Detta är ett problem som kommit att öka sedan valsedlarna avskärmades. Förutom att avskärmningen av valsedlar förefaller leda till fler incidenter – som i värsta fall kan leda till omval – anförs i utvärderingarna efter de senaste valen att kravet på avskärmning lett till att det blivit svårare med lokaler för valet, utifrån att avskärmningen tar plats. Likaså riskerar avskärmningen att leda till köbildning.

18.5.5 Ändring av valsedlar

En omständighet som uppmärksammades särskilt vid 2025 års kyrkoval var att flera grupper hörde av sig till både stift och kyrkostyrelsen för att både försöka få till en ändring av den fastställda grupp- och kandidatförteckningen och en ändring av beställda valsedlar. Det har framför allt handlat om att grupper av olika skäl velat ta bort anmälda kandidater. Efter att grupp- och kandidatförteckningen fastställs av stiften går det dock inte att ändra i förteckningen. Flera grupper önskade då i stället att ändra i sina redan beställda valsedlar. Kyrkostyrelsens valkansli försökte – i likhet med vad man gjort vid tidigare val – i den mån det var praktiskt möjligt att tillmötesgå gruppers förfrågningar om att ta bort avlidna kandidater. Däremot ändrade man inte i valsedelsbeställningarna av andra anledningar. Detta hindrade dock inte grupperna från att själva trycka upp nya valsedlar, som de då själva fick ansvar för att distribuera ut till valnämnderna.[742] I dessa fall överensstämde valsedlarnas innehåll inte med den fastställda grupp- och kandidatförteckningen.

740 Se nedan avsnitt 18.5.5.

741 Förutom att det rapporterats om detta i enkätsvaren från valnämnderna har även ett antal överklaganden rörande försvunna valsedlar behandlats av Valprövningsnämnden efter 2025 års kyrkoval. Se t.ex. VN 2025-7, 2025-8 och 2025-13.

742 Det finns ingen statistik på hur många nomineringsgrupper som valde att trycka upp valsedlar på egen hand. Kyrkostyrelsens valkansli uppfattar dock att det – utifrån supportfrågor som inkom – att det sannolikt var ett flertal grupper som gjorde det.

19 Omval och övriga valfrågor

19.1 Inledning

I samband med kyrkovalet 2025 beslutade Svenska kyrkans valprövningsnämnd (nedan Valprövningsnämnden) om omval i tre olika val: valet till kyrkofullmäktige i Vittinge församling, valet till kyrkofullmäktige i Vårgårda pastorat respektive valet till stiftsfullmäktige i Skara stift, gällande Kullings valkrets.[743] Skälen för de båda omvalen på lokal nivå var likartade på så sätt att någon slutlig rösträkning inte kunnat genomföras på grund av att valmaterial/valsedlar förkommit.[744] Medan det förkomna materialet från Vittinge församling enbart berörde valet till kyrkofullmäktige var situationen annorlunda i Vårgårda pastorat. Där hade allt valmaterial av misstag destruerats innan något hunnit lämnas över till stiftet, vilket betydde att inga röster från pastoratet kunde tas med vid fördelningen av mandaten till stiftsfullmäktige eller kyrkomötet, vilket gjorde att även dessa val överklagades. Vid prövning av ifall det som hänt i pastoratet med fog påverkat valresultatet kom Valprövningsnämnden fram till att så var fallet gällandet valet till stiftsfullmäktige, men inte valet till kyrkomötet. Detta resulterade i att Valprövningsnämnden beslutade om omval till stiftsfullmäktige i Skara stift, såvitt avsåg den valkrets – Kullings valkrets – där Vårgårda pastorat ingår. Övriga valkretsar i stiftet berördes inte av omvalet. Omvalet ägde rum den 1 mars 2026, det vill säga knappt ett halvår efter ordinarie val. Då tre av valnämnderna i Kullings valkrets inte ville medverka till omvalet genomfördes valet i dessa valdistrikt av stiftet.[745]

En konsekvens av att det inte kunde genomföras någon slutlig rösträkning avseende de ovan nämnda valen till kyrkofullmäktige var att enheterna riskerade att stå utan beslutande organ vid mandatstart 1 januari 2026, utifrån att ett omval inte skulle hinna genomföras innan dess. För att lösa den uppkomna situationen beslutade stiftsstyrelserna i Uppsala respektive Skara stift att utse sittande ledamöter i kyrkofullmäktige respektive kyrkorådet, till interimsdelegerade respektive interimsstyrelse, till dess att nya ledamöter och ersättare utsetts vid ett omval.

Som nämnts tidigare har utredningen tagit del av olika erfarenheter från kyrkovalet 2025, så även frågor som relaterar till den omvalssituation som uppstod och konsekvenserna av denna. Med anledning av detta har utredningen valt att titta närmare på några av de bestämmelser i kyrkoordningen som rör överklagande av val respektive omval. Förutom frågor som direkt relaterar till överklagande av ett val samt följderna av ett omval redogörs även för den reglering som gäller för preliminär och slutliga rösträkning. Detta beror framför allt på att tidpunkten för när den slutliga rösträkningen är klar har betydelse för när överklagandefristen börjar löpa. Vikten av att ha ett slutligt valresultat så snart som möjligt är därtill viktigt utifrån att det preliminära valresultatet kan skilja sig relativt mycket från det slutliga, något som redan berörts ovan i avsnitt 16.3.2. Även bestämmelserna om omval och rösträkning i de allmänna valen behandlas, liksom översiktligt de regler som gäller för överklagande och omval inom norska kyrkan. Avslutningsvis görs en utvärdering av nuvarande bestämmelser i förhållande till de frågor som har berörts ovan.

743 Se VN 2025-10, 2025-11, 2025-12 samt 2025-14.

744 I Vårgårda pastorat kom allt valmaterial av misstag att destrueras innan det hunnit lämnas över till stiftet för slutlig sammanräkning medan ett plastomslag innehållandes samtliga valsedlar för valet till kyrkofullmäktige i Vittinge församling av okänd anledning förkom i samband med stiftets hantering av rösterna.

745 Stift tar över omval när valnämnder vägrar, Kyrkans tidning publicerad 2023-01-22, hämtad 2023-03-23.

19.1.1 Gällande bestämmelser om överklagande av val

Ett valresultat kan överklagas hos Valprövningsnämnden senast inom tio dagar efter att det slutliga valresultatet fastställts.[746] Enligt 38 kap. 93 § första stycket kyrkoordningen ska Valprövningsnämnden, vid prövningen av ett överklagande, upphäva ett val i den omfattning som det behövs och förordna om omval i den berörda valkretsen om det till exempel vid förberedande och genomförande av valet har förekommit en åtgärd som ett kyrkligt organ svarar för som avviker från föreskriven ordning. Omval kan också beslutas om någon hindrat röstningen, avgivna röster förvanskats eller om någon otillbörligen verkat vid valet på något annat sätt.[747] Ett omval ska dock enligt andra och tredje stycket ovan nämnda bestämmelse, förordnas endast ”om det med fog kan antas att vad som förekommit har inverkat på valutgången.” Med detta menas att om det vid en så kallad känslighetsanalys framgår att det som hänt – till exempel att röster inte kunnat räknas för att de försvunnit – har påverkat mandatfördelningen i valkretsen, finns det skäl för att besluta om omval. Kan rättelse åstadkommas genom förnyad sammanräkning eller någon annan sådan mindre ingripande åtgärd, ska dock nämnden i stället uppdra åt beslutsinstansen att vidta rättelse. Av fjärde stycket framgår vidare att ett omval till stiftsfullmäktige eller kyrkomötet endast avser det antal fasta mandat och utjämningsmandat som tilldelades den berörda valkretsen vid det upphävda valet. Ett omval gäller alltid en hel valkrets även om det fel som begåtts inte i sig kan kopplas till valkretsen som helhet.[748] Detta är en följd av att mandaten fördelas per valkrets.

Ett kyrkoval får överklagas av den som enligt röstlängden har rösträtt vid valet.[749] Med överklagande avses allt det som förekommit under valets genomförande och sammanräkning och som någon menar inte har skett i enlighet med regelsystemet för valet.[750]

19.1.2 Anmälan från stiftsstyrelsen till Valprövningsnämnden då för få ledamöter utsetts

Förutom att ett överklagande av ett val kan leda till omval, kan även en anmälan från stiftsstyrelsen till Valprövningsnämnden om att för få ledamöter utsetts leda till omval. Om färre än hälften av de ledamöter som ska väljas har utsetts är organet, så som redogjorts för ovan i avsnitt 12.2.9.1, inte beslutsfört. I en sådan situation måste ett omval hållas för att säkerställa att man får ett beslutsfört organ på plats. För att säkerställa att så sker stadgas i 38 kap. 88 § kyrkoordningen att i en sådan situation ska stiftsstyrelsen anmäla förhållandet till Valprövningsnämnden, som enligt 94 § ska upphäva valet och besluta om omval av samtliga ledamöter och ersättare. Både vid valen 2001 och 2009 har anmälningar från stiften med stöd av 88 § lett till omval.[751]

---

746 38 kap. 92 § första stycket 1 kyrkoordningen. Se även 15 kap. kyrkoordningen som handlar om Svenska kyrkans Valprövningsnämnd; dess uppgifter, sammansättning m.m.

747 Se 38. Kap 93 § första stycket punkterna 1–4.

748 Edqvist m.fl., Kyrkoordning för Svenska kyrkan 2022 med kommentarer och angränsande lagstiftning s. 665.

749 38 kap. 91 § första stycket kyrkoordningen.

750 Edqvist m.fl., Kyrkoordning för Svenska kyrkan 2022 med kommentarer och angränsande lagstiftning s. 660 f. När det gäller överklagande av beslut som har samband med kyrkovalet finns det särskilda bestämmelser för vem som både har rätt att överklaga samt inom vilken tid detta ska ske, se 38 kap. 91–92 §§.

751 Se VN 2001-11, 2001-17, 2009-21 och 2009-22. Nuvarande 88 § motsvarades vid 2001 års kyrkoval av 77 a § kyrkoordningen.

Från början gällde bestämmelsen endast om ett val verkligen ägt rum.[752] Genom ett tillägg som trädde i kraft den 1 januari 2004 kompletterades dock bestämmelsen så att en anmälan även ska göras om inget val har kunnat genomföras.[753] Till sin ordalydelse omfattar bestämmelsen inte de situationer som uppstod vid kyrkovalet 2025, det vill säga att ett val påbörjats men inte kunnat avslutas. Frågan har dock inte ytterst prövats av Valprövningsnämnden.

19.1.3 Följderna av ett omval

Som redogjorts för ovan ska omval alltid hållas i en hel valkrets, även om det fel som begåtts enbart kan kopplas till ett eller några få valdistrikt. Regleringen är densamma i kyrkovalet som i de allmänna valen vad gäller både i vilka situationer omval ska ske, omfattningen av omvalet liksom följderna av detsamma.[754] De mandat som är föremål för omval till stiftsfullmäktige eller kyrkomötet avser *endast* det antal fasta mandat och utjämningsmandat som tilldelades den berörda valkretsen vid det upphävda valet.[755] Detta betyder att det tidigare valet står kvar oförändrat utom såvitt avser den eller de berörda valkretsarna. Både fasta mandat och utjämningsmandat som har tilldelats valkretsen vid valet ska vid omvalet fördelas som om de vore fasta valkretsmandat. Vidare betyder detta att ledamöter som redan är invalda i andra valkretsar kommer att bortses från vid beräkningarna för att utse ledamöter i omvalet.[756] I de allmänna valen finns det tydligt reglerat att de ledamöter som utsetts vid det ordinarie valet sitter kvar till dess att omvalet ägt rum och nya ledamöter kommit på plats, medan så inte är fallet i kyrkoordningen.[757] Samma princip gäller dock inom Svenska kyrkan men är endast reglerat i förhållande till indirekt valda.[758]

I huvudsak ska ett omval gå till på samma sätt som det ordinarie valet. Följderna skiljer sig dock något åt beroende på om omvalet är en följd av ett överklagande eller en anmälan från stiftsstyrelsen. För det fall stiftsstyrelsen gjort en anmälan enligt 38 kap. 88 § kyrkoordningen ska nomineringsprocessen – både vad gäller att registrera grupper och kandidater – öppna upp igen. Detta är en följd av att bestämmelsen i 88 § tar sikte på situationer när ett val överhuvudtaget inte kunnat genomföras eller där det inte har kunnat utses tillräckligt många ledamöter så att fullmäktige blir beslutsfört. Vid ett omval efter ett överklagande ska dock inte nomineringsprocessen öppna upp igen, utan omvalet utgår ifrån de grupper och kandidater som var anmälda vid det ordinarie valet.

752 Se VN 2001-12. I det fallet anmälde en stiftsstyrelse att det inte kunnat genomföras något val till kyrkofullmäktige eftersom ingen grupp anmält några kandidater. Nämnden konstaterade då att 88 § till sin ordalydelse inte var tillämplig då inget val kunnat hållas.

753 Se SvKB 2003:9.

754 Se vidare nedan avsnitt 19.3.

755 38 kap. 93 § fjärde stycket.

756 Se VN 2026-05 där Valprövningsnämnden tydliggjorde att både fasta mandat och utjämningsmandat som tilldelats valkretsen vid omvalet fördelas som om de vore fasta valkretsmandat. Jfr prop. 2017/18:38 s. 67 f.

757 Se vidare nedan avsnitt 19.3.1.

758 Av 4 kap. 9 § kyrkoordningen framgår att om valet till kyrkofullmäktige upphävts och omval har ägt rum eller om rättelse har vidtagits genom förnyad sammanräkning och mandatfördelningen därvid har ändrats, upphör uppdragen för de ledamöter och ersättare i kyrkorådet som har valts av fullmäktige, två månader efter att omvalet eller sammanräkningen ägt rum. Enligt andra stycket ska vidare fullmäktige – när omvalet eller sammanräkningen har avslutats – förrätta nytt val av ledamöter och ersättare för återstoden av tjänstgöringstiden.

19.1.4 Valprövningsnämndens beslut om omval i en hel valkrets till stiftsfullmäktige

Som nämnts ovan beslutade Valprövningsnämnden om omval i tre olika val efter kyrkovalet 2025. Två av valen var på lokal nivå, medan ett omval gällde val till stiftsfullmäktige i Skara stift. Omvalet till stiftsfullmäktige gällde inte hela stiftet utan endast en valkrets. I nämnda valkrets ingick fyra lokala enheter, vilket betydde att det var fyra olika valnämnder som genom beslutet från Valprövningsnämnden fick i uppdrag att genomföra ett omval. En av dessa enheter var Vårgårda pastorat där allt valmaterial, inklusive alla valsedlar, av misstag förstörts.

Efter Valprövningsnämndens beslut inkom en skrivelse till kyrkostyrelsen från övriga tre valnämnder som berördes av omvalet, där nämnderna framförde att de inte avsåg att medverka vid omvalet. Som skäl anfördes att de ansåg att Valprövningsnämndens beslut om omval i hela valkretsen var felaktigt och att ett omval var en alltför ingripande åtgärd. Nämnderna menade att det var obestridligt att omval skulle hållas i Vårgårda pastorat där allt valmaterial olyckligt destruerats, men att det var såväl olyckligt som odemokratiskt att riva upp valresultatet för hela valkretsen, utifrån att valet i valkretsen i övrigt gått till på ett korrekt sätt. Valnämnderna menade att bestämmelsen i 38 kap. 93 § inte behövde tolkas som att omval ska ske i hela den berörda valkretsen, utan att ett omval endast borde kunna avse den enhet där ”felet” förevarit. Valnämnderna framförde vidare att de såg risker med ett omval i hela valkretsen, så som ett lågt valdeltagande och att ett omval riskerade att påverka trovärdigheten för Svenska kyrkan i allmänhet.[759] Skrivelsen besvarades av kyrkostyrelsen som klargjorde att Valprövningsnämndens beslut om omval i hela valkretsen skulle följas av samtliga berörda. Trots detta lyckades man inte nå en lösning som gjorde att valnämnderna medverkade till omvalet, utan detta genomfördes i stället av Skara stift den 1 mars 2026.[760]

19.2 Preliminär och slutlig rösträkning i kyrkoval

Efter att vallokalerna stängt på valdagen ska den *preliminära rösträkningen/sammanräkningen* påbörjas.[761] Detta ska ske omedelbart efter att röstningen förklarats avslutad och alla förtidsröster som levererats till vallokalen tagits om hand.[762] Det vill säga alla valkuvert som ska läggas i valurnan ska ha lagts ner i den innan valförrättarna börjar räkna rösterna. Rösträkningen ska genomföras utan avbrott och såväl den preliminära som den slutliga sammanräkningen är offentlig för var och en att ta del av.[763] När den preliminära sammanräkningen är avslutad ska allt material från rösträkningen omgående transporteras till valnämnden.[764] Det är valnämndens ansvar att se till så att den får in samtliga handlingar och att dessa förvaras på ett säkert sätt innan materialet vidarebefordras till stiftsstyrelsen för den slutliga rösträkningen.[765]

---

759 KS 2025-1793:5.

760 Se Slutrapport kyrkoval 2025 s. 30 f.

761 Båda begreppen används synonymt i utredningen. Båda begreppen förekommer också i kyrkoordningen. I de allmänna valen används endast begreppet *rösträkning,* vilket utredningen förordar ska bli det begrepp som används i det nya kapitel 38 som utredningen föreslår ska träda i kraft den 1 januari 2031.

762 Förtidsröster som levereras till en vallokal får hanteras även tidigare under valdagen om det finns möjlighet till detta.

763 Se 38 kap. 58 kap. kyrkoordningen. Detaljerade bestämmelser om den preliminära sammanräkningen finns i 61–62 §§ SvKB 2024:2.

764 Vid mottagande ska kassarna med valmaterial kontrolleras och kvitteras så att allt material finns med.

765 38 kap. 58 § kyrkoordningen.

Det är stiftsstyrelsen i respektive stift som gör den slutliga rösträkningen av valresultatet till samtliga val och även räknar personröster. Vid den slutliga sammanräkningen kontrolleras alla röster och stiftet omhändertar även de förtidsröster som inte kunnat hanteras på lokal nivå. Till exempel skickas alla brevröster direkt till stiften. Likaså får inte förtidsröster transporteras över en valnämnds ansvarsområde för att levereras till rätt valdistrikt inför den preliminära rösträkningen, utan sådana förtidsröster ska skickas direkt till det stift som omfattar den församling där väljaren är röstberättigad.[766] Stiftsstyrelsen fördelar även mandaten mellan nomineringsgrupperna och utser ledamöter och ersättare i fråga om val till stiftsfullmäktige och kyrkofullmäktige. Däremot är det kyrkostyrelsen som fördelar mandaten och utser ledamöter och ersättare till kyrkomötet.[767] Det finns ingen fastslagen tid varken för hur snabbt den slutliga rösträkningen behöver påbörjas eller hur snart den måste vara avslutad.

19.3 Omval och rösträkning i allmänna val

19.3.1 Omval

Bestämmelserna om omval i kyrkoordningen vilar på det som gäller inom det allmänna. Det vill säga även inom det allmänna ska omval komma till stånd om något som hänt vid valet kan antas ha påverkat valutgången. Vidare ska ett omval alltid avse en *hel* valkrets. Likaså omfattar omvalet endast det antal fasta mandat och utjämningsmandat som tilldelades den berörda valkretsen vid det upphävda valet.[768] En skillnad, gentemot kyrkoordningens reglering är dock att det i 3 kap. 12 § regeringsformen finns ett förtydligande om att den som förordnats till riksdagsledamot utövar sitt uppdrag även om valet har överklagats. Om sedan någon annan förordnats till ledamot eller ersättare med anledning av överklagandet, gäller det beslutet så snart det val eller den sammanräkning har avslutats som ledamoten eller ersättaren blivit förordnad genom. En liknande bestämmelse finns i 15 kap. 10 § vallagen för ledamöter och ersättare som utsetts till kommun- eller regionfullmäktige. Ändras valet, intar en ny ledamot sin plats så snart ändringen har kungjorts. Skulle situationen vara sådan att man genom valet inte kunnat utse tillräckligt många ledamöter för att ett organ ska vara beslutsfört ska enligt 14 kap. 27 § vallagen omval äga rum. I en sådan situation framgår det av 5 kap. 9 § andra stycket kommunallagen att mandattiden för ledamöter och ersättare i fullmäktige – det vill säga kommunfullmäktige eller regionfullmäktige – förlängs till dess att omvalet har avslutats. Det finns således en slags ”kontinuitetsprincip” inbyggd i det allmänna systemet som säkerställer att en kommun eller region aldrig ska kunna stå utan beslutande organ efter ett val. Samma princip finns för riksdagen genom bestämmelsen i 3 kap. 10 § regeringsformen varav det framgår att ”[v]arje val gäller för tiden från det att den nyvalda riksdagen har samlats till dess den närmast därefter valda riksdagen samlas.”[769]

I de allmänna valen finns det även bestämmelser om hur snart ett omval ska ske. Av 1 kap. 3 § vallagen framgår att ett omval ska hållas så snart det kan ske och senast inom tre månader efter beslut om omval. Den nyvalda riksdagen samlas enligt 3 kap. 10 § regeringsformen andra stycket på den femtonde dagen efter valdagen, dock tidigast

766 49 § SvKB 2024:2.
767 Se 38 kap. 59 § respektive 72–73 §§ SvKB 2024:2.
768 Se 15 kap. 13 § vallagen. Se även prop. 2017/18:38 s. 67 f.
769 En liknande princip råder även för regeringen. Se 6 kap. 11 § regeringsformen.

på den fjärde dagen efter det att valresultatet har kungjorts.[770] Mandatperioden för ledamöter och ersättare i kommun- och regionfullmäktige väljs dock enligt 5 kap. 9 § kommunallagen för fyra år räknat från den 15 oktober valåret. Detta innebär att ett eventuellt omval inte skulle hinna genomföras innan den nya mandatperioden inleds. Denna situation har emellertid lösts genom att mandatperioden för sittande ledamöter i sådana fall förlängs till dess att omvalet har avslutats.

19.3.2 Preliminär och slutlig rösträkning

Rösträkningen i de allmänna valen skiljer sig något åt jämfört med kyrkovalen. Rösträkningen sker nämligen i tre steg; en preliminär rösträkning i vallokal på valnatten, en fortsatt preliminär rösträkning hos valnämnden onsdagen efter valet och en slutlig rösträkning hos länsstyrelserna. Rösträkningen innebär att alla röster räknas åtminstone två gånger. All rösträkning är – liksom i kyrkovalet – offentlig.

Efter att vallokalerna stängt på valdagen räknas där de röster som tagits emot på valdagen och de förtidsröster som kommit till vallokalen under dagen. Rösträkningen sker för varje val för sig om val skett till flera beslutande församlingar.[771] Personröster räknas inte på valnatten. För att röstmottagarna ska hinna räkna fram ett preliminärt valresultat innan det är alltför sent räknas och rapporteras endast rösterna för de partier som förväntas kunna få mandat. Övriga partier som anmält sig till valet räknas gemensamt och rösterna redovisas först var för sig vid den slutliga rösträkningen. När rösträkningen är klar – och det preliminära resultatet inrapporterat i Valmyndighetens system – överlämnas alla valsedlar till valnämnden i kommunen. Kommunens valnämnd lämnar därefter som senast på måndagen över rösterna till länsstyrelsen för den slutliga rösträkningen.[772]

De förtidsröster som inte hunnit transporteras till rätt vallokal under valdagen räknas i valnämndens preliminära rösträkning eller den så kallade ”onsdagsräkningen”. Det rör sig främst om brevröster och röster från ambassader samt förtidsröster som lämnats i andra kommuner under valhelgen.[773] Vid behov kan rösträkningen förlängas till torsdagen. När den preliminära rösträkningen är avslutad ska valnämnden omedelbart transportera samtliga röster och nämndens protokoll till länsstyrelsen som gör den slutliga rösträkningen.[774] Kommunens valnämnder överlämnar således röster till länsstyrelsen vid minst två olika tillfällen.

Den slutliga rösträkningen hos länsstyrelsen är också offentlig och ska göras utan dröjsmål. Om det har hållits val till riksdagen samtidigt med annat val, ska valet till riksdagen alltid räknas först.[775] Den slutliga rösträkningen påbörjas alltid måndagen efter valdagen. Detta innebär att den preliminära och den slutliga rösträkningen delvis sker parallellt i och med den så kallade ”onsdagsräkningen”. Länsstyrelsen bedömer och räknar samtliga röster en gång till. Dessutom räknas och registreras personröster.

---

770 Vidare framgår det av samma bestämmelse första stycket att varje val gäller för tiden från det att den nyvalda riksdagen har samlats till dess den närmast därefter valda riksdagen samlas. Den angivna perioden kallas enligt regeringsformen för ”valperioden”. Emellertid används även ordet ”mandattid” för ledamöternas uppdragstid.

771 Vid val till Europaparlamentet finns det endast ett val att räkna.

772 Johansson S, Valrätt – en introduktion till den rättsliga regleringen av de allmänna valen, s. 113 ff.

773 12 kap. 1 § vallagen. Se även Johansson S, Valrätt – en introduktion till den rättsliga regleringen av de allmänna valen, s. 115.

774 12 kap. 7 § vallagen.

775 13 kap. 1 § vallagen.

Länsstyrelsen brukar bli klar med sin rösträkning för valet till riksdagen i slutet av veckan efter valet.[776]

19.4 Bestämmelser om omval i norska kyrkan

Bestämmelserna i norska kyrkan om omval skiljer sig en del från regelverket i Svenska kyrkan, med den stora skillnaden att det inte finns något oberoende organ som prövar ett överklagande. I stället är det kirkerådet – motsvarande kyrkostyrelsen – som ensam har mandat att beslut om omval. Omval ska hållas om kirkerådet finner ett val ogiltigt.[777] Vidare kan kirkerådet även besluta om omval vid extraordinära händelser som hindrat en väsentlig del av väljarna från att rösta. Det är vidare kirkerådet som bestämmer de närmare detaljerna för hur omvalet ska genomföras.[778] En väljare har möjlighet att överklaga ett val – både förberedelserna och själva genomförandet. Även förtroendevalda och registrerade nomineringsgrupper kan klaga.[779]

För det fall ett omval ska hållas innan ett nytt menighetsråd, kirkeråd eller bispedømmeråd har tillträtt, förlängs mandatperioden för de sittande medlemmarna till dess att omvalet är klart och nya ledamöter utsetts. Om ett omval däremot ska hållas efter att ett nytt råd redan har tillträtt, får de nytillträdda ledamöterna sitta kvar till dess att omvalet ägt rum och eventuella nya ledamöter utsetts.[780]

19.5 Utvärdering av nuvarande bestämmelser

19.5.1 Anmälan till Valprövningsnämnden

Som framgått ovan i avsnitt 19.1.2 finns det en bestämmelse i 38 kap. 88 § som möjliggör för stiftsstyrelsen att i vissa fall anmäla till Valprövningsnämnden att man inte har kunnat tillsätta mandat efter ett val. Valprövningsnämnden ska vid en sådan anmälan alltid besluta om omval. Bestämmelsen är tillämplig om mindre än hälften av det bestämda antalet ledamöter har blivit utsett vid val till kyrkofullmäktige eller stiftsfullmäktige liksom ifall inte något val överhuvudtaget har kunnat genomföras. Med en teleologisk tolkning av bestämmelsen torde den kunna tillämpas även då ett val påbörjats men inte kunnat avslutas – så som var fallet både i Vårgårda pastorat och Vittinge församling efter kyrkovalet 2025. Då det inte finns någon praxis råder dock osäkerhet rörande hur Valprövningsnämnden skulle tolka nämnda bestämmelse. I såväl Vårgårda pastorat som Vittinge församling inkom överklaganden. Om så inte hade skett hade dock stiften varit tvungna att agera för att uppmärksamma Valprövningsnämnden på att det efter valet fanns lokala enheter där det inte kunnat tillsättas några mandat. För det fall stiften gjort en anmälan råder osäkerhet rörande om – och på vilket sätt – Valprövningsnämnden skulle agerat, både vad gäller tolkningen av 88 § och den följdhänvisning som finns till 94 §. I 94 § stadgas att vid en anmälan enligt 88 § ska omval hållas. Vidare framgår det av hänvisningar till 94 § i andra bestämmelser i 38:e kapitlet att man vid omval enligt 94 § ska öppna upp nomineringsprocessen igen. Detta betyder att det inför omvalet ska gå att anmäla både nya

776 De allmänna valen 2022 ägde rum den 11 september. Den 17 september fanns ett slutligt valresultat gällande valet till riksdagen, se Fördelning av mandat i riksdagen och fastställande av vilka kandidater som har valts till ledamöter och ersättare, hämtad 2026-05-10.
777 Kirkevalgreglene § 15–4.
778 Kirkevalgreglene § 15-5.
779 Kirkevalgreglene § 14-1 och 14-2.
780 Kirkevalgreglene § 15–6.

grupper och kandidater, vilket får ses som en naturlig rättsföljd i de fall det saknas kandidater i en valkrets. Den situation som förelåg i Vårgårda respektive Vittinge församling var dock annorlunda. Där fanns det tillräckligt med kandidater för att tillsätta samtliga mandat i valkretsen. Om nomineringsprocessen hade behövt öppna upp igen hade detta enbart medfört en extra arbetsbelastning på såväl nomineringsgrupperna som valorganisationen. Därtill hade omvalsprocessen tagit än längre tid och kostat mer pengar.

19.5.2 Avsaknad av tidsgränser och rättsliga följder vid ett omval

Kyrkoordningen innehåller inga tidsgränser för hur snabbt rösterna efter ett val ska vara slutligt räknade. Det finns heller inga tidsgränser för hur snart ett omval ska ske, så som det gör inom det allmänna. Som redogjorts för ovan i avsnitt 19.2 påbörjas den preliminära rösträkningen direkt efter att vallokalerna stängt. Detta gör att den preliminära rösträkningen för de allra flesta är klar någon gång under sen valdagskväll. Rösterna transporteras därefter till stiften för slutlig sammanräkning. Eftersom det inte finns några tidsgränser varken för hur snart stiften behöver komma i gång med den slutliga rösträkningen eller när den måste vara klar, varierar det något mellan stiften när de räknat färdigt alla röster. Tidsåtgången påverkas också av hur många röster stiften har att räkna, liksom av resurstillsättning med mera.

Det är ett faktum att det slutliga valresultatet ofta skiljer sig något åt från det preliminära, både sett till valdeltagande som resultatet som sådant. Av den anledningen är det av vikt att ett slutligt resultat kan offentliggöras så snart som möjligt, för att inte riskera att preliminära uppgifter börjar betraktas som ”korrekta”. Avsaknaden av tidsgränser för när den slutliga rösträkningen ska vara klar riskerar också att skjuta fram ett eventuellt beslut om omval eller omräkning i och med att överklagandefristen är kopplad till när hela valet avslutats. Efter kyrkovalet 2025 kom Valprövningsnämndens beslut om omval den 11 november 2025. Omvalet genomfördes därefter den 1 mars 2026, det vill säga drygt tre månader efter Valprövningsnämndens beslut och cirka ett halvår efter det ordinarie valet. Då det inte finns någon tidsgräns för när ett omval som senast ska äga rum, hade omvalet kunnat genomföras än senare.

20 Överväganden och förslag – valgenomförandet

20.1 Inledning

Svenska kyrkan har på egen hand administrerat sju kyrkoval sedan relationsändringen år 2000. Under den här tiden har mycket hänt i samhället i stort, inte minst när det kommer till digitalisering. Internets påverkan på både individ och samhälle har blivit större än vad de flesta kunde ana när internet började introduceras för den bredare allmänheten strax innan år 2000. Den digitala delaktigheten i Sverige är i dag hög och den digitala tekniken påverkar det mesta i samhället. Detta märks också i förhållande till arbetsprocesser som rör kyrkovalets genomförande. Kyrkovalet 2025 genomfördes med stöd av 18 olika system som användes för olika delar av valprocessen. Som redogjorts för ovan i avsnitt 17.8 bedriver kyrkostyrelsens valkansli ett kontinuerligt arbete med att genom digitala lösningar effektivisera och förenkla genomförandet av kyrkovalen. Utvärderingar från de senaste kyrkovalen visar också att det finns både en förhoppning och förväntan om att nya digitala lösningar ska bidra till att valet kan genomföras på ett ännu effektivare och förenklat sätt.

Samtidigt som den digitala utvecklingen gått framåt har utmaningarna med att genomföra ett kyrkoval delvis förändrats. Erfarenheter från de senaste kyrkovalen visar på stora utmaningar som bland annat beror på en förändrad postgång, att fler väljare förtidsröstar och att det finns de som på ett otillbörligt sätt försöker påverka valet genom att till exempel ”gömma undan” valsedlar. Om inte valgenomförandet anpassas utifrån de utmaningar som finns riskerar det att på sikt leda till att legitimiteten för valet påverkas. Detta skulle i sin tur kunna rubba förtroendet för hela den demokratiska strukturen. Därtill står Svenska kyrkan inför generella utmaningar framåt som hela organisationen behöver ta ansvar för. Svenska kyrkans resurser är inte oändliga varken sett i pengar eller personal eller ideellas engagemang. Svenska kyrkan har också ett särskilt ansvar för att värna skapelsen genom att försöka minska sin egen klimatpåverkan och att använda jordens resurser på ett ansvarsfullt sätt.

Utredningen kan konstatera att det som tidigare varit en ändamålsenlig ordning för hur kyrkovalen genomförs inte längre är det i alla delar. De utmaningar som finns kommer inte lösas av sig självt, utan det sätt varpå kyrkovalen genomförs behöver i vissa delar förändras. Utredningens slutsatser är att det nu och framåt finns goda förutsättningar till förändring utan att ge avkall på de grundläggande valprinciperna om ett säkert, fritt och hemligt valförfarande. Genom ett förändrat valgenomförande som föreslås genomföras i två steg – där vissa ändringar träder i kraft inför valet 2029 och andra inför valet 2033 – ser utredningen att valet kommer blir mer tillgängligt för de allra flesta väljarna. De större ändringar som föreslås – digital förtidsröstning, gemensamma valsedlar och att brev- och budröstning försvinner – omhändertar vidare de riskfaktorer som uppmärksammats vid de senaste valen. Samtidigt bedöms de föreslagna förändringarna medföra besparingar av både personalresurser och ekonomiska medel. Därutöver förväntas förslagen bidra till att kyrkovalen kan genomföras på ett mer hållbart och resurseffektivt sätt.

Nedan redovisas utredningens förslag kopplat till respektive kapitel ovan som rör valgenomförandet. Konsekvenserna av de olika förslagen redovisas dock samlat i avsnitt 20.7–20.9.

20.2 Ett förändrat sätt att förtidsrösta i kyrkovalet

Utredningens förslag: Förtidsröstning i lokal ska finnas kvar över kyrkovalet 2029 för att därefter ersättas med digital förtidsröstning till kyrkovalet 2033. Redan till kyrkovalet 2029 ska dock möjligheten att brev- och budrösta tas bort. Samtidigt införs en möjlighet för väljare som på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller ålder inte själva kan ta sig till ett röstmottagningsställe att beställa ambulerande röstmottagning. Detsamma gäller för väljare som är intagna på någon form av inrättning som gör att väljaren inte kan rösta på annat sätt. Till kyrkovalet 2033 ska det även införas en möjlighet för väljare som till exempel saknar e-legitimation att besöka en pastorsexpedition eller liknande där väljaren kan få hjälp att förtidsrösta digitalt.

Skälen för förslaget

Inledning

Mycket har hänt på det digitala området sedan relationsändringen år 2000 och utvecklingen är ständigt pågående. Samhället blir alltmer digitaliserat och det finns såväl en förväntan som en förhoppning från många om att digitala lösningar ska förenkla olika processer. Denna förväntan finns även när det kommer till hur kyrkovalet ska genomföras. Kyrkovalet vilar redan i dag på en rad olika system och digitala processer även om själva röstningsförfarandet fortfarande är pappersbaserat. Till exempel har registrering av lokaler och beställning av valsedlar sedan länge skett i olika digitala system. Vid det senaste valet 2025 kunde även kandidatanmälningar lämnas helt digitalt och till kyrkovalet 2029 planerar kyrkostyrelsen för att införa digitala röstlängder.

Det sätt varpå kyrkovalet genomförts under början av 2000-talet och en bra bit in på 2010-talet har på många sätt fungerat väl. Rapporter från de senaste valen visar dock att något hänt. Ökningen av andelen ogiltiga röster på grund av en förändrad postgång, liksom brev- och budröster som ogiltigförklaras för att bevittningskravet inte är uppfyllt, oroar. Det rapporteras också om en ökad arbetsbelastning på både stift och lokal nivå, inte minst på grund av att fler väljare än tidigare förtidsröstar. I förlängningen finns en risk för att de problem och brister som uppmärksammats kring valens genomförande påverkar förtroendet för kyrkovalet i stort och att legitimiteten i hela det demokratiska systemet börjar ifrågasättas. En förändring av på vilket sätt väljare ska kunna rösta i kyrkovalet är således, enligt utredningens uppfattning, nödvändig för att säkerställa att kommande kyrkoval kan genomföras på ett sätt som både upprätthåller förtroendet för den demokratiska strukturen och som Svenska kyrkan som organisation mäktar med.

Frågan är dock på vilket sätt röstningsförfarandet ska förändras och i vilken utsträckning valet kan respektive bör digitaliseras. Som nämnts ovan arbetar kyrkostyrelsen redan för att digitalisera olika processer i kyrkovalet i syfte att underlätta och förenkla valgenomförandet. Kyrkostyrelsen följer i detta arbete även nogsamt vad som händer i de allmänna valen. Utifrån det inomkyrkliga arbete som redan pågår har utredningen, när det gäller digitaliseringsfrågor, valt att endast fokusera på frågan om att införa någon form av e-röstning. Med e-röstning avses i detta sammanhang röstning från en annan plats än en röstnings- eller vallokal. Utredningen har därtill valt att analysera hela röstningsförfarandet för att framåt finna en så ändamålsenlig helhetslösning som möjligt, som både beaktar väljarnas, nomineringsgruppernas och organisationens perspektiv och bästa.

Utgångspunkter för att införa någon form av e-röstning

Som nämnts ovan i avsnitt 17.4.2 har det sedan relationsändringen återkommande motionerats om att det borde införas någon form av digitalt röstningsförfarande i kyrkovalet. Den främsta anledningen som i allmänhet anges för införande av digitala val är förenkling och tillgänglighet, liksom resursbesparing. Den internationella utblicken mot framför allt Norge och Finland, liksom de svenska utredningar som berört frågan, visar dock att frågan om digitala val är komplex. Inte minst handlar komplexiteten om vikten av *förtroende* för valsystemet – något som är en grundbult såväl i en demokratisk stat som i en demokratiskt styrd organisation som Svenska kyrkan.

En väsentlig del i att upprätthålla förtroendet för valsystemet är säkerställande av *fria och hemliga val*. Vid digitala val i okontrollerade miljöer handlar denna fråga både om att de tekniska lösningar som används är säkra och att väljarna själva tar fullt ansvar för att säkerställa att röstningen sker utan påverkan eller insyn av någon annan. En annan viktig aspekt i diskussionen om hur val bör genomföras handlar om *tillgänglighet*. Digitala val kan öka möjligheterna till deltagande, men riskerar samtidigt att exkludera grupper som har begränsad tillgång till eller vana vid digitala tjänster.

I sitt arbete med att analysera hur röstningsförfarandet kan utvecklas framöver har utredningen beaktat ovan nämnda aspekter. Mot denna bakgrund har utredningen identifierat ett antal utgångspunkter som har legat till grund för det fortsatta arbetet.

- **Steg för steg**: Beroende på hur den digitala utvecklingen i samhället fortskrider kan inte helt digitala val någon gång i framtiden uteslutas. Utifrån vikten av att säkerställa såväl förtroendet för valsystemet, som tillgänglighet för alla, är det dock viktigt att digitaliseringen av kyrkovalet sker stegvis.
- **Alla ska kunna rösta:** Alla röstberättigade – oavsett om man innehar någon form av e-legitimation eller inte – ska kunna ha möjlighet att utnyttja sin rösträtt i kyrkovalet.
- **Säkerställande av fria och hemliga val:** Oavsett på vilket sätt valen genomförs – digitalt eller pappersbaserat – ska väljarna kunna känna sig trygga med att valen genomförs på ett säkert och tillförlitligt sätt som både garanterar valhemligheten och ger skydd mot manipulation av valresultatet.
- **Besparing av resurser**: För att ett införande av e-röstning ska vara ändamålsenligt krävs att det, åtminstone på längre sikt, bidrar till en mer effektiv användning av resurser genom minskade kostnader, lägre arbetsinsatser och minskad miljöpåverkan.

Generella fördelar med e-röstning

Som nämnts ovan i avsnitt 17.6 beskrivs e-röstning som ett av de tydligaste exemplen på digital demokrati. E-röstning gör det möjligt för väljare att rösta via internet i stället för med hjälp av pappersvalsedlar. På många sätt blir valet därmed mer lättillgängligt för väljarna. Under den period e-röstning pågår kan väljare avlägga sina röster när som helst, varifrån som helst. Detta underlättar för väljare som av olika anledningar kan ha svårt att ta sig till en lokal vid en specifik tidpunkt. Ofta lyfts äldre och personer med olika funktionsvariationer fram i detta sammanhang, men också unga som är vana att kunna göra i princip allt via en telefon eller dator. Dock torde e-röstning kunna underlätta för långt fler väljargrupper än ovanstående att rösta. En sådan tydlig väljargrupp är personer som befinner sig utomlands under röstningsperioden. Dessa väljare kan enligt gällande regelverk enbart brevrösta, vilket kräver en nogsam planering för

att rösten ska hinna komma fram i tid så som nämnts ovan i avsnitt 17.6.2.[781] E-röstning kan således generellt underlätta för fler att rösta, vilket i sin tur kan leda till att valdeltagandet ökar. Vidare kan e-röstning medföra att valet känns mer relevant för vissa väljare. En annan viktig faktor är att e-röstning kan bidra till att stärka valhemligheten för väljare som med det pappersbaserade systemet har svårt att rösta utan hjälp, så som exempelvis personer med synnedsättning.

Ytterligare argument för e-röstning i jämförelse med ett pappersbaserat system handlar om resursbesparing. Hur stor besparing det kan handla om, samt vilka resurser som berörs, beror dock på i vilken utsträckning e-röstning ersätter traditionell röstning med pappersvalsedlar, respektive används som ett komplement. Rapporter från de senaste kyrkovalen visar att inte minst bemanning av röstnings- och vallokaler respektive bemanning vid den slutliga rösträkningen medför en betydande resursåtgång i form av arbetstid. Vidare går det att spara in på stora mängder papper om antalet tryckta valsedlar och annat valmaterial kan minskas, vilket i sin tur leder till såväl minskade utsläpp som lägre kostnader.

Med e-röstning är det även möjligt att kontrollera och räkna rösterna på ett väsentligt snabbare sätt än vid manuell rösträkning. Tekniken kan även bidra till en snabbare och mer effektiv redovisning av valresultatet.

Generella nackdelar med e-röstning

Det som vanligtvis lyfts fram som skäl emot e-röstning är säkerhetsriskerna och risken för att förtroendet för valsystemet ska påverkas. Detta är den främsta anledningen till att det i princip endast är Estland som infört digitala allmänna val på parlamentsnivå. De säkerhetsrisker som framhålls är framför allt risken för någon form av it-attack som antingen hindrar att e-röstning kan ske eller att det digitala röstningssystemet manipuleras så att valresultatet inte blir korrekt. Endast ett rykte om att någon försökt hacka ett allmänt valsystem kan leda till att förtroendet för hela valförfarandet raseras på några dagar. Samtidigt utesluter inte forskare på området att e-röstning kan bli möjlig i framtiden mot bakgrund av den tekniska utvecklingen och en växande förväntan hos medborgarna att även demokratiska processer ska kunna hanteras digitalt.[782]

Ytterligare argument som lyfts fram mot införande av digitala val – och då särskilt e-röstning i så kallade ”okontrollerade miljöer – är det faktum att ansvaret för att valhemligheten upprätthålls läggs över på väljaren själv. Vissa menar att detta ökar risken för valpåverkan. Nämnda förhållande förefaller varit den främsta orsaken till att det inte infördes e-röstning i varken Norge eller Finland efter de försök som gjordes där under 2010-talet.

Det finns också en risk för att e-röstning kan utesluta vissa grupper som inte har eller kan hantera de digitala hjälpmedel som behövs för att kunna rösta digitalt. Hur stor denna risk är beror dock på vilka möjligheter det finns att fortsatt rösta på traditionellt sätt med pappersvalsedlar även om e-röstning införs, så som redan nämnts i avsnittet ovan.

Utredningens värdering av ifall e-röstning bör införas i kyrkovalen

Sverige är i dag ett av världens mest digitaliserade länder. Detta avspeglar sig också i genomförandet av kyrkovalen. Som nämnts ovan i avsnitt 17.8 är kyrkovalen redan i dag helt systemberoende och den digitala utvecklingen är ständigt pågående. Det

781 Som redogjorts för i nämnda avsnitt var det endast 9 av 28 utlandsröster som kom in i rätt tid vid kyrkovalet 2025.

782 Därför är det inte möjligt att rösta digitalt i Sverige, hämtad 2026-04-15.

kvarstår dock att införa någon form av e-röstning. Alla de fördelar – inte minst resursbesparingen – som kan lyftas fram för e-röstning talar enligt utredningens uppfattning för att det är dags för Svenska kyrkan att ta även detta steg. Samtidigt kan konstateras att det allmänna inte förefaller införa e-röstning inom överskådlig tid. Valmyndigheten har framhållit att detta främst beror på en ovilja att riskera det höga förtroende som finns för såväl myndigheten som nuvarande valförfarande.

När det gäller säkerheten, och inte minst möjligheten att säkerställa *fria och hemliga val* vid ett införande av e-röstning, visar genomgången i kapitel 17 att detta är ett område som ständigt utvecklas och förbättras. De internationella utblickarna visar vidare att det går att utveckla robusta och säkra system för e-röstning som både säkerställer att valhemligheten bibehålls och att resultatet inte kan manipuleras. Även det faktum att Europarådet utfärdat en särskild rekommendation på krav som bör ställas upp för att utforma ett säkert e-röstningssystem, talar för att e-röstning är på väg att accepteras på ett nytt sätt och att det finns säkra tekniska lösningar. Den främsta utmaningen när det gäller säkerhet – och särskilt skyddet för valhemligheten – förefaller i stället vara att säkerställa att väljarna förstår valhemlighetens innebörd i praktiken och respekterar denna. Det förutsätter att väljaren avger sin röst i avskildhet och utan påverkan från andra, på motsvarande sätt som om rösten avlagts i en vallokal eller lokal för förtidsröstning. I sammanhanget bör beaktas att Svenska kyrkan redan lagt över ett stort ansvar för valhemligheten på individen genom att tillåta brev- och budröstning för samtliga röstberättigade medlemmar. Här skiljer sig Svenska kyrkan redan från det allmänna där brevröstning enbart är tillåtet för personer som inte bor i Sverige.[783]

En annan viktig del i riskbedömningen handlar om *förtroendefrågan*. Som genomgången ovan visat är rädslan för att väljarnas förtroende för valsystemet ska rubbas den främsta anledningen till att det i princip endast är Estland som har infört e-röstning i allmänna val. Förtroendefrågan är givetvis viktig även för Svenska kyrkan. Frågan är dock om denna aspekt bör väga lika tungt som vid bedömningar som rör de allmänna valen. Som redogjorts för ovan i avsnitt 17.11 har norska kyrkan valt att gå en annan väg än norska staten. Utvärderingar från det norska kyrkovalet 2022 visar att den digitala röstningsmöjligheten som då infördes togs emot väl av väljarna och att en stor majoritet av de som förtidsröstade valde att använda e-röstning.[784] Försöken från de norska allmänna valen visade på en liknande trend, det vill säga att det fanns en stor nyfikenhet för det digitala och att det blev än fler som röstade digitalt vid det andra försöket. Vidare visade utvärderingar efter försöken att de som fått möjlighet att rösta digitalt var mer positiva till att fortsätta med digitala val än befolkningen i stort, även om det också fanns en allmän majoritet för fortsatta digitala val.[785] I sammanhanget bör beaktas att försöken i de allmänna valen i Norge genomfördes för drygt tio år sedan. Sedan dessa har både digitaliseringen av samhället och allmänhetens förväntningar på digitala tjänster ökat avsevärt. Detta kommer också till uttryck i utvärde-

783 I de allmänna valen är brevröstning endast tillåtet för personer som inte bor i Sverige. Brevröstning i kyrkovalet har varit tillåtet sedan relationsändringen. I förarbetena inför relationsändringen diskuteras de eventuella riskerna med brevröstning i förhållande till valhemligheten. Sammanfattningsvis framförs att även om det kan finnas en viss risk för att valhemligheten äventyras kan denna inte anses så stor så att det finns anledning att utesluta brevröstning av detta skäl, se SKU 1998:4 s. 177 ff.

784 Se ovan avsnitt 17.11.3.

785 Se ovan avsnitt 17.10.2.

ringarna efter kyrkovalet, där inte minst nomineringsgrupperna efterfrågar möjligheten att rösta digitalt.[786] Mot bakgrund av erfarenheterna från Norge bedömer utredningen att det inte finns någon övervägande risk för att förtroendet för kyrkovalen skulle påverkas negativt enbart till följd av ett införande av e-röstning. Tvärtom kan en sådan reform bidra till ökad nyfikenhet och ett ökat engagemang för valen, vilket i sin tur kan stimulera valdeltagandet.

När det gäller norska kyrkans beslut att införa e-röstning är det vidare tydligt att möjligheten till resursbesparingar utgjort en viktig faktor. Av kirkerådets senaste utredning från 2024 framgår att kostnaderna för kyrkovalet behöver stå i proportion till hur många som röstar. Av utredningen framgår vidare att frågan inte enbart handlar om pengar, utan om att valet tar resurser och fokus från annan verksamhet inom kyrkan. Sistnämnda perspektiv är enligt förevarande utredning viktigt att beakta vid bedömningen av i vilken utsträckning valet kan respektive bör digitaliseras. Frågan kan dock belysas ur olika perspektiv. Samtidigt som ett kyrkoval å ena sidan kräver betydande resurser och i varierande grad påverkar den ordinarie verksamheten, kan valet å andra sidan skapa möjligheter för kyrkan att möta och engagera sina medlemmar.

En annan viktig fråga som utredningen har att beakta är *tillgänglighetsperspektivet* och hur e-röstning skulle påverka medlemmarnas möjligheter att rösta i kyrkovalet. E-röstning kan bidra till ökad tillgänglighet för många väljare, men samtidigt innebära utmaningar för personer som befinner sig i digitalt utanförskap. Som statistiken ovan i avsnitt 17.6 visat minskar andelen personer i Sverige som står utanför det digitala samhället successivt. Det digitala utanförskapet är i dag främst koncentrerat till de äldsta åldersgrupperna. Detta behöver beaktas ihop med det faktum att många av Svenska kyrkans medlemmar är äldre. Som redogjorts för ovan i avsnitt 17.9.4 arbetas det inom det allmänna mycket med frågor om digitalt utanförskap, exempelvis inom ramen för införande av en statlig e-legitimation. Att en statlig e-legitimation är på väg att införas ökar möjligheten för personer som i dag saknar en e-legitimation att tillgodogöra sig olika former av digitala tjänster, vilket utredningen ser positivt på.

När det gäller de säkerhetsrisker som lyfts fram emot e-röstning måste dessa enligt utredningen tas på stort allvar. Samtidigt är det ett faktum att väldigt mycket av Svenska kyrkans verksamhet redan i dag vilar på olika former av system och digitala lösningar. Det digitala beroendet inom organisationen är – liksom i övriga samhället – omfattande. Detta visade sig inte minst då Svenska kyrkan utsattes för en cyberattack hösten 2023. Sedan händelsen har ett omfattande arbete bedrivits för att stärka organisationens it-säkerhet och förmåga att förebygga, upptäcka och hantera digitala hot. Det finns i dag både internt inom Svenska kyrkan och externt kunskap och beredskap för att hantera digitala säkerhetsrisker och hot på ett helt annat sätt än för bara några år sedan. Vid en bedömning av om någon form av e-röstning bör införas behöver Svenska kyrkan göra en proportionalitetsbedömning av säkerhetsriskerna i förhållande till den organisation Svenska kyrkan är i dag och utifrån hur organisationen förväntas utvecklas framåt. Även om Svenska kyrkan är en stor och betydelsefull organisation på många plan anser utredningen inte att kyrkovalet rakt av kan jämföras med de allmänna valen, varken när det kommer till risken för otillbörlig påverkan eller risk för skadat förtroende.

786 Se ovan avsnitt 17.6.3.

Tre olika modeller för den digitala utvecklingen

Som redogjorts för ovan i avsnitt 17.11 övervägde norska kyrkan olika modeller innan kyrkan valde att gå vidare med att föreslå att valet 2027 ska genomföras som ett helt digitalt val. Utredningen har i sitt arbete med att utreda ett införande av e-röstning inspirerats av norska kyrkans tillvägagångssätt. Det vill säga utredningen har i sitt arbete haft tre olika modeller i åtanke när fördelar och risker med e-röstning vägts mot varandra. Modellerna har också jämförts med varandra utifrån de ovan nämnda utgångspunkter som utredningen anser måste ligga till grund för en utökad digitalisering av kyrkovalen.

- **Modell 1**: Digital förtidsröstning som komplement till (begränsad) fysisk förtidsröstning och brevröstning. Fysisk röstning på valdagen.
- **Modell 2**: Digital förtidsröstning som huvudregel, kompletterat med brevröstning och/eller annan röstningsmöjlighet för den som saknar e-legitimation. Fysisk röstning på valdagen.
- **Modell 3**: Enbart digital röstning eller brevröstning under en valperiod (ingen särskild valdag). Inga fysiska röstningslokaler, men möjlighet att få hjälp att rösta på exempelvis en pastorsexpedition.

Modell 1 skulle i praktiken innebära att e-röstning enbart lades på som ett tillägg till nuvarande röstningsförfarande, i likhet med vad som gjordes vid kyrkovalen i Norge 2023. Modellen skulle ge en möjlighet för Svenska kyrkan att testa e-röstning – både teknik och intresse – utan att begränsa nuvarande röstningsmöjligheter. Detta skulle på ett sätt kunna vara en fördel, samtidigt skulle inga resurser sparas. Tvärtom skulle både kostnaderna och arbetsbelastningen öka genom att två parallella röstningssystem skulle behöva upprätthållas samtidigt.

Modell 3 liknar den modell som norska kyrkan valt att införa till kyrkovalet 2027. Det främsta argumentet för denna modell är resursbesparingen, det vill säga att det varken behövs några bemannade val- eller röstningslokaler. Även pappersåtgången skulle minska väsentligt utifrån att det varken behövs valsedlar eller annat tryckt valmaterial. Samtidigt skulle modellen innebära att valets genomförande ändrades på ett radikalt sätt. Hur det skulle mottas av väljarna är svårt att förutspå. En risk som utredningen ser är dock att vissa väljare skulle känna ett utanförskap och en känsla av att utvecklingen går för fort. Det finns också en sårbarhet i att gå direkt från ett helt pappersbaserat system till ett helt digitalt.

Modell 2 är en slags medelvariant mellan modell 1 och 3. Modellen innebär en förändring, samtidigt som det finns igenkänning från hur valet genomförs i dag.

Att norska kyrkan väljer att utöka digitaliseringen av kyrkovalen redan efter ett val med digital förtidsröstning talar enligt utredningens uppfattning för att inte vara alltför försiktig med att föreslå förändringar och att hålla kvar ett ”gammalt system” parallellt med ett ”nytt”. Samtidigt finns det fördelar med att ta det försiktigt stegvis, så som norska kyrkan gjort. Såväl väljarna som organisationen fick vid valet 2023 möjlighet att testa e-röstning, samtidigt som möjligheten att rösta på traditionellt sätt behölls. Eventuella negativa konsekvenser av att minska möjligheterna att rösta på traditionellt sätt kunde därmed undvikas. Emot det norska tillvägagångssättet talar dock att det kostar mycket att utveckla och ta i drift ett system, införa ett regelverk samt bygga upp en organisation runt ett valsystem som endast används vid ett val. Det är vidare svårt att riktigt utvärdera något som bara genomförs vid ett tillfälle.

En av utgångspunkterna för en reform av röstningsförfarandet är, så som nämnts tidigare, att det bör ge någon form av resursbesparing. Arbetsbelastningen både på

lokal nivå och stiften skulle minska väsentligt om möjligheten att förtidsrösta i röstningslokaler togs bort för att i stället ersättas med digital förtidsröstning. Detta faktum, sammanvägt med övriga skäl för e-röstning, medför att utredningen föreslår att det ska införas en möjlighet för väljare att e-rösta i kyrkovalet. En sådan förändring behöver dock, så som varit en av utredningens utgångspunkter, ske stegvis och med beaktande av alla väljares möjlighet att rösta. Med beaktande av ovanstående är det utredningens förslag att en reform av röstningsförfarandet ska ske i två steg – med modell två som utgångspunkt. Detta innebär att e-röstning ska införas, men att detta ska ske först till kyrkovalet 2033 och då i form av att förtidsröstningen ska genomföras helt digitalt, så som beskrivs närmare nedan.

Digital förtidsröstning ska införas först till kyrkovalet 2033

Utredningen föreslår att digital förtidsröstning ska införas till kyrkovalet 2033. Även om det hade varit önskvärt att kunna införa e-röstning redan till kyrkovalet 2029 anser utredningen att det är för kort om tid för att ge kyrkostyrelsen rimliga möjligheter att kravställa, upphandla samt utveckla ett säkert och tillförlitligt röstningssystem.[787] Det behövs också tid för valorganisationen att ställa om till att genomföra förtidsröstningen digitalt och att informera väljarna om detta. En ytterligare fördel med att införa e-röstning först till valet 2033 – det vill säga sju år framåt i tiden – är att vid denna tidpunkt kommer digitaliseringen tagit ytterligare steg framåt och det digitala utanförskapet kommer ha minskat ytterligare. År 2033 kommer även den statliga e-legitimationen varit i bruk under många år. Det torde således vara väldigt få röstberättigade medlemmar som 2033 saknar möjlighet att förtidsrösta digitalt. Samtidigt är det viktigt för utredningen att så länge det inte kan säkerställas att alla röstberättigade har en e-legitimation behöver kyrkan erbjuda en alternativ röstningsmöjlighet.

Utredningen föreslår inga förändringar vad gäller röstning i vallokal på valdagen. De som saknar e-legitimation eller inte önskar rösta digitalt kan således fortsatt välja att rösta på traditionellt sätt på valdagen. Trots denna möjlighet anser utredningen att det ska finnas en möjlighet även för väljare som saknar e-legitimation att förtidsrösta. Efter det senaste kyrkovalet hösten 2025 blev det tydligt för utredningen att det inte är ändamålsenligt att föreslå en ordning där e-röstning kombineras med en möjlighet att brevrösta. I stället föreslår utredningen – med inspiration både från de allmänna valen och de norska kyrkovalen – att det ska införas två olika kompletterande möjligheter att förtidsrösta för den som saknar e-legitimation eller som av annan anledning behöver hjälp. Det handlar om ambulerande röstmottagning och en möjlighet för väljare att uppsöka en pastorsexpedition eller liknande där väljaren kan få hjälp att förtidsrösta. Båda förslagen utvecklas närmare nedan. Närmast nedan redogörs dock för hur utredningen ser på frågan om utformning och kontroll av det digitala röstningssystem som behöver utvecklas till kyrkovalet 2033.

Utformning och kontroll av ett digitalt röstningssystem

Eftersom den digitala utvecklingen går väldigt fort är det enligt utredningen viktigt att inte redan nu låsa fast hur ett digitalt röstningssystem i detalj ska ”konstrueras”. Detta arbete bör i stället överlåtas till kyrkostyrelsen. I detta arbete bör dock kyrkostyrelsen följa Europarådets rekommendation rörande e-röstning, i de delar råden kan tillämpas

787 Utredningen har utgått ifrån att frågan om digital förtidsröstning kan komma att behandlas av kyrkomötet först hösten 2027, det vill säga knappt två år innan nästa kyrkoval ska äga rum.

utanför ett allmänt valsystem.[788] Vidare ska det system som utvecklas vara tillgänglighetsanpassat så att personer med exempelvis synnedsättning enkelt ska kunna använda systemet utan att ta hjälp av någon annan. Utredningen har även genom de ändringar som föreslås i kyrkoordningen fastslagit vissa viktiga principer som ska ligga till grund för systemet, så som att en väljare som röstat digitalt ska kunna rösta flera gånger, varvid den sist avlagda rösten räknas. En väljare som röstat digitalt ska också få en bekräftelse på att rösten avlagts på ett korrekt sätt.

Som nämnts ovan innebär digital förtidsröstning att ansvaret för valhemligheten till viss del läggs över på väljaren utifrån att valet görs i en okontrollerad miljö, till skillnad från i en val- eller röstningslokal. Det är inte förbjudet för någon att berätta vad vederbörande röstar eller röstat på. En grundläggande utgångspunkt är dock att väljaren inte utsätts för någon form av direkt eller indirekt påverkan i samband med röstningen. Det vill säga valet ska vara fritt och hemligt. För att minimera risken för påverkan är det därför viktigt att påminna väljarna om vikten av att även ett digital val ska ske i avskildhet, på liknande sätt som man gör i ordning en vanlig röst med valsedel enskilt bakom en skärm. För att tydliggöra vikten av att valhemligheten upprätthålls även vid e-röstning har utredningen föreslagit att detta regleras i kyrkoordningen.

Norska kyrkan har valt att införa ett särskilt digitalvalgstyre för att särskilt kontrollera och bevaka de digitala valen. Utredningen anser inte att det finns skäl att föreslå något liknande här, utan det bör – liksom gäller för valet i stort – vara kyrkostyrelsen som ytterst bär ansvar för att även ett digitalt röstningsförfarande genomförs på ett korrekt och säkert sätt. Till sin hjälp för detta arbete har kyrkostyrelsen ett särskilt valkansli med en rad kompetenser. Kyrkostyrelsen har vidare möjlighet att ta in extern sakkunnig kompetens både vid kravställning och upphandling av ett digitalt röstningssystem, liksom i kontrollen av systemet såväl före, under som efter valet. För att minska riskerna för att förtroendet för valsystemet ska påverkas är det vidare viktigt att kyrkostyrelsen i sitt arbete med ett digitalt röstningssystem är transparenta med hur systemet fungerar; vilka säkerhetsmekanismer finns för att säkerställa att ingen utan väljaren själv kan ändra en avlagd röst, hur krypteras avlagda röster och hur går det i efterhand kontrollera att ingen manipulerat systemet etcetera? Det vill säga kyrkostyrelsen måste på ett klart och tydligt sätt kunna förklara och visa både väljare, nomineringsgrupper med flera hur systemet är uppbyggt och hur valresultatet kan vara lika säkert och tillförlitligt som ett valresultat som bygger på valsedlar som kontrollerats och räknats manuellt. Transparensen får dock inte vara så långtgående att säkerheten i systemet på något sätt riskeras.

Utredningen föreslår inte heller att det ska införas några särskilda bestämmelser som möjliggör för kyrkostyrelsen att vid extraordinära händelser bestämma att valet inte ska genomföras digitalt, så som digitalgvalstyret har möjlighet till. Däremot ser utredningen, så som redan nämnts ovan i avsnitt 2.4, att det kan finnas behov av att framgent se närmare på frågor som relaterar till beredskap på ett övergripande plan. Exempelvis kan det behöva analyseras hur organisationen ska styras och ledas om ett kyrkoval inte kan genomföras på grund av krig eller annan påverkan som exempelvis en omfattande cyberattack. Eftersom kyrkovalets genomförande vilar på många olika system går det i sammanhanget inte att enbart fokusera på ett digitalt röstningssystem och vad som skulle hända ifall det systemet utsattes för någon form av otillbörlig påverkan i samband med valet. I stället behövs fokus på helheten. Även enligt nuvarande ordning skulle en omfattande cyberattack sannolikt kunna omöjliggöra valets genom-

[788] Se ovan avsnitt 17.10.1.

förande mot bakgrund av det betydande systemberoende som redan präglar valadministrationen. I sammanhanget bör även nämnas att det genom de bestämmelser som redan finns om överklagande av valet finns möjlighet för Valprövningsnämnden att besluta om omval för det fall att något förekommit som påverkat valutgången.

Alternativa sätt att förtidsrösta vid valet 2029 respektive 2033

Som framhållits ovan föreslår utredningen att förtidsröstningen från och med kyrkovalet 2033 ska vara helt digital, men att väljare som saknar e-legitimation eller som av annan anledning önskar hjälp att rösta ska kunna få det. Samtidigt föreslås att brev- och budröstning ska tas bort redan till kyrkovalet 2029, på grund av att det helt enkelt är för rättsosäkert att fortsatt tillåta röstning på detta sätt.

Även om förtidsröstning i lokal kommer finnas kvar över valet 2029 behöver väljare som har svårt att ta sig till en lokal erbjudas en alternativ röstningsmöjlighet även vid detta val. Utredningen föreslår därför att det redan till valet 2029 införs en möjlighet för vissa väljargrupper att beställa ambulerande röstmottagning, på liknande sätt som i de allmänna valen. Möjligheten att rösta på detta sätt föreslås begränsas till personer som på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller ålder inte själva kan ta sig till ett röstmottagningsställe. Detsamma ska gälla även för väljare som är intagna på någon form av inrättning, så som till exempel fängelse, häkte eller SiS-hem, under förutsättning att röstmottagarna ges tillträde till inrättningen.

För att valnämnderna ska kunna planera sin bemanning ska ambulerande röstmottagning bokas i god tid innan valet. Den som beställer ambulerande röstmottagare ska inte ifrågasättas, samtidigt som detta inte hindrar att valnämnderna ställer vissa frågor för att säkerställa att systemet inte missbrukas av den som inte anses behörig att utnyttja tjänsten. Det kan finnas särskilda omständigheter som gör att ambulerande röstmottagning bör nekas. Vilka omständigheter det rör sig om får avgöras av valnämnderna i enskilda fall. Till exempel bör dock ambulerande röstmottagning kunna nekas om det befaras att röstmottagarnas säkerhet inte kan garanteras. Även långa avstånd skulle i enskilda fall kunna utgöra en sådan särskild omständighet som motiverar att ambulerande röstmottagning kan nekas.

Den ambulerande röstmottagningen ska gå till på samma sätt som övrig förtidsröstning. Det betyder att vid valet 2029 ska den ambulerande förtidsröstningen ske med valsedlar – se vidare om detta nedan i avsnitt 20.3 – medan till valet 2033 ska även den ambulerande förtidsröstningen ske digitalt. Det ska alltid vara minst två personer som arbetar tillsammans som ambulerande röstmottagare. Till skillnad från röstmottagare som arbetar i en lokal för förtidsröstning föreslår utredningen att det uppställs ett krav om att den som arbetar som ambulerande röstmottagare inte själv får kandidera i kyrkovalen. Detta är en säkerhetsåtgärd för att minimera risken för påverkan, utifrån att det kan antas att många av de som beställer ambulerande röstmottagning också kan behöva hjälp vid själva röstningen.

Till valet 2033 – då möjligheten att förtidsrösta i en lokal för förtidsröstning försvinner – föreslår utredningen ytterligare en komplettering i hur man kan rösta. Det handlar om att väljare ska kunna besöka en pastorsexpedition eller liknande lokal där väljaren kan få hjälp att rösta i det digitala röstningssystemet. Tanken är att både väljare som saknar e-legitimation och väljare som endast behöver någon form av hjälp ska kunna besöka en sådan lokal. Väljare utan e-legitimation ska kunna rösta digitalt genom att de som arbetar i lokalen kan hjälpa väljaren med en alternativ inloggning efter att väljaren legitimerat sig med exempelvis körkort eller pass. De som arbetar i lokalen ska även fortsättningsvis kallas röstmottagare.

Exakt hur den alternativa inloggningen till systemet ska utformas får kyrkostyrelsen i uppdrag att utreda vidare. Det är svårt att sia om hur den digitala utvecklingen ser ut sju år framåt och i vilken utsträckning väljare kan tänkas behöva hjälp. Av den anledningen föreslår utredningen en minimigräns på två timmar per vecka då valnämnderna behöver säkerställa att det finns en lokal dit väljarna kan vända sig för att få hjälp. Utifrån att det handlar om relativt få timmar under en begränsad tvåveckorsperiod, är utredningens förhoppning att dessa lokaler i de flesta fall kan bemannas med ordinarie församlingspersonal för att både underlätta valnämndernas arbete och spara resurser. Den personal som arbetar som röstmottagare måste dock – liksom övriga valförrättare och röstmottagare – genomgå en särskild utbildning. I likhet med ambulerande röstmottagare föreslås att den som arbetar som röstmottagare på en pastorsexpedition eller liknande inte själv får kandidera i valet.

Ändringar i regelverket

Som framhållits ovan föreslår utredningen att en reform av röstningssystemet ska ske i två steg, där vissa ändringar genomförs redan till valet 2029 och andra till valet 2033. Detta betyder att ändringar i kyrkoordningen också behöver ske i två olika steg, där vissa ändringar träder i kraft redan den 1 januari 2028 och andra ändringar den 1 januari 2031. Detta förklaras närmare nedan under avsnitt 20.7 om ikraftträdande samt i de inledande läsanvisningarna.

Om de förslag till ändringar i kyrkoordningen som läggs fram beslutas av kyrkomötet kommer det även behövas ändringar i Kyrkostyrelsens beslut (SvKB 2024:2) med närmare bestämmelser om direkta val. Dessa bestämmelser ses regelbundet över av kyrkostyrelsen mellan varje val. Vilka ändringar och tillägg som kan behöva göras i de närmare bestämmelserna inför kyrkovalen 2029 respektive 2033 får således kyrkostyrelsen utreda närmare inför dessa val.

20.3 Gemensamma valsedlar

Utredningens förslag: Gemensamma valsedlar ska införas till kyrkovalet 2029. Samtidigt ska det inte längre finnas namnvalsedlar. Blanka valsedlar ska finnas vid kyrkovalet 2029, men tas bort till kyrkovalet 2033. Samtliga valsedlar ska tillhandahållas och bekostas av kyrkostyrelsen.

Skälen för förslaget

Inledning

Namnvalsedlarnas vara eller inte vara har diskuterats ända sedan relationsändringen. Ett stort antal motioner har behandlat frågan och i de rapporter som följt efter varje kyrkoval har den stora mängden valsedlar varit ett återkommande ämne för synpunkter. Frågan har inte bara handlat om mängden valsedlar, utan också om de svårigheter som följer av att cirka 100 miljoner valsedlar ska tryckas upp och distribueras ut över hela landet under en begränsad tidsperiod. Därtill ska valsedelsbeställningar hanteras och kontrolleras samt valsedelsbidrag beslutas och administreras. Under de senaste valen har även de avskärmade valsedelsställen lett till köbildning och fler incidenter med valsedlar som tagits bort eller gömts undan. Utvärderingen av nuvarande valsedelssystem, som redogjorts för ovan i avsnitt 18.5, visar enligt utredningen tydligt att nuvarande regelverk inte är ändamålsenligt och därmed inte heller hållbart framåt.

Som redovisats i avsnitt 18.3.2 pågår en statlig utredning av valsedelssystemet. Den så kallade Valsedelskommittén ska lämna ett slutbetänkande senast den 13 augusti

2027. I det delbetänkande som kommittén överlämnade i januari 2026 analyseras vilka för- och nackdelar som kan lyftas fram för respektive emot en övergång till någon form av enhetlig valsedel. Vid en jämförelse mellan denna utvärdering och den utvärdering som gjorts inom ramen för förevarande utredning kan konstateras att det finns en rad likheter, särskilt vad gäller de fördelar som kan lyftas fram för ett förändrat valsedelssystem. Samtidigt finns det också skillnader mellan valen, som exempelvis hur många grupper/partier som ställer upp. Detta gör att Svenska kyrkan behöver göra sin egen analys av vilken typ av valsedel som ska användas i kommande kyrkoval.

Utredningens överväganden rörande ett nytt valsedelssystem

Vid en jämförelse mellan det nuvarande valsedelssystemet och ett system med någon form av enhetlig valsedel framträder enligt utredningen flera skäl som talar för en förändring. För det första skulle antalet valsedlar kunna minskas avsevärt, vilket i sin tur skulle förenkla och effektivisera såväl tryckning som distribution. Vidare skulle valet kunna genomföras på ett mer hållbart sätt, genom minskad pappersförbrukning och lägre transportrelaterade utsläpp. Nomineringsgrupperna skulle inte heller behöva avsätta tid för beställningar av valsedlar, utan all valsedelsbeställning skulle kunna samordnas och administreras av kyrkostyrelsens valkansli med hjälp av de fastställda grupp- och kandidatförteckningarna. Det skulle också bli tydligare gentemot väljarna när det inte kan stå andra namn på valsedeln än vad det gör på den fastställda grupp- och kandidatförteckningen. Slutligen skulle registreringen av kandidater kunna senareläggas eftersom behovet av framförhållning för beställning, tryckning och distribution är mindre för någon form av enhetlig valsedel än för namnvalsedlar.

I och med att antalet valsedlar kan minskas kraftigt – oavsett utformning av en enhetlig valsedel – skulle det vara rimligt att kostnaderna för valsedlarna bekostades av kyrkostyrelsen, inte minst för att kunna slopa all administration kring valsedelsbidrag. Detta skulle i sin tur spara mycket arbetstid för såväl nomineringsgrupperna, lokal nivå som stiften.

Vid införande av en enhetlig valsedel behövs inte heller några avskärmade valsedelsställ i val- och röstningslokalerna, vilket medför att risken för köbildning minskar. Vidare försvinner risken för att någon försöker påverka valet genom att gömma undan eller ta bort valsedlar för en viss grupp, så som förekommit vid tidigare val. En enhetlig valsedel kan därtill utformas så att det inte längre behövs några valkuvert, vilket leder till ytterligare minskad pappersförbrukning och utsläpp. Även rösträkningen kan gå fortare när valkuvert inte behöver öppnas upp.

Sammantaget kan konstateras att en enhetlig valsedel skulle kunna lösa i princip samtliga problem som uppmärksammats vid de senaste valen och som har någon form av koppling till valsedelssystemets utformning. Frågan är då om det finns något som kan framhållas emot en förändring, utöver igenkänningsfaktorn som i tidigare diskussioner om ett förändrat valsedelssystem nämnts som skäl för att inte ”gå före de allmänna valen”? Vissa av de nackdelar som lyfts fram i den statliga utredningen kan appliceras även på en ändring av det inomkyrkliga valsedelssystemet.[789] En av dessa utmaningar handlar om att en stor förändring av valsedlarnas utseende och formerna för hur väljarna ska rösta kan medföra en ökad risk för fel, missförstånd och osäkerhet i genomförandet. Detta gäller särskilt vid de första valen efter att ett nytt valsedelssystem införts. För att motverka risken för fel behövs det omfattande informationsinsatser – både till valförrättare och röstmottagare och väljarna. En annan fråga som lyfts av den statliga utredningen är vilken eventuell påverkan enhetliga valsedlar kan ha på

[789] Se ovan avsnitt 18.3.2.2.

personröstningen, särskilt om det införs enhetliga valsedlar utan kandidaternas namn på. Även om det är många som personröstar i kyrkovalet är det endast i ett fåtal procent av fallen som personröstningen faktiskt får genomslag, så som redovisats ovan i avsnitt 18.2.4. Det finns också möjlighet för valorganisationen att på olika sätt synliggöra vilka kandidater det finns att rösta på. Redan i dag ska grupp- och kandidatförteckningar på papper finnas lätt tillgängliga för väljarna, för de valkretsar som valdistriktet tillhör. I samtliga lokaler för förtidsröstning ska det därtill vara möjligt att ta del av samtliga listor för hela landet. För att ytterligare tydliggöra vilka kandidater det går att rösta på är det tänkbart att exempelvis lägga till en QR-kod på en enhetlig valsedel som leder direkt till en sida där de kandidater som ställer upp i det aktuella valet visas.

I den statliga valsedelsutredningen framhålls vidare att det finns en viss risk för något fler ogiltiga röster vid användande av enhetliga valsedlar än vid namnvalsedlar, då det tillkommer ett tolkningsmoment i och med att väljaren själv ska sätta ett kryss för vilket parti hen röstar på. Utredningen framhåller även risken för fler felaktiga personröster om kandidaterna inte står med på valsedeln. Även enligt nuvarande ordning föreligger dock ett tolkningsmoment med personkryssen. Personröster ogiltigförklaras redan i dag för att kryss sitter fel eller för att väljaren kryssat fler än tre kandidater. Huruvida risken ökar för den här formen av fel – eller för att någon råkar kryssa ”fel” kandidat – är svårt att analysera då mätbarhet saknas. För att motverka risken för fel är det enligt utredningens bedömning viktigt att tydlig och lättillgänglig information tillhandahålls såväl inför valet som på alla röstmottagningsställen. Väljarna bör därigenom ges goda förutsättningar att förstå hur personröstning ska genomföras på ett korrekt sätt.

En annan nackdel som framhålls i den statliga utredningen är att en gemensam valsedel – där alla partier som ställer upp i valet finns med – kan bli svåröverskådlig. Antalet nomineringsgrupper i kyrkovalet är dock betydligt färre än antalet partier som ställer upp i de allmänna valen. Vid de allmänna valen 2022 var det exempelvis 103 partier anmälda till riksdagsvalet, vilket kan jämföras med 13 nomineringsgrupper som ställde upp i 2025 års val till kyrkomötet. På lokal nivå är det vanligast att runt tre nomineringsgrupper ställer upp.[790] Att antalet nomineringsgrupper skulle öka i kyrkovalet – på ett sätt som skulle bli ohanterligt i förhållande till frågan om en enhetlig valsedel – ser utredningen som osannolikt. Inte minst utifrån de utmaningar kring engagemang och tomma stolar som lyfts tidigare i utredningen. Till skillnad mot de allmänna valen finns det inte heller någon fri nomineringsrätt i kyrkovalen, utan för att få anmäla en ny nomineringsgrupp behövs ett samlat stöd från ett visst antal personer beroende på vilket val gruppen önskar ställa upp i.[791]

Den statliga utredningen lyfter även risken för att rösträkningen skulle kunna bli något mer utdragen när varje parti inte längre har en egen valsedel. Det kan inte uteslutas att rösträkningen tar längre tid med enhetliga valsedlar, särskilt till en början. Risken förefaller enligt utredningen framför allt störst vad gäller räkningen av personröster. Med tydliga rutiner torde dock denna risk kunna reduceras. Vidare bör beaktas att i kyrkovalet är det långt färre röster att räkna än i de allmänna valen. Därtill kommer antalet röster som ska räknas manuellt minskas ytterligare till valet 2033 om digital förtidsröstning införs så som utredningen föreslår. Det är också tänkbart att maskinell rösträkning i förlängningen skulle kunna användas i viss utsträckning.

790 Se ovan avsnitt 8.10.4.
791 Se ovan avsnitt 8.3.3 samt SOU 2026:2 s. 138 ff.

En ytterligare nackdel som lyfts i den statliga utredningen är det faktum att enhetliga valsedlar inte kan användas i partiernas kampanjarbete, vilket skulle medföra en förändring av en tradition. Huruvida namnvalsedlar används i kampanjarbetet inför kyrkovalen förefaller skilja sig åt mellan olika nomineringsgrupper. Genom den förändring som infördes till kyrkovalet 2025 – där nomineringsgrupper som beställde namnvalsedlar via kyrkostyrelsen fick ett bestämt antal valsedlar som distribuerades direkt till valnämnderna – försvann emellertid nomineringsgruppernas möjligheter att få ta del av dessa valsedlar. I stället fick grupper som önskade namnvalsedlar för att använda i kampanjarbetet, trycka upp dessa på egen hand. På ett sätt har det således redan skett en förändring vad gäller nomineringsgruppernas möjligheter att använda valsedlar i kampanjarbetet.

Även om det finns vissa risker med att förändra valsedelssystemet anser utredningen sammantaget att dessa risker inte överväger alla de fördelar som skulle följa av en förändring. En enhetlig valsedel skulle medföra att valsedelssystemet blev bättre ur både ett väljarperspektiv, valsäkerhetsperspektiv, valadministrativt perspektiv och miljöperspektiv. Samtidigt skulle enhetliga valsedlar bidra till att lösa flertalet av de problem som uppmärksammats med nuvarande valgenomförande. Igenkänningsfaktorn, som tidigare lyfts fram av kyrkomötet som skäl för att inte föreslå en förändring, kan inte heller längre ses som ett bärande skäl när argumenten för en förändring av valsedelssystemet vuxit för varje kyrkoval som genomförts. Svenska kyrkan behöver – oaktat det allmänna systemet – ha ett valsedelssystem som är säkert, kostnadseffektivt och som samtidigt visar att Svenska kyrkan tar ansvar för att använda jordens resurser på ett ansvarsfullt och hållbart sätt.

Neutrala eller gemensamma valsedlar?

Som redogjorts för ovan i bland annat avsnitt 18.1 kan ett alternativt valsedelssystem bestå av antingen neutrala eller gemensamma valsedlar. Som framgått av den internationella utblicken i avsnitt 18.4 är det endast ett fåtal länder i Europa som primärt använder *neutrala valsedlar*, däribland Finland och Estland. I båda dessa länder tillämpas ett system där röstningen enbart görs på kandidat och inte i första hand på parti, vilket skiljer sig åt från vad som gäller i både kyrkovalen och de allmänna valen i Sverige. [792] Skulle någon form av neutral valsedel införas skulle således denna behöva utformas så att den i första hand bygger på val av nomineringsgrupp och inte kandidat. Den statliga valsedelskommittén nämner som tänkbart alternativ att en sådan valsedel till exempel skulle kunna utformas så den innehåller en ruta där val av parti görs och en cirkel där val av kandidat görs – antingen genom att väljaren skriver dit partiets respektive kandidatens namn, alternativt att officiella förkortningar och kandidatnummer används. En *gemensam valsedel* är i första hand däremot utformad för val på parti/nomineringsgrupp. På en sådan valsedel finns det redan förtryckt vilka grupper som ställer upp i den aktuella valkretsen. Utformningen i övrigt av gemensamma valsedlar kan dock skilja sig markant åt, som den internationella utblicken visat. Valsedeln kan innehålla kandidaternas namn, men desto vanligare är att personröstning görs genom att väljaren anger eller markerar ett nummer som motsvarar en viss kandidat.

792 Grunden för det svenska systemet är enligt 3 kap. 1 § regeringsformen, röstning på parti med möjlighet för väljarna att lämna särskild personröst. Jfr 38 kap. 46 och 60 §§ kyrkoordningen varav det framgår att personröstning är sekundär i förhållande till röstning på en nomineringsgrupp. Av sistnämnda bestämmelse framgår bland annat att en valsedel är ogiltig om den saknar beteckning på en nomineringsgrupp eller har mer än en sådan beteckning.

Det som framför allt talar för neutrala valsedlar är att det endast skulle behöva tryckas tre olika sorters valsedlar – en för val till kyrkofullmäktige, en för val till stiftsfullmäktige och en för val till kyrkomötet. Detta skulle i sin tur medföra att alla valsedlar kunde tryckas långt i förväg, utifrån att tryckningen inte skulle vara beroende av de tidsgränser som finns för anmälningar av nomineringsgrupper och kandidater. Även med gemensamma valsedlar kan dock tidsgränserna senareläggas, särskilt vad gäller anmälningar av kandidater om dessa inte ska namnges på valsedeln.

Fördelen med att en neutral valsedel å ena sidan innehåller väldigt lite information, kan å andra sidan vara till nackdel utifrån att väljaren då måste inhämta all information om grupper och kandidater på egen hand. Informationsinhämtningen kan dock underlättas av valadministrationen, som på olika sätt kan tillhandahålla grupp- och kandidatlistor i både vallokalerna och digitalt. Det finns också en risk för att andelen ogiltiga röster ökar, när väljaren själv behöver skriva dit text eller nummer, till skillnad mot att markera ett namn eller nummer som redan finns tryckt på valsedeln. Finska erfarenheter visar även att det är en utmaning att genomföra flera val samtidigt med neutrala valsedlar, utifrån risken för sammanblandning.[793]

Resursmässigt ser utredningen att det finns fler fördelar med neutrala valsedlar än gemensamma valsedlar. Samtidigt skulle det vara en större förändring att gå från namnvalsedlar till neutrala valsedlar än från namnvalsedlar till gemensamma valsedlar. Ur ett väljarperspektiv finns en risk för att det blir svårare att överblicka alla valalternativ som står till buds, om väljaren själv behöver inhämta all information om såväl grupper som kandidater innan hen står i valbåset. Även om personröstningen är viktig är det långt ifrån alla väljare som personröstar, utan fokus är på nomineringsgrupperna. Att grupperna som kandiderar i valet får utrymme att synas på valsedeln framstår enligt utredningen som viktigt och ett sätt att underlätta för väljarna att visa vilka alternativ det finns att rösta på. Även ur ett tillgänglighetsperspektiv förefaller en gemensam valsedel mer ändamålsenlig än en neutral. Sammantaget finner utredningen således att en enhetlig valsedel bör utformas som en gemensam valsedel.

Sammanfattande bedömning och följdändringar vad gäller bland annat datum för anmälan av kandidater

Utredningens sammanfattande slutats gällande valsedelssystemet är att detta behöver förändras och att det ska ske genom att namnvalsedlar ersätts med gemensamma valsedlar. En gemensam valsedel innebär att det för varje val ska tryckas upp en specifik valsedel där alla nomineringsgrupper som ställer upp i den aktuella valkretsen finns förtryckta på valsedeln. Väljaren väljer sedermera vilken nomineringsgrupp hen vill rösta på genom att markera gruppen på valsedeln. Som nämnts ovan kan gemensamma valsedlar även innehålla kandidaternas namn. Utredningen anser dock att det är mer ändamålsenligt att föreslå en modell som liknar den nya nederländska valsedeln eller den prototyp som Valmyndigheten tog fram till Almedalsveckan 2022; det vill säga en modell där det i stället för kandidatnamn finns färdigtryckta nummer som väljaren får markera för att personrösta. Det främsta argumentet för en sådan modell – jämfört med till exempel den modell som tills nyligen använts i Nederländerna – är att valsedelns storlek kan begränsas. Valsedlarna blir mer överskådliga och användarvänliga om de inte är för stora. En annan fördel är att en valsedel med nummer i stället för kandidaternas namn förenklar tryckningen av valsedlarna. Om endast nummer används vid personröstning kan det inte heller bli några diskussioner om de namn som står på valsedeln i förhållande till de registrerade grupp- och kandidatförteckningarna,

793 SOU 2026:2 s. 153 f.

utan ett nummer motsvarar alltid en kandidats placering i den fastställda grupp- och kandidatförteckningen. När det gäller den exakta utformningen av den gemensamma valsedeln – så som exempelvis färger, storlek, typsnitt med mera – anser utredningen att detta ska överlåtas till kyrkostyrelsen att besluta om.

Som nämnts i avsnitt 20.3 ovan föreslår utredningen att förtidsröstningen från och med valet 2033 ska vara digital. Detta betyder att från kyrkovalet 2033 kommer det endast behöva finnas gemensamma valsedlar. Till valet 2029 behöver det dock fortsatt finnas även blanka valsedlar som kan användas både vid förtidsröstning i lokal och vid ambulerande röstmottagning.[794] Utredningens förslag är att dessa utformas på liknande sätt som de gemensamma valsedlarna, med den skillnaden att väljaren själv får skriva dit vilken nomineringsgrupp vederbörande röstar på. Däremot ska det även på den blanka valsedeln finnas förtryckta nummer som väljaren kan markera för att personrösta.

Som en följd av att gemensamma valsedlar införs kan tiden för när kandidater ska anmälas senareläggas – utifrån att kandidaternas namn inte ska tryckas på valsedeln. Utredningen har i samråd med kyrkostyrelsens valkansli kommit fram till att föreslå att sista dag för anmälan av kandidater ska vara den 31 maj. Detta är 1,5 månad senare än i dag. Den förlängda tiden för anmälan av kandidater ger nomineringsgrupperna utökade möjligheter både att finna kandidater och att kontrollera deras valbarhet med mera. På ett sätt kan ett införande av gemensamma valsedlar således även ses som en del i den verktygslåda som föreslås för att motverka tomma stolar.

För valkretsar som fått förlängd tid är det vidare utredningens förslag att tiden för anmälan förskjuts framåt ända till den 30 juni. Vidare ändras datumet för när grupp- och kandidatförteckningar som senast ska fastställas till den 15 juli. Tiden för fastställande ska vara densamma oavsett om det beslutats om förlängd tid eller inte, vilket utredningen hoppas ska underlätta stiftens hantering. Anledningen till att det går att ha enbart ett datum är att långt färre valsedlar ska tryckas upp samt att dessa enbart ska innehålla nomineringsgruppernas namn och inga kandidatnamn. Valsedlar kommer dock i praktiken kunna börja tryckas innan den 15 juli. Det gäller då gemensamma valsedlar för de valkretsar som inte fått förlängd tid, utifrån att sista dag för registrering av nomineringsgrupper är 15 mars för val till kyrkomötet och 15 april för val till stiftsfullmäktige och kyrkofullmäktige. Det föreligger således ingen risk för att samtliga valsedlar inte ska hinna tryckas och distribueras ut i god tid inför valet. En väsentlig fördel med att senarelägga fastställandedatum för samtliga grupp- och kandidatförteckningar är att tiden för att justera i de listor som anmälts förlängs. Fram till att en grupp- och kandidatlista är fastställd finns möjlighet att exempelvis ta bort avlidna kandidater. Det är således viktigt att stiften inte fastställer listorna för tidigt, utan väntar med att göra detta så nära den 15 juli som möjligt. Efter den 15 juli kommer det inte vara möjligt att ta bort en kandidat från en lista, i likhet med vad som är fallet i dag. Dock torde det enligt utredningens uppfattning inte finns några hinder för att dölja namnet på avlidna kandidater på de grupp- och kandidatförteckningar som ska exponeras ut mot väljarna. Utöver att detta får anses respektfullt gentemot den avlidnes anhöriga är det också mest sanningsenligt gentemot väljare som vill personrösta.

Ändringar i regelverket

Som nämnts ovan föreslår utredningen att gemensamma valsedlar ska införas redan till valet 2029. Vid detta val ska det även finnas blanka valsedlar, som dock till form och utseende liknar de gemensamma valsedlarna. Till kyrkovalet 2033 ska det enbart

794 Blanka valsedlar behövs för väljare som röstar utanför sin egen valkrets i något av valen.

finnas gemensamma valsedlar. Skillnaderna mellan valen gör att även regelverket behöver anpassas utifrån de olika förhållandena, vilket framgår av de förslag till ändringar i kyrkoordningen som utredningen lägger fram inför valet 2029 respektive 2033.

Om de förslag till ändringar i kyrkoordningen som läggs fram beslutas av kyrkomötet kommer det även behövas ändringar i Kyrkostyrelsens beslut (SvKB 2024:2) med närmare bestämmelser om direkta val. Även dessa bestämmelser kan behöva anpassas utifrån att valsedelssystemet kommer skilja sig något åt mellan valen 2029 och 2033. Vilka ändringar och tillägg som kan behöva göras i de närmare bestämmelserna inför kyrkovalen 2029 respektive 2033 får dock kyrkostyrelsen utreda närmare inför dessa val.

20.4 Kompletteringar och förtydliganden rörande omval och överklaganden

Utredningens förslag: En tidsgräns ska införas för inom vilken tid ett omval ska ske. Tidsgränsen ska vara tre månader från det att Valprövningsnämnden har fattat beslut om omval.

I de fall ett val påbörjats men inte kunnat avslutas, ska stiftsstyrelsen kunna anmäla detta till Valprövningsnämnden som då ska besluta om omval.

För att säkerställa att det alltid finns ett beslutande organ på plats även i en situation när ett val inte kunnat avslutas, eller om inte tillräckligt antal ledamöter kunnat tillsättas, ska mandatperioden för sittande ledamöter och ersättare förlängas till dess ett omval ägt rum.

Likaså ska det i kyrkoordningen förtydligas att den som valts till ledamot eller ersättare i kyrkofullmäktige, stiftsfullmäktige eller kyrkomötet utövar sitt uppdrag även om valet har överklagats. Ändras valet, intar en ny ledamot eller ersättare sin plats så snart ändringen tillkännagivits.

Det ska även införas ett förtydligande i kyrkoordningen om att ett omval alltid avser en hel valkrets.

Skälen för förslaget

Inledning

Som redogjorts för ovan i kapitel 18 beslutade Valprövningsnämnden efter kyrkovalet 2025 om omval lokalt på två ställen. Nämnden beslutade även att det skulle hållas omval i en valkrets i Skara stift avseende valet till stiftsfullmäktige. Det som föranledde besluten om omval på lokal nivå – att någon slutlig rösträkning inte kunde genomföras på grund av att bland annat valsedlar förkommit/försvunnit – har aldrig tidigare inträffat. Detta medförde att Svenska kyrkan stod inför en helt ny situation. Utmaningen blev extra stor då det konstaterades att det saknades tydliga bestämmelser om hur vissa frågor skulle hanteras. En av de frågor som uppmärksammades var att det saknades en tydlig ordning för hur den inträffade situationen skulle anhängiggöras till Valprövningsnämnden i syfte att få till stånd ett omval, utan att samtidigt behöva öppna upp hela nomineringsprocessen på nytt. Vidare riskerade två lokala enheter att stå utan beslutande organ den 1 januari 2026 eftersom det saknas reglering i kyrkoordningen om vad som händer ifall ett omval inte hinner genomföras innan en ny mandatperiod börjar. Det blev också diskussioner om att omvalet till stiftsfullmäktige skulle omfatta en hel valkrets, vilket sedermera fick till följd att Skara stift fick gå in och ta över tre valnämnders uppgifter i samband med omvalet.

Utifrån den omvalsproblematik och de många frågor som uppstod efter kyrkovalet 2025 har utredningen identifierat att det finns behov av att klargöra vissa omständigheter samt att utvärdera vissa av de bestämmelser som rör omvalfrågor. De konkreta förslag till förändringar som utredningen föreslår presenteras både i detta avsnitt samt under avsnitt 19.3.

Omval inom tre månader

Till skillnad från vad som gäller i de allmänna valen finns det ingen reglering i kyrkoordningen om hur snart ett omval ska ske. Detta riskerar enligt utredningen att ett omval i värsta fall kan dra ut på tiden. Inom det allmänna finns en gräns på tre månader från det att Valprövningsnämnden fattat ett beslut om omval till dess att omvalet ska äga rum. En omvalssituation leder till att både beslutande och verkställande organ, nomineringsgrupper och enskilda ledamöter hamnar i en oviss situation. Ett omval kräver därtill att berörda enheter och stift respektive kyrkostyrelsen håller valorganisationen i gång. Därtill behöver vissa system hållas öppna och uppdaterade längre än beräknat. Sammantaget tar en omvalssituation stora resurser i anspråk, vilket framgår tydligt av det som redovisats om omvalet i slutrapporten efter kyrkovalet 2025. Det finns också en risk för att en enhet inte har något beslutande organ på plats vid mandatstart, då de rättsliga följderna av en sådan situation inte är reglerad. Det finns således flera olika anledningar till att försöka genomföra ett omval så snart det är praktiskt möjligt.

Inom det allmänna finns en tidsgräns på tre månader från det att Valprövningsnämnden fattat ett beslut om omval till dess att ett sådant ska äga rum. Utredningen anser att det är rimligt att uppställa samma tidsgräns. De omval som ägde rum efter kyrkovalet 2025 genomfördes cirka 3,5 månad efter Valprövningsnämndens beslut. Som nämnts var det tre berörda valnämnder som inte medverkade vid valet, vilket påverkade processerna som ledde fram till omvalet. Att sätta en tidsgräns på tre månader får således anses rimligt även om det tog längre tid att genomföra ett omval efter kyrkovalet 2025. Utredningen föreslår att tidsgränsen ska tydliggöras genom ett tillägg i 38 kap. 6 § kyrkoordningen.

Möjlighet för stiften att anmäla att ett val inte kunnat slutföras

I dag finns det ingen tydlig reglering i kyrkoordningen om vad stiften ska eller kan göra i en situation där den slutliga rösträkningen i ett val av någon anledning inte har kunnat avslutas och det därav behöver ske ett omval. Den bestämmelse som finns i 38 kap. 88 § kyrkoordningen skulle möjligen kunna användas för att anhängiggöra en sådan uppkommen situation hos Valprövningsnämnden, så som diskuterats ovan i avsnitt 19.1.2 och 19.5.1. Följden av att göra en anmälan enligt 88 § är dock att Valprövningsnämnden ska besluta om omval och att hela nomineringsprocessen ska öppna upp igen. En situation där ett val har påbörjats men inte kunnat slutföras på grund av en händelse under valgenomförandet skiljer sig från de situationer som uttryckligen omfattas av nämnda bestämmelse.[795]

I både valet till kyrkofullmäktige i Vårgårda pastorat och Vittinge församling fanns det tillräckligt med kandidater. Det fanns således inget skäl för att öppna upp nomineringsprocessen igen inför ett omval, vilket sannolikt hade blivit följden om stiften anmält den uppkomna situationen till Valprövningsnämnden med stöd av

795 Som redogjorts för ovan i avsnitt 19.1.2 omfattar 38 kap. 88 § endast uttryckligen fall där få eller inga ledamöter har blivit utsedda *vid* ett val till kyrkofullmäktige eller stiftsfullmäktige eller om *inget val* har kunnat genomföras.

38 kap. 88 §. Det som hade varit önskvärt hade i stället varit att stiften kunnat anmäla till Valprövningsnämnden att valet inte kunnat avslutas, med följden att nämnden skulle beslutat om omval, men att omvalet skulle genomföras med samma grupper och kandidater som i det ordinarie valet. Det vill säga att konsekvenserna skulle bli desamma som vid ett omval som beslutats efter ett överklagande av ett val. Eftersom det inte finns en sådan ordning reglerad föreslår utredningen ett tillägg i kyrkoordningen som kodifierar detta. Utredningen anser att det är lämpligast att införa tillägget genom att komplettera både 38 kap. 88 § och 94 § kyrkoordningen.

Det får ses som osannolikt att ett stift inte skulle kunna avsluta ett val till stiftsfullmäktige, då det skulle kräva att det överhuvudtaget inte finns några röster alls som slutgiltigt kan räknas på stiftsnivå. Oaktat detta bör det finnas en ordning även för hur en sådan situation skulle kunna anmälas till Valprövningsnämnden, vilket det gör med det tillägg som utredningen föreslår. Utredningen anser dock att det varken behöver eller bör införas en särskild bestämmelse som stadgar att stiften ska upplysa nämnden även om omständigheter som kan ha påverkat mandatfördelningen i ett val. Dessa situationer får i stället liksom tidigare hanteras genom överklaganden. Däremot ser utredningen inget hinder mot att stiften, i samband med en anmälan om att ett val på lokal nivå inte kunnat avslutas, samtidigt informerar Valprövningsnämnden om att samma omständigheter kan ha påverkat även valen till stiftsfullmäktige och kyrkomötet, om stiftet gör bedömningen att så kan vara fallet. Nämnda upplysningar kan vara av värde för nämnden, inte minst för att kunna planera sitt arbete efter ett val och för att möjliggöra en så skyndsam handläggning som möjligt av överklagandeärenden.

Införande av en ”kontinuitetsprincip” då inga nya ledamöter kunnat utses vid ett val

Inom det allmänna gäller en så kallad ”kontinuitetsprincip”, med vilket avses att ett beslutande organ sitter kvar till dess att ett nytt kommit på plats. Denna princip säkerställer att det alltid finns beslutande organ på plats även om man vid ett val inte har kunnat utse några nya ledamöter, exempelvis för att den slutliga rösträkningen inte har kunnat genomföras. Det förefaller i nuläget inte självklart att samma princip gäller inom Svenska kyrkan, vilket medförde att stiftsstyrelserna i Skara och Uppsala stift behövde fatta särskilda beslut om hur de skulle hantera det faktum att Vårgårda pastorat respektive Vittinge församling stod utan beslutande organ efter kyrkovalet 2025.

Det har efter den situation som uppstod i samband med kyrkovalet 2025 blivit tydligt att det behövs en ordning som säkerställer att det alltid finns ett beslutande organ på plats. Den princip som gäller inom det allmänna är enligt utredningen både enkel och rationell, genom att det inte behövs några särskilda beslut eller överväganden rörande vilka förtroendevalda som ska bestämma fram till att ett omval ägt rum och nya ledamöter utsetts. En sådan ordning underlättar även vid frågor om ansvarsfördelning, beslutsprocesser etcetera – både internt och i förhållande till tredje man. Sammanfattningsvis anser utredningen således att det finns goda skäl för att i kyrkoordningen tydliggöra att det även inomkyrkligt råder en ”kontinuitetsprincip” för det fall att det efter ett ordinarie val inte kan tillsätta ett nytt beslutande organ. Utredningen föreslår att principen kommer till uttryck genom en ny bestämmelse i 38 kap. 95 § kyrkoordningen.

Förtydligande om att ledamöter som utsetts vid ett ordinarie kyrkoval sitter kvar till dess att ett överklagande av valet slutligt avgjorts och nya ledamöter utsetts

Redan i dag gäller att en ledamot som har utsetts vid valet behåller sin plats till dess att ett överklagande har slutligt avgjorts och en eventuell efterträdare har utsetts. Denna princip finns dock inte kodifierad i kyrkoordningen, annat än för indirekt valda

ledamöter. Den omvalsproblematik som uppstod efter kyrkovalet 2025 visar vikten av att det är tydligt vad som gäller vid ett överklagande, inte minst utifrån att ett slutligt resultat kan komma att dröja. För att undvika oklarheter i fråga om vilka direktvalda ledamöter som är behöriga att bemanna de organ som tillsatts efter ett val anser utredningen att det finns skäl att tydliggöra detta i kyrkoordningen, på liknande sätt som detta tydliggjorts i regeringsformen respektive kommunallagen. Utredningen föreslår därför att principen regleras i kyrkoordningen genom införandet av en ny bestämmelse i 38 kap. 96 §.

Skulle ett omval kunna ske på annan nivå än valkretsnivå?

Som nämnts ovan inkom det efter Valprövningsnämndens beslut om omval i Kullings valkrets i Skara stift, synpunkter om att omvalet skulle avse hela valkretsen. Framför allt var det vissa av de berörda valnämnderna som framförde att det skulle kunna gå att tolka kyrkoordningen på annat sätt än vad Valprövningsnämnden gjort, så att ett omval inte skulle behöva avse en hel valkrets.[796] Valprövningsnämndens beslut ska följas och utredningen ser ingen anledning till att materiellt överväga om det skulle gå att tolka nuvarande bestämmelser om omval i kyrkoordningen på annat sätt. Däremot har utredningen, på grund av de diskussioner som följde efter beslutet, ansett att det finns skäl att titta närmare på frågan om ett omval skulle kunna avse en mindre enhet än en hel valkrets, så som exempelvis ett eller flera valdistrikt.

Inledningsvis konstaterar utredningen att valdistrikt utgör en administrativ enhet som inte har något samband med mandatfördelningen. Uppdelningen av valkretsar i valdistrikt handlar i stället endast om att det inte ska vara för många väljare som röstar på samma plats/platser. Det vill säga valdistrikt finns enbart för att själva genomförandet av valet ska fungera på ett så praktiskt bra sätt som möjligt. Genom att anvisa ett rimligt antal röstande till samma vallokal undviks till exempel långa köer. En ändamålsenlig indelning i valdistrikt minskar också risken för att väljare behöver resa oskäligt långt för att rösta. Därutöver är en ändamålsenlig valdistriktsindelning viktig för att säkerställa valhemligheten. Medan alltför stora valdistrikt kan ge upphov till praktiska svårigheter, kan alltför små distrikt medföra att valhemligheten riskeras att röjas vid rösträkningen.

Regleringen om omval är kopplad till valkretsarna, så som nämnts ovan. Detta är en logisk följd av att mandaten fördelas på just valkretsar. Det finns inte någon uttrycklig bestämmelse som föreskriver att samtliga valkretsar ska genomföra valet samma dag. En grundläggande princip för direkta val är emellertid att alla väljare ska ges likvärdiga förutsättningar att utöva sin rösträtt. Detta förutsätter i praktiken att valet genomförs samtidigt i hela landet. Om olika valkretsar hade olika valdagar – eller om omval skulle tillåtas i delar av en valkrets, till exempel i ett eller flera valdistrikt – skulle väljarna få olika förutsättningar. Vid en omvalssituation så som i Kullings valkrets skulle omval endast i Vårgårda pastorat – som bestod av fem valdistrikt av totalt nitton i valkretsen – medfört att väljarna som tillhörde de fem valdistrikten skulle ha röstat mot ett redan offentliggjort slutligt valresultat i resterande del av valkretsen. Detta hade bland annat kunnat leda till att väljare påverkats av opinionsläckor eller att personer/grupper medvetet röstat annorlunda än vad de skulle gjort om de inte känt till resultatet från resterande fjorton valdistrikt i valkretsen. Genom att alla röstar samma dag upprätthålls således valets rättvisa och integritet.

Ett annat bärande argument mot omval i en mindre del än en hel valkrets handlar om ”den matematiska logiken”. Mandatfördelningen är ett nollsummespel mellan alla

[796] Kyrkans tidning, Valnämnder vägrar genomföra omval, publicerad 2025-12-17.

nomineringsgrupper i en valkrets. Om en nomineringsgrupp får fler röster i ett eller flera valdistrikt inom valkretsen, påverkar det alla andra nomineringsgruppers chanser att få mandat. Det går således inte att isolera effekten av ett eller flera valdistrikt. Det vill säga, det går inte ”ta bort” ett valdistrikts röster, sätta in nya röster efter ett omval, och förvänta sig att endast justera resultatet marginellt. I stället måste hela beräkningen göras om från grunden eftersom alla jämförelsetal påverkas. Om omval skulle genomföras i ett eller flera valdistrikt och resultatet därefter räknas om för hela valkretsen, skulle detta bättre överensstämma med den matematiska logiken. Dock skulle ett sådant förfarande inte vara i linje med kyrkoordningen – eller den allmänna regleringen på området – som stadgar att omval ska endast avse de mandat som valkretsen tilldelats.

Det starkaste argumentet mot omval enbart i en del av en valkrets är dock demokrati- och rättviseperspektivet. Om stora delar av valkretsens resultat redan är känt för väljarna – vilket det är vid omval – kan strategisk röstning förekomma, så som redan nämnts ovan. Det vill säga, det finns en risk för att de väljare som får rösta igen får mer inflytande över slutresultatet än övriga väljare i valkretsen, vilket inte kan ses som en demokratisk ordning.

Sammanfattningsvis kan konstateras att omval sker på valkretsnivå eftersom det är där mandat fördelas och syftet med ett omval är att korrigera ett resultat som kan ha påverkat mandatfördelningen. Om en mycket liten del av en valkrets skulle få möjlighet att ändra resultatet, skulle detta öka risken för oproportionell påverkan. Genom att låta omval ske i hela valkretsen säkerställs i stället likabehandling av alla väljare i valkretsen. Det är således en rättssäkerhetsfråga att omval även fortsättningsvis måste ske i en hel valkrets, även om det som förorsakat omvalet hänt i ett eller flera specifika valdistrikt. För att tydliggöra att kyrkoordningens bestämmelser om omval inte kan tolkas på annat sätt än vad som redogjorts för ovan, föreslås ett förtydligande i 38 kap. 93 § om att ett omval alltid avser hela valkretsen.

Utredningen har full förståelse att ett beslut om omval i en hel valkrets kan vara omvälvande för berörda enheter och stift. Enda möjligheten som utredningen ser för att minska risken för att en omvalssituation berör alltför många väljare och/eller behöver ske på många platser vore att minska valkretsarnas storlek. När det gäller frågan om valkretsarnas storlek vid val till stiftsfullmäktige är detta ytterst en fråga för stiftsfullmäktige att bestämma inom de begräsningar som följer att 38 kap. 15 § kyrkoordningen. [797] Huruvida det i de enskilda stiften vore ändamålsenligt att titta närmare på denna fråga är dock inget utredningen analyserat närmare.

[797] Förutom att en valkrets ska omfatta en eller flera församlingar som inte ingår i ett pastorat och/eller ett eller flera pastorat, ska valkretsarna utformas så att en valkrets vid mandatfördelningen – som i sin tur baseras på antalet röstberättigade – kan få minst fem fasta valkretsmandat. Vidare ska valkretsen ha en sammanhängande gränslinje.

20.5 Tidsgräns för den slutliga rösträkningen

Utredningens förslag: En tidsgräns införs för inom vilken tid stiften ska vara klara med den slutliga rösträkningen. Tidsgränsen ska vara fredagen andra veckan efter valdagen. Ändringen föreslås införas till kyrkovalet 2033, det vill säga samtidigt som digital förtidsröstning införs.

Skälen för förslaget

Som nämnts i avsnitt 19.2 finns det ingen tidsgräns för inom vilken tid den slutliga rösträkningen ska vara klar. Utredningen konstaterar att det vore önskvärt med ett snabbare slutligt valresultat; dels för att resultatet mellan det preliminära och det slutliga valresultatet kan skilja sig åt, dels för att eventuella överklaganden ska kunna prövas så snabbt som möjligt. Den slutliga rösträkningen kräver en stor arbetsinsats från stiften. Av denna anledning ser utredningen inte att det vore rimligt att införa en tidsgräns redan till valet 2029. Från och med valet 2033 kan dock arbetsbelastningen förväntas minska väsentligt för stiften utifrån det förslag utredningen lägger fram om införande av digital förtidsröstning. Det gör att från denna tidpunkt anser utredningen det rimligt att ställa krav på stiften att den slutliga rösträkningen ska genomföras under en begränsad tidsperiod på knappt två veckor. Tidsgränsen är avvägd både mot vad som gäller i de allmänna valen och hur snabbt stiften avslutade sin rösträkning efter kyrkovalet 2025. Även om tidsgränsen införs först till kyrkovalet 2033 är det utredningens förhoppning att stiften redan till kyrkovalet 2029 arbetar för att den slutliga rösträkningen ska kunna slutföras snabbare än vid valet 2025.

Vidare är det utredningens förhoppning att en tidsgräns för den slutliga rösträkningen ska underlätta Valprövningsnämndens planering av sammanträden på förhand efter ett kyrkoval, för en så skyndsam prövning av överklaganden som möjligt.

20.6 Övriga valfrågor

Utredningens förslag: Det behövs ett antal mindre förtydliganden och justeringar i kyrkoordningens 38:e kapitel om de direkta valen. Bland annat föreslås att det ges möjlighet att anpassa öppettiderna av vallokaler mer till de lokala förutsättningarna, genom att en vallokal får hållas öppen under församlingens huvudgudstjänst.

Det ska också förtydligas hur ett efterträdarval initieras om en ledamot eller ersättare avgår innan dennes valperiod börjar, eller om en ledamot eller ersättare upphör att vara valbar.

Utöver detta föreslås även vissa förenklingar och språkliga justeringar i regelverket.

Skälen för förslaget

I samband med utredningens arbete med att se över delar av valgenomförandet har utredningen uppmärksammat att det även finns behov av en del övriga justeringar i kyrkoordningens 38:e kapitel om direkta val. Vissa frågor har uppmärksammats av kyrkostyrelsens valkansli under arbetet med kyrkovalet 2025 och annat rör sådant som lyfts av stift och valnämnder, både under arbetet med nämnda kyrkoval och/eller i de utvärderingar som följt efter valet.[798] Eftersom utredningen föreslår en rad ändringar

[798] Normalt sett gör kyrkostyrelsen mellan varje val en översyn av kyrkoordningens bestämmelser om direkta val och föreslår ändringar i regelverket två år efter att ett val ägt rum. Detta skulle betyda att

i kyrkoordningens 38:e kapitel om de direkta valen – som är tänkta att ligga till grund för kyrkovalets genomförande både 2029 och 2033 – ser utredningen vinster med att även mindre justeringar i nämnda kapitel kan tas med inom ramen för denna utredning.

Ett av de önskemål som inkommit från stiften är att regelverket görs mer flexibelt i förhållande till om en vallokal ska vara stängd under församlingens huvudgudstjänst eller inte. Stiften uppger att de inför varje val hanterar ett stort antal ansökningar om undantag och att dessa ansökningar i princip alltid beviljas. Anledningen till att antalet ansökningar om undantag ökat förklaras av de strukturförändringar som skett med allt fler församlingar som ingår i ett pastorat. När det talas om att fira huvudgudstjänst i ett pastorat är det egentligen fråga om huvudgudstjänst i någon eller några av församlingarna i pastoratet.[799] Även om en församling i ett pastorat inte har någon huvudgudstjänst på valdagen behöver församlingen – enligt huvudregeln i kyrkoordningen – hålla sin vallokal stängd under den tid som huvudgudstjänsten pågår i en annan församling i pastoratet. Samtidigt finns det inget som reglerar att församlingens vallokal ska hållas stängd om den egna församlingen firar gudstjänst en annan tid på valdagen. Utredningen konstaterar, i likhet med vad stiften anfört, att det behöver finnas en flexibilitet i regelverket som gör att varje valnämnd kan avgöra vilka öppettider som bör gälla för den eller de vallokaler som finns inom valnämndens område. Hänsyn bör därvid kunna tas till vilka gudstjänster som firas både i den egna och omkringliggande församlingar – för det fall att det handlar om ett pastorat – liksom till att väljarna ska ges goda förutsättningar att rösta. Vid bedömningen bör också vallokalens belägenhet kunna vägas in – så som om den ligger i direkt anslutning till gudstjänstlokalen eller i en helt annan byggnad. Sammanfattningsvis föreslås således att det krav som finns i 38 kap. 51 § första stycket kyrkoordningen om att en församling ska hålla vallokalen stängd tas bort för att göra regelverket mer ändamålsenligt utifrån hur verkligheten ser ut.

Det föreslås också förtydliganden i kyrkoordningen om vad som gäller då en ledamot eller ersättare avgår innan dennes valperiod börjar och vem som har mandat att göra en anmälan till stiftsstyrelsen/kyrkostyrelsen, för att de i sin tur ska genomföra ett efterträdarval. På motsvarande sätt föreslås ett förtydligande om att för det fall en ledamot eller ersättare upphör att vara valbar – vilket exempelvis är fallet om någon avlider – får stiftsstyrelsen/kyrkostyrelsen även utan anmälan genomföra ett efterträdarval och utse en ny ledamot eller ersättare. De bestämmelser som berörs av utredningens förslag om förtydliganden är 38 kap. 70–71 §§ och 83–84 §§.

Vidare föreslås vissa förenklingar och språkliga justeringar i regelverket. Detta gäller särskilt i det nya kapitel 38 som utredningen föreslår ska träda i kraft inför kyrkovalet 2033. En förenkling som till exempel föreslås är att det bemyndigande som kyrkostyrelsen redan har enligt 38 kap. 89 § om att utfärda närmare bestämmelser får formen av ett generellt bemyndigande inför valet 2033. I sak avses inte någon ändring, utan det som kyrkostyrelsen tidigare utfärdat bestämmelser om gäller fortsatt. Samtidigt ger ett generellt bemyndigande möjlighet för kyrkostyrelsen att vid behov utfärda närmare bestämmelser om sådant som inte tidigare räknats upp i den detaljerade regleringen. Det vill säga regelverket blir något mer flexibelt och kan enklare justeras om kyrkostyrelsen ser behov av närmare bestämmelser inom ett specifikt område som

---

kyrkostyrelsen skulle behöva lägga fram en skrivelse med förslag till ändringar till kyrkomötet 2027, vilket i sin tur skulle betyda att en promemoria med förslag till ändringar skulle behöva remitteras ungefär samtidigt som förevarande utredning. För att underlätta för inte minst remissinstanserna har utredningen i samtal med kyrkostyrelsens rättsavdelning och valkansli kommit fram till att det är mest ändamålsenligt ifall utredningen kan beakta även dessa mindre justeringar i sitt arbete.

799 Edqvist m.fl., Kyrkoordning för Svenska kyrkan med kommentarer 2022 s. 308 f.

rör det praktiska genomförandet av valen. Ett annat tillägg/förtydligande som utredningen föreslår redan till valet 2029 – genom ett nytt tredje stycke i 38 kap. 60 § – är att valsedlar som är ogiltiga på grund av att ingen nomineringsgrupp har angetts – det vill säga ”blanka röster” – ska redovisas särskilt. Samtliga ändringar som utredningen föreslår kommenteras i specialmotiveringen, se nedan kapitel 21.

20.7 Ikraftträdande

Utredningen föreslår två olika ikraftträdandedatum för de förslag till ändringar som utredningen lägger fram avseende valets genomförande. Merparten av ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2028, medan de ändringar som handlar om digital förtidsröstning föreslås träda i kraft först den 1 januari 2031. Även förslaget om att införa en tidsgräns för den slutliga rösträkningen ska träda i kraft sistnämnda datum.

Anledningen till att det är två olika ikraftträdandedatum för de förslag utredningen lägger fram beror på att de ändringar som föreslås gällande valets genomförande ska ske i två steg, så som redogjorts för i detta kapitel.800 Ändringarna som föreslås är i sin helhet relativt omfattande, både sett till hur valgenomförandet i praktiken förändras och hur detta regleras i kyrkoordningen. Mot bakgrund av de omfattande förändringar som föreslås – och som till fullo kommer träda i kraft inför valet 2033 – föreslår utredningen att det införs ett helt nytt kapitel 38 i kyrkoordningen inför nämnda val. Det vill säga nuvarande kapitel 38 byts ut i sin helhet. På detta sätt kan kapitlet utformas på ett sätt som blir enklare och mer logiskt för den som ska förstå och tillämpa regelverket. Mot bakgrund av att utredningen föreslagit att vissa ändringar träder i kraft först inför valet 2029 och sedan kommer ett helt nytt kapitel 38 att träda i kraft inför valet 2033 finns det inte behov av några övergångsbestämmelser.

20.8 Konsekvenser för barn

Utredningen har gjort en samlad barnkonsekvensanalys för samtliga förslag som redovisas ovan i avsnitt 9.11.

20.9 Övriga konsekvenser

20.9.1 Allmänt

Som nämnts i avsnittet ovan förväntas de förslag som lämnas av utredningen som rör själva valgenomförandet bidra till ett förenklat och mer ändamålsenligt regelverk. Detta förväntas ge positiva konsekvenser både för väljare, nomineringsgrupper, valorganisationen och Svenska kyrkan i stort. Till exempel kommer både nomineringsgrupperna och hela valorganisationen spara mycket tid på att slippa hantera beställningar av valsedlar, liksom bidrag för desamma. Även tryck- och distributionsförfarandet kommer förenklas väsentligt när namnvalsedlarna tas bort. Därtill förväntas själva röstningsförfarandet bli både enklare och säkrare med gemensamma valsedlar. Den största konsekvensen kommer dock att slå igenom först till kyrkovalet 2033 när förtidsröstningen blir digital. Framför allt kommer lokal nivå märka att antalet arbetstimmar som de behöver lägga ner på valet minskar markant, men även stiften förväntas få en betydligt mindre arbetsbelastning i samband med valet och inte minst den

800 Se även läsanvisningen, kap. 1 och författningskommentaren i kap. 21 för en närmare redogörelse över vilka ändringar som ska träda i kraft vid vilket tillfälle.

slutliga rösträkningen. Övriga förändringar som föreslås, som bland annat berör omvalsfrågor, förväntas först och främst bidra till att förtydliga vad som gäller i olika situationer. Detta kan förhoppningsvis bidra till en besparing av såväl arbetstimmar som ekonomiska resurser.

20.9.2 Ekonomiska konsekvenser

Gemensamma valsedlar

Hur många gemensamma valsedlar som behöver tryckas upp till kyrkovalet 2029 respektive 2033 behöver kyrkostyrelsen analysera närmare utifrån bland annat statistik om valdeltagande. Det kan tänkas att det exempelvis är möjligt att ha olika nivåer gällande andelen valsedlar i förhållande till antalet röstberättigade, utifrån just tidigare valdeltagande.

För att kunna ge någon slags uppskattning gällande de ekonomiska konsekvenserna av att införa gemensamma valsedlar har utredningen – med hjälp av kyrkostyrelsens valkansli – utgått ifrån hur många valsedlar som trycktes per röstberättigad och val vid det senaste kyrkovalet. Som nämnts tidigare i avsnitt 18.2.1 var det 0,7 valsedel per röstberättigad och val. Om samma andel skulle tillämpas på gemensamma valsedlar skulle det medföra att det behövde tryckas knappt 10 miljoner valsedlar. Valsedlarna stod vid kyrkovalet 2025 för 67 procent av valets totala distribution. En gemensam valsedel skulle minska pappersåtgången (=vikten) med ungefär samma procenttal.

Utredningens förslag är att nationell nivå ska bekosta samtliga gemensamma valsedlar. Det betyder i sin tur att valsedelsbidragen kan tas bort, vilket ger en besparing av administrationskostnader för samtliga nivåer. Stiften och nationell nivå beräknas därtill spara pengar på att inte behöva hantera beställningar av valsedlar, inklusive faktureringar med mera. Vidare behöver inte det system (Valfakt) som används för bland annat fakturering av valsedlar utvecklas eller hanteras, vilket också ger en besparing. Med utgångspunkt i att en gemensam valsedel har A4-format och att valkuvert inte längre behövs, uppskattas gemensamma valsedlar ge upphov till följande kostnadsbesparingar (inklusive moms):[801]

- Print och papper: ~ 1 830 000 kr
- Distribution: ~ 1 280 000 kr
- Valkuvert: ~ 1 425 000 kr
- Valsedelsbidrag – administrationskostnader församlingar/pastorat: ~ 600 000 kr[802]
- Hantering Gkand + valsedelsbidrag – administrationskostnader stiften: ~ 600 000 kr
- Hantering Gkand + support bidrag m.m. – administrationskostnader, kyrkostyrelsen: ~ 600 000 kr
- Utebliven utveckling och hantering av systemet Valfakt: ~ 600 000 kr

Uppskattad summa besparingar: ~ 6 935 000 kr

Den sammantagna ekonomiska besparingen är sannolikt lågt räknat, utifrån att det torde räcka att trycka betydligt färre gemensamma valsedlar än 0,7 per röstberättigad och val. Den totala besparingen torde således kunna landa någonstans på runt 8–10 miljoner kronor, inräknat de besparingar som följer av att brev- och budröstning tas bort. Den ekonomiska konsekvensen blir som störst på nationell nivå, vilket i sin tur

801 Siffrorna är framtagna med hjälp av kyrkostyrelsens valkansli. Siffrorna är framtagna utifrån 2025/2026-års prisbild vad gäller t.ex. papperskostnad. Ev. kostnadsökningar är således inte beaktade.

802 Det är svårt att uppskatta hur mycket tid varje lokal enhet lägger på att hantera valsedelsbidrag. Summan på 600 000 kr är framtagen utifrån en beräkning om att varje enhet skulle ha lagt cirka 1 timme (à 1 000 kr) på att hantera valsedelsbidrag, vilket sannolikt är lågt räknat.

kan berättiga att nationell nivå bär kostnaden för de gemensamma valsedlarna. Detta blir också mest effektivt ur ett administrationshänseende. När det gäller information till väljarna om ett nytt valsedelssystem kan sådan information exempelvis kommuniceras via röstkorten, vilket i princip inte innebär någon extra kostnad.

De beräkningar som tagits fram ovan baseras på förväntade valsedelskostnader vid kyrkovalet 2029 jämfört med kyrkovalet 2025. Vid kyrkovalet 2033 kommer det behövas ännu färre valsedlar. Det betyder i sin tur att besparingen kan förväntas bli än högre. Till detta val behövs inte heller längre några blanka valsedlar.

Förändrad förtidsröstning – digital förtidsröstning, ambulerande röstmottagning och möjlighet att få hjälp på öppna pastorsexpeditioner

Utredningen föreslår att förtidsröstningen från och med kyrkovalet 2033 endast ska vara digital. Redan från kyrkovalet 2029 sker dock vissa förändringar, så som att brev- och budröstning tas bort och i stället införs ambulerande röstmottagning. De föreslagna förändringarna förväntas medföra betydande besparingar, särskilt vad gäller bemanning. Samtidigt kommer det kosta pengar att utveckla och underhålla ett digitalt röstningssystem. Ser man dock inledningsvis till de förväntade besparingarna kan nedanstående kostnadsposter identifieras. De belopp som redovisas avser beräknade besparingar per kyrkoval:

- Inga bemannade lokaler för förtidsröstning: ~ 37 000 000 kr
- Inga brev- eller budröster: ~ 800 000 kr[803]
- Minskad bemanning vid den slutliga rösträkningen: ~ 3 250 000 kr

Uppskattad summa besparingar: ~ 41 050 000 kr

Det norska digitala röstningssystemet som togs fram till kyrkovalet 2023 kostade norska kyrkan cirka 20 miljoner kronor. Till kyrkovalet 2027 har ytterligare 5 miljoner norska kronor budgeterats för att vidareutveckla systemet. Det är sannolikt att kostnadsbilden för att utveckla ett digitalt röstningssystem för Svenska kyrkans del skulle vara ungefär densamma. Viss uppskrivning kan dock antas på grund av ökade lönekostnader, som för övrigt är den största kostnadsposten vid systemutveckling. Kostnaden för ett digitalt röstningssystem blir som störst till kyrkovalet 2033 då ett nytt system ska tas fram. Därefter handlar det om sedvanligt systemunderhåll. Som redovisats ovan i avsnitt 17.6.4 utgör systemutveckling- och underhåll redan i dag en av de största kostnadsposterna för kyrkovalet på nationell nivå.

Hur mycket den ambulerande röstmottagningen kommer att kosta är svårt att uppskatta på förhand, utifrån att kostnaden beror på hur många väljare som kommer nyttja tjänsten. I de allmänna valen är det förhållandevis få väljare som använder ambulerande röstmottagning, så att arbetsbelastningen – och därtill kostnaden – för valnämnderna skulle bli omfattande förefaller inte sannolikt.[804] Eftersom tjänsten ska bokas på förhand kostar inte tjänsten i sig något för valnämnderna. Under den tid tjänsten går att boka behöver dock valnämnderna avsätta resurser för detta. Utredningens förhoppning är dock att denna uppgift i många fall ska kunna skötas av ordinarie personal, alternativt någon ideell. Detsamma gäller för den bemanning som behövs till kyrkovalet 2033 under förtidsröstningen. Det handlar alltså om de timmar som väljare som behöver hjälp med röstningen ska kunna besöka en pastorsexpedition – eller någon liknande lokal. Som minimum ska en sådan lokal vara öppen minst två timmar

[803] Besparingen är beräknad utifrån följande poster: Brevröstningspaket 585 000 kr, abonnemang och hantering Postnord 170 000 kr och stiftens hantering 60 000 kr.

[804] Se ovan avsnitt 17.5.

per vecka under förtidsröstningsperioden. Det handlar således sammanlagt om minst fyra timmar öppet då lokalen därtill ska vara bemannad med minst två utbildade röstmottagare. Om tjänsten skulle behöva bemannas med icke ordinarie personal skulle kostnaden kunna uppgå till någonstans runt 4–5 miljoner kronor. Utredningens förhoppning är dock, som nämnts ovan, att de lokala enheterna kan organisera verksamheten så att ordinarie personal kan bemanna funktionen under de två veckor som förtidsröstningen pågår, eftersom arbetsinsatsen är förhållandevis begränsad. Förutsättningarna för detta kan dock skilja sig utifrån lokala variationer.

När det gäller information om digital förtidsröstning med mera uppskattas att mycket av informationen kan kommuniceras via röstkorten, vilket i princip inte innebär någon extra kostnad. Vilka övriga informationsinsatser som behövs kommer behöva utredas närmare inpå valet, när man också vet vilka olika kommunikationskanaler som finns, utifrån att detta är något som ändras kontinuerligt.

Utredningen uppskattar sammanfattningsvis att de totala kostnaderna för ett nytt sätt att förtidsrösta skulle uppgå till omkring 25 miljoner kronor till valet 2033. Kostnaderna skulle därefter sjunka till någonstans runt 5–10 miljoner kronor per val – beräknat med dagens penningvärde. Detta betyder i sin tur att den totala ekonomiska besparingen som följer av det nya sättet att förtidsrösta uppskattas till någonstans runt 15–20 miljoner redan till kyrkovalet 2033. Efterföljande kyrkoval skulle besparingen kunna hamna på cirka 30 miljoner. Samtliga siffror gäller jämfört med kostnadsbilden för kyrkovalet 2025 och är framtagna utifrån nuvarande penningvärde.

Övriga valfrågor

När det gäller övriga ändringar som utredningen föreslår, till exempel avseende tidsfrister och vissa förtydligande bestämmelser om omval, är det inte möjligt att på samma sätt direkt kvantifiera några besparingar. Omval medför dock kostnader på samtliga nivåer inom kyrkan. Åtgärder som bidrar till att ett omval kan genomföras skyndsamt och att oklarheter kring tillämpliga regler undviks kan därför antas medföra minskade kostnader.

20.9.3 Konsekvenser för miljön

Gemensamma valsedlar

Tillverkningen av valsedelspappret till kyrkovalet 2025 motsvarade cirka 900 träd och gav upphov till utsläpp på cirka 26 ton koldioxid. Den sammanlagda körsträckan för valsedlarna från tryckeri till församlingar och pastorat var knappt 2 miljoner km, vilket motsvarar cirka 48 varv runt jorden. Dessa leveranser gav enligt uppgifter från distributören upphov till växthusgasutsläpp om 12 037 kg avseende drivmedlet.[805] Vid tryckning av 0,7 gemensamma valsedlar per röstberättigad skulle besparingen i klimatpåverkan vara följande om hänsyn även tas till att det inte längre behövs valkuvert:

- Besparing trädstammar (valsedlar): 600 st
- Besparing trädstammar (valkuvert): 41 st
- Besparing utsläpp (papper + print av valsedlar): 18 602 kg koldioxid
- Besparing utsläpp (papper + print av valkuvert): 13 192 kg koldioxid
- Besparing utsläpp (distribution): 5 727 kg koldioxid, eller 23 varv runt jorden.

Sammanlagd besparing koldioxidutsläpp: 36 321 kg
Sammanlagd besparing träd: 641 st

805 Uppgiften kommer från Postnord som distribuerar valsedlarna och avser växthusgasutsläpp WTW (Well-to-Wheel).

Den minskade volymen valsedlar innebär också att valsedlarna kan samlevereras med annat valnämndsmaterial, något som också minskar klimatavtrycket och leder till lägre kostnader och ett minskat behov av arbetsinsatser. Denna besparing är inte medräknad här, utan tillkommer.

Som nämnts ovan under ekonomiska besparingar är det sannolikt att det räcker att trycka upp en mindre andel gemensamma valsedlar än 0,7 per röstberättigad och val. Den totala besparingen av såväl koldioxidutsläpp som träd torde sannolikt bli än högre, inte minst vid valet 2033 då den digitala förtidsröstningen införs.

Förändrad förtidsröstning – digital förtidsröstning, ambulerande röstmottagning och möjlighet att få hjälp på öppna pastorsexpeditioner

Digital förtidsröstning kan leda till mindre koldioxidutsläpp genom att färre reser till en lokal för förtidsröstning. Samtidigt går det inte att komma ifrån att även digitaliseringen lämnar ett visst klimatavtryck. Globala växthusgaser skapas av den informationsteknik som används både för att hantera och underhålla olika former av digitala tjänster. Samtidigt kommer minskade utsläpp följa av att fysiska förtidsröster inte längre behöver transporteras mellan vallokaler och/eller till stiften. Samtidigt kommer den ambulerande röstmottagningen ge upphov till vissa koldioxidutsläpp. Omfattningen av ovanstående utsläpp är dock svåra att kvantitativt beräkna.

20.9.4 Ökad tillgänglighet

Gemensamma valsedlar

En gemensam valsedel innebär många fördelar ur ett tillgänglighetsperspektiv. En gemensam valsedel kommer för det första att ha ett större format än nuvarande valsedlar. En större valsedel är lättare att greppa och gör även att storleken på texten kan ökas. Den prototyp som togs fram av Valmyndigheten hade ett A4 format och det är tänkbart att en gemensam valsedel behöver vara ungefär i den storleken för att all information ska få plats på ett bra sätt. Enligt utredningens förslag ska den modell som tas fram inte heller behövas stoppas i något kuvert, utan det räcker att valsedeln viks ihop.

Förändrad förtidsröstning – digital förtidsröstning, ambulerande röstmottagning och möjlighet att få hjälp på öppna pastorsexpeditioner

En av de stora vinsterna med digital förtidsröstning är att valet görs mer lättillgängligt för samtliga väljare, men inte minst personer som av olika anledningar kan ha svårt att ta sig till en lokal och rösta. Ett digitalt röstningssystem kan vidare anpassas för att personer med olika funktionsnedsättningar, så som till exempel personer med synnedsättning, ska kunna rösta utan hjälp. Förutom att detta ökar tillgängligheten, stärker det även valhemligheten för nämnda väljargrupper.

Vissa väljare kan uppfatta att digital förtidsröstning medför att valet blir mindre tillgängligt. För att underlätta för dessa väljare har utredningen föreslagit öppna pastorsexpeditioner – eller någon liknande lokal – där väljaren kan få hjälp med att rösta. Det införs också en möjlighet att beställa ambulerande röstmottagning. Därtill kommer det fortsatt finnas möjlighet att rösta på sedvanligt sätt – med fysiska valsedlar – på valdagen.

Utredningen föreslår att möjligheten att brev- och budrösta tas bort redan till kyrkovalet 2029. Det kan inte uteslutas att detta påverkar vissa väljare som tidigare nyttjat denna möjlighet. Samtidigt inför utredningen en möjlighet att beställa ambulerande röstmottagning. Även om möjligheten att beställa ambulerande röstmottagning är begränsad till vissa väljargrupper är tanken att den ska fånga upp de väljare som inte har

möjlighet att ta sig till en lokal för att rösta. Det är också mer tillförlitligt och säkrare att rösta med ambulerande röstmottagning jämfört med brev- och budröstning. Den väljargrupp som påverkas mest av de föreslagna ändringarna är väljare som befinner sig utomlands under hela röstningsperioden. Dessa väljare kommer inte att kunna rösta vid kyrkovalet 2029, men däremot vid valet 2033 när digital förtidsröstning införs. I förhållande till det få antal utlandsröster som på totalen inkom vid valet 2025 och hur många av dessa röster som godkändes, anser utredningen att de ändringar som föreslås är väl avvägda.[806]

20.9.5 Personuppgiftsbehandling och informationssäkerhet

Inga av de förslag utredningen lägger innebär att några nya personuppgifter kommer behandlas. Redan i dag behandlas personuppgifter om såväl kandidater som röstberättigade inom ramen för kyrkovalens genomförande.[807] Förslaget om digital förtidsröstning innebär däremot att vissa personuppgifter kommer att behöva behandlas på ett delvis förändrat sätt. Exempelvis kan uppgifter komma att behöva utbytas mellan olika system på ett delvis annat sätt än tidigare, så som att uppgifter ur den digitala röstlängden kommer behöva samverka med ett digitalt röstningssystem.

Exakt hur de olika systemen ska samverka kommer behöva utredas vidare i det fortsatta arbetet med att ta fram ett digitalt röstningssystem. Utredningen konstaterar dock att den rättsliga grunden för behandlingen av personuppgifter om röstberättigade och kandidater inte förändras genom införande av digital röstning. Vid upphandling och utveckling av ett digitalt röstningssystem måste dock särskild vikt läggas vid dataskydd, informationssäkerhet och säkerställande av skydd för valhemligheten. Det behöver säkerställas att personuppgifter behandlas i enlighet med principerna i dataskyddsförordningen, inte minst principen om uppgiftsminimering, och att uppgifterna skyddas mot obehörig åtkomst eller röjande.

Utredningen ser således inte några principiella hinder ur ett dataskydds- eller informationssäkerhetsperspektiv mot att införa digital röstning. Bedömningen bygger på att det finns tekniskt säkra lösningar som kan uppfylla de krav som följer av dataskyddsförordningen och annan relevant reglering. Frågorna är i första hand av praktisk och teknisk karaktär och behöver hanteras i samband med utformningen och införandet av ett digitalt röstningssystem.

Kyrkostyrelsen kommer vidare att kunna reglera de närmare formerna för det digitala röstningsförfarandet genom utfärdande av närmare bestämmelser. Även inom ramen för detta arbete behöver det säkerställas att samtliga processer som följer av de föreslagna ändringarna utformas i enlighet med dataskyddsförordningen, att en hög informationssäkerhet upprätthålls och att valhemligheten säkerställs i alla delar av förfarandet.

Avslutningsvis bör framhållas att digital röstning inte föreslås vara obligatorisk. Väljare som inte önskar använda det digitala röstningsförfarandet kommer även fortsättningsvis kunna rösta med fysiska valsedlar på valdagen.

806 Vid kyrkovalet 2025 inkom det sammanlagt 28 utlandsröster.

807 Exempelvis finns det redan i dag en ”digital röstlängd” som ligger till grund för den röstlängd som sedermera trycks upp på papper och även för uttag av röstkort till samtliga röstberättigade. En DPIA (Data Protection Impact Assessment) är gjord för detta arbete. I allt det digitala utvecklingsarbete kyrkostyrelsens valkansli genomför finns ett nära samarbete med både dataskyddsjurister och informationssäkerhetssamordnare för att säkerställa att valet genomförs på ett lagligt och säkert sätt.

21 Kommentar till bestämmelserna

21.1 Förslag till ändringar i kyrkoordningen som träder i kraft den 1 januari 2028 (inför kyrkovalet 2029)

3 kap.

5 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om hur kyrkofullmäktige fastställer antalet ledamöter i kyrkofullmäktige.

Paragrafen ändras på så sätt att de hittillsvarande tre nivåerna – 15, 25 och 35 – för det minsta antalet ledamöter i kyrkofullmäktige i bestämmelsens *andra stycke* utökas till fyra nivåer, vilka är 15, 21, 27 och 33. Dessutom ändras de antal röstberättigade församlingen ska ha för respektive nivå för lägsta antalet ledamöter.

Övervägandena finns i avsnitt 13.2.

6 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser för den situationen att ett kyrkofullmäktige har förlorat sin beslutsförhet permanent genom att antalet ledamöter understiger hälften av det beslutade antalet.

Enligt *första stycket* ska det omedelbart anmälas till stiftsstyrelsen om ett kyrkofullmäktige permanent har förlorat sin beslutsförhet. Stiftsstyrelsen får då besluta om att kyrkofullmäktige får handlägga ärenden bara om mer än en tredjedel av ledamöterna är närvarande. En bedömning behöver göras om det är lämpligt att fatta ett sådant beslut beroende på den aktuella situationen, exempelvis om det återstår kort tid av mandatperioden. Kyrkofullmäktige kan genom stiftsstyrelsens beslut åter bli beslutsfört. Stiftsstyrelsen får även besluta om att begränsa vilka ärenden kyrkofullmäktige får handlägga och bestämma att vissa beslut ska fattas efter samråd med stiftsstyrelsen.

I *andra stycket* anges att ett sådant beslut som fattas med stöd av första stycket gäller tillfälligt och som längst till nästa mandatperiod.

Övervägandena finns i avsnitt 13.6.

17 a §

Paragrafen innehåller de grundläggande bestämmelserna om beslutsfattande på distans för kyrkofullmäktige.

Genom en ändring i *första stycket* införs en bestämmelse som innebär att deltagande på distans genom ljud och bildöverföring i realtid ska ske på ett sådant sätt att ordföranden kan säkerställa vem som deltar i sammanträdet och att den som deltar kan följa sammanträdet och delta i behandlingen av ärendena. Denna ändring ersätter det hittillsvarande kravet på att samtliga deltagare ska kunna se och höra varandra och delta på lika villkor.

I 4 kap. 15 a § kyrkoordningen anges att det är en fråga för kyrkofullmäktige att bestämma om och i vilken utsträckning ledamöter får närvara på distans i sammanträdet med kyrkorådet, samt att ett sådant deltagande ska ske på det sätt som anges i 3 kap. 17 a §. Ändringen i 3 kap. 17 a § får alltså betydelse för deltagande på distans även för kyrkoråd. Dessutom får ändringen betydelse för deltagande på distans för församlingsråd, stiftsfullmäktige, stiftsstyrelsen, stiftets nämnder, tillsättningsnämnden för domprost och valnämnderna genom hänvisningar i 4 kap. 27 §, 7 kap. 6 och 15 §§, 34 kap. 12 § och 38 kap. 5 § andra stycket kyrkoordningen. Även i ett antal beslut från kyrkostyrelsen om närmare bestämmelser finns liknande hänvisningar.

Övervägandena finns i avsnitt 13.7.

4 kap.

5 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att det är kyrkofullmäktige som väljer ledamöter i kyrkorådet, förutom kyrkoherden och bestämmer antalet, som dock inte får vara mindre än sex.

Paragrafen ändras genom att det i *första stycket* införs en begränsning av antalet valda ledamöter (det vill säga förtroendevalda) i kyrkorådet. Ändringen innebär att kyrkofullmäktige inte får besluta om ett antal valda ledamöter som överstiger hälften av det beslutade antalet ledamöter i kyrkofullmäktige. Kyrkorådet får alltså inte i antal utgöra fler än en majoritet av det antal beslutade ledamöterna i kyrkofullmäktige.

Övervägandena finns i avsnitt 13.3.

8 §

Paragrafen anger mandatperioden för kyrkorådet som hittills varit fyra år räknat från och med den 1 januari året efter valåret.

Paragrafen ändras genom att kyrkofullmäktige får besluta om en annan mandatperiod än fyra år. Kyrkofullmäktige ska besluta för vilken tid ledamöter och ersättare ska väljas till kyrkorådet. Valet får inte gälla mer än fyra år och det ska alltid ske nyval till kyrkorådet i samband med att en ny mandatperiod börjar för kyrkofullmäktige. Mandatperioden för kyrkorådet som kyrkofullmäktige ska besluta om ska vara minst ett år, avse hela år och gälla hela kyrkorådet. Bestämmelsen överensstämmer med vad som gäller för församlingsrådet enligt 4 kap. 25 § kyrkoordningen. Bestämmelsen kan tillämpas för första gången efter kyrkovalet 2029.

Övervägandena finns i avsnitt 9.4.

11 kap.

8 §

Paragrafen avser kyrkomötets val av ordförande och en förste och andre ordförande, samt vem som är ordföranden tills valen har gjorts.

Paragrafens *första stycke* ändras genom att en definition av kyrkomötets presidium läggs till.

I bestämmelsens *andra stycket* görs endast språkliga ändringar.

Övervägandena finns i avsnitt 15.5.

8 b §

Paragrafen, som är ny, innebär att kyrkomötet får bestämma att det ska sammanträda på distans om det så väljer. Beslutet om ett sammanträde på distans får fattas på förslag av kyrkomötets presidium. Ett sådant beslut kan avse kyrkomötets första eller andra sammanträde. Deltagande på distans ska ske på det sätt som anges i 3 kap. 17 a § första stycket andra meningen. Det är endast kyrkomötets presidium som inte får delta på distans.

I paragrafens *andra stycke* framgår att beslutet ska fattas senast året innan sammanträdet ska hållas.

I paragrafens *tredje stycke* framgår att en ledamot som deltar på distans ska anses vara närvarande vid kyrkomötets sammanträde. Motsvarande gäller för den som har närvarorätt enligt 11 kap. 9 §.

Övervägandena finns i avsnitt 15.4.

8 c §

Paragrafen, som är ny, innebär enligt *första stycket* att kyrkomötets presidium får besluta om att kyrkomötet ska sammanträda på distans om det krävs med hänsyn till kyrkomötets säkerhet eller andra synnerliga skäl. Synnerliga skäl kan exempelvis vara att det finns restriktioner på grund av en pandemi som gör det omöjligt eller riskfyllt att delta fysiskt. Beslutet föregås av samråd med företrädare från nomineringsgrupperna i kyrkomötet. Ett sådant deltagande sker på det sätt som anges i 3 kap. 17 a § första stycket andra meningen kyrkoordningen.

Enligt *andra stycket* får kyrkomötets presidium begränsa antalet deltagande ledamöter och ersättare, samt begränsa vilka ärenden som tas upp av kyrkomötet. Sådana begränsningar förutsätter att de görs i enlighet med demokratiska principer.

I paragrafens *tredje stycke* framgår att en ledamot som deltar på distans ska anses vara närvarande vid kyrkomötets sammanträde. Motsvarande gäller för den som har närvarorätt enligt 11 kap. 9 §.

Övervägandena finns i avsnitt 15.4.

10 §

Paragrafen avser hur de ärenden som kyrkomötet ska besluta i får väckas och att vissa ärenden får väckas endast till årets första sammanträde.

Paragrafens *tredje stycke* stryks eftersom den innehåller en hänvisning om begränsad motionsrätt vid ett tematiskt kyrkomötessammanträde i kyrkomötets arbetsordning. Hänvisningsbestämmelsen behövs inte längre eftersom tematiska kyrkomötessammanträden utgår.

Övervägandena finns i avsnitt 15.7.

33 kap.

10 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om att en förtroendevald automatiskt förlorar sitt uppdrag om valbarheten upphör, men att det finns vissa undantag när den förtroendevalde kan sitta kvar om valbarheten upphör på grund av flytt.

Andra stycket, första punkten ändras så att även en ledamot eller ersättare i ett uppdrag i ett kyrkofullmäktige och i ett kyrkoråd i ett pastorat får vara kvar som förtroendevald vid flytt. Detta undantag har hittills gällt för uppdrag i ett kyrkoråd i en församling och i ett församlingsråd. Möjligheten gäller mandatperioden ut. De villkor som behöver vara uppfyllda för möjligheten att sitta kvar i sitt uppdrag är desamma. Det innebär att uppdraget kan behållas om ledamoten eller ersättare kan fortsätta att fullgöra uppdraget och inte samtidigt har något förtroendeuppdrag i en annan församling eller pastorat. Samma begränsning som ansetts gälla enligt praxis om ekonomiska överväganden bör gälla även för denna ändring.

Dessutom införs en bestämmelse i ny *tredje punkt i andra stycket.* Bestämmelsen innebär att en ledamot eller ersättare i ett stiftsfullmäktige eller i en stiftsstyrelse får behålla sitt uppdrag under resterande del av mandatperioden om den förtroendevalde kan fortsätta att fullgöra uppdraget och inte samtidigt har något förtroendeuppdrag i ett annat stift. Det gäller förtroendeuppdrag i ett annat stift – oavsett nivå – alltså oberoende av om det gäller församling, pastorat eller stiftsnivån. Samma begränsning som ansetts gälla enligt praxis om ekonomiska överväganden bör gälla även här.

Övervägandena finns i avsnitt 11.2.

38 kap.

6 §

Genom ett tillägg i tredje stycket införs en bestämmelse om att ett omval ska hållas så snart det kan ske och senast inom tre månader efter att Valprövningsnämnden fattat beslut om ett omval. Tidigare har det inte funnits någon tidsgräns för hur snart ett omval ska genomföras. Motsvarande tidsgräns som nu införs finns i vallagen.

Övervägandena finns i avsnitt 20.4.

23 §

I fjärde stycket har hänvisningen till 94 § ändrats så att hänvisningen i stället sker till 94 § första stycket 1, vilket i sin tur är en följd av ändringar i 88 § respektive 94 §, se närmare nedan.

Övervägandena finns i avsnitt 20.4.

25 §

Den 1 januari 2024 ändrades tiden för registrering av gruppbeteckning för val till kyrkomötet från den 15 april till den 15 mars. Någon justering gjordes dock inte i 25 § som handlar om möjlighet för en grupp att inkomma med ett meddelande om ändring eller komplettering av sin ansökan innan kyrkostyrelsen avslår en ansökan om registrering av gruppbeteckning. Då tiden för registrering tidigarelagts med en månad behöver även tiden i 25 § andra stycket som reglerar när en komplettering som senast ska ha inkommit tidigareläggas med en månad. Därav framgår det numera att ett meddelande ska ha inkommit som senast den 2 april om ansökan gäller registrering av gruppbeteckning för val till kyrkomötet. Tiden är dock fortsatt den 2 maj om ansökan gäller val till stiftsfullmäktige eller kyrkofullmäktige.

I andra stycket har även hänvisningen till 94 § ändrats så att hänvisningen i stället sker till 94 § första stycket 1, vilket i sin tur är en följd av ändringar i 88 § respektive 94 §, se närmare nedan.

Övervägandena finns i avsnitt 20.3.

28 §

Sista stycket i bestämmelsen har tagits bort och i stället flyttats till 28 b §, se närmare nedan.

28 b §

Bestämmelsen, som är ny, innebär dels en redaktionell ändring, dels ett nytt krav på att nomineringsgrupperna ska anmäla minst tre kandidater på respektive lista. Den redaktionella ändringen innebär att det sista stycket i 28 § flyttas till denna bestämmelse i stället. I nämnda stycke anges att en nomineringsgrupp inte får anmäla mer än en lista på kandidater i varje valkrets till respektive val. Dessutom införs ett nytt krav att nomineringsgrupperna ska anmäla minst tre kandidater på respektive lista. Om det inte finns tre kandidater anmälda på en lista kan den inte godkännas.

Övervägandena finns i avsnitt 13.4.

29 §

Sista dag för anmälan av kandidater i tredje stycket har flyttats fram till den 31 maj valåret. Att tidpunkten kan flyttas fram är en konsekvens av att det införs gemen-

samma valsedlar som inte ska innehålla några tryckta kandidatnamn. Vidare har hänvisningen till 94 § ändrats så att hänvisningen i stället sker till 94 § första stycket 1, vilket i sin tur är en följd av ändringar i 88 § respektive 94 §, se närmare nedan.

Övervägandena finns i avsnitt 20.3.

30 §

Bestämmelsen har justerats när det gäller i vilka situationer som tiden för att registrera kandidater kan förlängas. Av första stycket framgår att tiden förlängs om antalet kandidater i en valkrets som har anmälts den 31 maj är lägre än det antal mandat som valet i fråga avser multiplicerat med 1,5. Enligt tidigare lydelse kunde tiden endast förlängas om antalet kandidater var lägre än det antal mandat som valet i fråga avsåg. Vidare har det införts ett förtydligande om att – ifall det uppkommer ett decimaltal vid beräkningen av antalet kandidater multiplicerat med 1,5 – ska detta avrundas till närmast högre hela tal.

Det har också, i ett nytt andra stycke, införts ett tillägg om att förlängd tid även ska gälla då endast en nomineringsgrupp anmält kandidater i en valkrets. Av hänvisningen i andra stycket framgår att stiftsstyrelsen ska förfara på samma sätt vid förlängd tid på grund av att endast en nomineringsgrupp anmält kandidater som då antalet anmälda kandidater inte uppfyller kraven enligt första stycket. Eftersom tidpunkten för registrering av kandidater har flyttats fram till den 31 maj, enligt 29 §, har även detta justerats i bestämmelsen. Vidare har tidpunkten i andra stycket – avseende förlängd tid för registrering – ändrats från den 15 maj till den 30 juni.

Förlängd tid enligt bestämmelsen syftar till att försöka få fler nomineringsgrupper och kandidater som ställer upp i kyrkovalet. Det får dock ingen rättslig konsekvens om den förlängda tiden inte leder till fler grupper eller kandidater i de aktuella valkretsarna. Genom att synliggöra dessa valkretsar uppmärksammas dock både nomineringsgrupper och stift på att man i dessa valkretsar kan behöva arbeta extra för ett ökat engagemang – både på kortare och längre sikt.

Övervägandena finns i avsnitten 9.8 och 13.5.

31 §

Tidpunkten för när stiftsstyrelsen som senast ska ha fastställt grupp- och kandidatförteckningar ändras från den 1 juni till den 15 juli. Tidpunkten är densamma oavsett om tiden för registrering förlängts i enlighet med bestämmelserna i 30 § eller inte. Som en följd av detta har det som stod i andra stycket tagits bort. Detta medför i sin tur att det tidigare tredje stycket i bestämmelsen numera är andra stycke. Vidare har det krav som funnits om att grupp- och kandidatförteckningarna ska tryckas i samma färger som gäller för valsedlar, tagits bort i nämnda stycke, utifrån att det inte längre kommer finnas namnvalsedlar med olika färger, utan gemensamma valsedlar.

Övervägandena finns i avsnitt 20.3.

32 §

Bestämmelsen har justerats utifrån att det till valet 2029 införs gemensamma valsedlar. Av bestämmelsen framgår att det ska finnas både gemensamma valsedlar och blanka valsedlar och att samtliga valsedlar tillhandahålls av kyrkostyrelsen. I och med att det införs gemensamma valsedlar kommer det inte behöva finnas blanka valsedlar i vallokalerna, utan endast i lokaler för förtidsröstning. Det finns dock inget som hindrar att en blank valsedel används i en vallokal.

Vidare har det i andra och tredje stycket förtydligats vilka uppgifter som måste finnas på en gemensam respektive blank valsedel. Av andra stycket framgår att det på

en gemensam valsedel ska framgå vilka nomineringsgrupper det går att rösta på i den aktuella valkretsen. Av den blanka valsedeln ska det framgå vilket val valsedeln avser, det vill säga själva valbeteckningen. I tredje stycket, som är nytt, förtydligas vidare att det på samtliga valsedlar – gemensamma och blanka – ska finnas förtryckta nummer som möjliggör för väljarna att personrösta.

Övervägandena finns i avsnitt 20.3.

42 §

I bestämmelsen förtydligas att det vid val ska finnas de kuvert och omslag som kyrkostyrelsen beslutar samt att samtliga kuvert och omslag tillhandahålls av kyrkostyrelsen. Skrivningarna om valkuvert respektive kuvert för brevröstning har tagits bort, utifrån att det är material som inte ska finnas vid valet 2029. Utifrån att brev- och budröstning försvinner finns det inte heller längre skäl att ha kvar skrivningarna i stycke två om var kuvert ska finnas någonstans. Som en konsekvens av att innehållet i första stycket justerats har även rubriken närmast före bestämmelsen ändrats till kuvert och omslag.

Övervägandena finns i avsnitt 20.2.

45 §

Bestämmelsen har justerats utifrån att valkuvert tas bort när det införs gemensamma valsedlar. De gemensamma valsedlarna ska utformas på ett sätt så att det räcker att väljaren viker ihop valsedeln för att skydda valhemligheten. Utifrån detta har bestämmelsen förtydligats med att det på varje röstmottagningsställe kan finnas ett lämpligt antal avskilda platser där väljarna utan insyn kan göra i ordning sina valsedlar.

Övervägandena finns i avsnitt 20.3.

46 §

I bestämmelsen förtydligas hur en väljare ska rösta med gemensamma eller blanka valsedlar. Av första stycket framgår att väljaren ska ta en valsedel, markera en nomineringsgrupp och vika ihop valsedeln. I andra stycket förtydligas att på en blank valsedel behöver väljaren själv skriva dit vilken nomineringsgrupp väljaren röstar på. I tredje stycket förtydligas hur man personröstar på en gemensam eller blank valsedel. På valsedlarna kommer det finnas förtryckta nummer. Numren motsvarar kandidaternas nummer i den fastställda grupp- och kandidatförteckningen. För att personrösta på en viss kandidat markerar väljaren dennes nummer på valsedeln. En väljare kan som tidigare personrösta på upp till tre kandidater. Det som tidigare var tredje stycket har tagits bort utifrån att väljaren inte längre själv kan skriva dit namn för att personrösta, utan personröstning kan endast ske genom markering av förtryckta nummer på valsedlarna.

Övervägandena finns i avsnitt 20.3.

47 §

Det som tidigare var tredje stycket har tagits bort utifrån att det inte längre kommer vara möjligt att brevrösta.

Övervägandena finns i avsnitt 20.2.

48 §

Tredje och sjätte stycket i bestämmelsen har justerats utifrån att det inte längre kommer vara möjligt att brevrösta, varken genom postbefordran eller genom bud i röstningslokal.

Övervägandena finns i avsnitt 20.2.

48 a §

Bestämmelsen är ny och reglerar ambulerande röstmottagning. I bestämmelsens första stycke klargörs vilka väljare som får beställa ambulerande röstmottagning. Det är dels väljare som på grund av sjukdom, funktionsnedsättning eller ålder inte själva kan ta sig till ett röstmottagningsställe, dels väljare som är intagna på någon form av inrättning som gör att väljaren inte kan rösta på annat sätt. En förutsättning för att sistnämnda väljargrupp ska få beställa ambulerande röstmottagning är dock att röstmottagarna ges tillträde till inrättningen. Vid jämförelse med den allmänna regleringen om ambulerande röstmottagning är bestämmelsen i kyrkoordningen något mer allmänt utformad vad gäller möjligheten att beställa ambulerande röstmottagning till en inrättning. Detta beror på att Svenska kyrkan inte har någon laglig rätt att kräva att få tillträde till låsta institutioner som till exempel ett fängelse, polisarrest eller SiS-hem. Av samma anledning har det även i bestämmelsen förtydligats att ambulerande röstmottagning kan endast erbjudas om röstmottagarna ges tillträde till inrättningen.

I andra stycket förtydligas att tanken är att ambulerande röstmottagning ska gå till på samma sätt som förtidsröstning i en röstningslokal. De ambulerande röstmottagarna kommer således att ha med sig motsvarande utrustning som finns i en röstningslokal så att väljaren kan rösta på liknande sätt som om han eller hon befunnit sig i en sådan lokal. På motsvarande sätt som en väljare i en röstningslokal har rätt att begära hjälp vid röstningen, om vederbörande själv inte har möjlighet att göra i ordning sin röst, kan de ambulerande röstmottagarna bistå med sådan hjälp. Väljaren får dock även ta hjälp av någon annan, som till exempel en nära anhörig, att göra i ordning sin röst i enlighet med bestämmelserna i 46 §.

Övervägandena finns i avsnitt 20.2.

48 b §

Bestämmelsen är ny och reglerar beställning av ambulerande röstmottagning. Av första stycket framgår att behov av ambulerande röstmottagning ska anmälas till valnämnden inom vars ansvarsområde väljaren befinner sig. Att anmälan är knuten till var väljaren befinner sig och inte dennes egna valdistrikt, har att göra med att ambulerande röstmottagning riktas även mot personer på inrättningar, som kan befinna sig långt ifrån sitt eget valdistrikt. Det är valnämnden som bär ansvar för att ta emot och hantera anmälningar. Av första stycket framgår att en sådan anmälan kan lämnas in som tidigast 30 dagar före valdagen och som senast 20 dagar före valdagen. Tanken är att det ska vara tydligt för väljarna under vilken period det går att anmäla behov av ambulerande röstmottagning, samtidigt som valnämnderna ska ges viss tid att kunna planera bemanning för den ambulerande röstmottagningen innan förtidsröstningen börjar. För det fall en valnämnd anser att det är praktiskt möjligt att hantera senare anmälningar finns det dock inget som hindrar att anmälningstiden förlängs framåt.

I bestämmelsen anges inte på vilket sätt en anmälan ska kunna göras. Valnämnderna bör dock utgå från de väljare som bestämmelsen riktas emot och tänka på att alla kanske inte kan eller får använda digitala kommunikationsmedel, utan att vissa telefontider bör erbjudas. Anmälan via telefon ger även möjlighet för valnämnderna att efterhöra om väljaren skulle kunna rösta på annat sätt, då tanken är att tjänsten enbart ska kunna nyttjas av den som inte själv kan ta sig till en lokal för förtidsröstning eller sin vallokal.

Av andra stycket framgår att ambulerande röstmottagning får nekas om särskilda skäl föreligger. Valnämnderna ska göra vad de kan för att möjliggöra ambulerande röstmottagning till väljare som inte kan rösta på annat sätt. Det kan dock finnas situationer som gör att det inte är rimligt att erbjuda ambulerande röstmottagning, så som

att röstmottagarnas säkerhet inte kan säkerställas eller att väljaren befinner sig på en plats som är svårtillgänglig och/eller väldigt långt bort. Det kan även finnas andra omständigheter som medför att ambulerande röstmottagning får nekas. En bedömning måste alltid göras i varje enskilt fall.

Övervägandena finns i avsnitt 20.2.

51 §

Det krav som har funnits i första stycket om att en vallokal ska hållas stängd under huvudgudstjänsten har tagits bort. Som en följd av detta har även hela fjärde stycket, tagits bort, då detta handlade om stiftsstyrelsens möjlighet att bevilja undantag från ovan nämnda krav. En bedömning behöver i stället göras i varje enskilt fall under vilka tider vallokalen ska hålla öppet utifrån de krav som gäller enligt första stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 20.6.

52 §

Bestämmelsen, som bland annat reglerar vilka valsedlar som ska finnas i lokaler för förtidsröstning respektive vallokaler, har justerats utifrån att valsedelssystemet ändras. I första stycket förtydligas att det i en vallokal ska finnas gemensamma valsedlar. Det finns inte längre något krav om att det måste finnas blanka valsedlar i en vallokal, vilket har att göra med att risken för att en nomineringsgrupps valsedlar ska ta slut eller försvinna inte längre finns när gemensamma valsedlar införs. Det finns dock inget som hindrar att även blanka valsedlar används i en vallokal vid valet 2029, även om väljarna i första hand ska erbjudas att rösta med gemensamma valsedlar.

I andra stycket förtydligas att det i en lokal för förtidsröstning (röstningslokal) ska finnas både gemensamma och blanka valsedlar. Eftersom det går att förtidsrösta i hela landet behöver alla lokaler för förtidsröstning kunna erbjuda väljarna blanka valsedlar, liksom fortsatt möjlighet för väljarna att ta del av grupp- och kandidatförteckningar från hela landet. Dessa förteckningar kan till exempel finnas tillgängliga digitalt.

Som en följd av att bestämmelsen justerats har även rubriken närmast före 52 § justerats så att det framgår att det inte endast är blanka valsedlar som behandlas i bestämmelsen, utan samtliga valsedlar.

Övervägandena finns i avsnitt 20.3.

53 §

Ett nytt tredje stycke har lagts till där det klargörs att den som arbetar som ambulerande röstmottagare inte själv får ställa upp som kandidat i kyrkovalet. Detta gäller samtliga val, oavsett nivå, för att minska risken för påverkan. Denna specialbestämmelse gäller endast den som ska arbeta som ambulerande röstmottagare. I övrigt tillämpas samma bestämmelser för den som ska arbeta som ambulerande röstmottagare som röstmottagare i en lokal, det vill säga en ambulerande röstmottagare inkluderas i begreppet röstmottagare enligt första stycket och ska genomgå utbildning samt underteckna en tystnadspliktsförbindelse enligt kraven i andra stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 20.2.

58 §

Första stycket i bestämmelsen har justerats utifrån att det inte längre kommer finnas valkuvert där man stoppar i valsedlar, utan endast gemensamma valsedlar som viks ihop och sedan läggs i valurnan direkt.

Övervägandena finns i avsnitt 20.3.

60 §

I bestämmelsen förtydligas i vilka fall en gemensam respektive blank valsedel ska betraktas som ogiltig. Kraven motsvarar de krav som tidigare gällt för namnvalsedlar respektive blanka valsedlar, men har delvis justerats utifrån hur en gemensam valsedel respektive blank valsedel kommer att se ut. Tidigare praxis gällande hur valsedlar med avsiktliga kännetecken ska bedömas är således fortsatt gällande.

Av första stycket framgår att en gemensam valsedel är ogiltig om väljaren inte markerat någon nomineringsgrupp, mer än en nomineringsgrupp har markerats eller om valsedeln har kännetecken som uppenbart har gjort med avsikt.

Av andra stycket framgår att en blank valsedel är ogiltig om väljaren inte angett någon nomineringsgrupp, mer än en nomineringsgrupp angetts eller om väljaren angett en nomineringsgrupp som inte finns på den av stiftsstyrelsen fastställda grupp- och kandidatförteckningen för valkretsen. Vidare är en valsedel ogiltig om den har kännetecken som uppenbart gjorts med avsikt. Även här gäller samma praxis som tidigare gällande vilka namn och förkortningar på nomineringsgrupper som kan betraktas vara giltiga. Liksom tidigare är det ytterst stiften som måste göra en bedömning i varje enskilt fall om en valsedel är giltig eller inte. Eftersom det inte längre kommer finnas valkuvert har hela det tidigare andra stycket tagits bort.

I ett nytt tredje stycke klargörs att valsedlar som är ogiltiga på grund av att någon nomineringsgrupp inte har markerats på en gemensam valsedel eller angetts på en blank valsedel, ska redovisas särskilt. Detta är för att i kommande val kunna följa upp hur många som förefaller avlägga så kallade ”blanka röster”, vilket kan ses som ett missnöje eller protest mot de alternativ det går att rösta på.

Övervägandena finns i avsnitt 20.3.

61 §

Bestämmelsen har justerats utifrån att det inte längre kommer finnas namnvalsedlar där kandidaternas namn anges, utan i stället gemensamma valsedlar där väljarna kan personrösta genom att sätta kryss på nummer. Kandidaternas nummer motsvaras av deras placering i den fastställda grupp- och kandidatförteckningen. Rekvisiten för att ogiltigförklara personröster relaterar således till hur man personröstar med de nya valsedlarna. Liksom tidigare gäller att en personröst inte räknas om kandidaten inte är valbar, det har lämnats mer än tre personröster – det vill säga väljaren har markerat mer än tre nummer – eller att det inte framgår vem en personröst avser. Så kan till exempel vara fallet om ett kryss är placerat mellan två olika nummer.

Övervägandena finns i avsnitt 20.3.

70 §

Ett nytt tredje stycke har införts där det klargörs hur ett efterträdarval ska kunna ske om en ledamot avgår innan dennes valperiod inletts. I dessa fall ska i första hand ordföranden i det nyvalda kyrkofullmäktige anmäla omständigheterna till stiftsstyrelsen som i sin tur ska genomföra ett efterträdarval. Det kan dock vara så att en ledamot avgår innan något nytt kyrkofullmäktige hunnit utses. I dessa fall får ledamoten själv anmäla sin avgång till stiftsstyrelsen, vilket också klargörs i tredje stycket. Om en ledamot vänder sig till stiftet direkt, även om ett nyvalt kyrkofullmäktige finns, behöver stiftet säkerställa att ordföranden i det nyvalda kyrkofullmäktige är informerad om ledamotens avgång innan ett efterträdarval genomförs, utifrån det ansvar som åvilar kyrkofullmäktiges ordförande, inte minst vad gäller kungörelse av sammanträden enligt 3 kap. 11–13 §§.

I ett nytt fjärde stycke förtydligas hur ett efterträdarval kan ske när valbarheten för en ledamot upphör, exempelvis om ledamoten avlider. Bestämmelsen är tillämplig oaktat om valbarheten upphör före eller efter ledamotens valperiod inletts. I dessa fall får stiftsstyrelsen även utan en anmälan från ordföranden i kyrkofullmäktige utse en ny ledamot. I dessa fall ska dock stiftsstyrelsen informera ordföranden i kyrkofullmäktige. Om efterträdarvalet görs innan en ny valperiod inletts ska ordföranden i det nyvalda kyrkofullmäktige informeras.

Övervägandena finns i avsnitt 20.6.

71 §

Ett nytt andra och tredje stycke har införts där det klargörs hur ett efterträdarval ska kunna ske när en ersättare avgår innan dennes valperiod inletts eller om valbarheten för ersättaren upphör. Förfarandet är detsamma som gäller för ledamöter, se motiveringen ovan under 70 §.

Övervägandena finns i avsnitt 20.6.

73 §

Ett tillägg har införts i andra stycket för att klargöra att endast nomineringsgrupper som fått minst ett fast mandat i någon av valkretsarna har rätt att delta i fördelningen av utjämningsmandat till stiftsfullmäktige. Regleringen gällande fördelningen av utjämningsmandat är således numera densamma vad gäller val till kyrkomötet och stiftsfullmäktige.

Övervägandena finns i avsnitt 9.7.

83 §

Ett nytt tredje och fjärde stycke har införts där det klargörs hur ett efterträdarval ska kunna ske när en ledamot i kyrkomötet eller stiftsfullmäktige avgår innan dennes valperiod inletts eller om valbarheten för ledamoten upphör. Tillägget i tredje stycket liknar det tillägg som införts i 70 § tredje stycket när en utsedd ledamot i kyrkofullmäktige avgår innan dennes valperiod inletts. I första hand ska ordföranden i stiftsfullmäktige respektive kyrkomötet anmäla ledamotens avgång till stiftsstyrelsen respektive kyrkostyrelsen. Finns det inget nyvalt organ får dock ledamoten själv anmäla sin avgång direkt till stiftsstyrelsen respektive kyrkostyrelsen, som då ska genomföra ett efterträdarval. Även fjärde stycket liknar det tillägg som införts i 70 § fjärde stycket när valbarheten för en ledamot i kyrkofullmäktige upphör, exempelvis om ledamoten avlider. I dessa fall får kyrkostyrelsen respektive stiftsstyrelsen genomföra ett efterträdarval även utan en anmälan från ordföranden i stiftsfullmäktige eller kyrkomötet. Om så sker ska dock stiftsstyrelsen underrätta ordföranden i ovan nämnda organ. Se även författningskommentaren till ändringarna i 70 §.

Övervägandena finns i avsnitt 20.6.

84 §

Ett nytt andra och tredje stycke har införts där det klargörs hur ett efterträdarval ska kunna ske när en ersättare i stiftsfullmäktige eller kyrkomötet avgår innan dennes valperiod inletts eller om valbarheten för ersättaren upphör. Förfarandet är detsamma som gäller för ledamöter, se ovan under 83 §.

Övervägandena finns i avsnitt 20.6.

85 §
Det första delningstalet vid användning av den jämkade uddatalsmetoden har ändrats från 1,4 till 1,2, vilket justerats i andra stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 9.5.

88 §
Ett nytt andra stycke har lagts till i bestämmelsen, varav det framgår att stiftsstyrelsen ska göra en anmälan till Svenska kyrkans valprövningsnämnd om ett påbörjat val inte kunnat avslutas. Tillägget syftar till att säkerställa att stiftsstyrelsen kan göra en anmälan till nämnden – med följden att nämnden ska besluta om omval – i samtliga situationer då det efter ett val saknas ett nyvalt beslutande organ.

Övervägandena finns i avsnitt 20.4.

89 §
Åttonde punkten i bestämmelsen har justerats. Då brevröstning inte längre förekommer har kyrkostyrelsens bemyndigande att få utfärda närmare bestämmelser om hur brevröstning går till tagits bort. I samma punkt har det i stället lagts till ett bemyndigande för kyrkostyrelsen att utfärda närmare bestämmelser om hur ambulerande röstmottagning går till.

Övervägandena finns i avsnitt 20.2.

92 §
Första punkten i bestämmelsen, gällande när ett val som senast kan överklagas, har förtydligats så att tiden relaterar till när valet avslutades. Skrivningen överensstämmer med den skrivning som finns i vallagen om när ett val som senast ska ha överklagats. När ett val avslutas är reglerat i de närmare bestämmelserna, av vilka följer att ett val är avslutat när stiftsstyrelserna respektive kyrkostyrelsen fördelat mandaten mellan nomineringsgrupperna i samtliga val samt utsett ledamöter och ersättare och protokollet över detta är justerat.

I fjärde punkten, som gäller överklagande av stiftsstyrelsens beslut att fastställa grupp- och kandidatförteckningar – har datumet justerats till den 31 juli. Ändringen beror på att grupp- och kandidatförteckningarna vid kommande val ska fastställas som senast den 15 juli valåret.

Övervägandena finns i avsnitt 20.3.

93 §
Ett förtydligande tillägg har gjort i första stycket om att ett omval alltid avser hela den berörda valkretsen. Tillägget innebär ingen ändring i sak.

Övervägandena finns i avsnitt 20.4.

94 §
Bestämmelsen har justerats utifrån det tillägg som gjorts i 88 § andra stycket om att stiftsstyrelsen ska kunna anmäla till Valprövningsnämnden när ett påbörjat val inte kunnat avslutas. Vid en sådan anmälan ska Valprövningsnämnden direkt besluta om omval, utifrån att det inte kunnat utses några ledamöter eller ersättare med följden att det inte finns något beslutande organ på plats som kan tillträda då den nya mandatperioden inleds. Situationen skiljer sig dock åt ifall ett påbörjat val inte kunnat avslutas, jämfört med om inget val överhuvudtaget kunnat hållas – antingen på grund av att ingen nomineringsgrupp ställt upp i ett val, eller att inte tillräckligt många ledamöter

kunnat utses vid valet, med följden att fullmäktige inte blivit beslutsfört. I de sistnämnda fallen behöver nomineringsprocessen öppnas upp vid ett omval, medan i den förstnämnda situationen finns det redan grupper och kandidater som omvalet kan utgå ifrån, på liknande sätt som görs vid beslut om omval efter ett överklagande.

För att rättsföljden ska bli ändamålsenlig vid de olika situationer som kan leda till att stiftsstyrelsen behöver göra en anmälan till Valprövningsnämnden enligt 88 § har 94 § därför justerats. Av första stycket framgår att ett omval alltid ska beslutas om stiftsstyrelsen gjort en anmälan enligt 88 §. Vidare förtydligas det i ett nytt andra stycke att om en anmälan gjorts enligt 88 § andra stycket ska man vid omvalet utgå från de fastställda grupp- och kandidatförteckningar som användes vid det ordinarie valet. Nomineringsprocessen ska således inte öppnas upp igen i dessa situationer.

Övervägandena finns i avsnitt 20.4.

95 §

Bestämmelsen är ny och syftar till att säkerställa att det alltid finns ett beslutande organ på plats. Om det efter ett val inte kunnat tillsättas några nya ledamöter och ersättare – så att stiftsstyrelsen behövt göra en anmälan enligt 94 § – ska sittande ledamöter och ersättare i både beslutande och verkställande organ kvarstanna i sina uppdrag till dess att nya ledamöter har valts. Organen lyder under den här perioden under samma bestämmelser – och mandat – som tidigare.

Övervägandena finns i avsnitt 20.4.

96 §

Bestämmelsen är ny och syftar till att förtydliga det som redan gäller enligt praxis att den som valts till ledamot eller ersättare i ett beslutande organ tillträder och utövar sitt uppdrag även om valet blir överklagat. Detta är en viktig princip för att säkerställa att det alltid finns beslutande organ på plats. Om ett överklagande leder till att valet ändras, det vill säga att nya ledamöter och ersättare utses, ska dessa ledamöter inta sina platser så snart ändringen tillkännagivits.

Övervägandena finns i avsnitt 20.4.

54 kap.

11 d §

En justering har gjorts i andra punkten utifrån att det inte längre finns valkuvert som valsedlarna stoppas ner i, utan väljarna kommer i stället att vika ihop sina valsedlar. Tanken är att den nya skrivningen i andra punkten ska omfatta sekretess/tystnadsplikt för exempelvis en situation där vikningen på valsedeln går upp och en röstmottagare eller valförrättare råkar se vad väljaren röstat på.

Övervägandena finns i avsnitt 20.3.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Övervägandena finns i avsnitt 9.10, 11.6, 13.10, 15.8 och 20.7.

Enligt förslaget träder ändringarna i kraft den 1 januari 2028. Det har inte bedömts vara nödvändigt med några övergångsbestämmelser.

21.2 Förslag till ändringar i kyrkoordningen som träder i kraft den 1 januari 2031 (inför kyrkovalet 2033)

33 kap.

4 §

Hänvisningen till 38 kap. 19 a § i andra stycket har justerats till 16 §, utifrån att vissa paragrafer fått nya nummer i det nya kapitel 38 som träder i kraft den 1 januari 2031.

38 kap.

1 §

Motsvarar 1 § i nuvarande[808] 38 kap.

2 §

Motsvarar 2 § i nuvarande 38 kap.

3 §

Motsvarar 3 § i nuvarande 38 kap.

4 §

Motsvarar 4 § i nuvarande 38 kap.

5 §

Motsvarar 4 a § i nuvarande 38 kap.

6 §

Motsvarar 5 § i nuvarande 38 kap.

7 §

Motsvarar 6 § i föreslagen lydelse av 38 kap. fr.o.m. 1 januari 2028.[809]

8 §

Motsvarar 7 § i nuvarande 38 kap.

9 §

Motsvarar 8 § i nuvarande 38 kap.

10 §

Motsvarar 13 § i nuvarande 38 kap.

11 §

Motsvarar 14 § i nuvarande 38 kap.

12 §

Motsvarar 15 § i nuvarande 38 kap.

808 Med nuvarande avses gällande rätt, d.v.s. 38 kap. i dessa lydelse 2026.

809 Se förslagen under avsnitt 1.1 samt författningskommentar under avsnitt 21.1.

13 §
Motsvarar i huvudsak 17 § i nuvarande 38 kap. Hänvisningen i fjärde stycket till 39 kap. har dock tagits bort, utifrån att den anses överflödig.

14 §
Motsvarar 18 § i nuvarande 38 kap.

15 §
Motsvarar 19 § i nuvarande 38 kap.

16 §
Motsvarar 19 a § i nuvarande 38 kap.

17 §
Motsvarar 20 § i nuvarande 38 kap.

18 §
Motsvarar 21 § i nuvarande 38 kap.

19 §
Motsvarar 21 a § i nuvarande 38 kap.

20 §
Motsvarar 22 § i nuvarande 38 kap.

21 §
Motsvarar i huvudsak 23 § i föreslagen lydelse av 38 kap. fr.o.m. 1 januari 2028. En språklig justering har dock gjorts genom att strecksatserna i tredje stycket tagits bort och i stället förklaras det i löpande text vid vilka datum registreringar av gruppbeteckningar ska vara inkomna. Ingen ändring i sak avses.

22 §
Motsvarar i huvudsak 23 a § i nuvarande 38 kap. En språklig justering har dock gjorts genom att strecksatserna tagits bort och i stället förklaras i löpande text i vilken ordningsföljd ansökningarna ska prövas. Ingen ändring i sak avses.

23 §
Motsvarar i huvudsak 24 § i nuvarande 38 kap. En språklig justering har gjorts. Strecksatserna har ersatts av numrerade punkter. Ingen ändring i sak avses.

24 §
Motsvarar 25 § i föreslagen lydelse av 38 kap. fr.o.m. 1 januari 2028.

25 §
Motsvarar 26 § i nuvarande 38 kap.

26 §
Motsvarar 27 § i nuvarande 38 kap.

27 §
Motsvarar 27 a § i nuvarande 38 kap.

28 §
Motsvarar 28 § i föreslagen lydelse av 38 kap. fr.o.m. 1 januari 2028.

29 §
Motsvarar 28 b § i föreslagen lydelse av 38 kap. fr.o.m. 1 januari 2028.

30 §
Motsvarar 28 a § i nuvarande 38 kap.

31 §
Motsvarar i huvudsak 29 § i föreslagen lydelse av 38 kap. fr.o.m. 1 januari 2028. En språklig justering har gjorts i första stycket. Ingen ändring i sak avses.

32 §
Motsvarar 30 § i föreslagen lydelse av 38 kap. fr.o.m. 1 januari 2028.

33 §
Motsvarar 31 § i föreslagen lydelse av 38 kap. fr.o.m. 1 januari 2028.

34 §
Motsvarar delvis 32 § i föreslagen lydelse av 38 kap. fr.o.m. 1 januari 2028. Utifrån att det vid kyrkovalet 2033 enbart kommer att finnas gemensamma valsedlar – och inga blanka valsedlar – har dock bestämmelsen justerats.

Övervägandena finns i avsnitt 20.3.

35 §
Motsvarar 37 § i nuvarande 38 kap.

36 §
Motsvarar 38 § i nuvarande 38 kap.

37 §
Motsvarar 39 § i nuvarande 38 kap.

38 §
Motsvarar 40 § i nuvarande 38 kap.

39 §
Motsvarar 41 § i nuvarande 38 kap.

40 §
Motsvarar 41 a § i nuvarande 38 kap.

41 §
Motsvarar 42 § i föreslagen lydelse av 38 kap. fr.o.m. 1 januari 2028.

42 §

Motsvarar 53 § i föreslagen lydelse av 38 kap. fr.o.m. 1 januari 2028. Däremot kommer arbetsuppgifterna för en röstmottagare att delvis ändras till valet 2033 då förtidsröstning i lokal försvinner. Vid valet 2033 kommer den som hjälper väljare på en pastorsexpedition att kallas röstmottagare, liksom den som arbetar med ambulerande röstmottagning. I tredje stycket förtydligas att den som arbetar som röstmottagare inte själv får kandidera i något av valen. Något motsvarande krav finns inte för den som är valförrättare.

Övervägandena finns i avsnitt 20.2.

43 §

Motsvarar i huvudsak 49 § i nuvarande 38 kap, med den skillnaden att det numera står period för förtidsröstning utifrån att det inte längre finns några lokaler för förtidsröstning.

Övervägandena finns i avsnitt 20.2.

44 §

Bestämmelsen är ny och reglerar digital förtidsröstning. Av bestämmelsen framgår att det enbart kommer gå att förtidsrösta digitalt och att detta görs genom att väljaren med hjälp av en elektronisk identifiering loggar in i ett digitalt valsystem. Detta system kommer att tillhandahålls av kyrkostyrelsen som också – genom närmare bestämmelser – avgör vilken eller vilka elektroniska identifieringslösningar som ska tillåtas för inloggning i systemet. Av bestämmelsen framgår att det digitala röstningssystemet ska vara öppet från 09:00 tretton dagar före valdagen till 20:00 på valdagen. Av andra stycket framgår att väljarnas valhemlighet ska skyddas. Detta är en grundläggande princip som omnämns även i nuvarande 38 kap. 45 §.

Övervägandena finns i avsnitt 20.2.

45 §

Bestämmelsen är ny och reglerar övergripande hur en väljare ska avge en digital röst. Väljarens ska för varje slag av val vederbörande önskar delta i markera en nomineringsgrupp. Väljaren har också möjlighet att lämna upp till tre särskilda personröster. Närmare detaljer om röstningsförfarandet får regleras i de närmare bestämmelserna. Utgångspunkten är dock att röstningen i så stor utsträckning som möjligt ska likna bestämmelserna för hur man röstar med en gemensam valsedel i en vallokal. Vidare framgår det av bestämmelsen att väljaren ska bekräfta sitt/sina val innan rösten avges. Detta är för att säkerställa att de val väljaren gjort motsvarar väljarens önskan.

Övervägandena finns i avsnitt 20.2.

46 §

Bestämmelsen är ny och tydliggör att en väljare som röstar digitalt ska kunna rösta flera gånger och att det då är den sist avlagda rösten som alltid räknas. Vidare klargörs i andra stycket att en väljare som röstat digitalt ska alltid få en bekräftelse på att rösten avlagts på ett korrekt sätt. Det ska således inte gå att avge en ogiltig röst i det digitala röstningssystemet.

Övervägandena finns i avsnitt 20.2.

47 §

Bestämmelsen är ny och tydliggör att vid digital röstning är det väljarens som ansvarar för att ingen annan ser vad vederbörande röstar på. Utifrån att valet sker i vad som

kallas en ”okontrollerad miljö” – att jämföra med röstning i en kontrollerad röstnings/vallokal där det finns valarbetare som ska tillse att väljaren kan avlägga sina röster på ett fritt och hemligt sätt – läggs detta ansvar över på väljaren. För att tydliggöra att tanken är att väljaren ska vara lika aktsam om sin valhemlighet vid digital röstning har det tagits in en bestämmelse om detta. I bestämmelsen står det ”en väljare” just för att tydliggöra att det är varje enskild väljares ansvar att ta ansvar för valhemligheten vid e-röstning. I andra stycket klargörs dock att väljare som behöver hjälp att rösta i det digitala röstningssystemet har rätt att anlita någon som hjälper dem. Det finns inga särskilda rekvisit man behöver uppfylla för att få hjälp, utan det är upp till väljaren själv att bedöma om vederbörande behöver hjälp.

Övervägandena finns i avsnitt 20.2.

48 §

Bestämmelsen är ny och handlar om den lokal som varje valnämnd behöver ha öppen minst två timmar varje vecka under den period förtidsröstningen pågår. Lokalen kan vara en pastorsexpedition eller liknande. Väljare ska under förtidsröstningsperioden kunna besöka en sådan här lokal för att få hjälp att förtidsrösta digitalt. Det kan till exempel handla om väljare som saknar möjlighet att logga in i det digitala röstningssystemet för att de saknar en elektronisk identifiering. Det kan också vara väljare som tycker det är svårt att hantera ett digitalt röstningssystem. Oavsett anledning ska väljare kunna få hjälp med att förtidsrösta digitalt i dessa lokaler. Lokalen/lokalerna ska bemannas med personer som även fortsättningsvis kallas röstmottagare, även om de inte tar emot röster på det sätt som skett tidigare i lokaler för förtidsröstning. Av första stycket framgår att det alltid ska vara minst två röstmottagare på plats i lokalen. Som framgår av 42 § får den som arbetar i lokalen inte själv kandidera i något av valen.

Av andra stycket framgår att ifall en väljare saknar e-legitimation kan väljaren få hjälp att logga in i det digitala röstningssystemet på alternativt sätt. Väljare behöver i sådana fall kunna legitimera sig med exempelvis pass eller körkort, alternativt att någon annan kan styrka väljarens identitet i likhet med vad som gäller redan idag vid röstning.

Övervägandena finns i avsnitt 20.2.

49 §

Motsvarar 48 a § i föreslagen lydelse av 38 kap. fr.o.m. 1 januari 2028. Viss justering har dock gjorts av andra stycket utifrån att förtidsröstningen enbart är digital.

50 §

Motsvarar 48 b § i föreslagen lydelse av 38 kap. fr.o.m. 1 januari 2028.

51 §

Motsvarar 44 § och delvis 48 § andra och tredje stycket i nuvarande 38 kap. Av bestämmelsens första stycke framgår att det för varje valdistrikt ska finnas en vallokal och att väljarna på valdagen ska rösta i vallokalen för det distrikt där väljaren finns upptagen i röstlängden. I andra stycket klargörs att all röstmottagning i en vallokal är offentlig.

52 §

Motsvarar 50 § första stycket i nuvarande 38 kap.

53 §
Motsvarar 51 § i föreslagen lydelse av 38 kap. fr.o.m. 1 januari 2028.

54 §
Motsvarar i huvudsak 51 b § i nuvarande 38 kap. Hänvisningen i bestämmelsen har dock justerats till rätt bestämmelse. Det har även gjorts ett tillägg som förtydligar att samråd även ska ske med kyrkoherden avseende vilken lokal väljarna ska kunna besöka för att få hjälp att förtidsrösta digitalt samt under vilka tider denna lokal ska vara öppen.

55 §
Motsvarar 45 § i nuvarande 38 kap.

56 §
Motsvarar delvis 52 § första stycket i föreslagen lydelse av 38 kap. fr.o.m. 1 januari 2028. I bestämmelsen förtydligas att det i varje vallokal ska finnas grupp- och kandidatförteckningar uppsatta för de valkretsar som valdistriktet hör till. På detta sätta ska väljarna enkelt kunna se vilka nomineringsgrupper och kandidater det går att rösta på.

57 §
Motsvarar delvis 46 § i föreslagen lydelse av 38 kap. fr.o.m. 1 januari 2028. Bestämmelsen har justerats utifrån att det till kyrkovalet 2033 endast ska finnas gemensamma valsedlar och inte blanka.

58 §
Motsvarar 47 § första och tredje stycket i föreslagen lydelse av 38 kap. fr.o.m. 1 januari 2028.

59 §
Motsvarar i huvudsak 58 § i föreslagen lydelse av 38 kap. fr.o.m. 1 januari 2028. Bestämmelsen har delvis förenklats och justerats språkligt. I stället för att räkna upp allt material som ska till valnämnden framgår numera att det valmaterial som behövs för den slutliga rösträkningen ska lämnas över från valförrättarna till valnämnden. Även rubrikerna närmast före bestämmelsen har justerats så att begreppet rösträkning används genomgående och inte sammanräkning.

60 §
Bestämmelsen är ny och reglerar rösträkning av digitala förtidsröster. Av bestämmelsen framgår att omedelbart efter att det säkerställts att röstningen i samtliga vallokaler har förklarats avslutade, ansvarar kyrkostyrelsen för att de digitala förtidsrösterna kontrolleras och räknas. Anledningen till att det inte går att sätta klockan 20:00, d.v.s. när vallokalerna ska stängas, är att en pappersröst alltid trumfar en digital röst, vilket klargörs i andra meningen i bestämmelsen. Innan de digitala rösterna börjar kontrolleras – i vilket det ingår att ta bort digitala röster för den som valt att också rösta i en vallokal på valdagen – behöver således säkerställas att det inte längre finns några vallokaler som är öppna utifrån att den som står i kö utanför en vallokal klockan 20:00 ska ges rätt att rösta. Av bestämmelsen framgår vidare att omedelbart efter att rösträkningen av de digitala rösterna är klar ska resultatet tillgängliggöras för stiften så att de har tillgång till resultatet inför den slutliga rösträkningen.

Övervägandena finns i avsnitt 20.2.

61 §
Motsvarar i huvudsak 59 § i nuvarande 38 kap. Första stycket har dock delvis kompletterats och förtydligats. Genomgående används endast begreppet rösträkning, vilket motsvarar terminologin som används i vallagen. I bestämmelsen tydliggörs att även rösträkningen på stiften är offentlig och ska påbörjas utan dröjsmål. Vidare klargörs att stiften vid den slutliga rösträkningen ska räkna och kontrollera de röster som avlagts i vallokalen på valdagen och att resultatet från denna rösträkning därefter ska summeras med resultatet från rösträkningen av de digitala förtidsrösterna. På så sätt kan stiftsstyrelsen sedermera bistå kyrkostyrelsen i att fördela mandaten till kyrkomötet enligt andra stycket samt själva fördela mandaten till stiftsfullmäktige och kyrkofullmäktige enligt tredje stycket. För att säkerställa att rösträkningen och mandatberäkningen inte ska dra ut på tiden har det även i första stycket införts ett krav om att den slutliga rösträkningen ska vara avslutad senast andra fredagen efter valdagen.

Övervägandena finns i avsnitt 20.2 och 20.5.

62 §
Motsvarar i huvudsak 60 § i föreslagen lydelse av 38 kap. fr.o.m. 1 januari 2028. Andra stycket, som handlade om blanka valsedlar har dock tagits bort. Vidare har strecksatserna ersatts av numreringar.

63 §
Motsvarar 61 § i föreslagen lydelse av 38 kap. fr.o.m. 1 januari 2028. Dock har hänvisningen i punkten 3 ändrats till 57 § andra stycket.

64 §
Motsvarar 62 § i nuvarande 38 kap.

65 §
Motsvarar 63 § i nuvarande 38 kap.

66 §
Motsvarar 64 § i nuvarande 38 kap.

67 §
Motsvarar 65 § i nuvarande 38 kap.

68 §
Motsvarar 66 § i nuvarande 38 kap.

69 §
Motsvarar 69 § i nuvarande 38 kap.

70 §
Motsvarar 70 § i föreslagen lydelse av 38 kap. fr.o.m. 1 januari 2028. Hänvisningen i första stycket har dock ändrats till 68 §.

71 §
Motsvarar 71 § i föreslagen lydelse av 38 kap. fr.o.m. 1 januari 2028. Hänvisningen i första stycket har dock ändrats till 68 §.

72 §
Motsvarar 72 § i nuvarande 38 kap. Hänvisningen i första stycket har dock ändrats till 13 §.

73 §
Motsvarar 73 § i föreslagen lydelse av 38 kap. fr.o.m. 1 januari 2028.

74 §
Motsvarar 74 § i nuvarande 38 kap.

75 §
Motsvarar 75 § i nuvarande 38 kap.

76 §
Motsvarar 76 § i nuvarande 38 kap.

77 §
Motsvarar 77 § i nuvarande 38 kap.

78 §
Motsvarar 78 § i nuvarande 38 kap.

79 §
Motsvarar 79 § i nuvarande 38 kap.

80 §
Motsvarar 80 § i nuvarande 38 kap.

81 §
Motsvarar 81 § i nuvarande 38 kap.

82 §
Motsvarar 82 § i nuvarande 38 kap.

83 §
Motsvarar 83 § i föreslagen lydelse av 38 kap. fr.o.m. 1 januari 2028.

84 §
Motsvarar 84 § i föreslagen lydelse av 38 kap. fr.o.m. 1 januari 2028.

85 §
Motsvarar 85 § i föreslagen lydelse av 38 kap. fr.o.m. 1 januari 2028.

86 §
Motsvarar 86 § i nuvarande 38 kap.

87 §
Motsvarar 87 § i nuvarande 38 kap.

88 §
Motsvarar 88 § i föreslagen lydelse av 38 kap. fr.o.m. 1 januari 2028.

89 §
Bestämmelsen motsvarar huvudsakligen 89 § i föreslagen lydelse av 38 kap. fr.o.m. 1 januari 2028, med den skillnaden att bestämmelsen – som är en bemyndigandebestämmelse – numera har en generell utformning. Tidigare har det räknats upp vad kyrkostyrelsen har fått utfärda närmare bestämmelser om. I likhet med andra bemyndigandebestämmelser i kyrkoordningen har detta ändrats så att det numera i stället framgår att kyrkostyrelsen får utfärda närmare bestämmelser om genomförandet av de direkta valen. I sak avses inte någon ändring, utan det som kyrkostyrelsen tidigare utfärdat bestämmelser om gäller fortsatt. Samtidigt ger bestämmelsen möjlighet för kyrkostyrelsen att vid behov utfärda närmare bestämmelser om sådant som inte räknades upp. Till valet 2033 kan det antas att det kommer behöva utfärdas närmare bestämmelser om hur den digitala förtidsröstningen mer i detalj ska genomföras, liksom detaljerade bestämmelser som rör hjälp med digital förtidsröstning på en pastorsexpedition eller liknande. Bemyndigandet gäller liksom tidigare endast själva genomförandet av valen och de närmare bestämmelserna syftar endast till att på ett mer detaljerat sätt reglera det praktiska förfarandet av det som stadgas i kyrkoordningen för att valen ska kunna genomföras på ett så rättsäkert och effektivt sätt som möjligt.

Övervägandena finns i avsnitt 20.6.

90 §
Motsvarar 90 § i nuvarande 38 kap. Dock har vissa av hänvisningarna i bestämmelserna justerats samt numreringen ändrats utifrån att en av punkterna tidigare upphört att gälla.

91 §
Motsvarar 91 § i nuvarande 38 kap. Hänvisningarna till punkterna i 90 § har dock justerats.

92 §
Motsvarar 92 § i föreslagen lydelse av 38 kap. fr.o.m. 1 januari 2028. Hänvisningarna till punkterna i 90 § har dock justerats.

93 §
Motsvarar 93 § i föreslagen lydelse av 38 kap. fr.o.m. 1 januari 2028.

94 §
Motsvarar 93 a § i nuvarande 38 kap.

95 §
Motsvarar 94 § i föreslagen lydelse av 38 kap. fr.o.m. 1 januari 2028.

96 §
Motsvarar 95 § i föreslagen lydelse av 38 kap. fr.o.m. 1 januari 2028.

97 §
Motsvarar 96 § i föreslagen lydelse av 38 kap. fr.o.m. 1 januari 2028.

39 kap.

21 §

Hänvisningen i andra stycket har justerats till 38 kap. 7 §.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Enligt förslaget träder ändringarna i kraft den 1 januari 2031. Det har inte bedömts vara nödvändigt med några övergångsbestämmelser.

Övervägandena finns i avsnitt 20.7.

21.3 Förslag till ändringar i kyrkomötets beslut (SvKB 2025:5) om arbetsordning för kyrkomötet

6 kap.

1 §

Paragrafen avser att ordföranden ska tillkännage för kyrkomötet att en viss fråga enligt kyrkoordningen eller arbetsordningen inte ska behandlas av kyrkomötet och att frågan endast kan behandlas om kyrkomötet på yrkande av någon ledamot förklarar att det inte godkänner ordförandens bedömning.

Paragrafens *första stycke* har ändrats genom att ordföranden har ersatts av kyrkomötets presidium. Syftet är att bedömningen av om en fråga inte ska behandlas av kyrkomötet ska göras av hela presidiet i samförstånd. Dessutom har paragrafens språk moderniserats.

Dessutom kompletteras paragrafen med ett *andra stycke*. När det gäller en fråga i en motion som väckts till kyrkomötets första sammanträde får kyrkomötets presidium tillkännage sin bedömning att det finns synnerliga skäl för kyrkomötet att inte behandla frågan. Presidiet ska ange skälen för sin bedömning. Frågan behandlas bara efter att kyrkomötet på yrkande av en ledamot förklarar att det inte godkänner presidiets bedömning. Om båda styckena skulle vara tillämpliga har första stycket företräde.

Överväganden finns i avsnitt 15.5.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Enligt förslaget träder ändringarna i kraft den 1 januari 2028. Det har inte bedömts nödvändigt med några övergångsbestämmelser.

Övervägandena finns i avsnitt 15.8.

Källor och litteratur

Svenska kyrkans förarbeten

Förarbeten inför relationsändringen

CsSkr (Svenska kyrkans centralstyrelsers skrivelse till kyrkomötet) 1999:3, *del 2 Kyrkoordning för Svenska kyrkan*
CsSkr (Svenska kyrkans centralstyrelsers skrivelse till kyrkomötet) 1999:3, *del 3 Kyrkoordning för Svenska kyrkan*
2KL (Andra kyrkolagsutskottets betänkande) 1999:1 *Kyrkoordning för Svenska kyrkan*

Kyrkostyrelsens skrivelser

KsSkr 2002:10 *Ändringar i kyrkoordningen*
KsSkr 2003:7 *Översyn av vissa bestämmelser i kyrkoordningen*
KsSkr 2009:5 *Styrning och ledning m.m.*
KsSkr 2010:3 *Ändringar i kyrkoordningen m.m.*
KsSkr 2012:5 *Strukturfrågor*
KsSkr 2015:2 *Årsredovisning för Svenska kyrkans nationella nivå 2014*
KsSkr 2015:3 *Ändringar i kyrkoordningen m.m.*
KsSkr 2019:4 *Ändringar i kyrkoordningen m.m.*
KsSkr 2020:4 *Ändringar i kyrkoordningen m.m.*
KsSkr 2021:1 *Verksamhet och ekonomi för Svenska kyrkans nationella nivå 2022–2024*
KsSkr 2021:3 *Redogörelse för behandlingen av kyrkomötesärenden*
KsSkr 2023:1 *Verksamhet och ekonomi*
KsSkr 2024:4 *Ändringar i kyrkoordningen*
KsSkr 2024:5 *Jämställdheten i Svenska kyrkan*
KsSkr 2025:1 *Verksamhet och ekonomi för Svenska kyrkans nationella nivå 2026–2028*
KsSkr 2026:3 *Redogörelse för behandlingen av kyrkomötesärenden*
KsSkr 2026:4 *Ändringar i kyrkoordningen m.m.*

Kyrkomötets presidiums skrivelse

PSkr 2017:01 *Kyrkomötets arbetsformer*
PsSkr 2018:1 *Tematiskt kyrkomöte 2019*
PsSkr 2019:1 *Tematiskt kyrkomöte 2021*
PsSkr 2025:1 *Arbetsordning för kyrkomötet m.m.*

Svenska kyrkans utredningar

SKU 1998:3 *Arbetet på olika kyrkliga nivåer*
SKU 1998:4 *Val, indelning, kyrkobokföring, arkiv*
SKU 2005:2 *Demokratin är en successiv uppenbarelse*
SKU 2006:2 *Välja med förtroende*
SKU 2008:1 *Styra och leda Samverkan och ansvarsfördelning i Svenska kyrkan*
SKU 2011:2 *Närhet och samverkan*
SKU 2024:1 *Att kroka arm – om utökad stiftssamverkan*

Utskottsbetänkanden

l KL 1995:10 *Åtgärder vid permanent förlorad beslutförhet*
l KL 1996:4 *Förtroendevaldas skyldigheter*
2KL 1999:1 *Kyrkoordning för Svenska kyrkan*
Kr 2010:1 *Ändringar i kyrkoordningen m.m.*
Kr 2017:1 *Kyrkomötets arbetsformer*
E 2021:1 *Verksamhet och ekonomi för Svenska kyrkans nationella nivå 2022–2024*
O 2001:12 *Församlingar utan beslutsmässiga organ*
O 2003:4 *Valfrågor m.*m.
O 2004:4 *Valfrågor*
O 2005:6 *Valfrågor*
O 2006:5 *Valfrågor*
O 2007:5 *Valfrågor*
O 2013:4 *Valfrågor*
O 2013:6 *Kyrkofullmäktiges storlek*
O 2013:12 *Direkta eller indirekta val*
O 2014:4 *Valfrågor*
O 2015:1 *Direkta val*
O 2015:4 *Antalet ledamöter i kyrkofullmäktige*
O 2016:7 *Kortare mandattid för indirekt valda organ*
O 2017:4 *Demokratifrågor*
O 2020:3 *Tidpunkt för uttag av röstlängd vid direkta val*
O 2021:2 *Församlingstillhörighet och uppdrag som förtroendevald*
O 2021:5 *Valfrågor m.m.*
O 2021:6 *Antal ledamöter i kyrkomötet och kyrkomötets arbetsformer*
O 2021:7 *Digitala sammanträden efter pandemin*
O 2022:5 *Valfrågor*
O 2023:5 *Valfrågor*
O 2023:8 *Antal ledamöter i kyrkofullmäktige*
SK 2021:10 *Uttalanden i samhällsfrågor*
TU 2015:1 *Följder av riksdagens beslut om upphörande av folkbokföring på församling*

Promemorior m.m.

PM *Införande av procentspärr samt ändrad fördelning av utjämningsmandat,* KS 2023-0910
PM *Valsedelsdistributionen,* KS 2024-0090
PM *Valdistriktsindelningen m.m.,* KS 2025-1712
Utredningspromemoria *Kyrkomötets arbetsformer* den 31 januari 2017

Slutrapport kyrkoval 2017, KS 2018-0405
Slutrapport kyrkoval 2021. KS 2022-2574
Slutrapport kyrkoval 2025, KS 2026-0777

Offentligt tryck

Regeringens propositioner

Prop. 1981/82:192 *Om ett reformerat kyrkomöte m.m.*
Prop. 2013/14:5 *Vital kommunal demokrati*
Prop. 1993/94:115 *Valperiodens längd och vissa andra grundlagsfrågor*
Prop. 1994/95:129 *Kommunallagsanpassning av kyrkolagen m.m.*

Prop. 1997/98:49 *Staten och trossamfunden – grundlagsfrågor*
Prop. 1997/98:116 *Staten och trossamfunden – bestämmelser om Svenska kyrkan och andra trossamfund*
Prop. 1998/99:124 *Staten och trossamfunden – stöd, medverkan inom totalförsvaret, m.m.*
Prop. 2001/02:80 *Demokrati för det nya seklet*
Prop. 2017/18:38 *Snabbare omval*
Prop. 2021/22:52 *Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagning*
Prop. 2024/25:1 *Budgetproposition för 2025*
Prop. 2024/25:181 *Säkerhet och tillgänglighet vid val*
Prop. 2024/25:155 *Stärkt konstitutionell beredskap*
Prop. 2024/25:165 *Stärkt skydd för demokratin och domstolarnas oberoende*
Prop. 2025/26:164 *Bättre förutsättningar för digitala kommunala sammanträden och förbättrad kontroll och uppföljning av privata utförare i kommuner och regioner*

Statens offentliga utredningar

SOU 2007:40 *Valsystem och representationseffekter*
SOU 2012:94 *Proportionalitet i val samt förhandsanmälan av partier och kandidater*
SOU 2013:24 *E-röstning och andra valfrågor*
SOU 2016:5 *Låt fler forma framtiden*
SOU 2021:7 *Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen*
SOU 2021:96 *Säkerhet och tillgänglighet vid val*
SOU 2023:61 *En säker och tillgänglig statlig e-legitimation*
SOU 2026:2 *710 miljoner skäl till reformer*

Kommittédirektiv

Dir. 2011:97 *Översyn av valsystemet*
Dir. 2022:142 *Säker och tillgänglig digital identitet*
Dir. 2024:24 *Översyn av valsedelssystemet*
Dir. 2025:65 *Tilläggsdirektiv till Valsedelskommittén*
Dir. 2026:87 *Tilläggsdirektiv till Valsedelskommittén*

Promemorior

Ju2024/00970 *Biträde åt väljare*
Fi2025/01485 *Ändring av krav på befordringstid i den samhällsomfattande posttjänsten*

Betänkanden

Bet. 2019/20:KU16 *Deltagande på distans vid sammanträden i utskotten och EU-nämnden*
Bet. 2022/23:KU18 *Riksdagens arbetsformer m.m.*

Norska förarbeten

Prop. 52 L (2012-2013), Endringer i valgloven og kommuneloven (statlig ansvar for manntall, nye prosedyrer ved forhåndsstemmegivning mv.)

Litteratur

Digitala källor anges med fullständig referens direkt i fotnot.

Brohed, Ingmar Sveriges kyrkohistoria – Religionsfrihetens och ekumenikens tid. Verbum. Stockholm 2005.

Dahl, Robert *Democracy and its critics* Yale University Press. New Haven/London 1989.

Edqvist Gunnar, Lunqvist Norling Maria, Tronêt Anna, Wikström Migelle, *Kyrkoordning för Svenska kyrkan 2022 med kommentarer och angränsande lagstiftning*, Verbum 2022

Ekström, Sören *Svenska kyrkan i utveckling – Historia, identitet, verksamhet och organisation*. Verbum. Stockholm 1999.

Fransson Sara, Bromander Jonas, von Essen Johan. *Av fri vilja på fri tid – Ideellt arbete i Svenska kyrkans barn- och ungdomsverksamhet på 2020-talet*. Svenska kyrkan. Stockholm 2021.

Hakmet, Lena *Politisk representation på lokal nivå. En studie om hur loala kvinnliga ledamöter upplever lokal politisk representation i Sverige.* Kandidatuppsats vid Statsvetenskapliga institutionen. Centrum för Europastudier (CES), Göteborgs universitet Vt 2021.

Hansson, Klas *Kyrkomöte och partipolitik. Partipolitisk påverkan på Svenska kyrkans kyrkomöte 1930–2018.* Artos och Norma Bokförlag. Totem, Polen 2019.

Ideström, Jonas *Folkkyrkotanken – Innehåll och utmaningar. En översikt av studier under 2000-talet*. Svenska kyrkans forskningsenhet. Uppsala 2012.

Johansson O. Svante, *Valrätt – en introduktion till den rättsliga regleringen av de allmänna valen*, Jure 2022 andra uppl.

Lundberg Erik, Henrekson Ebba, von Essen Johan. *Många bidrar, få orkar bära: Ideellt arbete i Sverige 1992–2024*. Marie Cederschiöld Högskola, Arbetsrapportserie nr 123. Stockholm 2025.

Lundgren, Linnea och Fransson, Sara *Hot och Risker i Trossamfund: en nationell kartläggning av lokala församlingars utsatthet och sårbarhet för brott och andra risker*. Stockholm: Myndigheten för stöd till trossamfund (SST), 2025

Nordenfors, Monica *Delaktighet – på barns villkor?* För rådet Tryggare och Mänskligare Göteborg. Göteborg 2010.

Pitkin, Hanna *The Concept of Representation*. Berkely. University of California Press 1967.

Sidenvall, Erik. *Medarbetare – En historia om organisation och lekfolksuppdrag i Svenska kyrkan*. Verbum. Stockholm 2022.

Weibull, Lennart (2014) *Religiositet och kyrkoval* i Bergström, Annika och Ohlsson, Jonas (red) Brytningstider. Göteborgs universitet: SOM-institutet.

Wittberg Emanuel, Erlingsson Gissur Ó, Belfrage Michael, *Uppdragskoncentration i svenska kommuner: Om uppdragsojämlikhet och maktkoncentration*, Linköping University Electronic Press; 2023

Wängnerud, Lena *Women in parliaments: Descriptive and Substantive Representation*. Annual Review of Political Science, 12, 51-69 2009

Rapporter och övrigt

Axbom Ludwig och Rydberg Robin, *Elektroniska val i Sverige*, Högskolan i Borås 2019 (Microsoft Word - 2019KANI06.docx)

Bock Signe, Seegard Dag, Christensen Arne, Folkestad Biarte, Saglie Jo, *Internettvalg, Hva gjør og mener velgerne?*, Rapport 2014:07, Institutt for samfunnsforskning Signe Bock Segaard, Dag Arne Christensen, Bjarte Folkestad og Jo Saglie

Brottsförebyggande rådet. *Otillåten påverkan från kriminella och extremistiska grupperingar* Brå 2025:4, slutredovisning av uppdraget Ju2023/00880

Brottsförebyggande rådet. Politikernas trygghetsundersökning 2026 – förtroendevaldas utsatthet och oro för trakasserier, hot och våld under 2024 Brå 2025:17

Den nationella SOM-undersökningen 2024 SOM-seminariet 2025: Gudstro, förstatligande och försvarsvilja | Göteborgs universitet

Johansson, Folke, Karlsson, David, Johansson, Bengt, Norén Bretzer, Ylva *Kommunstorlek och demokrati*, Sveriges Kommuner och Landsting 2007

Karlsson, David (red) *Folkets främsta företrädare* Göteborgs universitet: Förvaltningshögskolan och statsvetenskapliga institutionen 2018

KIFO (Institutt for kirke-, religions- og livssynsforskning) *Et demokrati i endring – En analyse av kirkevalget 2019*. Rapport 2020:2

Kultur- og Kirkedepartementet, *Styrket demokrati i Den norske kirke. Avgitt til Kultur- og kirkedepartementet* ,13 maj 2008.

Klæstad Andreas, *Väljarnas inställning till elektronisk röstning i politiska val*, Karlstad Handelshögskolan 2022, (Väljarnas inställning till elektronisk röstning i politiska val.pdf)

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF) *Har alla samma möjlighet att delta i det civila samhället? En kunskapsöversikt om hinder för deltagande* 2018. ISBN 978-91-88455-84-0.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågors attityd- och värderingsstudie 2025, rapport *Så tycker unga 2025. Demokrati och viktiga samhällsfrågor* Så tycker unga 2025 – demokrati och viktiga samhällsfrågor | MUCF

Regeringskansliet. Handlingsplan mot korruption och otillåten påverkan 2024–2027

Rehnberg Alva och Olsson Nathalie, *Varför har inte e-röstning implementerats i Sverige? En jämförande studie om e-röstning i Sverige*, examensarbete institutionen för informatik och media, Uppsala universitet 2021 Microsoft Word - Kandidatuppsats_AlvaRehnbergNathalieOlsson.docx

Riksrevisionens rapport Infiltration i staten – tre myndigheters arbete för att motverka illojalt beteende RiR 2026:3

Se oss, hör oss, räkna med oss – Från frågor om demokrati till insikter om engagemang. Rapport av Svenska Kyrkans Unga 2026

SOM-institutets rapport *Svenska ungdomstrender 1986–2024. En specialrapport om landets unga över tid*. https://www.gu.se/nyheter/ny-rapport-svenska-ungdomstrender

SOM-institutets rapport *Svenska trender 1986–2025*. *Svenska trender 1986-2025*

Svenskarna och internet: Valspecial 2026. Rapport från Internetstiftelsen.

Sveriges Kommuner och Regioner *Avhopp från politiskt förtroendeuppdrag – Helt eller delvis på grund av hot och hat.* 2020 (ISBN:978-91-7585-899-9).

Sveriges Kommuner och Regioner Hemställan om nationell kraftsamling för systemstärkande åtgärder mot hot, hat och otillåten påverkan i syfte att skydda och stärka vårt demokratiska samhälle SKR 2022/00678

Widmalm, Sten och Persson, Thomas *Medborgarundersökning 2024 – ett psykologiskt försvarsperspektiv*. Myndigheten för psykologiskt försvar. MPF 7/2024.

Wittberg, Emmanuel, Erlingsson, Gissur, Ó., Belfrage, Michael (2023). *Uppdragskoncentration i svenska kommuner: Om uppdragsojämlikhet och maktkoncentration*, Centrum för kommunstrategiska studier, rapport 2023:2.

Artiklar ur *Nyckeln till Svenska kyrkan*

Nyckeln 2020:

Babajan, Tigran ”Medlemmars flyttmönster och utträden ur Svenska kyrkan – finns det samband?”. Sandberg, A. (red). *Nyckeln till Svenska kyrkan 2020*.

Nyckeln 2022:

Fransson, Sara ”Från organisation till nätverk – att möjliggöra för ideellt arbete”. Sandberg, A. (red). *Nyckeln till Svenska kyrkan 2022*.

Svärdhagen, Gustav ”Kyrkovalet 2021 – valdeltagande och valresultat”. Sandberg, A. (red.) *Nyckeln till Svenska kyrkan 2022*.

Nyckeln 2023:

Ganebo Skantz, Josephine ”Tidigare medlemmars syn på tro, tradition och Svenska kyrkans roll i samhället”. Sandberg, A. (red). *Nyckeln till Svenska kyrkan 2023*.

Nyckeln 2024:

Svärdhagen, Gustav ”Kyrkoavgiftsförändringar och utträden – finns det ett samband?” Sandberg, A. (red). *Nyckeln till Svenska kyrkan 2024*.

Nyckeln 2025:

Bromander, Jonas ”Svenska kyrkans medlemmar 2023–2051”. Sandberg, A. (red). *Nyckeln till Svenska kyrkan 2025*.

Fransson, Sara och Lundgren, Linnea ”Församlingarnas förändrade vardag: brottsutsattheten i Svenska kyrkan 2019–2024”. Sandberg, A. (red.) *Nyckeln till Svenska kyrkan 2025*.

Hedman, Ann-Mari och Östlund, Jan ”Utvecklingen av Svenska kyrkans ekonomi 2024”. Sandberg, A. (red). *Nyckeln till Svenska kyrkan 2025*.

Widmark, Magdalena ”Flytt, demografi, förtroende och AI – en resa mot 2040”. Sandberg, A. (red.) *Nyckeln till Svenska kyrkan 2025*,

Nyckeln 2026:

Fransson, Sara ”*Kedjan som brast – ledarrekrytering i Svenska kyrkans konfirmandverksamhet 2010–2025*”. Sandberg, A. (red). *Nyckeln till Svenska kyrkan 2026*.

Bilaga 1 Utredningsdirektiv

Direktiv till en utredning om hållbara demokratiska strukturer

Dnr Ks 2023-1848
SVENSKA KYRKAN
Kyrkostyrelsen
Direktiven är fastställda av kyrkostyrelsen den 3 april 2024

Inledning

Kyrkostyrelsen anförde i sin skrivelse KsSkr 2023:1 Verksamhet och ekonomi för Svenska kyrkans nationella nivå 2024–2026 att styrelsen ser behov av att säkra och utveckla den demokratiska styrningen för framtiden och utreda hur den kan tryggas och upprätthållas till en lägre kostnad än idag. Vidare framhölls att en utredning om kyrkans demokrati planeras att tillsättas under 2024 för att ta fram faktaunderlag inom några större strukturella inomkyrkliga områden. Kyrkostyrelsen har under vintern 2023/2024 närmare behandlat vad uppdraget ska omfatta respektive vilka särskilda frågor som ska analyseras inom ramen för utredningen.

För en närmare bakgrund och belysning av tidigare behandling av frågor som rör kyrkans demokrati i stort, respektive mer specifikt de kyrkliga valen, se *bilaga*.

Folkkyrkoteologisk grund för oss som demokratisk kyrka

I att vara döpt och tillhöra Kristus ligger den kristna människans frihet i sin tro och i kyrkans gemenskap. Hon är fri att läsa och tolka Bibeln och därigenom också att ta del av ansvaret för kyrkans uppdrag. En central bild för att uttrycka denna tanke är människokroppen. I Paulus brev till romarna (Romarbrevet 12:4-5) heter det:

Ty liksom vi har en enda kropp men många lemmar, alla med olika uppgifter, så utgör vi, fast många, en enda kropp i Kristus, men var för sig är vi lemmar som är till för varandra.

Delarna i kroppen har olika uppgifter, där ingen del är viktigare än någon annan. Bilden av kroppens olika funktioner blir också ett sätt att belysa relationen mellan olika uppdrag i kyrkan – som förtroendevald, ideell, anställd, och som vigd medarbetare. Det finns många uppgifter och kallelser, men alla är nödvändiga och lika mycket värda. Tanken på alla döptas ansvar utesluter inte det särskilda ansvar – och ansvarsutkrävande – som läggs på diakoner, präster och biskopar som det formuleras i vigningslöften.

Som döpt har man ett uppdrag att gestalta och föra tron vidare. Vad gäller demokratin i Svenska kyrkan drar kyrkoordningen en linje **från** församlingens gemenskap, den döpta människans delaktighet i kyrkan och hennes kallelse att förmedla kristen tro **till** ett konkret ansvar för att kyrkans uppgifter blir utförda. Gemenskap, delaktighet, praktiskt ansvar och uppdrag som förtroendevald tycks alltså tolkas som olika dimensioner av den teologiska idén om de döptas prästadöme eller det allmänna prästadömet.

I lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan, som trädde i kraft 1 januari 2000 i samband med den förändrade relationen mellan kyrka och stat, regleras statens förhållande till Svenska kyrkan och den beskriver bland annat att Svenska kyrkan är en demokratiskt uppbyggd evangelisk-luthersk kyrka. Därigenom ges var och en som tillhör kyrkan möjlighet att påverka hur församlingen ska fullgöra sin grundläggande uppgift och hur stiften och den nationella nivån ska främja den uppgiften. Den breda

delaktigheten i kyrkans styrning har också sin grund i kristen människosyn och det gemensamma ansvaret, på dopets grund, för kyrkans alla angelägenheter. Valhandlingen kan även ses som ett uttryck för samhörigheten med kyrkan.

Som folkkyrka är dopet öppet för alla och därmed är också ansvaret för kyrkan öppet för den som vill. Det allmänna prästadömet visar på möjligheten att delta och bidra till kyrkan med sina olika uppgifter. Teologin om Svenska kyrkan som en folkkyrka har också en grund i den förekommande nåden, uttryckt som att nåden kommer före handlingarna och att Guds nåd inte går att förtjäna. För att nå ut till hela folket behöver kyrkan en organisation som omsluter hela folket. Nåden är inte till för en begränsad skara människor och kyrkan är inte till för några få utvalda utan för alla som önskar. I den folkkyrkan har också alla människor möjlighet att ta ansvar och bidra.

Det som tecknats här utgör en grund till att Svenska kyrkan är demokratiskt uppbyggd, vilande på det allmänna prästadömet och beroende av människors engagemang. Alla är välkomna att ta initiativ och dela ansvar. Genom hela kyrkans historia har människor valts för att överlägga och fatta beslut å hela gemenskapens vägnar.

Samhället

I utredningen om hållbara demokratiska strukturer i Svenska kyrkan bör utmaningar som demokratins ställning, frågor om digitalisering samt demografiska och ekonomiska förändringar beaktas. Fler utmaningar finns, men dessa är centrala utifrån följande:

De senaste 35 årens globala demokratiska framsteg har till stora delar utraderats och den så kallade demokratinivån som den genomsnittlige globala medborgaren åtnjöt 2022 låg på 1986 års nivåer. Att auktoritära styren är på frammarsch bidrar till att urholka grundläggande medborgerliga rättigheter, rättsstatens principer samt det demokratiska utrymmet för ett fritt och oberoende civilsamhälle. Den svenska demokratin är fortsatt stark men det finns tecken på att hot, hat och trakasserier har ökat i omfattning. I längden kan denna utveckling komma att hota demokratins funktionssätt. Orostider gynnar framväxten av auktoritära rörelser, oförsonlighet och populism. Svenska kyrkan förvaltar en lång tradition av dialog, av att tillhandahålla öppna mötesplatser och bygga gemenskap, och kan också som demokratisk kyrka utgöra en motkraft mot splittring och animositet.

Desinformation och propaganda, vars spridning och användning har ökat som ett resultat av den snabba utvecklingen av AI, undergräver tillit och hotar det demokratiska samtalet. En osund källkritik riskerar också att slå över i vetenskapsförakt, tilltro till konspirationsteorier samt i en allmän misstro mot alla auktoriteter utom de som bekräftar den egna verklighetsuppfattningen. I utredningen om demokrati i Svenska kyrkan behöver dessa frågor beaktas, då såväl AI-utvecklingen som cyberattacker kan användas för att påverka och till och med slå ut digital kommunikation i samband med kyrkoval, samt kyrkovalets genomförande och resultat.

De demografiska förändringarna kommer successivt att få konsekvenser för både samhället i stort och för Svenska kyrkan. Med en äldre befolkning riskerar samhället att utmanas ekonomiskt. Med färre och äldre medlemmar i Svenska kyrkan samt svag påfyllning av yngre, utmanas kyrkans ekonomi kraftigt på lång sikt. Det kan komma att innebära både färre anställda och färre fastigheter framöver. Det kan i sin tur påverka hur stora personella, ekonomiska och logistiska resurser det finns för att genomföra kyrkoval och därtill hörande kyrkomöte och andra beslutande organ.

De demografiska förändringarna utmanar även kompetensförsörjningen. Konkurrensen om kompetensen blir större och rekryteringsunderlaget för både medarbetare och förtroendevalda kan därför minska. Med färre unga och fler äldre som medlemmar i Svenska kyrkan utmanas vidare den demokratiska strukturen som finns idag då genomsnittsåldern bland ledamöterna i de beslutande organen inom Svenska kyrkan ökar ytterligare i takt med den demografiska förändringen. För Svenska kyrkans framtid behöver inte minst de ungas vilja att engagera sig i organisationen förstärkas.

En tolkning av den demografiska utvecklingen är också att Svenska kyrkans medlemskår i allt högre grad homogeniseras. Det gör att Svenska kyrkan över tid riskerar att inte längre spegla det omgivande samhället och därmed gå miste om viktiga perspektiv. Den demokratiska strukturen i Svenska kyrkan behöver därför stärkas och utvecklas för att bli långsiktigt hållbar och återspegla samhället i stort, vilket också är en fråga om legitimitet för demokratin i kyrkan.

Uppdraget

Det övergripande syftet med en demokratiutredning är att säkra och utveckla den demokratiska styrningen för framtiden och utreda hur den kan tryggas och upprätthållas även under förändrade omständigheter som minskande medlemsantal, förändrad demografi och ekonomi. Det vill säga hur kan Svenska kyrkan på ett ändamålsenligt sätt – utifrån de förutsättningar som finns idag och som kan förutspås för framtiden sett både till engagemang och ekonomi – säkerställa en vital och livskraftig demokrati inom organisationen. För att säkra en långsiktigt hållbar demokratisk struktur för Svenska kyrkan ska strukturen på samtliga nivåer omfattas av uppdraget. Det är för Svenska kyrkan betydelsefullt att det råder ett förtroendefullt och gott samarbete mellan kyrkans olika nivåer. Under utredningens arbete ska därför god kommunikation främjas, som bidrag till fortsatt främjande av konstruktivt samspel mellan kyrkans olika nivåer. Utredningen ska inhämta och analysera sådana prognoser och omvärldsdata som har relevans för förutsättningarna för ett långsiktigt hållbart engagemang och ansvarstagande i Svenska kyrkan, samt redogöra för hur de förslag man lämnar är teologiskt förankrade i en luthersk folkkyrka.

I utredningen ska följande frågor beaktas särskilt:

- Direkta och indirekta val: Utredningen ska analysera och ta ställning till om det ska vara direkta val till de beslutande organen på alla tre nivåer.
- De kyrkliga valens relation till de allmänna valen: De kyrkliga valens relation till de allmänna valen ska analyseras och övervägas.
- De beslutande organens storlek: Utredningen ska analysera och ta ställning till ändamålsenlig storlek på de beslutande organen.
- Längd på mandatperioder: Utredningen ska analysera och ta ställning till ändamålsenlig längd på mandatperioder i de beslutande organen.
- Sammanträdesfrekvens för kyrkomötet: Utredningen ska analysera och ta ställning till sammanträdesfrekvens för kyrkomötet.
- Digitalisering av kyrkomötets arbetsformer: Utredningen ska analysera och överväga digitalisering i förhållande till kyrkomötets arbetsformer.
- Digitalisering av kyrkoval: I den konsekvensanalys av direkta och indirekta val som kyrkostyrelsen lät genomföra 2021 konstateras bland annat att mycket talar för att en ökad digitalisering av kyrkovalet kommer att påverka både direkta val och indirekta val. Mot bakgrund av detta bör utredningen beakta vilka möjligheter

respektive utmaningar som en högre grad av digitalisering av valen skulle innebära.
- Valsedelssystemet: Vid kyrkomötet 2023 beslutades att ge kyrkostyrelsen i uppdrag att utreda införandet av enhetsvalsedlar. Mot bakgrund av detta ska utredningen undersöka möjligheten att införa enhetsvalsedlar i de kyrkliga valen, bland annat utifrån aspekten att förenkla valsedelsdistributionen. I uppdraget ingår att följa upp vad som händer i de allmänna valen på området.
- Valdistriktsindelningen på lokal nivå: Vid kyrkomötet 2023 beslutades att kyrkostyrelsen ska återkomma till kyrkomötet med förslag till ändringar i kyrkoordningen som gör det möjligt att slå samman flera församlingar inom ett pastorat till ett valdistrikt. Utredningen ska inom ramen för sitt uppdrag föreslå de ändringar i kyrkoordningen som behövs för att uppfylla kyrkomötets beslut.
- Stark stiftsförankring och procentspärr vid val till kyrkomötet: Vid kyrkomötet 2022 beslutades att ge kyrkostyrelsen i uppdrag att återkomma till kyrkomötet med förslag till ändringar i kyrkoordningen som innebär att endast nomineringsgrupper som uppnått en viss procentspärr ska kunna erhålla mandat i kyrkomötet. Kyrkostyrelsen avser att återkomma till kyrkomötet 2024 med förslag till ändringar i kyrkoordningen som innebär att en procentspärr införs. För det fall en procentspärr införs ska utredningen inom ramen för sitt uppdrag analysera och ta ställning till eventuellt undantag från spärren för nomineringsgrupper som har ett starkt stöd i en valkrets (stift).
- Övrigt: Utredningen får analysera och ta ställning till sådana närliggande demokrati- och valfrågor som bedöms ändamålsenliga utifrån utredningens övergripande syfte.

Övrigt

- Utredningen bör, i relevanta delar, överväga om valsystemen i våra nordiska systerkyrkor har modeller som framgent skulle kunna tillämpas på Svenska kyrkan. Det nya systemet med digital förhandsröstning i Norska kyrkan är av intresse i detta sammanhang. Även andra valsystem av relevans bör analyseras.
- För de förslag utredningen lämnar ska redovisas beräknad kostnad och/eller potentiell besparing.
- Utredningen ska även föreslå sådana ändringar i kyrkoordningen som föranleds av utredningens förslag samt redovisa eventuella behov av övergångsbestämmelser.

Områden att bevaka

Under sitt arbete behöver utredningen bevaka utvecklingen på lagstiftningsområdet, liksom pågående statliga utredningar, i för utredningen relevanta ämnen.

Praktiskt genomförande

Organisation

Utredningen ska vara parlamentariskt sammansatt och bestå av åtta förtroendevalda ledamöter utsedda utifrån mandatfördelningen i kyrkomötet samt en biskop. Ordföranden ska vara förtroendevald. Generalsekreteraren tillsätter experter, sekreterare och annat biträde i den utsträckning det behövs.

Utredningen ska samråda med de nomineringsgrupper i kyrkostyrelsen som inte är representerade i utredningen, respektive med kyrkomötets presidium.

Tidsplan

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

För det fall utredningen föreslår ändringar som även berör något eller några av de många it-system som kyrkovalet vilar på, bör sådana förslag till ändringar behandlas vid kyrkomötet 2026 för att systemen säkert ska hinna utvecklas till kyrkovalet 2029. Detta innebär att förslag till sådana ändringar behöver redovisas senast till kyrkostyrelsens sammanträde den 14 november 2025.

Utredningen kan avlämna delrapporter i sådana frågor som är tidskritiska i relation till exempelvis förutsättningar för de kyrkliga valen.

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

Bilaga

Bakgrund och tidigare behandling

Den demokratiska organisationen

I 2 § lagen om Svenska kyrkan stadgas att ”Svenska kyrkan är en öppen folkkyrka, som i samverkan mellan en demokratisk organisation och kyrkans ämbete bedriver en rikstäckande verksamhet.” Vilka kriterier som ska uppställas för att säkerställa att den demokratiska organisationen upprätthålls samt hur valen till Svenska kyrkan ska gå till har dock lämnats till kyrkan själv att bestämma över.

I inledningstexten till kyrkoordningens andra avdelning poängteras att den demokratiska organisationen och kyrkans ämbete eller vigningstjänst har gemensamt ansvar för att bedriva en verksamhet i enlighet med Svenska kyrkans tro, bekännelse och lära. I inledningen till nionde avdelningen om de kyrkliga valen konstateras vidare att Svenska kyrkan har en ordning som innebär att de kyrkotillhöriga väljer sina företrädare i beslutande organ samt att de kyrkliga valen ger var och en som tillhör kyrkan en möjlighet att ta ansvar för hur församlingen ska fullgöra sin grundläggande uppgift och hur stiftet och den nationella nivån ska främja den uppgiften. Vidare framhålls att valsystemet kan utformas på olika sätt så länge grundläggande värden tas till vara, så som rätten till fria val som ger möjlighet för var och en att med lika rösträtt välja enligt sin egen övertygelse. I inledningstexten noteras även att kyrkans beslutsordningar genom historien knutit an till – men även påverkats av – vad som har gällt i det samhälle där kyrkan har verkat.

De kyrkliga valen och relationsändringen år 2000

Utformningen av de kyrkliga valen och inte minst frågan om antalet direkta val kom att bli en av de mest omdiskuterade frågorna i samband med att kyrkoordningen utarbetades inför relationsändringen år 2000. Regeringen angav i prop. 1997/98:116 *Staten och trossamfunden – bestämmelser om Svenska kyrkan och andra trossamfund* att det borde vara en uppgift för Svenska kyrkan själv att närmare utforma valregler med mera som uppfyller nödvändiga kriterier för att vidmakthålla och förstärka den demokratiska organisationen. Vissa medskick lämnades dock:

> Som en utgångspunkt för en kommande inomkyrklig reglering av valfrågorna torde många av de föreskrifter i kyrkolagen och lagen […] om kyrkofullmäktigeval, m.m. som nu tillämpas vid kyrkliga val kunna tjäna som förebild. För närvarande är det möjligt att tillämpa ett proportionellt valsätt vid val till och inom Svenska kyrkans beslutande och verkställande organ enligt bestämmelser i 47 kap. kyrkolagen. Utredningen [SOU 1997:41, *Rättslig reglering*] har förutsatt att den principen inte ändras med mindre än att mycket starka skäl kan anföras för en sådan förändring. Regeringen har inte skäl att göra någon annan bedömning.

Tiden närmast före relationsändringen förrättades val till beslutande organ på de olika kyrkliga nivåerna enligt bestämmelser i dels lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigeval, dels kyrkolagen (1992:300). Ledamöter och ersättare i stiftsfullmäktige, liksom i kyrkomötet, valdes av särskilt utsedda elektorer. Val till dessa organ var således indirekta, medan valen till kyrkofullmäktige, alternativt till direktvalt kyrkoråd, skedde genom direkta val. I det utredningsarbete som genomförts inför relationsändringen hade den så kallade *Valutredningen* föreslagit att det skulle vara direkta val till

församlingar och stiftsfullmäktige respektive indirekta val till samfälligheter och kyrkomötet (SKU 1998:4, *Val, indelning, kyrkobokföring, arkiv s. 90 ff).* I Centralstyrelsens skrivelse till kyrkomötet 1999 med förslag till kyrkoordning föreslogs dock att det skulle vara direkta val till dåvarande samfällda kyrkofullmäktige och kyrkomötet (CsSkr 1999:3 s. 1–81 ff). Kyrkomötet valde att följa Centralstyrelsens förslag vilket innebar att det från och med relationsändringen blev direkta val till såväl kyrkofullmäktige, samfällda kyrkofullmäktige, direktvalda kyrkoråd, stiftsfullmäktige som kyrkomötet.

Kyrkoordningens bestämmelser om direkta val – som finns reglerade i kyrkoordningens kapitel 38 – har som förlaga den tidigare vallagen (1997:157) som riksdagen beslutade om samtidigt som utredningsarbetet om kyrkoordningen pågick. När 1999 års kyrkomöte fattade beslut om kyrkoordningens valbestämmelser gjordes på ett antal punkter förändringar som innebar en större anslutning till vallagen än enligt det förslag som lagts fram av Centralstyrelsen. Som motiv för att i större utsträckning lägga vallagen till grund för kyrkoordningens bestämmelser anfördes att systemet borde anpassas till förhållanden som väljarna var förtrogna med genom deltagande i allmänna val, vilket i sin tur minskade behovet av kostsamma informationsinsatser och underlättade rådgivningsverksamheten om kyrkovalet.

Utredningar och diskussioner efter år 2000

Sedan relationsändringen har frågor som på olika sätt berör kyrkans demokrati i stort, respektive mer specifikt de kyrkliga valen, behandlats återkommande i kyrkomötet. Nedan redogörs på ett övergripande plan för i sammanhanget relevanta tidigare utredningar och diskussioner, varvid sådana demokrati/valfrågor som det återkommande motionerats om i kyrkomötet uppmärksammas särskilt.

Redan år 2002 beslutade kyrkomötet – efter förslag från kyrkostyrelsen – att det skulle ske en fortsatt och fördjupad analys av hur regelverket för Svenska kyrkans val borde vara utformat, vari såväl teologiska som praktiska och demokratiska aspekter skulle analyseras. Kyrkomötets beslut resulterade i att kyrkostyrelsen under hösten 2003 tillsatte en utredning om demokrati och delaktighet i Svenska kyrkan, den så kallade *Demokratiutredningen.* Arbetet bedrevs i två etapper och resulterade i två delbetänkanden; SKU 2005:2, *Demokratin är en successiv uppenbarelse* och SKU 2006:2, *Välja med förtroende*. Arbetet i den första etappen berörde mer grundläggande och principiella frågor som avsåg att utgöra underlag för en bred diskussion om demokrati och delaktighet i Svenska kyrkan inför det fortsatta arbetet. I den andra etappen behandlades framför allt frågan om direkta och indirekta val, men även en rad andra konkreta valfrågor så som exempelvis inskränkt valbarhet vid val till kyrkomötet, spärr mot små nomineringsgrupper vid val till stiftsfullmäktige och kyrkomötet och kostnaderna för kyrkovalet. Utredningen föreslog ett antal ändringar i fråga om valen i Svenska kyrkan. Efter en omfattande remissbehandling av utredningens förslag beslutade dock kyrkostyrelsen att inte avge någon skrivelse till 2007 års kyrkomöte, trots att det tagits fram ett förslag till skrivelse utifrån betänkandets slutsatser och förslag. Vid kyrkomötet 2007 lades dock fram en rad motioner som berörde sådana frågor som behandlats i skrivelsen, vilket medförde vissa ändringar i kyrkoordningens 38:e kapitel om direkta val.

Det kan övergripande noteras att flera av bestämmelserna i kyrkoordningens 38:e kapitel kom att ändras som en del av det beslut om en förändrad struktur på lokal nivå som trädde i kraft den 1 januari 2014 och som var en följd av den strukturutredning

som 2007 års kyrkomöte tagit beslut om att tillsätta. I fråga om de direkta valen innebar ändringarna bland annat att det sedan kyrkovalet 2013 bara finns ett val på lokal nivå, det vill säga val till kyrkofullmäktige. Tidigare fanns också val till direktvalt kyrkoråd och till samfällda kyrkofullmäktige.

Sammantaget kan konstateras att det finns en rad valfrågor, liksom frågor som rör kyrkomötets arbetsformer, som har behandlats vid flertalet tillfällen i kyrkomötet, varav frågan om indirekta val är den som varit uppe för diskussion mest frekvent. Exempelvis motionerades det om indirekta val såväl vid kyrkomötena 2007, 2008 som 2010, varvid organisationsutskottet som behandlade motionerna föreslog avslag med hänsyn till de strukturella förändringar som kunde komma att bli följden av den strukturutredning som nämnts ovan. Vid 2013 års kyrkomöte behandlade organisationsutskottet återigen två motioner som berörde direkta och indirekta val, varav det i den ena föreslogs direkta val till församlingsråd och i den andra indirekta val till stiftsfullmäktige. Utskottet föreslog avslag på båda motionerna, vilket också blev kyrkomötets beslut. Gällande frågan om indirekta val till stiftsfullmäktige påpekade utskottet särskilt att valen till stiftsfullmäktige bör vara direkta för att markera stiftets karaktär och självständighet samt för att värna kyrkomedlemmarnas demokratiska inflytande. Enligt utskottets uppfattning upprätthålls på detta sätt den syn på stiftet som regionalt pastoralt område som läronämnden betonat i sitt yttrande Ln 2013:7y.

Vid kyrkomötet 2014 behandlades på nytt frågan om indirekta val. Även denna gång föreslog organisationsutskottet avslag på den motion som lagts fram med hänvisning till den utredning som gjorts av Demokratiutredningen. Kyrkomötet beslutade i enlighet med utskottets förslag.

Inför kyrkomötet 2017 hade kyrkomötets presidium låtit ta fram en utredning om kyrkomötets arbetsformer med syftet att stärka effektivitet och delaktighet i kyrkomötets arbetsformer (PsSkr 2017:1). Presidiet pekade ut fyra områden som närmare behövde belysas. Dessa var utskottsindelningen, arbetsformerna i utskott och plenum, motionsinstitutet och behovet av att främja långsiktigt, principiell och tematisk debatt. Skrivelsen behandlades av kyrkorättsutskottet i betänkande Kr 2017:1 som föreslog vissa justeringar i förhållande till det förslag som lagts fram av presidiet. Sammantaget ledde dock presidiets utredning och kyrkorättsutskottets förslag till att kyrkomötet bland annat beslutade att anta en särskild arbetsordning för kyrkomötet i syfte att göra det möjligt att genomföra tematiska kyrkomöten. Under de år då tematiska kyrkomöten äger rum beslutades att begränsa motionsrätten. Vidare beslutades om förändringar i utskottsorganisationen, både vad gällde utskottens namn och beredningsområden. Kyrkomötet beslutade även att införa ett nytt granskningsorgan, Kyrkorättsnämnden.

Vid kyrkomötet 2017 behandlades även fem motioner som berörde frågor om direkta eller indirekta kyrkliga val eller valsystemets utformning. Organisationsutskottet föreslog avslag på samtliga motioner, men föreslog samtidigt att kyrkomötet med anledning av motionerna skulle uppdra åt kyrkostyrelsen att göra en konsekvensanalys av direkta och indirekta val ur demokrati-. kyrkosyns- och digitaliseringsperspektiv. Kyrkomötet beslutade i enlighet med utskottets förslag och uppdraget återrapporterades till kyrkomötet 2021 i KsSkr 2021:3 där även den konsekvensanalys som genomförts fanns med som bilaga 1 till skrivelsen. Av konsekvensanalysen framgår att målet varit att kunna presentera en jämförande analys av de konsekvenser som direkta respektive indirekta val till stiftsfullmäktige och kyrkomöte har/skulle ha för demokratin i kyrkan, för kyrkans syn på sig själv och för möjligheten att i högre grad digi-

talisera valet. I uppdraget ingick inte att utreda vad konsekvensanalysen i förlängningen skulle kunna leda till. Inte heller några kostnadsaspekter berördes. Av sammanfattningen framgår följande slutsatser:

> Ur ett *demokratiperspektiv* ger analysen som slutsats att såväl direkta val som indirekta val är att betrakta som demokratiska val. Det handlar i båda fallen om representativ demokrati, till skillnad från den direkta demokrati som tar sig uttryck i beslutande folkomröstningar. Det konstateras att direkta val ger ett snabbare genomslag beträffande sammansättningen av stiftsfullmäktige respektive kyrkomöte än vad som är fallet med indirekta val. I analysen förs också ett resonemang om i vilken mån detta kan komma att påverka valdeltagandet.
>
> Beträffande *kyrkosynen* finner analysen att de olika valsätten medför vissa förskjutningar av perspektivet. Såväl direkta val som indirekta val låter sig dock förenas med det som i bekännelse och kyrkoordning framställs som Svenska kyrkans syn på sig själv.
>
> När det gäller *digitalisering* inskränks analysen i huvudsak till den digitalisering som avser själva röstningsförfarandet, inte de bakomliggande processerna kring valet. […] Analysen utmynnar i en reserverad hållning till ett digitaliserat röstningsförfarande. Riskerna för intrång eller tekniska problem måste tas på allvar. Tilltron till valsystemet får inte riskeras.

Både vid kyrkomötet 2021 och 2022 behandlades motioner som återigen berörde frågan om indirekta val. Vid kyrkomötet 2021 – där frågan gällde att tillsätta en utredning som tog sikte på indirekta val till stiftsfullmäktige och kyrkomötet – framhöll organisationsutskottet att de välkomnade den konsekvensanalys som kyrkostyrelsen låtit genomföra. Vidare konstaterade utskottet att det finns olika perspektiv på vad som är problematiskt med nuvarande valsystem och att det med anledning av detta är av vikt att klargöra vad som anses problematiskt innan ställning tas till om en utredning ska tillsättas. Ett liknande konstaterande gjordes vid kyrkomötet året efter.

Utöver frågan om direkta och/eller indirekta val finns det ett antal andra valfrågor som det återkommande har motionerats om vid kyrkomötet. En av dessa frågor gäller valsedlars utformning, där den gemensamma nämnaren för samtliga motioner som behandlats är förslag om att kyrkan ska ha någon form av enhetlig valsedel. Argument som återkommande lyfts fram för en enhetlig valsedel har varit rättssäkerhet, minskade kostnader och förenkling samt underlättande av valsedelsdistributionen. Som skäl emot har återkommande framhållits 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 så att väljarna känner igen sig. Även vid kyrkovalet 2023 då organisationsutskottet behandlade tre motioner som berörde enhetliga valsedlar anfördes samma argument av utskottet, som föreslog avslag på samtliga motioner. Kyrkomötet beslutade dock att bifalla den motion (2023:97) vari det föreslagits att ge kyrkostyrelsen i uppdrag att utreda införande av enhetsvalsedlar. Vid samma kyrkomöte bifölls även – i motsats till vad som föreslagits av organisationsutskottet – en motion (2023:66) vari det bland annat föreslogs att kyrkostyrelsen ska ta ansvar för att alla via kyrkostyrelsen beställda valsedlar distribueras direkt från tryckeri till respektive valnämnd vid kyrkovalet 2025. Även valsedelsdistributionen är en fråga som behandlats vid ett flertal kyrkomöten. Ett arbete för att kunna distribuera valsedlar direkt från tryckeri till valnämnd har under början av 2024 påbörjats utifrån att såväl regelverk som system måste finnas på plats i god tid innan kyrkovalet 2025. I sammanhanget

kan nämnas att kyrkomötet även beslutade att bifalla motion 2023:95 om att uppdra till kyrkostyrelsen att återkomma till kyrkomötet med förslag till ändringar i kyrkoordningen som gör det möjligt att slå samman flera församlingar inom ett pastorat till ett valdistrikt. Så som skäl för att bifalla motionen framhöll organisationsutskottet bland annat möjligheten för mindre församlingar att fortsätta kunna vara församlingar, vilket i nuläget är svårt för vissa mindre församlingar bland annat utifrån att valhemligheten inte kan säkerställas om det är få personer som röstar i ett valdistrikt.

En annan fråga som behandlats vid flera kyrkomöten är antalet ledamöter i kyrkomötet, där det i samtliga motioner föreslagits att antalet ledamöter ska minskas. Vid kyrkomötet 2014 anförde organisationsutskottet, så som skäl emot att minska antalet ledamöter, att hänsyn till kostnader och effektiva arbetsformer inte får tillåtas inskränka representativiteten. Senast frågan var uppe för behandling var vid kyrkomötet 2021 då organisationsutskottet bland annat konstaterade att den avvägning som måste göras mellan å ena sidan intresset av att skapa effektiva arbetsformer och hålla nere kostnaderna och, å andra sidan, intresset av att åstadkomma en ändamålsenlig representativitet är komplex och att många parametrar behöver vägas in. Utskottet noterade även att kyrkostyrelsen planerade för att initiera och igångsätta ett antal större utredningar gällande omställningar för hela Svenska kyrkan, bland annat avseende att säkra och utveckla den demokratiska styrningen för framtiden och utreda hur den kan upprätthållas till en lägre kostnad än idag. Med anledning av detta föreslog utskottet avslag på de motioner som berörde frågan, vilket kyrkomötet följde.

Även antalet ledamöter i kyrkofullmäktige har diskuterats i kyrkomötet vid flera tillfällen. Bland annat motionerades det vid kyrkomötet 2015 om att kyrkostyrelsen skulle ges i uppdrag att göra en översyn av kyrkoordningens bestämmelser om antalet ledamöter i kyrkofullmäktige. Mot bakgrund av att det vid kyrkomötet 2012 tagits beslut om att ändra antalet ledamöter ansåg dock utskottet att frågan var för tidigt väckt och föreslog avslag, vilket även blev kyrkomötets beslut. Senast frågan behandlades i kyrkomötet var 2023. Organisationsutskottet konstaterade då att många församlingar idag har svårt att tillsätta samtliga mandat i kyrkofullmäktige och att det därför är bra att frågan uppmärksammas och diskuteras. Mot bakgrund av att det kan finnas olika anledningar till att det är ett stort antal lokala enheter som har obesatta mandat, samt att frågan inte varit föremål för utredning, föreslog dock utskottet att motionen skulle avslås. Återigen noterade även utskottet det kyrkostyrelsen anfört angående att tillsätta en utredning om kyrkans demokrati för att ta fram faktaunderlag inom några större strukturella inomkyrkliga områden.

Ett flertal motioner genom åren har även berört frågor om effektivisering, förenkling och digitalisering av kyrkovalet. Organisationsutskottet har flertalet gånger framhållit att detta är väsentliga frågor som behöver följas löpande. Utskottet har även gett uttryck för att de generellt sett anser att man behöver öka digitaliseringen av valet i syfte att förenkla hanteringen och på sikt minska kostnaderna. Utskottet har vidare konstaterat att detta redan är ett arbete som på olika sätt pågår. Bland annat kommer det vid valet 2025 finnas möjlighet att lämna in kandidatförklaringar elektroniskt. När det gäller frågan om elektronisk röstning har dock utskottet hittills anfört 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. Samtidigt har framhållits att detta inte utesluter att kyrkostyrelsen fortsatt aktivt jobbar för en digital hantering av valen i så stor utsträckning som möjligt och 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.