STAT-KYRKA

Bilaga 2–12

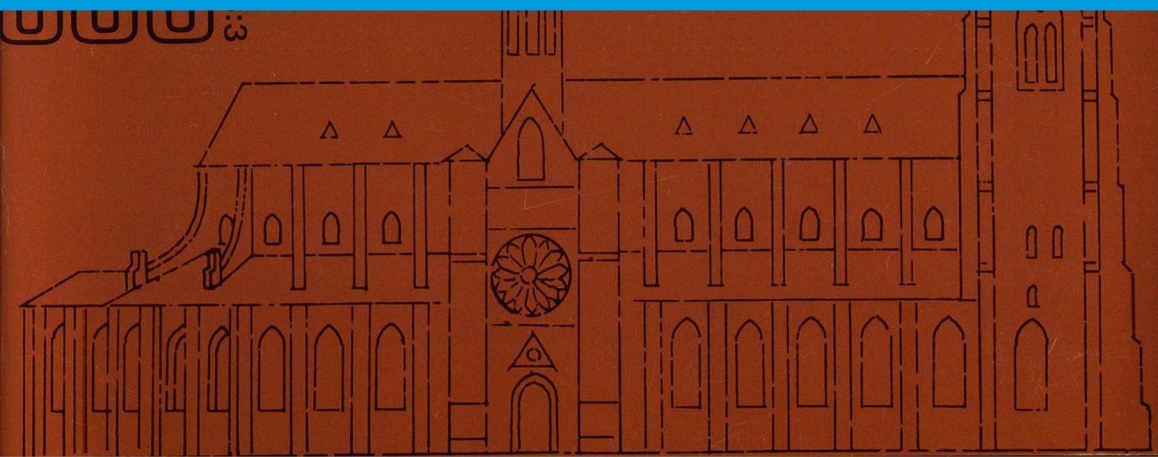
Utredningar i delfrågor

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013

KUNGL. BIBLIOTEKET

National Library of Sweden



STAT-KYRKA

Bilaga 2–12

Utredningar i delfrågor

Redovisning av
arbetsmaterial i
stat-kyrka överläggningarna

SOU 1978:3

223

Statens offentliga utredningar
1978:3
Kommundepartementet

STAT–KYRKA

Bilaga 2–12
Utredningar i delfrågor

Redovisning av arbetsmaterial i
stat–kyrka överläggningarna
Stockholm 1978

Omslag Håkan Lindström
ISBN 91-38-03769-6
ISSN 0375-250X
Berlings, Lund 1978

Förord

I februari 1975 inleddes överläggningar mellan företrädare för staten och svenska kyrkan om det framtida förhållandet mellan staten och kyrkan. Vid de inledande överläggningarna enades deltagarna om att det fortsatta arbetet skulle bedrivas i fyra gemensamma arbetsutskott. Vid sidan härav skulle genom de kyrkliga deltagarnas försorg pågå ett inomkyrkligt organisationsarbete för att det gemensamma arbetet skulle kunna tillföras uppgifter om kyrkans framtida organisation.

De gemensamma arbetsutskotten har behandlat olika ämnesområden. *Begravningsutskottet* har arbetat med frågan om huvudmannaskapet för de allmänna begravningsplatserna. *Egendomsutskottet* har behandlat frågor rörande den kyrkliga egendomen. *Ekonomiutskottet* har tagit upp olika frågor som gäller kyrkans framtida ekonomi. *SÖL-utskottet,* slutligen, har behandlat kyrkans framtida *s*tällning, *ö*vergångsfrågor och *l*agstiftningsfrågor.

Resultatet av överläggningarna i stat–kyrka frågan framläggs i ett huvudbetänkande (SOU 1978:1). I två bilagedelar redovisas underlaget för deltagarnas ställningstaganden. *Bilaga 1* (SOU 1978:2) innehåller de kyrkliga företrädarnas förslag till kyrkans framtida organisation. I denna volym, *bilaga 2–12,* redovisas de gemensamma arbetsutskottens förslag samt vissa expertutredningar. Materialet är sorterat utskottsvis.

Stockholm den 16 januari 1978

Kommundepartementet

Innehåll

BEGRAVNINGSUTSKOTTET 12

Bilaga 2 Begravningsverksamheten 13

1 *Nuvarande ordning* 13
1.1 Struktur m m 13
1.2 Författningsmässig reglering 14

2 *Bakgrunden* 16
2.1 1968 års beredning om stat och kyrka 16
2.2 Remissinstanserna 17
2.3 Riktlinjer för överläggningarna 17

3 *Allmänna överväganden* 18
3.1 Grundläggande förutsättningar 18
3.2 Begreppsmässiga distinktioner 19
3.3 Begravningsverksamheten 19
3.4 Jordfästning 20
3.5 Enskilda begravningsplatser 20
3.6 Allmänna begravningsplatser 21
3.7 Olika huvudfrågor 21

4 *Huvudmannaskap och förvaltning* 22
4.1 Huvudmannaskapet 22
4.2 Förvaltningen 23
4.2.1 Faktisk förvaltning 24
4.2.2 Rättslig förvaltning 24
4.2.3 Reglemente 26
4.3 Samarbete 26

5 *Ekonomisk reglering* 28
5.1 Ersättningssystem 28
5.1.1 Generellt ersättningssystem 28
5.1.2 Individuellt anpassat ersättningssystem 29
5.2 Driftsidan 30
5.2.1 Beräkningsunderlag 30
5.2.2 Bestämmande av kostnadsersättningar 32

5.2.3 Överskott och underskott 32
5.2.4 Intäkter 33
5.2.5 Utbetalning, avräkning och redovisning 34
5.2.6 Årlig uppräkning 35
5.2.7 Periodisk revidering 35
5.3 Kapitalsidan 35
5.3.1 Kapitalutgifter 35
5.3.2 Kapitalinkomster 36
5.4 Fonder 37
5.4.1 Kyrkokommunala fonder 37
5.4.2 Gravunderhållsfonder 39
5.4.3 Donationsfonder 39
5.5 Gravskötselåtaganden m m 39
5.6 Lån 40
5.7 Kostnadsövervältring 40

6 *Lagreglering* 41
6.1 Begravningslag 42
6.2 Övergångsbestämmelser 43

7 *Särskilda frågor* 45
7.1 Äganderätten 46
7.2 Kommunal förvaltning av kyrkogårdar m m 46
7.3 Personalfrågor 47
7.4 Invigning av begravningsplats 48
7.5 Tillgång till lokal för jordfästning 48
7.6 Borgerlig begravning 49
7.7 Bårhusväsendet m m 50
7.8 Allmän obligatorisk begravningsförsäkring m m 50

8 *Genomförande* 50
8.1 Centralt förberedelsearbete 51
8.2 Lokalt förberedelsearbete 51

Underbilagor
2:1 Kostnadsundersökningar 53
2:2 Utkast till begravningslag 62

EGENDOMSUTSKOTTET 71

Bilaga 3 Den kyrkliga egendomen 73

1 *Gällande ordning* 73
1.1 Den specialreglerade egendomen 74
1.1.1 Äganderätt och lagfart 74
1.1.2 Rättsregler 77
1.2 De olika egendomsslagens förvaltning 78
1.2.1 Kyrkobyggnader 78
1.2.2 Begravningsplatser 78
1.2.3 Församlingskyrkas fastigheter 78

1.2.4 Församlingskyrkas lösa egendom 79
1.2.5 Löneboställen och prästgårdar 79
1.2.6 Prästlönefonder och stifts prästlönejordsfond . . . 80
1.2.7 Kyrkomusikerlönetillgångar 80
1.2.8 Domkyrkor 80
1.2.9 Domkyrkas egendom 81
1.2.10 Biskopsgårdar och biskopshemman 81
1.2.11 Allmänna kyrkohemman 81
1.2.12 Kyrkofonden 81

2 *Bakgrunden* 82
2.1 1968 års beredning om stat och kyrka 82
2.2 Remissyttrandena 83
2.3 Överläggningarnas inriktning 83

3 *Allmänna överväganden* 84
3.1 Den fria församlingskommunala egendomen 85
3.2 Den fria stiftelse- och föreningsegendomen 85
3.3 Den specialreglerade kyrkliga egendomen 85
3.3.1 Äganderättsfrågan 85
3.3.2 Förvaltning och ändamålsbestämning 87
3.4 Stiftelsebildning för den specialreglerade kyrkliga egendomen 88
3.4.1 Stiftelseinstitutet 88
3.4.2 Förslag till lösning 89
3.4.3 Uppbyggnaden av stiftelser 89
3.4.4 Olika stiftelser 90
3.5 Stiftelseurkunder 91
3.5.1 Inledande bestämmelser 92
3.5.2 Förvaltning 92
3.5.3 Avhändelse av egendom 94
3.5.4 Tillsyn 94
3.5.5 Besvär 95
3.5.6 Ändring av stiftelseurkunden 95

4 *De skilda stiftelsetyperna* 96
4.1 Kyrkostiftelse 96
4.1.1 Kyrkobyggnader 96
4.1.2 Begravningsplatser m m 97
4.1.3 Förvaltning 98
4.2 Boställsstiftelse 99
4.2.1 Egendom 99
4.2.2 Förvaltning 99
4.2.3 Överföring av medel till prästlönejordsstiftelse . . . 100
4.3 Prästlönejordsstiftelse 100
4.3.1 Egendom 101
4.3.2 Förvaltning 101
4.4 Domkyrkostiftelse 102
4.4.1 Egendom 102
4.4.2 Förvaltning 102
4.4.3 Fördelning av kostnader 103

4.4.4 Lunds domkyrka 103
4.4.5 Kalmar och Mariestads domkyrkor 103
4.5 Kyrkofondsstiftelsen 103
4.5.1 Egendom 104
4.5.2 Förvaltning 104

5 *Genomförande* 104
5.1 Formen för stiftelsebildning 104
5.2 Egendomens fördelning på stiftelser 105
5.2.1 Lös egendom 106
5.2.2 Fast egendom 106
5.3 Återstående arbete 109

Underbilagor
3:1 Om stiftelser 111
3:2 Stiftelseurkund för kyrkostiftelse 115
3:3 Stiftelseurkund för boställsstiftelse 120
3:4 Stiftelseurkund för prästlönejordsstiftelse 125
3:5 Stiftelseurkund för domkyrkostiftelse 129
3:6 Stiftelseurkund för kyrkofondsstiftelsen 134
3:7 Provexempel på datalistor över kyrkliga fastigheter 137

EKONOMIUTSKOTTET 139

Bilaga 4 Uppbörd av kyrkoavgift 141

1 *Bakgrunden* 141
1.1 1968 års beredning om stat och kyrka 141
1.2 Remissyttrandena 142
1.3 Riktlinjer för arbetet 143

2 *Nuvarande ordning i huvuddrag* 143
2.1 Preliminär skatt 144
2.2 Uppbörd av preliminär skatt 145
2.3 Taxering och slutlig debitering 145
2.4 Indrivning av skatt 145
2.5 Avräkning mellan stat och församling 146

3 *Allmänna överväganden* 146
3.1 Några utgångspunkter 147
3.2 Kyrkoavgift 148
3.2.1 Beräkning av kyrkoavgift 148
3.2.2 Preliminär och slutlig avgift 149
3.2.3 Anpassning till skattesystemet 149
3.3 Personkretsen 150
3.3.1 Avgiftsplikt 151
3.3.2 Uppbörd och integritet 151
3.3.3 Avgränsning av personkretsen 152
3.4 Indrivning 152
3.5 Förskott och slutreglering 153

4 *System för uppbörd av kyrkoavgift* 154
4.1 Åtgärder före uppbördsåret 154
4.1.1 Rapportering om avgiftsplikt 154
4.1.2 Avisering om utdebitering 154
4.2 Uppbörd av preliminär kyrkoavgift 155
4.2.1 Allmänt 155
4.2.2 A-skattebetalare 155
4.2.3 B-skattebetalare 156
4.2.4 Ändringar under uppbördsåret 157
4.3 Slutlig kyrkoavgift 157
4.3.1 Avräkning 157
4.3.2 Överskjutande och kvarstående avgift 158
4.3.3 Avrundning 158
4.4 Redovisning till kyrkan 159
4.4.1 Avräkning av förskott 159
4.4.2 Ändrade taxeringar 159
4.4.3 Utbetalning och redovisning 160
4.5 Genomförande 161
4.6 Statens kostnader för uppbördshjälpen 161
4.6.1 Administrationskostnader 161
4.6.2 Övriga kostnader 162
4.7 Uppbördssystemets ekonomiska konsekvenser för kyrkan . 162
4.7.1 Kvarstående avgifter och ändrade taxeringar 162
4.7.2 Administrationskostnader 163

Bilaga 5 Församlingsregistrering 165

1 *Nuvarande ordning i huvuddrag* 166
1.1 Kyrkobokföring 166
1.2 Mantalsskrivning 169
1.3 Registrering hos länsstyrelse 170
1.4 Samordning hos riksskatteverket 170
1.5 Folkbokföringen i Stockholm och Göteborg 171
1.5.1 Register hos pastorsämbetena 171
1.5.2 Register hos de lokala skattemyndigheterna 171

2 *Allmänna överväganden* 173
2.1 Några utgångspunkter 173
2.2 Informationen 174
2.3 Urkundssystemet 175
2.4 Aviseringssystemet 177

3 *Förslag till nytt registreringssystem* 179
3.1 Databaserad servicefunktion 179
3.1.1 Olika servicesystem 180
3.1.2 Bedömning av modellerna 182
3.1.3 Personkretsen 183
3.2 Registreringen i församlingarna 184
3.2.1 Församlingsförteckningen 184
3.2.2 Personaviregister 188

3.2.3 Ministerialböcker 189
3.2.4 Avisering och rapportering 189
3.2.5 Registreringen i församlingarna i Stockholm och Göteborg 190
3.2.6 Särskilda frågor 190
3.3 Genomförande 191
3.4 Kostnadsöverväganden 193
3.4.1 Uppläggningskostnader 194
3.4.2 Driftkostnader 194

Bilaga 6 Kyrkans ekonomi – Statsbidrag 197

1 *Kyrkans nuvarande ekonomi* 198
1.1 Församlingsplanet 198
1.2 Stiftsplanet 200
1.3 Riksplanet 200
1.4 Statligt stöd till kyrkan 201
1.4.1 Direkta bidrag 202
1.4.2 Indirekt stöd 203
1.5 Den totala finansieringsbilden 203

2 *Ekonomiska konsekvenser av relationsändringen* 205
2.1 Grundläggande frågor 205
2.1.1 Kyrkoavgift 205
2.1.2 Framtida finansiering genom lån 206
2.1.3 Framtida skattskyldighet för kyrkan 206
2.2 Organisatoriska förändringar 208
2.2.1 Administrationskostnader 208
2.2.2 Val 209
2.2.3 Pensionskostnader 210
2.2.4 Kyrkofonden 210
2.3 Begravningsverksamheten 210
2.4 Den kyrkliga egendomen 211
2.5 Uppbörd av kyrkoavgift 212
2.6 Församlingsregistrering och folkbokföring 213

3 *Statsbidrag* 213
3.1 Grundläggande frågor 213
3.2 Statsbidragets storlek 214
3.2.1 Beräkningsunderlag 214
3.2.2 Förslag till statsbidrag 215
3.2.3 Särskilda bidrag 216
3.3 Bidragets fördelning på olika ändamål 217
3.3.1 Utjämningsbidrag 217
3.3.2 Pensionsbidrag 218
3.3.3 De olika bidragsbeloppen 219
3.4 Utbetalning och uppräkning 219
3.5 Återstående frågor 220

Bilaga 7 Personalfrågor 221

1 *Bakgrunden* 221
1.1 1968 års beredning om stat och kyrka 221
1.2 Remissyttrandena 222
1.3 Riktlinjer för arbetet 223

2 *Nuvarande ordning* 223
2.1 Arbetsgivarsidan 223
2.2 Personalsidan 224
2.2.1 Personalgrupper 224
2.2.2 Organisationsstrukturen 228
2.3 Författningsbestämmelser 228

3 *Anställningsvillkor* 229
3.1 Allmänna anställningsfrågor 229
3.1.1 För personalen gemensamma frågor 229
3.1.2 Personal inom begravningsverksamheten 230
3.1.3 Personal inom folkbokföringen 230
3.2 Pensionsfrågor 231
3.3 Samråd med personalen 233

4 *Förhandlingsorganisation* 233
4.1 Framtida förhandlingsorganisation 233
4.2 Förhandlingsorganisation under övergångstiden 234

5 *MBL-förhandlingar* 235
5.1 Regeringens skrivelse till kyrkomötet år 1978 235
5.2 MBL-förhandlingar under övergångstiden 235

Bilaga 8 Beskattningsregler för svenska kyrkan 237

1 *Beskattning av trossamfund och stiftelser* 238
1.1 Ideella föreningar 238
1.1.1 Föreningens ändamål 238
1.1.2 Den faktiskt bedrivna verksamheten 238
1.1.3 Kravet på öppenhet 239
1.1.4 Användningen av inkomsterna 239
1.1.5 Sambandet mellan föreningens inkomster och den finansierande verksamheten 240
1.2 Stiftelser 242

2 *Kommunal inkomstskatt* 243
2.1 Nuläget 243
2.1.1 Centrala organ 243
2.1.2 Regionala organ 244
2.1.3 Lokala organ 244
2.1.4 Skatteobjekten 245
2.2 Framtida läge 245

2.2.1 Centrala, regionala och lokala organ 245
2.2.2 Stiftelser 246

3 *Statlig inkomstskatt* 246
3.1 Nuläget 246
3.2 Framtida läge 246

4 *Statlig förmögenhetsskatt* 247
4.1 Nuläget 247
4.2 Framtida läge 247

5 *Övriga skatter* 247
5.1 Arvs- och gåvobeskattningen 247
5.1.1 Nuläget 248
5.1.2 Framtida läge 249
5.2 Stämpelskatt 250
5.2.1 Nuläget 250
5.2.2 Framtida läge 251

Underbilaga
8:1 Beskattningsregler för svenska kyrkan 252

Bilaga 9 Folkbokföring 253

1 *Nuvarande ordning* 253

2 *Tidigare utredningsförslag* 254

3 *Utgångspunkter* 254

4 *Val av folkbokföringsmyndighet* 255
4.1 Allmänna synpunkter 255
4.2 Databehandlingsfrågan 257
4.3 Besvärsordning 257
4.4 Serviceaspekten 258
4.5 Slutsats 259

5 *Omfattning och kostnader* 259

6 *Vidare utredningsarbete* 260

Bilaga 10 Arkivfrågor 261

1 *De olika kyrkliga arkiven* 261
1.1 Kyrkoarkiven 261
1.2 Pastoratens och de kyrkliga samfälligheternas arkiv . . . 263
1.3 Kontraktsprostarkiv 264
1.4 Domkapitels och stiftsnämndsarkiv 264

2 *Förvaring och vård av de kyrkliga arkiven* 265
2.1 Gällande arkivbestämmelser 265
2.2 Till landsarkivet inlevererade bestånd 265
2.3 Hos de kyrkliga myndigheterna kvarvarande arkivbestånd . 266
2.3.1 Arkivens omfattning 266
2.3.2 Lokalerna 267

3 *De kyrkliga arkivens användning* 267
3.1 Forskning 267
3.2 Utredningar och intyg 268
3.3 Slitage och mikrofilmning 269

4 *De kyrkliga arkivens behandling efter ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan* 269
4.1 Allmänt 269
4.2 Kyrkoarkiven 270
4.2.1 Handlingar som skall överföras till ny folkbokförings-myndighet 270
4.2.2 Övriga handlingar 271
4.3 Pastoratsarkiven och de kyrkliga samfälligheternas arkiv . . 274
4.4 Kontraktsprostarkiven 274
4.5 Domkapitels- och stiftsnämndsarkiven 274

5 *Kyrkoarkiven under övergångsperioden* 275

6 *Den svenska kyrkans arkivvård efter ändrade relationer mellan staten och kyrkan* 275

7 *Fortsatt utredningsarbete* 276

Underbilagor
10:1 Förteckningsplan 278
10:2 Landsarkivens verksamhetsområde 279

SÖL-UTSKOTTET 281

Bilaga 11 Regelsystem för svenska kyrkan 283

1 *Nuvarande regelsystem* 283
1.1 Regler på olika områden 284
1.2 Reglernas konstitutionella natur 286

2 *Utgångspunkter* 286
2.1 1968 års beredning om stat och kyrka 286
2.2 Remissinstanserna 287
2.3 Riktlinjer för utskottets arbete 287

3 *Allmänna överväganden* 288

4 *Framtida regelsystem* 289
4.1 Reglernas form 290
4.1.1 Olika alternativ 290
4.1.2 Utskottets ställningstagande 290
4.2 Regelsystemets uppbyggnad 291
4.3 Lag om Svenska kyrkan 293
4.4 Stadgar 295
4.4.1 Grundstadgar 295
4.4.2 Övriga stadgar 299

5 *Övergångslagstiftning* 299
5.1 Övergångsbestämmelser i allmänhet 299
5.2 Vissa övergångsfrågor med anledning av kyrkans formellt ändrade ställning 300
5.2.1 Medlemskap 300
5.2.2 Tillgångar och skulder 302
5.3 Övergångsbestämmelser under genomförandeskedet . . . 303

Underbilagor
11:1 Förslag till Lag om Svenska kyrkan 304
11:2 Skiss till Grundstadgar för Svenska kyrkan 305
11:3 Skiss till församlingskapitel 307

Bilaga 12 Genomförande av relationsändringen 309

1 *Utgångspunkter* 309
1.1 Bakgrunden 309
1.2 Allmänna överväganden 310

2 *Fortsatt utrednings- och förberedelsearbete* 311
2.1 Kyrkans framtida organisation och regelsystem 311
2.2 Begravningsverksamheten 312
2.3 Den kyrkliga egendomen 313
2.4 Folkbokföring, församlingsregistrering och arkivfrågor . . 313
2.5 Uppbörd av kyrkoavgift 314
2.6 Statsbidrag 314
2.7 Personalfrågor 314

3 *Kyrkans beslutsfunktioner under genomförandeskedet* . . . 315
3.1 Beslutande organ på riksplanet 315
3.2 Beredande organ till kyrkomötet 316
3.3 Beslutsfunktionen på stiftsplanet 318
3.4 Statlig medverkan 319

4 *Plan för genomförandet* 320
4.1 Beslutsordningen 320
4.1.1 Grundläggande beslut 320
4.1.2 Efterföljande beslut 321

4.2 Tidsplan 322
4.2.1 Fas 1 (jan 78–okt 79) 324
4.2.2 Fas 2 (nov 79–juni 81) 325
4.2.3 Fas 3 (juli 81–okt 82) 326
4.2.4 Fas 4 (nov 82–dec 83) 327

5 *Författningsförslag* 329
5.1 Grundlagsbestämmelser om svenska kyrkan 329
5.1.1 Punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen 329
5.1.2 Punkt 3 övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen 330
5.2 Prästerskapets privilegier 331
5.3 Religionsfrihetslagen 331
5.4 Kyrkomötesförordningen 332
5.4.1 Allmän motivering 332
5.4.2 Specialmotivering 334

Underbilagor
12:1 Förslag till Lag om ändring i regeringsformen 338
12:2 Förslag till Lag om ändring i regeringsformen 340
12:3 Förslag till Lag om ändring i lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen 341
12:4 Förslag till Lag om upphävande av det forna prästeståndets privilegier 342
12:5 Förslag till Lag om ändring i kyrkomötesförordningen (1949: 174) 343
12:6 Förslag till Lag om ändring i religionsfrihetslagen (1951:680) . 347
12:7 Förslag till Lag om ändring i kyrkomötesförordningen (1949: 174) 348

Begravningsutskottet

Begravningsutskottet har behandlat frågan om huvudmannaskapet för de allmänna begravningsplatserna.

I begravningsutskottets slutliga arbete har deltagit statssekreteraren Fredrik Sterzel, ordförande, förbundssekreteraren Carl-Eric Lundgren och departementsrådet Harald Rangnitt såsom företrädare för staten. Vidare har deltagit sekreteraren i Svenska kommunförbundet Hans Anderson. Från kyrkans sida har deltagit kontraktsprosten Nils Glimelius och konsulenten Göte Wallin. Som sekreterare åt utskottet har tjänstgjort departementssekreteraren Lars-Erik Kalles och hovrättsfiskalen Lotty Nordling.

Bilaga 2 Begravningsverksamheten

Utarbetad av begravningsutskottet

1 Nuvarande ordning

Begravningsplats är en sammanfattande benämning på kyrkogårdar och andra gravområden, som har anordnats för förvaring av avlidnas stoft eller aska eller för utströende av avlidnas aska. Det finns både allmänna och enskilda begravningsplatser. Med allmän begravningsplats förstås en av församling eller annan kommun eller eljest av det allmänna anordnad begravningsplats. Enskild begravningsplats är plats som tillhör annat trossamfund än svenska kyrkan eller någon enskild och som behörigen anordnats som begravningsplats. För anläggande av enskild begravningsplats krävs regeringens tillstånd.

Huvudmannaskapet för de allmänna begravningsplatserna ligger på svenska kyrkans församlingar och samfälligheter. Regeringen kan emellertid för särskilt fall bestämma att borgerlig kommun skall hålla allmän begravningsplats. Så har också skett i några fall, t ex i Stockholms kommun.

Det finns endast ett fåtal enskilda begravningsplatser. Till dessa hör de romersk-katolska och de mosaiska begravningsplatserna samt ytterligare några anläggningar.

Begravningsplats åtnjuter särskilt lagligt skydd. Den får sålunda inte utmätas eller intecknas eller utan länsstyrelsens tillstånd överlåtas eller användas för annat ändamål. Ej heller får begravningsplats helt eller delvis nedläggas utan att länsstyrelsen förordnar därom. Förslag om att anlägga, utvidga eller väsentligt ändra allmän begravningsplats skall prövas och godkännas av länsstyrelsen.

Den följande framställningen inriktas på de allmänna begravningsplatserna. Redogörelsen avser att ge en allmän bild av det nuvarande läget och de bestämmelser som gäller om allmän begravningsplats.

1.1 *Struktur m m*

I slutet av år 1968 uppgick antalet allmänna begravningsplatser till omkring 3 300. Av dessa utgjorde 2 650 kyrkogårdar,[1] dvs allmänna begravningsplatser i anslutning till kyrka. Några större förändringar har inte skett sedan 1968. Nya begravningsplatser anläggs i regel fristående eller i varje fall utanför kyrkotomten. Praktiskt taget samtliga allmänna begravningsplatser förvaltas av svenska kyrkans församlingar och samfälligheter.

[1] Uppgifterna är hämtade från 1968 års beredningssärskilda begravningsundersökning, bil 5 till betänkandet Samhälle och trossamfund, SOU 1972:37.

Det förekommer att församling och samfällighet förvaltar flera allmänna begravningsplatser. Antalet förvaltningsenheter understiger därför antalet begravningsplatser. År 1976 förvaltade sålunda 2 116 församlingar och samfälligheter allmän begravningsplats. Församlingarna inom Stockholms kyrkliga samfällighet har därvid inte medräknats. Flertalet förvaltningsenheter har ett relativt litet befolkningsunderlag. De närmare förhållandena framgår av nedanstående tabell.

Folkmängd	Antal förvaltningsenheter	Procent av samtliga enheter
– 2 000	1 484	70,1
2 000–10 000	492	23,3
10 000–30 000	103	4,9
30 000–	37	1,7
Summa	2 116[a]	100,0

[a] Varav 161 totala eller partiella samfälligheter.

Sedan år 1924 är den borgerliga kommunen i Stockholm huvudman för vissa begravningsplatser. Allmänna begravningsplatser som är belägna i de ytterområden som senare har inkorporerats med kommunen förvaltas av vederbörande församlingar. Kommunen betalar till dessa församlingar ett årligt bidrag, beräknat med visst belopp per underhållen grav.

Det förekommer även på andra håll i landet att den borgerliga kommunen är huvudman för allmän begravningsplats eller samarbetar med församling eller samfällighet vid förvaltning av allmän begravningsplats. I Tranås är sålunda den borgerliga kommunen huvudman för en begravningsplats. Samarbete mellan församling och kommun förekommer bl a i Eskilstuna, Karlskoga och Jönköping. Samarbetet tar i huvudsak sikte på att utnyttja personal och maskiner rationellt. I Borås finns en stiftelse för skötsel av begravningsplatser och parker.

De direkta utgifterna för församlingarnas och de kyrkliga samfälligheternas förvaltning av allmänna begravningsplatser uppgick år 1974 till 241,9 milj kr.[2] Härav utgjorde 193,5 milj kr driftkostnader och resten kapitalutgifter. De totala inkomsterna uppgick till 40,9 milj kr varav 35,5 milj kr var intäkter. Begravningsväsendets direkta andel av församlingarnas och samfälligheternas totala utgifter uppgick samma år till 15,5%.

1.2 *Författningsmässig reglering*

Grundläggande bestämmelser på området finns i lagen (1957:585) om jordfästning m m samt i lagen (1963:537) om gravrätt m m och den med stöd därav utfärdade begravningskungörelsen (1963:540). I lagen (1961:436) om församlingsstyrelse finns bestämmelser om församlingarnas förvaltning av allmän begravningsplats.

Jordfästningslagen innehåller en avdelning med allmänna bestämmelser om jordfästning och gravsättning och en avdelning med bestämmelser som särskilt avser jordfästning inom svenska kyrkan. Enligt 1 § jordfästningslagen bör om möjligt den avlidnes önskan rörande jordfästning och gravsättning iakttas av den som ombesörjer begravningen. Enligt 4 § skall

[2] Statistiska centralbyråns statistik över kyrkokommunernas finanser år 1974.

rätt till gravsättning ej vara beroende av att jordfästning har ägt rum eller förrättats i viss ordning. Rätt till gravsättning skall ej heller vara beroende av att den avlidne tillhörde visst trossamfund. Vid jordfästning och gravsättning får enligt 5 § inget förekomma som strider mot förrättningens helgd och allvarliga innebörd. Bestämmelser om jordfästning inom svenska kyrkan är samlade i sex paragrafer, som reglerar vem som ombesörjer jordfästning, hur jordfästning i svenska kyrkans ordning skall ske samt frågor om upplåtelse av kyrkorum för jordfästning m m.

I gravrättslagen finns bestämmelser om begravningsplats och om upplåtelse av gravplats med gravrätt. Huvudmannaskapet för allmän begravningsplats behandlas i 2 § gravrättslagen. Det åligger församling eller borgerlig kommun, om denna är huvudman, att hålla allmän begravningsplats med erforderligt antal gravplatser av vedertagen typ. Bestämmelsen korresponderar med 2 § församlingsstyrelselagen vari bl a föreskrivs att med församlings angelägenheter avses bl a anskaffande och vård av begravningsplats. Med huvudmannaskapet följer enligt 4 § gravrättslagen skyldighet att hålla begravningsplats i ordnat och värdigt skick. Enligt lagrummet skall den helgd iakttas som tillkommer de dödas vilorum. Vidare skall begravningsplatsen så underhållas och skötas att sanitär olägenhet ej uppstår. Över begravningsplats skall enligt 5 § upprättas gravkarta och föras gravbok. Enligt 5 § begravningskungörelsen bör innehavare av allmän begravningsplats upprätta reglemente, upptagande bl a bestämmelser om ordningen inom begravningsplatsen och villkor för upplåtelse av gravrätt m m.

I 2 § jordfästningslagen och 1 § gravrättslagen förutsätts att allmänna begravningsplatser invigs före begagnandet. 10 kap kyrkohandboken innehåller bestämmelser om invigning.

Gravrätt uppkommer enligt 6 § gravrättslagen då visst område av allmän begravningsplats upplåtes för jordande av avlidens stoft eller förvaring av avlidens aska. Gravrätt upplåtes enligt 7 § för viss tid eller för alltid. Tidsbestämd upplåtelse kan i regel förnyas. Avgift för gravrätt skall, om ej annat avtalas, utgå på en gång. Gravbrev utgör bevis om gravrätt. Som gravrättsinnehavare anses enligt 8 § den till vilken gravrätt har upplåtits. Gravrätt får ej överlåtas till annan än närstående eller upplåtaren. Gravrättsinnehavaren får enligt 9 § bestämma vilka som skall gravsättas inom gravplatsen. Vid tvist om gravsättning mellan flera gravrättsinnehavare bestämmer upplåtaren härom enligt närmare angivna regler. Enligt 10 § åligger det gravrättsinnehavaren att hålla gravplats i ordnat och värdigt skick. Gravrätt kan vid vanvård av gravplatsen förklaras förverkad av upplåtaren. Upplåtaren kan åtaga sig vård och underhåll av gravplats. Gravrätt medför enligt 12 § rätt att förse grav med gravvård i enlighet med vad upplåtaren föreskriver. Upplåtaren får meddela föreskrifter om gravvårds utseende och beskaffenhet samt övriga anordningar på gravplats. Gravrätt får enligt 13 § inte pantsättas eller utmätas. Detsamma gäller beträffande gravvård eller annan gravöverbyggnad.

Omfattningen av församlingarnas kompetens och formerna för den kyrkokommunala förvaltningen regleras i lagen om församlingsstyrelse. I allmänhet förvaltas allmän begravningsplats av kyrkorådet. I större församlingar är det emellertid vanligt att förvaltningen ankommer på en av

kyrkofullmäktige utsedd kyrkogårdsnämnd.

Underlåter innehavare av allmän begravningsplats att fullgöra sina åligganden enligt gravrättslagen eller begravningskungörelsen kan länsstyrelsen enligt 15 § gravrättslagen vid vite förelägga honom att vidta erforderlig rättelse. Tillsyn över begravningsplats utövas av bl a hälsovårdsnämnden. Tillsyn utövas även av biskop och kontraktsprost vid visitationer. Beslut av myndighet som förvaltar allmän begravningsplats kan i de fall som anges i 16 § gravrättslagen överklagas genom besvär hos länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut kan överklagas hos kammarrätt eller hos regeringen.

2 Bakgrunden

2.1 *1968 års beredning om stat och kyrka*

Beredningen föreslog i sitt slutbetänkande (SOU 1972:36) att huvudmannaskapet för allmänna begravningsplatser i princip borde överföras från församlingarna till de borgerliga primärkommunerna. Förslaget innebar, att ansvaret för förvaltning skulle föras över på den nye huvudmannen, men att äganderätten till marken inte skulle beröras av förändringen.

Innan reformen genomfördes var det enligt beredningen nödvändigt med ett ingående förberedelsearbete. Utgångspunkten för detta arbete borde med hänsyn till de skiftande lokala förhållandena vara att kommunerna själva fick avgöra hur de skulle fullgöra sina förpliktelser. Beredningen pekade på möjligheten av att nya allmänna begravningsplatser anlades och förvaltades av kommunen. Förvaltningen av friliggande begravningsplatser torde i anslutning därtill snarast kunna övertas av kommunerna. I allmänhet borde frågan om överförande av förvaltningen av de i bruk varande, av församling förvaltade, begravningsplatserna lösas genom att lokala överenskommelser träffades. Dessa kunde t ex innebära att svenska kyrkans församlingar mot ersättning fortsatte att sköta vissa begravningsplatser.

Beträffande invigning av begravningsplats föreslog beredningen att bestämmelser härom inte skulle ges i lag eller annan författning. Detta innebar enligt beredningen inte att någon skulle betagas möjligheten att vila i vigd jord. Det förutsattes att frågor om invigning kunde lösas i en anda av samförstånd under hänsynstagande till olika intressen.

Beträffande den personal hos församlingarna som sysselsätts inom begravningsväsendet påpekade beredningen att personalen givetvis erfordras också i fortsättningen, oberoende av vem som är huvudman för verksamheten. Beredningen förutsatte att den närmare handläggningen av personalfrågorna skulle ske i samråd med vederbörande personalorganisationer. Beredningen förordade att företrädare för dessa skulle medverka i förberedelsearbetet inför reformen.

Beredningen ansåg att det inte behövdes lagstiftning om tillgång till kyrka vid jordfästning i annan ordning än svenska kyrkans. På de borgerliga primärkommunerna borde enligt beredningen ankomma att garantera att lämplig lokal finns på orten för att tillgodose de önskemål som finns.

Beredningen berörde också frågan om s k borgerlig begravning samt vissa andra problem i samband med dödsfall, men konstaterade att sådana frågor låg utanför beredningens uppdrag.

Beredningen ansåg att ett uttalande om överförande av huvudmannaskapet till de borgerliga kommunerna borde ingå i statsmakternas principbeslut våren 1974. Överförandet av huvudmannaskapet förutsattes ske fr o m år 1978.

2.2 *Remissinstanserna*

De flesta remissinstanser tillhörande grupperna centrala myndigheter, andra trossamfund och organisationer, som yttrade sig i frågan, var positivt inställda till förslaget, att huvudmannaskapet för allmänna begravningsplatser skulle överföras till de borgerliga primärkommunerna. Åtskilliga länsstyrelser och de flesta instanser med anknytning till svenska kyrkan uttalade sig däremot kritiskt och förordade ofta ytterligare utredning, innan beslut fattades. Av de hörda kommunerna hade drygt hälften en positiv inställning till förslaget, medan de övriga var mer eller mindre entydigt kritiska eller förordade ytterligare utredning. Övervägande antalet frikyrkoförsamlingar gav uttryck åt en positiv inställning till förslaget.

Ett flertal remissinstanser framhöll att församlingarna vid ett överförande av huvudmannaskapet borde ha möjlighet eller rätt att handha förvaltningen av begravningsplatserna, särskilt sådana belägna i anslutning till kyrka. Från en del instanser framfördes betänkligheter från religionsfrihetssynpunkt mot att invigda begravningsplatser och då främst kyrkogårdarna skulle ställas under borgerlig kommunal förvaltning. Ganska många instanser, företrädesvis med kyrklig anknytning, uttryckte farhågor för att ett borgerligt primärkommunalt ansvar skulle medföra centralisering och försämrad service.

2.3 *Riktlinjer för överläggningarna*

Vid de inledande diskussionerna mellan staten och kyrkan i februari 1975 uttalades från statens sida, att utgångspunkten för överläggningarna måste vara att huvudmannaskapet för de allmänna begravningsplatserna i enlighet med beredningens förslag förs över till de borgerliga kommunerna. Enligt vad staten framhöll var det emellertid en annan sak hur beredningens förslag skulle förverkligas. Här måste stor hänsyn tas till pietetskänslor, tradition och olika slag av religiös eller icke religiös uppfattning. Vidare måste man finna former för att praktiskt kunna genomföra en reform. Med hänvisning till vad remissinstanserna hade uttalat borde stor hänsyn tas till det önskemål som svenska kyrkan kan ha att också i framtiden få svara för det praktiska handhavandet av begravningsplatsernas förvaltning och skötsel. Ett sådant hänsynstagande måste emellertid förenas med tillbörlig hänsyn också till önskemål från dem som inte tillhör svenska kyrkan.

Enligt statens mening kunde det finnas anledning att göra åtskillnad

mellan det formella förvaltningsansvaret och det faktiska handhavandet av förvaltningsuppgifterna. Med hänvisning härtill aktualiserade staten en ordning enligt vilken församlingar och samfälligheter kunde tänkas svara för det faktiska handhavandet av begravningsplatserna, när de kyrkliga organen inte till följd av lokala eller andra förhållanden föredrog att överlåta arbetet till den borgerliga kommunen. Genom att det formella ansvaret för anordnande och förvaltningen av begravningsplatserna skulle ligga på de borgerliga kommunerna hade dessa att svara för anskaffande av begravningsplatser och för ekonomin. Detta innebar bl a, att ersättning skulle utgå till församlingar och samfälligheter för dessas arbete i det fall de hade hand om skötseln av begravningsplats. I de undantagsfall när kommunen redan nu har hand om förvaltningen av begravningsplats förutsattes att det inte skulle bli fråga om någon ändring.

Vid de inledande överläggningarna enades man om att ett särskilt utskott skulle behandla frågan om överförande av huvudmannaskapet för allmänna begravningsplatser till de borgerliga kommunerna. Den principlösning, som staten hade aktualiserat, skulle utgöra utgångspunkten för utskottets arbete.

3 Allmänna överväganden

3.1 *Grundläggande förutsättningar*

Den ordning, som enligt det föregående skall utgöra utgångspunkt för utskottets överväganden, innebär att huvudmannaskapet för de allmänna begravningsplatserna förs över från församlingar och samfälligheter till borgerliga kommuner. Församlingar och samfälligheter skall emellertid beredas möjlighet att rent faktiskt fortsätta med förvaltning av allmänna begravningsplatser om de önskar detta. 1968 års beredning om stat och kyrka förutskickade att en liknande lösning skulle kunna övervägas under det förberedelsearbete som beredningen förutsatte skulle följa på principbeslut i sakfrågan. Det ankommer på utskottet att gå igenom de olika frågor som den angivna ordningen aktualiserar samt undersöka hur frågorna kan lösas i praktiken. Den fördjupade behandling av frågan om huvudmannaskapet för de allmänna begravningsplatserna, som efterlystes i flera remissyttranden över beredningens förslag, kommer därmed till stånd. Redan i detta sammanhang vill utskottet emellertid framhålla att ett efterföljande, mera detaljbetonat förberedelsearbete är nödvändigt.

På en avgörande punkt skiljer sig den lösning som utskottet skall undersöka från det förslag som presenterades av 1968 års beredning om stat och kyrka. Församlingar och samfälligheter skall inte endast beredas *möjlighet* att efter lokala överenskommelser få fortsätta med förvaltningen av allmänna begravningsplatser. De skall i viss utsträckning *garanteras* förvaltningsuppgifter. Vad denna garanti skall omfatta och hur den skall komma till uttryck i praktiken är frågor som utskottet har att närmare överväga.

Genom den ordning som nu har berörts skall svenska kyrkans försam-

lingar och samfälligheter själva få bestämma om de alltjämt skall fullgöra vissa förvaltningsuppgifter när huvudmannaskapet för de allmänna begravningsplatserna förs över till borgerliga kommuner. När en församling eller samfällighet väljer att åtaga sig fortsatt förvaltning, en lösning som utskottet i fortsättningen kallar *förvaltningsmodellen,* uppkommer olika frågor om hur modellen i praktiken skall kunna fungera. En viktig uppgift för utskottet är att belysa dessa frågor.

Om församling eller samfällighet inte önskar åtaga sig fortsatt förvaltning av allmän begravningsplats skall förvaltningen övertagas av kommunen. Utskottet har inte anledning att närmare gå in på frågan hur kommunerna skall fullgöra sina åligganden. Däremot uppkommer i detta fall särskilda frågor av samarbetskaraktär, som utskottet behandlar under 7.2.

Utskottet har inte anledning att ta upp frågan om förvaltning av de begravningsplatser, för vilka borgerlig kommun redan är huvudman. Enligt de riktlinjer som gäller för utskottets arbete skall nämligen någon ändring inte ske härvidlag. Församlingarna och samfälligheterna skall sålunda inte garanteras förvaltningsuppgifter när det gäller dessa begravningsplatser.

3.2 *Begreppsmässiga distinktioner*

I det föregående har vid flera tillfällen använts uttrycket huvudmannaskapet för *allmänna begravningsplatser.* Mer eller mindre liktydigt med detta uttryck har i den allmänna debatten ibland talats om huvudmannaskapet för begravningsväsendet. Utskottet har i sitt arbete funnit det erforderligt att skapa en viss fasthet i terminologin.

Begreppet *begravningsväsende* kan enligt utskottets mening omfatta de mest skilda företeelser som har samband med omhändertagandet av stoftet från avliden. Därunder kan sålunda hänföras den jordfästningsakt av religiös eller icke religiös natur som i regel föregår gravsättning liksom verksamheten på enskilda begravningsplatser. Under begreppet i dess vidaste mening kan även anses falla sådana frågor som entreprenörverksamhet och bårhusväsende. Med den innebörd som utskottet tillägger begreppet begravningsväsende är detta alltför vidsträckt för att kunna användas i förevarande sammanhang. Utskottet använder i stället begreppet *begravningsverksamhet* såsom sammanfattande benämning på de olika åtgärder som har direkt samband med huvudmannaskapet för allmänna begravningsplatser.

3.3 *Begravningsverksamheten*

Av redogörelsen för nuvarande ordning framgår, att det åligger församling eller i vissa fall borgerlig kommun att hålla allmän begravningsplats med erforderligt antal gravplatser av vedertagen typ. Såsom tidigare har nämnts kompletteras denna centrala bestämmelse rörande begravningsverksamheten med andra författningsbestämmelser som närmare anger omfattningen av huvudmannens åligganden. Till de obligatoriska angelägenheter som ankommer på huvudmannen får dessutom räknas en

del uppgifter som inte uttryckligen har författningsreglerats men som är oundgängligen nödvändiga för att huvudmannen skall kunna fullgöra sina skyldigheter. Sålunda får i huvudmannens åligganden anses ingå skyldighet att anskaffa och underhålla byggnader och inventarier som är nödvändiga för verksamheten på begravningsplatsen.

Utöver de nu angivna obligatoriska angelägenheterna kan de nuvarande huvudmännen frivilligt åtaga sig olika uppgifter som angår begravningsverksamheten. Begränsningar följer endast av de kompetensregler som gäller för huvudmännen och därmed sammanhängande allmänna kommunalrättsliga principer.

Utskottet saknar anledning att gå in på frågan om hur långt den kommunala kompetensen i nu förevarande hänseende sträcker sig. Däremot blir det aktuellt att söka fastställa en så vitt möjligt klar gräns för vad som vid förvaltningsmodellen skall ankomma på församlingar och samfälligheter. Detta är en förutsättning för att ersättningsfrågan skall kunna lösas.

I huvudsak bör församlingarnas och samfälligheternas förvaltningsuppgifter inte omfatta mer än vad som med ett naturligt betraktelsesätt kan räknas till den nye huvudmannens obligatoriska angelägenheter. De borgerliga kommunerna måste få frihet att därutöver själva utforma verksamheten. Det gäller t ex vissa servicefrågor såsom transporter. Den närmare preciseringen av vilka uppgifter som skall tillkomma församlingar och samfälligheter vid förvaltningsmodellen får utskottet anledning att återkomma till i kapitel 4 (4.2). Den för ersättningsfrågan nödvändiga avgränsningen behandlas i kapitel 5 (5.2).

3.4 *Jordfästning*

Jordfästning enligt svenska kyrkans ordning hör i dag till församlingsangelägenheterna. Redan av den begreppsmässiga diskussionen under 3.2 framgår, att utskottet inte räknar frågan om jordfästning till begravningsverksamheten. Utskottet har emellertid funnit det angeläget att uttryckligen slå fast att ansvaret för jordfästningsakten och vad därmed har samband inte skall åvila de borgerliga kommunerna som huvudmän för begravningsverksamheten. Jordfästning i svenska kyrkans ordning utgör en inomkyrklig angelägenhet. Däremot måste naturligtvis de borgerliga kommunerna vid fullgörande av de uppgifter, som hör till begravningsverksamheten, räkna med att det skall finnas praktiska möjligheter att före gravsättning anordna en akt av religiös eller icke religiös natur. Vad detta i praktiken kan tänkas innebära för de borgerliga kommunerna såsom huvudmän för begravningsverksamheten, kommer utskottet att beröra i kapitel 7.

3.5 *Enskilda begravningsplatser*

Överläggningarna mellan staten och kyrkan avser anordnandet och hållandet av allmän begravningsplats. Frågor rörande enskilda begravningsplatser faller utanför utskottets uppdrag och kommer därför inte att tas upp i det följande. Utskottet utgår från att det under de förutsättningar som gäller i dag också i framtiden skall vara möjligt att inrätta enskild begravningsplats.

3.6 *Allmänna begravningsplatser*

När det gäller att precisera innebörden av förvaltningsmodellen har utskottet funnit det nödvändigt att göra åtskillnad mellan olika typer av allmänna begravningsplatser. Utskottet har sålunda ansett det erforderligt att skilja mellan *kyrkogårdar* och *friliggande begravningsplatser*. Vidare har utskottet funnit anledning att skilja mellan de begravningsplatser som *finns* vid tidpunkten för ändring av huvudmannaskapet och de som *därefter* anläggs.

Församlingars och samfälligheters intresse av att fortsättningsvis svara för förvaltningen av begravningsplatser kan antagas i särskilt hög grad vara knutet till kyrkogårdarna. Det är därför naturligt att den garanti till förvaltningsuppdrag, som utskottet har att behandla, skall gälla kyrkogårdarna. Under överläggningarna har från statens sida uttalats att motsvarande garanti skall gälla även friliggande begravningsplatser i de fall där församling eller samfällighet och inte kommunen redan har hand om förvaltningen.

Vad däremot gäller de begravningsplatser som anläggs efter det att huvudmannaskapet har förts över till de borgerliga kommunerna, skall kyrkan inte kunna åberopa någon rätt till förvaltningsuppdrag. Starka skäl talar nämligen för att inte binda kommunerna utan låta lokala förhållanden bli avgörande för hur förvaltningen skall ordnas. Överenskommelse om förvaltningsuppdrag bör i dessa fall kunna träffas mellan kommun och församling eller samfällighet.

Är fråga om utvidgning av en redan befintlig begravningsplats, som sköts av församling eller samfällighet, har utskottet ansett att församlingen eller samfälligheten av praktiska skäl också skall svara för förvaltningen av det nya markområdet.

Sammanfattningsvis har utskottet kommit fram till att möjlighet skall finnas för församlingar och samfälligheter att förvalta alla de nu behandlade typerna av begravningsplatser. Den garanti till fortsatt förvaltning, som här är i fråga, skall gälla både kyrkogårdar och friliggande begravningsplatser. Den skall emellertid gälla endast de begravningsplatser som redan förvaltas av församlingar och samfälligheter vid tidpunkten för överförande av huvudmannaskapet för begravningsverksamheten till de borgerliga kommunerna.

3.7 *Olika huvudfrågor*

Den föregående framställningen har syftat till att i huvuddrag redovisa utgångspunkterna för utskottets arbete samt ange arbetets inriktning och omfattning. Det framgår att olika frågor måste ytterligare belysas och övervägas.

En huvudfråga är den närmare innebörden av ett kommunalt huvudmannaskap, när förvaltningen handhas av församlingar och samfälligheter. En annan huvudfråga är vad församlingarnas och samfälligheternas förvaltning konkret kommer att innebära. Nära samband härmed har frågan om hur samarbetet mellan kommun och församling eller samfällighet praktiskt skall lösas.

Ytterligare en huvudfråga gäller den ekonomiska reglering, som måste

komma till stånd vid ett ändrat huvudmannaskap. Den viktigaste frågan i det sammanhanget är den ersättning som skall utgå till församlingar och samfälligheter när de svarar för förvaltningen av allmänna begravningsplatser. En annan hithörande fråga avser de fonder och lån, som rör begravningsverksamheten.

I det följande tar utskottet upp dessa olika frågor samt de följdfrågor som aktualiseras av det ändrade huvudmannaskapet.

4 Huvudmannaskap och förvaltning

4.1 *Huvudmannaskapet*

Vid överförande av huvudmannaskapet för allmänna begravningsplatser till de borgerliga kommunerna bör omfattningen av de åligganden som är förenade med huvudmannaskapet i princip inte ändras. Den nye huvudmannen träder i den nuvarandes ställe. Kommunerna övertar sålunda det administrativa, ekonomiska och rättsliga ansvar, som för närvarande åvilar församlingar och samfälligheter. Det lagfästa ansvaret att hålla allmänna begravningsplatser med erforderligt antal gravplatser kommer alltså att vila på de borgerliga kommunerna. Dessa har att tillse att begravningsplatserna utformas och vårdas på sätt som överensstämmer med gällande bestämmelser på området samt att svara för de ekonomiska förutsättningarna för begravningsverksamheten.

Utskottet utgår från att flertalet församlingar och samfälligheter önskar utnyttja möjligheten att åtaga sig förvaltningsuppgifter. I det fall församling eller samfällighet inte önskar utnyttja denna möjlighet skall kommunen ombesörja förvaltningen i egen regi. Såsom utskottet tidigare har framhållit saknas anledning att närmare behandla frågan hur kommunen i detta fall skall fullgöra uppgiften. Församling eller samfällighet, som önskar åtaga sig förvaltningsuppgifter, måste av praktiska skäl tillkännage detta någon tid före genomförandet. Utskottet anser det lämpligt att tiden bestäms till ett år innan huvudmannaskapet förs över till den borgerliga kommunen. Avstår församling eller samfällighet från att fortsätta med förvaltningsuppgifter skall sådana uppgifter sedermera inte kunna påkallas. Däremot bör naturligtvis parterna senare kunna komma överens i denna fråga.

Församling eller samfällighet, som har åtagit sig förvaltningsuppgifter, kan vid en senare tidpunkt önska frånträda förvaltningen. Kommunen får då såsom huvudman träda in och överta uppgifterna. Naturligtvis kommer kommunerna att behöva rådrum för att praktiskt kunna överta förvaltningen. Kommunen och församlingen eller samfälligheten får därför komma överens om en lämplig avvecklingstid. När det gäller begravningsplatser som anläggs efter huvudmannaskapets överförande till de borgerliga kommunerna ankommer det på de nya huvudmännen att själva avgöra hur förvaltningen skall ordnas. Förvaltningen kan ordnas i kommunens egen regi eller efter överenskommelse med församling eller samfällighet uppdras åt denna. I sistnämnda fall bör överenskommelsen omfatta de villkor som skall gälla vid förvaltningen.

Vad församlingarnas och samfälligheternas förvaltningsuppgifter konkret kommer att omfatta, behandlar utskottet i följande avsnitt. Såsom under 3.3 har berörts bör emellertid uppgifterna inte avse annat än vad som med ett naturligt betraktelsesätt kan räknas till huvudmannens obligatoriska angelägenheter. Inom ramen för kommunernas kompetens kommer dessa därför att kunna frivilligt åtaga sig olika uppgifter, som äger samband med begravningsverksamheten. Kommunerna kommer alltså att i viss mån själva kunna utforma verksamheten, även om förvaltningsuppgifter tillkommer församlingar och samfälligheter.

Huvudmannaskapet kommer att innebära att kommunen gentemot medborgarna skall bära ansvaret för verksamheten samt svara för de ekonomiska förutsättningarna för denna. Även om en stor del av de uppgifter, som ingår i huvudmannaskapet, faktiskt kommer att skötas av församlingar och samfälligheter, kommer kommunen såsom huvudman att ha det övergripande ansvaret för att verksamheten bedrivs i föreskrivna former och uppfyller de krav som kan ställas. Föreligger brister i dessa hänseenden får kommunen bära ansvaret och vidta nödvändiga åtgärder. Om någon brist har samband med församlings eller samfällighets förvaltning, förutsätts att parterna kan komma överens om de åtgärder som kan behöva vidtas. Man bör emellertid inte bortse från att någon korrigeringsmöjlighet kan behövas för de undantagsfall när överenskommelse inte kan träffas. Frågan hör till de olika samarbetsfrågor, som kan bli aktuella vid förvaltningsmodellen och tas därför upp tillsammans med dessa i avsnitt 4.3.

4.2 *Förvaltningen*

Utskottet har i det föregående talat om förvaltningsuppgifter, som skall tillkomma församlingar och samfälligheter, utan att närmare precisera uppgifternas omfattning. För att klargöra hur förvaltningsmodellen i praktiken kommer att fungera, är det nödvändigt att gå igenom de olika förvaltningsuppgifter som hör till begravningsverksamheten och klara ut vilka uppgifter som bör ankomma på församlingar och samfälligheter.

När det gäller att beskriva statliga eller kommunala myndigheters förvaltningsuppgifter brukar man skilja mellan faktisk förvaltning och rättslig förvaltning. Med det förstnämnda begreppet åsyftas faktiska åtgärder som myndigheten vidtar inom sitt förvaltningsområde. Med rättslig förvaltning menas beslut, varigenom myndighet utövar en i författning given befogenhet att bestämma förvaltningsorganisationens eller enskilda medborgares handlande. Om den rättsliga förvaltningen avser förmån, rättighet eller skyldighet för enskild brukar man tala om myndighetsutövning.

Utskottet har funnit det lämpligt att vid beskrivning av församlingarnas och samfälligheternas framtida uppgifter enligt förvaltningsmodellen utnyttja den systematik som har berörts. Med faktisk förvaltning av begravningsplats åsyftas olika åtgärder av administrativ och praktisk natur som krävs för verksamheten, såsom anordnande och skötsel av gravplatser. Den rättsliga förvaltningen omfattar huvudsakligen sådana beslut gentemot enskilda som har samband med gravrättsupplåtelser.

4.2.1 Faktisk förvaltning

I utskottet har man redan från början utgått från att förvaltningsmodellen skall innebära, att församlingar och samfälligheter har hand om de olika åtgärder som kan hänföras till den faktiska förvaltningen. Till den faktiska förvaltningen hör alla de praktiska och administrativa åtgärder, som har direkt samband med verksamheten på begravningsplats. Sålunda hänförs härtill vård av begravningsplats med tillhörande särskilda byggnader och anläggningar samt all den verksamhet som rör enskilda gravplatser. Vidare omfattar den faktiska förvaltningen ansvaret för de personalresurser som behövs för verksamheten. Anskaffande och underhåll av inventarier och förbrukningsmateriel hör även hit. Till den faktiska förvaltningen räknas också ombesörjande av transporter inom begravningsplats, bisättning, kremering och gravsättning.

Vid handhavandet av dessa faktiska förvaltningsuppgifter skall församlingar och samfälligheter iaktta de bestämmelser som gäller om huvudmannens ansvar. Inom ramen för dessa bestämmelser, givna föreskrifter och ekonomiska förutsättningar kommer församlingar och samfälligheter att ha frihet att gestalta verksamheten på sätt som de finner lämpligt. Församlingar och samfälligheter kommer att få inflytande över miljön på begravningsplatserna och att dessa alltjämt förvaltas på ett sätt som är förenligt med kyrklig pietet. De kommer att kunna hävda det kristna begravningsskicket och den gravkultur, som svenska kyrkan har präglat under den långa tid som ansvaret för begravningsverksamheten i vårt land har legat hos dess församlingar och samfälligheter.

4.2.2 Rättslig förvaltning

Den rättsliga förvaltningen av allmänna begravningsplatser regleras främst i gravrättslagen och begravningskungörelsen. Gravrättslagen innehåller en särskild avdelning om gravrätt och om de rättigheter och skyldigheter som gäller för upplåtare av gravrätt och för gravrättsinnehavare. Beslut enligt gravrättslagen och begravningskungörelsen är myndighetsutövning. Talan mot beslut av upplåtaren kan föras genom förvaltningsbesvär.

Under utskottets överläggningar har olika synpunkter framförts när det gäller den rättsliga förvaltningen vid förvaltningsmodellen. Det har framhållits att den rättsliga förvaltningen så nära angår den löpande verksamheten att den naturligen bör ankomma på församlingarna och samfälligheterna. Tveksamhet har emellertid uttalats mot att efter ändrade relationer mellan staten och kyrkan tillägga församlingar och samfälligheter den myndighetsutövning det här är fråga om. Det har i det sammanhanget bl a pekats på att myndighetsutövning genom enskilt rättssubjekt inte sker i samma kontrollerade former, som när uppgiften ankommer på statligt eller kommunalt förvaltningsorgan.

Med hänsyn till de olika synpunkter som har framkommit har utskottet prövat flera lösningar. Utskottet har bl a övervägt en ordning, enligt vilken den rättsliga förvaltningen i princip skulle ankomma på ett särskilt inrättat samarbetsorgan för varje kommun. Organet skulle ha möjlighet att delegera beslutanderätten i ärenden av rutinmässig natur till en av

församlingen eller samfälligheten utsedd föreståndare för begravningsverksamheten. I organet skulle ingå kommunalt valda ledamöter och ledamöter som utsågs av församlingar och samfälligheter inom kommunen. De senare skulle vara i majoritet. Genom den angivna lösningen skulle församlingarna och samfälligheterna i praktiken få ett avgörande inflytande över den rättsliga förvaltningen trots att myndighetsfunktionen samlades hos det särskilda förvaltningsorganet. Organet skulle inte endast handlägga ärenden, som kan hänföras till den rättsliga förvaltningen. Det skulle även tilläggas en samarbets- och samordningsfunktion i frågor som kräver nära kontakt mellan kommunen och de olika församlingarna och samfälligheterna.

Vid bearbetning av den redovisade lösningen har utskottet funnit, att den från flera synpunkter inte är lämplig. Det organ, som skulle inrättas, saknar i dag sin motsvarighet och går inte att passa in under vedertagna kommunalrättsliga principer. Modellen som sådan skulle göra den rättsliga förvaltningen administrativt betungande samt innebära en formalisering av verksamheten, som inte kan anses tilltalande för vare sig kommunerna eller de kyrkliga organen. Utskottet har därför valt en annan väg för att lösa frågan om den rättsliga förvaltningen.

I utskottet har man enats om att föreslå en lösning som innebär att den rättsliga förvaltningen formellt ligger hos kommunen såsom huvudman för verksamheten. Kommunen skall emellertid ha möjlighet att delegera beslutanderätten direkt till församling eller samfällighet. Det innebär att församlingar och samfälligheter fattar beslut i kommunens namn.

När församling eller samfällighet vid övergången till nytt huvudmannaskap är garanterad förvaltningsuppdrag skall rätt till delegation också föreligga. I detta fall skall emellertid kommunen för sin del ha rätt att genom reglemente dra upp vissa riktlinjer för verksamheten. Härigenom ges kommunen möjlighet till inflytande över frågor av allmän karaktär, som direkt påverkar kommunen såsom huvudman för verksamheten. Frågor om reglemente behandlar utskottet i avsnitt 4.2.3.

Den här föreslagna ordningen innebär alltså, att församlingar och samfälligheter, genom delegation från kommunen, skall kunna fatta beslut i ärenden nära förknippade med den löpande verksamheten på begravningsplatsen. Det är i huvudsak fråga om beslut i följande frågor:

- upplåtelse, förnyelse och överlåtelse av gravrätt, enligt 7–8 §§ gravrättslagen,
- medgivande, vägran och avgörande av tvist om gravsättning enligt 9 § gravrättslagen,
- förverkande av gravrätt enligt 10 § gravrättslagen,
- godkännande av gravvård och medgivande att bortföra gravvård enligt 12 § gravrättslagen samt
- tillstånd till flyttning av gravsatt stoft eller aska enligt 31 och 32 §§ begravningskungörelsen.

Församling eller samfällighet, som beslutar i frågor om gravrätt, synes bli underkastad bestämmelserna i förvaltningslagen (1971:290). Församlingen eller samfälligheten får nämligen sådana befogenheter att den funktio-

nellt torde bli att anse som offentlig förvaltningsmyndighet i fråga om den här berörda myndighetsutövningen. Församlings eller samfällighets beslut i ärende angående gravrätt skall liksom nu kunna överklagas genom besvär hos länsstyrelse.

4.2.3 Reglemente

I 5 § begravningskungörelsen föreskrivs bl a att innehavare av begravningsplats bör upprätta reglemente, upptagande bestämmelser om ordningen inom begravningsplatsen och gravplatserna, villkor för upplåtelse av gravrätt och för övertagande av vård av gravplats samt föreskrifter om gravvård och andra anordningar på gravplats.

Med ett kommunalt huvudmannaskap för allmänna begravningsplatser följer att kommunen i fråga om begravningsverksamheten får ett ansvar för att de kommunala likställighets- och självkostnadsprinciperna blir tillgodosedda. Genom det ekonomiska ansvar kommunen kommer att få har kommunen vidare ett intresse av att tilldelas inflytande över kostnadspåverkande förvaltningsåtgärder av såväl rättslig som faktisk natur. I dag föreligger skillnader församlingar och samfälligheter emellan när det gäller villkor för upplåtelse av gravrätt. Också beträffande avgifter och den service i form av t ex skötselåtaganden som erbjuds allmänheten föreligger skillnader. På grund av det ansvar kommunen kommer att ha, måste kommunen ange riktlinjer för verksamheten i berörda avseenden. Utskottet föreslår därför att kommunen, när församling eller samfällighet är garanterad förvaltningen, skall utfärda reglemente upptagande nödvändiga föreskrifter och riktlinjer.

Reglementet skall innehålla generella bestämmelser om villkor för upplåtelse av gravrätt och för gravsättning. Uppenbart är att gravrätt i första hand skall upplåtas till församlingsbo. I reglementet bör därför anges i vilken utsträckning annan skall beredas rätt till gravplats. Reglemente skall vidare innehålla generella bestämmelser om vård av gravplats samt allmänna föreskrifter om gravvård och andra anordningar på gravplats.

För att belysa vad som här åsyftas förtecknas i det följande de föreskrifter som särskilt avses, nämligen föreskrifter om:

- upplåtelse av gravrätt till juridisk person och till annan fysisk person än församlingsbo eller kommunmedlem,
- upplåtelse av gravplatser av olika typ och storlek,
- tidpunkt och tid för upplåtelse av gravrätt,
- gravrättsavgift,
- villkor för förnyelse av gravrätt,
- avgift och villkor för gravsättning,
- avgift för och omfattningen av skötselåtagande samt
- allmänna föreskrifter om gravvård och andra anordningar på gravplats.

4.3 *Samarbete*

Som tidigare har nämnts kommer ett stort antal frågor att kräva nära kontakt mellan kommun och församling. I kommuner med flera förvalt-

ningsenheter för begravningsverksamheten kommer dessutom en samordning av verksamheten att behöva ske.

Utskottet har övervägt formerna för samarbetet mellan kommun och förvaltare av begravningsplatser. Under arbetet har diskuterats att binda samarbetsformerna genom att tillskapa ett särskilt organ, bestående av representanter för kommunen och de församlingar och samfälligheter som förvaltar allmän begravningsplats. Med hänsyn till den vedertagna principen, att kommunerna skall ha största möjliga frihet att anpassa sina arbetsformer till de lokala förhållandena, har utskottet emellertid ansett att en detaljreglering av hur samarbetet skall ske bör undvikas. Överenskommelse om utformningen av samarbetet får i stället träffas mellan kommunen och vederbörande församlingar och samfälligheter i samband med överförandet av huvudmannaskapet.

Även om utskottet sålunda inte har velat formalisera samarbetet har utskottet ändå förutsatt att i varje kommun någon lämplig samarbetsform kommer till stånd för de frågor, som kräver nära kontakt mellan kommunen och berörda församlingar och samfälligheter. Som exempel på samarbetsfrågor som kan bli aktuella kan anges reglementsfrågor. Vid ett kommunalt huvudmannaskap för allmänna begravningsplatser bör reglemente för de olika begravningsplatserna nämligen innehålla i princip samma villkor och föreskrifter. Hithörande frågor bör därför lämpligen samordnas. När det gäller planeringen av begravningsverksamheten i kommunen är det också lämpligt att ett samarbete kommer till stånd. Frågor som rör investeringar på begravningsplatser kommer utskottet att behandla i ett följande kapitel. Det kan emellertid redan nu nämnas att sådana frågor kan kräva en nära kontakt mellan kommunen och förvaltare av de olika begravningsenheterna. Mera allmänna frågor av gemensamt intresse kan också vara lämpliga att diskutera i ett samarbetsorgan. Som exempel kan nämnas önskemål och synpunkter som har framförts av kommunmedlemmarna rörande begravningsplatserna.

Utskottet har under 4.1 framhållit, att kommunen har det övergripande ansvaret för att begravningsverksamheten bedrivs i föreskrivna former och uppfyller de krav som kan ställas. Utskottet framhöll i det sammanhanget att eventuella brister rörande förvaltningen av begravningsplatser borde kunna lösas genom överenskommelse mellan kommunerna och begravningsplatsernas förvaltare. Det kan ibland tänkas vara lämpligt att ta upp sådana frågor i ett samarbetsorgan. Någon gång kan det vara naturligare att förhandlingar förs direkt mellan kommunen och den berörda förvaltaren. För den händelse man undantagsvis inte skulle kunna enas kan det finnas behov av en särskild ordning för att lösa frågan.

I de fall församling eller samfällighet är tillförsäkrad förvaltning av allmän begravningsplats har utskottet tänkt sig att kommunen under vissa förutsättningar skall kunna överta förvaltningen. Vad utskottet avser är sådana speciella fall som att församling eller samfällighet vid förvaltningsuppgifternas fullgörande bryter mot lag eller i väsentlig mån åsidosätter givna föreskrifter och inte efter påpekande låter sig rätta eller förvaltaren på annat sätt grovt åsidosätter sina skyldigheter mot kommunen. Uppstår tvist härom bör frågan kunna hänskjutas till utomstående organ för avgörande. Utskottet har funnit det lämpligt att föreslå att

länsstyrelsen, med hänsyn till dess ställning som tillsynsmyndighet över allmänna begravningsplatser, får avgöra sådan tvist.

5 Ekonomisk reglering

Vid överförande av huvudmannaskapet för de allmänna begravningsplatserna till kommunerna kommer det ekonomiska ansvaret för verksamheten att vila på kommunerna. De utgifter som är förenade med begravningsverksamheten kommer inte längre att belasta församlingarna och samfälligheterna utan i stället kommunerna. Församlingarnas och samfälligheternas behov av avgifter från medlemmarna bör därmed minska. Kommunerna kan å andra sidan behöva öka den kommunala utdebiteringen. För den enskilde medborgaren bör reformen i princip inte medföra ökade kostnader.

I samband med överförandet av huvudmannaskapet för begravningsverksamheten måste en ekonomisk reglering mellan de förutvarande och de nya huvudmännen komma till stånd. Den ekonomiska regleringen rymmer en rad problem. En huvudfråga är ersättning till församlingar och samfälligheter, när de svarar för förvaltningen av allmänna begravningsplatser. En annan viktig fråga avser de fonder och lån, som rör begravningsverksamheten.

Kommunernas ekonomiska ansvar omfattar både ersättning till församlingar och samfälligheter för kostnader i den löpande verksamheten och kapitalutgifter som har samband med investeringar. Utskottet har kommit fram till att dessa båda frågor inte kan lösas på samma sätt. De behandlas därför var för sig i den följande framställningen. Dessutom tar utskottet upp de särskilda frågorna om fonder, gravskötselåtaganden och lån. I ett avslutande avsnitt diskuteras vissa frågor, som har samband med övergången.

5.1 *Ersättningssystem*

När det gäller den löpande ersättningen till församlingar och samfälligheter för deras förvaltning av begravningsplatserna kan man inte tänka sig en ordning enligt vilken församlingar och samfälligheter är hänvisade till att hos kommunerna begära anslag för de med förvaltningen förenade kostnaderna. Det är emellertid också klart, att man inte kan acceptera ett alternativ av innebörd att församlingarna helt enkelt debiterar kommunerna kostnaderna för förvaltningen. Utskottet har därför funnit det angeläget att finna en lösning som innebär att ersättningen för förvaltningen av begravningsplatserna på något sätt fixeras på förhand.

5.1.1 Generellt ersättningssystem

Utskottet har övervägt möjligheten att konstruera en ersättningsmodell, som är så allmängiltig att den skulle kunna tillämpas för alla begravningsenheter i landet. Arbetet har inriktats på att finna ett generellt system för ersättning enligt vilken ersättningens storlek relateras till antalet invånare, gravplatser el dyl.

Utskottet har gått igenom den statistik, som finns för begravningsverksamheten[3] samt de utredningar om kyrkans ekonomi som gjordes i anslutning till 1968 års beredning om stat och kyrka.[4] Bearbetning av materialet visar att begravningsverksamhetens bruttoutgifter uppgår till cirka 20 % av församlingarnas samlade bruttoutgifter. Bruttodriftkostnaderna för begravningsverksamheten fördelade per invånare uppvisar emellertid en splittrad bild då jämförelse görs mellan olika delar av landet. Skillnaden mellan lägsta och högsta kostnad per invånare kan uppgå till 60–70 %. Materialet ger inte möjlighet till en närmare analys av vilka faktorer som gör att begravningskostnaderna utslagna på invånare uppvisar så betydande skillnader. Utskottet har därför beslutat att genomföra en provundersökning i 13 utvalda församlingar och samfälligheter. Det genom provundersökningen insamlade materialet har systematiserats och bearbetats efter bl a kostnad per invånare och med hänsyn till kostnaderna för olika arbetsmoment. Resultatet av bearbetningen har emellertid inte givit någon ledning när det gäller att finna normer för konstruktion av ett generellt ersättningssystem. Detta kan med all sannolikhet förklaras med att begravningsverksamheten innefattar många variabler och att kostnaderna för verksamheten påverkas av icke mätbara faktorer.

De genomförda undersökningarna har givit vid handen, att en mer generell ersättning skulle slå mycket fel för många församlingar och samfälligheter. Sålunda skulle en generell ersättning kunna överkompensera en del församlingar medan andra skulle bli underkompenserade. Utskottet har sålunda funnit att det inte är möjligt att konstruera ett generellt system för ersättning, som tar hänsyn till de kostnadsvariationer som förekommer församlingar och samfälligheter emellan.

Befintlig statistik och gjorda undersökningar, utskottets bearbetning härav samt utskottets egen provundersökning redovisas närmare i *bilaga 2:1*.

5.1.2 Individuellt anpassat ersättningssystem

Utskottet har utarbetat ett förslag till lösning av ersättningsfrågan, där de individuella olikheterna bättre kan beaktas än vid den tidigare behandlade generella modellen. Det är fråga om ett ersättningssystem, som är individuellt anpassat till varje församling och samfällighet. Modellen ger i princip kostnadstäckning för driftkostnader och smärre investeringar. Mera betydande investeringar kan däremot inte passas in i modellen.

Förslaget innebär i korthet följande. Ersättning för förvaltningen fastställs för varje begravningsenhet genom ett individuellt förfarande vid övergångstillfället. Till grund för beräkning av ersättningen ligger de faktiska bruttodriftkostnaderna kompletterade med vissa investeringskostnader. Det framräknade beloppet blir normerande för framtida ersättningar. Årlig uppräkning av ersättningen sker med ledning av centralt givna anvisningar. Revidering av ersättningen förekommer dessutom med vissa tidsintervaller.

Det föreslagna ersättningssystemet grundas på bruttodriftkostnaderna och förutsätter sålunda inte att intäkterna för begravningsverksamheten

[3] Statistiska centralbyråns statistik över församlingarnas och de kyrkliga samfälligheternas finanser för år 1974.

[4] Kyrkan kostar SOU 1971:29 samt SOU 1972:37, bilaga 5.

beräknas. I stället gottskrivs kommunerna de faktiska intäkterna i verksamheten. Härigenom undviker man den felkälla som kan uppkomma genom svårigheterna att på förhand beräkna storleken av de årliga intäkterna. Tekniken är möjlig genom att kommunerna genom föreskrifter i reglemente får inflytande över avgifts- och taxepolitik.

En mera fullständig redogörelse för hur kostnadsersättningen skall bestämmas och modellen kunna fungera lämnas i det följande. De investeringskostnader som inte kan passas in i modellen behandlar utskottet särskilt (5.3.1).

5.2 *Driftsidan*

Vid ersättningens bestämmande måste en enhetlig bedömning göras av vilka kostnader som skall ersättas. I avsnitt 3.3 har utskottet framhållit att begravningsverksamheten omfattar de olika åtgärder som har direkt samband med huvudmannaskapet för allmänna begravningsplatser. Sålunda räknas hit vård av begravningsplats med särskilt tillhörande byggnader samt anskaffande och underhåll av inventarier och sådan förbrukningsmateriel som är nödvändig för verksamheten. Vidare räknas hit den verksamhet som rör omhändertagande av stoft, dvs transporter inom begravningsplats, bisättning och gravsättning samt all verksamhet som rör gravplatser. De kostnader som skall ersättas är sålunda samtliga de kostnader som har ett direkt samband med huvudmannaskapet för allmänna begravningsplatser och som ingår i huvudmannens åligganden. Även om det inte kan anses som en huvudmannens skyldighet att uppföra och driva krematorium, måste emellertid ansvaret för denna verksamhet övergå på den nye huvudmannen i de fall när församling eller samfällighet redan har påtagit sig denna uppgift.

Utöver det obligatoriska ansvar församlingar och samfälligheter nu har kan de inom ramen för sin kompetens ha vidgat sina åtaganden till att omfatta även andra åtgärder med anknytning till begravningsverksamheten. Församlingar och samfälligheter kan sålunda ha anläggningar för växtproduktion, som har till syfte att tillgodose behovet på begravningsplatsen, men ofta också andra behov. Det förekommer t ex att man säljer växter till allmänheten i betydande omfattning. Vidare kan församlingar och samfälligheter, i form av en utbyggd kyrklig service, ha åtagit sig det ekonomiska ansvaret för längre eller kortare transporter. Denna frivilligt utbyggda verksamhet bör enligt utskottets mening inte omfattas av den ersättning, som obligatoriskt skall utgå från den nye huvudmannen. Det bör emellertid ligga på kommunerna att avgöra om de vill överta ansvaret för verksamheten. När det gäller anläggningar för växtproduktion bör kommunerna så tidigt som möjligt informera de nuvarande huvudmännen om de önskar överta det ekonomiska ansvaret för verksamheten.

5.2.1 Beräkningsunderlag

Svenska kommunförbundet och Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund har till församlingarna och samfälligheterna utfärdat rekommendationer om budgetens och räkenskapernas uppläggning efter den s k

FK-planen (normalkontoplan för församlingar). FK-planen innebär bl a att församlingarnas och samfälligheternas olika verksamhetsgrenar redovisas var för sig. Alla församlingar har emellertid ännu inte övergått till detta budget- och redovisningssystem. Det innebär att de kostnader som hör till begravningsverksamheten för vissa församlingar och samfälligheter redovisas tillsammans med kostnader för andra verksamhetsgrenar, medan i andra församlingar och samfälligheter kostnaderna särredovisas.

Eftersom alla förvaltningsenheter inte har anpassat sitt redovisningssystem till FK-planen kan det vara förenat med vissa svårigheter att ur bokslut eller budget avgränsa de kostnader, som skall belasta begravningsverksamheten. Vidare förekommer sammansatta poster som måste fördelas på olika verksamhetsgrenar. Ett exempel härpå är administrationskostnader. Ett annat är lön till kyrkogårdsvaktmästare med arbetsuppgifter både inom begravningsverksamheten och inom andra områden. För dessa kostnader måste en beräkning göras av vad som skall hänföras till begravningsverksamheten. Ett tillvägagångssätt kan vara att fördela kostnaderna i proportion till verksamhetens andel av bruttodriftkostnaderna. Som hjälp vid fördelning av personalkostnaderna kan också tjäna mätningsuppgifter. Lokalt bör man komma överens om hur noggrant denna kostnadsfördelning skall göras. Möjligt är att schablonfördelningar kan förekomma efter gemensamt gjord uppskattning.

Av det tidigare anförda framgår, att vissa utgiftsposter som normalt räknas som investeringar bör ingå i den årliga driftersättningen. Det är fråga om sådana i förhållande till begravningsverksamhetens omslutning smärre utgifter som äger nära samband med den löpande förvaltningen. Vad utskottet främst åsyftar är årligen återkommande inköp av maskiner och andra inventarier. Församlingar och samfälligheter blir, genom det av utskottet föreslagna ersättningssystemet, redan från början garanterade en viss ersättning för dessa utgifter. När underlaget för beräkning av ersättningen bearbetas bör man därför ta fram utgifter av detta slag från kapitalsidan så att utgiftsposterna kan läggas till bruttodriftkostnaderna. Vilka poster som på detta sätt skall föras över till driftsidan måste ytterst bli beroende av lokala förhållanden och får därför i varje enskilt fall bli föremål för överläggningar mellan kommun och vederbörande församling eller samfällighet. Utskottet tänker sig att Svenska kommunförbundet och Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund gemensamt utfärdar anvisningar i detta hänseende.

I syfte att underlätta beräkningen av de kostnader som kommunen skall utge till församling eller samfällighet bör dessa i god tid före överförandet av huvudmannaskapet i mån av möjlighet införa ett redovisningssystem, där alla kostnader för begravningsverksamheten särredovisas. Man bör i detta sammanhang fördela de för begravningsverksamheten och andra verksamhetsgrenar gemensamma administrations- och lönekostnaderna. Det har under överläggningarna framkommit att Svenska kommunförbundet kan bistå med detta arbete, om församlingarna och samfälligheterna så önskar.

Till ledning för beräkning av den driftersättning som skall utgå vid övergången bör ligga församlingarnas och samfälligheternas bokslut för

begravningsverksamheten. Utskottet föreslår att de tre senaste tillgängliga boksluten före reformens genomförande väljs som underlag för beräkning av den driftersättning som skall utgå. Genom att mer än ett bokslut ingår i beräkningsunderlaget, kan erforderlig hänsyn tas till år med särskilt låga eller höga kostnader. Vid jämförelse av kostnaderna mellan skilda år måste beaktas de årliga pris- och löneökningarna. För att få jämförbara kostnader mellan de år som skall ingå i beräkningsunderlaget har utskottet tänkt sig att Svenska kommunförbundet och Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund gemensamt utfärdar centrala anvisningar om uppräkning. Till ledning för beräkningarna bör även ligga de ytterligare uppgifter, som kan belysa kostnaderna för verksamheten, såsom t ex mätningsuppgifter.

5.2.2 Bestämmande av kostnadsersättningar

På grund av det behandlade beräkningsunderlaget framräknas den årliga ersättningen för driftkostnaderna. Olika tillvägagångssätt är möjliga. Det förmodligen enklaste sättet är att församlingar och samfälligheter gör denna beräkning och presenterar kommunerna resultatet. Det får förutsättas att gemensamma överläggningar förekommer, varvid församlingar och samfälligheter anger grunderna för de framtagna kostnaderna. Ett annat tillvägagångssätt är att Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund eller Svenska kommunförbundets revisionskontor bistår församlingarna och samfälligheterna i arbetet. Detta förfaringssätt kan vara lämpligt om en församling eller samfällighet med hänsyn till sina förhållanden inte anser sig utan biträde kunna göra de nödvändiga beräkningarna. Genom att förbunden ges möjlighet att delta i beräkningsarbetet kan deras erfarenhet av den kyrkokommunala verksamheten tas till vara. Om dessa förbund får i uppdrag att bistå vid beräkningarna kan även uppnås en viss enhetlighet vid beräkningarna. Utskottet vill inte förorda något av de nämnda tillvägagångssätten. Det måste ankomma på kommun och församling eller samfällighet att välja den för dem mest lämpliga formen att beräkna ersättningen.

De resultat som framkommer vid beräkningarna skall naturligtvis godkännas av både kommunen och respektive församling eller samfällighet. Det kan tänkas att parterna i något fall inte kan enas om ersättningens storlek. För sådant fall framstår det som naturligt att Svenska kommunförbundet och Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund träder in. Om enighet inte kan uppnås bör enligt utskottets mening ersättningsfrågan hänskjutas till avgörande av skiljemän enligt lagen (1929:145) om skiljemän. Utskottet utgår emellertid från att parterna gemensamt kommer att kunna lösa ersättningsfrågan.

5.2.3 Överskott och underskott

Den modell för beräkning av ersättningen för driftkostnaderna som föreslås av utskottet innebär att varje församling och samfällighet i princip skall få kostnaderna för begravningsverksamheten täckta. I praktiken kan emellertid skillnader uppkomma mellan beräknade och verkliga kostna-

der. Anledningen härtill kan vara dålig styrning av verksamheten samt ändrade förhållanden för verksamheten. Det föreslagna ersättningssystemet kan därför ge smärre årliga över- och underskott.

Utskottet har funnit att eventuellt uppkommande överskott bör få disponeras av församlingen eller samfälligheten. I konsekvens härmed bör underskott stanna på församlingen eller samfälligheten. Underskottet kan täckas av eventuella överskottsmedel från tidigare år eller direkt av förvaltaren. Den redovisade tekniken bör gälla för tiden mellan de periodiska revideringar av ersättningen som föreslås förekomma. Har mera betydande över- eller underskott uppstått får detta beaktas vid den periodiska revideringen.

I inledningsskedet, innan man har fått erfarenhet av det föreslagna systemet, kan det tänkas att den framräknade ersättningen på grund av förhållanden som församlingen eller samfälligheten inte kunnat råda över i något fall mera markant understiger de verkliga kostnaderna. Utskottet förutsätter att kommunerna i så fall kommer att vara positivt inställda till nödvändiga tilläggsanslag. Detsamma gäller om det under löpande budgetår uppkommer oförutsedda skador eller inträffar andra liknande händelser, som på ett menligt sätt påverkar kostnaderna för verksamheten. Samtidigt vill utskottet emellertid betona, att det åligger församlingarna och samfälligheterna att anpassa förvaltningen till givna ekonomiska ramar. Motsvarande synsätt får anläggas om ersättningen till församling eller samfällighet i inledningsskedet visar sig markant överstiga de verkliga kostnaderna. I sådant fall får förutsättas att en justering kommer till stånd och överskottet återbetalas till kommunen.

5.2.4 Intäkter

I begravningsverksamheten förekommer intäkter i form av avgifter och ersättningar. Avgifterna utgörs i regel av årsavgifter för vård av gravplats, planteringsavgifter, eldbegängelseavgifter och avgifter för andra taxebundna tjänster, t ex för gravöppning. Ersättningar kan avse t ex hyror för lokaler och maskiner.

För vård av gravplats förekommer inbetalningar för skötsel för flera år framåt. Dessa engångsinbetalningar redovisas i dag i vissa fall i s k gravunderhållsfonder. För att sådana engångsinbetalningar skall kunna fonderas fordras beslut av regeringen. Det förekommer emellertid att sådana medel ändå redovisas i fonder. Avkastningen av befintliga gravunderhållsfonder behandlas som intäkter. Gravrättsavgifter skall, enligt rekommendationer till FK-planen, redovisas som kapitalinkomster. Många församlingar redovisar emellertid gravrättsavgifterna som driftintäkter. Motivet för att gravrättsavgifterna skall redovisas som kapitalinkomster är att dessa kan anses utgöra ersättning för ianspråktagande av gravmark. Gravrättsavgifterna används i dag för investeringar.

Enligt utskottets förslag ligger församlings eller samfällighets framräknade bruttodriftkostnader till grund för den driftersättning som skall utges av kommunen. Med denna lösning måste naturligtvis kommunen på ett eller annat sätt gottskrivas intäkterna i begravningsverksamheten. Frågan om hur intäkterna skall behandlas kan lösas på olika sätt. Utskottet

anser att kommun och församling eller samfällighet i varje enskilt fall får komma överens om en lämplig ordning. Vägledande för parterna bör vara att ingen onödig administration tillskapas. Detta innebär att församlingen i normalfallet bör handha debiteringsförfarandet, dvs sända ut räkningar och svara för att dessa betalas. För en sådan ordning talar det förhållandet att inbetalning av avgifter i många fall har direkt anknytning till förvaltningsåtgärder. Genom att förvaltaren handhar debiteringsförfarandet får denne direkt information och kan genast vidtaga nödvändiga förvaltningsåtgärder. Enligt utskottets mening bör gravrättsavgifterna efter huvudmannaskapsförändringen behandlas som driftintäkter.

Vad gäller redovisningen av intäkterna kan olika alternativ tänkas. Ett är att församlingen periodvis inlevererar influtna intäkter till kommunen. Ett annat alternativ är att influtna intäkter periodvis avräknas mot den kostnadsersättning som skall utgå. Storleken av de under ett år influtna intäkterna bör vara avgörande för hur intäkterna skall redovisas i det enskilda fallet. Oavsett vilket redovisningssystem som föredras bör intäkterna redovisas skilda från församlingens och samfällighetens övriga intäkter. Underlaget för intäktsredovisningen måste finnas tillgängligt för kommunen.

5.2.5 Utbetalning, avräkning och redovisning

Den årliga driftersättningen bör utbetalas med en fjärdedel kvartalsvis i förskott eller på annat sätt som kommun och församling kan komma överens om.

Om kommun och församling eller samfällighet enas om att förvaltaren för kommunens räkning skall behålla de intäkter som flyter in, får dessa i efterhand räknas av mot den utgående kostnadsersättningen. Avräkning kan ske vid varje utbetalningstillfälle eller årsvis efter vad som i det enskilda fallet kan vara lämpligt.

Det är nödvändigt att kostnaderna och intäkterna för begravningsverksamheten redovisas på ett sådant sätt, att posterna klart kan utskiljas i församlingens eller samfällighetens bokföring. Redovisningen för begravningsverksamheten kan ingå i församlingens eller samfällighetens löpande redovisning, om begravningsverksamhetens kostnader och intäkter avslutas t ex mot särskilda avräkningskonton. Frågan om årlig revision, ansvarsfrihet, tidpunkt för bokslut m m för begravningsverksamheten förblir församlingens eller samfällighetens angelägenhet.

Det föreslagna redovisningssystemet förutsätter att de beräknade intäkterna inte frånräknas den framräknade bruttoersättningen. Helt naturligt skall emellertid kommunen i sin budget räkna med intäkterna från begravningsverksamheten. Vid budgeteringstillfället måste församlingarna och samfälligheterna tillhandahålla kommunen uppgifter om de beräknade intäkterna för budgetåret.

5.2.6 Årlig uppräkning

Den redovisade metoden med en vid övergångstillfället bestämd årlig driftersättning, som skall vara normgivande för framtiden, förutsätter att hänsyn kan tas till årliga pris- och löneökningar. Däremot bör volymförändringar av verksamheten normalt beaktas vid den periodiska revidering av ersättningen, som utskottet återkommer till i följande delavsnitt.

Utskottet har här tänkt sig att Svenska kommunförbundet och Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund gemensamt varje år ger ut rekommendationer om hur uppräkning av ersättningen skall ske. Den närmare tekniken för denna uppräkning bör gemensamt utredas av de båda förbunden under tidsperioden mellan principbeslut och reformens ikraftträdande.

5.2.7 Periodisk revidering

I det föregående har flera gånger framhållits att den ersättning för driftkostnader, som bestäms vid övergångstillfället, skall vara normgivande för framtida ersättningar. Periodisk revidering av den utgående ersättningen kan ändå bli nödvändig. Orsaken härtill kan vara att den årliga uppräkningen i det enskilda fallet slår fel till följd av lokala förhållanden. Vidare kan investeringar eller andra åtgärder i något fall ändra förutsättningarna för begravningsverksamheten. Volymförändring av begravningsverksamheten kan också behöva beaktas. Angivna förhållanden föranleder utskottet att föreslå en periodisk revidering av ersättningen. Tidsperioden mellan revideringarna bör avgöras från fall till fall. Enligt utskottets mening bör tiden mellan revideringarna inte understiga tre år. Revidering skall kunna påkallas av såväl kommun som församling eller samfällighet.

5.3 *Kapitalsidan*

Investeringar brukar skiljas från årliga driftkostnader genom angivande av vissa förutsättningar. Sålunda anges i allmänhet att utgifter för mer omfattande åtgärder såsom nybyggnader och ombyggnader skall redovisas på kapitalsidan som investeringar. Vidare brukar man rekommendera att utgifter för inventarier för stadigvarande bruk förs upp på kapitalbudgeten. Vad gäller inventarierna kompletteras rekommendationerna ofta med angivande av beloppsgränser och normal livslängd.

Till kapitalinkomster i begravningsverksamheten kan främst räknas ersättning för försäljning av mark, anläggningar och maskiner, gravrättsavgifter samt investeringsbidrag från staten.

5.3.1 Kapitalutgifter

Utskottet har tidigare framhållit att vissa smärre utgiftsposter, som normalt räknas till investeringar, i framtiden bör ingå i den årliga driftersättningen om de har nära samband med den löpande förvaltningen. När utskottet i fortsättningen talar om kapitalutgifter eller investeringar till-

läggs sålunda dessa begrepp en något annan innebörd än som är brukligt.

Utgifter för investeringar som avser markförvärv, anläggningsarbeten på begravningsplats, nybyggnader, ombyggnader och genomgripande förnyelse av maskinparken kan inte på förhand beräknas med någon större säkerhet. Kommunernas ekonomiska ansvar för utgifter av detta slag kan därför inte bestämmas på förhand enligt något system som svarar mot det som utskottet har föreslagit när det gäller driftkostnaderna. Den lösning som får väljas är att församlingar och samfälligheter begär anslag för de här ifrågavarande kapitalutgifterna. Utskottet förutsätter att samråd förekommer mellan kommun och förvaltare om aktuella anslagsbehov. Kommunernas prövning får ske mot bakgrund av det ansvar som huvudmannaskapet innebär.

För att kommunerna skall kunna planera för framtida investeringar inom begravningsverksamheten fordras, att församlingar och samfälligheter löpande redovisar sina investeringsbehov för en längre tidsperiod. Denna planering bör lämpligen ansluta sig till kommunernas egen flerårsplanering. Vid planeringen bör särskild uppmärksamhet ägnas åt tillgången på mark lämpad för begravningsändamål. Utskottet tänker sig att detta är frågor som kan vara lämpliga att ta upp mellan kommun och förvaltare i det av utskottet förordade samarbetsorganet.

Ansvaret för att nödvändiga investeringar kommer till stånd ligger hos kommunen som huvudman för verksamheten. I utskottet har diskuterats vem som skall genomföra beslutade investeringar. Eftersom begravningsplatserna förvaltas och anslagen begärs av församlingarna och samfälligheterna är det naturligt att dessa också får svara för genomförandet av investeringar. Har församling eller samfällighet inte resurser att genomföra en investering i egen regi, måste naturligtvis kommunens lediga kapacitet beaktas, innan uppdrag läggs ut på entreprenad. Kommunen och berörd församling eller samfällighet förutsätts kunna komma överens i dessa frågor. För att underlätta bedömningen kan övervägas att församling eller samfällighet, i samband med att anslag begärs hos kommunen, även redovisar sin egen kapacitet och hur man tänkt sig att investeringen skall genomföras. Även om kommunen inte svarar för genomförandet av en investering bör ändå redovisningsansvaret stanna hos kommunen. Praktiskt kan förfaras så att församlingen eller samfälligheten disponerar anslaget.

5.3.2 Kapitalinkomster

Till kapitalinkomsterna hör gravrättsavgifter. Som utskottet tidigare har framhållit, bör dessa avgifter i framtiden hänföras till driftsidan och betraktas som intäkter i begravningsverksamheten.

Församlingar och samfälligheter förvaltar i dag ett antal fonder. Utskottet behandlar dessa i avsnitt 5.4. Därvid föreslår utskottet att de fonderade medel, som avser begravningsverksamheten, skall föras över till de borgerliga kommunerna. Härav följer att församlingar och samfälligheter i framtiden inte får några kapitalinkomster från de fonder, som avser begravningsverksamheten.

Vid ett ändrat huvudmannaskap för begravningsverksamheten skall

kommunerna bekosta investeringarna. I konsekvens härmed bör kommunerna tillföras de kapitalinkomster som inflyter vid försäljning av maskiner och annan lös egendom. Detta bör gälla även om den försålda egendomen har anskaffats före huvudmannaskapets överförande till de borgerliga kommunerna. Innan egendom avyttras får förutsättas att samråd förekommer mellan kommun och församling eller samfällighet i vart fall om egendomen har ett betydande värde. Man kan även tänka sig att parterna redan vid huvudmannaskapsförändringen kommer överens om hur avyttring av egendom skall gå till.

Om församling eller samfällighet skulle förfoga över statligt investeringsbidrag skall detta naturligtvis gottskrivas kommunen såsom ekonomiskt ansvarig för investeringen.

En särskild fråga gäller inkomster från försäljning eller annan överlåtelse av fast egendom som utnyttjas för begravningsverksamheten. I praktiken kan det röra sig om små markområden, som har lagts ut som begravningsplats men som behöver tas i anspråk för annat ändamål. Utskottet har funnit att dessa kapitalinkomster normalt bör tillföras kommunen. Skälet härtill är att kommunen har att bekosta förvärv av ytterligare mark, som till följd av avyttringen eller eljest kan behövas för begravningsverksamheten. Frågan har samband med äganderätten till marken. Utskottet återkommer i avsnitt 7.1 till de olika problem som uppkommer i det sammanhanget.

5.4 *Fonder*

Församlingar och samfälligheter förvaltar olika fonder. Vid den ekonomiska uppgörelsen mellan kommun och församling eller samfällighet måste hänsyn tas till vissa av dessa fonder.

Kyrkokommunala fonder finns inrättade med stöd av församlingsstyrelselagen. Det är fråga om både driftfonder och kapitalfonder. Vidare finns s k gravunderhållsfonder, reglerade i övergångsbestämmelserna till gravrättslagen, samt andra icke specialreglerade fonder. I det följande skall redovisas de fonder som kommer i fråga. Vidare föreslås hur man skall behandla dessa olika fonder vid överförande av huvudmannaskapet för begravningsverksamheten till de borgerliga kommunerna.

5.4.1 Kyrkokommunala fonder

De kyrkokommunala fonderna indelas i drift- och kapitalfonder. Driftfonderna är pensionsfond och skatteregleringsfond. Kapitalfonderna är kassaförlagsfond, allmän investeringsfond, särskild investeringsfond och vissa särskilt bildade fonder.

Pensionsfond förekommer i såväl församlingar som samfälligheter. Enligt gällande bestämmelser får medel ur pensionfond disponeras till pension eller därmed jämförligt understöd åt personer i kyrkokommunal tjänst eller deras efterlevande. Pensionskostnader för präster skall dock belasta kyrkofonden. Kostnader för kyrkomusikernas pensionering tas upp i avräkningen med kyrkofonden och ersätts över tillskottet från kyrkofonden. I den mån tillskott utgår belastas alltså kyrkofonden, i

annat fall står den enskilda kyrkokommunen själv för kostnaderna. I det senare fallet kan medel ur pensionsfonden sålunda disponeras. År 1975 uppgick de samlade pensionsfonderna till 62,5 milj kr.

Hur man skall förfara med befintliga pensionsfonder är beroende av hur pensioneringsfrågan för den kyrkokommunala personalen kan lösas i samband med relationsändringen. Eftersom denna fråga behandlas av ekonomiutskottet lämnar utskottet för sin del inte något förslag på denna punkt.

Skatteregleringsfondens ändamål är att utjämna debiteringen mellan olika år. År 1975 redovisade skatteregleringsfonderna en behållning på sammanlagt 91,2 milj kr. Då fonden avser församlingarnas och samfälligheternas samlade verksamhet bör den andel som skall överföras till kommunen motsvara begravningsverksamhetens andel av bruttodriftkostnaderna.

Kassaförlagsfonden är en likviditetsreserv för församlingens eller samfällighetens hela verksamhet. Den totala behållningen i dessa fonder uppgick år 1975 till 20,4 milj kr. Kassaförlagsfonden bör uppdelas på motsvarande sätt som utskottet har föreslagit beträffande skatteregleringsfonden.

Allmän investeringsfond byggs upp för att finansiera investeringar inom både begravningsverksamheten och annan verksamhet. Även större restaureringar får finansieras med medel ur fonden. År 1975 redovisades 412 milj kr i allmänna investeringsfonder.

Allmänna investeringsfondens generella natur gör att den inte kan hänföras till någon speciell del av församlingarnas eller samfälligheternas verksamhet. Har i undantagsfall ett klart investeringsändamål uttalats och protokollförts i samband med avsättning av medel till fonden skall medlen icke anses ingå i den allmänna investeringsfonden utan bilda en särskild investeringsfond för det protokollförda ändamålet. Vid den ekonomiska regleringen måste investeringsfonderna gås igenom och fondmedlens karaktär av allmänna eller särskilda fonder fastställas.

Med hänsyn till den allmänna investeringsfondens generella natur bör fonden fördelas efter begravningsverksamhetens och annan verksamhets andel av bruttodriftkostnaderna. Till kommunen skall överföras den del som svarar mot begravningsverksamhetens andel av bruttodriftkostnaderna.

Till *särskild investeringsfond* avsätts medel för finansiering av speciellt angivna investeringar. De särskilda investeringsfonderna redovisades år 1975 till 84,2 milj kr.

De avsättningar som gjorts för begravningsverksamheten skall överföras till kommunen. År 1975 uppgick begravningsverksamhetens andel av de särskilda investeringsfonderna till 19,5 milj kr.

Med regeringens medgivande får församlingar och samfälligheter avsätta medel till *fonder för andra ändamål*. Ändamålen med dessa fonder går inte att utläsa ur tillgänglig statistik. År 1975 omfattade fonderna, utom gravfonder, 19,2 milj kr.

En fördelning av fonderna bör inte vålla svårigheter, eftersom ändamålet skall vara klart utsagt. Skulle oklarheter råda om fonds ändamål bör samma fördelningsprincip användas som för allmän investeringsfond.

5.4.2 Gravunderhållsfonder

Hos ett stort antal församlingar och samfälligheter finns i dag gravunderhållsfonder, där avkastningen skall användas för vård och underhåll av en viss gravplats. Enligt övergångsbestämmelserna till gravrättslagen skall de medel som inbetalats före lagens ikraftträdande för skötsel av gravplats för alltid eller så länge gravplatsen utgör del av allmän begravningsplats förvaltas som särskild fond. Under vissa betingelser får dock dessa fonder föras samman till en gemensam fond.

Härutöver förekommer i stor utsträckning att församlingarna och samfälligheterna har fonderat mottagna medel för skötsel av grav under begränsad tid, t ex 25 år, eller för skötsel av grav så länge kapital och avkastning räcker. Församlingarna och samfälligheterna har också på många håll efter gravrättslagens ikraftträdande fonderat mottagna medel för skötsel under all framtid. För dessa typer av ''gravfonder'' finns inga särskilda regler. Församlingsstyrelselagens fonderingsbestämmelser gäller inte denna typ av fondering.

Församling och samfällighet kan hos regeringen begära medgivande att i gravunderhållsfond få fondera medel som har inbetalats för skötsel av grav. Sådant medgivande har begärts i något enstaka fall.

Vid 1975 års slut redovisade gravunderhållsfonderna en sammanlagd behållning av 180,6 milj kr. Avkastningen uppgick till 11,9 milj kr.

Eftersom gravunderhållsfonderna avser skötsel av gravar, som kommunen har att bekosta, bör fonderna överföras till de borgerliga kommunerna.

5.4.3 Donationsfonder

Till församlingarna och samfälligheterna har i stor utsträckning överlämnats medel under villkor att medlen bevaras som självständig förmögenhet och att avkastningen används för ett av givaren bestämt ändamål. Ändamålen har ofta ett kyrkligt eller eljest humanitärt syfte. Ofta förekommer villkor innebärande att donators gravplats skall vårdas för en del av avkastningen. Församlingen kan också i vissa fall som erkänsla för en donation till ett församlingsändamål ha åtagit sig att vårda donators gravplats. Denna typ av fonder skall behållas av församlingarna. Församlingarna får därvid årligen till kommunen inbetala belopp som svarar mot kostnaderna för skötsel av dessa gravplatser.

5.5 *Gravskötselåtaganden m m*

Församlingar och samfälligheter kan ha åtagit sig skötsel av grav under all framtid eller för begränsad tid. De för skötseln inbetalade medlen ger i allmänhet mycket ringa avkastning, som inte tillnärmelsevis täcker de årliga, allt större skötselkostnaderna. Eftersom de gjorda åtagandena står kvar, kommer dessa skötselkostnader till allt större del att betalas med skattemedel.

Vid överförande av huvudmannaskapet för begravningsverksamheten till de borgerliga kommunerna kommer tidigare gjorda åtaganden att

kvarstå. Av 5.4.2 framgår att behållna medel för skötselåtaganden skall överföras till de borgerliga kommunerna.

5.6 *Lån*

Församlingarna kan i vissa fall ha tagit upp lån för investeringar. Ansvaret för lån som hänför sig till begravningsverksamheten skall enligt utskottets mening övertas av kommunen i samband med övergången. Härigenom kommer kommunen att ansvara för dessa lån gentemot långivarna. Under övergångstiden mellan principbeslut och reformens ikraftträdande bör ett samråd ske mellan kommun och församling innan nya lån tas upp av församlingen. Detta sker lämpligen i samband med det årliga budgetsamråd som förutsätts i församlingsstyrelselagen. Dessa frågor behandlas ytterligare i avsnitt 5.7.

För att få en uppfattning om lånevolymen i förhållande till årliga investeringar kan följande uppgifter presenteras. Enligt SCB:s samlade statistik för år 1975 upptogs nya lån med totalt 42,8 milj kr för samtliga församlingar och samfälligheter. De långfristiga skulderna uppgick till totalt 350,1 milj kr, varav banklån 236,3 milj kr. Kapitalutgifterna år 1975 för byggnads- och anläggningsarbeten uppgick till 194,1 milj kr, varav 41,6 milj kr för begravningsplatser med tillhörande byggnader. Anskaffning av maskiner och inventarier med lång varaktighet uppgick samma år till 32,0 milj kr.

Av det anförda framgår, att upptagna lån för år 1975 utgör knappt 20 % av de totala investeringarna. Den övervägande delen av investeringarna finansieras i stället direkt genom församlingsskatt eller genom fonderade medel. Begravningsverksamhetens andel av kapitalutgifterna för byggnads- och anläggningsarbeten utgör ca 21 %. Ur SCB:s statistik går inte att få fram hur stor del av de upptagna lånen som direkt hänför sig till begravningsverksamheten. Om man antar att lånen fördelar sig på motsvarande sätt som kapitalutgifterna för byggnads- och anläggningsarbeten blir resultatet att knappt 10 milj kr av de för år 1975 upptagna lånen hänför sig till begravningsverksamheten.

5.7 *Kostnadsövervältring*

Efter principbeslut om överförande av huvudmannaskapet för begravningsverksamheten till kommunerna kommer det att förflyta viss tid innan reformen kan genomföras. Under denna period, som kommer att omspänna flera år, skall bl a planering förekomma, ersättningen till församlingar och samfälligheter bestämmas, reglementen utarbetas och avgifter fastställas. Genom att bytet av huvudman äger rum först någon tid efter det att beslut i sakfrågan har fattats är det möjligt att vidtaga olika åtgärder, som sammanfattande kan kallas kostnadsövervältring. Det är sålunda möjligt att det löpande underhållet av byggnader och maskiner i något fall kan bli eftersatt. Det kan även tänkas att investeringsfonder avtappas på ett onormalt sätt och att upplåningen kraftigt ökar.

Såväl kommunerna som församlingarna och samfälligheterna har ett ansvar för att övergångstiden klaras på ett smidigt sätt. Utskottet har

därför inte ansett det nödvändigt att föreslå några särskilda åtgärder för att lösa de problem som här har berörts. Utskottet förutsätter att ett intensifierat samråd förekommer mellan kommunerna och de nuvarande huvudmännen för verksamheten. Härigenom ges kommunerna möjlighet att följa kostnadsutveckling och investeringar inom begravningsverksamheten. Kunskaper i aktuellt hänseende kan kommunerna också få från den statistik som årligen tas in av statistiska centralbyrån.

Vid beräkning av den ersättning, som kommunerna för framtiden skall utge till församlingar och samfälligheter, kan det i något fall visa sig att den ekonomiska verksamheten påtagligt har förändrats i något hänseende, som inte kan förklaras av den naturliga utvecklingen. I ett sådant läge kan, om fråga är om uppenbar kostnadsövervältring, en justering av ersättningen bli aktuell. Förhandlingar i frågan får tas upp mellan kommunen och den berörda församlingen eller samfälligheten. Utskottet räknar med att Svenska kommunförbundet och Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund vid behov biträder parterna i förhandlingarna. Kan överenskommelse inte träffas bör frågan hänskjutas till avgörande av skiljemän enligt lagen (1929:145) om skiljemän.

6 Lagreglering

Såsom har redovisats i avsnitt 1.2 finns grundläggande bestämmelser om begravningsverksamheten i jordfästningslagen samt i gravrättslagen och den med stöd därav utfärdade begravningskungörelsen.

Jordfästningslagen innehåller dels en avdelning med allmänna bestämmelser om jordfästning och gravsättning, dels en avdelning med särskilda bestämmelser om jordfästning inom svenska kyrkan. Den senare avdelningen är av kyrkolags natur. Efter ändrade relationer mellan staten och kyrkan kommer den kyrkliga jordfästningen att utgöra en inomkyrklig angelägenhet, som inte skall bli föremål för reglering i lag eller i annan författning. De bestämmelser som kan behövas om jordfästning i svenska kyrkans ordning får kyrkan sålunda själv utfärda såsom interna regler.

Den ordning för begravningsverksamheten, som utskottet föreslår, medför att lagstiftningen på området måste ändras. Framtida lagbestämmelser måste innehålla regler om det borgerligt kommunala huvudmannaskapet och om möjligheten för församlingar och samfälligheter till förvaltning av allmänna begravningsplatser. Den garanti till fortsatt förvaltning, som skall tillkomma församlingar och samfälligheter, bör enligt utskottets mening också lagfästas.

Utskottet anser att de bestämmelser rörande begravning, begravningsplatser och gravrätt, som efter ändrade relationer mellan staten och kyrkan skall regleras i lag, bör sammanföras i en och samma författning, förslagsvis kallad begravningslag. Liksom nu bör det finnas av regeringen utfärdade tillämpningsföreskrifter till lagen.

Den föreslagna möjligheten för den nye huvudmannen att överlåta förvaltningsuppgifter till församlingar och samfälligheter bör inte gälla endast de begravningsplatser som vid övergångstillfället förvaltas av kyrkliga organ. Den författningsmässiga regleringen bör göra det möjligt

för kommunerna att komma överens med församlingar och samfälligheter om att förvalta även t ex nyanlagda begravningsplatser. Möjligheterna till delegation bör alltså vara vidare än den garanti till delegation som vid övergångstillfället skall gälla för församlingar och samfälligheter. Av det anförda följer att de nämnda frågorna lagtekniskt måste behandlas olika. Den allmänna delegationsrätten tar sikte på den förvaltningsordning som är avsedd att gälla för framtiden och bör därför komma till uttryck i lagen. Den föreslagna garantin till delegation hänför sig däremot till förhållandena vid övergångstidpunkten. Garantin bör därför lämnas i övergångsbestämmelser till lagen.

Frågan om hur lagbestämmelserna närmare skall utformas får tas upp under det mera detaljbetonade förberedelsearbete, som utskottet förutsätter kommer till stånd innan reformen kan genomföras. I samband därmed får också tillämpningsföreskrifter till lagen utarbetas och övrig lagstiftning på området gås igenom. För att åskådliggöra det förslag utskottet lägger fram, har utskottet emellertid tagit fram ett utkast till begravningslag med vissa övergångsbestämmelser. Utkastet redovisas i *bilaga 2:2* och kommenteras i det följande.

6.1 *Begravningslag*

Utkastet till begravningslag grundas på bestämmelserna i gravrättslagen och de allmänna bestämmelserna i jordfästningslagen. Lagutkastet har indelats i fyra avdelningar. I den första finns regler om begravningsplats. Den andra omfattar de allmänna regler om begravning, som nu återfinns i jordfästningslagen. I den därpå följande avdelningen upptas regler om gravrätt. Den sista avdelningen innehåller slutligen vissa från gravrättslagen hämtade särskilda bestämmelser om besvär m m.

Till lagutkastet har i princip överförts reglerna i gravrättslagen och de allmänna bestämmelserna i jordfästningslagen. De ändringar som har gjorts följer av det nya huvudmannaskapet och de ändrade relationerna mellan staten och kyrkan. De rättsverkningar som knyts till invigning av begravningsplats har inte tagits med i utkastet. Frågor om invigning av begravningsplats behandlar utskottet i kapitel 7.

I utkastet har en del formella ändringar företagits. För att underlätta förståelsen av utskottets utkast har bestämmelserna i gravrättslagen och jordfästningslagen överförts utan att någon språklig översyn har gjorts. För att de av utskottet föreslagna sakliga ändringarna skall framträda tydligt, har inte heller företagits alla de ändringar som kan behövas med hänsyn till den nya regeringsformen. I det fortsatta arbetet får därför undersökas om i den nuvarande lagstiftningen finns bemyndiganden för regeringen, som inte kan beslutas enligt den nya regeringsformen. I samband därmed får också göras den språkliga bearbetning av lagtexten, som kan behövas.

De huvudsakliga ändringarna återfinns i lagutkastets 2 och 12 §§ samt i utkastet till övergångsbestämmelser.

I *2* § första stycket slås fast att kommun, i stället för församling, är skyldig att hålla allmän begravningsplats med erforderligt antal gravplatser av vedertagen typ. I paragrafens andra stycke ges kommun möjlighet

att uppdraga åt församling av svenska kyrkan eller sammanslutning av sådana församlingar att handha förvaltningen av allmän begravningsplats. Med sammanslutning av församlingar förstås kyrklig samfällighet. Kommunen får inte överlämna förvaltningsuppgift till församlingar och samfälligheter på andra villkor än de som gäller för kommunen enligt lagen.

Paragrafen reglerar den faktiska förvaltningen medan bestämmelser om den rättsliga förvaltningen återfinns i utkastets 12 §. Den nu behandlade 2 § skall ses tillsammans med 12 § och övergångsbestämmelserna. I de senare kommer till uttryck församlingarnas och samfälligheternas garanti till fortsatt förvaltning.

I *12* § har införts en ny bestämmelse. I första stycket slås fast att gravrätt upplåtes av kommun eller eljest av det allmänna. I andra stycket ges kommunen möjlighet att uppdraga åt församling eller samfällighet, som enligt 2 § handhar förvaltning av begravningsplats, att besluta i ärenden och vidtaga åtgärder, som ankommer på upplåtare enligt lagen.

Enligt 11 kap 6 § tredje stycket regeringsformen kan förvaltningsuppgift överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall det ske med stöd av lag. De beslut som kommunen skall kunna delegera utgör myndighetsutövning. Genom den förevarande bestämmelsen ges kommunerna möjlighet till delegation av myndighetsutövningen.

Beslut som församling eller samfällighet fattar på grund av delegation, skall liksom nu kunna överklagas genom besvär till länsstyrelse. Bestämmelse härom har givits i utkastets 23 §.

6.2 *Övergångsbestämmelser*

Punkten 1 i utkastet till övergångsbestämmelser innehåller bestämmelse om ikraftträdande av begravningslagen. Tidpunkten härför är avsedd att sammanfalla med tidpunkten för genomförande av de ändrade relationerna mellan staten och kyrkan. Av skäl som utskottet återkommer till i det följande, måste emellertid punkten 3 i övergångsbestämmelserna sättas i kraft tidigare.

Begravningslagen föreslås ersätta jordfästningslagen och gravrättslagen. Dessa lagar skall därför upphävas. Den avdelning i jordfästningslagen, som innehåller särskilda bestämmelser om jordfästning inom svenska kyrkan, är av kyrkolags natur. Kyrkomötets medverkan krävs därför för upphävande av bestämmelserna i denna avdelning.

Punkten 2, första stycket, anger att den nya lagen i tillämpliga delar skall gälla även beträffande befintliga begravningsplatser liksom också beträffande upplåtelser av gravplatser som skett före lagens ikraftträdande. Det innebär bl a att begravningsplats som vid lagens ikraftträdande är allmän begravningsplats även efter lagens ikraftträdande skall vara allmän begravningsplats. I andra stycket föreskrivs att allmän begravningsplats som vid lagens ikraftträdande hålls av församling eller kyrklig samfällighet efter ikraftträdandet skall hållas av kommun. Härigenom kommer till uttryck att huvudmannaskapet för befintliga allmänna begravningsplatser, som hålls av församlingar och samfälligheter, skall överföras till kommunerna.

Punkten 3 slår fast att församlingar och samfälligheter skall ha rätt till förvaltningsuppdrag enligt 2 § andra stycket och 12 § andra stycket när det gäller de begravningsplatser som de förvaltar vid övergångstillfället. Av praktiska skäl måste kommunerna en tid innan lagens ikraftträdande få reda på om de skall överta förvaltningsuppgifterna eller om församling och samfällighet vill utnyttja den rätt de får enligt denna bestämmelse. Som utskottet har anfört under 4.1 bör det ett år innan lagens ikraftträdande klaras ut om församling eller samfällighet önskar fortsätta förvaltningen. Detta kommer till uttryck i bestämmelsen. Då fråga är om en åtgärd, som måste vidtagas ett år före övergången till nytt huvudmannaskap måste bestämmelsen sättas i kraft tidigare än lagen i övrigt. För att församlingarna och samfälligheterna skall få tillräckligt rådrum föreslås att förevarande bestämmelse skall träda i kraft den 1 juli 1982.

Regleringen i övergångsbestämmelserna måste hänföras till förhållandena vid övergångstillfället. Det finns emellertid anledning att räkna med att i framtiden strukturförändringar kommer att ske beträffande församlingar och samfälligheter. Sålunda kommer liksom nu församlingsindelningen att kunna ändras och församlingar att kunna förenas i samfälligheter för att handha en eller flera ekonomiska angelägenheter. Strukturförändringar av här angivet slag som samtidigt innebär rationaliseringar bör enligt utskottets mening inte motarbetas. Även om detta inte kommer till uttryck i övergångsbestämmelserna bör församlingarnas rätt till förvaltningsuppdrag i sådana fall inte förfalla. Om församlingarna på sätt som anförts kommer att ingå i nya subjekt måste emellertid förhandlingar ske med den berörda kommunen och nya överenskommelser om ersättning träffas. Kommunerna kan därvid inte vara skyldiga att utge större ersättning än vad som eljest skulle ha utgått. Det förutsätts att Svenska kommunförbundet och Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund kan bistå parterna vid förhandlingsarbetet.

Punkten 4 behandlar frågan om ersättning till församlingar och samfälligheter, när dessa enligt punkten 3 utnyttjar sin rätt till fortsatt förvaltning. I bestämmelsen anges att kommunen skall utge ersättning för de med förvaltningen förenade kostnaderna enligt överenskommelse som träffas med förvaltaren. I kapitel 5 har redogjorts för vilka kostnader som bör ersättas och hur överenskommelsen kan komma till stånd. I bestämmelsen behandlas vidare frågan om hur parterna skall förfara, när de inte kan enas om den ersättning som skall utgå för förvaltningen. Det föreslås att frågan i sådant fall hänskjuts till avgörande av skiljemän. Utskottet utgår från att dessa grundar sin bedömning på det här presenterade förslaget till lösning av ersättningsfrågan.

Punkten 5 tar upp bestämmelse om reglemente. Såsom i det föregående har anförts kommer kommunen, även i de fall församling eller samfällighet förvaltar allmän begravningsplats, att ha det övergripande ansvaret för att verksamheten bedrivs i föreskrivna former och uppfyller de krav som kan ställas. Vidare kommer kommunerna att ha ett ansvar för att rådande kommunalrättsliga principer blir tillgodosedda när det gäller begravningsverksamheten. Kommunerna måste därför ha möjlighet att, i de fall församling eller samfällighet enligt punkten 3 fortsätter att handha begravningsplatser, dra upp riktlinjer för förvaltningen. På grund härav

upptas i förevarande punkt en bestämmelse om att kommunen i dessa fall skall anta reglemente för begravningsplatsen. Sådant reglemente bör innehålla föreskrifter i frågor, som direkt påverkar huvudmannens ansvar och ekonomi. Sålunda bör i reglemente ges föreskrifter om villkor för upplåtelse och förnyelse av gravrätt, villkor för gravsättning och vård av gravplats samt allmänna föreskrifter om gravvård och andra anordningar på gravplats. Vad som närmare åsyftas framgår av utskottets redogörelse under 4.2.3. Även om reglemente sålunda skall antagas av kommunen, utgår utskottet från att kommunen i reglementsfrågor samråder med berörda församlingar och samfälligheter.

I *punkten 6* behandlas frågan om förvaltningsuppdragets bestånd. Om församlingar och samfälligheter skall garanteras fortsatt förvaltning av allmänna begravningsplatser skall naturligtvis förvaltningsuppdrag som avses i punkten 3 inte utan vidare kunna återkallas. Det kan emellertid inte bortses från att det kan finnas anledning för kommunen att överta förvaltningen. Vad utskottet åsyftar är att förvaltaren vid uppdragets fullgörande bryter mot lag eller annan författning eller i väsentlig mån åsidosätter föreskrift i reglemente eller sådana fall där förvaltaren på annat sätt grovt åsidosätter sina skyldigheter mot kommunen. Det sistnämnda avser det fall att förvaltaren gör sig skyldig till ett mer allvarligt avtalsbrott i privaträttslig mening, t ex åsidosätter den överenskommelse som har behandlats i punkten 4. Utskottet räknar med att kommun och förvaltare tillsammans skall kunna rätta till förhållanden av här angivet slag. Om detta inte visar sig möjligt bör emellertid kommunen kunna återkalla förvaltningsuppdraget. Skulle detta i undantagsfall bli aktuellt bör församlingen eller samfälligheten kunna få frågan om återkallelse prövad av något utomstående organ. Utskottet anser att tvist om återkallelse av förvaltningsuppdrag bör prövas av länsstyrelse, som enligt 22 § lagutkastet har viss tillsyn över begravningsplats. Talan mot länsstyrelsens beslut föreslås kunna fullföljas till regeringen.

I *punkten 7* har anmärkts att ytterligare övergångsbestämmelser kommer att behövas. Bl a behövs bestämmelser om överförande av vissa fonder och lån från församlingar och samfälligheter till de borgerliga kommunerna. Dessa bestämmelser måste utarbetas innan reformen genomförs.

7 Särskilda frågor

Den föregående framställningen har inriktats på de huvudproblem som är en direkt följd av den modell till ändrat huvudmannaskap, som utskottet har haft att överväga. Den lösning utskottet föreslår aktualiserar emellertid även en del andra frågor. I detta kapitel har sammanförts några sådana frågor som utskottet har funnit anledning att belysa i sammanhanget. Sammanställningen gör inte anspråk på att vara uttömmande. Sålunda tas t ex inte upp de viktiga arkivfrågorna. Arkivfrågor behandlas i en fristående expertutredning, som återfinns i bilaga 10 till detta betänkande.

7.1 *Äganderätten*

Äganderätten till kyrkogårdar och andra vid övergångstillfället befintliga allmänna begravningsplatser kommer inte att beröras av det ändrade huvudmannaskapet. De allmänna begravningsplatser som nu ägs av kyrkan kommer även i fortsättningen att tillhöra kyrkliga subjekt. Sålunda kommer de, som framgår av egendomsutskottets förslag, att tillhöra kyrkostiftelse eller i vissa fall utgöra församlingsegendom. Egendomens ändamålsbestämning och det lagfästa huvudmannaskapet gör att äganderätten till marken i praktiken inte har någon betydelse. Uppenbart är att någon ersättning inte skall utgå för markens användande som allmän begravningsplats.

I vissa fall kan det skilda ägandet och huvudmannaskapet vålla problem. I det följande kommer utskottet att peka på några sådana samt föreslå lösningar till dessa.

Vid utvidgning av befintliga begravningsplatser kommer den nye huvudmannen att få svara för den nödvändiga markanskaffningen. Är fråga om ett mindre markområde, bör detta genom sammanläggning eller fastighetsreglering tillföras ägaren av den ursprungliga begravningsplatsen. Är fråga om ett större markområde, bör det däremot i princip bilda en särskild fastighet och äganderätten till området stanna på kommunen. Fastighetsbildningssynpunkter och andra praktiska överväganden får bli avgörande i det enskilda fallet.

Vid anläggande av helt nya begravningsplatser kommer kommunen, som bekostar investeringen, naturligtvis att stå som ägare till mark och anläggningar. Om kommunen övertar förvaltningen av allmän begravningsplats, som inte utgör kyrkogård eller annan stiftelseägd egendom, kan det vara naturligt att även den formella äganderätten till marken överlåtes till kommunen. Överenskommelse härom får träffas i varje enskilt fall.

Huvudmannaskapet innebär att kommunerna skall bekosta även andra investeringar än markförvärv. Smärre investeringar skall, som i det föregående har anförts, ingå i församlingarnas och samfälligheternas driftersättning. För mera betydande investeringar, såsom uppförande av byggnader och anskaffande av vissa maskiner och inventarier, skall kommunerna däremot bevilja särskilda anslag. Då sådana investeringar har bekostats av kommunen bör äganderätten till objekten stanna på kommunen. Härigenom blir det bl a möjligt för kommunerna att tillämpa normala avskrivningsregler. Egendomen skall emellertid disponeras av förvaltaren. Förfarandet vid försäljning och kapitalinkomster från investeringar och annan egendom har behandlats under avsnitt 5.3.2.

7.2 *Kommunal förvaltning av kyrkogårdar m m*

Såsom under 3.1 har framhållits behandlar utskottet inte närmare frågan om hur kommunerna skall fullgöra sina åligganden, när dessa kommer att handha förvaltningen av allmän begravningsplats. I de fall församling eller samfällighet vid övergångstillfället inte önskar fortsätta med förvaltningen av begravningsplats utan kommunen också skall överta förvalt-

ningsuppgifterna, måste en ekonomisk reglering i viss utsträckning komma till stånd. Sålunda måste bl a de fonder eller delar därav samt lån, som rör begravningsverksamheten, övertas av kommunen. Utskottet hänvisar till vad som har anförts härom under kapitel 5.

Kommer kommunen att förvalta kyrkogård, måste särskild hänsyn tas till att begravningsplatsen utgör kyrkans tomt och till de intressen som församlingen kan ha i detta hänseende. Uppenbart är att begravningsplatsen skall förvaltas på ett pietetsfullt sätt. Sålunda kan t ex åtgärder som påverkar miljön eller som inte är förenliga med den kyrkliga verksamheten inte få vidtas utan att församlingens synpunkter eller samtycke har inhämtats. Även i andra praktiska frågor måste församlingens intressen beaktas. Det blir därför även här nödvändigt att ett ingående samarbete mellan kommun och församling eller samfällighet kommer till stånd. Lokala förhållanden får bli avgörande för hur detta samarbete skall utformas. Utskottet hänvisar till vad som har anförts om samarbete under 4.3.

7.3 *Personalfrågor*

Personalfrågor i samband med ändrade relationer mellan staten och kyrkan behandlas av ekonomiutskottet. Begravningsutskottet vill emellertid i detta sammanhang något beröra dessa frågor. Den personal hos församlingarna och samfälligheterna som f n sysselsätts inom begravningsverksamheten kommer att behövas också i fortsättningen, oberoende av vem som är huvudman för verksamheten. I de fall kommuner kommer att överta skötseln av begravningsplatser torde det inte uppstå problem att bereda den berörda personalen fortsatt anställning hos kommunen. I de fall församlingarna och samfälligheterna utnyttjar sin rätt till fortsatt förvaltning av begravningsplatser, kommer personalens anställningsförhållanden inte att ändras. Att församlingarna och samfälligheterna kan fullgöra sina ekonomiska förpliktelser gentemot denna personal följer av att kommunerna skall svara för de ekonomiska förutsättningarna för verksamheten.

Om församling eller samfällighet avstår från sin rätt till fortsatt förvaltning, kan vissa problem uppkomma beträffande främst vaktmästarpersonal inom mindre församlingar med arbetsuppgifter både som kyrko- och kyrkogårdsvaktmästare. I sådana fall kan fråga bli om kombinerade tjänster med olika huvudmän. I enstaka fall kan uppkomma komplikationer på grund av att strukturförändringar genomförs efter det att huvudmannaskapet har ändrats. Stora möjligheter torde emellertid finnas att komma tillrätta med problem av här angivet slag. Såväl kommun som församling eller samfällighet har ett ansvar för att personalen får en trygghet i sin anställning.

När församling eller samfällighet fortsätter att förvalta allmän begravningsplats kommer personalen fortsättningsvis att vara anställd av församlingen eller samfälligheten. Lokala förhandlingar om löner och medbestämmande kommer därför på arbetsgivarsidan att föras av respektive församling och samfällighet. Resultatet av sådana förhandlingar kommer naturligtvis att påverka kostnaderna för verksamheten. Genom sitt ekonomiska ansvar kan kommunen ha ett intresse av att följa dessa förhand-

lingar. Frågan om ett sådant samarbete mellan kommun och församling eller samfällighet får närmare utredas av Svenska kommunförbundet och Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund under övergångstiden.

7.4 *Invigning av begravningsplats*

Allmän begravningsplats skall i dag före begagnandet invigas. I 2 § jordfästningslagen och 1 § gravrättslagen förutsätts att allmänna begravningsplatser invigs före begagnandet. Invigningsakten är reglerad i 10 kap kyrkohandboken. Från kyrklig synpunkt har invigningen den betydelsen att begravningsplatsen erhåller karaktär av fridlyst och helgat rum.

Efter ändrade relationer mellan staten och kyrkan kommer invigningsakten att utgöra en inomkyrklig angelägenhet. Med hänsyn härtill finns inte längre skäl att från samhällets sida ge bestämmelser om invigning. Uppenbart är att det särskilda skydd som tillkommer begravningsplats uppkommer, när mark inom begravningsplats första gången används för begravningsändamål.

Begravningsplatser som redan har invigts förlorar naturligtvis inte karaktären av invigd plats. Invigning kommer emellertid inte längre att utgöra förutsättning för att nya begravningsplatser skall kunna begagnas. Utskottet utgår ifrån att svenska kyrkan i samband med anordnandet av nya allmänna begravningsplatser skall beredas möjlighet till invigning. Uppenbart är att alla som så önskar även i framtiden skall garanteras möjlighet att få vila i vigd jord. De kyrkliga företrädarna har framhållit vikten av att det kristna begravningsskicket kan bevaras. Härmed avses förutom invigningen även möjligheten till en kristen symbolutsmyckning och jordfästningsritual.

Det kan tänkas att de som inte tillhör svenska kyrkan inte önskar vila i jord invigd i svenska kyrkans ordning. Dessa personer bör i fråga om nya begravningsplatser garanteras möjlighet att få sina intressen tillgodosedda. I hela den nu föreslagna reformen ligger att hänsyn skall tas till olika uppfattningar i livsåskådningsfrågor. Ett sätt att lösa frågan om invigning är att viss del av begravningsplatsen avskiljs och resterande del invigs i svenska kyrkans ordning. Utskottet förutsätter att dessa frågor kan lösas i en anda av samförstånd.

7.5 *Tillgång till lokal för jordfästning*

Jordfästning sker i dag i övervägande antalet fall i svenska kyrkans ordning. Sådan jordfästning förrättas enligt jordfästningslagen i kyrkorum som har invigts för svenska kyrkans gudstjänst eller också på kyrkogård eller annan begravningsplats. Jordfästning i svenska kyrkans ordning kan också förrättas i begravningskapell, krematorium eller annat rum, som har inrättats för sådant ändamål. Kyrkorum som har invigts för svenska kyrkans gudstjänst får vidare enligt jordfästningslagen upplåtas till jordfästning i annan ordning om särskilda skäl föreligger. Begravningskapell, krematorier och liknande får allmänt användas för jordfästning även i annan ordning än svenska kyrkans.

Efter ändrade relationer mellan staten och kyrkan kommer den kyrk-

liga jordfästningen och lokaler härför att utgöra en inomkyrklig angelägenhet, som inte skall regleras i lag eller annan allmän författning. Det kan anses vara av betydelse att möjlighet finns att få använda kyrkan för jordfästning i annan ordning än svenska kyrkans. Med hänsyn till att svenska kyrkan vid ändrade relationer får en fri ställning bör emellertid inte villkoren härför regleras i lag. Utskottet förutsätter att svenska kyrkan i framtiden liksom nu kommer att inta en generös hållning i berört avseende.

Vid ett borgerligt kommunalt huvudmannaskap för de allmänna begravningsplatserna finns anledning att räkna med att krav kommer att ställas på den nye huvudmannen att sörja för att lokaler finns för jordfästning i annan ordning än svenska kyrkans. Ansvaret för begravningskapell på begravningsplats och krematorier kommer att övergå på den nye huvudmannen. Dessa lokaler skall även i fortsättningen upplåtas till sådana jordfästningar. Lokaler torde finnas där behov föreligger. I mindre orter kan det i något fall saknas lämpliga lokaler. Den tid som blir mellan principbeslut och genomförande kan av kommunerna utnyttjas att på lokal nivå kartlägga tillgången till och behovet av sådana lokaler. Behovet torde i allmänhet kunna tillgodoses genom mindre ändringar av befintliga lokaler.

7.6 *Borgerlig begravning*

Borgerlig begravning förekommer i dag i relativt begränsad utsträckning. Enligt vad som har framkommit i olika sammanhang är anordnandet härav ibland förenat med svårigheter. Anledningen synes bl a vara brist på officiant.

Ansvaret för jordfästningsakten och vad därmed har samband skall, såsom utskottet har framhållit under 3.4, inte åvila kommunerna som huvudmän för begravningsverksamheten. Det kan emellertid inte bortses från att ändringen av huvudmannaskapet i praktiken kommer att ställa krav på en kommunal service genom vilken behovet av officiant för borgerlig begravning tillgodoses. Det är från denna synpunkt som frågan om borgerlig begravning kan påkalla utskottets uppmärksamhet.

Det är enligt utskottets mening angeläget att samhället verkar för att varje medborgare kan få den begravning han önskar. De fria trossamfunden får genom statsbidrag redan stöd från det allmänna. Svenska kyrkan kommer också att stödjas genom statsbidrag. Kommunernas möjlighet att liksom nu lämna service och stöd till borgerlig begravning bör därför inte påverkas av de ändrade relationerna mellan staten och kyrkan och det nya huvudmannaskapet för begravningsverksamheten.

Eftersom anordnandet av borgerlig begravning förorsakar svårigheter förtjänar den frågan att ytterligare övervägas. Det kan inte anses ankomma på utskottet att göra dessa överväganden. Det ytterligare utredningsarbete som kan behövas bör i stället äga rum under tiden mellan principbeslut och genomförande.

7.7 *Bårhusväsendet m m*

Något lagfäst huvudmannaskap för bårhusväsendet finns inte. Huvuddelen av bårhusen i anslutning till sjukhus hålls i dag av landstingen. Det förekommer också att församlingar, kommuner, statliga sjukhus och enskilda sjukinrättningar håller bårhus. Frågan om huvudmannaskapet för bårhusväsendet utreds för närvarande inom socialdepartementet. I samband härmed utreds även organisationen för polititransporter av avlidna. Utredningen väntas inom kort lägga fram förslag i hithörande frågor.

Den samordning som kan komma att behövas mellan begravningsverksamheten och bårhusväsendet bör lämpligen äga rum under det förberedelsearbete som förutsätts komma till stånd innan utskottets förslag genomförs.

7.8 *Allmän obligatorisk begravningsförsäkring m m*

Frågan om en allmän obligatorisk begravningsförsäkring inom den allmänna försäkringen har aktualiserats i olika sammanhang. Motioner i frågan har upprepade gånger väckts i riksdagen, senast under riksmötet 1976/77 (nr 1975/76:354, 1975/76:356 och 1975/76:1179). Med anledning av sistnämnda motioner hänvisade socialförsäkringsutskottet (SfU 1976/77:10) till de pågående överläggningarna mellan staten och kyrkan. Socialförsäkringsutskottet uttalade bl a att den i motionerna aktualiserade frågan om en grundtrygghet vid dödsfall bör bli föremål för en allsidig och förutsättningslös översyn. Denna bör emellertid ske i samband med prövningen av den övergripande frågan om begravningsväsendets framtida utformning. Riksdagen godkände vad socialförsäkringsutskottet hade anfört.

Frågan om en allmän obligatorisk begravningsförsäkring omfattar mer än det som begravningsutskottet har att behandla. Som riksdagen har uttalat bör emellertid frågan bli föremål för en allsidig och förutsättningslös översyn. Denna översyn kan lämpligen äga rum i tiden mellan principbeslut och genomförande av den nu föreslagna reformen på begravningsverksamhetens område.

8 Genomförande

Utskottet anser att överförandet av huvudmannaskapet för begravningsverksamheten till kommunerna bör genomföras i samband med att de nuvarande relationerna mellan staten och kyrkan ändras. Under överläggningarna har deltagarna utgått från att principbeslutet fattas år 1979 samt att de ändrade relationerna genomförs den 1 januari 1984.

Såsom utskottet i det föregående har anfört kommer under tiden mellan principbeslut och genomförande av huvudmannaskapsändringen ett detaljbetonat förberedelsearbete att bli nödvändigt. Arbete kommer att behöva ske på central nivå genom statens försorg men även genom insatser av Svenska kommunförbundet och Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund. På lokal nivå behövs dessutom ett omfattande förbere-

delsearbete av kommuner samt församlingar och samfälligheter. I det följande sammanfattas de olika åtgärder som under den aktuella tiden måste vidtas.

8.1 *Centralt förberedelsearbete*

Staten har att under övergångstiden gå igenom den lagstiftning som gäller för begravningsverksamheten. Förslaget innebär nämligen att den nuvarande författningsregleringen måste ändras. Det utkast till begravningslag som utskottet har tagit fram behöver överarbetas. Som under 6.2 har anförts måste den framtida författningsregleringen på området sättas i kraft den 1 juli 1982. Dessutom måste förslag till verkställighetsföreskrifter till lagen arbetas ut. Som utskottet har framhållit under 7.6, 7.7 och 7.8 bör dessutom frågorna om borgerlig begravning, en eventuell samordning mellan begravningsverksamheten och bårhusväsendet samt allmän obligatorisk begravningsförsäkring tas upp till behandling under övergångstiden.

Enligt utskottets förslag kommer Svenska kommunförbundet och Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund att få viktiga funktioner under övergångstiden.

Utskottets förslag förutsätter att de båda förbunden i vissa frågor gemensamt utarbetar anvisningar och rekommendationer för kommunerna samt församlingarna och samfälligheterna. Såsom har anförts under 5.2.1 förutsätter utskottet att förbunden gemensamt utfärdar anvisningar om det beräkningsunderlag som skall ligga till grund för bestämmande av kostnadsersättningen vid övergångstillfället. Som framgår av vad utskottet har anfört under 5.2.6 bör förbunden gemensamt utreda den närmare tekniken för årlig uppräkning av ersättningen med hänsyn till pris- och löneökningar. Förbunden förutsätts vidare bistå kommunerna samt församlingarna och samfälligheterna i deras förberedelsearbete. I den mån parterna på det lokala planet inte kommer överens i vissa frågor får förhandlingar föras centralt av förbunden (5.2.2, 5.7).

För arbetet med olika förberedelsefrågor bör förbunden överväga att gemensamt tillsätta en arbetsgrupp. Denna arbetsgrupp skulle förutom tidigare nämnda uppgifter även kunna fullgöra uppgiften som centralt rådgivningsorgan för övergångsfrågor.

8.2 *Lokalt förberedelsearbete*

På församlingarna och samfälligheterna ankommer att ta ställning till om de önskar fortsätta förvaltningen av de begravningsplatser som de vid övergångstidpunkten har hand om. Av praktiska skäl måste församlingarna och samfälligheterna ge sitt önskemål till känna senast ett år före genomförandet, dvs senast före utgången av år 1982 (6.2).

Många församlingar och samfälligheter redovisar i dag gemensamt kostnader som rör olika verksamhetsgrenar. Sålunda redovisas ofta t ex administrationskostnader för hela verksamheten i en post. Vid en sådan redovisning kan det föreligga svårigheter att utläsa kostnaderna för varje verksamhetsgren. En uppgift för församlingarna och samfälligheterna un-

der övergångstiden är därför att om möjligt införa ett redovisningssystem, där kostnaderna för begravningsverksamheten särredovisas (5.2.1). Under tiden närmast före övergången måste de tre senast tillgängliga boksluten tas fram för att den framtida driftersättningen skall kunna bestämmas. Under 5.2.2 har utskottet pekat på möjligheten att församlingar och samfälligheter i detta hänseende biträds av Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund eller Svenska kommunförbundets revisionskontor. För den ekonomiska regleringen fordras också att församlingar och samfälligheter redan under övergångstiden går igenom de fonder och lån som förekommer för begravningsverksamheten. De fonder som rör hela församlingens eller samfällighetens verksamhet måste fördelas (5.4.1).

Kommunerna har att utnyttja övergångstiden till att förbereda sin organisation och administration för det ansvar som kommer att åläggas dem. Kommunerna kan även utnyttja tiden till att kartlägga tillgången till och behovet av lokaler för jordfästning i annan ordning än svenska kyrkans (7.5).

Kommunerna och församlingarna och samfälligheterna kommer under övergångstiden att gemensamt behöva förbereda en rad frågor som har samband med det ändrade huvudmannaskapet. Utskottet har under 4.3 förordat att ett särskilt samarbetsorgan inrättas i varje kommun. Det är lämpligt att ett samarbete så snart som möjligt kommer till stånd samt att man finner samarbetsformer, som kan gälla även efter genomförandet.

Kommunerna samt församlingarna och samfälligheterna har under övergångstiden att komma överens om driftersättningen. Parterna har vidare att komma överens om i vad mån kommunerna skall överta den verksamhet som inte obligatoriskt skall ingå i den nye huvudmannens ansvar (5.2). Kommunerna samt församlingarna och samfälligheterna bör även inför övergången gemensamt utarbeta reglementen (6.2) och fastställa den ordning enligt vilken vissa förvaltningsåtgärder skall vidtagas (5.3.2). Vidare måste ett samråd komma till stånd i de fall församlingarna och samfälligheterna under övergångstiden vill göra investeringar och hur dessa skall finansieras (5.6 och 5.7).

Bilaga 2:1 Kostnadsundersökningar

1 *Befintligt material*

1.1 Statistiska centralbyråns statistik

Statistiska centralbyrån (SCB) samlar in och sammanställer årligen uppgifter om församlingarnas och samfälligheternas utgifter och inkomster. Av SCB:s statistik kan även utläsas församlingarnas och samfälligheternas direkta utgifter för begravningsverksamheten. År 1974 uppgick dessa till 241,9 milj kr, varav 193,5 milj kr utgjorde driftkostnader. De totala inkomsterna för begravningsverksamheten uppgick samma år till 40,9 milj kr, varav 35,5 milj kr var driftintäkter.

Det finns också statistik från SCB, som har varit tillgänglig för utskottet, av vilken framgår begravningsverksamhetens utgifter och inkomster för vissa delar av landet, som därvid har indelats i s k riksområden. Med utgångspunkt från sistnämnda material för år 1974, har utskottet beräknat bruttodriftkostnaden för begravningsverksamheten per invånare i respektive riksområde, *tabell 1*. Stockholms kommun har inte medtagits, då den borgerliga kommunen i huvudsak handhar begravningsverksamheten. Tabellen visar att kostnaderna per invånare varierar mellan 19:44 och 32:13. Skillnaden mellan högsta och lägsta värde är sålunda omkring 13 kr eller drygt 65 %.

1.2 Kyrkan kostar (SOU 1971:29)

I undersökningen Kyrkan kostar, som utfördes i anslutning till 1968 års beredning om stat och kyrka, gjordes beräkningar av församlingarnas och samfälligheternas kostnader för begravningsverksamheten år 1969 i hela landet. Vidare beräknades bruttodriftkostnaden per invånare dels i hela

Tabell 1 Begravningsverksamhetens bruttodriftkostnader per invånare i olika riksområden enl SCB:s statistik för år 1974

Riksområde	Antal invånare 1974-12-31	Begravnings-kostnaderna brutto mkr	Kostnad per invånare
0 (AB)[a,b]	817 918	15,9	19,44
1 (C, D, E, T, U)	1 399 155	28,9	27,80
2 (F, G, H, I)	765 213	17,6	23,00
3 (K, L)	425 268	9,5	22,34
4 (M)	737 561	23,7	32,13
5 (N, P, R)	894 289	18,0	20,13
6 (O)	713 591	22,6	31,67
7 (S, W, X)	855 395	25,3	29,58
8 (Y, Z)	400 652	11,1	27,70
9 (AC, BD)	496 423	10,4	20,95

[a] Inom parentes anges genom länsbeteckning de län som ingår i resp riksområde.
[b] Stockholms län exklusive Stockholms kommun.

Tabell 2 Församlingarnas bruttoutgifter för begravningsverksamheten i kronor/invånare och efter församlingarnas invånarantal år 1969 (källa: Kyrkan kostar SOU 1971:29, Tabell 4:2)

	Storstadsområden[a]				Skogslän				Övriga områden					Hela riket
Invånarantal	–2 000	2 000–10 000	10 000–30 000	30 000–	–2 000	2 000–10 000	10 000–30 000	30 000–	–500	500–2 000	2 000–10 000	10 000–30 000	30 000–	
Bruttodriftkostnader per invånare	35,52	15,18	14,05	11,38	22,38	23,21	24,98	26,31	36,54	29,89	18,60	21,82	26,83	20,89

[a] Exkl Stockholms kommun.

landet, dels i tre olika regioner, nämligen storstadsområden (Stockholm, Göteborg och Malmö), skogslän (Värmlands och Kopparbergs län samt Norrland) samt övriga områden. I de olika regionerna beräknades kostnaden per invånare efter församlingarnas och samfälligheternas invånarantal.

Av denna undersökning framgår att församlingarnas och samfälligheternas totala utgifter för begravningsverksamheten år 1969 uppgick till 198,3 milj kr varav omkring 167 milj kr var bruttodriftkostnader. Begravningsverksamhetens andel av församlingarnas och samfälligheternas totala utgifter utgjorde 19,8 %.

Undersökningens beräkning av bruttodriftkostnaderna per invånare framgår av *tabell 2*.

Bruttodriftkostnaderna per invånare för hela landet var 20:89 kr. Kostnaderna per invånare i de olika regionerna uppvisade en mycket varierande bild. I storstadsområden[1] sjönk kostnaden per invånare i de större storleksgrupperna, medan förhållandet var det motsatta i skogslän. I övriga områden var kostnaden lägst i församlingar med 2 000–10 000 invånare.

1.3 Utgifter för den kyrkokommunala begravningsverksamheten år 1968 – (SOU 1972:37 bilaga 5)

Ytterligare en undersökning om utgifter för den kyrkokommunala begravningsverksamheten år 1968 gjordes av 1968 års beredning om stat och kyrka. Undersökningen redovisas i bilaga 5 i bilagedelen till betänkandet Samhälle och trossamfund (SOU 1972:37).

I undersökningen togs fram begravningsverksamhetens bruttodriftkostnader per invånare samt begravningsverksamhetens andel av samtliga bruttodriftkostnader efter indelningsgrunden län. Undersökningen visade på betydande skillnader mellan de olika länen. Kostnaderna per invånare varierade mellan en lägsta kostnad om 14:90 kr och en högsta kostnad om 25:60 kr. Begravningsverksamhetens andel av samtliga bruttodriftkostnader varierade mellan 14,6 och 30,4 %. Förhållandena redovisas i *tabell 3*.

2 *Utskottets egen undersökning*

Av det föregående framgår att begravningskostnaderna t ex per invånare uppvisar en splittrad bild. Den statistik som finns och de tidigare undersökningar som har gjorts ger inte möjlighet att mer ingående analysera orsakerna härtill. Det går inte att slå fast hur t ex geografiskt läge, antal invånare, begravningsplatsernas storlek osv påverkar begravningskostnaderna. För att få ett bättre underlag för att bedöma möjligheterna att konstruera ett generellt system för ersättning har utskottet genomfört en begränsad provundersökning avseende begravningsverksamheten.

2.1 Uppläggning och genomförande

I undersökningen ingick 13 församlingar och samfälligheter. Vid urvalet togs så långt möjligt hänsyn till såväl församlingarnas och samfälligheter-

[1] Undersökningen omfattade ej begravningsverksamheten i Stockholms kommun.

Tabell 3 Vissa relationstal avseende begravningsverksamhet inom de olika länen år 1968

Län	Begravningsverksamhetens andel av samtl bruttodriftkostnader, %	Totala bruttodriftkostnader för begravningsverksamhet	
		Per kyrkogårdsförv, kr	Per invånare, kr
Stockholms län	21,8	190 000	15,50
Uppsala län	17,8	49 000	21,00
Södermanlands län	25,0	75 000	25,60
Östergötlands län	22,7	57 000	21,60
Jönköpings län	18,7	46 000	18,20
Kronobergs län	16,1	33 000	15,60
Kalmar län	19,0	44 000	19,40
Gotlands län	14,6	12 000	19,30
Blekinge län	25,4	93 000	20,30
Kristianstads län	18,4	35 000	19,10
Malmöhus län	24,8	79 000	23,80
Hallands län	17,2	37 000	17,20
Göteborgs o Bohus län	30,4	201 000	24,80
Älvsborgs län	20,2	38 000	18,70
Skaraborgs län	17,2	20 000	18,20
Värmlands län	22,1	82 000	25,10
Örebro län	26,0	109 000	22,40
Västmanlands län	24,5	129 000	23,10
Kopparbergs län	23,3	117 000	19,70
Gävleborgs län	21,1	112 000	19,50
Västernorrlands län	19,0	80 000	18,20
Jämtlands län	17,2	42 000	20,50
Västerbottens län	19,9	125 000	18,00
Norrbottens län	17,4	125 000	14,90
Hela riket	21,9	69 000	19,90
Storstadsområden	25,8	219 000	19,00
Skogslän	20,3	91 000	19,40
Övrigt	20,8	46 000	20,60

nas geografiska belägenhet som antal invånare. Urvalet skedde från den grupp enheter som för år 1974 lämnade ekonomisk statistik till SCB. Härigenom har det varit möjligt att göra en jämförelse mellan befintliga uppgifter och utskottets undersökning. De enheter som togs ut för undersökningen var följande: Huddinge kyrkliga samfällighet, Enhörna församling, Västerås kyrkliga samfällighet, Moheda, Ormesberga, Visseltofta, Kvänums, Lysekils, Kungshamns, Filipstads, Undersåkers och Nederkalix församlingar samt Jokkmokks kyrkliga samfällighet. De utvalda enheternas struktur m m framgår av *tabell 4*.

De utvalda enheterna tillställdes omkring 35 frågor av ekonomisk och statistisk natur. Dessutom ställdes särskilda frågor för varje begravningsplats. I undersökningen begärdes bl a uppgifter om begravningsplatsernas ytor, dessas fördelning på allmänna kommunikationsytor, andra allmänna ytor, gravkvarter, antal gravöppningar m m. Vidare begärdes uppgifter om personalkostnadernas fördelning på olika arbetsuppgifter, såsom bisättning, gravsättning, skötsel m m. Syftet var att söka få fram vissa

Tabell 4 Sammanställning över vissa grunduppgifter för år 1974 för de församlingar och samfälligheter som ingått i provundersökningen

Församling/ samfällighet	Kommun	Länsbokstav	Folkmängd	Utdebitering		Begravningsverksamheten		
				Församling	Kommun	Personalkostnader	Övriga driftkostnader	Totala bruttodriftkostnader
						1	2	3
Huddinge	Huddinge	AB	61 422	0,72	21,68	744 576	449 524	1 194 100
Enhörna	Södertälje	AB	1 449	0,95	22,70	31 739	9 188	40 927
Västerås	Västerås	U	118 044	0,95	23,30	3 401 856	779 144	4 181 000
Moheda	Alvesta	G	2 754	1,00	23,30	77 697	6 548	84 245
Ormesberga	Växjö	G	181	1,10	22,75	–	–	1 500
Visseltofta	Osby	L	501	1,05	23,60	27 946	5 942	33 888
Kvänum	Skara	R	1 626	1,00	23,60	29 720	4 775	34 495
Lysekil	Lysekil	O	7 892	1,00	22,60	100 756	50 100	150 856
Kungshamn	Sotenäs	O	2 433	0,55	22,00	107 037	23 611	130 648
Filipstad	Filipstad	S	9 406	0,75	24,00	322 000	204 695	526 695
Undersåker	Åre	Z	2 805	0,90	25,20	89 115	6 530	95 645
Nederkalix	Kalix	BD	15 645	0,75	23,35	281 446	72 789	354 235
Jokkmokk	Jokkmokk	BD	7 666	1,35	23,80	267 370	115 370	382 949

orsaker till de kostnadsskillnader som framkommit vid tidigare undersökningar.

Resultatet av undersökningen får anses vara tillfredsställande i den meningen att undersökningsenheterna lämnade flertalet begärda uppgifter. Det kan emellertid konstateras, att de efterfrågade fördelningarna av främst personalkostnaderna på olika arbetsuppgifter i en del fall vållade svårigheter. Det kan antas att relativt grova schabloner därvid kom till användning. Genom de kontakter som efteråt togs med samtliga undersökningsenheter kunde dessa brister i materialet liksom mer systematiska fel i uppgiftslämnandet så långt möjligt elimineras. De uppgifter som kom fram i undersökningen bör därför vara jämförbara.

Utskottet enades om att bruttodriftkostnaderna borde utgöra grunden för den ersättning som skall utgå. På grund härav gjordes efterföljande beräkningar på grundval av bruttodriftkostnaderna.

Det insamlade materialet systematiserades och bearbetades av utskottet efter kostnad per invånare och med hänsyn till kostnaderna för olika arbetsmoment.

2.1.1 Kostnad per invånare

Enligt den statistik som har redovisats av SCB uppvisar begravningskostnaderna utslagna per invånare stora skillnader mellan olika delar av landet. För att ytterligare undersöka detta förhållande har utskottet använt den på grundval av SCB:s material framtagna genomsnittskostnaden som kalkylerad begravningskostnad för de enheter som ingick i provundersökningen. Den sålunda kalkylerade kostnaden har därefter jämförts med den verkliga kostnaden per invånare. Resultatet av denna jämförelse framgår av *tabell 5*.

Tabell 5 Kalkyl efter framräknad kostnad per inv i vissa riksområden

Församling/ samfällighet	Genomsnitts-kostnad per inv enl SCB:s statistik för resp riksområde	Kalky-lerad kostnad 1 000-tal kronor	Verklig kostnad	Differens Kronor	Differens %
Huddinge	19,44[a]	1 194,0	1 193,9	+ 0,1	
Enhörna	19,44[a]	28,2	40.9	./. 12,7	31,1
Västerås	27,80	3 281,6	3 753,5	./.471,9	12,6
Moheda	23,00	63,3	84,2	./. 20,9	24,8
Ormesberga	23,00	4,2	1,5	+ 2,7	180,0
Visseltofta	22,34	11,2	33,9	./. 22,7	67,0
Kvänum	20,13	32,7	34,5	./. 1,8	5,2
Lysekil	31,67	249,9	150,9	+ 99,0	65,6
Kungshamn	31,67	77,1	130,6	./. 53,5	41,0
Filipstad	29,58	278,2	613,9	./.335,7	54,7
Undersåker	27,70	77,7	95,6	./. 17,9	18,7
Nederkalix	20,95	327,8	354,2	./. 26,4	7,5
Jokkmokk	20,95	160,6	382,9	./.222,3	58,1

[a] Genomsnittskostnaden exkl Stockholms kommun används.

Jämförelsen mellan kalkylerade och verkliga begravningskostnader per invånare för aktuella församlingar och samfälligheter visar stora skillnader för flertalet av undersökningsenheterna. Detta trots att hänsyn till viss del har kunnat tas till enheternas geografiska belägenhet.

2.1.2 Kostnad för olika arbetsmoment

För att om möjligt ta hänsyn till flera faktorer än antal invånare har en annan generell form testats. Denna bygger på de arbetsmoment som utförs inom begravningsverksamheten. Tanken har varit att en generell ersättningsmodell skulle kunna kopplas till de olika arbetsmoment som utförs.

För att pröva denna modell har arbetsuppgifterna inom begravningsverksamheten uppdelats i två kategorier av arbetsuppgifter, nämligen i begravning samt vård och skötsel av begravningsplats. Under dessa har en rad delarbetsuppgifter grupperats. Vidare har för varje begravningsplats den totala arealen uppdelats i andel allmänna ytor utom kommunikationsytor, allmänna kommunikationsytor, gravkvarter, minneslundar och byggnader.

Med ledning av de uppgifter som församlingarna och samfälligheterna har lämnat har kostnaderna delats upp på begravning och vård och skötsel. En genomsnittskostnad för de 13 undersökningsenheterna har därefter framräknats. För begravning har genomsnittskostnaden räknats fram med hänsyn till antalet gravöppningar varvid frekvensen urn- respektive kistgravöppningar vägts in. För vård och skötsel har genomsnittskostnaden räknats fram efter begravningsplatsens yta, varvid hänsyn tagits till ytandelen gravkvarter m m. Övriga kostnader för begravningsverksamheten, t ex driftkostnader för byggnad, har med ledning av

erhållna uppgifter schablonmässigt fördelats på de båda huvudarbetsuppgifterna.

På grundval av de framtagna genomsnittskostnaderna för de olika arbetsmomenten har en kalkylerad bruttodriftkostnad räknats fram för varje enhet. Denna kalkylerade bruttodriftkostnad har därefter jämförts med de verkliga bruttokostnaderna. Jämförelsen och resultatet härav framgår av *tabell 6*. För att få en översiktlig redovisning har i tabellen endast tagits med totalresultatet samt resultatet av de två huvudarbetsuppgifterna. Vid beräkningarna har emellertid övriga moment vägts in.

De resultat som har framkommit visar stora skillnader mellan verkliga och kalkylerade kostnader. Vid beräkningarna har samtliga enheters bruttodriftkostnader använts. Detta innebär att kostnader för drift av krematorier i Huddinge, Västerås och Filipstad har medtagits. Då detta kan ha påverkat resultatet har motsvarande beräkningar gjorts med uteslutande av de enheter som har krematorier. Ett något bättre resultat har erhållits, men skillnaderna mellan verkliga och kalkylerade kostnader har ändå varit stora.

Då såväl mycket stora som mycket små enheter ingår i undersökningen har kunnat misstänkas att särskilda kostnader, t ex administrationskostnader, kan ha förryckt resultatet. Ytterligare beräkningar har därför gjorts, varvid administrationskostnader har uteslutits. Resultatet av beräkningarna framgår av *tabellerna 7 och 8*. I tabell 7 har samtliga enheter medtagits, medan i tabell 8 har uteslutits de enheter som har krematorium. Ett något bättre resultat än vid de tidigare beräkningarna har erhållits. Trots detta varierar resultatet i tabell 7 mellan +66,2% och −25,9%. Om skillnaden anges i kronor skulle enligt kalkylen en enhet erhålla omkring 175 000 kr för hög ersättning, medan en annan skulle erhålla drygt 450 000 kr för låg ersättning, om ett generellt system för ersättning skulle utformas med utgångspunkt från kostnaderna för olika arbetsmoment. I tabell 8 är skillnaderna mindre men varierar trots detta mellan +21,5% och −46,9%. Endast tre av enheterna uppvisar skillnader på mindre än 10% mellan verkliga och kalkylerade kostnader.

Tabell 6 Sammanställning över begravningsverksamhetens verkliga och kalkylerade bruttodriftkostnader för samtliga enheter (1 000-tal kronor)

Församling/ samfällighet	Begravning				Skötsel och vård				Totalt			
	Verklig kostnad	Kalkylerad kostnad	Differens Kronor	Differens %	Verklig kostnad	Kalkylerad kostnad	Differens Kronor	Differens %	Verklig kostnad	Kalkylerad kostnad	Differens Kronor	Differens %
Huddinge	443,9	251,7	./. 192,2	43,3	750,0	553,9	./. 196,1	26,1	1 193,9	805,6	./. 388,3	32,5
Enhörna	3,9	8,1	+ 4,2	107,4	37,0	37,7	+ 0,7	1,8	40,9	45,8	+ 4,9	11,9
Västerås	908,1	941,8	+ 37,7	4,2	2 849,4	2 497,5	./. 351,9	12,3	3 753,5	3 439,3	./. 314,2	8,4
Moheda	24,5	36,4	+ 11,9	48,6	59,7	114,6	+ 54,9	91,9	84,2	151,0	+ 66,8	79,3
Ormesberga	1,0	3,5	+ 2,5	265,4	–	15,4	+ 15,4	–	1,0	18,9	+ 17,9	
Visseltofta	5,9	11,7	+ 5,8	99,9	28,0	34,6	+ 6,6	23,6	33,9	46,3	+ 12,4	36,8
Kvänum	8,0	23,2	+ 15,2	191,3	26,5	50,1	+ 23,6	88,9	34,5	73,3	+ 38,8	112,6
Lysekil	58,7	85,5	+ 26,8	45,6	92,1	160,6	+ 68,5	74,3	150,8	246,1	+ 95,3	63,1
Kungshamn	26,1	39,8	+ 13,7	52,4	104,5	156,8	+ 52,3	50,0	130,6	196,6	+ 66,0	50,5
Filipstad	221,0	189,2	./. 31,8	14,4	392,9	462,5	+ 69,6	17,7	613,9	651,7	+ 37,8	6,2
Undersåker	38,8	52,6	+ 13,8	25,4	56,8	86,4	+ 29,6	52,0	95,6	139,0	+ 43,4	45,3
Nederkalix	113,4	176,2	+ 62,8	55,4	240,9	365,1	+ 124,2	51,5	354,3	541,3	+ 187,0	52,8
Jokkmokk	80,5	110,0	+ 29,5	36,6	302,4	401,4	+ 99,0	32,7	382,9	511,4	+ 128,5	33,5

Tabell 7 Sammanställning över begravningsverksamhetens verkliga och kalkylerade bruttodriftkostnader exklusive administrationskostnader och kostnader för krematorier för samtliga enheter

Församling/ samfällighet	Begravning				Skötsel och vård				Totalt			
	Verklig kostnad	Kalkyl	Differens		Verklig kostnad	Kalkyl	Differens		Verklig kostnad	Kalkyl	Differens	
			Kronor	%			Kronor	%			Kronor	%
Huddinge	127,4	130,4	+ 3,0	2,4	600,5	477,8	./. 122,7	20,4	727,9	608,2	./. 119,7	16,4
Enhörna	3,9	6,5	+ 2,6	66,7	37,0	23,8	./. 13,2	35,7	40,9	30,3	./. 10,6	25,9
Västerås	564,4	425,9	./. 138,5	24,5	2 450,8	2 136,8	./. 314,0	12,8	3 015,2	2 562,7	./. 452,5	15,0
Moheda	24,2	32,5	+ 8,3	34,3	59,1	92,0	+ 32,9	55,7	83,3	124,5	+ 41,2	49,5
Ormesberga	0,5	2,9	+ 2,4	–	–	8,6	+ 8,6	–	0,5	11,5	+ 11,0	–
Visseltofta	5,7	10,1	+ 4,4	77,2	27,2	23,9	./. 3,3	12,1	32,9	34,0	+ 1,1	3,3
Kvänum	8,0	19,5	+ 11,5	143,8	26,5	36,3	+ 9,8	37,0	34,5	55,8	+ 21,3	61,7
Lysekil	50,9	75,0	+ 24,1	47,3	80,0	142,6	+ 62,6	78,3	130,9	217,6	+ 86,7	66,2
Kungshamn	25,8	35,5	+ 9,7	37,6	103,3	142,6	+ 39,3	38,0	129,1	178,1	+ 49,0	38,0
Filipstad	98,9	95,0	./. 3,9	3,9	290,4	386,4	+ 96,0	33,1	389,3	481,4	+ 92,1	23,7
Undersåker	35,2	47,0	+ 11,8	33,5	51,5	78,3	+ 26,8	52,0	86,7	125,3	+ 38,6	44,5
Nederkalix	110,8	156,2	+ 45,4	41,0	193,1	321,9	+ 128,8	66,7	303,9	478,1	+ 174,2	57,3
Jokkmokk	80,5	99,5	+ 19,0	23,6	302,4	351,7	+ 49,3	16,3	382,9	451,2	+ 68,3	17,8

Tabell 8 Sammanställning över begravningsverksamhetens verkliga och kalkylerade bruttodriftkostnader exklusive administrationskostnader för samtliga enheter utom Huddinge, Västerås och Filipstad

Församling/ samfällighet	Begravning				Skötsel och vård				Totalt			
	Verklig kostnad	Kalkyl	Differens		Verklig kostnad	Kalkyl	Differens		Verklig kostnad	Kalkyl	Differens	
			Kronor	%			Kronor	%			Kronor	%
Enhörna	3,9	5,0	+ 1,1	28,2	37,0	16,7	./. 20,3	54,9	40,9	21,7	./. 19,2	46,9
Moheda	24,2	23,0	./. 1,2	5,0	59,1	63,6	+ 4,3	7,6	83,3	86,6	+ 3,3	4,0
Ormesberga	0,5	2,1	+ 1,6	320,0	–	6,4	+ 6,4	–	0,5	8,5	+ 8,0	–
Visseltofta	5,7	7,1	+ 1,4	24,6	27,2	16,4	./. 10,8	39,7	32,9	23,3	./. 9,4	28,6
Kvänum	8,0	14,4	+ 6,4	80,0	26,5	25,4	./. 1,1	4,2	34,5	39,8	+ 5,3	15,4
Lysekil	50,9	54,6	+ 3,7	7,3	80,0	104,5	+ 24,5	30,6	130,9	159,1	+ 28,2	21,5
Kungshamn	25,8	25,2	./. 0,6	2,3	103,3	103,7	+ 0,4	0,4	129,1	128,9	./. 0,2	0,2
Undersåker	35,2	33,3	./. 1,9	5,4	51,5	53,1	+ 1,6	3,1	86,7	86,4	./. 0,3	0,3
Nederkalix	110,8	111,0	+ 0,2	0,2	193,1	241,7	+ 48,6	25,2	303,9	352,7	+ 48,8	16,1
Jokkmokk	80,5	69,4	./. 11,1	13,8	302,4	248,5	./. 53,9	17,8	382,9	317,9	./. 65,0	17,0

Bilaga 2:2 Utkast till begravningslag

Nuvarande lydelse[1]

1 § GL

Begravningsplats är antingen

allmän begravningsplats, varmed förstås *av församling eller annan kommun eller eljest av det allmänna anordnad, behörigen invigd* kyrkogård, annan begravningsplats, urngård, urnhall, urnlund, urnmur, kolumbarium, minneslund eller annan sådan anläggning, eller

enskild begravningsplats, varmed avses plats, som *tillhör annat trossamfund än svenska kyrkan eller ock annan enskild och som behörigen anordnats* för förvaring av avlidnas stoft eller aska eller för utströende av avlidnas aska.

2 § GL

Det åligger *församling eller, om Konungen för särskilt fall så förordnat, borgerlig kommun* att hålla allmän begravningsplats med erforderligt antal gravplatser av vedertagen typ.

[1] Som nuvarande lydelse har angetts de nu gällande bestämmelserna i gravrättslagen (GL) och vissa bestämmelser i jordfästningslagen (JL).

På *Konungens* prövning ankommer, huruvuda och på vilka villkor enskild begravningsplats må anordnas.

Föreslagen lydelse
Om begravningsplats

1 §

Begravningsplats är antingen

allmän begravningsplats, varmed förstås *av kommun eller eljest av det allmänna anordnad* kyrkogård, annan begravningsplats, urngård, urnhall, urnlund, urnmur, kolumbarium, minneslund eller annan sådan anläggning, eller

enskild begravningsplats, varmed avses plats, som *trossamfund eller annan enskild behörigen anordnat* för förvaring av avlidnas stoft eller aska eller för utströende av avlidnas aska.

2 §

Det åligger *kommun* att hålla allmän begravningsplats med erforderligt antal gravplatser av vedertagen typ.

Kommun får uppdraga åt församling av svenska kyrkan eller sammanslutning av sådana församlingar att, med iakttagande av denna lag och med stöd därav meddelade bestämmelser, för kommunen handha förvaltningen av allmän begravningsplats.

På *regeringens* prövning ankommer, huruvida och på vilka villkor enskild begravningsplats må anordnas.

Nuvarande lydelse

Om anläggning, utvidgning eller väsentlig förändring av begravningsplats gäller vad *Konungen* förordnar.

Föreslagen lydelse

3 §

Om anläggning, utvidgning eller väsentlig förändring av begravningsplats gäller vad *regeringen* förordnar.

3 § GL

4 §

Ej må begravningsplats intecknas eller utmätas eller utan länsstyrelsens tillstånd överlåtas eller användas för annat ändamål.

Begravningsplats må ej heller helt eller delvis nedläggas utan att länsstyrelsen förordnat därom. I samband med sådant förordnande må föreskrivas villkor för nedläggandet och för områdets framtida användande.

Vad här stadgas om begravningsplats skall i tillämpliga delar gälla även gravkor.

4 § GL

5 §

Begravningsplats skall hållas i ordnat och värdigt skick, och den helgd skall städse iakttagas som tillkommer de dödas vilorum. Den skall så underhållas och skötas att sanitär olägenhet ej uppstår.

5 § GL

Innehavare av begravningsplats skall låta upprätta gravkarta och föra gravbok i enlighet med vad Konungen förordnar.

6 §

Den som håller begravningsplats skall låta upprätta gravkarta och föra gravbok.

Om begravning

1 § JL

7 §

När någon avlidit bör, såvitt det är möjligt, hans önskan rörande jordfästning och gravsättning iakttagas av den som i egenskap av anhörig eller närstående eller eljest ombesörjer begravningen. Härvid skall särskilt beaktas, om den avlidne givit uttryck åt sin önskan i skriftligt förordnande eller om denna framgår av hans anslutning till visst trossamfund.

2 § JL

Avliden må gravsättas endast på kyrkogård eller annan allmän begravningsplats, som blivit för sådant ändamål behörigen anordnad *och invigd,* eller på enskild begravningsplats. Efter eldbegängelse må dock med askan förfaras på sätt *Konungen* bestämmer.

8 §[2]

Avliden må gravsättas endast på kyrkogård eller annan allmän begravningsplats, som blivit för sådant ändamål behörigen anordnad, eller på enskild begravningsplats. Efter eldbegängelse må dock med askan förfaras på sätt *regeringen* bestämmer.

[2] Bestämmelsen bör ses över med hänsyn till regeringsformen.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

4 § JL 9 §

Rätt till gravsättning på allmän begravningsplats skall ej vara beroende av att den avlidne tillhörde visst trossamfund eller att jordfästning ägt rum eller förrättats i viss ordning.

5 § JL 10 §

Vid jordfästning och gravsättning må intet förekomma som strider mot förrättningens helgd och allvarliga innebörd.

Om gravrätt

6 § GL 11 §

Gravrätt uppkommer, då visst område på allmän begravningsplats upplåtes för jordande av avlidens stoft eller förvaring av avlidens aska.

12 §

Gravrätt upplåtes av kommun eller eljest av det allmänna.

Har kommun med stöd av 2 § andra stycket uppdragit åt annan att förvalta allmän begravningsplats, får kommunen uppdraga åt förvaltaren att på kommunens vägnar upplåta gravrätt samt besluta i frågor och vidtaga åtgärder som ankommer på upplåtare av gravrätt enligt denna lag eller med stöd därav meddelade bestämmelser.

13 §

Till bevis om upplåtelse av gravrätt skall, om det ej av särskilda skäl finnes kunna underlåtas, utfärdas gravbrev.

Avgift för gravrätt skall, om ej annat överenskommes, utgå på en gång.

7 § GL 14 §

Upplåtelse av gravrätt må ske för viss tid, minst femton och högst femtio år, eller för alltid. Upplåtelse för alltid skall dock ej avse längre tid än den, under vilken gravplatsen utgör del av allmän begravningsplats. Har upplåtelsetid ej bestämts, skall upplåtelsen anses hava skett för tjugofem år.

När för viss tid upplåten gravrätt utlöper, äger gravrättsinnehavaren, om gravplatsen är väl vårdad, erhålla förnyad upplåtelse, såframt han

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

anmält sig därtill före upplåtelsetidens utgång och den förnyade upplåtelsen icke medför synnerligt men för begravningsplatsens ändamålsenliga ordnande och skötsel.

8 § GL 15 §

Såsom innehavare av gravrätt anses den, till vilken sådan rätt upplåtits. När gravrättsinnehavaren avlider, övergår rätten i enlighet med vad som må hava blivit förordnat vid upplåtelsen eller genom senare skriftligt förordnande. Föreligger ej sådant förordnande, övergår gravrätten till den avlidnes efterlevande make och arvingar eller den av dem som dessa anmäla såsom gravrättsinnehavare.

Gravrätt må ej överlåtas till annan än närstående eller upplåtaren. I fall då någon ej finnes, till vilken enligt bestämmelserna i första stycket gravrätten övergått, kan överlåtelse ske genom förordnande av upplåtaren.

9 § GL 16 §

Gravrättsinnehavaren äger bestämma vilka som skola gravsättas inom gravplatsen; dock må upplåtaren vägra gravsättning, när det är uppenbart att framställning därom icke överensstämmer med tidigare gravrättsinnehavares önskan eller står i strid med pietetens krav. Äro flera gravrättsinnehavare, och kunna de ej enas, bestämmer upplåtaren angående gravsättningen. Därvid skall, därest de olika meningarna ej kunna sammanjämkas, företräde givas enligt reglerna om arvsrätt, med beaktande dock av att barn har företräde framför barnbarn, föräldrar före syskon och syskon före syskons barn samt att plats i regel bör beredas för makar tillsamman. Vid lika rätt enligt vad nu sagts så ock eljest, när särskilda skäl äro därtill, må beaktas såväl närmare personlig anknytning till dem som senast gravsatts inom gravplatsen eller till orten som ock andra särskilda förhållanden; i annat fall skall, vid lika rätt enligt vad nyss sagts, den som först avlider hava företräde.

Gravöppning må äga rum endast genom upplåtarens försorg.

10 § GL 17 §

Gravplats skall av gravrättsinnehavaren hållas i ordnat och värdigt skick.

Råder å gravplats uppenbar vanvård och avhjälpes den ej inom ett år efter det upplåtaren förelagt gravrättsinnehavaren att sätta gravplatsen i stånd, äger upplåtaren förklara gravrätten förverkad. Föreläggande som nu sagts skall innefatta erinran om den sålunda stadgade påföljden. Är gravrättsinnehavaren ej känd eller vet man ej var han finnes, skall föreläggandet införas i Post- och Inrikes Tidningar och ortstidning; angivna tid av ett år skall i sådant fall räknas från den dag då kungörandet har skett.

Gravrätt må ej förklaras förverkad, om myndighet är ansvarig för gravplatsens vård och underhåll.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

11 § GL 18 §

Om allmän begravningsplats helt eller delvis nedlägges eller gravrättens bibehållande skulle medföra synnerligt men för begravningsplatsens ändamålsenliga ordnande och skötsel, äger länsstyrelsen, ändå att sådant fall ej är för handen som kan medföra förverkande enligt vad i 10 § är stadgat, förordna att gravrätten skall överflyttas till annan plats eller, om det ej kan ske eller gravrättens bibehållande ej begäres av någon rättsinnehavare, att rätten skall upphöra.

12 § GL 19 §

Gravrätt medför även rätt att förse grav med gravvård, därest det ej strider mot vad som är avsett att gälla för den del av begravningsplatsen varom är fråga. Beträffande gravvårds utseende och beskaffenhet samt övriga anordningar på gravplatsen skall iakttagas, vad upplåtaren föreskriver. Upplåtaren må dock icke meddela andra föreskrifter i dessa hänseenden än som påkallas för att tillgodose en god gravkultur.

Sedan gravvård blivit uppsatt, får den ej utan medgivande av upplåtaren bortföras. Sådant medgivande må ej lämnas, med mindre säkerhet vunnits för att icke med gravvården förfares på ovärdigt sätt.

Har gravrätt upphört, skall om bortförande av gravvård eller annan gravöverbyggnad gälla vad i andra stycket är stadgat. Vad som ej är bortfört inom sex månader efter gravrättens upphörande eller, om tvist uppkommit om anordningens bortförande, inom samma tid efter tvistens slutliga avgörande tillfaller upplåtaren. Vill denne från gravplatsen bortföra anordning av konstnärligt eller kulturhistoriskt värde eller eljest av beskaffenhet att böra för framtiden bibehållas, skall den åter uppställas inom begravningsplatsen eller eljest å lämplig därtill avsedd plats; och skall beträffande sådant föremål jämväl iakttagas vad därom är särskilt stadgat. Bortföres eljest gravvård eller annan gravöverbyggnad, skall tillses att med densamma icke förfares på ovärdigt sätt.

13 § GL 20 §

Gravrätt må ej pantsättas eller utmätas. Detsamma skall gälla beträffande gravvård eller annan gravöverbyggnad på allmän eller enskild begravningsplats, så ock i fråga om rätt till gravplats, som upplåtits inom enskild begravningsplats.

14 § GL 21 §[3]

Konungen äger för särskilt fall förordna, att bestämmelserna i *6–12* §§ skola helt eller delvis vara tillämpliga å gravplatser inom enskild begravningsplats.

Regeringen äger för särskilt fall förordna, att bestämmelserna i *11* §, *13–19* §§ skola helt eller delvis vara tillämpliga å gravplatser inom enskild begravningsplats.

[3] Bestämmelsen bör ses över med hänsyn till regeringsformen.

Nuvarande lydelse

15 § GL

Underlåter *innehavare av begravningsplats* att fullgöra sina åligganden enligt denna lag eller med stöd därav meddelade bestämmelser, äger länsstyrelsen vid vite förelägga honom att vidtaga erforderlig rättelse.

Föreslagen lydelse

Särskilda bestämmelser

22 §

Underlåter den som håller begravningsplats att fullgöra sina åligganden enligt denna lag eller med stöd därav meddelade bestämmelser, äger länsstyrelsen vid vite förelägga honom att vidtaga erforderlig rättelse.

Har gravrättsinnehavare försett grav med gravvård eller annan anordning i strid med vad upplåtaren föreskrivit, äger länsstyrelsen, om skäl äro därtill, vid vite förelägga gravrättsinnehavaren att borttaga anordningen. Sådant föreläggande må även eljest meddelas, när synnerliga skäl äro därtill. Efterkommes ej vitesföreläggande, må överexekutor meddela handräckning för anordningens borttagande.

16 § GL

I beslut av myndighet, som förvaltar allmän begravningsplats, må den som beslutet rör söka ändring, om myndigheten
vägrat att upplåta gravrätt eller förnya upplåtelse av gravrätt enligt 7 §,

meddelat beslut i fråga om övergång eller överlåtelse av rätt enligt *8* § eller
angående gravsättning enligt *9* §,
förklarat gravrätt förverkad enligt *10* §,
meddelat beslut angående gravvård eller annan anordning å grav enligt *12* § eller
eljest meddelat beslut om användning av gravplats.

Ändring i myndighetens beslut sökes genom besvär hos länsstyrelsen.

23 §

Talan mot beslut av myndighet eller annan, som förvaltar allmän begravningsplats, föres hos länsstyrelsen genom besvär, om den som förvaltar begravningsplatsen
vägrat att upplåta gravrätt eller förnya upplåtelse av gravrätt enligt *14* §,
meddelat beslut i fråga om övergång eller överlåtelse av rätt
enligt *15* § eller angående gravsättning enligt *16* §,
förklarat gravrätt förverkad enligt *17* §,
meddelat beslut angående gravvård eller annan anordning å grav enligt *19* § eller
eljest meddelat beslut om användning av gravplats.

17 § GL

Talan mot länsstyrelses beslut enligt *11 eller 16* § föres hos kammarrätten genom besvär. I samma

24 §

Talan mot länsstyrelses beslut enligt *18 eller 23* § föres hos kammarrätten genom besvär. I samma

ordning föres talan mot sådant beslut enligt *15* § som ej avser föreläggande för kommun med stöd av första stycket.

I övrigt föres talan mot länsstyrelses beslut enligt denna lag hos *Konungen* genom besvär.

18 § GL

Angående krematorium och eldbegängelse samt förfarandet med aska efter eldbegängelse gäller vad *Konungen* förordnar.

19 § GL

Konungen äger meddela närmare bestämmelser om tillämpningen av denna lag.

ordning föres talan mot sådant beslut enligt *22* § som ej avser föreläggande för kommun med stöd av första stycket.

I övrigt föres talan mot länsstyrelses beslut enligt denna lag hos *regeringen* genom besvär.

25 §[4]

Angående krematorium och eldbegängelse samt förfarandet med aska efter eldbegängelse gäller vad *regeringen* förordnar.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag träder i kraft, såvitt avser punkt 3 övergångsbestämmelserna den 1 juli 1982 och i övrigt den 1 januari 1984, då lagen (1957:585) om jordfästning m m och lagen (1963:537) om gravrätt m m skall upphöra att gälla.

2. Den nya lagen skall i tillämpliga delar lända till efterrättelse även beträffande befintliga begravningsplatser och de upplåtelser av gravplatser som skett före lagens ikraftträdande. Den nya lagen medför dock icke inskränkning i den rätt som vid lagens ikraftträdande jämlikt äldre författningar kan tillkomma innehavare av gravplats i kyrka.

Allmän begravningsplats som vid lagens ikraftträdande hålls av församling eller kyrklig samfällighet skall efter ikraftträdandet hållas av kommun.

3. Uppdrag som avses i 2 § andra stycket och 12 § andra stycket skall lämnas till församling av svenska kyrkan eller sammanslutning av sådana församlingar, som vid lagens ikraftträdande ansvarar för förvaltningen av begravningsplatsen, om församlingen eller sammanslutningen före utgången av år 1982 till kommunen anmäler sin önskan att fullgöra uppdraget.

[4] Bestämmelsen bör ses över med hänsyn till regeringsformen.

4. Vid förvaltningsuppdrag som avses i punkt 3 skall kommunen utge ersättning för de med förvaltningen förenade kostnaderna enligt överenskommelse som träffas med förvaltaren. Kan överenskommelse om ersättning ej träffas, skall frågan hänskjutas till avgörande av skiljemän enligt lagen (1929:145) om skiljemän.

5. Har förvaltningsuppdrag lämnats enligt punkt 3, skall kommunen antaga reglemente för begravningsplatsen upptagande bestämmelser om villkor för upplåtelse och förnyelse av gravrätt, villkor för gravsättning och vård av gravplats samt allmänna föreskrifter om gravvård och andra anordningar på gravplats.

6. Kommun får ej återkalla förvaltningsuppdrag enligt punkt 3 med mindre förvaltaren vid dess fullgörande bryter mot lag eller annan författning eller i väsentlig mån åsidosätter föreskrift i reglemente och rättelse ej sker eller förvaltaren på annat sätt grovt åsidosätter sina skyldigheter mot kommunen. Tvist om återkallelse av förvaltningsuppdrag prövas av länsstyrelsen. Talan mot länsstyrelsens beslut förs hos regeringen genom besvär.

7. (De ytterligare övergångsbestämmelser som behövs, såsom t ex bestämmelser om överföring av fonder och lån från församlingar och samfälligheter till kommun).

Egendomsutskottet

Egendomsutskottet har behandlat frågor rörande den kyrkliga egendomen.

I egendomsutskottets slutliga arbete har deltagit statssekreteraren Fredrik Sterzel, ordförande, f d avdelningschefen Nils Edling och departementsrådet Harald Rangnitt såsom företrädare för staten. Från kyrkans sida har deltagit kontraktsprosten Nils Glimelius och stiftssekreteraren Lennart Stolt. Som sekreterare åt utskottet har tjänstgjort hovrättsassessorn Bo Lövén.

Bilaga 3 Den kyrkliga egendomen

Utarbetad av egendomsutskottet

1 Gällande ordning

Med kyrklig egendom menas sådana förmögenhetstillgångar av fast och lös natur, som med olika rättsgrund disponeras av svenska kyrkan med dess församlingar eller av andra till svenska kyrkan knutna organ.

Till följd av det historiska sambandet mellan staten och kyrkan är en del av egendomen sedan gammalt underkastad särskilda rättsregler till skydd för intresset att tillgångarna bevaras och används för de ändamål, vartill de ursprungligen varit avsedda. Med hänsyftning på de olika rättsregler som gäller brukar denna egendom kallas *specialreglerad kyrklig egendom*. Bland den specialreglerade egendomen ingår den kyrkliga jorden med tillhörande byggnader och lös egendom av olika slag. Den fasta egendomen utgörs av församlingskyrkor och domkyrkor, kyrkogårdar och andra begravningsplatser, prästgårdar, löneboställen, prästlönefondsfastigheter, församlingskyrkornas och domkyrkornas fastigheter, biskopsgårdar samt kyrkofondsfastigheter. Den lösa egendomen utgörs av inventarier, huvudsakligen i församlingskyrkor, domkyrkor och biskopsgårdar. Till den lösa egendomen hör också fonderade medel och kassor, tillhöriga församlingskyrkor och domkyrkor, samt penningmedel, fordringar m m som ingår i prästlönefonder, stifts prästlönejordsfonder och kyrkofonden.

Utöver den specialreglerade kyrkliga egendomen finns andra förmögenhetstillgångar, som på skilda sätt är knutna till den kyrkliga verksamheten. Främst märks den församlingskommunala egendomen, dvs egendom som tillförts församlingarna sedan dessa under 1800-talet kom att framstå som självständiga juridiska personer. För en del av den församlingskommunala egendomen såsom sentida församlingskyrkor och begravningsplatser gäller specialreglering. Den övriga församlingskommunala egendomen, *fri församlingskommunal egendom*, förvaltas och disponeras enligt vanliga kommunalrättsliga principer.

Bland den kyrkliga egendomen märks ytterligare en typ, nämligen *fri stiftelse- och föreningsegendom*. Denna egendom har liksom den fria församlingskommunala egendomen tillkommit under senare tid. Den tjänar skilda ändamål inom kyrkans fria verksamhet. Egendomen har ofta tillförts kyrkan genom donationer eller insamlingar och bildar såsom stiftelse- eller föreningsegendom självständiga förmögenhetsmassor.

Den angivna uppdelningen av den kyrkliga egendomen har samband

med egendomens ursprung och den rättsliga reglering, som gäller beträffande egendomen. En annan indelningsgrund är av ekonomisk natur. Man brukar sålunda vid behandling av den kyrkliga egendomen skilja mellan den kyrkliga *finansförmögenheten* och den kyrkliga *förvaltningsförmögenheten*. Finansförmögenheten utgörs av egendom som normalt ger avkastning. Hit räknas t ex prästgårdar och löneboställen. Förvaltningsförmögenheten är egendom som tjänar kyrkan genom sitt bruksvärde men som inte ger nämnvärd avkastning. Hit räknas församlingskyrkor, domkyrkor, småkyrkor och kapell samt församlingshem m fl liknande lokaler.

Av skäl som utskottet återkommer till är det främst den specialreglerade kyrkliga egendomen som är av intresse i förevarande sammanhang. Den följande framställningen inriktas därför på denna egendom.

1.1 *Den specialreglerade egendomen*

Av det anförda framgår, att man med specialreglerad kyrklig egendom avser den egendom som är underkastad särskilda rättsregler. Den omfattar både kyrklig finansförmögenhet och kyrklig förvaltningsförmögenhet. De rättsliga förhållandena beträffande denna egendom är mycket komplicerade. Detta är främst en följd av den utveckling i faktiskt och rättsligt hänseende som har skett under de många hundra år som merparten av egendomen har tjänat svenska kyrkans ändamål och den detaljerade författningsreglering som har föranletts av dessa förhållanden.

Den följande framställningen avser att belysa den specialreglerade egendomens rättsställning. Framställningen riktar sig till den som inte har specialkunskaper på området och tar sikte på de grunddrag som kan vara av betydelse att känna till för att bedöma utskottets ställningstaganden.

1.1.1 Äganderätt och lagfart

Uppfattningarna om äganderätt till den fasta egendom som på olika sätt tillförts kyrkan allt sedan tiden för den första församlingsbildningen har växlat under tidernas lopp. Fångeshandling saknas i allmänhet. Endast i begränsad utsträckning har rättsliga avgöranden rörande äganderätten förekommit.

Fast egendom, som tillkommit kyrkan såsom prästlöneboställe under medeltiden men om vars uppkomst ingenting annat är känt, anses numera enligt rättspraxis inte ha upplåtits av kronan. Den förutsätts sålunda privaträttsligt tillhöra kyrkliga rättssubjekt. Beträffande fastigheter som tillfallit kyrkan efter reformationen är äganderätten mera oviss. Samma presumtion torde emellertid få uppställas som i fråga om den medeltida egendomen.

Beträffande den mindre del av den kyrkliga jorden som bevisligen upplåtits av kronan råder uppfattningen att kronan inte har överlåtit äganderätten utan endast anvisat egendomen för kyrkligt ändamål. Frågan, huruvida egendomen i sistnämnda fall kan återtas av staten eller är att anse såsom upplåten med beständig besittningsrätt, är föremål för delade meningar. Det kan hävdas, att staten inte kan återta jord som har anslagits av kronan så länge de kyrkliga ändamål består, till vilka jorden har anslagits.

Frågan om äganderätten till den kyrkliga egendomen gäller inte endast om staten eller kyrkan äger viss egendom. Den gäller också vilket kyrkligt subjekt som kan betraktas som ägare till egendomen.

Den nordiska medeltidsrätten betraktade sockenkyrkan som en juridisk person. I dag synes den uppfattningen allmänt ha godtagits att kyrkobyggnaden med tillhörande tomt, dvs kyrkogården, liksom den jord som anvisats till kyrkobyggnadens underhåll inte ägs av församlingen utan av den lokalkyrka, till vilken egendomen är knuten. Kyrkan uppfattas alltså som ett eget rättssubjekt, närmast av stiftelsekaraktär. Denna kyrkostiftelse anses också äga sådan jordegendom som har anskaffats som boställe för församlingsprästen. Vad nu sagts gäller under förutsättning att egendomen har tillfallit kyrkan under medeltiden och inte bevisligen upplåtits av kronan. Reformationen har inte ansetts ändra lokalkyrkans rättsställning. Den kyrkliga jord, som tillkommit under de närmaste århundradena efter reformationen, anses sålunda också tillhöra lokalkyrkan såsom ett särskilt rättssubjekt. Först sedan församlingen vunnit rättslig ställning som juridisk person har den kunnat inträda som jordägare. Detta anses ha blivit fallet med landsbygdsförsamlingar år 1817 och med stadsförsamlingar senast år 1843. Äganderätten till kyrka eller boställsjord som har anskaffats senare kan alltså tillkomma församling. Även pastorat eller annan kyrklig samfällighet kan äga sådan jord.

Alla domkyrkor härrör från sådan tid att de i likhet med de äldre församlingskyrkorna är att anse som juridiska personer. De är alltså ägare till kyrkobyggnad med tomt. Vissa domkyrkor äger också andra fastigheter. Andra kyrkliga rättssubjekt som kan vara ägare till kyrklig jord är stiftens prästlönejordsfonder. Kyrkofonden kan också uppfattas som juridisk person och som sådan framstå som ägare till kyrklig egendom.

Sammanfattningsvis kan alltså sägas att äganderätten till annan kyrklig jord än den som har anslagits av kronan företer en mycket splittrad bild. Detta gäller i än högre grad lagfartsförhållandena. I det enskilda fallet kan det vara svårt att fastställa vilket kyrkligt subjekt som formellt skall betraktas som ägare till en viss fastighet.

Mot bakgrunden av vad nu sagts skall här lämnas en summarisk översikt över nuvarande rättsläge i fråga om äganderätt och lagfart beträffande olika slag av kyrklig jord.

De äldre *församlingskyrkorna,* liksom *domkyrkorna,* anses såsom nämnts i egenskap av stiftelser äga såväl kyrkobyggnad med tomt som fastigheter vilkas avkastning går till kyrkans underhåll. Detta fastighetsbestånd har till största delen inte varit föremål för lagfart. Emellertid har fastighetsförsäljningsmedel under senare år kunnat användas för inköp av nya fastigheter. Dessa har då regelmässigt lagfarits för vederbörande kyrka.

I senare tid tillkomna församlingskyrkor, som inte utgör stiftelser utan betraktas som församlingskommunal egendom, torde ofta ha lagfarits för församling. Det kan ibland vara svårt att avgöra om en församlingskyrka hör till den ena eller andra kategorien.

Andra *begravningsplatser* än sådana som ligger på kyrkans tomt (kyrkogård) och äganderättsligt följer denna innehas i allmänhet av församling eller kyrklig samfällighet med äganderätt eller nyttjanderätt. Det är t ex vanligt att begravningsplats har anlagts på löneboställsmark som upplåtits till församlingen med nyttjanderätt.

Av det äldre beståndet av *löneboställen* tillhör en del staten – huvudsakligen av Karl XI anslagna komministerboställen – medan den övervägande delen anses tillhöra kyrkostiftelsen i den församling där bostället ligger. Undantagsvis har boställen – i senare tid – anskaffats av eller donerats till församling eller pastorat, som då är ägare. Om en fastighet har förvärvats för fondmedel som influtit vid försäljning av boställsmark, anses äganderätten till den nya fastigheten bero på vem som ägt den sålda marken. Under senare år har fastigheter i stor utsträckning anskaffats för fondmedel som härrör från flera äldre boställen i samma pastorat men inte nödvändigtvis i samma församling. Äganderätten är därför i många fall blandad.

De fastigheter som tillhör det äldre boställsbeståndet har inte varit föremål för lagfart. Församlings- eller pastoratsägda boställen har regelmässigt lagfarits för församlingen eller pastoratet. Boställen som inköpts för fondmedel brukade t o m år 1942 – oavsett från vilket boställe fondmedlen kom – lagfaras för kronan. Med stöd av föreskrift i lagen (1942:232) ang användande i vissa fall av prästlönefond m m, vilken lag gällde åren 1943–1971, har lagfart i motsvarande situationer meddelats för det pastorat eller den samfällighet som förvaltade medlen. Så sker alltjämt, fastän stöd i författning numera saknas.

I fråga om *prästgårdar* kan man skilja mellan två kategorier nämligen sådana som anlagts på löneboställen och sådana som direkt anskaffats för att utgöra bostad åt präst. Prästgårdar av det förra slaget redovisas inte som särskilda fastigheter i jordregistret utom i de fall där prästgårdsområdet avstyckats t ex i samband med försäljning av boställsmark. Äganderättsligt och i fråga om lagfart skiljer sig dessa prästgårdar inte från de boställen som de anlagts på. Prästgårdar av det senare slaget – i allmänhet i tätortsförsamlingar – redovisas som särskilda fastigheter och ägs ofta av församling eller pastorat, sällan av staten. Lagfart kan ha meddelats för ägaren. En prästgård, som genom indragning av prästtjänst eller eljest har blivit övertalig, övergår till att bli löneboställe, oavsett om den hör till den ena eller den andra kategorien.

Prästlönefondsfastigheter är fastigheter som inköpts för stifts prästlönejordsfonder, dvs fonder som bildats av markförsäljningsmedel (prästlönefonder) från flera pastorat. Institutet stifts prästlönejordsfond inrättades genom lagen ang användande i vissa fall av prästlönefond m m. Enligt 3 § i denna lag kunde prästlönejordsfond förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter samt inför domstol och annan myndighet söka, kära och svara. Förvärv av fastighet för medel från stifts prästlönejordsfond skulle enligt 4 § ske för fondens räkning. Stifts prästlönejordsfond var alltså enligt denna lag konstruerad som en juridisk person, närmast av stiftelsekaraktär. Det är ovisst om lagstiftaren tänkt sig att flera sådana rättssubjekt skulle kunna finnas i samma stift. I allmänhet torde dock anses att ett särskilt rättssubjekt bildas varje gång prästlönefondsmedel från en pastoratsgrupp med ny sammansättning används för förvärv av prästlönefondsfastighet. 1942 års lag upphävdes genom lagen (1970:939) om förvaltning av kyrklig jord. Denna lag innehåller i 27 § vissa stadganden om prästlönejordsfond och prästlönefondsfastighet. Om fondens rättsliga ställning sägs ingenting. I praktiken har även efter ikraftträdandet av 1970 års lag

lagfart meddelats för prästlönejordsfond.

Flera av *biskopsgårdarna* anses tillhöra staten. En del av dessa är även lagfarna för K M:t och kronan medan några saknar lagfart. Beträffande vissa biskopsgårdar är rättsläget mera osäkert. I enstaka fall förekommer utan tvekan kyrklig äganderätt, t ex i Lund, där biskopsgården ägs av domkyrkan.

Kyrkofondsfastigheter (tidigare allmänna kyrkohemman, biskopshemman och klockarhemman) är av olika ursprung men torde till större delen ha anslagits av kronan. I senare tid inköpta kyrkofondsfastigheter har vanligen lagfarits för ''kronan för kyrkofondens räkning''.

1.1.2 Rättsregler

Beträffande förvaltning, disposition och kontroll över den specialreglerade kyrkliga egendomen, och då särskilt beträffande den kyrkliga jorden, gäller ett invecklat system av rättsregler. Regler om den kyrkliga jorden återfinns i 1686 års kyrkolag samt i lagen (1970:939) om förvaltning av kyrklig jord och lagen (1970:940) om kyrkliga kostnader, båda antagna i de former som gäller för stiftande av kyrkolag. Till förvaltningslagen och kostnadslagen hör tillämpningsförordningar (1971:860 och 861). I sammanhanget kan också nämnas prästerskapets privilegier.

För kyrkobyggnad och dess inventarier finns grundläggande regler i 1686 års kyrkolag samt därutöver speciella bestämmelser i andra författningar. Här kan nämnas lag (1909:55) angående byggnad och underhåll av kyrka med vad därtill hörer så ock av särskild sockenstuva samt lag (1968:738) med vissa bestämmelser om godkännande av kyrkobyggnad. Kungörelsen (1920:744) med föreskrifter rörande det offentliga byggnadsväsendet gäller även för kyrkobyggnader. Upplåtelse av kyrka regleras i lagen (1963:501) om upplåtande av kyrkorum i vissa fall. Nämnda lagar är av kyrkolags natur. Beträffande inventarierna finns förordningen (1942:929) angående vården av vissa kyrkliga inventarier. I fråga om användande av kyrkokassas medel gäller ett särskilt utfärdat cirkulär (1886:75).

Väsentliga regler i lagstiftningen utgör bestämmelserna om hur kyrklig jord kan försäljas. I princip krävs samtycke av riksdag och kyrkomöte. Genom lagen om förvaltning av kyrklig jord har dock generellt bemyndigande givits regeringen att under vissa villkor medge försäljning. Beslutanderätten kan delegeras till kammarkollegiet eller stiftsnämnd. Särskilda bestämmelser gäller för de s k halländska kyrkohemmanen och för vissa kyrkolägenheter i Skåne, Halland och Blekinge. Medgivande enligt lagen om förvaltning av kyrklig jord kan lämnas då samhällsnyttan på vissa i lagen närmare angivna sätt främjas eller då sådan jord på grund av särskilda omständigheter inte lämpligen bör bibehållas för sitt ändamål. De medel, som inflyter vid försäljning av kyrklig jord, skall fonderas och avkastningen användas för att tillgodose det ändamål, till vilket jorden har varit anslagen. Som en följd av principen att den kyrkliga egendomen inte fritt får säljas får egendomen inte heller belastas med gäld.

Karakteristiskt för lagstiftningen om kyrklig egendom är de detaljerade bestämmelserna om förvaltningen av egendomen. Bestämmelserna är

delvis olika för de olika typerna av egendom. Utskottet återkommer till förvaltningsbestämmelserna i samband med den följande framställningen rörande de olika egendomsslagen.

1.2 *De olika egendomsslagens förvaltning*

Förfoganderätten över den kyrkliga egendomen och förvaltningen av egendomen är i allmänhet inte beroende av frågan vem äganderätten i privaträttslig mening kan tänkas tillkomma. Exempelvis kan ett löneboställe förvaltas av pastoratet, som tillgodogör sig avkastningen för prästens avlöning, oavsett om bostället tillhör staten, kyrkostiftelse eller församling. Som ett rättesnöre för förvaltning av all inkomstgivande kyrklig egendom gäller att förvaltningen skall inriktas på att egendomens avkastningsförmåga tillgodogörs på ekonomiskt bästa sätt.

1.2.1 Kyrkobyggnader

I varje församling finns i regel en kyrka som har karaktären av församlingskyrka, antingen av ålder eller genom godkännande av Kungl Maj:t (regeringen). Dessutom kan i församlingen finnas andra kyrkobyggnader, såsom kapell och stadsdelskyrkor.

Kyrkorna vårdas och förvaltas i princip av församlingarna själva. I den mån kyrkokassans tillgångar och övriga tillgängliga medel inte förslår bestrids kostnaderna genom församlingsskatten. För uppförande samt för mera betydande ombyggnad av kyrka erfordras tillstånd av riksantikvarien. Utan tillstånd av regeringen får kyrka inte heller rivas eller flyttas eller tagas i bruk för annat ändamål. Vidare finns bestämmelser, genom vilka kyrkorna tillförsäkras skydd från kulturhistorisk synpunkt.

1.2.2 Begravningsplatser

Begravningsplatserna kan vara allmänna eller enskilda. De enskilda begravningsplatserna tillhör annat trossamfund än svenska kyrkan eller någon enskild. Med allmän begravningsplats förstås av församling eller annan kommun eller eljest av det allmänna anordnad begravningsplats. Allmänna begravningsplatser är antingen belägna i anslutning till kyrkobyggnaderna, kyrkogårdar, eller friliggande. Det finns omkring 2 650 kyrkogårdar och 650 friliggande begravningsplatser. Hållande av allmän begravningsplats åligger församling eller, om regeringen för särskilt fall så förordnar, borgerlig kommun. Regler om begravningsplats finns bl a i lagen (1963:537) om gravrätt m m och i kungörelsen (1963:540) om begravningsplatser och gravar m m.

1.2.3 Församlingskyrkas fastigheter

Församlingskyrkas fastigheter, dvs fastigheter vars avkastning disponeras för församlingskyrkas behov, förekommer främst i de förutvarande danska landskapen Skåne, Halland och Blekinge. Lokalkyrkans dispositionsrätt till en del av dessa fastigheter är inskränkt därigenom att fastigheter-

na antingen har upplåtits till prästerskapet eller skall innehas och brukas under visst hemman mot avgift (landgille) till kyrkan. De övriga fastigheterna disponeras av lokalkyrkan och förvaltas i princip enligt församlingsstyrelselagens regler. Bestämmelser om förvaltningen har lämnats i författningarna om förvaltning av kyrklig jord.

1.2.4 Församlingskyrkas lösa egendom

Till församlingskyrkas lösa egendom är främst att hänföra församlingskyrkans fastighetsfond, kyrkokassan och kyrkoinventarierna. Fastighetsfonden utgörs av medel som influtit vid försäljning av församlingskyrkans fastighet. Avkastningen får användas för församlingskyrkans behov. I kyrkokassan ingår bl a avkastningen från fast egendom, en del gåvo- och donationsmedel samt vissa kollekter. Kassan förvaltas av kyrkorådet, och församlingen äger enligt de bestämmelser som har meddelats i 1886 års cirkulär om användande av kyrkokassas medel i huvudsak själv besluta om dess användande för kyrkans behov och ändamål. Till kyrkoinventarier räknas åtskilliga i kyrka, gravkor eller andra kyrkans hus eller förvaringsrum befintliga föremål. Enligt kungörelsen angående vården av vissa kyrkliga inventarier får inventarierna inte utan regeringens tillstånd överlåtas. De får inte heller utan vidare flyttas eller repareras.

1.2.5 Löneboställen och prästgårdar

Löneboställen härrör huvudsakligen från jordbruksfastigheter som församlingsprästerna (kyrkoherdar och komministrar) under äldre avlöningssystem innehaft på lön. Genom 1910 års prästlönereform avskildes i regel på dessa fastigheter ett särskilt område med erforderliga åbyggnader, prästgården, såsom tjänstebostad åt prästen. Återstoden bildade löneboställe.

Såväl prästgård som löneboställe förvaltas av pastorat eller av kyrklig samfällighet som omfattar flera pastorat. Enligt lagen om förvaltning av kyrklig jord skall pastorat fullgöra de skyldigheter, som enligt lag eller särskild författning åligger fastighetsägare. På prästgård befintliga hus skall underhållas och vid behov nybyggas av pastoratet. För förmånen av tjänstebostad i prästgård betalar prästen hyra till pastoratet.

Förvaltningen av löneboställes jordbruk och av prästgård skall stå under uppsikt av boställsnämnd. Någon principiell gränslinje mellan förvaltning och uppsikt är inte genomförd. Sålunda bestämmer boställsnämnden arrendevillkoren vid utarrendering av löneboställe. Löneboställes skog förvaltas av stiftsnämnd. Består ett boställe av både jordbruksmark och skogsmark, är förvaltningen sålunda delad mellan pastoratet och stiftsnämnden.

Prästgård disponeras såsom tjänstebostad åt ordinarie präst i pastoratet. Enligt lagen om kyrkliga kostnader används avkastningen av löneboställe till avlönande av pastoratets präster och kyrkomusiker. Uppkommer överskott, skall detta enligt vissa bestämmelser överföras till kyrkofonden.

1.2.6 Prästlönefonder och stifts prästlönejordsfond

Prästlönefonderna har huvudsakligen bildats av medel, som influtit vid försäljning av boställsjord. Fonderna förvaltas av pastoraten. Avkastningen används för bestridande av utgifterna för präst- och kyrkomusikerlönerna. Fondmedel kan enligt vissa regler få användas till inköp av fastighet eller till värdebeständig rationalisering av fastighet.

Medel tillhörande prästlönefonder från flera pastorat kan överföras till en särskild av stiftsnämnden förvaltad fond, benämnd stifts prästlönejordsfond. Denna är avsedd att användas för inköp av fastighet. Sådan inköpt fastighet kallas stifts prästlönefondsfastighet och förvaltas av stiftsnämnden. Behållen avkastning tillfaller, efter fördelning enligt särskilda grunder, de pastorat som tillskjutit köpeskillingen ur sina prästlönefonder. Prästlönefondsfastigheter förekommer endast i vissa stift.

1.2.7 Kyrkomusikerlönetillgångar

Tidigare var med vissa klockar- och organisttjänster förenad rätt till boställsjord. Genom 1938 års s k klockarboställslag (1938:732) har denna rätt avvecklats. I de allra flesta fallen har bostället övertagits av vederbörande församling med äganderätt och fri dispositionsrätt. En mindre grupp förhållandevis stora och värdefulla boställen har överförts till kyrkofonden som klockarhemman, numera kallade kyrkofondsfastigheter. De förvaltas av stiftsnämnden. I vederlag har församlingen respektive kyrkofonden iklätt sig ansvar för det på visst sätt fastställda kapitalvärdet av fastigheten – boställskapitalet – samt skyldighet att till pastoratet erlägga den s k boställsräntan. Räntan bestäms efter boställskapitalets realvärde.

1.2.8 Domkyrkor

I varje stift finns en domkyrka, som är både stiftskyrka och församlingskyrka. Därutöver finns domkyrkor i Kalmar och Mariestad. Dessa har emellertid inte ställningen av stiftskyrka utan är uteslutande församlingskyrkor. I det följande avses med domkyrka endast de 13 stiftskyrkorna.

Sju av domkyrkorna har varit stiftskyrkor redan under den katolska tiden. Dessa "äldre" domkyrkor förvaltas av särskilda styrelser eller domkyrkoråd i anslutning till bestämmelser i 1686 års kyrkolag. För förvaltningen gäller av regeringen fastställda utgifts- och inkomststater. Flertalet av de "yngre" domkyrkorna förvaltas av domkyrkoförsamlingarna, i princip enligt församlingsstyrelselagens regler. Till såväl äldre som yngre domkyrkor med undantag av kyrkorna i Lund, Luleå och Stockholm utgår årliga statsanslag såsom ersättning för till staten indragna domkyrkotunnor och annat kronotionde. Utöver dessa årliga anslag har statsmakterna ofta beviljat särskilda anslag till ombyggnad av äldre domkyrkor.

1.2.9 Domkyrkas egendom.

Domkyrkornas fastigheter förvaltas av stiftsnämnd. Lunds domkyrkas fastigheter förvaltas dock av domkyrkorådet. Bestämmelser om förvaltningen har lämnats i författningarna om förvaltning av kyrklig jord.

Domkyrkas lösa egendom utgörs främst av domkyrkans fastighetsfond och kassa samt inventarier i domkyrkan. Egendomen förvaltas av domkyrkans förvaltare.

1.2.10 Biskopsgårdar och biskopshemman

I varje stift utom Visby finns biskopsgård som utgör hyresfri tjänstebostad åt biskopen. För Visby stift, där biskopen också är kyrkoherde, gäller särskilda bestämmelser om biskopens tjänstebostad.

Dessutom finns i vissa stift fastigheter som tidigare har varit anvisade för biskopens avlöning men vilkas avkastning numera ingår till kyrkofonden. Dessa fastigheter kallades efter indragningen biskopshemman. De innefattas nu under beteckningen kyrkofondsfastigheter.

Såväl biskopsgårdarna som de till kyrkofonden indragna fastigheterna förvaltas i regel av stiftsnämnden.

1.2.11 Allmänna kyrkohemman

Allmänna kyrkohemman kallades tidigare sådana fastigheter, som med stöd av 1862 års prästlöneförordning frånskilts viss prästerlig tjänst och vars avkastning inlevererades till kyrkofonden. Fastigheterna betecknas numera kyrkofondsfastigheter. De förvaltas av stiftsnämnd.

1.2.12 Kyrkofonden

Kyrkofonden intar en central ställning inom den kyrkliga ekonomin. Den förvaltas av kammarkollegiet. Dess huvudsakliga uppgift är att fungera som en skatteutjämningsfond för pastoraten i vad angår dessas kostnader för avlönande av präster och kyrkomusiker. Till dessa kostnader skall pastorat i första hand använda nettoavkastningen (80 % av vinsten) av sina präst- och kyrkomusikerlönetillgångar, dvs löneboställen, prästlönefonder, eventuella andelar i stiftets prästlönejordsfond och prästlönefondsfastigheter samt det s k boställskapitalet. Om nettoavkastningen är så stor att det blir överskott, skall pastoratet inleverera överskottet till kyrkofonden. I den mån nettoavkastningen inte förslår för bestridande av lönekostnaderna utdebiteras för ändamålet viss församlingsavgift, och om ytterligare medel erfordras erhålles tillskott ur kyrkofonden. Dessa tillskott är kyrkofondens största utgiftspost. Fondens viktigaste inkomstkälla är den s k allmänna kyrkoavgiften, som uttages av varje pastorat med ett av regeringen för varje år fastställt öretal för skattekrona. Därjämte ingår till kyrkofonden, jämte vissa andra inkomster, avkastningen av de här ovan nämnda kyrkofondsfastigheterna (tidigare klockarhemman, biskopshemman och allmänna kyrkohemman).

2 Bakgrunden

2.1 *1968 års beredning om stat och kyrka*

1968 års beredning om stat och kyrka föreslog att svenska kyrkan även vid en relationsändring liksom hittills skulle ha tillgång till den kyrkliga egendomen. Därmed avsåg beredningen att svenska kyrkan på samma sätt som nu skulle disponera över kyrkor och övriga tillgångar för den verksamhet till vilken egendomen är ändamålsbestämd. Någon förändring av gällande äganderättsförhållanden ansågs inte nödvändig.

Med hänsyn till den specialreglerade kyrkliga egendomens historiska bakgrund föreslog beredningen att intresset av att tillgångarna bibehölls och användes för kyrkligt ändamål skulle skyddas genom lagstiftning. I denna borde finnas regler om viss statlig prövning av försäljning av fast egendom och om kapitalplacering. Lagstiftningens närmare innehåll borde utredas genom statens försorg under den s k förberedelseperioden. Enligt beredningen kunde det diskuteras om härutöver behövdes vissa yttersta garantier för att egendomen – om ändamålen på grund av framtida, ej förutsebara förändringar inte längre existerar – skulle kunna tillföras det kollektiv som ursprungligen varit kyrkans territoriella underlag, nämligen kommunen. Enligt beredningens mening förelåg en sådan situation dock inte så länge svenska kyrkan hade sin territoriella församlingskaraktär och sin folkkyrkostruktur.

Enligt beredningens synsätt innebar den föreslagna relationsändringen mellan staten och svenska kyrkan för de olika slagen av kyrklig egendom rättsligt sett följande.

Den fria stiftelse- och föreningsegendomen berördes inte utan förblev i de nuvarande rättssubjektens ägo. Eventuellt behövdes beslut om permutation av vissa bestämmelser i fråga om stiftelser med hänsyn till att dessa är anknutna till svenska kyrkan i dess nuvarande form.

Behandlingen av den församlingskommunala egendomen, både den fria och den specialreglerade, var enligt beredningen avhängig av identitetsfrågans lösning. Som en konsekvens av att beredningen ansåg identitet föreligga mellan nuvarande församlingar och de lokala enheterna i den nya kyrkoorganisationen fann den naturligt att dessa ''nya'' rättssubjekt övertog de församlingskommunala tillgångarna och skulderna den dag då relationsförändringen skedde. Eventuellt borde detta komma till uttryck i lag eller annan författning. Det borde hänskjutas till kyrkan själv att bestämma formerna för handhavandet av den specialreglerade församlingskommunala egendomen.

Den kyrkostiftelseägda egendomen ägs av församlingskyrkor eller domkyrkor som stiftelser. Denna egendom är till stor del bunden till ändamål som består, även om svenska kyrkan organisatoriskt frigörs från stat och kommun. Enligt beredningen borde en relationsförändring inte medföra någon ändring beträffande äganderätten till denna egendom. Det borde ankomma på kyrkan själv att bestämma vilka organ som skulle företräda kyrkostiftelserna och hur dessa skulle förvaltas. 1970 års lagstiftning om förvaltning av kyrklig jord borde enligt beredningen kunna utgöra en god utgångspunkt vid utarbetandet av regler för förvaltningen.

Kronoanslagens ändamålsbundenhet ledde enligt beredningens mening till att det inte tedde sig nödvändigt att till kyrkliga rättssubjekt överföra äganderätten för att tillgodose ändamålet med anslagen. Beredningen föreslog därför att äganderätten till kronoanslagen också fortsättningsvis skulle tillkomma staten och att rättssubjekt inom svenska kyrkan liksom nu skulle ha besittningsrätt till dem. Eventuellt fordrades lagstiftningsåtgärder härför. Formerna för förvaltningen av kronoanslagen borde bestämmas av kyrkan själv.

Beträffande kyrkofondens tillgångar föreslog beredningen inte någon förändring av ägandeförhållandena. Till följd av ändamålsbundenheten föreslogs att fondens tillgångar även i fortsättningen skulle få disponeras av svenska kyrkan. Förslag om kyrkofondens förvaltning borde utarbetas under förberedelseperioden.

2.2 *Remissyttrandena*

Det övervägande antalet remissinstanser som yttrat sig i egendomsfrågan var kritiskt inställda till beredningens förslag. Kritiken följde olika linjer. En huvudinvändning var att svenska kyrkan eller dess organ borde ha tillförsäkrats full äganderätt antingen till all den egendom som den f n förfogar över eller till vissa slag av denna egendom. Ibland uttrycktes en kritisk inställning till beredningens syn på äganderättsproblemet och förordades att de nya rättssubjekten skulle få samma rätt till egendomen som nuvarande församlingar. En del instanser hävdade att äganderätten till den kyrkliga egendomen borde klarläggas eller fastställas före ett principbeslut i egendomsfrågan. Även andra skäl anfördes. Det framhölls sålunda att de av beredningen antydda förutsättningarna för kyrkans tillgång till egendomen – territoriell församlingskaraktär, folkkyrkostruktur – inte hade närmare preciserats. Inte heller hade beredningen angett av vem det skulle konstateras, om dessa förutsättningar inte uppfylldes, eller hur det i så fall skulle förfaras med egendomen. Riktlinjer för förvaltningen av egendomen saknades också. Ytterligare hävdades att förslaget var behäftat med så stora oklarheter att det inte kunde läggas till grund för ett principbeslut i egendomsfrågan, varför ytterligare utredning var nödvändig före ett ställningstagande. Ofta grep de nämnda invändningarna in i varandra.

2.3 *Överläggningarnas inriktning*

När överläggningarna i stat–kyrka frågan inleddes i februari 1975 konstaterades från statens sida, att osäkerhet råder om staten eller något till den kyrkliga verksamheten knutet subjekt är ägare till en del av den kyrkliga egendomen. Denna ordning kunde enligt statens mening redan i dag framstå som besvärande. I ett läge när kyrkan framträder med andra relationer till staten kan en sådan ordning inte anses acceptabel. Den skulle innebära en från skilda synpunkter olycklig administrativ belastning för framtiden. En sådan belastning skulle också uppkomma om det inte för framtiden klarades ut vilket kyrkligt rättssubjekt som i förhållande till utomstående äger råda över egendomen. Enligt vad staten framhöll

var det därför ofrånkomligt att åtminstone i någon utsträckning gå igenom den kyrkliga egendomen och diskutera sig fram till en från skilda synpunkter lämplig ordning.

En fråga som enligt staten hade nära samband med det anförda var i vilka former det skall säkerställas att den kyrkliga egendomen bevaras för det kyrkliga ändamålet. Denna fråga ansåg staten betydelsefull.

Enligt statens mening behövde den närmare innebörden av beredningens förslag övervägas. Målsättningen måste därvid vara att kyrkan i ett fritt läge skall ha samma möjligheter som i nuläget att utnyttja den kyrkliga egendomen. De lösningar man kommer fram till måste ge utrymme för rationell förvaltning av den kyrkliga finansförmögenheten. Likaså måste man enligt statens mening se till att kulturhistoriskt värdefulla kyrkobyggnader kan bevaras för framtiden.

Vid de inledande överläggningarna uppnåddes enighet om att de angivna synpunkterna borde kunna ligga till grund för ytterligare bearbetning av de olika frågor som rör den kyrkliga egendomen.

3 Allmänna överväganden

Utskottets arbete är inriktat på att den kyrkliga egendomen liksom nu skall stå till svenska kyrkans förfogande. Det ankommer sålunda inte på utskottet att göra någon självständig värdering i denna fråga. Utskottet skall behandla de tekniska frågor som har samband med den angivna ordningen. Grundläggande målsättning är att den lösning som tas fram tryggar egendomens bestånd för avsedda ändamål, slår vakt om de kulturhistoriska värden som är knutna till en stor del av den kyrkliga förvaltningsförmögenheten samt medger att den kyrkliga finansförmögenheten utnyttjas rationellt.

Av grundläggande betydelse för utskottets arbete är frågan om svenska kyrkans framtida organisation. Överläggningarna mellan staten och kyrkan utgår från att kyrkan själv skall finna och utarbeta de organisatoriska formerna för den framtida verksamheten. Det förslag, som i detta hänseende har utarbetats av de kyrkliga företrädarna, innebär att trossamfundet svenska kyrkan som sådant liksom församlingar, samfälligheter och stift blir självständiga rättssubjekt till vilka rättigheter och skyldigheter rörande den kyrkliga egendomen kan knytas. Förslaget innebär också att kyrkan blir demokratiskt uppbyggd med ett representativt beslutande organ på varje plan. Redan däri ser utskottet en betydelsefull garanti för egendomens bestånd. Utskottet räknar med att samhällets och den framtida kyrkans intresse att skydda och bevara kulturhistoriskt värdefull egendom kommer att i allt väsentligt sammanfalla.

Med utgångspunkt i den ordning, som nu gäller i fråga om den kyrkliga egendomen, har utskottet funnit anledning att skilja mellan olika typer av egendom. Utskottet skiljer mellan fri församlingskommunal egendom, fri stiftelse- och föreningsegendom samt specialreglerad kyrklig egendom.

3.1 *Den fria församlingskommunala egendomen*

Med fri församlingskommunal egendom menar utskottet sådan församlingskommunal egendom, som inte är specialreglerad. Det är fråga om fast och lös egendom, som förvaltas och disponeras enligt vanliga kommunalrättsliga principer.

I likhet med vad 1968 års beredning om stat och kyrka förutsatte utgår utskottet från att den fria församlingskommunala egendomen kommer att förbli de framtida församlingarnas och samfälligheternas egendom och att någon bestående författningsreglering av denna egendom inte är påkallad. De bestämmelser, som kan behövas om egendomens förvaltning, betraktar utskottet som en intern kyrklig angelägenhet. I sammanhanget bör emellertid framhållas att det kan behövas vissa författningsbestämmelser rörande själva övertagandet av den fria församlingskommunala egendomen. I författning måste också regleras frågan om de nuvarande församlingarnas och samfälligheternas rättigheter och skyldigheter, såsom t ex frågan om ansvaret för skulder. De nu angivna frågorna är av övergångsnatur och tas upp till särskild behandling under överläggningarna mellan staten och kyrkan.

3.2 *Den fria stiftelse- och föreningsegendomen*

Den fria stiftelse- och föreningsegendomen tillhör redan i dag bestämda rättssubjekt i form av stiftelser eller föreningar. För dess förvaltning gäller inte specialreglering utan vanliga civilrättsliga regler.

Utskottet anser att det för den här ifrågavarande egendomen inte krävs någon särskild författningsreglering vid en relationsändring. I vissa fall kan emellertid permutation av stiftelse bli aktuell. Frågan är beroende av stiftelseurkundens innehåll. Initiativ till permutation får i förekommande fall tas av stiftelsens förvaltare. Eventuellt kan finnas anledning för stiftsstyrelsen eller annat kyrkligt organ att övervaka att så sker. Frågan får emellertid betraktas som en inomkyrklig angelägenhet. Utöver det nu anförda berörs alltså den fria stiftelse- och föreningsegendomen inte av att relationerna mellan staten och kyrkan ändras.

3.3 *Den specialreglerade kyrkliga egendomen*

Med specialreglerad kyrklig egendom åsyftar utskottet den egendom som är kringgärdad med särskilda rättsregler till skydd för att egendomen bevaras och används för de ändamål, vartill den ursprungligen har varit avsedd. Det är i huvudsak fråga om egendom, som av ålder har disponerats för kyrkliga ändamål. Viss församlingskommunal egendom såsom sentida församlingskyrkor och begravningsplatser räknas emellertid också till denna typ av egendom.

3.3.1 Äganderättsfrågan

Av redogörelsen under 1.1 framgår, att äganderättsförhållandena beträffande den specialreglerade kyrkliga egendomen är synnerligen komplice-

rade. Även om det är möjligt att slå fast vissa grundläggande principer för bedömning av äganderättsfrågan är det i praktiken förenat med svårigheter att tillämpa dessa principer i enskilda fall. Särskilt beträffande den kyrkliga jorden kan det ibland krävas rättshistoriska utredningar för att fastställa rättsläget. Den oklarhet som således finns rörande äganderätten till en del av den specialreglerade kyrkliga egendomen gäller inte endast frågan om staten eller något kyrkligt organ är ägare till ett bestämt objekt utan också frågan om vilket kyrkligt organ, som formellt skall betraktas som ägare.

1968 års beredning om stat och kyrka ansåg det inte nödvändigt med någon förändring av gällande äganderättsförhållanden vid ändrade relationer mellan staten och kyrkan. Beredningens ståndpunkt möttes av kritik vid remissbehandlingen. Bl a hävdades att beredningens förslag var behäftat med så stora oklarheter att det inte kunde läggas till grund för principbeslut i frågan.

I likhet med vad beredningen synes ha åsyftat anser utskottet att frågan om äganderätten till den specialreglerade kyrkliga egendomen är av underordnad betydelse. Begreppet äganderätt är i själva verket endast en samlande beteckning för de olika rättigheter som rättsordningen tillägger det rättssubjekt, till vilket egendomen är knuten. Genom den detaljerade författningsregleringen av den ifrågavarande egendomen är de befogenheter, som normalt tillkommer en ägare, avsevärt inskränkta. Äganderättsfrågan har därigenom mindre intresse än frågan om vem som rent faktiskt förvaltar egendomen och därmed äger förfoga över den. Frågan om äganderätten till den specialreglerade egendomen kan ändå inte lämnas obeaktad. Från praktiska synpunkter måste det oklara rättsläge, som gäller beträffande en del av egendomen, på något sätt klaras ut om det vid ändrade relationer mellan staten och kyrkan skall vara möjligt att utnyttja egendomen rationellt och tillgodose allmänna krav på rättstrygghet och god ordning.

Den omständigheten att äganderätts- och lagfartsförhållandena för kyrklig jord företer en brokig bild medför för närvarande sällan några svårigheter i praktiken eftersom de förfoganden som kan komma i fråga är noga reglerade i författning. En köpare av boställsjord får sålunda normalt utan vidare lagfart på ett köpebrev som i författningsenlig ordning har utfärdats av stiftsnämnd. För att lagfart skall meddelas för den som efter en relationsändring förvärvar kyrklig jord kommer däremot med all säkerhet att krävas att säljaren har lagfart. Kravet på lagfart blir också aktuellt om man vill öppna möjligheten att belåna kyrklig jord. Det bör bl a därför vara angeläget att tillse att lagfart meddelas på all kyrklig jord och att detta sker efter enhetliga linjer.

En grundläggande tanke i nya jordabalken är att fastighetsböckernas uppgifter om lagfart skall stå i överensstämmelse med det verkliga rättsförhållandet. Till uppgifterna i de offentliga registren knyts också betydelsefulla rättsverkningar för enskilda, t ex möjligheten till s k godtrosförvärv. Enligt utskottets mening kräver hänsynen till enskildas rättssäkerhet att lagfartsförhållandena rörande den kyrkliga egendomen ordnas upp i samband med relationsändringen. Det kan inte godtas att medborgarna har ett sämre rättsskydd när de förvärvar fast egendom av något

kyrkligt subjekt än när de förvärvar egendom av annan.

Om man ser framåt är det önskvärt att åstadkomma en sådan ordning att strukturrationalisering av egendomen inte i onödan försvåras. Det är därför angeläget att få äganderättsförhållandena för kyrklig jord, framförallt boställsjorden och prästlönefondsfastigheterna, förenklade. Därigenom kan undvikas den administrativa belastning som de oklara rättsliga förhållandena rörande den fasta egendomen kan innebära. Från fastighetsbildnings- och registreringssynpunkt är en förenkling också ett allmänt intresse.

Av det anförda framgår, att äganderättsförhållandena beträffande den specialreglerade fasta egendomen bör klaras ut i samband med relationsändringen så att äganderätten till varje enskilt objekt kan tilläggas ett bestämt rättssubjekt, som kan erhålla lagfart på egendomen. Såsom utskottet tidigare har framhållit är det främst från denna synpunkt som äganderättsfrågan är av betydelse. När det gäller att finna de rättsliga formerna för kyrkans framtida disposition över egendomen träder i förgrunden frågan om hur förvaltningen av egendomen faktiskt är anordnad och den därmed sammanhängande frågan om förfogandet över egendomen.

3.3.2 Förvaltning och ändamålsbestämning

Såsom utskottet har framhållit vid behandling av gällande ordning är förvaltningen av den specialreglerade kyrkliga egendomen i allmänhet inte beroende av vem äganderätten i privaträttslig mening kan tänkas tillkomma. Förvaltningsuppgifter ankommer på församlingar, pastorat och andra samfälligheter, boställsnämnder, stiftsnämnder, särskilda styrelser samt statliga organ. Ofta är förvaltningsuppgifterna delade mellan olika organ. Sålunda förvaltas t ex löneboställenas jordbruksmark av pastoraten medan skogsmarken förvaltas av stiftsnämnderna.

Förvaltningen av egendomen präglas av en detaljerad författningsreglering, som huvudsakligen avser att säkerställa att egendomen utnyttjas och bevaras för det avsedda ändamålet. Enligt utskottets mening finns det inte anledning för samhället att ingripa med en detaljreglering rörande förvaltningen av den kyrkliga egendomen när relationerna mellan staten och kyrkan ändras. Detta följer redan av den grundläggande tanken med ändrade relationer mellan staten och kyrkan. Genom en demokratisk uppbyggnad av den framtida kyrkan skapas också garantier för egendomens bestånd. På det hela taget kan det sålunda endast bli fråga om att staten vid relationsändringen skall tillhandahålla vissa allmänna regler som behövs för att säkerställa det ändamål, vartill egendomen har blivit anslagen. Därutöver kan behövas vissa regler för att trygga de kulturhistoriska värden som är förbundna med en stor del av egendomen. De mera detaljerade förvaltningsbestämmelser, som ytterligare kan behövas, får kyrkan själv besluta om i demokratisk ordning.

Utskottet fäster vikt vid att det för framtiden skapas ett fullgott rättsskydd för den ändamålsbundna egendomen. Den egendom, som av ålder har varit knuten till svenska kyrkan, måste säkerställas för kommande generationer och framgent kunna tjäna de kyrkliga ändamål, för vilka

egendomen ursprungligen har varit avsedd. Den normala rättsliga formen för att tillgodose ett skyddsintresse av detta slag är *stiftelsebildning*.

En del av den specialreglerade egendomen har redan karaktär av stiftelseegendom, nämligen de gamla församlingskyrkorna och domkyrkorna med deras gods. Även den egendom som inte ingår i kyrkostiftelse har genom ändamålsbundenheten och regleringen av förvaltning och disposition starka drag av stiftelseegendom. Utskottet anser därför att det ligger nära till hands att undersöka om stiftelseinstitutet kan utgöra den rättsliga grund på vilken den specialreglerade egendomen kan ställas till kyrkans förfogande.

3.4 *Stiftelsebildning för den specialreglerade kyrkliga egendomen*

3.4.1 Stiftelseinstitutet

För att säkerställa att egendom under en längre tid kommer att tjäna ett bestämt ändamål kan egendomen anslås till det ifrågavarande ändamålet utan att den samtidigt överförs till någon person eller till något annat redan bestående rättssubjekt. Rättsordningen betraktar själva den inrättning som därigenom har uppkommit såsom ett självständigt rättssubjekt. Det kallas för stiftelse. I det följande redovisar utskottet grunddragen av stiftelseinstitutet enligt gällande rätt. En utförligare framställning finns i *bilaga 3:1*.

I Sverige finns inte någon fullständig lagstiftning om stiftelser. Genom domstolarnas praxis har emellertid utvecklats bestämda rättsregler i olika avseenden. Denna oskrivna rätt kompletteras av en särskild lag (1929:116) om tillsyn över stiftelser. Lagen innehåller bestämmelser om att vissa stiftelser med allmännyttigt ändamål skall stå under offentlig tillsyn.

En stiftelse uppkommer genom att egendom skiljs från stiftarens eller stiftarnas förmögenhet och förs över till stiftelsen. Det krävs emellertid därutöver att stiftaren har bestämt det ändamål, som egendomen skall tjäna. Ofta brukar stiftare dessutom lämna föreskrifter om egendomens förvaltning och disposition i en särskilt upprättad stiftelseurkund.

Stiftelsen är på samma sätt som aktiebolaget eller föreningen en juridisk person och företräds vid rättshandlingar av förvaltaren. Denne är skyldig att ha hand om stiftelsens förvaltning med tillbörlig omsorg och i enlighet med föreskrifterna i stiftelseurkunden. Missvård av stiftelsens angelägenheter kan föranleda att domstol förordnar om annan förvaltning. Den som har deltagit i förvaltningen kan också bli skadeståndsskyldig gentemot stiftelsen.

För vissa stiftelser med allmännyttigt ändamål finns en offentlig tillsyn över förvaltningen anordnad genom länsstyrelsen i det län, där stiftelsens förvaltning utövas. Tillsynen syftar till att slå vakt om att stiftelseegendomen kommer det bestämda ändamålet till godo. Från tillsynen är undantagna stiftelser som redan står under nöjaktig tillsyn och stiftelser för vilka stiftaren har föreskrivit, att tillsyn i stället skall anordnas på annat sätt.

En stiftelsebildning är normalt oföränderlig och utan någon tidsbe-

gränsning. Stiftelsens förvaltare kan inte ändra stiftelseändamålet med mindre detta uttryckligen har medgivits i stiftelseurkunden. Olika omständigheter kan emellertid medföra att det är omöjligt eller stridande mot stiftarens syfte att tillämpa de ursprungliga föreskrifterna. På ansökan kan i sådant fall regeringen besluta om ändringar rörande stiftelseändamålet och dettas fullgörande. En sådan åtgärd kallas permutation och är numera för stiftelser av enskild karaktär reglerad i permutationslagen (1972:205).

Stiftelseinstitutet är föremål för översyn genom en av regeringen år 1975 tillsatt utredning, stiftelseutredningen (Ju 1975:01). Enligt utredningens direktiv syftar översynen bl a till att undersöka om stiftelseinstitutet skall förbehållas ändamål som främjar ett allmänt intresse och om samhället bör få möjlighet till insyn i stiftelsernas verksamhet i de fall när insynsfrågan inte redan är ordnad på ett tillfredsställande sätt. En del frågor om bildande och förvaltning av stiftelse omfattas också av utredningens uppdrag.

3.4.2 Förslag till lösning

Utskottet anser att stiftelseinstitutet kan tillgodose de intressen som från skilda synpunkter är knutna till den specialreglerade kyrkliga egendomen.

Stiftelseformen gör det möjligt att garantera att egendomen kommer de ändamål till godo för vilka den har varit avsedd. Samtidigt kan åstadkommas en förvaltning av egendomen som svarar mot vad som nu gäller.

Genom att stiftelse utgör ett särskilt rättssubjekt är den själv ägare till den egendom som ingår i stiftelsen och kan följaktligen få lagfart på fast egendom. Stiftelseformen gör det därför möjligt att ordna upp de oklara rättsförhållanden som gäller rörande en del av den specialreglerade egendomen och för framtiden åstadkomma en lämplig och för rationell förvaltning önskvärd ordning.

De bestämmelser om förvaltning av egendomen, som kan behövas för att trygga dess bestånd, kan meddelas i stiftelseurkunder vid stiftelsebildningen. Härigenom kan egendomen beredas ett grundläggande skydd till förmån för avsedda kyrkliga ändamål, samtidigt som samhällets intresse av att bevara de kulturhistoriska värden som egendomen har kan tillgodoses. Utskottet förutsätter att egendomen vid sidan av det skydd som stiftelsekonstruktionen kan ge från sistnämnda synpunkt kommer att vara underkastad de allmänna författningsbestämmelser som anses erforderliga. Utskottet återkommer till denna fråga i kapitel 5.

På grund av det anförda föreslår utskottet att den specialreglerade kyrkliga egendomen allt efter det ändamål den är avsedd att tjäna förs samman till förmögenhetsmassor i form av stiftelser, vilka förvaltas och disponeras av kyrkliga organ motsvarande dem som förvaltar den aktuella egendomen i dag.

3.4.3 Uppbyggnaden av stiftelser

Stiftelsekonstruktionen förutsätter att varje stiftelse är ägare av den egendom som stiftelsen omfattar. När egendomen redan tillhör kyrklig

stiftelse, exempelvis en medeltida församlingskyrka, kan det behövas ett beslut av permutationskaraktär för att den nya stiftelsen skall bli ägare. I andra fall krävs att äganderätten överförs på den nya stiftelsen. Såsom utskottet tidigare har framhållit, är överföringen betingad av att egendomen för framtiden skall kunna bevaras för sitt ändamål och disponeras av kyrkan på samma sätt som nu. Meningen med stiftelsebildningen är också att ordna upp de komplicerade äganderättsfrågorna och för framtiden skapa rättsliga förutsättningar för en rationell förvaltning. Åtgärden att föra över egendomen till stiftelser är sålunda mera av formell än av saklig innebörd.

Avsikten är att en särskild stiftelse skall bildas av egendom som tjänar visst ändamål. I varje församling t ex bildas en stiftelse för församlingskyrkas ändamål. Avgörande för vilken egendom som skall hänföras till viss stiftelse bör i princip vara hur egendomen faktiskt disponeras och förvaltas vid tiden för stiftelsebildningen. Några äganderättsutredningar bör det inte bli fråga om. Man bör helt inrikta sig på att med utgångspunkt i rådande faktiska förhållanden skapa en ändamålsenlig och rättsligt klar ordning för framtiden.

För varje stiftelse skall gälla en stiftelseurkund, som anger stiftelsens ändamål och vem som skall förvalta stiftelsen. I stiftelseurkunden tas vidare in de föreskrifter som behövs om förvaltning och om disposition av stiftelsens avkastning. Utskottet utgår från att regleringen av dessa frågor bör ske i nära anslutning till vad som nu gäller. Därvid torde man i stort sett kunna begränsa sig till att i stiftelseurkunden ta in föreskrifter som motsvarar tillämpliga bestämmelser i de nu gällande lagarna om förvaltning av kyrklig jord och om kyrkliga kostnader. I urkunden kan kyrkan ges möjlighet att själv svara för den detaljreglering som därutöver behövs. Härigenom blir det lättare att anpassa reglerna till rådande förhållanden och därmed skapa goda förutsättningar för en rationell förvaltning.

Huvudsyftet med stiftelsebildningen bör vara att egendomen bevaras för avsedda ändamål. För ändring av ändamålen krävs sålunda i princip permutation genom beslut av statliga organ. Emellertid bör av praktiska skäl viss flexibilitet vara inbyggd i stiftelsekonstruktionen. Det bör vara möjligt att utan en tyngande procedur jämka stiftelsernas förvaltning efter sådana ändrade förhållanden som ändring av församlings- och pastoratsindelning. Prövningen av nu avsedda frågor bör därför inte ankomma på statligt organ utan på kyrkans högsta beslutande organ.

3.4.4 Olika stiftelser

Vissa regler, framförallt reglerna om egendomens förvaltning och dispositionen av avkastningen, måste vid stiftelsebildningen utformas olika allteftter de ändamål som egendomen tjänar. Av praktiska skäl bör en typindelning av stiftelserna ske på så sätt att enhetliga regler kan fastställas för alla stiftelser inom en och samma stiftelsetyp. Med den utgångspunkten har utskottet funnit att följande fem stiftelsetyper bör uppställas.

Till en första grupp kan hänföras sådan egendom som är avsedd för gudstjänsthållning i församlingarna, nämligen församlingskyrkor med in-

ventarier, och vidare egendom som är avsedd för underhåll av dessa kyrkor. Denna typ av stiftelse kallas i det följande *kyrkostiftelse*.

I varje pastorat finns egendom vars avkastning är avsedd till avlöning av församlingspräst (löneboställen, prästlönefonder). Därjämte finns i allmänhet prästgård för en eller flera av församlingsprästerna. Denna egendom, som med visst undantag (boställsskog) förvaltas av pastoratet, bör hänföras till en enda stiftelsetyp, förslagsvis benämnd *boställsstiftelse*.

En grupp av egendom, vars avkastning är avsedd att efter vissa fördelningsnormer användas för avlöning av församlingspräster i flera pastorat men som förvaltas av stiftsnämnd, utgörs av prästlönefondsfastigheter och stifts prästlönejordsfonder. Dessa tillgångar bör bilda en särskild typ av stiftelse, förslagsvis kallad *prästlönejordsstiftelse*.

Av de 13 domkyrkorna bör åtminstone de i särskild ordning förvaltade domkyrkorna i Uppsala, Linköping, Skara, Strängnäs, Västerås, Växjö och Lund hänföras till en särskild typ av stiftelse, här benämnd *domkyrkostiftelse*. Även övriga domkyrkor, av vilka flertalet förvaltas av församling, bör enligt utskottets mening hänföras till denna stiftelsetyp. Till domkyrkostiftelse hänförs domkyrkans inventarier samt egendom som är avsedd för domkyrkans underhåll.

Till kyrkofonden inflyter avkastningen av viss fast egendom, de s k kyrkofondsfastigheterna. Dessa fastigheter utgör en från den kyrkliga egendomen i övrigt klart avskild grupp och bör sammanföras till en särskild stiftelse, *kyrkofondsstiftelse*. Hit bör också föras vissa medel ur kyrkofonden. Skäl talar för att även biskopsgårdarna med inventarier förs till denna stiftelse.

En fördelning av egendomen på dessa fem stiftelsetyper medför att det kommer att finnas omkring 2 550 kyrkostiftelser, omkring 1 000 boställsstiftelser, högst 13 prästlönejordsstiftelser, 13 domkyrkostiftelser och en kyrkofondsstiftelse.

3.5 *Stiftelseurkunder*

För att konkretisera förslaget om stiftelsebildning har utskottet utarbetat normalförslag till stiftelseurkunder för de olika typerna av stiftelser. Förslagen skall inte betraktas som slutgiltiga. Utskottet förutsätter att urkunderna överarbetas i samband med den genomgång av gällande kyrklig lagstiftning som krävs före relationsändringen. Förslagen till urkunder redovisas som *bilagor 3:2–6*.

Utskottet har sökt utforma urkunderna så att de ger erforderligt skydd för egendomens bibehållande till förmån för de olika stiftelseändamålen utan att onödigtvis binda förvaltningen genom detaljföreskrifter. Till stiftelseurkunderna har i enlighet härmed överförts huvuddragen av gällande lagstiftning på området, medan det förutsätts, att den reglering i övrigt som kan behövas, får genomföras i form av en internt kyrklig normgivning. På åtskilliga punkter i urkunderna hänvisas sålunda till tillämpningsföreskrifter som kyrkomötet meddelar.

Målsättningen för utskottet har varit att såvitt möjligt undvika andra ändringar mot vad som nu gäller än sådana som är av redaktionell

karaktär. På några punkter innehåller dock stiftelseurkunderna nyheter som har samband med själva relationsändringen. Sålunda har i urkunderna intagits regler om belåning av stiftelseegendom.

Uppbyggnaden av urkunderna är i princip densamma för alla stiftelsetyperna. Efter vissa inledande bestämmelser följer särskilda avdelningar om förvaltning, avhändelse av egendom, tillsyn, besvär samt ändring av stiftelseurkund. För boställsstiftelse och prästlönejordsstiftelse tillkommer en avdelning om överföring av medel. Några besvärsbestämmelser har inte medtagits i urkunden för kyrkofondsstiftelse.

3.5.1 Inledande bestämmelser

I varje stiftelseurkund anges att stiftelsen har grundats enligt beslut av riksdagen efter medverkan av svenska kyrkan med dess församlingar. Stiftelsebildningen förutsätter att gällande författningsreglering rörande kyrkans egendom upphävs med iakttagande av den konstitutionella ordning som gäller i fråga om författningar av olika valör. Frågan om kyrkans medverkan vid beslutet om stiftelsebildning lämnas öppen i stiftelseurkunderna. Till denna fråga återkommer utskottet i kapitel 5.

Vidare anges i stiftelseurkunderna de grunder efter vilka egendomen har sammanförts till viss stiftelsetyp. En genomgående princip för alla stiftelsetyper är här att egendomens faktiska disposition vid tidpunkten för stiftelsebildningen skall vara avgörande och att någon utredning om äldre förhållanden sålunda normalt inte skall behöva företas.

Stiftelsernas namn och omfattningen av den egendom som ingår i varje särskild stiftelse skall framgå av stiftelseurkunderna. Avsikten är att i varje urkund skall hänvisas till en bilaga som redovisar egendomen. Skulle det längre fram visa sig att exempelvis en fastighet, som rätteligen skulle tillhöra viss stiftelse, inte har medtagits i förteckningen över stiftelsens egendom, bör det åligga stiftelsens förvaltare att tillse att fastigheten tillförs stiftelsen.

I de inledande bestämmelserna anges vidare för varje stiftelse vem som skall vara förvaltare. Förvaltaren företräder stiftelsen utom i vissa i stiftelseurkunderna särskilt angivna fall, nämligen dels vid rättshandling mellan förvaltaren och stiftelsen, dels när fråga uppkommer om skadeståndstalan mot förvaltaren dels ock i ärende angående permutation av stiftelseurkunden. I likhet med vad som gäller nu krävs dessutom för vissa speciella förvaltningsåtgärder medverkan från annat kyrkligt organ.

3.5.2 Förvaltning

I urkunderna har sammanförts vissa regler om fonderingsskyldighet och om förvaltningens inriktning. Fonderingsskyldigheten åsyftar inte att fondmedlen skall utgöra en från stiftelsen fristående förmögenhetsmassa utan att vissa bestämmelser skall iakttas om placering och användning av medlen. Det är här fråga om regler som i allt väsentligt stämmer överens med den reglering som finns för närvarande.

I församlingsstyrelselagen har meddelats bestämmelser om räkenskaper och vad därmed sammanhänger. Dessa bestämmelser har tillämpning

också på den nuvarande förvaltningen av kyrklig egendom. För de nybildade stiftelserna kommer däremot inte att föreligga bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen (1976:125) annat än i den mån stiftelserna kan sägas utöva näringsverksamhet. Stiftelserna avses bli undantagna från länsstyrelsens tillsyn enligt lagen om tillsyn över stiftelser och därmed också från sådan bokföringsskyldighet som föreskrivs i sistnämnda lag. Utskottet anser att det bör föreligga skyldighet för stiftelserna att föra böcker oavsett om de bedriver näring eller ej. Därför har i stiftelseurkunderna intagits vissa bestämmelser om bokföringsskyldighet. I fråga om revision av stiftelseförvaltningen föreslås gälla de föreskrifter som kyrkomötet kommer att meddela. Utskottet förutsätter att sådana föreskrifter meddelas före relationsändringen.

Det föreslås att förvaltaren skall hålla en ordnad samling av vissa handlingar som rör stiftelsen. Denna urkundssamling bör enligt utskottets mening innehålla dels grundläggande urkunder rörande stiftelsen, dels sådana kompletterande förvaltningsbestämmelser som kan komma att meddelas, i första hand av kyrkomötet. Däremot är inte avsikten att rena förvaltningsbeslut skall föras dit.

Av naturliga skäl kan vad nu sagts inte gälla redan arkiverade handlingar utan endast handlingar som tillkommer vid stiftelsebildningen och därefter. Tidigare tillkomna arkivalier rörande stiftelseegendomen utgör offentliga handlingar och måste som sådana vara tillgängliga för forskning även i fortsättningen. De kan inte heller brytas ut ur de arkivserier de nu tillhör. Utskottet förutsätter att dessa handlingar övergångsvis kommer att liksom hittills förvaltas av församlingar och andra kyrkliga organ, i den mån de inte överlämnats till arkivmyndighet. Skulle förvaltaren av en stiftelse i särskilt fall behöva ta del av en sådan äldre handling, kan detta ske hos den som förvarar handlingen, eventuellt genom beställning av kopia.

I fråga om förvaltning av den inkomstgivande fasta egendomen samt placering och användning av medel innehåller stiftelseurkunderna regler motsvarande huvuddragen av vad som gäller enligt författningarna om förvaltning av kyrklig jord. Med inkomstgivande egendom avses här egendom som är ägnad att ge avkastning, dvs vad som brukar betecknas som finansförmögenhet.

Vid placering av medel skall beaktas att erforderlig trygghet finns för tillgångarnas bestånd och skälig avkastning erhålls. Fast egendom skall liksom nu förvaltas så att dess avkastningsförmåga tillgodogörs på ekonomiskt bästa sätt. De kyrkliga företrädarna i utskottet har framhållit, att den restriktivitet som i dag gäller i fråga om placering av medel och förvärv av fast egendom gör det svårt att uppfylla de angivna kraven och att det därför är önskvärt med större frihet. Utskottets arbete är inriktat på att anpassa de nuvarande reglerna till den av utskottet förordade ordningen utan någon självständig prövning av de olika reglerna. Den aktualiserade frågan bör övervägas under det fortsatta arbete, som utskottets förslag förutsätter.

För närvarande är möjligheten att placera kyrkliga fondmedel i aktier maximerad till en fjärdedel av varje fonds totala belopp. Eftersom fonderna inte omfattar fastigheter, skall hänsyn inte tas till fastigheternas

värde. Om stiftelser bildas enligt utskottets förslag, skulle det vara logiskt att ställa aktieplaceringsmöjligheten i relation till värdet av stiftelsens samlade tillgångar, vari även fastigheterna ingår. Utskottet har emellertid inte ansett sig i detta sammanhang böra föreslå någon ändring emot vad som nu gäller.

Kyrklig egendom kan i nuvarande läge inte utnyttjas som kreditobjekt annat än i samband med förvärv av redan belånade fastigheter. Utskottet förutsätter att relationsändringen kommer att göra det önskvärt att en belåningsmöjlighet öppnas. I stiftelseurkunderna anges under vilka förutsättningar en stiftelse enligt utskottets mening bör få belastas med skuld. Dessa förutsättningar ansluter nära till vad som gäller om försäljning av fast egendom. För belåning krävs särskilt tillstånd av kyrkligt organ. Lån får upptas endast mot säkerhet i stiftelsens inkomstgivande fasta egendom och för vissa typer av ändamål. Skuldbelastningen får inte bli så hög att stiftelsens bestånd kan äventyras. Motivet för dessa restriktioner är detsamma som för stiftelsebildningen överhuvud, nämligen att stiftelseförmögenheten skall bevaras för framtiden.

3.5.3 Avhändelse av egendom

I fråga om avhändelse av stiftelsernas fasta egendom innehåller urkunderna regler som nära ansluter till vad som nu gäller enligt lagen om förvaltning av kyrklig jord. För de typer av stiftelser där skyddsvärda inventarier kan förekomma ges regler om avhändelse och vissa andra förfoganden motsvarande bestämmelserna i kungörelsen om vården av vissa kyrkliga inventarier.

3.5.4 Tillsyn

Enligt lagen om tillsyn över stiftelser står allmännyttiga stiftelser under tillsyn av länsstyrelse. Stiftaren kan emellertid vid stiftelsebildningen föreskriva att stiftelsen skall vara undantagen från sådan tillsyn. Enligt utskottets mening bör de nya stiftelserna för den kyrkliga egendomen undantas från länsstyrelsens tillsyn. I stället bör det anordnas tillsyn genom kyrkans egen försorg. Den demokratiska uppbyggnaden av kyrkan med därav följande möjlighet till insyn måste anses ge tillräckliga garantier i detta hänseende. Utskottet föreslår sålunda att det i urkunderna tas in bestämmelser om tillsyn genom kyrkligt organ i stället för genom länsstyrelse.

I urkunderna har införts en bestämmelse om att tillsynsorganet i vissa situationer kan för stiftelsens räkning föra skadeståndstalan mot förvaltaren. Enligt 7 § lagen om tillsyn över stiftelser kan domstol, om förvaltaren av en stiftelse gör sig skyldig till uppenbar missvård av stiftelsens angelägenheter, förordna om annan förvaltning av stiftelsen. Denna bestämmelse torde formellt bli tillämplig även på de kyrkliga stiftelserna. Utskottet har emellertid ansett det riktigast att genom föreskrift i stiftelseurkunderna öppna en möjlighet att i internt kyrklig ordning besluta om annan förvaltning i dessa situationer, förutsatt att förvaltarens förfarande äventyrar stiftelsens bestånd.

3.5.5 Besvär

Utskottet anser att förvaltarna av de nya stiftelserna bör ha sådan ställning, att de liksom stiftelseförvaltare i allmänhet handlar helt på eget ansvar. I princip bör deras beslut sålunda inte kunna överklagas. Endast för två stiftelsetyper, nämligen prästlönejordsstiftelse och domkyrkostiftelse, har i stiftelseurkunderna intagits en bestämmelse som för visst fall möjliggör överprövning av förvaltarens beslut genom annat kyrkligt organ. Denna möjlighet har i förslaget givits formen av ett besvärsförfarande.

För vissa förvaltningsåtgärder som rör kyrkostiftelse, boställsstiftelse eller domkyrkostiftelse har förvaltaren att inhämta tillstånd av stiftsstyrelsen. Det gäller exempelvis vid fastighetsförsäljning eller upptagande av lån. Om tillstånd vägras eller förknippas med särskilda villkor föreslås det att förvaltaren skall kunna överklaga stiftsstyrelsens beslut.

Besvärsprövningen förutsätts ankomma på kyrkostyrelsen. Prövningen innebär att kyrkostyrelsens beslut sätts i stället för det överklagade beslutet.

3.5.6 Ändring av stiftelseurkunden

Enligt svensk rätt saknar stiftaren i princip möjlighet att ändra föreskrifterna för en stiftelse sedan stiftelsebildningen väl kommit till stånd. Ändringar i stiftelsebestämmelserna kan endast vidtas genom permutation. I fråga om stiftelser som har tillkommit genom enskild donation gäller enligt permutationslagen (1972:205) att bestämmelse i stiftelseförordnande kan ändras eller upphävas, om den på grund av ändrade förhållanden ej längre kan iakttas eller har blivit uppenbart onyttig eller stridande mot utfärdarens avsikter eller om annat särskilt skäl föreligger. Beslutanderätten i sådana permutationsärenden är delegerad till kammarkollegiet. Regeringen har emellertid förbehållits beslutanderätten i frågor som avser egendom av mera betydande värde eller frågor av särskild vikt från allmän synpunkt. Enligt utskottets mening bör permutationslagens tillämpningsområde utvidgas så att lagen kan tillämpas även i fråga om de nya kyrkliga stiftelserna.

Stiftelsebildningen bygger på den kyrkliga indelning i församlingar, pastorat, samfälligheter och stift som råder när stiftelserna konstitueras. Det kan förutses att denna indelning inte kommer att bli bestående utan liksom hittills kan behöva ändras. Varje sådan ändring får antas föranleda ändring av en eller flera stiftelseurkunder. För att inte permutationsförfarande varje gång skall behöva tillgripas har utskottet i stiftelseurkunderna intagit en bestämmelse av innebörd att sådan ändring av urkundernas bestämmelse om förvaltare, som föranleds av ändrad kyrklig indelning, kan beslutas av kyrkomötet.

Permutation förutsätter ansökan. Normalt är det förvaltaren som i egenskap av företrädare för stiftelsen ansöker om permutation. Om permutation blir aktuell för de nya kyrkliga stiftelserna förutses att permutationen i regel berör samtliga stiftelser eller i vart fall alla stiftelser av en och samma typ. Utskottet anser därför att alla stiftelserna i permuta-

tionsärende bör företrädas av kyrkostyrelsen. Det är således alltid kyrkostyrelsen som skall ansöka om permutation. Utskottet förutsätter att kyrkostyrelsen på lämpligt sätt lämnar berörda stiftelseförvaltare tillfälle att yttra sig innan ansökan om permutation görs. Den statliga myndighet som handlägger ett permutationsärende har att vid behov komplettera utredningen i detta hänseende.

4 De skilda stiftelsetyperna

4.1 *Kyrkostiftelse*

Ändamålet med kyrkostiftelse bör vara att hålla och för framtiden bevara befintlig församlingskyrka som gudstjänstlokal för svenska kyrkan. Destinatärer blir därigenom nuvarande och kommande generationer av församlingsmedlemmar. Äldre församlingskyrkor har sedan gammalt ansetts utgöra särskilda rättssubjekt, närmast av stiftelsekaraktär. I princip är därför utskottets förslag ingen nyhet när det gäller kyrkostiftelserna.

Förslaget innebär att församlingen liksom hittills skall äga fritt nyttja kyrka som ingår i stiftelsen. Därmed bör följa skyldighet att vårda och underhålla kyrkan, och detta har angivits i stiftelseurkunden. Det förutsätts att i interna kyrkliga regler tas in bestämmelse om att församling skall vara skyldig att hålla församlingskyrka.

Till kyrkostiftelse hänförs församlingskyrkas byggnad med inventarier och annan lös egendom, kyrkans tomtområde, fastigheter vilkas avkastning är avsedd för kyrkans behov samt kyrkans fastighetsfond och kyrkokassan.

Kalmar och Mariestads domkyrkor, som inte är stiftskyrkor utan enbart församlingskyrkor, bör enligt utskottet hänföras till kyrkostiftelser.

Egendom som är avsedd för avlöning av församlingspräst hänförs till den stiftelse som har att sörja för detta ändamål, nämligen boställsstiftelsen.

4.1.1 Kyrkobyggnader

På något sätt måste konstateras vilken kyrka som är församlingskyrka. Det rör sig dock här i allmänhet om ett notoriskt förhållande och frågan kan knappast vålla några problem. En av domkapitlet verifierad uppgift från församlingen bör normalt vara tillräcklig.

I vissa församlingar finns, utom församlingskyrkan, en äldre kyrka som tidigare har varit församlingskyrka. En sådan äldre kyrka kan förutsättas vara av stiftelsekaraktär. Om den alltjämt utgör gudstjänstlokal bör den enligt utskottets mening tillföras den nya kyrkostiftelsen och sålunda inte bilda egen stiftelse.

I enhetlighetens intresse bör stiftelsebildningen inte begränsas till att omfatta de gamla stiftelsekyrkorna. Även en församlingskyrka som har uppförts under senare tid och som ägs av församlingen såsom kommun kan dessutom behöva det skydd som följer av stiftelsebildningen. Utskottet anser därför att också sentida församlingskyrkor bör bilda kyrkostiftelse

om inte särskilda skäl talar för att de bibehålls som församlingens egendom. Härigenom undviks också problem som sammanhänger med att gränsdragningen mellan de båda slagen av kyrkor är oklar. Det kan t ex råda delade meningar om vem som äger en landskyrka som efter år 1817 har uppförts av församlingen i stället för en äldre kyrka på samma tomt.

Under senare år uppförda församlingskyrkor ingår ibland i samma byggnadskomplex som lokaler för församlingskommunala ändamål såsom församlingssal, pastorsexpedition och bostad för kyrkvaktmästare. Särskilt med tanke på sådana fall bör det finnas möjlighet för en församling som är ägare av sin församlingskyrka att få denna undantagen från stiftelsebildning. Enligt utskottets mening bör man på den här punkten eftersträva en viss flexibilitet och beakta församlingens uppfattning i frågan. Vid behandling av reformens genomförande återkommer utskottet till hur detta kan ske.

Om en församlingskommunalt ägd kyrka inte kommer att ingå i kyrkostiftelsen bör uppmärksammas ett par särskilda frågor. I kyrkan kan finnas inventarier som har övertagits från en äldre församlingskyrka och som alltså får antas vara av stiftelsekaraktär. Till kyrkan kan också ha donerats egendom. En möjlighet är att denna egendom bildar en särskild kyrkostiftelse om själva kyrkan skulle undantas från stiftelsebildning.

Undantagsvis kan det i en församling finnas två församlingskyrkor. Frågan är om stiftelsen i dessa fall skall omfatta båda kyrkorna. Om båda kyrkorna är av stiftelsekaraktär, bör de båda ingå i en kyrkostiftelse. Om den ena kyrkan är av stiftelsekaraktär och den andra församlingskommunal, bör i vart fall den förra ingå i kyrkostiftelsen. Däremot bör församlingen själv – efter samråd med stiftsorgan eller centralt kyrkligt organ – få avgöra om den andra kyrkan skall ställas under det skydd som stiftelsebildningen innebär. Om båda kyrkorna är församlingskommunala och kyrkostiftelse skall bildas, måste stiftelsen tydligen omfatta åtminstone den ena kyrkan. Även i detta fall bör valfrihet för församlingen kunna komma i fråga.

Även om kyrkostiftelsen i princip begränsas till att omfatta nuvarande och tidigare församlingskyrka, bör det finnas möjlighet för en församling som så önskar att föra in annan kyrka under det skydd som stiftelsebildningen ger. Frågan tas upp av utskottet vid behandling av genomförandet.

4.1.2 Begravningsplatser m m

Om församlingskyrkans tomtområde innefattar begravningsplats och denna har utvidgats genom att församlingen för ändamålet förvärvat angränsande markområde, talar praktiska skäl – framförallt fastighetsbildningssynpunkter – för att även ett sådant utvidgningsområde tillförs kyrkostiftelsen.

Det förekommer ofta att utvidgning av ett gammalt kyrkogårdsområde har skett genom att mark från angränsande löneboställe upplåtits till församlingen med ändamålsbestämd nyttjanderätt mot en avgift. Även vanliga nyttjanderättsupplåtelser av boställsmark för samma ändamål förekommer. Dylika utvidgningsområden, som alltså egentligen tillhör löneboställe, bör överföras på kyrkostiftelsen med äganderätt. I nuvarande

läge kan motsvarande överföring inte ske utan att prästlönefonden får en ersättning som motsvarar värdet av det överförda området. Eftersom det regelmässigt rör sig om obetydliga belopp och det gäller kyrkliga organ på båda sidorna bör man vid stiftelsebildningen kunna genomföra överföringen utan ersättningsskyldighet.

Friliggande begravningsplatser bör enligt utskottets mening normalt inte inbegripas under stiftelsebildningen. Skulle en församling eller kyrklig samfällighet vilja överlåta en sådan begravningsplats till kyrkostiftelse, bör detta naturligtvis inte möta något hinder.

På församlingskyrkans tomt finns ibland byggnader och andra anläggningar som helt eller delvis används för andra ändamål än kyrkans. Som exempel kan nämnas sockenstuga och kyrkstall. Äganderätten till dessa anläggningar kan ofta inte klarläggas utan ingående utredning. I den mån kyrkan inte ostridigt är ägare, bör vid stiftelsebildningen göras förbehåll för den rätt som kan tillkomma annan.

4.1.3 Förvaltning

Kyrkostiftelse bör liksom nu i normalfallet förvaltas av församlingens kyrkoråd.

Ett stort antal församlingar med egen församlingskyrka ingår i kyrklig samfällighet för ekonomiska angelägenheter som rör församlingskyrka. Kyrkan i varje församling kommer i dessa fall att utgöra egen stiftelse enligt huvudregeln, men förvaltningsansvaret synes böra läggas på samfällighetens kyrkoråd, som alltså kommer att förvalta två eller flera kyrkostiftelser. Detta gäller dock endast den ekonomiska förvaltningen. Rätten att använda kyrkorummet och att bestämma om dess upplåtande ligger hos den enskilda församlingen. Förhållandet mellan församlingens kyrkoråd och samfällighetens kyrkoråd får närmare övervägas under det fortsatta förberedelsearbetet.

Någon gång är en församlingskyrka gemensam för två församlingar. Om dessa bildar kyrklig samfällighet för vården av kyrkan, ankommer förvaltningen av kyrkostiftelsen på kyrkorådet i denna samfällighet. Har samfällighet för vård av den gemensamma församlingskyrkan ännu inte bildats, är det önskvärt att så sker före relationsändringen.

Utskottets förslag till stiftelseurkund för kyrkostiftelse tar sikte på normalfallet. Vissa bestämmelser i urkunden får utformas på annat sätt i de fall när flera församlingar med egen församlingskyrka ingår i kyrklig samfällighet eller när två församlingar har gemensam församlingskyrka.

Mariestads domkyrka förvaltas för närvarande i huvudsak som andra församlingskyrkor. Utskottets förslag anknyter således till vad som nu gäller i fråga om denna kyrka. Kalmar domkyrka däremot förvaltas av ett särskilt domkyrkoråd, vari utom Kalmar församling såväl länsstyrelsen i Kalmar som Kalmar kommun är representerade. Utskottet anser inte att det finns anledning att behålla denna ordning och föreslår att denna domkyrka liksom andra kyrkostiftelser förvaltas av församlingens kyrkoråd.

4.2 *Boställsstiftelse*

Boställsstiftelsens ändamål är att på motsvarande sätt som nu gäller om pastorats präst- och kyrkomusikerlönetillgångar bilda underlag för avlöningsförmåner åt svenska kyrkans församlingspräster och kyrkomusiker med tjänstgöring inom visst pastorat eller viss kyrklig samfällighet. I andra hand, i den mån avkastningen förslår, skall stiftelsen dessutom tjäna svenska kyrkans verksamhet i övrigt enligt föreskrifter som meddelas av kyrkomötet. Härigenom blir det möjligt att bibehålla den utjämningsfunktion som nu finns.

Om två eller flera pastorat bildar fullständig ekonomisk kyrklig samfällighet, bör denna samfällighet utgöra stiftelsens område.

4.2.1 Egendom

Till boställsstiftelse bör i första hand hänföras löneboställen och prästlönefonder samt kyrkomusikerlönetillgångar (boställskapital). I boställsstiftelse kommer normalt inte att ingå annan lös egendom än fondmedel och kassamedel.

Prästgård utgör för närvarande inte prästlönetillgång. Det ekonomiska utfallet av prästgårdsförvaltningen berör således inte pastoratets avräkning mot kyrkofonden. Uppkommande underskott får pastoratet betala med utdebiterade medel. Skulle förvaltningen ge överskott, tillfaller detta helt pastoratet. Om tjänstebostad inte längre är anvisad på prästgårdsfastigheten, övergår denna till att bli löneboställe. I konsekvens härmed bildar köpeskillingen för en försåld prästgård prästlönefond.

Utskottet anser att det inte finns anledning att vid stiftelsebildningen bibehålla den särställning som prästgårdarna nu har. Förslaget innebär således att också prästgårdarna hänförs till boställsstiftelse. Utskottet utgår från att de särskilda regler i fråga om avräkningen mot kyrkofonden som kan behövas får utfärdas av kyrkomötet.

Till pastorats prästlönetillgångar räknas enligt 3 § lagen om kyrkliga kostnader, förutom löneboställen och prästlönefonder, även andelar i prästlönejordsfond och prästlönefondsfastigheter. En sådan andel är emellertid inte särskilt förvaltningsobjekt. Såväl prästlönejordsfond som prästlönefondsfastigheter förvaltas av stiftsnämnd, och andelens egenskap av prästlönetillgång tar sig uttryck i att stiftsnämnden till pastoratet utbetalar mot andelen svarande del av nettoavkastningen. Prästlönejordsfonder och prästlönefondsfastigheter bör därför enligt utskottets mening bilda särskild av stiftsstyrelsen förvaltad stiftelse, prästlönejordsstiftelse.

4.2.2 Förvaltning

I fråga om löneboställena gäller f n att förvaltningen är delad. Skogen förvaltas av stiftsnämnd medan boställena i övrigt förvaltas av pastorat. Prästlönefonderna liksom prästgårdarna förvaltas av pastorat.

Förvaltaransvaret för en stiftelse måste ligga odelat på ett enda organ. Det synes då givet att hela förvaltaransvaret för de nya boställsstiftelserna bör läggas på pastoratsnivån, eftersom pastoraten har det omedelbara

intresset av förvaltningens ekonomiska resultat. Utskottet föreslår att pastoratskyrkorådet skall företräda stiftelsen.

Den nuvarande ordningen innebär att skogsbruket på löneboställena inom hela stiftet drivs i stiftsnämndens regi som ett enda företag, vari de olika pastoraten har del efter vissa beräkningsgrunder. Denna ordning har tillkommit i rationaliseringssyfte och bör inte rubbas. Att efter något årtiondes centraliserat skogsbruk återgå till skogsbruk i pastoratens egen regi torde f ö möta stora praktiska svårigheter, om det över huvud låter sig göra. Om boställsstiftelser bildas med pastoratens kyrkoråd som förvaltare, synes därför i stiftelseurkunden böra föreskrivas att förvaltarna skall lämna ett stående uppdrag åt stiftsstyrelsen att handha skogsbruket på stiftelsernas fastigheter. För detta uppdrag bör gälla bestämmelser motsvarande dem som nu gäller för stiftsnämnds förvaltning av boställsskog. Utskottet förutsätter att sådana bestämmelser kommer att meddelas av kyrkomötet. Den föreslagna ordningen i fråga om förvaltningen av boställsskog innebär att pastoratskyrkorådet såsom stiftelsens förvaltare utövar en ägares funktioner exempelvis vid försäljning eller belåning av fastigheter.

Vad som nu har sagts om pastorat gäller i förekommande fall kyrklig samfällighet som omfattar flera pastorat.

4.2.3 Överföring av medel till prästlönejordsstiftelse

På motsvarande sätt som nu gäller bör det enligt utskottets mening finnas möjlighet att använda medel från boställsstiftelserna i flera pastorat för gemensamt inköp av fastighet. Detta avses kunna ske genom att medel överförs från boställsstiftelse till prästlönejordsstiftelse, antingen denna redan finns eller bildas genom överföringen. I stiftelseurkunden har de erforderliga bestämmelserna intagits under en särskild avdelning.

Enligt förslaget ankommer det på förvaltaren att besluta om överföring. Eftersom å andra sidan stiftsstyrelsen som förvaltare av prästlönejordsstiftelsen har att besluta om mottagande av medlen, kan överföring inte komma till stånd utan stiftsstyrelsens medverkan. Utskottet förutsätter att hithörande frågor kommer att handläggas i samverkan mellan pastoraten och stiftsstyrelsen.

4.3 *Prästlönejordsstiftelse*

De nya prästlönejordsstiftelserna avses komma att genom förvärv och förvaltning av fast egendom tjäna motsvarande ändamål som nuvarande prästlönefondsfastigheter och prästlönejordsfonder. Avkastningen av stiftelserna skall således användas till avlöning av församlingspräster och kyrkomusiker i flera pastorat efter en fördelning mellan pastoraten som ansluter till vad som nu gäller. På samma sätt som boställsstiftelse skall prästlönejordsstiftelse i andra hand tjäna svenska kyrkans verksamhet i övrigt enligt föreskrifter som meddelas av kyrkomötet.

Utskottet är medvetet om att de föreslagna prästlönejordsstiftelserna endast med svårighet låter sig inpassas i stiftelseinstitutet sådant detta utformats i lagstiftning och rättstillämpning. I verkligheten är prästlöne-

jordsstiftelse närmast en ordning för förvaltning av vissa lokala prästlönetillgångar. Utskottet har övervägt att finna en annan rättslig form för den samverkan mellan boställsstiftelser det här är fråga om. Tänkbart är att låta stiftelserna bilda ekonomisk förening för ändamålet. Denna utväg skulle emellertid vara förenad med betydande praktiska svårigheter, och utskottet har därför stannat för att stiftelseformen i enhetlighetens intresse bör kunna accepteras vid relationsändringen, trots de invändningar som kan riktas mot den.

4.3.1 Egendom

Förslaget innebär att endast en prästlönejordsstiftelse skall finnas i varje stift. I denna stiftelse kommer att ingå alla nuvarande prästlönefondsfastigheter och prästlönejordsfonder i stiftet. Från boställsstiftelser i stiftet skall därefter kunna överföras medel till prästlönejordsstiftelse. I ett stift där prästlönejordsstiftelse inte kommer att bildas vid relationsändringen skall detta kunna åstadkommas vid senare tidpunkt genom samverkan mellan flera boställsstiftelser. Annan lös egendom än fondmedel och kassamedel kommer normalt inte att ingå i prästlönejordsstiftelse.

4.3.2 Förvaltning

Förslaget innebär att prästlönejordsstiftelse på motsvarande sätt som nu gäller skall förvaltas av stiftsstyrelsen.

Stiftelsekonstruktionen låter sig inte förenas med det nuvarande systemet med andelar i prästlönefondsfastighet och prästlönejordsfond. Utskottet föreslår därför att detta system ersätts med en ordning som innebär att nuvarande andelsberättigade pastorat och samfälligheter liksom de pastorat och samfälligheter, från vilkas boställsstiftelser medel i fortsättningen överförs till prästlönejordsstiftelse, betraktas som stiftelsens destinatärer. I stiftelseurkunden används termen förmånsberättigade för att beteckna de pastorat och samfälligheter som skall ha del i avkastningen. För varje förmånsberättigad skall enligt urkunden fastställas ett förmånstal, bestämt efter samma grunder som nu gäller i fråga om andelstal. Utskottet förutsätter att de närmare föreskrifter som kommer att behövas i detta avseende meddelas av kyrkomötet.

Fastighetsförsäljningsmedel och därmed jämförliga medel som inflyter till prästlönejordsstiftelse bör i enlighet med stiftelsens ändamål i första hand användas för amortering av lån som har upptagits för stiftelsens räkning eller för förvärv av fast egendom. Om sådan användning inte är aktuell, kan medlen emellertid överföras till boställsstiftelse. Fördelningen mellan olika boställsstiftelser skall i så fall ske med tillämpning av gällande förmånstal.

Om medel som prästlönejordsstiftelse mottagit från boställsstiftelse inte har tagits i anspråk för fastighetsförvärv, skall medlen återgå till boställsstiftelsen. Meningen med prästlönejordsstiftelse är nämligen liksom nu att rationalisera förvaltningen av fast egendom, inte att förvalta penningmedel.

Utskottet förutsätter att kyrkomötet i tillämpningsföreskrifter närmare

preciserar förutsättningarna för sådan överföring och återbetalning av medel som nu sagts.

Utskottet föreslår att kyrkomötet meddelar tillämpningsföreskrifter angående hur förmånstal skall bestämmas. Därvid förutsätter utskottet att föreskrifterna kommer att ange i vilken ordning stiftsstyrelsens beslut i hithörande frågor skall delges förmånsberättigade pastorat och samfälligheter.

Förmånsberättigade pastorat och samfälligheter föreslås inom viss tid få del av räkenskapssammandrag samt beslut om fördelning av överskott. Avsikten är att skapa garantier för att pastoratens och samfälligheternas intressen i samband med förvaltningen skall bli behörigen tillgodosedda. En garanti härför utgör också den besvärsrätt som utskottet föreslår.

4.4 *Domkyrkostiftelse*

Stiftelsens ändamål bör enligt utskottet vara att hålla och för framtiden bevara befintlig domkyrka i dess dubbla egenskap av stiftskyrka och församlingskyrka.

4.4.1 Egendom

Till domkyrkostiftelse hänförs domkyrkans byggnad med inventarier, domkyrkans tomtområde, fastigheter vilkas avkastning är avsedd för domkyrkans behov samt domkyrkans fastighetsfond och kassa. Till domkyrkostiftelsen i Lund förs också den av domkyrkan ägda biskopsgården i Lund.

4.4.2 Förvaltning

Efter övervägande av olika möjligheter har utskottet stannat för att föreslå att alla domkyrkostiftelser, vare sig de byggs upp kring ''äldre'' eller ''yngre'' domkyrkor, skall förvaltas av särskilda för denna förvaltning utsedda styrelser.

Styrelserna bör enligt utskottets mening bestå av sju ledamöter. Domkyrkoförsamlingen bör få ett dominerande inflytande i styrelsen. Det föreslås att församlingen utser fyra ledamöter. Av de övriga bör biskopen vara självskriven samt stiftsstyrelsen och kyrkostyrelsen utse vardera en ledamot. För den händelse domkyrkoförsamlingen ingår i samfällighet, bör samfälligheten få representation i styrelsen. Utskottet föreslår att samfälligheten i stället för församlingen utser minst en ledamot. Det bör lämpligen ankomma på kyrkostyrelsen att bestämma det exakta antalet ledamöter som skall utses av samfällighet.

För domkyrkostiftelsen i Lund kan, främst med hänsyn till domkyrkans mycket omfattande fastighetsbestånd, annan sammansättning av styrelsen vara påkallad. Frågan bör närmare övervägas under det fortsatta förberedelsearbetet.

4.4.3 Fördelning av kostnader

I domkyrkostiftelsens ändamål ligger att domkyrkan, vare sig den tillhör de "äldre" domkyrkorna eller till sitt ursprung är en församlingskyrka, får användas av stiftet för biskopliga förrättningar och av domkyrkoförsamlingen som församlingskyrka. Som en förutsättning för detta nyttjande föreslår utskottet att stiftet och församlingen, i den mån domkyrkostiftelsen saknar tillgängliga medel, tillskjuter vad som behövs för vård och underhåll av domkyrkan. Utskottet förutsätter att interna kyrkliga regler kommer att innehålla bestämmelser i detta hänseende. Fördelningen av tillskott mellan stiftet och församlingen bestäms av förvaltaren efter vad som kan anses skäligt. Som en norm vid skälighetsbedömningen bör kunna uppställas att församlingen inte skall belastas med större kostnad än vad som kan anses betingat av användningen av domkyrkan som församlingskyrka. Med den framtida uppbyggnaden av svenska kyrkan kommer varje stift att förfoga över utdebiterade medel, som kan användas för ändamålet. Utskottet förutsätter att medel för domkyrkans vård och underhåll också kan ställas till stiftets förfogande av kyrkomötet. I den mån det i särskilda fall är motiverat med hänsyn till kulturhistoriska intressen, utgår utskottet från att staten kommer att lämna ekonomiskt stöd.

Med den sammansättning domkyrkostiftelsens styrelse får enligt utskottets förslag bör normalt förutsättningar finnas för att ett beslut om kostnadsfördelning är förankrat såväl hos stiftet som hos domkyrkoförsamlingen. För den händelse emellertid stiftet eller församlingen är missnöjd med förvaltarens beslut om fördelning av kostnaden, har i stiftelseurkunden öppnats möjlighet att anföra besvär över beslutet hos kyrkostyrelsen.

4.4.4 Lunds domkyrka

Som framgår av det föregående krävs för Lunds domkyrkostiftelse i vissa hänseenden bestämmelser som avviker från vad som föreslås för övriga domkyrkostiftelser. Utskottet förutsätter därför att en särskild stiftelseurkund upprättas för Lunds domkyrkostiftelse under det fortsatta förberedelsearbetet.

4.4.5 Kalmar och Mariestads domkyrkor

Kalmar och Mariestads domkyrkor utgör inte stiftskyrkor. De tillgodoser sålunda inte det dubbla ändamål av stiftskyrka och församlingskyrka som utgör grunden för bildandet av domkyrkostiftelse. Följaktligen bör de inte ingå i sådan stiftelse. Såsom utskottet har framhållit under 4.1 bör de i stället bilda kyrkostiftelser.

4.5 *Kyrkofondsstiftelsen*

Kyrkofondens primära och huvudsakliga uppgift är att fungera som en skatteutjämningsfond för pastoraten i vad angår deras kostnader för att avlöna präster och kyrkomusiker. Utskottet anser att avkastningen av en

blivande kyrkofondsstiftelse bör disponeras på motsvarande sätt. Dessutom bör stiftelsen tjäna svenska kyrkans verksamhet i övrigt enligt föreskrifter som meddelas av kyrkomötet.

4.5.1 Egendom

Förslaget att bilda stiftelser för kyrklig egendom syftar främst till att skapa garantier för att de tillgångar som av ålder har varit anvisade för olika kyrkliga ändamål också i fortsättningen skall komma dessa ändamål till godo. När det gäller kyrkofonden kan det konstateras att detta motiv för stiftelsebildning omfattar det fastighetsbestånd, vars avkastning tillförs kyrkofonden, samt den del av kyrkofondens kapital som kan hänföras till ersättning för sålda fastigheter. Däremot är kyrkofondens kapitaltillgångar i övrigt knappast av den art att det angivna syftet kan motivera stiftelsebildning. Utskottet har därför stannat för att föreslå att en blivande kyrkofondsstiftelse skall omfatta dels nuvarande kyrkofondsfastigheter dels ock så stor del av kyrkofondens kapital, som utgörs av ersättning för sålda kyrkofondsfastigheter. Däremot skall i stiftelsen inte ingå kyrkofondens kapitaltillgångar i övrigt.

Utöver de tillgångar som nu har angivits föreslår utskottet att till kyrkofondsstiftelsen hänförs biskopsgårdar i alla stift utom i Lunds stift. De till dessa biskopsgårdar hörande inventarierna skall naturligtvis också ingå i stiftelsen. Detta förslag grundas på att det ekonomiska ansvaret för vård och underhåll av dessa tillgångar för närvarande i sista hand åvilar kyrkofonden.

4.5.2 Förvaltning

Utskottet föreslår att förvaltaransvaret för kyrkofondsstiftelsen läggs på kyrkostyrelsen. Därvid förutsätts att uppdraget att förvalta stiftelsens fastigheter kommer att delegeras till stiftsstyrelserna.

5 Genomförande

5.1 *Formen för stiftelsebildning*

Utskottet föreslår att riksdagen med kyrkomötets medverkan upphäver nuvarande regelsystem för den specialreglerade kyrkliga egendomen och beslutar att egendomen skall sammanföras till stiftelser enligt de grunder som angivits av utskottet.[1] Genom samma beslut bör bestämmas hur stiftelseurkunderna för de olika stiftelsetyperna skall utformas. Det bör därefter ankomma på regeringen eller efter dess bemyndigande kammarkollegiet att med stöd av riksdagsbeslutet upprätta stiftelseurkunder för de särskilda stiftelserna.

Stiftelsebildningen förutsätter att varje stiftelse blir ägare till den egendom, som skall ingå i stiftelsen. I fråga om en stor del av den specialreglerade kyrkliga egendomen krävs därför ändring i nuvarande äganderättsförhållanden. Om man ser till ändamål och förvaltning kommer stiftelse-

[1] I detta sammanhang diskuteras inte om de beslut av riksdagen som stiftelsebildningen förutsätter bör meddelas genom lag eller i annan form. Denna fråga får närmare övervägas under det fortsatta förberedelsearbetet.

bildningen emellertid att nära ansluta till vad som nu gäller. På det hela taget blir det endast fråga om att ordna upp de rättsliga förhållandena och ersätta den nu gällande författningsregleringen med bestämmelser i stiftelseurkunder.

För att de nya kyrkostiftelserna skall bli ägare till den egendom, som tillhör de nuvarande kyrkostiftelserna och tjänar församlingskyrkas ändamål, behövs ingen annan åtgärd än ett beslut av permutationskaraktär. Motsvarande gäller i fråga om domkyrkostiftelserna. Även för boställsstiftelsernas del blir det delvis fråga om ett beslut av permutationskaraktär, nämligen såvitt angår de prästlönetillgångar som nu anses tillhöra kyrkostiftelse. Utskottet räknar med att riksdagen meddelar det förordnande som beträffande egendom av nu angivna slag kan erfordras för stiftelsebildningen.

I fråga om specialreglerad kyrklig egendom i övrigt förutsätter stiftelsebildningen att äganderätten till egendomen formellt förs över från nuvarande ägare – staten och kyrkliga rättssubjekt – till de nya stiftelserna.

För att den äganderätt till kyrklig egendom som må tillkomma staten skall överföras till stiftelser krävs beslut av riksdagen.

När det gäller egendom som nu ägs av församlingar, pastorat och andra samfälligheter kan man inte räkna med att äganderätten skall kunna genomföras i form av överlåtelse i varje särskilt fall. Det skulle innebära en mycket omfattande administrativ omgång. Dessutom skulle den formella äganderätten till varje enskilt objekt behöva fastställas, en ordning som utskottet har velat undvika med hänsyn till de komplicerade rättsliga förhållandena. Av praktiska skäl blir det därför nödvändigt att lagstiftningsvägen förordna om äganderättsövergången. Mot en lagstiftningsåtgärd kan invändas, att den i enstaka fall skulle kunna få karaktären av konfiskationsakt. Utskottet anser emellertid att man inte bör anlägga ett så formellt betraktelsesätt. Den äganderätt, som det här är fråga om, är så kringskuren av förvaltningsbestämmelser att den i verkligheten inte har något egentligt innehåll. Dessutom bygger hela lösningen på att såväl staten som kyrkan positivt medverkar till att åstadkomma en för framtiden lämplig ordning. Om staten för sin del medverkar till stiftelsebildningen måste kunna ställas kravet att kyrkan internt löser de problem som i enskilda fall kan uppkomma. Om kyrkomötet medverkar vid lagstiftningen kommer de kyrkliga rättssubjekt som berörs av stiftelsebildningen också att få öva inflytande på frågan. Utskottet föreslår sålunda att riksdagen meddelar förordnande av innebörd att den äganderätt till specialreglerad kyrklig egendom som kan tillkomma församlingar eller pastorat och andra kyrkliga samfälligheter skall övergå på de nya stiftelserna.

5.2 *Egendomens fördelning på stiftelser*

Utskottets förslag till stiftelsebildning av den specialreglerade kyrkliga egendomen innebär att det i samband med relationsändringen bildas sammanlagt över 3 500 stiftelser. För varje stiftelse måste vid stiftelsebildningen preciseras vilken fast och lös egendom som kommer att ingå i stiftelsen. För genomförandet av stiftelsebildningen krävs alltså att detta blir klarlagt.

5.2.1 Lös egendom

Den lösa egendomen utgörs av inventarier huvudsakligen tillhörande församlingskyrkor, domkyrkor och biskopsgårdar samt av fondmedel och kassamedel.

Över kyrkas inventarier skall i varje församling finnas en förteckning, till vilken beslutet om stiftelsebildning kan hänvisa. Även för biskopsgårdarna skall inventarieförteckning föras. Omfattningen av de fonder och andra medel som vid stiftelsebildningen kommer att ingå i varje särskild stiftelse skall framgå av de nuvarande medelsförvaltarnas bokslut. Det skall sålunda vara möjligt att med ledning av tillgängliga handlingar ange vilka inventarier och vilka medel som kommer att ingå i var och en av stiftelserna.

Under tiden fram till relationsändringen bör stiftsorganen medverka till att inventarieförteckningar fullständigas. Likaså bör stiftsorganen tillse att det av bokföringen lätt kan utläsas vilka medel som ingår i kyrkokassa och sålunda inte utgör församlingskommunala medel. När det gäller församlingar och samfälligheter synes en lämplig ordning vara att Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund anger riktlinjer för redovisning av kyrkokassas medel i samband med den översyn av redovisningssystemet som förutsätts för begravningsverksamheten.

Efter stiftelsebildningen bör det ankomma på vederbörande förvaltare att hålla en aktuell förteckning över den lösa egendomen. Föreskrift i detta hänseende har tagits in i de olika stiftelseurkunderna. Den av utskottet föreslagna tillsynen över stiftelserna genom kyrkliga organ omfattar naturligtvis också tillsyn över att den lösa egendomen tas upp i dessa förteckningar.

5.2.2 Fast egendom

Den fasta egendom som är avsedd att ingå i stiftelserna är för närvarande bristfälligt förtecknad. Särskilda åtgärder blir därför nödvändiga för att vid stiftelsebildningen kunna för varje särskild stiftelse ange vilka fastigheter som skall ingå i stiftelsen. Från kammarkollegiet har inhämtats att där sedan några år pågår arbete med att lägga upp en ''kyrklig jordebok'' för kollegiets och stiftsnämndernas behov av fullständig och aktuell fastighetsförteckning. Kollegiet undersöker om det finns förutsättningar att använda datateknik för denna registrering, vilket ansetts vara av intresse för den löpande förvaltningen. Utskottet har övervägt olika möjligheter att utnyttja denna nya fastighetsförteckning för stiftelsebildningen. Efter underhandskontakt med kollegiet har utskottet förordat att förteckningen läggs upp som ett dataregister, där för varje fastighet förs in uppgifter om typ av kyrklig jord och förvaltare. Denna metod gör det möjligt att genom utdatalistor snabbt få fastigheterna grupperade på de olika stiftelserna. Med användande av sådana listor kan vid stiftelsebildningen anges vilka fastigheter som skall ingå i varje särskild stiftelse. Utskottet har i *bilaga 3:7* tagit fram exempel på utdatalistor.

Den nu antydda metoden att få fram uppgifter om de nya stiftelsernas fastighetsinnehav förutsätter ett inventerings- och registreringsarbete.

Utskottet tänker sig att detta arbete kan bedrivas på i huvudsak följande sätt.

Kammarkollegiet fortsätter att med ledning av de hos kollegiet förvarade jordeböckerna göra upp listor över kyrkliga fastigheter, som sedan granskas av församlingar, pastorat, samfälligheter och stiftsnämnder. För att listorna skall bli användbara som grundmaterial vid stiftelsebildning måste tillses att de kommer att omfatta inte bara vad som är kyrklig jord enligt den definition som anges i lagen (1970:939) om förvaltning av kyrklig jord utan också kyrktomter och i anslutning till dessa belägna begravningsplatser. De granskade och kompletterade listorna stäms av mot jordregistret och fastighetsregistret.

Allteftersom listorna granskats och kompletterats matas de in på datamedium enligt en programmering som utarbetas i samråd med dataexpertis. Det sålunda framställda dataregistret bör i befintligt skick kunna användas i kammarkollegiets och stiftsnämndernas verksamhet. För att registret skall hållas aktuellt krävs att det kontinuerligt tillförs uppgifter i första hand om sådana beslut och åtgärder, som innebär att en fastighet upphör att vara kyrklig jord eller att en ny fastighet tillkommer. Vissa andra nya data kan av praktiska skäl också behöva tillföras registret. A jour-hållningen avses ske genom att kammarkollegiet periodvis, kanske en gång i kvartalet, låter tillföra dataregistret erforderliga uppgifter. Detta förutsätter en rapporteringsskyldighet för stiftsnämnderna, som i princip motsvarar vad som nu gäller enligt 79 och 104 §§ förordningen (1971:860) om förvaltning av kyrklig jord. Viss utvidgning av rapporteringsskyldigheten blir dock nödvändig.

För att dataregistret skall kunna läggas till grund för stiftelsebildning med de rättsverkningar detta får, bör församlingar, pastorat och samfälligheter liksom domkyrkornas förvaltare genom remiss från kammarkollegiet över stiftsnämnderna få tillfälle att inom viss tid yttra sig över ett med stöd av registret uppgjort förslag till gruppering av fastigheterna på de särskilda stiftelserna. Grupperingen måste bygga på fastigheternas disposition vid en viss tidpunkt, förslagsvis tiden för riksdagens principbeslut om relationsändring.

Såsom framgår av det föregående ägs merparten av den kyrkliga jorden för närvarande av lokalkyrkor såsom stiftelser. En del av jorden ägs emellertid av staten och i vissa fall är församling, pastorat eller annan kyrklig samfällighet ägare. Utskottets förslag innebär att staten vid stiftelsebildningen kommer att avstå sin äganderätt till kyrklig jord för att denna skall kunna tillföras stiftelserna. Därvid förutsätter utskottet att också de kyrkliga rättssubjektens äganderätt i förekommande fall kommer att övergå på de nybildade stiftelserna. Det får därför antas att eventuella erinringar mot förslaget till stiftelsegruppering huvudsakligen kan komma att gälla sådana invändningar som att en kyrklig fastighet utelämnats eller redovisats under annan stiftelse än som rätteligen bort ske, eller att någon fastighet medtagits som inte disponeras för något stiftelseändamål utan utgör fri församlingskommunal egendom.

Genom remissen från kammarkollegiet får remissinstanserna tillfälle att föra fram sådana erinringar som nu sagts. Remissen bör också, enligt vad som sagts under 4.1.1, bereda församlingarna möjlighet att framställa

önskemål om att viss församlingskyrka inte skall ingå i kyrkostiftelse eller att sådan stiftelse skall utvidgas att omfatta en kyrka som inte är eller har varit församlingskyrka. De frågor som kan antas komma upp i anledning av remissen är sålunda av två slag, nämligen frågor med rättslig anknytning och frågor av lämplighetskaraktär.

Vad angår de rättsligt betonade frågorna sker en första granskning av stiftsnämnderna och kammarkollegiet. Skulle i enstaka fall enighet inte kunna uppnås mellan kollegiet och vederbörande kyrkliga organ, bör kvarstående meningsskiljaktigheter avgöras med bindande verkan. Sannolikt är det ändamålsenligt att lägga prövningen av tvistiga frågor på ett särskilt tillskapat centralt organ, där såväl kyrkan som staten är företrädda. Utskottet vill framhålla att vad nu sagts självfallet inte avser utomståendes rättsanspråk. Om viss fast egendom vid stiftelsebildningen tillagts en stiftelse och stiftelsen får lagfart på egendomen hindrar detta inte att tredje man vid domstol för talan om bättre rätt till egendomen.

Önskemål om att få en församlingskyrka utesluten från kyrkostiftelse eller om utvidgning av kyrkostiftelse att omfatta annan kyrka än församlingskyrka rör i första hand internt kyrkliga angelägenheter. Staten kan emellertid som företrädare för kulturminnesvården i vissa fall ha intressen att bevaka. Utskottet anser att också dessa frågor bör prövas av ett centralt organ i vilket ingår företrädare för kyrkan och staten.

Enligt utskottets mening bör avgörandet i båda typerna av frågor läggas på ett och samma organ, förslagsvis bestående av tre ledamöter. Av dessa bör staten utse ordföranden, som bör vara en kvalificerad jurist, medan de båda övriga utses från kyrkans sida, den ena som representant för församlingsplanet och den andra för stiftsplanet.

Sedan inkomna erinringar har granskats och eventuella meningsskiljaktigheter prövats av nämnda centrala organ, bör den dataframställda grupperingen av fastigheterna kunna läggas till grund för stiftelsebildning.

I de stiftelseurkunder som upprättas med stöd av riksdagens beslut om stiftelsebildning anges vilken egendom som skall ingå i varje särskild stiftelse. Även med användande av datatekniken blir det ofrånkomligt att viss tid förflyter från den dag fastighetslistorna tas ut till dagen för relationsändringen. Sannolikt får man räkna med 3–4 månader. Under så lång tid sker normalt vissa förändringar i det kyrkliga fastighetsbeståndet. Avtal kan sålunda träffas, varigenom hela fastigheter eller delar av fastigheter säljs eller byts bort eller nya fastigheter eller fastighetsdelar tillkommer. Fastighetsindelningen kan också ändras genom fastighetsregleringar. Tänkbart är att genom författning låsa läget så att inga transaktioner av angivet slag genomförs under perioden. Fastighetslistorna kan då utan vidare åberopas i stiftelseurkunden. Det synes dock inte vara uteslutet att utforma urkunden så att denna låsning kan undvikas. En möjlighet kan vara att urkunden knyter an till en tidigare tidpunkt med de förändringar som därefter har inträffat. Ur dataregistret bör kunna framtagas listor över sådana ändringar liksom över ändringar under tiden från upprättande av stiftelseurkunden till dess relationsändringen träder i kraft. Hithörande frågor bör närmare övervägas under det fortsatta förberedelsearbetet.

Det får förutsättas att under den avsedda perioden sådana ändringar

inte vidtas i den kyrkliga indelningen, som skulle behöva avspeglas i stiftelsebildningen.

Ett allmänt intresse är att lagfart för de nya stiftelserna meddelas på alla i stiftelsebildningen ingående fastigheter. Stiftelseurkunderna bör läggas till grund för lagfarten. Även om det i första hand åvilar stiftelsernas förvaltare att söka lagfart, bör det ankomma på stiftsstyrelserna att se till att så sker. Eftersom det rör sig om ett stort antal lagfarter, finns anledning undersöka om lagfartsförfarandet kan förenklas. Frågan om anordnande av speciella rutiner i sådant syfte bör enligt utskottets mening närmare övervägas i samråd med domstolsverket under det fortsatta förberedelsearbetet.

Stiftelsebildningen kommer inte i något fall att innefatta fång som är stämpelskattepliktigt enligt 3 § stämpelskattelagen (1964:308).

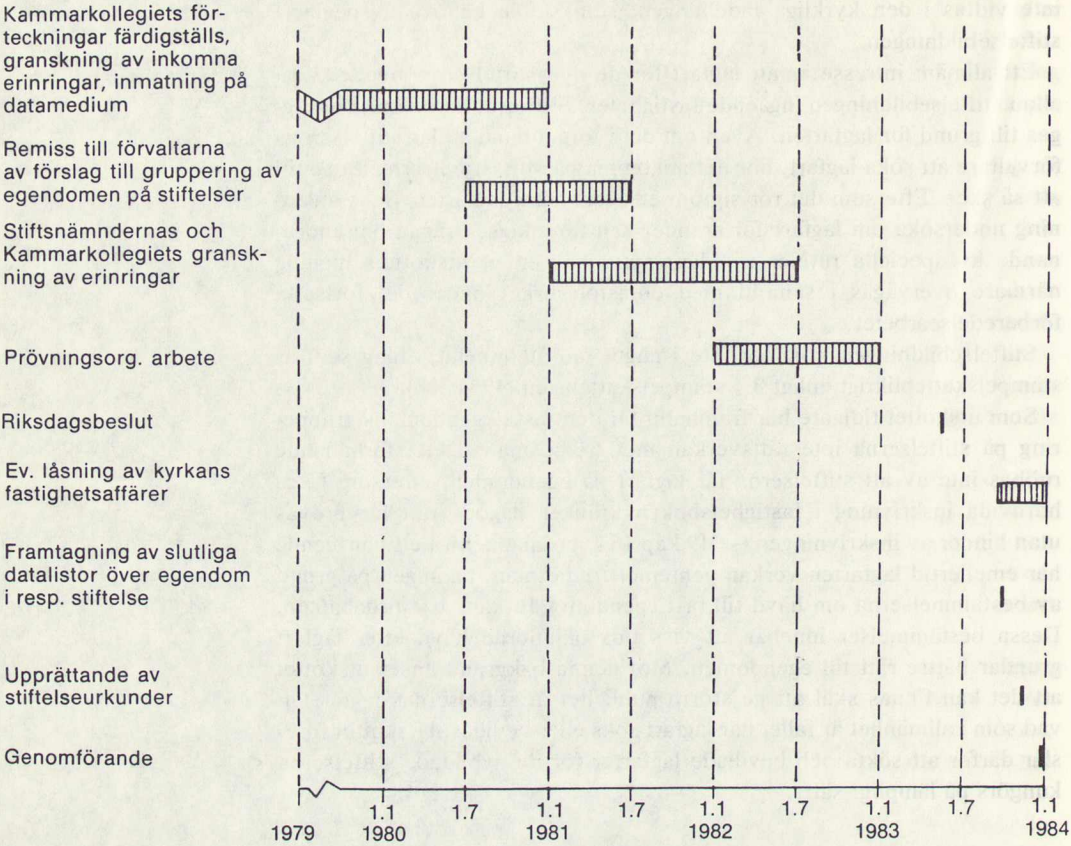
Som utskottet tidigare har framhållit får den fasta egendomens gruppering på stiftelserna inte rättsverkan mot tredje man. Detta förhållande rubbas inte av att stiftelserna får lagfart på egendomen, eftersom fråga huruvida inskrivning i fastighetsboken kränker någons rätt får prövas utan hinder av inskrivningen (se 19 kap 16 § jordabalken). I ett hänseende har emellertid lagfarten verkan gentemot tredje man, nämligen på grund av bestämmelserna om hävd till fast egendom i 16 kap. 1 § jordabalken. Dessa bestämmelser innebär att viss tids oklandrad hävd efter lagfart grundar bättre rätt till egendomen. Mot denna bakgrund anser utskottet att det kan finnas skäl att ge större publicitet åt stiftelsernas lagfart än vad som i allmänhet är fallet när lagfart söks eller beviljas. Utskottet föreslår därför att sökta och beviljade lagfarter för de nybildade stiftelserna kungörs på lämpligt sätt.

5.3 *Återstående arbete*

Relationsändringen avses träda i kraft den 1 januari 1984 och stiftelsebildningen bör genomföras i sammanhang därmed. Av redogörelsen under 5.2 framgår att ett rätt omfattande förberedelsearbete krävs för att de nya stiftelserna skall kunna konstitueras. Detta arbete bör i stort kunna bedrivas på det sätt som framgår av tidsschemat på följande sida.

Innan reformen kan genomföras krävs genomgång av det komplex av författningar som nu reglerar dispositionen och förvaltningen av kyrklig egendom. Därvid bör förslagen till stiftelseurkunder ses över för kontroll och eventuell komplettering. Ett väsentligt syfte med granskningen bör vara att tillse att en ändamålsenlig avvägning åstadkommes mellan den grundläggande reglering som sker genom dessa urkunder och den kompletterande detaljreglering som avses ankomma på svenska kyrkan.

För närvarande gäller vissa i administrativ ordning meddelade bestämmelser som avser att bereda ett särskilt skydd åt de kulturhistoriska värden som svenska kyrkans kyrkobyggnader och inventarier ofta representerar. Särskilt kan framhållas stadganden i kungörelsen (1920:744) med föreskrifter rörande det offentliga byggnadsväsendet och i förordningen (1942:929) angående vården av vissa kyrkliga inventarier. Utskottet förutsätter att särbestämmelser av detta slag upphävs i samband med relationsändringen. Vid den detaljgenomgång av bestämmelserna, som



måste ske under det fortsatta förberedelsearbetet, kan det visa sig påkallat att vissa av bestämmelserna arbetas in i allmän lagstiftning.

Lagen (1960:690) om byggnadsminnen är enligt särskild bestämmelse (1 § andra stycket) inte tillämplig på kyrkliga byggnader. Denna bestämmelse torde böra upphävas vid relationsändringen så att byggnadsminneslagen blir tillämplig även på kyrkliga byggnader. Vad särskilt angår de församlingskyrkor, domkyrkor och biskopsgårdar, som kommer att ingå i nybildade stiftelser, kan presumeras att de i allmänhet har så stort byggnadshistoriskt värde att de bör förklaras för byggnadsminnen. För undvikande av den omgång som ett ansökningsförfarande enligt byggnadsminneslagen skulle kräva föreslår utskottet att det vid den ifrågavarande lagändringen föreskrivs att alla sådana byggnader skall vara byggnadsminnen. Det får sedan ankomma på länsstyrelsen att enligt 15 § nämnda lag pröva om byggnadsminnesförklaringen i särskilda fall kan hävas. Härigenom kan man få praktiska möjligheter att inventera byggnadsbeståndet och göra de bedömningar som kan erfordras från kulturvårdssynpunkt. I fråga om prästgårdarna och andra byggnader som kommer att tillhöra stiftelserna anser utskottet inte att tillräcklig anledning finns att frångå det normala ansökningsförfarandet.

Bilaga 3:1 Om stiftelser

Inledning

Bruket att anslå egendom till främjande av ett bestämt, varaktigt och i allmänhet välgörande ändamål är av mycket gammalt ursprung. Det anses kunna härledas till romarrättens regler om dispositioner till fromma eller välgörande ändamål. Också enligt svensk rätt har det sedan länge varit möjligt att genom gåva eller testamente förordna om bindning av egendom för ett bestämt ändamål. Redan landskapslagarna förutsatte att det kunde finnas sådana bindningar i form av särskilda stiftelser.

Ändamålsbestämning och stiftelse

Enligt svensk rätt kan rättigheter och därmed förenade skyldigheter tämligen fritt föras över från en person till en annan. Avsikten med en sådan åtgärd är ofta att mottagaren skall fullt ut inträda i överlåtarens ställe. I viss utsträckning är det emellertid möjligt att överlåtaren föreskriver att mottagarens rätt att förfoga över egendomen skall vara begränsad på visst sätt. Om t ex någon genom gåva överlåter egendom till annan kan han sålunda föreskriva att egendomen skall utnyttjas för ett bestämt ändamål. En ändamålsbestämning av detta slag respekteras av rättsordningen på det sätt att mottagaren av egendomen i förhållande till givaren blir förpliktigad att tillgodose det föreskrivna ändamålet. Någon fullständig säkerhet för att ändamålet blir tillgodosett föreligger emellertid inte. Detta har samband med att den ändamålsbundna egendomen ingår bland mottagarens övriga tillgångar och därför liksom dessa kan få tas i anspråk om det är nödvändigt för betalning av hans skulder.

För att säkerställa att viss egendom verkligen under en längre tid kommer att tjäna ett bestämt ändamål kan en givare anslå egendomen till det ifrågavarande ändamålet utan att samtidigt överföra den till en viss person eller något annat redan bestående rättssubjekt. Rättsordningen betraktar då under särskilda förutsättningar själva den inrättning som har uppkommit genom att egendomen anslagits för det ifrågavarande ändamålet såsom ett självständigt rättssubjekt. Detta kan liksom bolag, föreningar eller andra erkända rättssubjekt vara bärare av rättigheter och skyldigheter. Ett rättssubjekt av angivet slag kallas stiftelse.

Rättsregler om stiftelser

I Sverige finns inte någon fullständig lagstiftning om stiftelser. En lag (1929:116) om tillsyn över stiftelser innehåller huvudsakligen bestämmelser om att vissa stiftelser med allmännyttigt ändamål skall stå under offentlig tillsyn. En del andra lagbestämmelser avser speciella typer av

stiftelser såsom pensionsstiftelser, personalstiftelser och allmännyttiga bostadsstiftelser.

Det anförda innebär inte att det enligt svensk rätt helt saknas allmänna regler om stiftelser. Genom domstolarnas praxis har under lång tid utvecklats bestämda rättsregler i olika avseenden. Denna oskrivna rätt kompletterar sålunda de nyss berörda lagreglerna. Den följande framställningen tar sikte på de lagregler och den praxis som gäller för stiftelser i allmänhet.

Grundande av stiftelse

En stiftelse kan grundas av en fysisk eller juridisk person (stiftare) eller av flera sådana personer. Det sistnämnda är vanligt t ex vid insamlingar för något bestämt ändamål. Såsom ett led i stiftelsebildningen krävs en förmögenhetsdisposition, dvs att egendom skiljs från stiftarens förmögenhet och förs över till stiftelsen. Vidare krävs att stiftaren har bestämt det ändamål, vilket stiftelsen skall tjäna. Ändamålet kan vara snart sagt vilket som helst så länge det inte strider mot lag eller goda seder. Ändamålsbestämningen måste emellertid vara utformad med en viss grad av precision. Annars anses en stiftelse inte ha kommit till stånd. Man brukar normalt kräva att stiftaren har angett vilken målsättning stiftelsen skall uppfylla, vem som skall komma i åtnjutande av förmåner från stiftelsen (destinatärerna) och vilka medel som skall användas för att tillgodose destinatärerna. Dessutom torde krävas att ändamålet skall vara åtminstone i någon mån varaktigt för att en stiftelse skall komma till stånd.

Ofta återfinns föreskrifterna rörande stiftelsen i den handling, som utfärdas i samband med egendomsöverföringen, t ex i ett gåvobrev. Vanligt är emellertid också att stiftaren tar in sådana föreskrifter i en särskilt upprättad stiftelseurkund. I denna handling brukar i sådant fall återfinnas de tidigare berörda uppgifterna om det ändamål, som stiftelsen skall tjäna, och dessutom olika föreskrifter om hur stiftelseförmögenheten skall förvaltas.

När egendom i enlighet med det anförda har anslagits för att såsom självständig förmögenhet fortvarande tjäna ett bestämt ändamål har en stiftelse uppkommit. Enligt gällande rätt krävs det således inte att stiftelsen registreras eller på annat sätt vinner offentligt erkännande för att den skall utgöra en självständig juridisk person. En annan sak är att det i vissa fall kan åligga den som förvaltar en stiftelse att enligt den tidigare nämnda lagen om tillsyn över stiftelser låta anmäla stiftelsen till länsstyrelsen. Denna anmälningsplikt är endast till för att länsstyrelsens tillsyn skall kunna fullgöras och har således inte något att göra med stiftelsens förmåga att såsom eget rättssubjekt kunna förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter.

Förvaltning av stiftelse

För att den anslagna egendomen skall kunna tjäna ett bestämt ändamål är det nödvändigt att förvaltare utses för att förverkliga stiftarens avsikter. Såsom tidigare berörts föreskriver ofta stiftaren vem som skall förvalta

stiftelseegendomen. Men detta är inte en nödvändig förutsättning för stiftelsebildningen. Har stiftaren inte utsett förvaltare kan förvaltare utses av regeringen eller av den länsstyrelse där stiftelsen eventuellt skall stå under tillsyn.

Stiftelseförvaltningen kan ordnas på olika sätt. En möjlighet är att förvaltningen anförtros en för detta ändamål särskilt inrättad organisation, en styrelse, som har hand om stiftelseförmögenheten och ser till att den används för det av stiftaren bestämda ändamålet. En sådan stiftelse med särskilt anordnad förvaltning brukar kallas för självständig stiftelse. En annan möjlighet är att som förvaltande organ och styrelse utse ett redan bestående rättssubjekt, t ex ett universitet eller en kommun. Man utnyttjar sålunda för förvaltningen av stiftelsen en redan uppbyggd organisation och de för denna gällande beslutsreglerna. En stiftelse, vars förvaltning på detta sätt ansluts till ett redan befintligt organ, brukar något oegentligt kallas för osjälvständig stiftelse. Benämningen kan framkalla missförstånd eftersom stiftelsen som sådan utgör ett självständigt rättssubjekt. Det är endast dess förvaltning som kan sägas vara osjälvständig.

Stiftelsen är på samma sätt som aktiebolaget eller föreningen en juridisk person och företräds vid rättshandlingar av förvaltaren. Den skiljer sig från bolag och föreningar därigenom att det inte finns några delägare eller medlemmar och följaktligen inte heller någon bolagsstämma eller föreningsstämma. Stiftaren har efter stiftelsebildningen i princip inte något att bestämma om vad gäller stiftelsen och det har inte heller destinatärerna. Det är förvaltaren som företräder stiftelsen. Avtal och andra rättshandlingar som förvaltaren ingår för stiftelsens räkning blir gällande för stiftelsen och det är också stiftelsens förmögenhet som får tas i anspråk för dess skulder och andra förpliktelser. Något skuldansvar för förvaltaren föreligger inte.

Förvaltaren är skyldig att ta hand om stiftelsens förvaltning med tillbörlig omsorg och i enlighet med de föreskrifter som stiftaren har givit. Ofta förekommer att stiftaren åt den blivande styrelsen eller åt vissa personer eller åt offentlig myndighet har överlämnat att meddela närmare bestämmelser om förvaltningen. Om styrelseledamot eller hela styrelsen gör sig skyldig till missvård av stiftelsens angelägenheter äger domstol förordna om annan förvaltning. Domstolen kan entlediga olämplig styrelseledamot och sätta annan i hans ställe. Styrelseledamot kan också bli skadeståndsskyldig gentemot stiftelsen.

För vissa stiftelser med allmännyttigt ändamål finns en offentlig tillsyn över förvaltningen anordnad genom lagen om tillsyn över stiftelser. Tillsynen has om hand av länsstyrelsen i det län där stiftelsens förvaltning huvudsakligen skall utövas. Den syftar till att slå vakt om att stiftelseegendomen kommer det bestämda ändamålet till godo. Från tillsynen är en del stiftelser undantagna. Dit hör sådana stiftelser som redan kan sägas stå under nöjaktig tillsyn, t ex kommunala stiftelser. Tillsynen är dessutom fakultativ. Stiftaren kan nämligen vid stiftelsebildningen ha föreskrivit att stiftelsen inte skall stå under den i lagen angivna tillsynen. Han kan också ha föreskrivit att tillsyn över förvaltningen skall anordnas på annat sätt.

Permutation

En stiftelsebildning är normalt oföränderlig och utan någon tidsbegränsning. Stiftelsens förvaltare kan inte ändra stiftelseändamålet med mindre detta uttryckligen har medgivits i stiftelseurkunden. Samhällsutvecklingen, förändringar beträffande destinatärkretsen eller i förmögenheten kan emellertid leda till att det är omöjligt eller stridande mot stiftarens syfte att tillämpa de ursprungliga föreskrifterna. I sådana fall anses regeringen ha en på konstitutionell sedvanerätt grundad befogenhet att på ansökan av stiftelsens förvaltare besluta om ändringar rörande stiftelseändamålet och dettas fullgörande. En sådan åtgärd kallas permutation. När det gäller stiftelser av enskild karaktär finns permutationsrätten numera lagreglerad i permutationslagen (1972:205). Beslutanderätten i dessa permutationsärenden är delegerad till kammarkollegiet eller i vissa fall till fideikomissnämnden. Regeringen har dock förbehållits beslutanderätten i frågor som avser egendom av mera betydande värde eller frågor av särskild vikt från allmän synpunkt.

Pågående lagstiftningsarbete

En översyn av lagstiftningen om stiftelser har vid flera tillfällen aktualiserats. I anledning av motioner till 1973 års riksdag framhöll lagutskottet att stiftelseinstitutet kommit att utnyttjas i en omfattning och för syften som knappast hade förutsetts vid tillsynslagens tillkomst. Med detta uttalande torde utskottet bl a ha åsyftat att stiftelseformen ibland används i stället för de gängse företagsformerna. Utskottet ansåg att tiden var mogen för en genomgripande översyn av den ifrågavarande lagstiftningen om stiftelser.

År 1975 tillsatte regeringen en utredning för översyn av lagstiftningen om stiftelser, stiftelseutredningen (Ju 1975:01). I utredningsdirektiven sägs om lagstiftningsarbetet i huvudsak följande.

I en ny lagstiftning bör krävas att nybildade stiftelser registreras för att de skall få rättskapacitet. Utredningen bör undersöka om stiftelsebildning skall tillåtas för vilka ändamål som helst. Eventuellt bör stiftelseinstitutet förbehållas ändamål som främjar ett allmänt intresse. Under utredningsarbetet bör övervägas i vilken utsträckning stiftelse lämpligen bör tillåtas driva näring. I de fall när insynen i stiftelsernas verksamhet inte redan är tillfredsställande tillgodosedd bör samhället få möjlighet att genom en av statlig myndighet utsedd representant delta i förvaltningen av självständiga stiftelser med mera betydande tillgångar. Det bör i det sammanhanget även undersökas om det inte behövs en närmare reglering av hur förvaltningen skall vara ordnad och vilka förvaltningsorgan som skall finnas. Vidare bör troligen uppställas vissa minimikrav rörande innehållet i stadgar. Regler om bokföringsplikt och redovisning kan dessutom behövas. Utredningen bör också pröva behovet av regler om likvidation och fusion.

Bilaga 3:2 Stiftelseurkund för kyrkostiftelse

Inledande bestämmelser

1 § Stiftelsens namn är Kyrkostiftelsen i ... församling. Den har grundats enligt beslut av riksdagen efter medverkan av svenska kyrkan med dess församlingar.

2 § Kyrkostiftelsen har bildats av egendom som vid tidpunkten för stiftelsebildningen utgör eller har utgjort församlingskyrka eller tjänar sådan kyrkas ändamål och som tillhör redan befintlig kyrkostiftelse eller i förekommande fall har tillskjutits av staten eller av församling eller kyrklig samfällighet vid stiftelsebildningen. I stiftelsen ingår församlingskyrkas inventarier och annan kyrkans lösa egendom samt dess fastighetsfond och övriga medel.

Omfattningen av stiftelsens egendom framgår av bilagda förteckning.

3 § Kyrkostiftelsens ändamål är att hålla och för framtiden bevara i stiftelsen ingående kyrka med dess inventarier såsom gudstjänstlokal för svenska kyrkans medlemmar.

4 § Kyrkostiftelsen förvaltas av kyrkorådet i ... församling. Där ej annat följer av denna urkund företräder kyrkorådet stiftelsen i förhållande till tredje man samt inför domstolar och andra myndigheter.

5 § Församlingen äger liksom hittills fritt nyttja i kyrkostiftelsen ingående kyrka med skyldighet för församlingen att i den mån stiftelsen saknar tillgängliga medel tillskjuta vad som behövs för vård och underhåll av kyrkan.

Vad som sägs i första stycket skall ej utgöra hinder för den som vill förrätta enskild andakt eller bese kyrkorummet att få tillträde till kyrkan, om det kan ske utan att kyrkorummets helgd åsidosätts och utan att olägenhet uppkommer för den kyrkliga verksamheten.

6 § Utgör viss del av stiftelsens egendom allmän begravningsplats, skall denna utan kostnad få disponeras av församlingen eller annan som svarar för begravningsverksamheten med skyldighet att svara för vård och underhåll av begravningsplatsen.

Förvaltning

Allmänna bestämmelser

7 § Medel som tillförts kyrkostiftelsen från församlingskyrkas fastighetsfond och ersättning som inflyter vid avhändelse av stiftelsens fasta egendom eller till följd av expropriation, upplåtelse av naturtillgång, eller annan jämförlig anledning härrör från sådan egendom skall fonderas.

8 § Förvaltningen av kyrkostiftelsens inkomstgivande fasta egendom och i stiftelsen ingående medel skall med iakttagande av vad nedan sägs inriktas på att egendomens sammanlagda avkastningsförmåga tillgodogörs på ekonomiskt bästa sätt.

Sedan nödvändiga kostnader för förvaltning av egendomen har täckts och avsättning har skett för värdeminskning enligt allmänna bokföringsgrunder skall överskottet användas för stiftelsens ändamål. Vad som därefter återstår får tillföras fond som sägs i 7 §.

Föreskrifter om tillämpningen av denna bestämmelse meddelas av kyrkomötet.

9 § Kyrkostiftelsens tillgångar får ej sammanblandas med annans egendom.

10 § Vid avtal eller därmed jämförlig rättshandling mellan kyrkostiftelsen och församlingen företräds stiftelsen av stiftsstyrelsen.

11 § Kyrkostiftelsens egendom skall hållas betryggande försäkrad.

12 § Förvaltaren skall upprätta och vidmakthålla förteckning över kyrkostiftelsens egendom.

Genom förvaltarens försorg skall hållas en ordnad samling av alla gåvobrev, testamenten och andra urkunder som angår stiftelsen. Till denna samling skall föras de särskilda föreskrifter som meddelas om stiftelsens förvaltning.

I fråga om arkivhandlingar som hänför sig till tiden före stiftelsebildningen skall iakttagas de bestämmelser som gäller för statsmyndigheters arkiv. Om vården av övriga arkivhandlingar meddelas föreskrifter av kyrkomötet.

13 § Förvaltaren skall föra räkenskaper över kyrkostiftelsens tillgångar och skulder samt inkomster och utgifter enligt vad som i allmänhet är stadgat om bokföring.

14 § Om revision av kyrkostiftelsens räkenskaper meddelas föreskrifter av kyrkomötet.

Förvaltning av inkomstgivande fast egendom

15 § Kyrkostiftelsens fasta egendom får upplåtas på arrende för jordbruk endast på de arrendevillkor som bestäms av stiftsstyrelsen eller av annan som stiftsstyrelsen utser. När arrendenämnd eller domstol behandlar fråga om vilka villkor som skall gälla företräds stiftelsen av stiftsstyrelsen.

16 § För upplåtelse av följande rättigheter i kyrkostiftelsens fasta egendom krävs stiftsstyrelsens tillstånd, nämligen

1. upplåtelse av nyttjanderätt till mark för kommunalt behov, bostadsbebyggelse, industri eller annat liknande ändamål,
2. upplåtelse av tomträtt,
3. upplåtelse av rätt till naturtillgång,
4. upplåtelse av servitut.

Överenskommelse i ärende som avser stifelsens fasta egendom och som rör naturreservat, naturminne eller bestämmelser till skydd för djurlivet skall för att bli gällande godkännas av stiftsstyrelsen. När domstol behandlar fråga som nu sagts företräds stiftelsen av stiftsstyrelsen.

17 § Beslut om dispositionsändring av kyrkostiftelsens fasta egendom, som föranleds av att självständigt jordbruk ej längre är bärkraftigt eller leder till att sådant jordbruk ej kan uppehållas, skall för att bli gällande godkännas av stiftsstyrelsen.

Placering och användning av medel

18 § Fondmedel och andra i kyrkostiftelsen ingående medel skall place-

ras så att erforderlig trygghet finns för tillgångarnas bestånd och skälig avkastning erhålls.

För placering av fondmedel som sägs i 7 § skall gälla vad som föreskrivs om omyndigs medel. Stiftsstyrelsen kan dock medge att högst en fjärdedel av medlen placeras i aktier eller förlagsbevis som är noterade på Stockholms fondbörs.

19 § På framställning av förvaltaren äger stiftsstyrelsen medge att fondmedel som sägs i 7 § används för

1. nybyggnad eller väsentlig ombyggnad av kyrka eller sådant annat arbete på kyrkobyggnad eller dess inventarier som ej är att hänföra till sedvanligt underhåll,
2. värdebeständig rationalisering av inkomstgivande fast egendom,
3. amortering av lån som upptagits för ändamål som avses under 2,
4. inköp av fast egendom,
5. annat därmed jämförligt ändamål.

Föreskrifter om tillämpningen av denna bestämmelse meddelas av kyrkomötet.

Upptagande av lån

20 § Förvaltaren äger ej utan tillstånd av stiftsstyrelsen uttaga inteckning i kyrkostiftelsens fasta egendom eller upptaga lån för stiftelsens räkning.

21 § Lån för kyrkostiftelsens räkning får upptagas endast mot säkerhet i stiftelsens inkomstgivande fasta egendom och för ändamål som anges i 19 § första stycket 1, 2, 4 eller 5.

Stiftelsens skuldbelastning får ej uppgå till sådant belopp i förhållande till avkastningsvärdet av tillgångarna att stiftelsens bestånd kan äventyras.

Avhändelse av egendom m m

22 § Kyrkostiftelsens egendom får endast under de förutsättningar och i den ordning som i denna urkund sägs genom försäljning eller på annat sätt avhändas stiftelsen.

23 § På framställning av förvaltaren äger kyrkostyrelsen eller efter dess bemyndigande stiftsstyrelsen lämna tillstånd till avhändelse av kyrkostiftelsens fasta egendom

1. för att tillgodose bostadsbehovet i orten eller bildandet av lämpliga enheter för jordbruk eller skogsbruk,
2. för att främja annat liknande ändamål,
3. när egendomen i annat fall behövs för ändamål som anges i 2 kap expropriationslagen (1972:719),
4. när egendomen på grund av särskilda omständigheter ej lämpligen bör behållas för sitt ändamål.

Om särskilda skäl föreligger, kan tillstånd ges till sådan avhändelse av stiftelsens fasta egendom varigenom denna övergår till domkyrkostiftelse, boställsstiftelse eller prästlönejordsstiftelse eller till kyrkofondsstiftelsen.

Tillstånd till avhändelse kan lämnas endast om avhändelsen kan ske utan olägenhet för den kyrkliga verksamheten och endast mot vederlag

som motsvarar egendomens värde med hänsyn till ortens pris och egendomens avkastning. Om särskilda skäl föreligger, kan tillstånd lämnas att utan vederlag avstå mark som utgör begravningsplats.

24 § Föremål som tillhör kyrkostiftelsen och är avsett för gudstjänst, kyrklig förrättning eller prydande av kyrkorum eller bevarar minnet av äldre tiders bruk och konstfärdighet får ej avhändas stiftelsen utan kyrkostyrelsens medgivande. Är föremålet av kulturhistoriskt värde skall yttrande inhämtas från myndighet som har att bevaka det kulturhistoriska intresset.

Vad i första stycket sägs gäller också böcker som av ålder tillhört kyrkan.

Annan lös egendom än sådan som avses i första eller andra stycket får avhändas stiftelsen mot vederlag som motsvarar egendomens värde om det kan ske utan olägenhet för den kyrkliga verksamheten.

25 § Egendom som avses i 24 § första eller andra stycket får ej utan stiftsstyrelsens samtycke repareras, förändras eller flyttas från byggnad eller kyrkogård till vilken den av gammalt hör. Vad nu sagts skall icke gälla obetydlig reparation.

Är egendomen av kulturhistoriskt värde skall yttrande inhämtas från myndighet som har att bevaka kulturvårdens intresse.

Tillsyn

26 § Kyrkostiftelsen är undantagen från tillsyn enligt lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser.

27 § Stiftsstyrelsen övervakar att kyrkostiftelsen förvaltas i överensstämmelse med denna stiftelseurkund. Stiftsstyrelsen tillser särskilt att stiftelsens medel inte dras från stiftelsens ändamål och att förmögenheten är på nöjaktigt sätt placerad.

28 § Förvaltaren skall inom den tid efter räkenskapsårets slut, som kyrkostyrelsen bestämmer, till stiftsstyrelsen insända sammandrag av kyrkostiftelsens räkenskaper. Förvaltaren skall i övrigt lämna stiftsstyrelsen de handlingar och upplysningar som behövs för tillsynen.

29 § Stiftsstyrelsen kan för kyrkostiftelsens räkning föra skadeståndstalan mot ledamot av kyrkorådet som genom att överträda föreskrifterna för stiftelsen eller eljest uppsåtligen eller av vårdslöshet tillskyndar stiftelsen skada.

30 § Gör förvaltaren sig skyldig till uppenbar missvård av kyrkostiftelsens angelägenheter och äventyras därigenom stiftelsens bestånd, kan kyrkostyrelsen förordna att förvaltningen av stiftelsen skall övertas av stiftsstyrelsen för tid som kan behövas.

Besvär

31 § Har stiftsstyrelsen lämnat utan bifall framställning av förvaltaren enligt denna stiftelseurkund eller har stiftsstyrelsen vid bifall till framställningen uppställt särskilda villkor, kan förvaltaren anföra besvär hos kyrkostyrelsen.

Anförs besvär ankommer det på kyrkostyrelsen att besluta i den fråga som besvären avser.

Föreskrifter om tillämpningen av denna bestämmelse meddelas av kyrkomötet.

Ändring av stiftelseurkunden

32 § Kyrkomötet kan besluta om sådan ändring av 4 § som föranleds av ändrad kyrklig indelning.

33 § Kan i annat fall än i 32 § sägs bestämmelse i stiftelseurkunden på grund av ändrade förhållanden ej längre iakttagas eller har bestämmelsen blivit uppenbart onyttig eller uppenbart stridande mot stiftarnas avsikter eller föreligger annat särskilt skäl, kan på ansökan bestämmelsen ändras eller upphävas eller undantag medges för särskilt fall enligt vad i allmänhet gäller om permutation.

Vid ansökan om permutation företräds kyrkostiftelsen av kyrkostyrelsen.

Bilaga 3:3 Stiftelseurkund för boställsstiftelse

Inledande bestämmelser

1 § Stiftelsens namn är Boställsstiftelsen i ... pastorat/kyrkliga samfällighet. Den har grundats enligt beslut av riksdagen efter medverkan av svenska kyrkan med dess församlingar.

2 § Boställsstiftelsen har bildats av egendom som vid tidpunkten för stiftelsebildningen utgör löneboställe, prästgård eller prästlönefond och som tillhör församlingskyrka som stiftelseegendom eller i förekommande fall har tillskjutits av staten eller av församling, pastorat eller annan kyrklig samfällighet vid stiftelsebildningen. Därutöver ingår i stiftelsen kyrkomusikerlönetillgång.

Omfattningen av stiftelsens egendom framgår av bilagda förteckning.

3 § Boställsstiftelsens ändamål är att för framtiden bilda underlag för avlöningsförmåner åt svenska kyrkans församlingspräster och kyrkomusiker med tjänstgöring inom pastoratet/samfälligheten. Om avkastningen av tillgångarna förslår, skall stiftelsen dessutom tjäna svenska kyrkans verksamhet i övrigt enligt föreskrifter som meddelas av kyrkomötet.

4 § Boställsstiftelsen förvaltas av kyrkorådet i ... pastorat/samfällighet. Där ej annat följer av denna urkund företräder förvaltaren stiftelsen i förhållande till tredje man samt inför domstolar och andra myndigheter.

Förvaltning

Allmänna bestämmelser

5 § Medel som tillförts boställsstiftelsen från prästlönefond och ersättning som inflyter vid avhändelse av stiftelsens fasta egendom eller till följd av expropriation, upplåtelse av naturtillgång, eller annan jämförlig anledning härrör från sådan egendom skall fonderas. Vad nu sagts gäller också medel som tillförts boställsstiftelsen från prästlönejordsstiftelse.

6 § Förvaltningen av boställsstiftelsens fasta egendom och i stiftelsen ingående medel skall med iakttagande av vad nedan sägs inriktas på att egendomens sammanlagda avkastningsförmåga tillgodogörs på ekonomiskt bästa sätt. Vid förvaltning av den fasta egendomen skall naturvårdens och kulturminnesvårdens intresse beaktas i skälig omfattning.

Sedan nödvändiga kostnader för förvaltning av egendomen har täckts och avsättning har skett för värdeminskning enligt allmänna bokföringsgrunder skall överskottet användas för stiftelsens ändamål.

Föreskrifter om tillämpningen av denna bestämmelse meddelas av kyrkomötet.

7 § Boställsstiftelsens tillgångar får ej sammanblandas med annans egendom.

8 § Vid avtal eller därmed jämförlig rättshandling mellan boställsstiftelsen och det pastorat eller den kyrkliga samfällighet, vars kyrkoråd förvaltar stiftelsen, företräds stiftelsen av stiftsstyrelsen.

9 § Boställsstiftelsens egendom skall hållas betryggande försäkrad.

10 § Förvaltaren skall upprätta och vidmakthålla förteckning över boställsstiftelsens egendom.

Genom förvaltarens försorg skall hållas en ordnad samling av alla gåvobrev, testamenten och andra urkunder som angår stiftelsen. Till denna samling skall föras de särskilda föreskrifter som meddelas om stiftelsens förvaltning.

I fråga om arkivhandlingar som hänför sig till tiden före stiftelsebildningen skall iakttagas de bestämmelser som gäller för statsmyndigheters arkiv. Om vården av övriga arkivhandlingar meddelas föreskrifter av kyrkomötet.

11 § Förvaltaren skall föra räkenskaper över boställsstiftelsens tillgångar och skulder samt inkomster och utgifter enligt vad som i allmänhet är stadgat om bokföring.

12 § Om revision av boställsstiftelsens räkenskaper meddelas föreskrifter av kyrkomötet.

Förvaltning av fast egendom

13 § Förvaltaren skall, om ej kyrkostyrelsen för viss fastighet bestämmer annat, uppdraga åt stiftsstyrelsen att för förvaltarens räkning handha skogsbruket. Vinst eller förlust vid stiftsstyrelsens handhavande av skogsbruket för boställsstiftelser i stiftet fördelas på stiftelserna i förhållande till deras andel i detta skogsbruk. Boställsstiftelsens andel i skogsbruket fastställs av stiftsstyrelsen enligt föreskrifter som meddelas av kyrkomötet.

14 § Boställsstiftelsens fasta egendom får upplåtas på arrende för jordbruk endast på de arrendevillkor som bestämts av stiftsstyrelsen eller av annan som stiftsstyrelsen utser. När arrendenämnd eller domstol behandlar fråga om vilka villkor som skall gälla företräds stiftelsen av stiftsstyrelsen.

15 § Om upplåtelse av rätt till jakt eller fiske meddelas föreskrifter av kyrkomötet.

16 § För upplåtelse av följande rättigheter i boställsstiftelsens fasta egendom krävs stiftsstyrelsens tillstånd, nämligen

1. upplåtelse av nyttjanderätt till mark för församlingsändamål, kommunalt behov, bostadsbebyggelse, industri eller annat liknande ändamål,
2. upplåtelse av tomträtt,
3. upplåtelse av rätt till naturtillgång,
4. upplåtelse av servitut.

Överenskommelse i ärende som avser stiftelsens fasta egendom och som rör naturreservat, naturminne eller bestämmelser till skydd för djurlivet skall för att bli gällande godkännas av stiftsstyrelsen. När domstol behandlar fråga som nu sagts företräds stiftelsen av stiftsstyrelsen.

17 § Beslut om dispositionsändring av boställsstiftelsens fasta egendom, som ej avser sådan upplåtelse eller överenskommelse som anges i 16 §, skall för att bli gällande godkännas av stiftsstyrelsen eller av annan som stiftsstyrelsen utser.

Placering och användning av medel

18 § Fondmedel och andra i boställsstiftelsen ingående medel skall placeras så att erforderlig trygghet finns för tillgångarnas bestånd och skälig avkastning erhålls.

För placering av fondmedel som sägs i 5 § skall gälla vad som föreskrivs om omyndigs medel. Stiftsstyrelsen kan dock medge att högst en fjärdedel av medlen placeras i aktier eller förlagsbevis som är noterade på Stockholms fondbörs.

19 § På framställning av förvaltaren äger stiftsstyrelsen medge att fondmedel som sägs i 5 § används för

1. värdebeständig rationalisering av fast egendom,
2. amortering av lån som upptagits för ändamål som avses under 1,
3. inköp av fast egendom,
4. annat därmed jämförligt ändamål.

Föreskrifter om tillämpningen av denna bestämmelse meddelas av kyrkomötet.

20 § Vid tillämpning av 18 § andra stycket och 19 § skall tillses att den sammanlagda avkastningsförmågan av boställsstiftelser i stiftet och stiftets prästlönejordsstiftelse tillgodogörs på ekonomiskt bästa sätt.

Upptagande av lån

21 § Förvaltaren äger ej utan tillstånd av stiftsstyrelsen uttaga inteckning i boställsstiftelsens fasta egendom eller upptaga lån för stiftelsens räkning.

22 § Lån för boställsstiftelsens räkning får upptagas endast för ändamål som anges i 19 § första stycket 1, 3 och 4.

Stiftelsens skuldbelastning får ej uppgå till sådant belopp i förhållande till avkastningsvärdet av tillgångarna att stiftelsens bestånd kan äventyras.

Avhändelse av egendom

23 § Boställsstiftelsens egendom får endast under de förutsättningar och i den ordning som i denna urkund sägs genom försäljning eller på annat sätt avhändas stiftelsen.

24 § På framställning av förvaltaren äger kyrkostyrelsen eller efter dess bemyndigande stiftsstyrelsen lämna tillstånd till avhändelse av boställsstiftelsens fasta egendom

1. för att tillgodose bostadsbehovet i orten eller bildandet av lämpliga enheter för jordbruk eller skogsbruk,
2. för att främja annat liknande ändamål,
3. när egendomen i annat fall behövs för ändamål som anges i 2 kap expropriationslagen (1972:719),
4. när egendomen på grund av särskilda omständigheter ej lämpligen bör behållas för sitt ändamål.

Om särskilda skäl föreligger, kan tillstånd ges till sådan avhändelse av stiftelsens fasta egendom varigenom denna övergår till kyrkostiftelse,

domkyrkostiftelse eller prästlönejordsstiftelse eller till kyrkofondsstiftelsen.

Tillstånd till avhändelse kan lämnas endast om avhändelsen kan ske utan olägenhet för den kyrkliga verksamheten och endast mot vederlag som motsvarar egendomens värde med hänsyn till ortens pris och egendomens avkastning.

25 § Lös egendom får avhändas boställsstiftelsen mot vederlag som motsvarar egendomens värde om det kan ske utan olägenhet för den kyrkliga verksamheten.

Överföring av fondmedel

26 § Förvaltaren får överföra fondmedel från boställsstiftelsen till stiftets prästlönejordsstiftelse.

Saknas prästlönejordsstiftelse i stiftet får förvaltaren av boställsstiftelsen genom överföring av fondmedel medverka till att prästlönejordsstiftelse bildas i stiftet. Sådan överföring får ske endast om stiftarna för den nybildade stiftelsen antar de bestämmelser, som enligt riksdagens beslut skall gälla för prästlönejordsstiftelse.

I fråga om överförande av medel till prästlönejordsstiftelse skall 20 § äga motsvarande tillämpning.

Tillsyn

27 § Boställsstiftelsen är undantagen från tillsyn enligt lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser.

28 § Stiftsstyrelsen övervakar att boställsstiftelsen förvaltas i överensstämmelse med denna stiftelseurkund. Stiftsstyrelsen tillser särskilt att stiftelsens medel inte dras från stiftelsens ändamål och att förmögenheten är på nöjaktigt sätt placerad.

29 § Förvaltaren skall inom den tid efter räkenskapsårets slut, som kyrkostyrelsen bestämmer, till stiftsstyrelsen insända sammandrag av boställsstiftelsens räkenskaper. Förvaltaren skall i övrigt lämna stiftsstyrelsen de handlingar och upplysningar som behövs för tillsynen.

30 § Stiftsstyrelsen kan för boställsstiftelsens räkning föra skadeståndstalan mot ledamot av kyrkorådet som genom att överträda föreskrifterna för stiftelsen eller eljest uppsåtligen eller av vårdslöshet tillskyndar stiftelsen skada.

31 § Gör förvaltaren sig skyldig till uppenbar missvård av boställsstiftelsens angelägenheter och äventyras därigenom stiftelsens bestånd, kan kyrkostyrelsen förordna att förvaltningen av stiftelsen skall övertas av stiftsstyrelsen för tid som kan behövas.

Besvär

32 § Över stiftsstyrelsens beslut enligt 13 § kan boställsstiftelsens förvaltare anföra besvär hos kyrkostyrelsen. Detsamma gäller beslut varigenom

stiftsstyrelsen lämnat utan bifall framställning av förvaltaren enligt denna stiftelseurkund eller vid bifall till framställningen uppställt särskilda villkor. Anförs besvär ankommer det på kyrkostyrelsen att besluta i den fråga som besvären avser.

Föreskrifter om tillämpningen av denna bestämmelse meddelas av kyrkomötet.

Ändring av stiftelseurkunden

33 § Kyrkomötet kan besluta om sådan ändring av 4 § som föranleds av ändrad kyrklig indelning.

34 § Kan i annat fall än i 33 § sägs bestämmelse i stiftelseurkunden på grund av ändrade förhållanden ej längre iakttagas eller har bestämmelsen blivit uppenbart onyttig eller uppenbart stridande mot stiftarnas avsikter eller föreligger annat särskilt skäl, kan på ansökan bestämmelsen ändras eller upphävas eller undantag medges för särskilt fall enligt vad i allmänhet gäller om permutation.

Vid ansökan om permutation företräds boställsstiftelsen av kyrkostyrelsen.

Bilaga 3:4 Stiftelseurkund för prästlönejordsstiftelse

Inledande bestämmelser

1 § Stiftelsens namn är Prästlönejordsstiftelsen i ... stift. Den har grundats enligt beslut av riksdagen efter medverkan av svenska kyrkan med dess församlingar.

2 § Prästlönejordsstiftelsen har bildats av egendom som vid tidpunkten för stiftelsebildningen utgör prästlönefondsfastighet eller prästlönejordsfond.

Omfattningen av stiftelsens egendom framgår av bilagda förteckning.

3 § Prästlönejordsstiftelsens ändamål är att till förmån för flera pastorat eller andra kyrkliga samfälligheter inom stiftet genom förvärv och förvaltning av fast egendom i stiftet bilda underlag för avlöningsförmåner åt svenska kyrkans församlingspräster och kyrkomusiker samt att liksom boställsstiftelse tjäna svenska kyrkans verksamhet i övrigt.

4 § Förmånsberättigade enligt 3 § är de pastorat och andra kyrkliga samfälligheter i stiftet, som vid stiftelsebildningen har andelar i prästlönefondsfastighet eller prästlönejordsfond. Förmånsberättigade är vidare pastorat och samfälligheter från vilkas boställsstiftelser fondmedel har överförts till prästlönejordsstiftelsen.

Förmånsberättigad skall ha del i stiftelsens avkastning efter ett för honom fastställt förmånstal.

5 § Prästlönejordsstiftelsen förvaltas av stiftsstyrelsen. Där ej annat följer av denna urkund företräder förvaltaren stiftelsen i förhållande till tredje man samt inför domstolar och andra myndigheter.

Förvaltning

Allmänna bestämmelser

6 § Förmånstal fastställs av förvaltaren.

Vid stiftelsebildningen skall förmånstalen bestämmas så att de motsvarar andelarna i prästlönefondsfastighet eller prästlönejordsfond som ingår i stiftelsen. Om andelarna ej är desamma i alla stiftelsens tillgångar skall andelarna räknas om så att varje pastorat och samfällighet från vars prästlönefond tillskott har lämnats får ett enhetligt förmånstal.

Om medel efter stiftelsebildningen tillförs prästlönejordsstiftelsen från boställsstiftelse, skall nya förmånstal bestämmas. Därvid skall tillskottet grunda ett förmånstal, som motsvarar tillskjutet belopp jämfört med stiftelseegendomens värde omedelbart före tillskottet.

Föreskrifter om tillämpningen av denna bestämmelse meddelas av kyrkomötet.

7 § Förvaltningen av prästlönejordsstiftelsens fasta egendom skall med iakttagande av vad nedan sägs inriktas på att egendomens avkastningsförmåga tillgodogörs på ekonomiskt bästa sätt. Vid förvaltningen skall naturvårdens och kulturminnesvårdens intressen beaktas i skälig omfattning.

8 § Sedan nödvändiga kostnader för förvaltning av stiftelsens egendom har täckts och avsättning har skett för värdeminskning enligt allmänna bokföringsgrunder skall överskottet fördelas på förmånsberättigade pastorat och samfälligheter för att användas för stiftelsens ändamål. Överskottet fördelas i förhållande till fastställda förmånstal.

Föreskrifter om tillämpningen av denna bestämmelse meddelas av kyrkomötet.

9 § Prästlönejordsstiftelsens tillgångar får ej sammanblandas med annans egendom.

10 § Prästlönejordsstiftelsens egendom skall hållas betryggande försäkrad.

11 § Förvaltaren skall upprätta och vidmakthålla förteckning över prästlönejordsstiftelsens egendom och över fastställda förmånstal.

Genom förvaltarens försorg skall hållas en ordnad samling av alla urkunder som angår stiftelsen. Till denna samling skall föras de särskilda föreskrifter som meddelas om stiftelsens förvaltning.

I fråga om arkivhandlingar som hänför sig till tiden före stiftelsebildningen skall iakttagas de bestämmelser som gäller för statsmyndigheters arkiv. Om vården av övriga arkivhandlingar meddelas föreskrifter av kyrkomötet.

12 § Förvaltaren skall föra räkenskaper över prästlönejordsstiftelsens tillgångar och skulder samt inkomster och utgifter enligt vad som i allmänhet är stadgat om bokföring.

13 § Om revision av prästlönejordsstiftelsens räkenskaper meddelas föreskrifter av kyrkomötet.

Placering och användning av medel

14 § Fondmedel och andra i prästlönejordsstiftelsen ingående medel skall placeras så att erforderlig trygghet finns för tillgångarnas bestånd och skälig avkastning erhålls.

15 § Vid förvärv av fast egendom skall tillses att den sammanlagda avkastningsförmågan av prästlönejordsstiftelsen och boställsstiftelser i stiftet tillgodogörs på ekonomiskt bästa sätt.

Upptagande av lån

16 § Lån för prästlönejordsstiftelsens räkning får upptagas endast för förvärv eller värdebeständig rationalisering av fast egendom.

Stiftelsens skuldbelastning får ej uppgå till sådant belopp i förhållande till avkastningsvärdet av tillgångarna att stiftelsens bestånd kan äventyras.

Föreskrifter om tillämpningen av denna bestämmelse meddelas av kyrkomötet.

Avhändelse av fast egendom

17 § Prästlönejordsstiftelsens fasta egendom får endast under de förutsättningar och i den ordning som i denna urkund sägs genom försäljning eller på annat sätt avhändas stiftelsen.

18 § På framställning av förvaltaren kan kyrkostyrelsen besluta om avhändelse av prästlönejordsstiftelsens fasta egendom

1. för att tillgodose bostadsbehovet i orten eller bildandet av lämpliga enheter för jordbruk eller skogsbruk,
2. för att främja annat liknande ändamål,
3. när egendomen i annat fall behövs för ändamål som anges i 2 kap expropriationslagen (1972:719),
4. när egendomen på grund av särskilda omständigheter ej lämpligen bör behållas för sitt ändamål.

Om särskilda skäl föreligger, kan beslutas om sådan avhändelse av stiftelsens fasta egendom varigenom denna övergår till kyrkostiftelse, domkyrkostiftelse eller boställsstiftelse eller till kyrkofondsstiftelsen.

Beslut om avhändelse får meddelas endast om avhändelsen kan ske utan olägenhet för den kyrkliga verksamheten och endast mot vederlag som motsvarar egendomens värde med hänsyn till ortens pris och egendomens avkastning.

Kyrkostyrelsen kan bemyndiga förvaltaren att själv besluta i frågor som sägs i denna bestämmelse.

Överföring av medel

19 § Om ersättning som inflyter vid avhändelse av prästlönejordsstiftelsens fasta egendom eller till följd av expropriation, upplåtelse av naturtillgång, eller annan jämförlig anledning härrör från sådan egendom ej erfordras för amortering av lån som upptagits för stiftelsens räkning eller bör utnyttjas för förvärv av fast egendom, skall medlen överföras till boställsstiftelserna i förmånsberättigade pastorat och samfälligheter. Fördelningen av medlen sker med tillämpning av de förmånstal som gäller för dessa pastorat och samfälligheter.

Föreskrifter om tillämpningen av denna bestämmelse meddelas av kyrkomötet.

20 § Har medel som prästlönejordsstiftelsen mottagit från boställsstiftelse ej tagits i anspråk för förvärv av fast egendom, skall medlen återgå till boställsstiftelsen.

Föreskrifter om tillämpningen av denna bestämmelse meddelas av kyrkomötet.

Tillsyn

21 § Prästlönejordsstiftelsen är undantagen från tillsyn enligt lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser.

22 § Kyrkostyrelsen övervakar att prästlönejordsstiftelsen förvaltas i

överensstämmelse med denna stiftelseurkund. Kyrkostyrelsen tillser särskilt att stiftelsens medel inte dras från stiftelsens ändamål och att förmögenheten är på nöjaktigt sätt placerad.

23 § Förvaltaren skall inom den tid efter räkenskapsårets slut, som kyrkostyrelsen bestämmer, till kyrkostyrelsen insända sammandrag av prästlönejordsstiftelsens räkenskaper. Förvaltaren skall i övrigt lämna kyrkostyrelsen de handlingar och upplysningar som behövs för tillsynen.

Inom tid som avses i första stycket skall förvaltaren tillställa förmånsberättigade pastorat och samfälligheter sammandrag av stiftelsens räkenskaper samt förvaltarens beslut om fördelning av överskottet.

24 § Kyrkostyrelsen kan för prästlönejordsstiftelsens räkning föra skadeståndstalan mot ledamot av stiftsstyrelsen som genom att överträda föreskrifterna för stiftelsen eller eljest uppsåtligen eller av vårdslöshet tillskyndar stiftelsen skada.

25 § Gör förvaltaren sig skyldig till uppenbar missvård av prästlönejordsstiftelsens angelägenheter och äventyras därigenom stiftelsens bestånd, kan kyrkostyrelsen förordna att förvaltningen av stiftelsen skall övertas av annan för tid som kan behövas.

Besvär

26 § Över förvaltarens beslut enligt denna stiftelseurkund om fastställande av förmånstal och om fördelning av överskott kan förmånsberättigat pastorat eller förmånsberättigad samfällighet anföra besvär hos kyrkostyrelsen.

Anförs besvär, ankommer det på kyrkostyrelsen att besluta i den fråga som besvären avser.

Föreskrifter om tillämpningen av denna bestämmelse meddelas av kyrkomötet.

Ändring av stiftelseurkunden

27 § Kyrkomötet kan besluta om sådan ändring av 5 § som föranleds av ändrad kyrklig indelning.

28 § Kan i annat fall än i 27 § sägs bestämmelse i stiftelseurkunden på grund av ändrade förhållanden ej längre iakttagas eller har bestämmelsen blivit uppenbart onyttig eller uppenbart stridande mot stiftarnas avsikter eller föreligger annat särskilt skäl, kan på ansökan bestämmelsen ändras eller upphävas eller undantag medges för särskilt fall enligt vad i allmänhet gäller om permutation.

Vid ansökan om permutation företräds prästlönejordsstiftelsen av kyrkostyrelsen.

Bilaga 3:5 Stiftelseurkund för domkyrkostiftelse

Inledande bestämmelser

1 § Stiftelsens namn är Domkyrkostiftelsen i . . . stift. Den har grundats enligt beslut av riksdagen efter medverkan av svenska kyrkan med dess församlingar.

2 § Domkyrkostiftelsen har bildats av egendom som vid tidpunkten för stiftelsebildningen tjänar domkyrkas ändamål och som tillhör redan befintlig domkyrkostiftelse eller kyrkostiftelse eller i förekommande fall har tillskjutits av staten eller av församling eller kyrklig samfällighet vid stiftelsebildningen. I stiftelsen ingår domkyrkas inventarier och annan domkyrkans lösa egendom samt dess fastighetsfond och övriga medel.

Omfattningen av stiftelsens egendom framgår av bilagda förteckning.

3 § Domkyrkostiftelsens ändamål är att hålla och för framtiden bevara i stiftelsen ingående kyrka med dess inventarier såsom domkyrka i stiftet och gudstjänstlokal för svenska kyrkans medlemmar.

4 § Domkyrkostiftelsen förvaltas av en styrelse med sju ledamöter.

Biskopen är ledamot av styrelsen. Av övriga ledamöter utses, för tid som kyrkomötet bestämmer, en av kyrkostyrelsen och en av stiftsstyrelsen samt fyra av domkyrkoförsamlingen. Ingår församlingen i kyrklig samfällighet, utser samfälligheten i församlingens ställe det antal ledamöter som kyrkostyrelsen bestämmer.

Där ej annat följer av denna urkund företräder styrelsen domkyrkostiftelsen i förhållande till tredje man samt inför domstolar och andra myndigheter.

5 § Domkyrkan används av stiftet för biskopliga förrättningar och av domkyrkoförsamlingen som församlingskyrka. Som förutsättning för nyttjandet gäller att stiftet och församlingen, i den mån domkyrkostiftelsen saknar tillgängliga medel, tillskjuter vad som behövs för vård och underhåll av domkyrkan. Fördelningen av tillskott mellan stiftet och församlingen bestäms av förvaltaren efter vad som kan anses skäligt.

Vad som sägs i första stycket första punkten skall ej utgöra hinder för den som vill förrätta enskild andakt eller bese kyrkorummet att få tillträde till kyrkan, om det kan ske utan att kyrkorummets helgd åsidosätts och utan att olägenhet uppkommer för den kyrkliga verksamheten.

Förvaltning

Allmänna bestämmelser

6 § Medel som tillförts domkyrkostiftelsen från domkyrkas fastighetsfond och ersättning som inflyter vid avhändelse av stiftelsens fasta egendom eller till följd av expropriation, upplåtelse av naturtillgång, eller annan jämförlig anledning härrör från sådan egendom skall fonderas.

7 § Förvaltningen av domkyrkostiftelsens inkomstgivande fasta egendom och i stiftelsen ingående medel skall med iakttagande av vad nedan

sägs inriktas på att egendomens sammanlagda avkastningsförmåga tillgodogörs på ekonomiskt bästa sätt.

Sedan nödvändiga kostnader för förvaltning av egendomen har täckts och avsättning har skett för värdeminskning enligt allmänna bokföringsgrunder skall överskottet användas för stiftelsens ändamål. Vad som därefter återstår får tillföras fond som sägs i 6 §.

Föreskrifter om tillämpningen av denna bestämmelse meddelas av kyrkomötet.

8 § Domkyrkostiftelsens tillgångar får ej sammanblandas med annans egendom.

9 § Domkyrkostiftelsens egendom skall hållas betryggande försäkrad.

10 § Förvaltaren skall upprätta och vidmakthålla förteckning över domkyrkostiftelsens egendom.

Genom förvaltarens försorg skall hållas en ordnad samling av alla gåvobrev, testamenten och andra urkunder som angår stiftelsen. Till denna samling skall föras de särskilda föreskrifter som meddelas om stiftelsens förvaltning.

I fråga om arkivhandlingar som hänför sig till tiden före stiftelsebildningen skall iakttagas de bestämmelser som gäller för statsmyndigheters arkiv. Om vården av övriga arkivhandlingar meddelas föreskrifter av kyrkomötet.

11 § Förvaltaren skall föra räkenskaper över domkyrkostiftelsens tillgångar och skulder samt inkomster och utgifter enligt vad som i allmänhet är stadgat om bokföring.

12 § Om revision av domkyrkostiftelsens räkenskaper meddelas föreskrifter av kyrkomötet.

Förvaltning av inkomstgivande fast egendom

13 § Domkyrkostiftelsens fasta egendom får upplåtas på arrende för jordbruk endast på de arrendevillkor som bestäms av stiftsstyrelsen eller av annan som stiftsstyrelsen utser. När arrendenämnd eller domstol behandlar fråga om vilka villkor som skall gälla företräds stiftelsen av stiftsstyrelsen.

14 § För upplåtelse av följande rättigheter i domkyrkostiftelsens fasta egendom krävs stiftsstyrelsens tillstånd, nämligen

1. upplåtelse av nyttjanderätt till mark för kommunalt behov, bostadsbebyggelse, industri eller annat liknande ändamål,
2. upplåtelse av tomträtt,
3. upplåtelse av rätt till naturtillgång,
4. upplåtelse av servitut.

Överenskommelse i ärende som avser stiftelsens fasta egendom och som rör naturreservat, naturminne eller bestämmelser till skydd för djurlivet skall för att bli gällande godkännas av stiftsstyrelsen. När domstol behandlar fråga som nu sagts företräds stiftelsen av stiftsstyrelsen.

15 § Beslut om dispositionsändring av domkyrkostiftelsens fasta egendom, som föranleds av att självständigt jordbruk ej längre är bärkraftigt eller leder till att sådant jordbruk ej kan uppehållas, skall för att bli gällande godkännas av stiftsstyrelsen.

Placering och användning av medel

16 § Fondmedel och andra i domkyrkostiftelsen ingående medel skall placeras så att erforderlig trygghet finns för tillgångarnas bestånd och skälig avkastning erhålls.

För placering av fondmedel som sägs i 6 § skall gälla vad som föreskrivs om omyndigs medel. Stiftsstyrelsen kan dock medge att högst en fjärdedel av medlen placeras i aktier eller förlagsbevis som är noterade på Stockholms fondbörs.

17 § På framställning av förvaltaren äger kyrkostyrelsen eller efter dess bemyndigande stiftsstyrelsen medge att fondmedel som sägs i 6 § används för

1. nybyggnad eller väsentlig ombyggnad av domkyrkan eller sådant annat arbete på kyrkobyggnaden eller dess inventarier som ej är att hänföra till sedvanligt underhåll,
2. värdebeständig rationalisering av inkomstgivande fast egendom,
3. amortering av lån som upptagits för ändamål som avses under 2,
4. inköp av fast egendom,
5. annat därmed jämförligt ändamål.

Föreskrifter om tillämpningen av denna bestämmelse meddelas av kyrkomötet.

Upptagande av lån

18 § Förvaltaren äger ej utan tillstånd av stiftsstyrelsen uttaga inteckning i domkyrkostiftelsens fasta egendom eller upptaga lån för stiftelsens räkning.

19 § Lån för domkyrkostiftelsens räkning får upptagas endast mot säkerhet i stiftelsens inkomstgivande fasta egendom och för ändamål som anges i 17 § första stycket 1, 2, 4 eller 5.

Stiftelsens skuldbelastning får ej uppgå till sådant belopp i förhållande till avkastningsvärdet av tillgångarna att stiftelsens bestånd kan äventyras.

Avhändelse av egendom m m

20 § Domkyrkostiftelsens egendom får endast under de förutsättningar och i den ordning som i denna urkund sägs genom försäljning eller på annat sätt avhändas stiftelsen.

21 § På framställning av förvaltaren äger kyrkostyrelsen eller efter dess bemyndigande stiftsstyrelsen lämna tillstånd till avhändelse av domkyrkostiftelsens fasta egendom

1. för att tillgodose bostadsbehovet i orten eller bildandet av lämpliga enheter för jordbruk eller skogsbruk,
2. för att främja annat liknande ändamål,
3. när egendomen i annat fall behövs för ändamål som anges i 2 kap expropriationslagen (1972:719),
4. när egendomen på grund av särskilda omständigheter ej lämpligen bör behållas för sitt ändamål.

Om särskilda skäl föreligger, kan tillstånd ges till sådan avhändelse av stiftelsens fasta egendom varigenom denna övergår till kyrkostiftelse, boställsstiftelse eller prästlönejordsstiftelse eller till kyrkofondsstiftelsen.

Tillstånd till avhändelse kan lämnas endast om avhändelsen kan ske utan olägenhet för den kyrkliga verksamheten och endast mot vederlag som motsvarar egendomens värde med hänsyn till ortens pris och egendomens avkastning. Om särskilda skäl föreligger kan tillstånd lämnas att utan vederlag avstå mark som utgör begravningsplats.

22 § Föremål som tillhör domkyrkostiftelsen och är avsett för gudstjänst, kyrklig förrättning eller prydande av kyrkorum eller bevarar minnet av äldre tiders bruk och konstfärdighet får ej avhändas stiftelsen utan kyrkostyrelsens medgivande. Är föremålet av kulturhistoriskt värde skall yttrande inhämtas från myndighet som har att bevaka det kulturhistoriska intresset.

Vad i första stycket sägs gäller också böcker som av ålder tillhört domkyrkan.

Annan lös egendom än sådan som avses i första eller andra stycket får avhändas stiftelsen mot vederlag som motsvarar egendomens värde om det kan ske utan olägenhet för den kyrkliga verksamheten.

23 § Egendom som avses i 22 § första eller andra stycket får ej utan stiftsstyrelsens samtycke repareras, förändras eller flyttas från byggnad eller kyrkogård till vilken den av gammalt hör. Vad nu sagts skall icke gälla obetydlig reparation.

Är egendomen av kulturhistoriskt värde skall yttrande inhämtas från myndighet som har att bevaka kulturvårdens intresse.

Tillsyn

24 § Domkyrkostiftelsen är undantagen från tillsyn enligt lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser.

25 § Stiftsstyrelsen övervakar att domkyrkostiftelsen förvaltas i överensstämmelse med denna stiftelseurkund. Stiftsstyrelsen tillser särskilt att stiftelsens medel inte dras från stiftelsens ändamål och att förmögenheten är på nöjaktigt sätt placerad.

26 § Förvaltaren skall inom den tid efter räkenskapsårets slut, som kyrkostyrelsen bestämmer, till stiftsstyrelsen insända sammandrag av domkyrkostiftelsens räkenskaper. Förvaltaren skall i övrigt lämna stiftsstyrelsen de handlingar och upplysningar som behövs för tillsynen.

Inom tid som avses i första stycket skall förvaltaren tillställa domkyrkoförsamlingen sammandrag av stiftelsens räkenskaper.

27 § Stiftsstyrelsen kan för domkyrkostiftelsens räkning föra skadeståndstalan mot ledamot av stiftelsens styrelse som genom att överträda föreskrifterna för stiftelsen eller eljest uppsåtligen eller av vårdslöshet tillskyndar stiftelsen skada.

28 § Gör förvaltaren sig skyldig till uppenbar missvård av domkyrkostiftelsens angelägenheter och äventyras därigenom stiftelsens bestånd, kan kyrkostyrelsen förordna att förvaltningen av stiftelsen skall övertas av stiftsstyrelsen för tid som kan behövas.

Besvär

29 § Har stiftsstyrelsen lämnat utan bifall framställning av förvaltaren enligt denna stiftelseurkund eller har stiftsstyrelsen vid bifall till framställningen uppställt särskilda villkor, kan förvaltaren anföra besvär hos kyrkostyrelsen.

Över förvaltarens beslut enligt 5 § första stycket kan stiftet och domkyrkoförsamlingen anföra besvär hos kyrkostyrelsen.

Anförs besvär, ankommer det på kyrkostyrelsen att besluta i den fråga som besvären avser.

Föreskrifter om tillämpningen av denna bestämmelse meddelas av kyrkomötet.

Ändring av stiftelseurkunden

30 § Kan bestämmelse i stiftelseurkunden på grund av ändrade förhållanden ej längre iakttagas eller har bestämmelsen blivit uppenbart onyttig eller uppenbart stridande mot stiftarnas avsikter eller föreligger annat särskilt skäl, kan på ansökan bestämmelsen ändras eller upphävas eller undantag medges för särskilt fall enligt vad i allmänhet gäller om permutation.

Vid ansökan om permutation företräds domkyrkostiftelsen av kyrkostyrelsen.

Bilaga 3:6 Stiftelseurkund för kyrkofondsstiftelsen

Inledande bestämmelser

1 § Stiftelsens namn är Kyrkofondsstiftelsen. Den har grundats genom beslut av riksdagen efter medverkan av svenska kyrkan med dess församlingar.

2 § Kyrkofondsstiftelsen har bildats av egendom som vid tidpunkten för stiftelsebildningen utgör kyrkofondsfastighet eller biskopsgård med dess inventarier samt medel som vid samma tidpunkt ingår i kyrkofonden såsom ersättning för såld eller utbytt fastighet.

Omfattningen av stiftelsens egendom framgår av bilagda förteckning.

3 § Kyrkofondsstiftelsens ändamål är att mellan olika pastorat och andra kyrkliga samfälligheter utjämna kostnaderna för avlöning av församlingspräster och kyrkomusiker samt att tjäna svenska kyrkans verksamhet i övrigt enligt föreskrifter som meddelas av kyrkomötet.

4 § Kyrkofondsstiftelsen förvaltas av kyrkostyrelsen.

Förvaltning

Allmänna bestämmelser

5 § Medel som tillförts kyrkofondsstiftelsen från kyrkofonden och ersättning som inflyter vid avhändelse av stiftelsens fasta egendom eller till följd av expropriation, upplåtelse av naturtillgång, eller annan jämförlig anledning härrör från sådan egendom skall fonderas.

6 § Förvaltningen av kyrkofondsstiftelsens fasta egendom och i stiftelsen ingående medel skall med iakttagande av vad nedan sägs inriktas på att egendomens sammanlagda avkastningsförmåga tillgodogörs på ekonomiskt bästa sätt. Vid förvaltning av den fasta egendomen skall naturvårdens och kulturminnesvårdens intressen beaktas i skälig omfattning.

Sedan nödvändiga kostnader för förvaltning av egendomen har täckts och avsättning har skett för värdeminskning enligt allmänna bokföringsgrunder skall överskottet användas för stiftelsens ändamål.

Föreskrifter om tillämpningen av denna bestämmelse meddelas av kyrkomötet.

7 § Kyrkofondsstiftelsens tillgångar får ej sammanblandas med annans egendom.

8 § Kyrkofondsstiftelsens egendom skall hållas betryggande försäkrad.

9 § Förvaltaren skall upprätta och vidmakthålla förteckning över kyrkofondsstiftelsens egendom.

Genom förvaltarens försorg skall hållas en ordnad samling av alla gåvobrev, testamenten och andra urkunder som angår stiftelsen. Till denna samling skall föras de särskilda föreskrifter som meddelas om stiftelsens förvaltning.

I fråga om arkivhandlingar som hänför sig till tiden före stiftelsebildningen skall iakttagas de bestämmelser som gäller för statsmyndigheters arkiv. Om vården av övriga arkivhandlingar meddelas föreskrifter av kyrkomötet.

10 § Förvaltaren skall föra räkenskaper över kyrkofondsstiftelsens tillgångar och skulder samt inkomster och utgifter enligt vad som i allmänhet är stadgat om bokföring.

11 § Om revision av kyrkofondsstiftelsens räkenskaper meddelas föreskrifter av kyrkomötet.

Placering och användning av medel

12 § Fondmedel och andra i kyrkofondsstiftelsen ingående medel skall placeras så att erforderlig trygghet finns för tillgångarnas bestånd och skälig avkastning erhålls.

För placering av fondmedel som sägs i 5 § skall gälla vad som föreskrivs om omyndigs medel. Förvaltaren får dock placera högst en fjärdedel av medlen i aktier eller förlagsbevis som är noterade på Stockholms fondbörs.

13 § Fondmedel som sägs i 5 § får användas för

1. värdebeständig rationalisering av fast egendom,
2. amortering av lån som upptagits för ändamål som avses under 1,
3. inköp av fast egendom,
4. annat därmed jämförligt ändamål.

Föreskrifter om tillämpningen av denna bestämmelse meddelas av kyrkomötet.

Upptagande av lån

14 § Lån för kyrkofondsstiftelsens räkning får upptagas endast för ändamål som anges i 13 § första stycket 1, 3 eller 4.

Stiftelsens skuldbelastning får ej uppgå till sådant belopp i förhållande till avkastningsvärdet av tillgångarna att stiftelsens bestånd kan äventyras.

Avhändelse av egendom

15 § Kyrkofondsstiftelsens egendom får endast under de förutsättningar och i den ordning som i denna urkund sägs genom försäljning eller på annat sätt avhändas stiftelsen.

16 § Avhändelse av kyrkofondsstiftelsens fasta egendom får ske

1. för att tillgodose bostadsbehovet i orten eller bildandet av lämpliga enheter för jordbruk eller skogsbruk,
2. för att främja annat liknande ändamål,
3. när egendomen i annat fall behövs för ändamål som anges i 2 kap expropriationslagen (1972:719),
4. när egendomen på grund av särskilda omständigheter ej lämpligen bör behållas för sitt ändamål.

Om särskilda skäl föreligger, får kyrkofondsstiftelsens fasta egendom överlåtas till kyrkostiftelse, domkyrkostiftelse, boställsstiftelse eller prästlönejordsstiftelse.

Avhändelse får ske endast om den ej medför olägenhet för den kyrkliga verksamheten och endast mot vederlag som motsvarar egendomens värde med hänsyn till ortens pris och egendomens avkastning.

Tillsyn

17 § Kyrkofondsstiftelsen är undantagen från tillsyn enligt lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser.

18 § Kyrkomötet övervakar att kyrkofondsstiftelsen förvaltas i överensstämmelse med denna stiftelseurkund. Kyrkomötet tillser särskilt att stiftelsens medel inte dras från stiftelsens ändamål och att förmögenheten är på nöjaktigt sätt placerad.

19 § Förvaltaren skall inom den tid efter räkenskapsårets slut, som kyrkomötet bestämmer, till kyrkomötet insända sammandrag av kyrkofondsstiftelsens räkenskaper. Förvaltaren skall i övrigt lämna kyrkomötet de handlingar och upplysningar som behövs för tillsynen.

20 § Kyrkomötet kan för kyrkofondsstiftelsens räkning föra skadeståndstalan mot ledamot av kyrkostyrelsen som genom att överträda föreskrifterna för stiftelsen eller eljest uppsåtligen eller av vårdslöshet tillskyndar stiftelsen skada.

Ändring av stiftelseurkunden

21 § Kan bestämmelse i stiftelseurkunden på grund av ändrade förhållanden ej längre iakttagas eller har bestämmelsen blivit uppenbart onyttig eller uppenbart stridande mot stiftarnas avsikter eller föreligger annat särskilt skäl, kan på ansökan bestämmelsen ändras eller upphävas eller undantag medges för särskilt fall enligt vad i allmänhet gäller om permutation.

Bilaga 3:7 Provexempel på datalistor över kyrkliga fastigheter

Exempel 1 utgör utdrag ur totallista, dvs lista som omfattar alla kyrkliga fastigheter med samtliga data som registret avses innehålla. Fastigheterna är i varje stift ordnade efter län, kommun och socken. I exempel 1 har några uteslutningar gjorts och uppgifterna i kolumnerna för beslut är fingerade. Följande kodbeteckningar används:

under *Typ av jord*
K = församlingskyrka med tomt
Kf = församlingskyrkas fastighet
L = löneboställe
P = prästgård
D = domkyrka med tomt
Df = domkyrkas fastighet

under *Beslut*
S = stiftsnämnd
R = regeringen
F = försäljning
K = köp

I exempel 2 och 3 har sammanförts de fastigheter i totallistan som enligt utskottets förslag skall ingå i kyrkostiftelse resp boställsstiftelse.

Stift: Uppsala **Kyrklig jord** **Fastighetsförteckning total** *Exempel 1*
Län: C **1977-04-20**
Kommun: Uppsala

Registerbeteckning	Typ av jord	Förvaltare	Skog	Beslut			0-kod	Anm
				Mynd	Typ	Verkst		
Fjärdingen 10:4	Df							
Fjärdingen 11:1	L	Uppsala s						
Fjärdingen 22:1	D							
Fjärdingen 24:2	Kf	Uppsala s H Tref. f					X	
Fjärdingen 24:3	K	Uppsala s H Tref. f						
Fjärdingen 24:4	P	Uppsala s						
Danmarks sn								
Danmarksby 8:1	L P	Danmarks p	X					
Danmarksby 9:1	L	Danmarks p	X					
Knallvret 1:1	L	Danmarks p		S	F	770615		
Kyrkogården 2:1	K	Danmarks f						
Funbo sn								
Bökstа 7:5	L	Uppsala s	X	R	K	720201		
Högtomta 1:1	L	Uppsala s	X	R	K	720201		
Krisslinge 6:1	L	Uppsala s	X	R	K	720201		
Kyrkogården 3:1	K	Funbo f						
Kyrkojorden 2:1	Kf	Funbo f						
Prästgården 4:1	L	Danmarks p	X					
Åkerby 6:1	L	Danmarks p	X					
Vaksala sn								
Brillinge 4:1	L	Uppsala s	X					
Kyrkogården 8:1	K	Uppsala s Vaksala f						
Kyrkojorden 3:1	Kf	Uppsala s Vaksala f						
Prästgården 1:1	L P	Uppsala s	X					

Kyrklig jord. Fastighetsförteckning per typ av jord fördelad på förvaltare 1977-04-20 *Exempel 2*

Församlingskyrka (med tomt)

Församlingskyrkas fastighet

Förvaltare	Kommun	Registerbet	Anm
Uppsala s H Tref f	Uppsala	Fjärdingen 24:2 Fjärdingen 24:3	
Uppsala s Vaksala f	Uppsala	Vaksala sn Kyrkogården 6:1 Kyrkojorden 3:1	
Danmarks f	Uppsala	Danmarks sn Kyrkogården 2:1	
Funbo f	Uppsala	Funbo sn Kyrkogården 3:1 Kyrkojorden 2:1	

Kyrklig jord. Fastighetsförteckning per typ av jord fördelad på förvaltare 1977-04-20 *Exempel 3*

Löneboställe

Prästgård

Förvaltare	Kommun	Registerbet	Anm
Uppsala s	Uppsala	Fjärdingen 11:1 Fjärdingen 24:1	
		Funbo sn Böksta 7:5 Högtomta 1:1 Krisslinge 6:1	
		Vaksala sn Brillinge 4:1 Prästgården 1:1	
Danmarks p	Uppsala	Danmarks sn Danmarksby 8:1 Danmarksby 9:1 Knallvret 1:1	
		Funbo sn Prästgården 4:1 Åkerby 6:1	

Ekonomiutskottet

Till ekonomiutskottet har samlats olika frågor av betydelse för kyrkans ekonomi. I utskottet har behandlats frågor om uppbördshjälp och statsbidrag. Kyrkans framtida ekonomifunktion och penningflödet inom kyrkan har också diskuterats. Vidare har ekonomiutskottet tagit upp frågan om s k församlingsregistrering. Personalfrågorna berör nära kyrkans ekonomi. Frågor om pensioner och andra personalfrågor har därför behandlats av utskottet.

I ekonomiutskottets slutliga arbete har deltagit statssekreteraren Fredrik Sterzel, ordförande, överdirektören Eric Hallman och departementsrådet Harald Rangnitt såsom företrädare för staten. Från kyrkans sida har deltagit revisorn Gustav Öberg, förbundsdirektören P-O Nilsson och komministern Nils Erik Åberg. Som sekreterare åt utskottet har tjänstgjort departementssekreteraren Lars-Erik Kalles och avdelningsdirektören Sven A Hammarbäck. Vidare har avdelningsdirektören Gunnar Magnusson, kanslirådet Göran Sellvall, kammarrättsrådet Stig Wernlund och landsarkivarien Werner Pursche biträtt utskottet som experter i vissa delfrågor. I frågor rörande församlingsregistrering har utskottet också biträtts av f d folkbokföringsdirektören Herbert Lindström och folkbokföringsdirektören Wolmar Högberg.

Ekonomiutskottets utredningsmaterial omfattar bilagorna 4–10. *Bilaga 4* innehåller förslag till uppbörd av kyrkoavgift. Frågan om församlingsregistrering tas upp i *bilaga 5*. Kyrkans ekonomi – statsbidrag behandlas i *bilaga 6*. I *bilaga 7* redovisas personalfrågor. Frågor om skattskyldighet för kyrkan belyses i *bilaga 8*. I *bilaga 9* diskuteras vissa frågor rörande folkbokföring. Arkivfrågor behandlas i *bilaga 10*. Utskottet har utarbetat bilagorna 4–7. Bilagorna 8–10 utgör expertutredningar.

Bilaga 4 Uppbörd av kyrkoavgift

Utarbetad av ekonomiutskottet

1 Bakgrunden

1.1 *1968 års beredning om stat och kyrka*

1968 års beredning om stat och kyrka föreslog att svenska kyrkans offentligrättsliga ställning skulle upphöra vid utgången av år 1982. Förslaget innebar att församlingarna vid denna tidpunkt skulle övergå från att vara kyrkliga kommuner till att bli privaträttsliga sammanslutningar. Därmed skulle de förlora rätten att uppbära församlingsskatt. När beskattningsrätten upphörde, skulle församlingsskatten formellt övergå till att bli en avgift, vilken församlingarna debiterade dem som tillhörde svenska kyrkan.

Beredningen ansåg i princip att uppbörden av kyrkoavgiften fick ombesörjas av församlingarna på sätt som de fann lämpligt. Beredningen utgick emellertid från att kyrkans uppbördssystem kopplades till församlingsregistreringen, som föreslogs förlagd till ett centralt serviceorgan, ''Dataservice för samfund och organisationer''.

Utöver ett uppbördssystem med anknytning till den centrala registreringsfunktionen lät beredningen utreda olika alternativ, som innebar statlig medverkan vid uppbörd av kyrkoavgiften. Beredningen hyste tveksamhet inför alternativ kopplade till skatteuppbörden bl a av principiella och praktiska skäl och ansåg sig inte kunna förorda skatteanknutna uppbördsalternativ.

Mot bakgrund av uttalade önskemål, bl a i det s k reformprogrammet vid 1968 års kyrkomöte, förordade emellertid beredningen att staten erbjöd sig att under en övergångsperiod på längst tio år fr o m år 1983 lämna svenska kyrkan uppbördshjälp via den allmänna skatteuppbörden. Beredningen skisserade ett tänkbart system för statlig hjälp vid uppbörd av kyrkoavgifter via skattesystemet under övergångsperioden. Beredningen förordade att kyrkoavgiften från uppbördsteknisk synpunkt beräknades efter viss procentsats av den till statlig inkomstskatt beskattningsbara inkomsten. Procentsatsen kunde därvid bestämmas av varje församling för sig. Beredningen ansåg det lämpligast att statens medverkan vid uppbörd av kyrkoavgifter författningsmässigt reglerades i särskild lag.

En ledamot av beredningen framhöll i särskilt yttrande att uppbörd av kyrkoavgiften via skattsedeln under en övergångstid inte borde införas av flera skäl. Bl a skulle statlig medverkan vid uppbörd av svenska kyrkans

avgifter innebära ett fortsatt gynnande av svenska kyrkan i förhållande till andra trossamfund. Ur integritetssynpunkt kunde övergångsanordningen inte heller anses oantastlig genom att uppgift om avgiftsskyldighet måste redovisas i debiteringslängder och skatteband, vilka är offentligt tillgängliga.

1.2 *Remissyttrandena*

Ett mycket stort antal remissinstanser behandlade frågan om statligt stöd vid uppbörd av kyrkoavgifter. Remissutfallet uppvisade en splittrad bild.

Flera remissinstanser, vilkas grundinställning var positiv till beredningens förslag i stort, uttryckte önskemål om att statlig uppbördshjälp till svenska kyrkan skulle utgå under längre tid än som föreslogs av beredningen. Samtliga instanser betraktade därvid en utökad statlig uppbördshjälp som en rimlig service gentemot ett samfund av svenska kyrkans storlek och öppenhet. För att den föreslagna uppbördshjälpen inte skulle tidsbegränsas åberopade vissa instanser farhågor för kyrkans ekonomi och att övergångstiden kunde vara för kort.

Några instanser anslöt sig till de av beredningen anförda principiella och praktiska invändningarna mot ett skatteanknutet uppbördssystem för trossamfunden. Det påpekades dock från något håll att det möjligen kunde visa sig att ett skatteanknutet uppbördssystem var minst kostnadskrävande för statsverket. En annan remissinstans anförde särskilt att det förelåg risk för att allmänheten felaktigt fick uppfattningen att avgiften till kyrkan var av samma art som de offentligrättsliga avgifterna, om avgiftsuppbörden skulle komma att knytas till det statliga uppbördssystemet. Synpunkten att en alltför långtgående integrering med skattesystemet i realiteten gav intrycket att kyrkoavgiften grundades på beskattningsrätt återkom i flera remissyttranden. Det förordades därför att kyrkoavgiftens storlek skulle klart framgå av debetsedeln.

Andra lösningar av uppbördsfrågan förordades av flera remissinstanser. Från något håll förordades ett system som innebar att en särskild debetsedel avseende s k samfundsavgift utfärdades och bifogades den vanliga debetsedeln för slutlig skatt, men att arbetsgivare och skattemyndigheter inte belastades med uppbörd av avgiften. I något yttrande föreslogs att kyrkoavgift till svenska kyrkan skulle erläggas preliminärt i samband med de preliminära skatteinbetalningarna. Debiterad kyrkoavgift skulle redovisas i den offentliga debiteringslängden och ingå i summan slutlig skatt. Denna lösning vann anslutning bland flera kyrkliga instanser.

Enligt någon remissinstans borde medlemskapsfrågan vara helt klar då systemet för uppbördshjälp träder i kraft. Risken fanns annars att fel personer ålades avgiftsplikt. Från ett annat håll påpekades att det för skatter gällande indrivningsförfarandet inte utan lagstiftning kunde användas på fordringar av typ medlems- eller kyrkoavgifter och att saken därför borde bli föremål för ytterligare utredning. Riksskatteverket förutsatte för övergångsanordningen att uppbördsförordningens regler för uppbörd och indrivning skulle tillämpas även för kyrkoavgifterna. Om kyrkoavgifterna inte kunde eller ansågs böra från uppbördssynpunkt lik-

ställas med skatt måste enligt riksskatteverket uppbördsförfarandet närmare utredas.

1.3 *Riktlinjer för arbetet*

Vid de inledande överläggningarna mellan staten och kyrkan i februari 1975 uttalades från statens sida att staten är beredd att i enlighet med beredningens förslag erbjuda kyrkan uppbördshjälp via skattesystemet under en bestämd övergångsperiod. Staten kunde tänka sig att förlänga tiden för uppbördshjälp till svenska kyrkan utöver den tidsperiod som beredningen hade föreslagit. Enligt staten borde man låta riksdagen ta ställning till frågan om förlängning av uppbördshjälpen sedan man någon tid har sett hur systemet verkar och bättre kan bedöma förutsättningarna för kyrkan att själv ombesörja debitering och uppbörd av kyrkoavgifter.

Från kyrkans sida framhölls, att uppbördshjälpen inte borde vara tidsbegränsad.

Vid överläggningarna kunde konstateras att frågan om hur uppbördshjälpen mera i detalj borde utformas fordrade undersökningar och överväganden av ekonomisk och teknisk natur. De statliga och kyrkliga företrädarna enades därför om att gemensamt bearbeta frågan.

2 Nuvarande ordning i huvuddrag

Till stat och kommun erlägger fysiska och juridiska personer olika skatter. Man skiljer mellan direkta och indirekta skatter. De direkta skatterna är bl a skatt på inkomst och förmögenhet. Exempel på indirekta skatter är mervärdeskatt och skilda punktskatter. I det följande lämnas indirekta skatter åt sidan. Skattemässigt viktiga skatter till staten är statlig inkomstskatt och statlig förmögenhetsskatt. För kommunala ändamål uttas allmän kommunalskatt.

Svenska kyrkan har genom sina församlingar, vilka betraktas som kyrkliga kommuner, beskattningsrätt enligt församlingsstyrelselagen (1961:436). Skattskyldiga fysiska och juridiska personer har att erlägga församlingsskatt för angelägenheter som ankommer på församlingarna. Även juridiska personer och de fysiska personer, som inte tillhör svenska kyrkan, är alltså skyldiga att erlägga församlingsskatt. Viss lindring i skattskyldigheten gäller för dem som inte tillhör svenska kyrkan. Församlingsskatten utgår såsom allmän kommunalskatt, i vilken ingår förutom församlingsskatten, kommunal inkomstskatt och landstingsskatt.

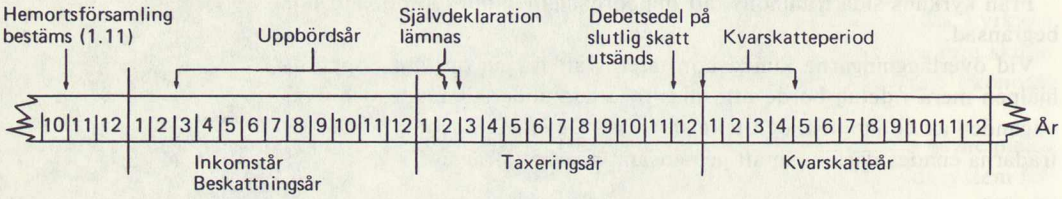
Från församlingsskatten har man att i princip skilja s k allmän kyrkoavgift. Denna avgift skall pastorat erlägga till kyrkofonden. Avgiften utgår i förhållande till det antal skattekronor på vilket församlingsskatt beräknas. Regeringen bestämmer årligen det öretal för skattekrona, f n tio, varmed avgiften skall erläggas. Pastoraten finansierar emellertid avgiften via utdebiteringen av församlingsskatt.

Församlingsskattens storlek för den enskilde grundas på dels den av varje församling beslutade utdebiteringen för året, dels den enskildes kommunalt beskattningsbara inkomst i församlingen. Den enskilde beta-

lar församlingsskatt till varje församling inom vilken han taxeras för inkomst eller garantibelopp för fastighet. Hemortsförsamling är den församling i vilken man är mantalsskriven för inkomståret.

Under oktober månad året före inkomståret fastställer kyrkofullmäktige i varje församling eller motsvarande beslutande organ utdebiteringen till församlingsskatt för inkomståret. Utdebiteringen varierade under inkomståret 1975 mellan 0,40 och 3,50 kr. Medelutdebiteringen utgjorde 0,88 kr. För församlingsmedlem med en kommunalt taxerad inkomst av ca 30 000 kr uppgick församlingsskatten till i genomsnitt något över 200 kr.

Debitering och uppbörd av skatt samt indrivning av restförd skatt äger rum under en tidsperiod av flera år. I de följande avsnitten skall de olika momenten i skatteproceduren beskrivas närmare. Nedanstående figur är avsedd att något åskådliggöra den s k skattecykeln.



2.1 *Preliminär skatt*

Under inkomståret uttas preliminär skatt i form av preliminär A-skatt eller preliminär B-skatt. A-skattebetalare är löntagare för vilken arbetsgivaren är skyldig att vid utbetalning av lön göra skatteavdrag enligt de uppgifter som anges på löntagarens debetsedel avseende preliminär skatt. B-skattebetalare är alla juridiska personer och de fysiska personer som är egna företagare eller vilkas inkomst till stor del – minst en fjärdedel – utgörs av annan inkomst än inkomst av tjänst. Av skattskyldiga fysiska personer betalar ca 90 procent A-skatt och 10 procent B-skatt. Skattskyldig kan under ett uppbördsår växla mellan A-skatt och B-skatt. Detta förekommer exempelvis vid övergång från anställning till eget företag och tvärtom.

För varje inkomstår fastställs före ingången av inkomståret skattetabeller för uttagande av preliminär A-skatt. I tabellerna anges med vilka belopp sådan skatt skall utgå. Beträffande kommunalskatten bygger tabellerna på uppgifter om utdebiteringen för församlingsskatt, kommunalskatt och landstingsskatt. Församlingarna lämnar uppgifter om sina fastställda utdebiteringar till den borgerliga kommunen, som därefter vidarebefordrar uppgifterna tillsammans med uppgift om kommunens debitering till länsstyrelsens uppbördsenhet. Skattetabell är inom församling densamma för kyrkomedlem och icke kyrkomedlem.

Preliminär B-skatt utgår i regel med belopp motsvarande den slutliga skatt, som påförts den skattskyldige året näst före inkomståret. Under vissa förutsättningar är den som har att erlägga B-skatt dock skyldig att senast den 1 december före inkomståret avge preliminär självdeklaration. B-skatten beräknas då med ledning av denna.

För uttagande av preliminär A-skatt och preliminär B-skatt utfärdas debetsedel för varje skattskyldig. På debetsedeln lämnas beträffande preliminär A-skatt uppgift om skattetabell och skattekolumn. I fråga om preliminär B-skatt anges det belopp varmed sådan skatt skall utgå. Såväl A- som B-skatt kan ändras (jämkas) under uppbördsåret.

2.2 *Uppbörd av preliminär skatt*

Vid utbetalning av lön ankommer det på arbetsgivaren att verkställa avdrag för betalning av anställdas preliminära A-skatt. Det ankommer vidare på arbetsgivaren att ombesörja inbetalning av skatten. Den som är skyldig att erlägga debiterad preliminär B-skatt får själv ombesörja att skatten betalas in. Både preliminär A-skatt och preliminär B-skatt skall betalas in vid sex tillfällen under uppbördsåret, s k uppbördsterminer. I den preliminära skatt som uttas under uppbördsåret ligger alltså som en ospecificerad post bl a församlingsskatt.

Uppbördsåret 1974 betalade 4,75 miljoner personer preliminär A-skatt med sammanlagt 48,5 miljarder kronor. Härav utgjorde omkring 1 miljard kronor församlingsskatt. Av A-skattebetalarna erhöll 1,65 miljoner kvarskatt med knappt 2 miljarder kronor och 3,1 miljoner överskjutande skatt med 3,4 miljarder kronor.

Antalet B-skattebetalande fysiska personer var för uppbördsåret 1974 cirka 520 000. Dessa betalade knappt 100 miljoner kronor i församlingsskatt. Av B-skattebetalarna erhöll omkring 350 000 kvarskatt på 0,95 miljarder kronor och omkring 170 000 överskjutande skatt med 0,37 miljarder kronor.

2.3 *Taxering och slutlig debitering*

Taxeringen för inkomståret fastställs året efter inkomståret. Därvid beräknas den slutliga skatten, vilken avräknas mot den preliminära skatten (A- och B-skatt). Resultatet av denna uträkning visar om det för den skattskyldige återstår att erlägga skatt, s k kvarstående skatt, eller om det uppkommit överskjutande skatt. Debetsedel på slutlig skatt skall tillställas den skattskyldige senast den 15 december under taxeringsåret. Den anger bl a det belopp som utgör församlingsskatt. Överskjutande skatt utbetalas i regel omedelbart genom ett till debetsedeln fogat återbetalningskort. Kvarstående skatt dras från lönen beträffande A-skattebetalare under tiden januari–april och betalas av B-skattebetalaren själv i mars och maj året efter taxeringsåret.

2.4 *Indrivning av skatt*

Obetald skatt, både preliminär och kvarstående, restförs, vilket innebär att beloppet kan bli föremål för indrivning. Indrivningsåtgärder får ske under fem år efter utgången av det uppbördsår, under vilket skatten skulle ha erlagts.

En arbetsgivare, som inte vederbörligen fullgör sin skyldighet att verkställa skatteavdrag, är jämte arbetstagaren ansvarig för den mot det

uteblivna avdraget svarande skatten. Krav på erläggande av skattebeloppet kan alltså riktas mot såväl arbetsgivaren som arbetstagaren. Hos arbetsgivare, som verkställt skatteavdrag men icke i vederbörlig ordning inbetalat det innehållna beloppet, får detta indrivas. Arbetstagaren är fri från betalningsansvar för motsvarande skattebelopp.

Uppkommer överskjutande skatt för B-skattebetalare, som inte betalt den debiterade preliminärskatten, utbetalas inte den överskjutande skatten till denne. Det överskjutande skattebeloppet avräknas i stället mot den restförda preliminärskatten, s k avkortning. Taxeringsåret 1975 avkortades på detta sätt totalt cirka 80 miljoner kronor avseende huvudsakligen fysiska personer.

Uppbördsåret 1974 restfördes för fysiska personer något mer än 200 miljoner kronor i obetald preliminär B-skatt. Av detta belopp utgjorde församlingsskatten omkring 4 miljoner kronor. Härav beräknas cirka 3 miljoner kronor kunna indrivas.

2.5 *Avräkning mellan stat och församling*

Förskott på församlingsskatt utgår till församlingarna med en sjättedel den åttonde i varannan månad med början under januari månad inkomståret. Uträkningen av förskottet grundas på skatteunderlaget för sist förflutna taxering och den utdebitering som beslutats för inkomståret (= förskottsåret). Vid fastställandet av skatteunderlaget frånräknas vissa inkomstbelopp, bl a sjukpenning. Länsstyrelsen i varje län utanordnar ifrågavarande förskottsbelopp till kommun, i vilken församlingen är belägen. Kommunerna ombesörjer sedan utbetalning till församlingarna med belopp som belöper på varje församling.

Avräkning mellan staten och församlingarna sker en gång per år. Senast den 8 mars året efter taxeringsåret erhåller församlingarna av vederbörande länsstyrelse en redovisning. I denna redovisas församlingarnas fordran på församlingsskatt enligt den fastställda taxeringen. Härifrån avgår förskott, som utbetalats under inkomståret (dvs. två år tidigare). Vidare tillkommer och avgår bl a belopp på grund av tidigare taxeringars ändring i länsskatterätt, kammarrätt och regeringsrätt. Slutligen tillgodogörs församlingen de belopp som beslutats utgå bl a enligt bestämmelserna om skattebortfallsbidrag och skatteutjämningsbidrag.

3 Allmänna överväganden

Den dominerande inkomstkällan för svenska kyrkan är församlingsskatten. År 1975 uppgick församlingsskatten till 1 166,8 miljoner kronor, vilket motsvarade 61 procent av kyrkans totala inkomster.

Till grund för överläggningarna mellan staten och kyrkan ligger att svenska kyrkans församlingar i framtiden inte skall ha beskattningsrätt utan som andra enskilda organisationer ta ut avgifter från medlemmarna. Som utskottet återkommer till i annat sammanhang skall kyrkan komma i åtnjutande av vissa bidrag från staten för sin verksamhet. Medlemsfinansieringen blir emellertid liksom hittills det bärande elementet i kyrkans

finansieringssystem. Härav följer att det är särskilt betydelsefullt hur uppbörden av avgifterna till kyrkan är utformad.

Av redogörelsen under 1.3 framgår, att staten skall kunna biträda kyrkan med uppbörd av avgifter via skattesystemet. Utskottets uppgift är att ta fram en konkret lösning på hur uppbördshjälpen kan utformas.

3.1 *Några utgångspunkter*

Utskottets överväganden måste bygga på det system som nu gäller för den allmänna skatteuppbörden avseende direkt skatt. Om skatter i framtiden kommer att tas upp i väsentligen annan ordning än nu får övervägas vilka anpassningar eller begränsningar som föranleds av en ändrad ordning.

Av administrativa och ekonomiska skäl är det inte en framkomlig väg att i ett gemensamt system för skatte- och avgiftsuppbörd lägga in rutiner som avviker från dem som gäller för fastställande av underlag för och uppbörd av skatt. Skattemyndigheterna skulle t ex inte kunna administrera ett system som innebär att avgiftsuttaget grundas på annat underlag än det som fastställs genom årlig taxering. Åtskilliga begränsningar av här antytt slag påverkar alltså möjligheterna att tekniskt lösa avgiftsuppbörden.

Enligt nuvarande regler kyrkobokförs var och en i den församling och på den fastighet där han är bosatt. När församlingsskatten slopas och församlingarna upphör att vara kyrkliga kommuner är det inte längre nödvändigt att för folkbokförings- och skatteändamål registrera medborgarna i de församlingar, där de är bosatta. För att ett system för uppbörd av kyrkoavgift skall kunna anknytas till det statliga skatte- och uppbördssystemet måste emellertid nu gällande ordning bestå. Utskottet räknar därför med att befolkningen också i fortsättningen kommer att registreras i församlingar.

Om staten via skattesystemet skall kunna uppbära avgifter till kyrkan förutsätts att kyrkan tillhandahåller skattemyndigheterna den information som behövs för uppbörden. Ett framtida uppbördssystem för kyrkoavgift måste sålunda innehålla rutiner för rapportering till skattemyndigheterna. Det gäller frågor om kyrklig indelning, avgiftsskyldighet och avgiftsuttag.

Svenska kyrkans framtida organisation och finansiering är av grundläggande betydelse för hur uppbördssystemet skall kunna utformas. Det förslag som i detta hänseende har utarbetats av de i överläggningarna deltagande kyrkliga företrädarna innebär, att kyrkan organisatoriskt kommer att verka på tre plan, nämligen församlingsplan, stiftsplan och riksplan. På församlingsplanet kan församlingarna liksom i dag vara förenade till pastorat och annan kyrklig samfällighet. Den som är medlem i trossamfundet svenska kyrkan tillhör därigenom också församling och stift. För medlem gäller skyldighet att genom fastställda avgifter ekonomiskt bidra till verksamheten på alla tre planen. På riksplanet beslutar kyrkomötet om avgift till de centrala organens verksamhet. Församlingar och stift utgör rättsligt självständiga subjekt. För att täcka sitt medelsbehov skall de kunna var för sig besluta om avgift från medlemmarna.

Av det anförda framgår, att den totala avgift, som medlem i svenska

kyrkan har att erlägga, kommer att bestå av tre delposter, nämligen riksavgift, stiftsavgift och församlingsavgift. Till församlingsavgift räknar utskottet i detta sammanhang även avgifter som kan förekomma till pastorat och annan kyrklig samfällighet. Den totala avgiften kallar utskottet i det följande för kyrkoavgift, vilket begrepp inte bör förväxlas med den avgift som pastoraten i dag betalar till kyrkofonden.

3.2 *Kyrkoavgift*

I det föregående har framhållits att kyrkoavgiften i ett framtida läge inte längre kommer att vara en skatt utan en privaträttslig avgift. Det ankommer i princip på kyrkan själv att bestämma om avgiftsskyldighet och avgiftsuttag. Om staten skall uppbära avgiften via det statliga skattesystemet måste den emellertid anpassas till de förutsättningar som gäller för den allmänna skatteuppbörden.

3.2.1 Beräkning av kyrkoavgift

En framtida kyrkoavgift kan beräknas efter olika grunder. En möjlighet är att avgiften utgör en fast avgift. En annan möjlighet är att avgiftens storlek sätts i relation till den avgiftsskyldiges inkomst. De kyrkliga företrädarna i utskottet har framhållit, att kyrkoavgiften i princip bör beräknas enligt samma grunder som gäller för nuvarande församlingsskatt, vilken är proportionell mot den beskattningsbara inkomsten. Härav följer att vissa medlemmar, framförallt barn och ungdom utan inkomster, liksom nu inte kommer att vara avgiftspliktiga.

Församlingsskatten beräknas f n på den till kommunal inkomstskatt beskattningsbara inkomsten. I denna ingår bl a garantibelopp för fastighet belägen inom kommunen (2 % av taxeringsvärdet redovisas som inkomst). Skatt på garantibelopp är i princip avsedd att täcka den del av kommunens kostnad, som är förenad med de inom kommunen belägna fastigheterna. Församlingarna har inga sådana till fastigheterna direkt hänförliga kostnader. I olika sammanhang har övervägts vilket inkomstbegrepp som lämpligen skall läggas till grund för inkomstprövade avgifter eller förmåner. Bl a i samband med fastläggandet av underlaget för bostadsbidrag har denna fråga noga undersökts. I detta och andra sammanhang har man funnit att den statligt taxerade inkomsten fastställs på sådan grund och på sådant sätt att den bäst återger en persons betalningsförmåga. Utskottet föreslår därför att kyrkoavgiften grundas på taxeringen till statlig inkomstskatt och att därvid den beskattningsbara inkomsten utgör avgiftsunderlag. Den statliga taxeringen omfattar samtliga den enskildes förvärvskällor, oavsett deras geografiska anknytning. Den enskilde kommer med det föreslagna systemet att betala kyrkoavgift endast till den församling han tillhör, dvs sin hemortsförsamling, eftersom statlig taxering åsätts endast i denna församling.

I den statliga taxeringen ingår inte garantibelopp för fastighet. Med den föreslagna lösningen blir därför underlaget för uttag av kyrkoavgift totalt sett något lägre (cirka 2 %) än för närvarande. Detta kan kompenseras genom motsvarande korrigering av procentuttaget. Det inkomstbortfall

som kan drabba vissa församlingar med utpräglad villa- och fritidsbebyggelse måste emellertid beaktas. Kompensation kan lämnas genom det interna kyrkliga inkomstutjämningssystem, som under alla förhållanden måste byggas upp.

3.2.2 Preliminär och slutlig avgift

Av redogörelsen för nuvarande ordning framgår, att det statliga systemet för uppbörd av direkt skatt omfattar olika moment, fördelade på flera år. Typiskt för skattesystemet är ett preliminärt uttag av skatt under inkomståret och en därefter följande taxering och debitering av slutlig skatt. När det gäller att finna en lösning på frågan om uppbörd av avgifter till svenska kyrkan har utskottet funnit att motsvarande ordning bör gälla. Kyrkoavgiften bör alltså uttas preliminärt under inkomståret för att sedan slutligt beräknas och debiteras påföljande år. Den preliminära avgiften måste av praktiska skäl uppbäras tillsammans med de vanliga skatterna. För flertalet avgiftspliktiga innebär detta ett löneavdrag vid varje avlöningstillfälle.

Kyrkoavgiften utgör inte såsom skatten en allmän pålaga. Det preliminära uttaget bör därför i grunden betraktas som ett intresseavdrag, vilket gottskrivs den enskilde när omfattningen av hans avgiftsskyldighet till kyrkan har kunnat fastställas. Eftersom kyrkoavgiften beräknas på den beskattningsbara inkomsten kan detta ske först sedan taxering har ägt rum under året efter inkomståret. Därefter fastställs kyrkoavgiften och avräknas det preliminärt uttagna beloppet.

3.2.3 Anpassning till skattesystemet

Den ifrågavarande ordningen för uppbörd av kyrkoavgift kräver en nära anpassning till de rutiner som gäller för skatteuppbörden under preliminärskattestadiet och taxeringsskedet samt vid slutskattedebiteringen. En del av de frågor som uppkommer i det avseendet behandlar utskottet vid redovisning av förslaget till uppbördssystem i kapitel 4. I det följande tar utskottet upp ett par särskilda frågor som har samband med det skatterättsliga regelsystemet och med mantalsskrivningens grundläggande betydelse för skatteuppbörden.

Enligt uppbördslagens bestämmelser har långtgående skyldigheter lagts på både skattskyldiga och de arbetsgivare, som skall verkställa skatteavdrag. Med stöd av uppbördslagens regler kan vidare skatter indrivas enligt en för staten förmånlig ordning. Med hänsyn till kyrkoavgiftens privaträttsliga karaktär kan det skatterättsliga regelsystemet inte helt tillämpas på kyrkoavgiften. I ett gemensamt uppbördssystem för skatt och avgift är det emellertid av administrativa skäl önskvärt att tillskapa så enhetliga regler och rutiner som möjligt. Uppbördslagens bestämmelser bör därför så långt det är möjligt göras tillämpliga på kyrkoavgiften.

Från den angivna utgångspunkten har utskottet funnit det lämpligt, att den preliminära kyrkoavgiften under avgiftsåret uppbärs genom ett förhöjt uttag av preliminärskatt med belopp, vilket så nära som möjligt kan antas motsvara den slutliga kyrkoavgiften. Denna ordning innebär att

uppbördslagens bestämmelser görs tillämpliga på hela det preliminära belopp som arbetsgivare skall innehålla genom skatteavdrag eller som påförs i form av preliminär B-skatt, oavsett om avdragets storlek eller debiterad B-skatt har bestämts med hänsyn tagen till kyrkoavgift. Fram till tidpunkten för slutskattedebiteringen kommer den preliminära kyrkoavgiften att ingå som en ospecificerad del i preliminärskatten och helt följa uppbördslagens regler. När den slutliga kyrkoavgiften bestämts, bryts den däremot ut ur skattesystemet och betraktas som en privaträttslig avgift. Den här föreslagna ordningen förutsätter att kyrkan i sina stadgar tar in föreskrifter om att förskott på kyrkoavgift får uttas genom ett förhöjt uttag av preliminärskatt.

Skattskyldigheten till stat och kommun (borgerlig och kyrklig) för visst inkomstår är i dag beroende av förhållandena på mantalsdagen, den 1 november året före inkomståret. Utskottet anser det nödvändigt att tidpunkten för skyldighet att betala kyrkoavgift bestäms till samma tidpunkt som skattskyldigheten för att staten skall kunna administrera uppbörden av kyrkoavgift via skattesystemet. Detta innebär att ändringar som inträffar efter den 1 november ett år inte iakttas vid uttag av kyrkoavgift det närmast följande kalenderåret. Personer som utträder ur svenska kyrkan efter den 1 november ett år kommer följaktligen att få betala kyrkoavgift även viss tid efter utträdet, nämligen fram till inkomstårets slut. Omvänt gäller att den som inträder i svenska kyrkan inte betalar kyrkoavgift via skattesystemet under den första tiden. En motsvarande ordning är inte ovanlig när det gäller periodiska bidrag till andra stora organisationer. Om kyrkan vill undvika de här berörda konsekvenserna är det naturligtvis möjligt för kyrkan att på egen hand reglera mellanhavandet med kyrkomedlem som utträder samt ombesörja debitering och uppbörd av avgift från nytillträdande medlem.

Församlingsavgiften skall i princip utgå till hemortsförsamlingen, dvs till den församling där den avgiftsskyldige är bosatt. Av administrativa skäl måste kyrkoavgiften grundas på bosättningsförhållandena den 1 november året före inkomståret. När någon flyttar mellan olika församlingar kommer därför avgiften att under hela inkomståret gottskrivas den församling där den flyttande var bosatt den 1 november före flyttningstillfället.

3.3 *Personkretsen*

Församlingsskatt betalas av både fysiska och juridiska personer. Även de fysiska personer, som inte tillhör svenska kyrkan, är skattskyldiga. För dem gäller emellertid lindring i skattskyldigheten.

En omedelbar konsekvens av att svenska kyrkans församlingar ej längre kommer att ha beskattningsrätt blir att kretsen av de personer som är skyldiga att bidra till kyrkans verksamhet förändras. Juridiska personer kommer sålunda inte att vara bidragsskyldiga. För fysiska personer, som inte tillhör svenska kyrkan, kommer inte heller att gälla bidragsplikt. Det ekonomiska ansvaret för den kyrkliga verksamheten kommer i första hand att vila på kyrkomedlemmarna själva. Enligt stadgebestämmelser, som kyrkan själv antar, förutsätts kyrkomedlemmarna vara skyldiga att betala kyrkoavgift.

3.3.1 Avgiftsplikt

Frågan om medlemskap i svenska kyrkan kommer i framtiden att vara en intern kyrklig angelägenhet. Om staten skall kunna ge kyrkan uppbördshjälp måste frågan om vilka personer som är rättsligt förpliktade att betala avgift vara helt klarlagd. Medborgarna måste vara tillförsäkrade samma rättssäkerhet som när det gäller andra ekonomiska anspråk som riktas mot dem. Därav följer att avgiftsplikten måste konstitueras på sätt som står i överensstämmelse med de principer som bär upp vår rättsordning.

Överläggningarna mellan staten och kyrkan bygger på att den som är medlem i svenska kyrkan vid övergångstillfället betraktas som medlem även efter övergången. Utskottet förutsätter att de bestämmelser för avgiftsuttag, som fastläggs av kyrkan i samband med relationsändringen, utformas så att kyrkomedlemmarna blir skyldiga att betala avgift till svenska kyrkan genom det uppbördssystem som utskottet föreslår. Enligt utskottets mening måste emellertid övergångsvis gälla att de kyrkomedlemmar, som viss tid efter relationsändringen, förslagsvis sex månader, träder ut ur svenska kyrkan befrias från kyrkoavgift. Det får ankomma på kyrkan att beträffande dessa fall anmäla till skattemyndigheterna att de utträdda medlemmarna inte längre skall omfattas av uppbördssystemet.

Vad gäller förhållandena efter relationsändringen krävs att kyrkan i sina stadgar klart anger förutsättningarna för medlems avgiftsskyldighet. Förutsättningarna måste allmänt sett knytas till omständigheter som enligt civilrättsliga regler har rättslig betydelse för att staten skall kunna biträda med uppbörden. Huruvida avgiftsplikt föreligger i det enskilda fallet kan staten emellertid inte pröva. Skattemyndigheterna måste i det hänseendet lita till kyrkans rapportering. Skulle fel uppkomma får rättelse ske i efterhand. Till denna fråga återkommer utskottet under 4.2.4.

3.3.2 Uppbörd och integritet

För att staten skall kunna medverka vid uppbörd av kyrkoavgift måste uppgift om dem som skall betala avgift tas in i skatteregistren. Uppgiften blir offentlig. Debitering av kyrkoavgift kommer dessutom att framgå av de offentliga skattelängderna.

Utskottet har övervägt de frågor om skydd för enskildas personliga integritet som aktualiseras av den angivna ordningen. Ytterst är integritetsskyddsproblemet en fråga om hur den enskilde själv uppfattar registreringen genom statens försorg och den offentlighet som därmed ges åt hans villighet att ekonomiskt stödja svenska kyrkans verksamhet. En registrering som ger motsvarande information har länge förekommit utan att invändningar har rests mot registreringen som sådan. Utskottet räknar därför med att medborgarna i allmänhet inte skall finna den för uppbördshjälpen nödvändiga registreringen kränkande för den personliga integriteten. Från statens sida kan likväl inte bortses från att någon enskild kan ha annan uppfattning i frågan. I kyrkans intresse ligger att visa respekt för enskildas krav på personlig integritet. Det kan inte godtas att

någon enskild avstår från medlemskap i svenska kyrkan därför att han finner den med uppbörden förenade registreringen stötande. Av dessa skäl har utskottet kommit fram till att den, som önskar betala sin kyrkoavgift på annat sätt än genom det statliga uppbördssystemet, skall beredas möjlighet därtill. Det måste ankomma på kyrkan att i de fall det här är fråga om träffa överenskommelse med den enskilde om hur avgiften skall betalas. Som framgår av det anförda räknar utskottet emellertid med att det normala sättet för betalning av kyrkoavgift är genom anslutning till det statliga uppbördssystemet.

3.3.3 Avgränsning av personkretsen

I enlighet med det anförda bör den statliga uppbördshjälpen omfatta de personer som tillhör svenska kyrkan. För den som så önskar skall det finnas möjlighet att träffa överenskommelse med kyrkan om att betala kyrkoavgift på annat sätt.

På det hela taget är statens intresse vid fullgörande av uppbördshjälpen inte knutet till om den enskilde är kyrkomedlem eller inte. Utskottet anser därför att också icke kyrkomedlemmar bör beredas möjlighet att stödja svenska kyrkans verksamhet genom bidrag via det statliga uppbördssystemet. Av administrativa skäl måste bidragets storlek och fördelningen av det uppburna beloppet överensstämma med de regler som gäller för kyrkomedlems bidragsskyldighet. Vill någon lämna bidrag under andra förutsättningar kan alltså inte det statliga uppbördssystemet anlitas.

Genom att uppbördssystemet i princip inte omfattar alla kyrkomedlemmar och kan omfatta den som inte är medlem i svenska kyrkan kommer den för uppbördshjälpen nödvändiga registreringen inte att avse medlemmarna i svenska kyrkan. Den kommer att avse de personer som är villiga att via det statliga uppbördssystemet bidra till svenska kyrkans verksamhet. Utskottet anser att denna lösning från principiell synpunkt är att föredra framför en registrering av kyrkotillhörigheten.

3.4 *Indrivning*

Kyrkoavgiften kommer i framtiden inte att vara en offentlig pålaga utan en privaträttslig avgift. Den bör därför i princip behandlas som avgifter till andra enskilda organisationer.

Obetald skatt kan indrivas direkt på grund av den fastställda debiteringen. För löntagare som har fått kvarskatt tar arbetsgivaren vid löneutbetalningen under nästföljande år i allmänhet ut den resterande skatten. I övrigt restförs obetald skatt och drivs in genom kronofogdemyndighetens försorg.

Om fordringar i allmänhet gäller att fordringen måste fastställas av domstol innan tvångsåtgärder kan vidtas. Häri ligger en rättssäkerhetsgaranti för den enskilde. Av hänsynen till enskilda finner utskottet det svårt att frångå denna ordning. Därtill kommer att det för kyrkan kan vara

angeläget att hantera indrivningsåtgärder gentemot enskilda på ett mera nyanserat sätt än som är möjligt genom det förfarande som anlitas för indrivning av skatter. Utskottet finner därför inte anledning föreslå att indrivning av resterande kyrkoavgift skall kunna äga rum i annan ordning än den som gäller för fordringar i allmänhet. Det får alltså ankomma på kyrkan själv att i vanlig ordning ta in de avgifter som inte inflyter genom den statliga uppbördshjälpen.

3.5 *Förskott och slutreglering*

Av redogörelsen under 2.5 framgår, att församlingarna erhåller förskott på församlingsskatt under inkomståret med en sjättedel varannan månad. Uträkningen av förskottet grundas på skatteunderlaget för sist förflutna taxering och den utdebitering som har beslutats för inkomståret (förskottsåret).

Om staten ombesörjer uppbörd av kyrkoavgift via skattesystemet kommer den preliminärt uttagna kyrkoavgiften att inflyta till staten under sex uppbördsterminer varje år. Det ter sig därför naturligt att staten också utbetalar förskott på kyrkoavgiften. Om nuvarande förskottssystem bibehålls kommer kyrkans behov av löpande inkomster att tillgodoses. Utskottet föreslår därför att ett framtida uppbördssystem innefattar förskottsutbetalningar vid i stort sett samma tidpunkter och enligt motsvarande beräkningsgrunder som i dag. Hur utbetalningarna bör verkställas återkommer utskottet till i kapitel 4.

Nuvarande ordning innebär, att varje församling senast i mars månad året efter taxeringsåret erhåller redovisning. I den anges församlingens fordran på församlingsskatt enligt den fastställda taxeringen. Härifrån avräknas de förskott, som har utbetalats till församlingen under inkomståret. Vid avräkningen beaktas dessutom beslutade ändringar i tidigare års taxeringar. Dessa ändringar kan avse förhållanden många år tillbaka i tiden eftersom prövningen av skattemål ofta tar lång tid.

Den avräkningsordning som gäller i dag är av flera skäl inte lämplig när det gäller en framtida redovisning till kyrkan av uppburna kyrkoavgifter. Den är framför allt tungadministrerad. Med hänsyn härtill bör eftersträvas att redovisningen av uppburna kyrkoavgifter och därmed sammanhängande avräkning mellan staten och kyrkan blir en slutlig uppgörelse vad gäller det aktuella uppbördsåret. Ändrade taxeringar bör följaktligen inte såsom nu föranleda justeringar i efterhand. Utskottet återkommer under 4.4.2 till hur denna fråga kan lösas.

Enligt nuvarande ordning tillförs församlingarna samtidigt med församlingsskatten belopp som beslutats utgå enligt bestämmelserna om skatteutjämningsbidrag och skattebortfallsbidrag. Avräkningen mellan staten och församlingarna innefattar därför även poster som gäller dessa bidrag. Enligt utskottets mening bör ersättningen motsvarande nuvarande skatteutjämningsbidrag och skattebortfallsbidrag inte knytas till systemet för uppbördshjälp. Den bör i stället ingå i de framtida statsbidrag till svenska kyrkan, som utskottet behandlar i annat sammanhang. Därav följer att det vid slutregleringen inte blir aktuellt med avräkning mellan staten och kyrkan i nu angivet hänseende.

4 System för uppbörd av kyrkoavgift

Av det föregående framgår, att utskottets arbete är inriktat på hur man konkret skall kunna utforma ett system för uppbörd av kyrkoavgift knutet till den allmänna skatteuppbörden. Utskottet har eftersträvat en integrering med skattesystemet men funnit sig på vissa punkter böra föreslå en annan ordning än den som för närvarande gäller i fråga om församlingsskatt. Med hänsyn till kyrkoavgiftens privaträttsliga karaktär kan nämligen integreringen med det statliga skatte- och uppbördssystemet inte drivas alltför långt.

Utskottets förslag till uppbördssystem innebär i huvudsak att preliminära avgifter uppbärs genom statens försorg tillsammans med de vanliga skatterna. Vid slutskattedebiteringen bestäms kyrkoavgiften på grundval av den till statlig inkomstskatt beskattningsbara inkomsten. Preliminärt erlagt belopp avräknas och resultatet redovisas för den avgiftsskyldige. Uppkommer överskott återbetalas detta. Inbetalningskort utfärdas på kvarstående avgift.

Den följande framställningen skall ytterligare belysa de olika momenten i det nu skisserade systemet för statlig uppbördshjälp. Redogörelsen tar sikte på att mera översiktligt beskriva systemet. Framställningen inriktas på uppbörden av avgifter från medlemmar i svenska kyrkan trots att även icke medlemmar skall kunna anslutas till systemet (3.3.3). Förslaget förutsätter ett fortsatt utvecklingsarbete i fråga om detaljer och handläggningsrutiner.

4.1 *Åtgärder före uppbördsåret*

4.1.1 Rapportering om avgiftsplikt

Som tidigare har nämnts bygger statens medverkan i avgiftsuppbörden på att kyrkan till skattemyndigheterna rapporterar vilka personer som skall betala kyrkoavgift. Denna rapportering förutsätts komma från kyrkans ADB-system för församlingsregistrering lämpligen i slutet av november månad före uppbördsåret. Kyrkans medlemsregister har då tillförts uppgift om vilka personer som enligt förhållandena per den 1 november skall betala kyrkoavgift.

4.1.2 Avisering om utdebitering

För att skattemyndigheterna skall kunna medverka vid uppbörd av en preliminär kyrkoavgift måste de ha uppgift om den kyrkliga utdebiteringen. Avisering härom bör i god tid före inkomstårets början ombesörjas av kyrkan. Detta är nödvändigt med hänsyn till fastställande och tryckning av skattetabeller. En tidpunkt måste således bestämmas när ifrågavarande uppgifter senast skall ha kommit berörda myndigheter till handa. För närvarande fastställer kyrkofullmäktige i varje församling eller motsvarande beslutande organ utdebiteringen under oktober månad året före inkomståret. Det synes lämpligt att man i stort sett bibehåller denna ordning. Den exakta tidpunkten för rapportering av kyrkoavgiftens stor-

lek bör emellertid bestämmas under det fortsatta arbetet med utveckling av uppbördssystemet.

Som tidigare har redovisats kommer kyrkoavgiften att bestå av flera delavgifter och utdebiteringen att bestämmas av skilda kyrkliga rättssubjekt. Det blir därför nödvändigt att från kyrkans sida på något sätt samordna aviseringen till skatte- och uppbördsmyndigheterna. Samordningen kan ske centralt via rikskyrkan eller regionalt via stiften. Av praktiska skäl torde det inte vara möjligt att knyta aviseringsfunktionen till rikskyrkan. En lämplig ordning är i stället att stiften aviserar respektive länsstyrelse. Det innebär, att varje stift – förutom att det själv bestämmer sin utdebitering – inhämtar uppgift om beslutad utdebitering på riksplanet och hos varje församling och samfällighet inom stiftet. För statens medverkan vid uppbörd av kyrkoavgift är det tillräckligt att få information om den sammanlagda utdebiteringen. Om staten vid utbetalning av uppburna avgifter skall fördela dessa till olika kyrkliga organ krävs att stiften rapporterar utdebiteringen för varje del av kyrkoavgiften. Vilken lösning som bör väljas återkommer utskottet till i ett följande delavsnitt (4.4.3).

4.2 *Uppbörd av preliminär kyrkoavgift*

4.2.1 Allmänt

Enligt nuvarande ordning utgår den direkta skatten under uppbördsåret som preliminär A-skatt eller preliminär B-skatt. A-skattebetalare är löntagare för vilka arbetsgivaren har skyldighet att efter en av skattemyndigheten angiven tabell göra skatteavdrag före löneutbetalning. B-skattebetalare är bl a fysiska personer, som är egna företagare eller vilkas inkomst till stor del utgörs av annan inkomst än inkomst av tjänst. B-skattebetalare skall själva svara för inbetalning av preliminär skatt med belopp som anges i en särskild för den skattskyldige utfärdad debetsedel. Om staten via skattesystemet skall göra preliminära uttag av kyrkoavgift måste den kyrkliga utdebiteringen beaktas när skattetabell fastställs för A-skattebetalare och preliminär skatt debiteras B-skattebetalare.

4.2.2 A-skattebetalare

Det är i praktiken ogörligt att konstruera skattetabeller som för icke-medlem utvisar enbart skatteavdrag och för kyrkomedlem utvisar det totalbelopp som skall avdras från lönen jämte hur stor del av detta belopp som utgör kyrkoavgift och att i ett fortsatt förfarande behandla beloppen enligt skilda regelsystem. Utskottet förordar därför att skattetabellerna konstrueras på samma sätt som för närvarande. Detta innebär att skattemyndigheterna för såväl medlem som icke medlem beslutar efter vilken skattetabell och kolumn i tabellen en arbetsgivare vid utbetalning av lön skall göra avdrag för skatt. Förfarandet innebär i regel att en medlem betalar skatt efter en högre tabell än en icke medlem. Uppgift om att kyrkoavgift tas ut framgår av det vid preliminärskattesedeln fogade skattekortet. Arbetsgivarens avdrags- och redovisningsskyldighet kommer att vara underkastad uppbördslagens bestämmelser beträffande hela det belopp som han

innehållit i enlighet med den debetsedel på preliminär skatt som utfärdats för arbetstagaren.

Om arbetsgivare underlåter att inbetala avdraget belopp kommer detta att i sin helhet uppdebiteras och indrivas enligt de regler som gäller för indrivning av skatt. I sin tur innebär detta att arbetstagaren (kyrkomedlemmen) tillgodoförs hela det avdragna beloppet. Detta gäller även om staten inte kan driva in det belopp arbetsgivaren innehållit genom skatteavdrag.

Staten ersätter i dag församlingarna den församlingsskatt som arbetsgivare har dragit av men inte inbetalt. Enligt utskottets mening talar övervägande skäl för att staten också vid avgiftsuppbörden helt svarar för de preliminära avgifter som inte kan indrivas hos arbetsgivare. Enligt riksskatteverkets statistik fastställde skattemyndigheterna år 1974 ca 100 miljoner kronor till betalning avseende preliminär skatt som arbetsgivare innehållit men ej inbetalt i rätt tid. Fastställelsebesluten avsåg ca 12 000 arbetsgivare. Arbetsgivarna inbetalade ca 25 miljoner kronor innan fastställelsebeslut verkställdes. Ca 75 miljoner kronor överlämnades således till kronofogdemyndighet för indrivning. Av detta belopp beräknas ca hälften betalas, medan således staten svarar för den andra hälften, ca 40 miljoner kronor. Församlingsskattens andel av preliminärskatten uppgår till ca 2 procent. Staten svarar alltså i nuläget för ca 800 000 kronor i ej inbetald församlingsskatt (A-skatt). Med utskottets förslag i denna del får statens inträde anses som ett särskilt med uppbörden sammanhängande ekonomiskt stöd till kyrkan.

I enstaka fall förekommer att arbetsgivare inte fullgör sin skyldighet att göra skatteavdrag. Oavsett vid vilken tidpunkt – före eller efter debitering av slutlig skatt – som till följd härav arbetsgivaransvar görs gällande, kommer med utskottets synsätt arbetsgivarens ansvar att omfatta hela det belopp han bort dra av enligt för arbetstagaren utfärdad debetsedel på preliminär skatt.

4.2.3 B-skattebetalare

Vid debitering av preliminär B-skatt beaktar skattemyndigheten av kyrkan rapporterad skyldighet att erlägga kyrkoavgift. Avgiften ingår i den debiterade skatten. Om denna inte betalas i rätt tid restförs beloppet och drivs in enligt de regler som gäller för skatt. Det kan visserligen hävdas att i sak utgör en viss del av beloppet en avgift, som inte har karaktär av skatt. Mot detta står att beloppet debiterats på samma sätt som skatt. I själva verket innebär förfarandet att staten fullgör sitt åtagande att biträda kyrkan med att under inkomståret ta ut en preliminär kyrkoavgift genom att höja uttaget av preliminär skatt.

Vid avräkning mellan slutlig och preliminär skatt avräknas för B-skattebetalare hela det för uppbördsåret debiterade beloppet, oavsett om det inbetalts eller ej. Om den preliminära skatten inte erlagts vid tidpunkten för avräkning är den nämligen under indrivning. Enligt utskottets mening bör på samma sätt debiterad B-skatt och särskilt uppdebiterad A-skatt avseende ej verkställt skatteavdrag läggas till grund för avräkning mot uträknad kyrkoavgift, även om den preliminära skatten helt eller delvis inte har betalts. Om det vid avräkningen uppkommer överskjutande

skatt, som motsvaras av restförd B-skatt, minskas den restförda skatten genom avkortning. Överskjutande kyrkoavgift bör disponeras på samma sätt. Som framgår av redovisningen i avsnitt 2.4 kan det belopp i avgifter, som inte kan indrivas men som ändå skulle avräknas mot slutligt debiterad avgift, beräknas uppgå till ca 1 miljon kronor per år, räknat efter utfallet från uppbördsåret 1974.

4.2.4 Ändringar under uppbördsåret

Skattemyndighets beslut att preliminär skatt skall tas ut med belopp som inkluderar preliminär kyrkoavgift grundar sig på rapportering från kyrkan. Sådant beslut kan bli felaktigt antingen beroende på fel i aviseringen eller fel från skattemyndighetens sida. Sådant fel bör rättas enligt de regler som gäller för rättelse av preliminärt debiterad skatt. Ett särskilt administrativt besvärssystem anser utskottet inte bör tillskapas. Om skattskyldig i ansökan om jämkning av preliminär skatt uppger att han inte skall betala avgift antingen på grund av att han inte är medlem i svenska kyrkan eller att han vill betala på annat sätt än i samband med skatteuppbörden skall skatteuttaget ändras. Samtidigt bör kyrkan aviseras om förhållandet. Av den skattskyldige preliminärt erlagt belopp kommer i så fall att i sin helhet avräknas som skatt.

4.3 *Slutlig kyrkoavgift*

Den slutliga kyrkoavgiften skall enligt utskottets förslag beräknas på den till statlig inkomstskatt beskattningsbara inkomsten. Denna fastställs vid taxering under året efter inkomståret. Med ledning av den kyrkliga utdebiteringen kan därefter den slutliga kyrkoavgiften beräknas.

Preliminärt uttagen kyrkoavgift ingår i preliminärskatten under uppbördsproceduren. Vid debitering av slutlig avgift måste den fastställas till sitt belopp så att den kan frånräknas den slutliga avgiften.

4.3.1 Avräkning

Under uppbördsåret har influtit preliminärbelopp som skall gottskrivas den skatt- och avgiftsskyldige genom att avräknas från slutlig skatt och slutlig kyrkoavgift. Med hänsyn till konstruktionen av uppbördssystemet och till principen om skatters förmånsrätt i förhållande till andra fordringar skulle det i och för sig vara naturligt om det preliminärt uttagna beloppet först och främst togs i anspråk för skatt. För kyrkans del skulle en sådan ordning emellertid innebära ett förhållandevis dåligt utfall av den preliminära uppbörden eftersom ett för litet preliminäruttag i första hand skulle gå ut över kyrkoavgiften. Med ledning av statistik från 1975 års slutdebitering kan nämnas, att den ifrågavarande tekniken det året skulle ha inneburit att omkring 1,5 miljoner avgiftsskyldiga skulle ha resterat med sammanlagt omkring 300 miljoner kronor i kyrkoavgift.

Även om sålunda den angivna metoden för fördelning av det preliminärt uttagna beloppet på skatt och avgift torde vara den principiellt riktiga anser utskottet att det finns skäl att välja en annan lösning. Utskottet

föreslår en metod enligt vilken det belopp som avräknas som preliminärt erlagt på lika villkor fördelas mellan skatt och kyrkoavgift. Preliminärbeloppet fördelas alltså proportionellt på skatt och avgift på samma sätt som dessa belopp ingår i den totalt debiterade summan. Det innebär att om den slutliga kyrkoavgiften t ex utgör 2 procent av summan av slutlig skatt och avgift så skall 2 procent av det inbetalade beloppet anses utgöra preliminärt inbetald kyrkoavgift.

Sedan den preliminära kyrkoavgiften har bestämts till sitt belopp, skall den avräknas från den påförda slutliga kyrkoavgiften. Resultatet av uträkningen visar om kyrkomedlemmen har betalat in för mycket eller för litet i preliminär avgift. Utskottet föreslår att staten redovisar beräkningarna för de avgiftsskyldiga i samband med att debetsedel för slutlig skatt tillställs dem senast den 15 december under taxeringsåret.

4.3.2 Överskjutande och kvarstående avgift

Om den preliminärt uttagna kyrkoavgiften *överstiger* den slutligt debiterade avgiften skall naturligtvis den avgiftsskyldige återfå det överskjutande beloppet. Utskottet föreslår att staten utbetalar överskjutande kyrkoavgift i samband med återbetalning av överskjutande preliminär skatt. Lämpligt är att ett särskilt återbetalningskort fogas till debetsedeln på slutlig skatt.

Om avräkning mellan slutlig och preliminär kyrkoavgift utvisar att den avgiftsskyldige *resterar* med någon del av kyrkoavgiften kvarstår naturligtvis hans skyldighet gentemot kyrkan att betala det felande beloppet. Eftersom indrivning av kvarstående avgift inte skall förekomma genom statens medverkan är det i princip kyrkans sak att själv ta ut det resterande beloppet. Därvid får tillämpas de regler som i allmänhet gäller om uttagande av obetalda fordringar.

Eftersom staten för den avgiftsskyldige skall redovisa utfallet av avräkningen mellan slutlig och preliminär kyrkoavgift, har utskottet funnit det lämpligt att den avgiftsskyldige i anslutning till redovisningen tillställs ett inbetalningskort på resterande avgift. Härigenom kan man undvika att kyrkan belastas med omfattande kravrutiner. I enlighet med det anförda skall betalningen av kvarstående avgifter ske till kyrkan. Det ankommer följaktligen på kyrkan själv att bevaka att resterande avgifter betalas.

4.3.3 Avrundning

Församlingsskatten utgör i genomsnitt 2 procent av den slutliga skatten. Utskottet utgår från att kyrkoavgiften i framtiden står i ungefär samma relation till skatten. Det innebär att en kvarskatt på 500 kronor motsvarar en kvarstående kyrkoavgift på 10 kronor, och att en kvarskatt på 1 250 kronor motsvarar en kvarstående kyrkoavgift på 25 kronor. Samma förhållande uppkommer naturligtvis när det i stället är fråga om överskjutande skatt och överskjutande avgift.

I skattesystemet tillämpas för närvarande ett system med avrundning när det gäller smärre differenser mellan slutlig skatt och preliminär skatt. Som gränsvärde gäller 25 kronor. Intill detta värde efterges kvarstående

skatt och utbetalas inte överskjutande skatt. Om samma system tillämpas av kyrkan när det gäller kyrkoavgiften kan antalet utbetalningar och krav på småbelopp kraftigt reduceras. Därmed nedbringas kostnaderna för uppbörden av kyrkoavgift.

Vid 1975 års slutskattedebitering skulle ett gränsvärde på 25 kronor ha inneburit att inte återbetalda kyrkoavgifter uppgått till omkring 20 miljoner kronor medan eftergivna avgifter uppgått till omkring 17 miljoner kronor.[1] Kvittningen mellan de inte återbetalade och de eftergivna avgifterna skulle därför gett kyrkan ett överskott på omkring 3 miljoner kronor.

Utskottet föreslår att det angivna systemet med avrundning tillämpas. Om gränsvärdet sätts till 25 kronor kan – alltjämt med ledning av 1975 års värden – kvarstående kyrkoavgifter, som de avgiftsskyldiga skall betala in till kyrkan, beräknas uppgå till sammanlagt omkring 25 miljoner kronor. Eftersom avgifterna i regel avser förhållandevis små belopp torde huvuddelen av dem komma att betalas redan på grund av den betalningsanmaning som sänds ut genom skattemyndigheternas försorg tillsammans med slutskattesedeln. Vid antagande att 75 procent av beloppet inbetalas redan vid detta första krav skulle omkring 19 miljoner kronor betalas utan vidare åtgärder från kyrkans sida. Detta belopp skulle då tillsammans med överskottet på grund av avrundningsregeln om 3 miljoner kronor medföra en så gott som fullständig täckning av hela kyrkoavgiften.

4.4 *Redovisning till kyrkan*

Sedan kyrkoavgiften i samband med taxering och slutdebitering har fastställts för samtliga dem som är anslutna till uppbördssystemet, kan staten redovisa utfallet av uppbörden till kyrkan. Slutredovisning bör ske årligen snarast möjligt efter taxering och debitering.

4.4.1 Avräkning av förskott

Under 3.5 har utskottet framhållit, att staten under uppbördsåret bör till kyrkan utbetala förskott grundat på senast fastlagda avgiftsunderlag. Från kyrkans fordran på kyrkoavgift skall vid slutredovisningen avgå det belopp som sålunda har utbetalats i förskott. Vid avräkningen uppkommande över- eller underskott kan lämpligen regleras i samband med förskottsbetalning för följande uppbördsår.

4.4.2 Ändrade taxeringar

Av taxeringsnämnd beslutad taxering kan komma att ändras av länsskatterätt, kammarrätt och regeringsrätt. Sådan ändring beaktas i dag vid avräkning mellan staten och församlingarna. Såsom utskottet har anfört under 3.5 bör emellertid det framtida uppbördssystemet vara så utformat att redovisningen av uppburna kyrkoavgifter och därmed sammanhängande avräkning mellan staten och kyrkan är en slutlig avräkning vad gäller det aktuella uppbördsåret.

[1] Genomsnittsbeloppet för berörda avgifter kan beräknas uppgå till omkring 10 kronor.

Till följd av ändrade taxeringar återbetalas i dag till de skattskyldiga årligen omkring 1,5 miljoner kronor i församlingsskatt. Samtidigt avkrävs skattskyldiga årligen omkring 0,5 miljoner kronor i ytterligare församlingsskatt. I förhållande till den totala församlingsskatten är det sålunda fråga om mycket små belopp som kommer ut av den justering i efterhand, som föranleds av ändrade taxeringar. Om staten skulle svara för regleringen av ändrade avgifter till följd av ändrade taxeringar skulle den årliga administrativa merkostnaden härför sannolikt komma att överstiga summan av de belopp som skall regleras.

Utskottet har övervägt olika lösningar för att undgå de justeringar i efterhand som föranleds av ändrade taxeringar. Därvid har utskottet stannat för att den administrativt enklaste lösningen är att taxeringsnämnds beslut om taxering i princip får utgöra det definitiva underlaget för bestämmande av kyrkoavgift. Denna ordning förutsätter att kyrkan i sina stadgar anger att kyrkoavgiften beräknas med ledning av taxeringsnämnds beslut.

För den enskilde kyrkomedlemmen innebär den föreslagna lösningen att han fråntas möjligheten att efter fullföljd av talan mot taxeringsnämndens beslut få kyrkoavgiften bestämd på ett ändrat avgiftsunderlag. Eftersom kyrkoavgiften är så obetydlig i förhållande till skatten, är ändrade taxeringar ofta utan ekonomisk betydelse för den enskilde när det gäller kyrkoavgiften. Det kan endast undantagsvis bli fråga om att den enskilde skulle vara berättigad att återfå mer än några tiotal kronor. För undantagsfallen tänker sig utskottet att man kan ha en kompletteringsregel som innebär, att mera betydande ändringar av den beskattningsbara inkomsten rapporteras till kyrkan, som sedan reglerar mellanhavandet med kyrkomedlemmen. Hur denna regel skall närmare utformas får övervägas vid detaljutveckling av uppbördssystemet.

För kyrkans del innebär förslaget att de administrativa rutinerna kan förenklas samtidigt som kyrkan som helhet tillgodogörs ett något högre avgiftsbelopp – omkring 1 miljon kronor – än om de i efterhand ändrade taxeringarna skulle beaktas.

4.4.3 Utbetalning och redovisning

Som förut har berörts är kyrkoavgiften sammansatt av flera delavgifter, vilka utdebiteras av skilda kyrkliga rättssubjekt. En särskild fråga är därför hur kyrkoavgiften skall utbetalas och redovisas.

En uppdelning av kyrkoavgiften på olika kyrkliga subjekt skulle för staten bli administrativt betungande och sannolikt mycket kostnadskrävande. Den enklaste lösningen är att länsstyrelserna, som svarar för uppbörden, betalar och redovisar kyrkoavgifterna utan fördelning direkt till kyrkans ekonomibyrå på riksplanet. Det får sedan ankomma på ekonomibyrån att dela upp och vidarebefordra avgifterna till vederbörande kyrkliga subjekt. Den angivna ordningen framstår som rationell också med hänsyn till den fördelning av statsbidrag för utjämning mellan församlingar som utskottet förutsätter skall administreras av kyrkans ekonomibyrå. Utbetalning av avgifter och bidrag kan därmed samordnas.

På grund av det anförda föreslår utskottet att länsstyrelserna betalar ut

kyrkoavgifterna till kyrkans ekonomibyrå på riksplanet. Slutredovisning tillställs också ekonomibyrån.

Redovisningen till kyrkan skall avse utfallet av uppbörden under det aktuella uppbördsåret. Kyrkan måste också få uppgift om de personer som resterar med någon del av kyrkoavgiften för att kunna bevaka att betalning inflyter på grund av de inbetalningskort, som skattemyndigheterna har sänt ut tillsammans med debetsedlar på slutlig skatt. Under det fortsatta arbetet med utveckling av uppbördssystemet får övervägas vilka uppgifter som kyrkan kan behöva. Det bör också övervägas om uppgifterna kan lämnas med hjälp av ADB-rutiner eller bör tillhandahållas kyrkan på annat sätt.

4.5 *Genomförande*

Det förslag till uppbördshjälp av kyrkoavgift via den allmänna skatteuppbörden för direkt skatt, som utskottet här lägger fram, har utformats med sikte på hur uppbördssystemet tekniskt kan konstrueras. Förslaget behöver bearbetas ytterligare när det gäller funktionen i praktiken. Det fordras sålunda ett fortsatt utvecklingsarbete innan förslaget kan genomföras. Därvid får de författningar som rör skatteuppbörden gås igenom och anpassas till systemet för uppbörd av kyrkoavgift.

Av naturliga skäl bör införandet av ett system för uppbörd av kyrkoavgift sammanfalla med tidpunkten för slopande av församlingarnas beskattningsrätt. Den avgörande tidpunkten för uppbördshjälpens ikraftträdande blir därmed tidpunkten för relationsändringen mellan staten och kyrkan.

4.6 *Statens kostnader för uppbördshjälpen*

När det framtida ekonomiska stödet till svenska kyrkan skall övervägas, bör uppbördshjälpen beaktas. Den följande framställningen syftar till att i stort ange de kostnader som staten får genom att avgiftsuppbörden knyts till den allmänna skatteuppbörden. Däremot behandlas inte de ekonomiska följder för statens del som ett slopande av församlingarnas beskattningsrätt innebär. Sålunda bortses i detta sammanhang från den justering av skatteunderlaget som sker med hänsyn till sjukpenningsystemet och 1974 års skattereform.

4.6.1 Administrationskostnader

Av genomförandeavsnittet framgår att det återstår åtskilligt arbete innan uppbördssystemet för kyrkoavgift är fullständigt utvecklat. En kostnadsbedömning innehåller därför många osäkerhetsmoment.

Eftersom systemet för uppbördshjälp knyts till det redan befintliga statliga uppbördssystemet talar övervägande skäl för att kostnaderna för uppbördshjälpen beräknas enligt marginalkostnadsmetoden. Beräkningarna avser därför de extra kostnader, som uppkommer för skattemyndigheterna vid ett genomförande av förslaget till uppbördssystem.

Kostnader för utveckling av systemet och för årlig drift och administra-

tion av detta har beräknats för centrala, regionala och lokala skattemyndigheter. Häri ingår exempelvis kostnader för framtagande av skattetabeller inkluderande preliminärt avgiftsuttag, kostnader för blanketter, ADB-drift, systemarbete och dylikt. Ytterligare en kostnad är att fortsättningsvis i skatteregistren registrera befolkningen församlingsvis. Vid beräkningarna har också beaktats lokal skattemyndighets arbete med jämkningar, förfrågningar och viss avisering till kyrkliga organ. Däremot har kostnader inte beräknats för postbefordran av återbetalnings- eller inbetalningskort på slutlig kyrkoavgift eftersom dessa handlingar förutsätts utsända tillsammans med debetsedlarna på slutlig skatt. Eftersom statens biträde med uppbörden avslutats i och med redovisningen till den avgiftsskyldige, har i beräkningarna inte heller tagits med kostnaderna för postverkets hantering av överskjutande respektive kvarstående kyrkoavgift.

Beräkningarna ger vid handen att skattemyndigheternas kostnader för uppbördshjälpen kan uppskattas till omkring 1 % av den totalt debiterade kyrkoavgiften. Därmed skulle kostnaderna enligt 1975 års taxering ha uppgått till omkring 12 milj kr.

4.6.2 Övriga kostnader

Utöver de nämnda administrationskostnaderna medför förslaget vissa andra kostnader för staten. Enligt förslaget förutsätts nämligen staten ersätta församlingarna de preliminära kyrkoavgifter, som inte kan indrivas (4.2.2 och 4.2.3). Dessa avgifter skulle för uppbördsåret 1974 ha uppgått till omkring 2 milj kr.

4.7 *Uppbördssystemets ekonomiska konsekvenser för kyrkan*

Det föreslagna uppbördssystemet innebär att staten för kyrkans räkning uppbär preliminär kyrkoavgift i nära anslutning till det system som gäller i dag. Härigenom kommer huvuddelen av avgifterna att utan vidare flyta in till kyrkan. Däremot förutsätts att kyrkan själv svarar för uttag av kvarstående slutliga avgifter. För kyrkan uppkommer vidare vissa administrationskostnader.

4.7.1 Kvarstående avgifter och ändrade taxeringar

I avsnitt 4.3.3 berörs frågan om avrundning av kvarstående respektive överskjutande kyrkoavgift. Om 25-kronorsregeln tillämpas kommer kyrkan enligt beräkningar som baserats på 1975 års slutskattedebitering att få ett överskott på omkring 3 milj kr. Härtill kommer att kyrkan skall bevaka att kvarstående kyrkoavgift på mer än 25 kronor inbetalas. Totalt rörde det sig om ett belopp på 25 milj kr för år 1975. Vid antagande att 75% av beloppet betalas utan påminnelse skulle ytterligare 6 milj kr återstå att ta in. Det finns skäl att anta att kyrkan efter påminnelse om inbetalning i vart fall kommer att få in ett så pass stort belopp att det nämnda överskottet på 3 milj kr kan kompensera de kvarstående kyrkoavgifter som inte kan tas in.

I avsnitt 4.4.2 har framhållits att endast mera betydande ändringar i länsskatterätt, kammarrätt och regeringsrätt skall föranleda justeringar i efterhand av kyrkoavgiften. Denna beräknas i princip på det avgiftsunderlag som har fastställts av taxeringsnämnd. Eftersom nedsättningar av taxering överstiger taxeringshöjningar innebär detta att kyrkan enligt gjorda beräkningar kommer att erhålla omkring 1 milj kr i överskott.

Av det anförda framgår att svenska kyrkan genom det föreslagna uppbördssystemet kommer att få in den kyrkoavgift som i dag motsvaras av församlingsskatten från de fysiska personer som är medlemmar i kyrkan.

4.7.2 Administrationskostnader

Det föreslagna uppbördssystemet förutsätter ett avräkningsförfarande mellan staten och kyrkan. Någon väsentlig förändring för församlingarnas del jämfört med dagsläget förutsätts inte. Det bör alltså inte uppkomma merkostnader på lokalplanet. Däremot uppkommer kostnader på riksplanet, eftersom avräkningsförfarandet bygger på att skattemyndigheterna redovisar samtliga kyrkoavgifter till kyrkans ekonomibyrå, som sedan har att svara för den tekniska avräkningen med stifts- och församlingsplan. Även för stiften kan merkostnader uppkomma jämfört med nuläget. Vad gäller riksplanet och stiftsplanet kommer enligt kyrkans organisationsförslag en ny och förstärkt organisation av flera skäl att behöva byggas ut. Om kyrkan bygger upp en rationell ekonomisk förvaltning, bör administrationskostnaderna för uppbörden inte bli särskilt betydande.

Vad gäller hanteringen av återbetalningskort eller inbetalningskort avseende slutlig kyrkoavgift har förutsatts att dessa kan utsändas tillsammans med debetsedlarna på slutlig skatt. Kyrkan kommer således inte att åsamkas kostnader för detta. Däremot uppkommer kostnader för postverkets inlösen av återbetalningskort avseende för mycket preliminärt erlagd kyrkoavgift. Totalt beräknas 700 000 återbetalningar ske om den under avsnitt 4.3.3 berörda avrundningsregeln på 25 kronor tillämpas. Inbetalning av resterande kyrkoavgift berör ca 550 000 inbetalningar. Om kyrkan väljer att svara för de postavgifter som uppkommer vid inbetalning av kvarstående avgift, kan kyrkans kostnader för återbetalning och inbetalning uppskattas till totalt omkring 2 milj kr.

Till den angivna kostnaden för postens hantering av återbetalningskort och inbetalningskort skall läggas kyrkans kostnader för bevakning av att utestående avgifter betalas. Kostnaderna är beroende av hur systemet för att handlägga arbetsuppgifterna läggs upp. Kostnaderna går därför inte att beräkna i dag men bör bli tämligen blygsamma.

Enligt utskottets bedömning bör kyrkans administrationskostnader för uppbörden inte överstiga 4 milj kr, vilket för år 1975 skulle ha motsvarat omkring 0,3 % av den totalt utgående församlingsskatten.

Bilaga 5 Församlingsregistrering

Utarbetad av ekonomiutskottet

I betänkandet (SOU 1970:70) Folkbokföringsorganisationen m m behandlade *centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden* (CFU) de tekniska, organisatoriska och ekonomiska förutsättningarna för och konsekvenserna av ett överförande av den lokala folkbokföringen till lokal skattemyndighet. CFU tog inte ställning till huruvida ett överförande från kyrkligt till borgerligt organ borde ske.

I betänkandet utgick CFU från den rådande stat–kyrkarelationen och utarbetade ett särskilt förslag till församlingsregistrering för svenska kyrkan. Med församlingsregistrering åsyftade CFU den personregistrering som avsågs förekomma i församlingarna i en situation där folkbokföringsuppgifterna frångått pastorsämbetena. Det kyrkliga registret i varje församling tänktes uppbyggt kring församlingsboken och förutsatte att den civila folkbokföringen skulle avisera de kyrkliga registren beträffande ändringar i fråga om personuppgifter. CFU:s förslag remissbehandlades under 1971 men har inte föranlett proposition till riksdagen.

1968 års beredning om stat och kyrka tog i sitt slutbetänkande (SOU 1972:36) upp frågan om folkbokföring och församlingsregistrering. Beredningen föreslog att den lokala folkbokföringen skulle föras över till borgerligt organ. Förslaget förutsatte ställningstagande till hur svenska kyrkan i fortsättningen skulle registrera sina medlemmar. Enligt beredningen borde bedömningen av kyrkans registreringsbehov inte göras utan att hänsyn togs till motsvarande behov hos andra trossamfund. En modell för församlingsregistrering utarbetades. Modellen utgick från att varje församling – inom svenska kyrkan och inom annat trossamfund – skulle ha en stor del av registreringsarbetet förlagt till ett centralt serviceorgan, ''Dataservice för samfund och organisationer''. Ett för varje församling slutet register skulle upprättas med hjälp av modern data-teknik och anknytas till det angivna serviceorganet. Församlingarna skulle därifrån vid vissa tidpunkter förses med aktuella församlingsmatriklar. Det föreslagna serviceorganet skulle ha privaträttslig karaktär och vara organiserat i form av en förening. Härigenom skulle offentlighetsprincipen ej bli tillämplig på det material som serviceorganet skulle förfoga över. Det skulle alltså inte bli möjligt för utomstående att i serviceorganets register få ta del av uppgifter om människors samfundstillhörighet och därtill knutna uppgifter. Det föreslagna församlingsregistreringssystemet skulle läggas upp i samband med att folkbokföringen överfördes till borgerligt organ. Folkbokföringsreformen skulle enligt beredningen vara genomförd

fr o m år 1976, medan svenska kyrkans offentligrättsliga reglering i övrigt skulle upphöra först med utgången av år 1982.

I flera *remissyttranden* över beredningens förslag (SOU 1974:9 s 199 ff) behandlades frågan om hur svenska kyrkans församlingsregistrering borde ordnas om huvudmannaskapet för den lokala folkbokföringen fördes över till borgerligt organ. Som alternativ till den av CFU föreslagna ordningen med lokal församlingsregistrering och den av beredningen föreslagna modellen med ett centralt serviceorgan förde ett stort antal remissinstanser fram förslag till andra lösningar. Bland annat föreslogs att församlingsregistreringen knöts till befintliga, regionala och offentliga befolkningsregister hos länsstyrelserna.

I denna *bilaga* tas upp frågan om den personregistrering, som kan behövas i svenska kyrkans församlingar för den händelse folkbokföringen skulle komma att föras över till borgerligt organ. För att beteckna den personregistrering som sålunda kan behövas i församlingarna under den angivna förutsättningen används det av CFU präglade begreppet församlingsregistrering.

1 Nuvarande ordning i huvuddrag

Folkbokföringen sker *dels* fortlöpande hos pastorsämbetena i kyrkoböcker och andra register för varje församling av svenska kyrkan (kyrkobokföring), *dels* årligen hos lokal skattemyndighet i mantalslängder församlingsvis för varje kommun (mantalsskrivning). Dessutom har länsstyrelserna och riksskatteverket en del samordnande uppgifter i fråga om folkbokföringen.

Kyrkobokföringens ordnande i Stockholm och Göteborg avviker från landet i övrigt. Förhållandena där behandlas i ett särskilt avsnitt (1.5).

Den följande framställningen tar sikte på att i huvuddrag beskriva hur själva arbetet med folkbokföringen går till och vilka böcker och register som därvid förs. Den författningsmässiga bakgrunden liksom mera detaljerade frågor lämnas sålunda åt sidan. Böcker och register som förs beskrivs i det följande och redovisas schematiskt i figur 1.

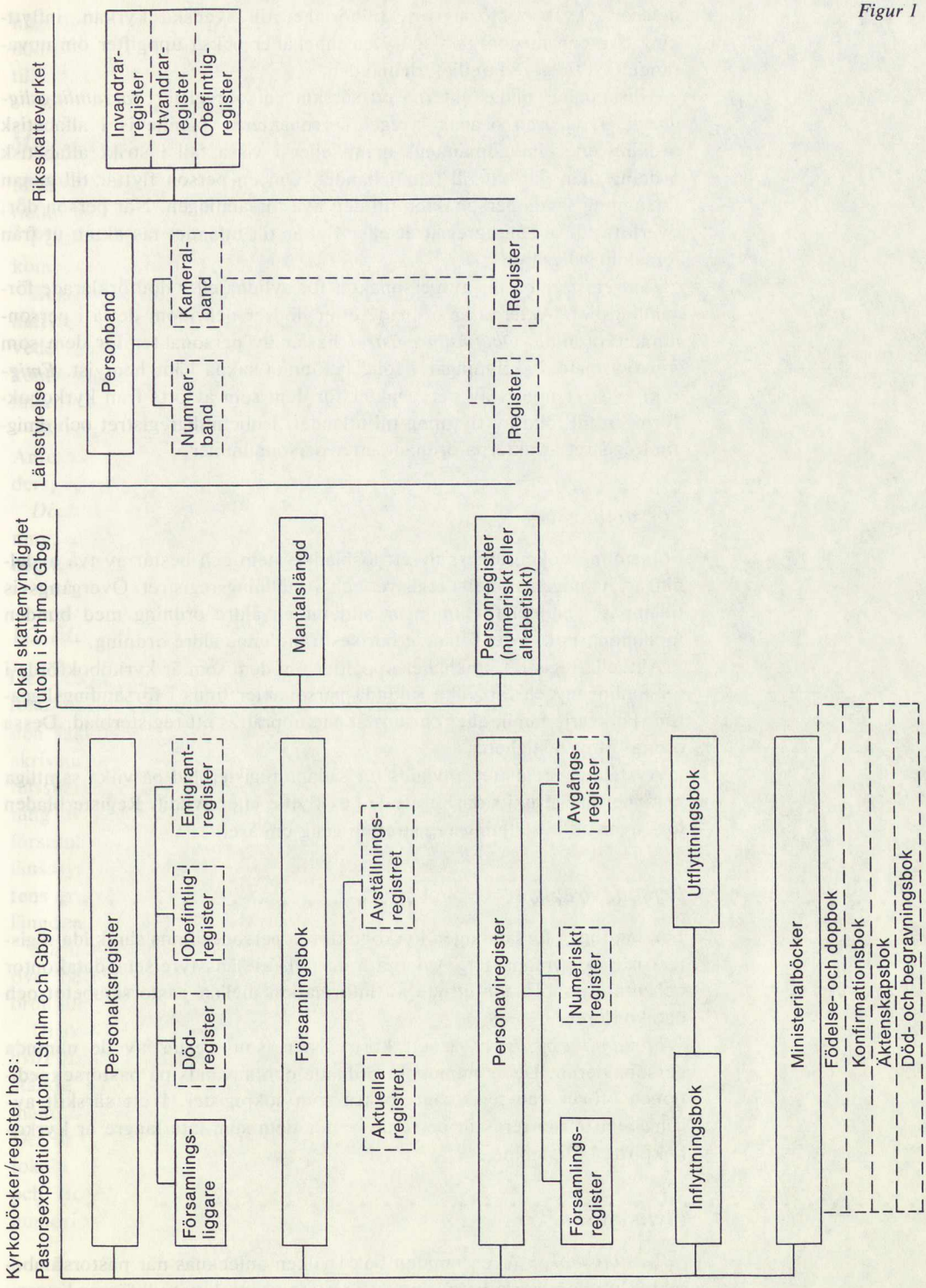
1.1 *Kyrkobokföring*

Pastorsämbetena ombesörjer kyrkobokföringen, vilken innefattar en fortlöpande lokal registrering av befolkningen. Kyrkobokföringen sker församlingsvis. Huvudprincipen är att var och en kyrkobokförs i den församling och på den fastighet där han är bosatt. Från kyrkobokföringen i församlingen avförs den som kyrkobokförts i annan församling, flyttat till utlandet, avlidit eller vid två mantalsskrivningar i följd befunnits sakna känt hemvist.

Personaktsregister

För varje person som kyrkobokförs i församlingen finns en personakt. I akten finns uppgifter om namn, personnummer, födelsehemort eller fö-

Figur 1


Kyrkoböcker/register hos:
Pastorsexpedition (utom i Sthlm och Gbg)
Personaktsregister
Död-register
Obefintlig-register
Emigrant-register
Församlings-liggare
Församlingsbok
Aktuella registret
Avställnings-registret
Personaviregister
Numeriskt register
Avgångs-register
Församlings-register
Inflyttningsbok
Utflyttningsbok
Ministerialböcker
Födelse- och dopbok
Konfirmationsbok
Äktenskapsbok
Död- och begravningsbok
Lokal skattemyndighet (utom i Sthlm o Gbg)
Mantalslängd
Personregister (numeriskt eller alfabetiskt)
Länsstyrelse
Personband
Nummer-band
Kameral-band
Register
Register
Riksskatteverket
Invandrar-register
Utvandrar-register
Obefintlig-register

delseort, kyrkobokföringsort, tillhörighet till svenska kyrkan, inflyttningsdag och medborgarskap. Den innehåller också uppgifter om nuvarande och tidigare familjeförhållanden.

Tillsammans bildar akterna ett särskilt personregister, *församlingsliggaren*. I liggaren ordnas i regel personakterna familjevis i alfabetisk ordning efter huvudmannens namn eller i vissa fall i strikt alfabetisk ordning utan hänsyn till familjebandet. Om en person flyttar till annan församling sänds personakten till den nya församlingen. När person dör, överförs till obefintligregistret eller flyttar till utlandet tas akten ut från församlingsliggaren.

Dödregistret består av personakter för avlidna eller dödförklarade församlingsbor. Akterna är ordnade efter dödsår och inom detta i personnummerordning. *Obefintligregistret* består av personakter för dem som vid två mantalsskrivningar i följd befunnits sakna känt hemvist. *Emigrantregistret* utgörs av personakter för dem som avförts från kyrkobokföringen till följd av flyttning till utlandet. I obefintligregistret och emigrantregistret är akterna ordnade efter personnummer.

Församlingsbok

Församlingsboken utgörs av ett lösbladssystem och består av två avdelningar, nämligen aktuella registret och avställningsregistret. Övergångsvis tillämpas i en del församlingar alltjämt en äldre ordning med bunden församlingsbok. I det följande bortses från denna äldre ordning.

Aktuella registret innehåller uppgifter om dem som är kyrkobokförda i församlingen och för vilka sålunda personakter finns i församlingsliggaren. För varje familj eller ensamstående upprättas ett registerblad. Dessa ordnas efter fastigheter.

Avställningsregistret används för sådana registerblad på vilka samtliga personer har strukits därför att de t ex flyttat eller avlidit. Registerbladen förs över till avställningsregistret en gång om året.

Personaviregister

För samtliga i församlingen kyrkobokförda personer finns särskilda registerkort, s k personavier. Avierna framställs av länsstyrelsens datakontor och utnyttjas bl a för utbyte av information mellan pastorsämbetet och datakontoret.

Församlingsregistret är ett kortregister, som består av de nämnda personavierna. De är numeriskt ordnade och används på pastorsexpeditionen utöver vad nyss sagts också som sökregister. I ett särskilt avgångsregister sorteras in personavier för dem som inte längre är kyrkobokförda i församlingen.

Flyttningsböcker

Inflyttningsboken är en bunden bok i vilken antecknas när pastorsämbetet beslutar om kyrkobokföring av en person som flyttat till församlingen.

Utflyttningsboken, som också är en bunden bok, används för anteck-

ning när en person avförs från församlingsboken av annan anledning än dödsfall, dvs när han flyttat från församlingen, emigrerat eller överförts till obefintligregistret.

Ministerialböcker

Ministerialböckerna består av fyra bundna böcker i vilka tas in ministeriella anteckningar av olika slag.

Födelse- och dopboken innehåller bl a uppgifter om födelsetid, härkomst, namn och dop för barn som föds i församlingen.

Konfirmationsboken innehåller uppgifter om konfirmation och första nattvardsgång, som äger rum inom församlingen. I den församling där vederbörande vid konfirmationen är kyrkobokförd antecknas dessutom konfirmation och första nattvardsgång, som har ägt rum i annan församling.

Äktenskapsboken innehåller uppgifter om hindersprövning och vigsel. Anteckningarna förs in i äktenskapsboken för den församling där hindersprövningen har skett.

Död- och begravningsboken innehåller uppgifter om dödsfall, jordfästning, eldbegängelse och gravsättning. Anteckningarna tas in i död- och begravningsboken för församling där den döde är kyrkobokförd.

1.2 *Mantalsskrivning*

Den lokala skattemyndigheten förrättar årligen mantalsskrivning av befolkningen, dvs förtecknar den i mantalslängder med utgångspunkt från den faktiska bosättningen på mantalsdagen, den 1 november. Mantalsskrivningen är av betydelse för bl a skattskyldigheten. I stort går mantalsskrivningen till på följande sätt. Länsstyrelserna upprättar med ledning av sina befolkningsregister förteckningar över befolkningen i varje församling. Dessa stäms av mot kyrkobokföringen. Därefter framställer länsstyrelsen stomme till mantalslängd, som hålls tillgänglig för allmänhetens granskning. Sedan tiden för erinringar har gått ut, justeras mantalslängden av den lokala skattemyndigheten.

Mantalslängden är som framgår av det nyss anförda en förteckning över befolkningen inom fögderiet per mantalsdagen. Personuppgifterna är ordnade efter kommun, församling och fastighet.

Utöver mantalslängden finns hos lokal skattemyndighet också *personaviregister*. Detta är ett kortregister som består av personavier framställda av länsstyrelsens datakontor. Registret omfattar både den som mantalsskrivits inom fögderiet och den som endast kyrkobokförts där. Det är sorterat i alfabetisk ordning och tjänar som sökregister. Hos de lokala skattemyndigheterna i Stockholms, Malmöhus samt Göteborgs och Bohus län finns i stället för personaviregister s k alfabetiskt och numeriskt *mantalsregister*.

1.3 *Registrering hos länsstyrelse*

Som ett led i arbetet med den egentliga befolkningsregistreringen förs för varje län register på magnetband, s k *personband*. I dessa registreras för folkbokföringen erforderliga uppgifter om namn, personnummer och födelseort. Vidare registreras kyrkobokföringsort, nationalitet och civilstånd samt år för eventuellt utträde ur svenska kyrkan. Flera andra uppgifter registreras också såsom t ex värnpliktsförhållanden och preliminärskatteslag. De angivna uppgifterna är i själva verket lagrade på flera magnetband.

I nummerbandet, som är huvudbandet för personredovisningen, ligger personposterna ordnade i personnummerordning i stigande följd. Nummerbandet aktualiseras med inkommande registreringsändringar, för närvarande varje vecka. Ändringar i kyrkobokföringen aviseras till bandet av pastorsämbetena. Övriga ändringar aviseras av lokal skattemyndighet och vissa andra myndigheter.

I kameralbandet ligger posterna ordnade efter mantalsskrivningsadresser, dvs i överensstämmelse med den ordning som skall tillämpas i mantalslängden. Kameralbandet aktualiseras vid vissa tillfällen under året på grundval av nummerbandet.

Utöver de nu nämnda magnetbanden finns hos länsstyrelsen två *kortregister*, som består av personavier motsvarande dem som finns hos pastorsämbetena och de lokala skattemyndigheterna. I det ena registret är avierna sorterade efter namn och i det andra efter personnummer.

1.4 *Samordning hos riksskatteverket*

Något fullt utbyggt centralt register över befolkningen med alla folkbokföringsdata finns för närvarande inte. Sedan hösten 1977 förs hos statens datamaskincentral för administrativ databehandling (DAFA) ett samordnat person- och adressregister (SPAR) omfattande hela befolkningen. Detta innehåller emellertid enbart ett begränsat urval av persondata ur folkbokföringsregistren.

Riksskatteverket (RSV) har i dag en samordnande funktion och svarar för att länsstyrelserna veckovis för central samkörning sänder in databand över de ändringar som har skett inom länet avseende befolkningsregistreringen. För att t ex notera flyttningar mellan länen samkörs ändringsbanden, varvid för varje länsstyrelse framställs ett nytt ändringsband, innehållande uppgifter över de personer som skall finnas i dataregistret hos länsstyrelsen. Denna samkörning ombesörjs för närvarande av länsstyrelsen i Stockholms län.

På RSV ankommer att fastställa personnummer för bl a dem som invandrat eller överförts från obefintligregistret. Hos RSV förs därför löpande i ett för riket i dess helhet samlat register uppgifter om bl a dem som invandrat, utvandrat eller som avförts ur folkbokföringen därför att de saknar känt hemvist. Syftet med registret är i huvudsak att bevaka att tidigare eventuellt upplagd personakt eller förut fastställt personnummer åter tas i bruk.

1.5 *Folkbokföringen i Stockholm och Göteborg*

Som inledningsvis berörts gäller särskilda bestämmelser om folkbokföringen i Stockholm och Göteborg. Bestämmelserna innebär i huvudsak att de lokala skattemyndigheterna i Stockholm och Göteborg har hand om vissa uppgifter rörande kyrkobokföringen som i landet i övrigt ankommer på pastorsämbetena. Sålunda beslutar de lokala skattemyndigheterna om kyrkobokföring i församling i kommunen, om avregistrering från kyrkobokföringen av annan än den som avlidit och om överföring till obefintligregister.

De register som förs av pastorsämbetena och de lokala skattemyndigheterna i Stockholm och Göteborg anges i det följande. De redovisas schematiskt i figur 2.

1.5.1 Register hos pastorsämbetena

Liksom i landet i övrigt har pastorsämbetena i Stockholm och Göteborg personakter för dem som är kyrkobokförda i församlingen sammanförda i församlingsliggare. När någon överförs till obefintligregistret eller emigrerar sänds hans personakt till den lokala skattemyndigheten. Pastorsämbetena har inte något obefintligregister eller emigrantregister.

Församlingsbok förs av pastorsämbetena i Göteborg men inte av pastorsämbetena i Stockholm.

Liksom i landet i övrigt har pastorsämbetena i Stockholm och Göteborg personavier för dem som är kyrkobokförda i församlingen sammanförda i ett *församlingsregister*.

Någon inflyttningsbok förekommer inte hos pastorsämbetena. Den finns i stället hos den lokala skattemyndigheten. Däremot för pastorsämbetena *utflyttningsbok*.

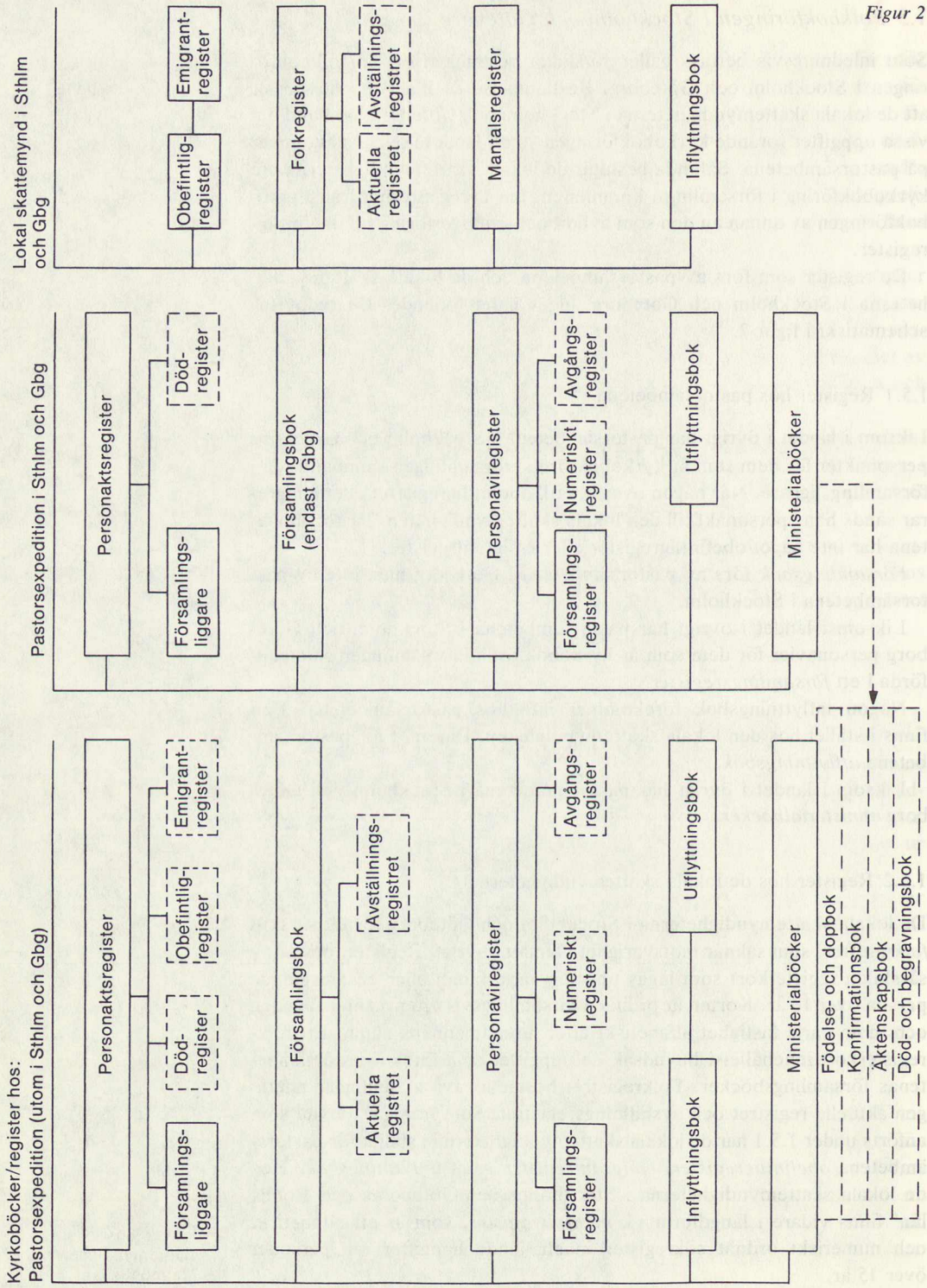
Liksom i landet i övrigt har pastorsämbetena i Stockholm och Göteborg *ministerialböcker*.

1.5.2 Register hos de lokala skattemyndigheterna

De lokala skattemyndigheterna i Stockholm och Göteborg för ett särskilt *folkregister*, som saknar motsvarighet i landet i övrigt. Registret består av särskilda registerkort som läggs upp för varje familj eller ensamstående person över 18 år. Korten är ordnade församlingsvis efter mantalslängden och inom varje fastighet alfabetiskt efter huvudmannens namn. Ett folkregisterkort innehåller i huvudsak de uppgifter som finns i pastorsämbetenas församlingsböcker. Folkregistret består av två avdelningar nämligen aktuella registret och avställningsregistret. Som framgår av vad som anförts under 1.5.1 har de lokala skattemyndigheterna i stället för pastorsämbetena *obefintligregister, emigrantregister* samt *inflyttningsbok*. Hos de lokala skattemyndigheterna i Stockholms och Göteborgs och Bohus län[1] finns vidare i längdform s k *mantalsregister*, som är ett alfabetiskt och numeriskt ordnat sökregister innehållande uppgifter om personer över 15 år.

[1] Även hos lokala skattemyndigheterna i Malmöhus län.

Figur 2


Kyrkoböcker/register hos:
Pastorsexpedition (utom i Sthlm och Gbg)
Personaktsregister
Församlings-liggare
Död-register
Obefintlig-register
Emigrant-register
Församlingsbok
Aktuella registret
Avställnings-registret
Personaviregister
Församlings-register
Numeriskt register
Avgångs-register
Inflyttningsbok
Utflyttningsbok
Ministerialböcker
Födelse- och dopbok
Konfirmationsbok
Äktenskapsbok
Död- och begravningsbok
Pastorsexpedition i Sthlm och Gbg
Personaktsregister
Församlings-liggare
Död-register
Församlingsbok (endast i Gbg)
Personaviregister
Församlings-register
Numeriskt register
Avgångs-register
Utflyttningsbok
Ministerialböcker
Lokal skattemynd i Sthlm och Gbg
Obefintlig-register
Emigrant-register
Folkregister
Aktuella registret
Avställnings-registret
Mantalsregister
Inflyttningsbok

2 Allmänna överväganden

2.1 *Några utgångspunkter*

Till området för överläggningarna mellan staten och svenska kyrkan hör frågan hur kyrkans församlingsregistrering kan anordnas om den lokala folkbokföringen förs över till borgerligt organ. Hur en framtida folkbokföring tekniskt skall vara utformad faller däremot utanför området för dessa överläggningar. För att ett ändamålsenligt system för församlingsregistrering skall kunna utformas fordras emellertid vissa antaganden om hur folkbokföringen kommer att vara anordnad i framtiden. När det gäller ordningen i stort för en framtida folkbokföring måste sålunda antas, att den grundläggande befolkningsregistreringen också i fortsättningen kommer att fullgöras av lokala organ, civila folkbokföringsmyndigheter, som övertar pastorsämbetenas nuvarande roll, när det gäller kontakten med allmänheten och registreringen av olika uppgifter av betydelse för den borgerliga befolkningsregistreringen.[2] Likaså måste förutsättas, att länsstyrelsernas datakontor liksom nu kommer att ha hand om en regional befolkningsregistrering och att det sker en central samordning mellan de regionala befolkningsregistren genom samkörning av länsstyrelsernas databand.

Överläggningarna i stat–kyrka frågan gäller de framtida relationerna mellan staten och svenska kyrkan. De avser däremot inte samhällets relationer till andra trossamfund. Därav följer att förslag rörande en framtida församlingsregistrering skall anpassas till svenska kyrkans behov av personregistrering. Den tekniska lösningen som sådan bör emellertid kunna utnyttjas inte enbart av svenska kyrkan. Den övergripande inriktningen av arbetet med stat–kyrka frågan innebär nämligen att man bör sträva efter en lösning som är så allmängiltig att den i stora drag kan utnyttjas även av andra trossamfund, som önskar en motsvarande registrering.

För att svenska kyrkans församlingar skall få tillgång till de personuppgifter, som kan behövas i församlingsarbetet, måste ett från folkbokföringen fristående informationssystem byggas upp. Utgångspunkten bör vara att församlingarna skall förses med all den information, som kyrkan själv kan finna erforderlig i församlingsarbetet. Samtidigt måste emellertid den konkreta lösningen präglas av en avvägning mellan olika intressen och hänsynen till vad som är praktiskt möjligt att åstadkomma till rimliga kostnader.

Ett informationssystem för svenska kyrkan bör i princip bestå av en församlingsvis hållen samling av urkunder i form av personförteckningar och längder över olika ministeriella förrättningar. Det bör kompletteras med ett särskilt aviseringssystem för att fortlöpande hålla den dokumenterade informationen aktuell. Detta bör vara tekniskt utformat på sådant sätt att förändringar av borgerlig natur, som registreras i de civila befolkningsregistren, kan tillföras kyrkans informationssystem.

Som helhet betraktad bör den tekniska lösningen anpassas till tidens krav på snabb och korrekt information, som är lätt åtkomlig för olika ändamål. Samtidigt bör man i möjligaste mån undvika en arbetskrävande

[2] Till vilken borgerlig myndighet folkbokföringen i princip bör föras över redovisas i en av kanslirådet Göran Sellvall utarbetad promemoria (bilaga 9).

dubbelregistrering av befolkningen. Informationssystemet bör utgöra ett effektivt hjälpmedel i församlingsarbetet till kostnader som kan anses försvarbara.

2.2 *Informationen*

Om ett särskilt system för församlingsregistrering skall byggas upp är det av grundläggande betydelse hur mycket information som systemet skall innehålla. Närmare bestämt är det fråga om vilken krets av personer, som systemet skall omfatta, och arten och mängden av uppgifter om varje person som skall finnas i systemet.

Vad gäller *kretsen av personer* skall denna i första hand omfatta de personer som tillhör svenska kyrkans församlingar. Det kan tänkas att kyrkan därutöver bör ha tillgång till vissa uppgifter om personer, som – utan att tillhöra kyrkan – likväl ekonomiskt bidrar till kyrkans verksamhet. Att församlingsregistreringen skall avse även andra personkategorier än de nu nämnda är däremot inte givet. Det måste bli fråga om en bedömning av å ena sidan kyrkans behov av en så omfattande personregistrering och, å den andra, de intressen av skydd för den personliga integriteten, som kan göra sig gällande i sammanhanget.

Vad angår integritetsskyddsfrågan må framhållas, att tillstånd fordras om församlingsregister inrättas eller förs med hjälp av automatisk databehandling. För att tillstånd skall kunna meddelas sammanslutning att inrätta och föra personregister, som innehåller uppgift om någons religiösa uppfattning krävs det enligt 4 § tredje stycket datalagen (1973:289) särskilda skäl om uppgifterna avser annan än sammanslutningens egna medlemmar. Det integritetsskyddsintresse som bär upp den angivna regeln kan åberopas också om staten skall tillhandahålla uppgifter till register, som inte faller under datalagens bestämmelser.

I remissyttranden över beredningens förslag har framhållits, att församlingarna bör få möjlighet att överblicka hela den befolkning som finns i ett aktuellt område om svenska kyrkan skall kunna fortsätta att arbeta som en folkkyrka inriktad på hela befolkningen. Under överläggningarna har från kyrkans sida framhållits att en så omfattande personregistrering inte kan vara nödvändig eller önskvärd. Däremot har de kyrkliga företrädarna understrukit vikten av att familjesamhörigheten och antalet familjemedlemmar kan utläsas i församlingsregistren även för det fall att någon familjemedlem inte tillhör kyrkan.

Av det anförda framgår att systemet bör inriktas på uppgifter om dem som tillhör svenska kyrkans församlingar. Det bör konstrueras så att det kan kompletteras med grundläggande uppgifter om de personer, som utan att tillhöra församling, genom ekonomiska bidrag via det statliga uppbördssystemet öppet stöder den kyrkliga verksamheten. Därutöver bör beaktas möjligheten att tillföra systemet sådana grundläggande uppgifter om icke-medlemmar, som kan fordras för att familjesambandet skall kunna utläsas av registren. Hur denna fråga kan lösas i praktiken återkommer utskottet till under 3.1.3.

I fråga om *arten och mängden av uppgifter* kan till en början antas, att ett registreringssystem för svenska kyrkans församlingar bör innehålla

uppgifter av såväl borgerlig som kyrklig natur. Beträffande främst arten av uppgifter, som tillförs systemet, måste beaktas hänsynen till enskildas personliga integritet. Sålunda bör registreringssystemet inte tillföras ömtåliga uppgifter om enskildas personliga förhållanden. Frågan måste särskilt observeras när det gäller borgerliga uppgifter som hämtas från den civila befolkningsregistreringen.

När det gäller mängden av uppgifter träder praktiska och kostnadsmässiga begränsningar särskilt i förgrunden. Av naturliga skäl kan systemet inte tillföras andra uppgifter än sådana som finns relativt lätt åtkomliga. Men även beträffande dessa uppgifter måste en avvägning göras mellan behovet av uppgifterna samt kostnaderna för lagring och aktualisering av dem. Av betydelse i det sammanhanget är bl a hur ofta en enskild uppgift kommer till användning och om den utan olägenhet kan hämtas på annat håll, t ex från den berörde personen själv eller från den civila folkbokföringsmyndigheten.

Mot bakgrund av dessa överväganden har utskottet funnit att informationen om dem som tillhör kyrkans församlingar i huvudsak bör omfatta uppgifter om följande borgerliga och kyrkliga förhållanden:

- namn, personnummer och adress
- kommun och mantalsskrivningsfastighet
- civilstånd och familjeanknytning
- församlingstillhörighet
- födelseförsamling och församling varifrån inflyttning har skett
- dop, konfirmation, kyrklig vigsel och jordfästning i svenska kyrkans ordning
- avgiftsförhållanden
- befattning för den som aktivt deltar i församlingsarbetet.

2.3 *Urkundssystemet*

Om den lokala folkbokföringen förs över till annan huvudman måste denne i vart fall övergångsvis få tillgång till det grundmaterial, som behövs för det fortlöpande arbetet med folkbokföringen. Detta medför, att svenska kyrkans församlingar inte får direkt tillgång till information, som i dag kan hämtas ur en del av de i folkbokföringsarbetet utnyttjade urkunderna.

I redogörelsen under 1.1 för nuvarande ordning har behandlats vilka urkunder som i dag utnyttjas i kyrkobokföringen. Det måste antas, att aktuella personakter och personavier samt inflyttningsboken och utflyttningsboken behöver föras över från pastorsämbetena till de nya huvudmännen för den lokala folkbokföringen. Däremot torde det inte vara nödvändigt att flytta övriga urkunder vid ett ändrat huvudmannaskap. De urkunder som sålunda alltjämt kommer att kunna finnas tillgängliga hos pastorsämbetena är församlingsboken samt de fyra ministerialböckerna, nämligen födelse- och dopbok, konfirmationsbok, äktenskapsbok samt död- och begravningsbok. Det kan antas att en ny huvudman för folkbokföringen inte kommer att utnyttja församlingsboken i folkbokföringsarbetet. Eftersom församlingsboken sålunda alltjämt kan finnas kvar hos

pastorsämbetena, uppkommer frågan om ett nytt system för församlingsregistrering skall byggas upp kring församlingsboken eller om andra lösningar skall väljas.

Till en början kan framhållas, att det från arkivvårdssynpunkt inte kan få företas nya införingar i den nuvarande församlingsboken. Den måste avslutas vid relationsändringen. Vad det kan bli fråga om är sålunda att av församlingsboken ta fram en kopia, som kan ligga till grund för det kyrkliga registreringsarbetet.

Församlingsboken innehåller uppgifter om alla personer som är kyrkobokförda i församlingen. Den förs manuellt och innehåller en avsevärd mängd uppgifter om varje person. Flera av de uppgifter som tas in i församlingsboken är av betydelse huvudsakligen för den civila befolkningsregistreringen. I det föregående har uttalats, att församlingsregistreringen bör inriktas på att omfatta de personer som tillhör svenska kyrkans församlingar. Dessutom har framhållits att hänsynen till enskildas personliga integritet kan anses bjuda att vissa uppgifter om privata förhållanden inte tillförs församlingsregistren. Det bör i sammanhanget understrykas, att sekretesslagen inte kommer att gälla en framtida församlingsregistrering. Det blir helt kyrkans sak att avgöra i vad mån uppgifter om enskilda skall lämnas ut eller inte. Det lagfästa sekretesskydd som i dag gäller till förmån för enskilda kommer alltså att upphöra.

Om församlingsboken i framtiden inte tillförs uppgifter om alla personer som nu finns registrerade och inte heller uppgifter om alla de förhållanden, som nu antecknas, kommer den med tiden att bli inaktuell och svårhanterlig. Den nuvarande församlingsboken är därför inte särskilt lämpad som grund för ett nytt system för församlingsregistrering. Avgörande för vilket system som skall väljas är emellertid den mer övergripande frågan om man i framtiden skall föra församlingsregistren enbart manuellt eller om man skall utnyttja den maskinella hjälp som kan erbjudas genom modern datateknik. Den senare lösningen skulle i princip innebära att församlingarna med hjälp av automatisk databehandling förses med aktuella personförteckningar innehållande de borgerliga och kyrkliga uppgifter, som kan behövas i församlingsarbetet. Genom en sådan service skulle registreringsarbetet på församlingarnas expeditioner i huvudsak kunna inskränkas till att hantera materialet på ett för församlingsvården lämpligt sätt samt att rapportera in de uppgifter, som inte kan hämtas från offentliga register, till den som framställer förteckningarna.

Det är uppenbart att kostnaderna för församlingsregistreringen påverkas av om man väljer ett manuellt system med arbetsrutiner, som ansluter till vad som tillämpas i dag, eller om man väljer ett maskinellt system med den tekniska funktion som här har skisserats. För att få ett begrepp om kostnadsbilden har utförts överslagsmässiga kostnadsberäkningar av de båda alternativen. Dessa utvisar att de årliga kostnaderna för det manuella systemet kan uppskattas till omkring 35 miljoner kronor medan motsvarande kostnader för det maskinella systemet kan beräknas till 5–7 miljoner kronor. Det bör understrykas att beräkningarna avser en rent teknisk kostnadsjämförelse av de båda alternativen. En annan fråga är hur personalkostnaderna för kyrkan kommer att påverka kostnadsbilden vid tidpunkten för genomförandet av församlingsregistreringen.

Vid övervägande av det anförda har det ansetts mest ändamålsenligt att utveckla ett system för församlingsregistrering som bygger på att personförteckningar framställs maskinellt med hjälp av automatisk databehandling och tillställs församlingarna med lämpliga tidsintervaller. Denna ordning medför, att kyrkan avlastas en hel del rutinartat registreringsarbete och att arbetsinsatserna kan inriktas på det egentliga församlingsarbetet. Systemet beskrivs närmare i ett följande kapitel.

Den grundläggande urkunden för församlingarnas registrering bör sålunda vara den nämnda personförteckningen, *församlingsförteckningen*. Såsom framhållits i det föregående bör förteckningen innehålla uppgifter av såväl borgerlig som kyrklig natur. Det kan nämligen antas att församlingsarbetet avsevärt underlättas om informationen på detta sätt hålls samman i förteckningen i stället för att man skall behöva anlita olika informationskällor för att få tillgång till de borgerliga och de kyrkliga uppgifterna. Liksom den nuvarande församlingsboken bör församlingsförteckningen vara upplagd i kameral ordning, dvs efter mantalsskrivningsfastigheter och med sammanhållna familjer.

Församlingsförteckningen bör kompletteras med ett för kyrkans ändamål avpassat *personaviregister* som i huvudsak ersätter det motsvarande register, som finns i dag. Om två personavier tas fram för varje församlingsmedlem kan avierna sorteras i såväl numerisk som alfabetisk ordning. Detta synes lämpligt för att registret skall utgöra ett ändamålsenligt sökregister i församlingsarbetet.

Utöver de nu angivna urkunderna kommer kyrkan att ha tillgång till *ministerialböcker*. Från arkivvårdssynpunkt måste de nuvarande böckerna avslutas vid relationsändringen och nya volymer läggas upp. För de personer som registreras i systemet kommer dessa att kunna fylla i huvudsak samma funktion som de nuvarande ministerialböckerna. Hur de skall utnyttjas i framtiden ankommer på kyrkan att avgöra.

2.4 *Aviseringssystemet*

Ett ändrat huvudmannaskap för den lokala folkbokföringen innebär att i princip alla anmälningar och underrättelser om förhållanden, som är av betydelse för folkbokföringen, kommer att lämnas till den nye huvudmannen i stället för till pastorsämbetet. Församlingarna får då inte direkt tillgång till olika uppgifter, som nu kommer in från enskilda och myndigheter. Till följd därav kommer personuppgifter, som finns i de olika församlingsregistren, ganska snart att bli inaktuella om inte registren genom ett särskilt aviseringssystem kan fortlöpande tillföras de borgerliga ändringsuppgifter, som är av betydelse för kyrkans församlingsregistrering.

Av redovisningen för nuvarande ordning framgår, att de borgerliga uppgifter, som kan behövas för uppdatering av kyrkans församlingsregister, finns tillgängliga vid den centrala samkörning som för närvarande varje vecka sker mellan länsstyrelsernas personband (ändringsbanden) och därefter vid länsstyrelsernas datakontor. Den nuvarande ordningen innebär att pastorsämbetena och datakontoren kommunicerar med var-

andra med hjälp av de personavier som på pastorsämbetena bildar församlingsregistret.

När det gäller frågan om vem som skall lämna de borgerliga uppgifter, som i framtiden behövs för uppdatering av församlingsregistren, är flera möjligheter tänkbara. En möjlighet är att uppgifterna tillförs kyrkan vid den centrala samkörningen av länsstyrelsernas ändringsband. En annan är att kyrkan får del av de borgerliga ändringsuppgifterna genom det särskilda informationssystem (SPAR) som håller på att byggas upp för att förse olika sammanslutningar med aktuella uppgifter från de offentliga befolkningsregistren. Ytterligare en möjlighet är att länsstyrelsernas datakontor förser kyrkan med uppgifterna. Frågan om val av uppgiftslämnare fordrar både principiella och praktiska överväganden. Frågan kommer att beröras ytterligare i kapitel 3.

De nu tillämpade rutinerna med dataframställda avier, som innehåller aktuella uppgifter, förefaller att vara ändamålsenliga även i ett framtida aviseringssystem. Det är alltså lämpligt att ändringsuppgifter av borgerlig natur fortlöpande tas in i det under 2.3 nämnda personaviregistret. Det bör i sammanhanget understrykas att det inte blir aktuellt att utnyttja avierna för rapportering av borgerliga uppgifter från församlingarna till de civila befolkningsregistren.

I det föregående har behandlats hur aktuella uppgifter av borgerlig karaktär skall kunna tillföras församlingarna. Vad gäller uppgifter av kyrklig natur är problemet delvis ett annat. Beträffande dessa uppgifter är svenska kyrkan som helhet självförsörjande. Ett system för avisering församlingarna emellan fordras likväl. Om en person, som tillhör kyrkan, t ex flyttar från en församling till en annan måste nämligen den nya församlingen få tillgång till de kyrkliga data om denne, som kan behövas i församlingsarbetet. Under år 1974 registrerades omkring 725 000 flyttningar över församlingsgräns. Inte alla de som flyttade tillhörde svenska kyrkan. Uppgiften kan ändå ge en god uppfattning om det antal aviseringar som blir nödvändiga.

Under 2.3 har förutsatts att församlingsförteckningen skall innehålla både borgerliga och kyrkliga uppgifter. Denna ordning förutsätter att den som framställer församlingsförteckningen fortlöpande hålls underrättad om kyrkliga förändringar.

I remissyttranden över det förslag till församlingsregistrering, som lades fram av 1968 års beredning om stat och kyrka, berörde flera remissinstanser frågan om anteckning av kyrkliga uppgifter i de offentliga befolkningsregistren och därmed sammanhängande frågor om skydd för den personliga integriteten. Det måste till en början resas principiella och praktiska invändningar mot att belasta befolkningsregistren med olika uppgifter som inte har samband med den civila befolkningsregistreringen. Från integritetssynpunkt kan också resas invändningar mot en sådan ordning. I bedömningen måste vägas in att andra trossamfund än svenska kyrkan kan önska att få sina kyrkliga uppgifter registrerade i de civila befolkningsregistren om denna möjlighet står svenska kyrkan till buds. Härigenom skulle man med tiden kunna få en omfattande offentlig redovisning av så ömtåliga uppgifter som enskildas uppfattning i livsåskådningsfrågor.

Angivna överväganden har lett till slutsatsen att kyrkliga uppgifter inte bör föras in i de civila befolkningsregistren. Det har i stället ansetts lämpligt att för svenska kyrkan tillskapa ett eller flera särskilda serviceband, kyrkdataband, med de kyrkliga uppgifter som kan behövas i församlingsarbetet. Ett sådant system skulle i huvudsak innebära att församlingarna aviserar kyrkdatabandet[3] om olika kyrkliga förändringar. Från bandet hämtas sedan aktuella kyrkliga uppgifter när en person t ex flyttar från en församling till en annan. Kyrkdatabandet tillhandahåller också församlingarna de kyrkliga uppgifter som skall ingå i församlingsförteckningarna.

3 Förslag till nytt registreringssystem

Av det föregående framgår, att en framtida församlingsregistrering för svenska kyrkan bör omfatta en församlingsvis hållen samling av urkunder, vilka innehåller personuppgifter av både borgerlig och kyrklig karaktär. Den grundläggande urkunden, församlingsförteckningen, framställs med hjälp av automatisk databehandling och kompletteras med ett dataframställt sökregister, personaviregistret. I ministerialböcker tas manuellt in de uppgifter om kyrkliga förrättningar som kyrkan anser sig behöva. Församlingsförteckning och personaviregister hålls aktuella genom ett särskilt databaserat aviseringssystem uppbyggt kring ett eller flera kyrkdataband. Aviseringssystemet replierar på de civila befolkningsregistren när det gäller uppgifter av borgerlig natur medan församlingarna själva tillför systemet kyrkliga uppgifter.

I detta kapitel kommer att belysas hur den databaserade servicefunktionen kan tekniskt lösas. Framställningen inriktas i övrigt på att mera i detalj beskriva hur förslaget i praktiken kommer att påverka registreringsarbetet i församlingarna. Avslutningsvis behandlas frågor om genomförande av och kostnader för ett nytt registreringssystem.

3.1 *Databaserad servicefunktion*

Som nyss har berörts innebär förslaget till församlingsregistrering att församlingsförteckning och personavier framställs med hjälp av automatisk databehandling och att personuppgifterna hålls aktuella genom ett särskilt aviseringssystem, som också det bygger på datateknik. Den ledande tanken med denna lösning är att församlingarna skall beredas service samtidigt som kostnaderna för församlingsregistreringen skall kunna hållas på en låg nivå.

Under 2.4 har framhållits att servicesystemet kan ordnas på flera olika sätt. Från praktisk synpunkt är av betydelse var de borgerliga uppgifter, som skall tillföras systemet, finns tillgängliga, var databearbetning kan ske och till vilket organ aviseringsfunktionen lämpligen bör knytas för att man skall få ett effektivt system. Från principiell synpunkt kan hävdas, att staten inte bör engagera sig i en framtida församlingsregistrering på annat sätt än att tillhandahålla de borgerliga uppgifter, som är nödvändiga

[3] Kyrkdatabandet kan tekniskt vara uppbyggt av ett eller flera databand. Kyrkdatabandet förutsätts här vara ett magnetbandsregister, men andra datamedier är tänkbara.

för församlingsarbetet, och att detta engagemang bör anpassas till den ordning som gäller när andra intressenter förses med uppgifter från befolkningsregistren. Det kan också hävdas, att församlingarna får den bästa möjligheten att för olika ändamål utnyttja servicefunktionen om denna inte mer än nödvändigt knyts samman med den statliga verksamheten utan i huvudsak drivs i kyrkans egen regi.

3.1.1 Olika servicesystem

Mot bakgrund av det anförda har flera olika servicesystem övervägts. De tre modeller, som har ansetts lämpliga att redovisa, behandlas i det följande. Den modell som beskrivs först bygger på ett för riket i dess helhet gemensamt kyrkdataband[4] där uppgifter av såväl borgerlig som kyrklig natur finns lagrade. Den modell som därefter beskrivs förutsätter även den ett enda kyrkdataband. Till skillnad från det band som avses med den första modellen, skall emellertid kyrkdatabandet enligt modell 2 innehålla endast kyrkliga uppgifter. Alla borgerliga uppgifter får hämtas från de civila befolkningsregistren. Den tredje modellen bygger på att ett kyrkdataband med uteslutande kyrklig information läggs upp hos varje länsstyrelse. Modellerna återges schematiskt i figur 3.

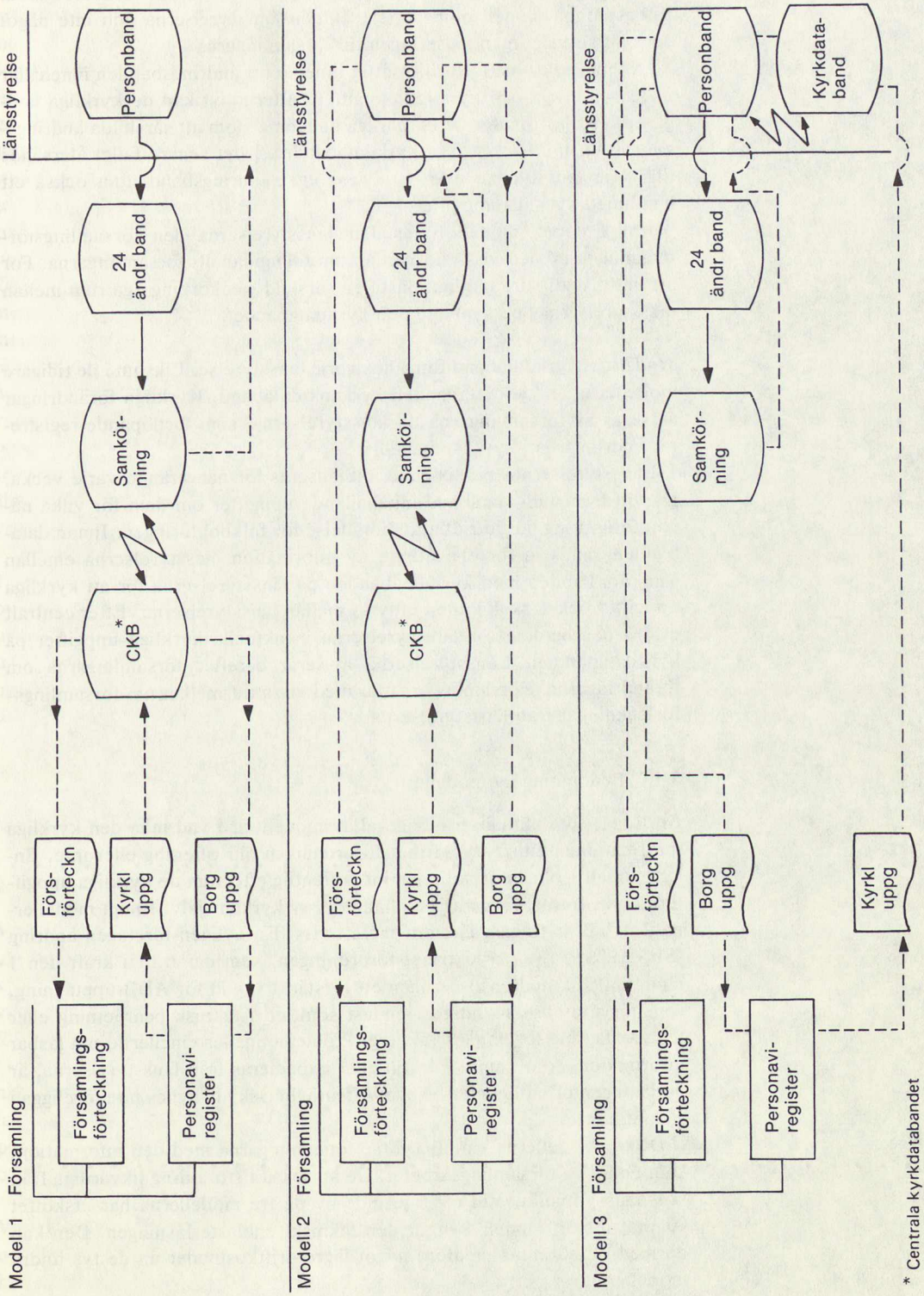
Modell 1: För riket i dess helhet finns ett centralt kyrkdataband, som innehåller såväl borgerliga som kyrkliga uppgifter. Kyrkdatabandet är kyrkans databand. Det kan förvaras och bearbetas av något rikskyrkligt organ som förfogar över datamaskin. Ett alternativ är att bearbetningen ombesörjs av annan, dvs att kyrkan köper tjänster i detta hänseende. Ekonomiska och praktiska överväganden får ligga till grund för vilken lösning som skall väljas. När det gäller den praktiska sidan är av betydelse t ex hur borgerliga uppgifter snabbt skall kunna tillföras kyrkdatabandet.

För arbetet i församlingarna tar det organ, som har hand om databearbetningen, maskinellt fram församlingsförteckningar samt de registerkort som skall ingå i församlingarnas personaviregister. Ändringar av kyrklig natur rapporteras fortlöpande av församlingarna till det organ som svarar för servicefunktionen och registreras därefter på kyrkdatabandet. Borgerliga ändringsuppgifter tillförs kyrkdatabandet maskinellt från de civila befolkningsregistren vid den samkörning av länsstyrelsernas ändringsband som sker centralt, för närvarande varje vecka. Kyrkan eller den, som kyrkan anlitar för servicefunktionen, rapporterar fortlöpande till församlingarna.

Modell 2: För riket i dess helhet finns ett centralt kyrkdataband som innehåller endast kyrkliga uppgifter. Även enligt denna modell är kyrkdatabandet kyrkans databand. Det handhas av någon som fortlöpande kan ta emot meddelanden om alla kyrkliga förändringar i landet och registrera ändringarna på databandet. Den som har hand om kyrkdatabandet ombesörjer att detta veckovis samkörs med de borgerliga ändringsbanden. Syftet med samkörningen är att föra över kyrkliga uppgifter till de borgerliga ändringsbanden. Dessa återsänds därefter till länsstyrelserna, som

[4] Som tidigare har anmärkts kan bandet bestå av flera delar. Här bortses emellertid från den tekniska uppbyggnaden.

Figur 3


Modell 1
Församling
Länsstyrelse
Förs-förteckn
Kyrkl uppg
Borg uppg
Personavi-register
Församlings-förteckning
CKB *
Samkör-ning
24 ändr band
Personband
Modell 2
Förs-förteckn
Kyrkl uppg
Borg uppg
Personavi-register
Församlings-förteckning
CKB *
Samkör-ning
24 ändr band
Personband
Modell 3
Förs-förteckn
Borg uppg
Kyrkl uppg
Personavi-register
Församlings-förteckning
Samkör-ning
24 ändr band
Personband
Kyrkdata-band
* Centrala kyrkdatabandet

framställer och till församlingarna översänder avier om förändringarna. Enligt denna modell ombesörjer sålunda länsstyrelserna och inte något centralt serviceorgan aviseringen till församlingarna.

Det nu beskrivna förfaringssättet innebär att ändringsbanden innehåller både borgerliga och kyrkliga uppgifter. Alternativt kan de kyrkliga uppgifterna hållas utanför de borgerliga banden genom att särskilda ändringsband framställs också från kyrkdatabandet. I det senare fallet återsänds till varje länsstyrelse inte bara dess eget ändringsband utan också ett band med kyrkliga uppgifter.

Enligt denna modell framställer länsstyrelserna den församlingsförteckning som med vissa tidsmellanrum tillhandahålls församlingarna. För att detta skall vara möjligt måste en särskild samkörning äga rum mellan länsstyrelsernas personband och kyrkdatabandet.

Modell 3: Kyrkdataband finns hos varje länsstyrelse. Liksom i de tidigare modellerna är kyrkdatabanden kyrkans databand. Kyrkliga förändringar aviseras av församlingarna till länsstyrelserna, som fortlöpande registrerar ändringarna i kyrkdatabandet.

Länsstyrelsernas personband aktualiseras för närvarande varje vecka. Därvid framställs databand innehållande uppgifter om dem för vilka någon förändring har inträffat av betydelse för folkbokföringen. Innan databanden sänds in för bl a utbyte av information länsstyrelserna emellan samkörs banden med kyrkdatabanden på länsstyrelserna för att kyrkliga uppgifter också skall kunna utbytas mellan länsstyrelserna. Efter centralt utförd bearbetning för länsstyrelserna in aktuella kyrkliga uppgifter på kyrkdatabanden. Länsstyrelserna aviserar därefter församlingarna om förändringarna. Församlingarna får med vissa tidsmellanrum församlingsförteckningar från länsstyrelserna.

3.1.2 Bedömning av modellerna

En fråga, som aktualiseras vid val av modell, är i vad mån den kyrkliga informationen enligt tryckfrihetsförordningen blir offentlig eller inte. Enligt modell 1 blir informationen inte offentlig eftersom de kyrkliga uppgifterna registreras, förvaras och hanteras av kyrkan själv. Enligt modellerna 2 och 3 är frågan däremot mera oviss. En nyligen företagen ändring (SFS 1976:954) av tryckfrihetsförordningen, som har trätt i kraft den 1 januari 1978, medför visserligen ett förstärkt skydd för ADB-upptagning, som förvaras hos myndighet endast som led i teknisk bearbetning eller teknisk lagring för annans räkning. Problemet gäller emellertid om läsbar information, som kommer in till eller expedieras från länsstyrelserna, är undantagen offentligheten. Något offentlighetsskydd synes inte föreligga i sådant hänseende.

De tre modellerna kan alla förse församlingarna med den information, som behövs i församlingsarbetet. De är också i stora drag likvärdiga från kostnadssynpunkt. Vid övervägande av de tre modellerna har utskottet stannat för att modell 1 utgör den tekniskt enklaste lösningen. Den kan därmed också antas medföra något lägre driftkostnader än de två andra modellerna.

Modell 1 gör det möjligt att få ut ändringsuppgifter till församlingarna snabbare än vad som är möjligt om man väljer någon av de andra modellerna. Ändringsuppgifter kan nämligen framställas och postexpedieras omedelbart efter det att kyrkdatabandet har tillförts uppgifter från länsstyrelsernas personband. Mera allmänt betraktad synes också modellen kunna ge församlingarna den bästa servicen. På det hela taget blir nämligen församlingarna inte beroende av hur samhället i framtiden anordnar sin befolkningsregistrering och vilka praktiska möjligheter borgerlig myndighet har att i enskilda fall tillhandahålla församlingarna en god service. Modell 1 medför att församlingarna inte blir beroende av samhällets förvaltningsapparat. Den ger i stället kyrkan frihet att själv förfoga över datalagrad och därmed lättillgänglig information om sina medlemmar. Om kyrkan själv förfogar över fullständiga uppgifter om medlemmarna kan särskilda önskemål om service från församlingarna lätt tillgodoses. Det kan vara fråga om att med korta tidsintervaller framställa nya församlingsförteckningar för en del församlingar. Men det kan också vara fråga om service till församlingarna som går längre än den som behövs för själva församlingsregistreringen. Som exempel kan nämnas selektering av uppgifter och framställning av förteckningar över olika åldersgrupper bland församlingsmedlemmarna, till vilka församlingarna vill rikta sig med särskilda insatser.

Av de tre presenterade modellerna vill utskottet sålunda förorda modell 1, som från teknisk synpunkt stämmer väl överens med den lösning som brukar väljas av andra stora organisationer i samhället. Samtidigt vill utskottet understryka, att utvecklingen på datateknikens område går mycket snabbt.[5] Ett datatekniskt system som i dag framstår som ändamålsenligt kan redan om några år vara föråldrat. Detta medför att man i detaljerna inte bör binda sig för en viss lösning lång tid innan denna skall börja tillämpas. Väsentligt att slå fast är att staten kan garantera kyrkan att få tillgång till de borgerliga uppgifter, som behövs i församlingsarbetet, om kyrkan bygger upp en till den borgerliga befolkningsregistreringen anpassad datafunktion av ett eller annat slag.

3.1.3 Personkretsen

Vad gäller kretsen av personer som skall registreras i systemet har utskottet under 2.2 uttalat att detta bör omfatta dem som tillhör svenska kyrkans församlingar. Från kyrkans sida har emellertid understrukits vikten av att familjesamhörigheten kan utläsas i församlingsregistren även för det fall att familjens huvudman inte tillhör kyrkan.

Det föreslagna systemet för församlingsregistrering bygger på personnummer som ingångskod. Oavsett vilken modell som väljs för den centrala servicefunktionen är det därför nödvändigt att systemet innehåller personnummer såvitt avser sådan familjemedlem som inte tillhör kyrkan, om posterna skall kunna ordnas familjevis.

Från integritetssynpunkt kan invändningar resas mot en sådan lösning. Vad som från kyrkans sida åberopats till stöd för att familjeanknytningen ovillkorligen bör kunna utläsas i kyrkans personregister, nämligen att kyrkan måste ha tillgång till uppgift om familjesamhörighet för att bedriva

[5] Det är t ex troligt att det redan i dag kan vara rationellt med ett s k on line system. En sådan lösning gör det möjligt för större församlingar att vara anknutna till ett centralt kyrkdataband enligt modell 1 och därifrån få alla ändringsuppgifter direkt överförda till och från församlingens egen dataterminal.

ett effektivt och meningsfyllt församlingsarbete, är emellertid av sådan styrka att uppgift om familjesamhörighet måste få förekomma i kyrkdataregistret även om detta medför att person som inte tillhör kyrkan därmed registreras. För att tillgodose integritetsskyddet kan saken tekniskt lösas på det sättet, att personnummeruppgiften enbart lagras i datasystemet men att uppgiften aldrig får göras tillgänglig i läsbar form för annan än den registrerade. När exempelvis församlingsförteckning skall framställas, redovisar datamaskinen i stället för det registrerade personnumret en sifferkombination med enbart nollor.

Av vad utskottet tidigare anfört framgår, att datasystemet bör konstrueras så att däri kan tas in grundläggande uppgifter också om personer som inte är församlingsmedlemmar men som öppet bidrar till den kyrkliga verksamheten genom att vara anslutna till det statliga uppbördssystemet. En sådan registrering kan nämligen erfordras av redovisningsskäl.

3.2 *Registreringen i församlingarna*

För arbetet i församlingarna med registrering av uppgifter om medlemmarna bör det enligt utskottets mening finnas församlingsförteckning och personaviregister, som framställs med automatisk databehandling, samt ministerialböcker som förs för hand i församlingarna. I figur 4 redovisas schematiskt de nuvarande kyrkoböckerna och registren samt de olika grunddokument som sålunda föreslås ingå i en framtida församlingsregistrering.

3.2.1 Församlingsförteckningen

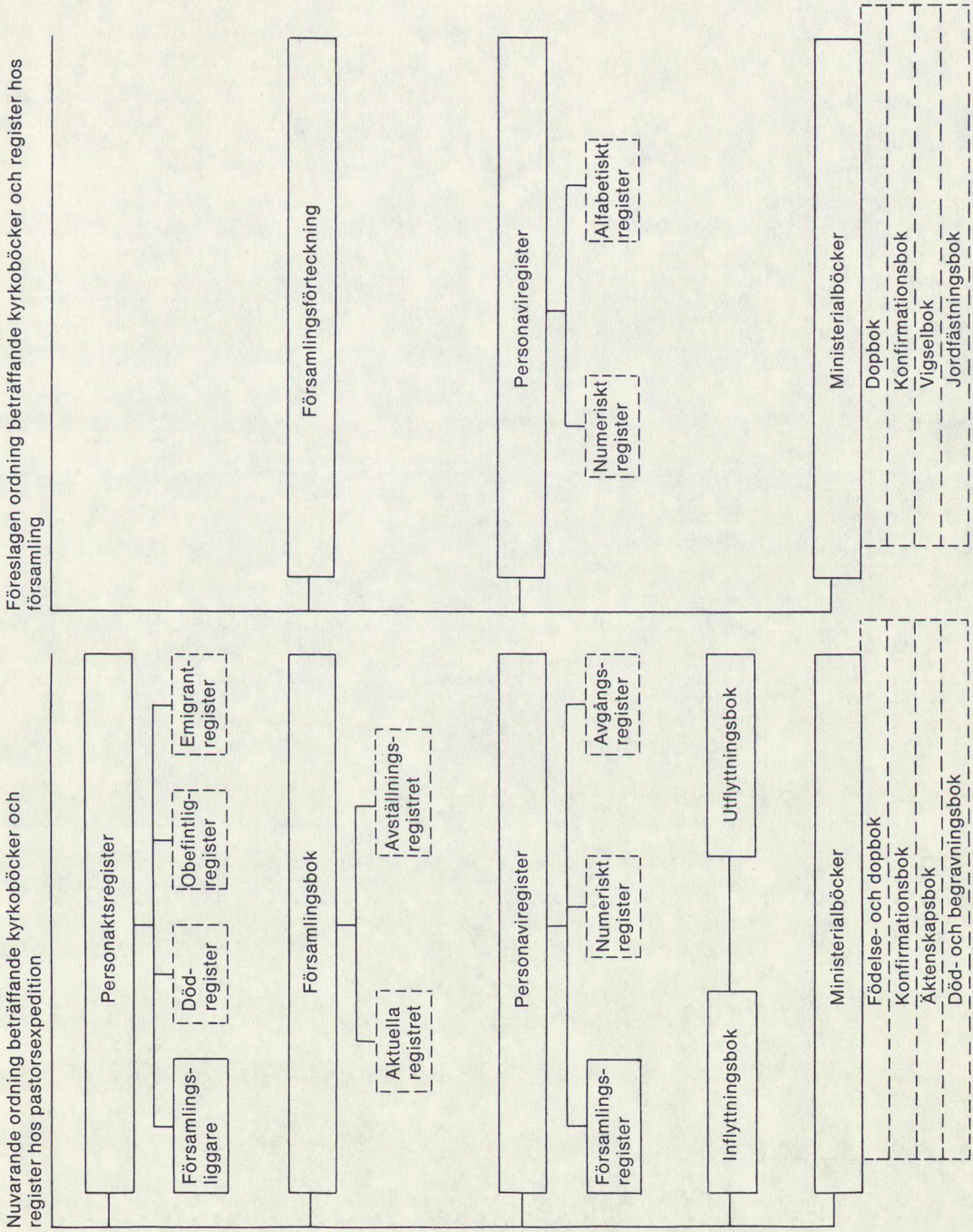
Församlingsförteckningen är den grundläggande urkunden för registreringen av uppgifter om medlemmarna. Den framställs maskinellt genom den servicefunktion som har beskrivits i det föregående. Varje församling tillställs en aktuell förteckning med vissa tidsmellanrum. För de små församlingarnas del kan det vara lämpligt att få en aktuell förteckning en gång om året. De stora församlingarna behöver sannolikt en ny förteckning oftare, kanske varje halvår eller kvartal. Utskottet har tänkt sig att det i flertalet fall blir fråga om att årligen tillhandahålla en aktuell förteckning men att församlingarnas egna önskemål får bli avgörande för om tidsintervallerna skall vara kortare.

Församlingsförteckningen är upplagd i kameral ordning, dvs efter mantalsskrivningsfastigheter. Posterna är ordnade så att församlingsmedlemmar, som inte utgör egna huvudmän enligt den civila befolkningsregistreringen,[6] hålls samman familjevis. Det ankommer på kyrkan själv att under det fortsatta utvecklingsarbete, som erfordras rörande församlingsregistreringen, ta ställning till hur förteckningen mera i detalj skall ställas upp för att utgöra ett lämpligt arbetsinstrument. För att åskådliggöra framställningen redovisas i figur 5 ett av utskottet framtaget exempel.

Församlingsförteckningen innehåller uppgifter om församlingsmedlemmarna. Däremot innehåller förteckningen inte uppgifter om andra personer. För att hålla familjerna samman markeras emellertid i förteckningen familjemedlem som står utanför kyrkan. Detta sker genom att

[6] Den som är över 18 år är egen huvudman.

Figur 4


Föreslagen ordning beträffande kyrkoböcker och register hos församling
Nuvarande ordning beträffande kyrkoböcker och register hos pastorsexpedition
Personaktsregister
Församlingsliggare
Dödregister
Obefintligregister
Emigrantregister
Församlingsbok
Aktuella registret
Avställningsregistret
Personaviregister
Församlingsregister
Numeriskt register
Avgångsregister
Inflyttningsbok
Utflyttningsbok
Ministerialböcker
Födelse- och dopbok
Konfirmationsbok
Äktenskapsbok
Död- och begravningsbok
Församlingsförteckning
Personaviregister
Numeriskt register
Alfabetiskt register
Ministerialböcker
Dopbok
Konfirmationsbok
Vigselbok
Jordfästningsbok

Figur 5

Uppslag	Län	Komm	Förs	Distr
5	01	62	01	01

	Eget personnummer (*=Huvudman)	Civil-stånd	Dag för ändring av civilstånd	Fem ställn	Fastighetsnr	Namn / Utdelningsadress	Ortsadress	
		Samhörighet						
1	*350118-1014	G 551111 351118-1004			20502	NORÉN, TEODOR HASSELSTIGEN 25	125 31	ÄLVSJÖ
2	351118-1004	G 551111 350118-1014		M		NORÉN, ELISABETH HASSELSTIGEN 25	125 31	ÄLVSJÖ
3	620519-1122	OG 350118-1014		B		NORÉN, KARIN MARGARETA HASSELSTIGEN 25	125 31	ÄLVSJÖ
4								
5	*000000-0000							
6	280926-1106	G 520623		M	10130	MATTSSON-EK, MAJ-BRITT EMMA SÄTTRA	741 00	KNIVST
7	720911-1009	OG		B		MATTSSON-EK, ANNIKI HELEN SÄTTRA	741 00	KNIVST
8								
9	*280217-6830	G 600607				MALMBERG, JAN STALLET	149 00	NYNÄSH
10	000000-0000			M				
11	710514-6950	OG 280217-6830		B		MALMBERG, MATTIAS STALLET	149 00	NYNÄSH
12								
13	*270611-0650	G 530614 280509-1028			61796	PERSSON, SVANTE RAGNAR RÖDA GATAN	741 00	KNIVST
14	280509-1028	G 530614 270611-0650		M		PERSSON, RUT MARIAN RÖDA GATAN	741 00	KNIVST
15	000000-0000			B				
16								
17								
18								
19								
20								

RSV 7502 (Utgåva 2) ths 9.

l r	Nat/ Sv medb år	Födelsehemort Län Församling Föregående mantalsskrivning	Ej sv kyrkan	Dop	Konfirmation	Kyrklig vigsel	Förtroendeuppdrag	Kyrklig utbildn	Prenum på tidskr	Avgiftsförh	Anteckningar	
2		02 ÖSTUNA 7105010101 11111			50 16	K				04		1
2		02 ÖSTUNA 7105010101 11111				K						2
2		02 ÖSTUNA 71101020201 20502		62 24								3
												4
												5
3		03 UPPSALA 7201020201 16201					06	12	07			6
3		01 KNIVSTA										7
												8
3		14 VÄNNERSTA 7201020201 16201										9
												10
3		01 LILLKYRKA 7201020201 16201										11
												12
1		01 JOHANNES 6703110501 60784										13
1		US 7005110501 60784										14
												15
												16
												17
												18
												19
												20

7/1

förteckningens utrymme för personnummer fylls med nollor. För noll-markerad person anges dessutom beteckning för familjeställning. Ensamstående person eller hel familj, som står utanför kyrkan, finns inte alls med i förteckningen.

Förteckningen innehåller borgerliga och kyrkliga uppgifter om varje församlingsmedlem av i huvudsak den omfattning, som har angetts under 2.2. Sålunda finns i förteckningen uppgifter om namn, personnummer, civilstånd och familjeställning. Vidare finns det uppgifter om födelseförsamling, inflyttningsförsamling, kyrkliga förrättningar, avgiftsförhållanden och andra förhållanden av kyrkligt intresse.

Flera av de uppgifter, som i dag kan utläsas ur kyrkobokföringen, kommer inte att finnas i församlingsförteckningen. Det gäller uppgifter av utpräglat borgerligt intresse såsom t ex uppgift om värnpliktsförhållanden eller domstols beslut om omyndigförklaring. Men också en del uppgifter som någon gång kan vara av intresse för församlingarna återfinns inte i förteckningen. Det gäller t ex uppgifter om tidigare äktenskap och andra äldre familjeförhållanden. Om sådana uppgifter behövs i enskilda fall får de sålunda inhämtas på annat sätt. Utskottet har räknat med att det ibland är möjligt att få dessa uppgifter direkt av den som berörs. Kompletterande uppgifter kan dessutom erhållas från den civila folkbokföringsmyndigheten. De sekretessbestämmelser, som i framtiden kommer att gälla den civila folkbokföringen, torde inte utgöra hinder för pastor att få tillgång till de kompletterande uppgifter om en kyrkomedlem som kan behövas för en kyrklig förrättning eller ett själavårdsärende.

Från kyrkans sida har framhållits, att det kan vara värdefullt att församlingsförteckningen innehåller uppgifter om dem som på olika sätt aktivt deltar i församlingsarbetet. En sådan ordning är möjlig att åstadkomma utan stora kostnader eftersom informationen är datalagrad. Systemet är därför uppbyggt så att församlingsförteckningen kan innehålla uppgifter om t ex den som leder eller medverkar i ungdomsarbete, deltar i kyrkokör, är diakoniombud eller har särskild kyrklig utbildning. Vilka uppgifter, som på detta sätt skall göras tillgängliga för församlingarna, får kyrkan precisera under den fortsatta utvecklingen av registreringssystemet.

Församlingsförteckningen innehåller ett särskilt utrymme avsett för anteckningar. Den som sköter registreringen kan där markera att ändring har skett sedan förteckningen framställdes. Den korrekta informationen finns i personaviregistret och tas med i församlingsförteckningen nästa gång denna aktualiseras.

3.2.2 Personaviregister

För att täcka behovet av helt aktuell information i församlingarna måste dessa fortlöpande aviseras om borgerliga förändringar. Detta sker genom särskilda personavier. Hos församlingarna bildar avierna kortregister avsedda att underlätta sökningsarbetet. Personaviregistret gör det t ex möjligt att finna uppgifter om en person i församlingsförteckningen om man känner till hans namn eller personnummer men inte den fastighet på vilken han är mantalsskriven.

Personaviregistret är maskinellt framtaget. Det består av två personavier för varje församlingsmedlem. Den ena personavin sorteras in i registret i numerisk ordning och den andra i alfabetisk ordning.

Personavierna innehåller borgerliga och kyrkliga uppgifter av det slag som tas in i församlingsförteckningen. Till skillnad mot denna är emellertid uppgifterna i åtminstone en av de två personavierna ständigt aktuella. I avierna finns särskilda utrymmen för markering av olika kyrkliga förändringar. En av avierna är också utformad så att noteringar kan göras om förhållanden av betydelse för församlingsarbetet.

3.2.3 Ministerialböcker

För ministeriella anteckningar finns dopbok, konfirmationsbok, vigselbok och jordfästningsbok. Dessa böcker förs manuellt i församlingarna och kan i allt väsentligt fylla samma kyrkliga funktion som i dag.

Uppgifter om ministeriella förrättningar finns också i församlingsförteckning och personaviregister. Uppgifterna omfattar endast arten av förrättning och tidpunkten för denna. Med ledning därav kan pastor söka i ministerialböckerna och därigenom få tillgång till den utförligare information om olika kyrkliga förrättningar som man från kyrkans sida anser bör antecknas i böckerna.

3.2.4 Avisering och rapportering

Borgerliga förändringar meddelas församlingarna fortlöpande genom personavier. Pastor eller annan, som i församlingen har hand om registreringen, markerar eventuellt förändringarna i församlingsförteckningen samt sorterar in avierna i personaviregistret. Rapportering av borgerlig förändring från församling till civil myndighet eller kyrkdataband förekommer inte.

Kyrkliga förändringar rapporteras av församlingarna till den som har hand om kyrkdatabandet. Olika rutiner är därvid tänkbara. En möjlighet är att personavier, kompletterade med aktuella förändringar, sänds till den som bearbetar kyrkdatabandet. Församlingen får sedan tillbaka personavier som bekräftelse på att ändringarna har registrerats. Ett annat alternativ är att den som i församlingen svarar för registreringen markerar förändringarna på åtminstone en av de två personavierna samt utnyttjar förtryckta meddelandeblanketter för rapportering till kyrkdatabandet. Vilken rutin som kan vara lämplig får övervägas under det fortsatta utvecklingsarbetet.

Med vissa tidsmellanrum får församlingarna nya församlingsförteckningar med borgerliga och kyrkliga förändringar införda. Om det kan anses nödvändigt är det möjligt att till detta moment knyta särskilda rutiner för kontroll av att kyrkliga uppgifter har blivit korrekt införda i kyrkdatabandet. Att de borgerliga uppgifterna är riktigt införda i kyrkdatabandet kan kontrolleras någon gång emellanåt genom samkörning av de borgerliga databanden och kyrkdatabandet.

Av det anförda framgår de olika registreringsåtgärder som blir aktuella i församlingarna vid borgerliga och kyrkliga förändringar. Följande exempel kan belysa hur systemet kommer att fungera.

När någon inträder som medlem i svenska kyrkan rapporterar församlingen inträdet till den som har hand om kyrkdatabandet. Församlingen får efter databearbetning av inträdesanmälan två personavier som sorteras in i personaviregistret. Nästkommande församlingsförteckning innehåller uppgifter om den nye församlingsmedlemmen. Denne skall normalt betala kyrkoavgift via det statliga uppbördssystemet. Det fordras då att församlingen i samband med den nyssnämnda rapporteringen till kyrkdatabandet anger detta förhållande. Den som har hand om kyrkdatabandet ombesörjer sedan att uppgift lämnas till skattemyndigheterna om vilka personer som skall betala kyrkoavgift. Detta uppgiftslämnande förutsätts komma på datamedium via kyrkdatabandet lämpligen i slutet av november månad året före uppbördsåret. Kyrkdatabandet har då tillförts uppgift om vilka personer som enligt förhållandena per den 1 november skall betala kyrkoavgift.

När någon flyttar från en församling till en annan tillförs kyrkdatabandet ändringsuppgifterna genom samkörning med de borgerliga databanden. Den som svarar för kyrkdatabandet aviserar både den avlämnande och den mottagande församlingen. Den avlämnande församlingen tar ut personavierna ur aviregistret och arkiverar möjligen en eller flera av avierna. Vad som bör arkiveras av kyrkans handlingar får utredas under det fortsatta utvecklingsarbetet. Den mottagande församlingen får personavier med borgerliga och kyrkliga uppgifter. Efter eventuell notering i församlingsförteckningen tas avierna in i församlingens personaviregister. När församlingen sedermera får en ny församlingsförteckning finns i förteckningen uppgifter om den som har flyttat in i församlingen.

3.2.5 Registreringen i församlingarna i Stockholm och Göteborg

Som framgår av redogörelsen för nuvarande ordning (1.5) avviker folk- och kyrkobokföringens ordnande i Stockholm och Göteborg från landet i övrigt. Efter en överflyttning av folkbokföringen till annan huvudman och införande av församlingsregistrering är avsikten att denna särskilda ordning inte längre skall bestå. Det föreslagna systemet för församlingsregistrering skall således gälla också för församlingarna i Stockholm och Göteborg.

3.2.6 Särskilda frågor

Av det föregående framgår, att endast de barn, som är medlemmar i svenska kyrkan, förekommer med personuppgifter i församlingarnas register. Från kyrkans sida har framhållits, att det för församlingarna är väsentligt att få tillgång till uppgifter om alla barn, som föds i församlingen. Uppgifter om nyfödda är offentliga. De kommer att finnas tillgängliga hos den lokala folkbokföringsmyndigheten och hos länsstyrelsens datakontor. En lämplig ordning synes vara att församlingarna abonnerar på uppgifterna t ex veckovis. Om uppgifterna tas fram med hjälp av automatisk databehandling kan församlingarna sannolikt förses med maskinellt framställda adressetiketter för meddelanden till barnets vårdnadshavare. På samma sätt bör församlingarna kunna abonnera på uppgifter om invandrade personer eftersom dessa i många fall varit eller vill vara medlemmar i svenska kyrkan.

Vad gäller kyrklig vigsel får förutsättas att den civila folkbokföringsmyndigheten har utfärdat intyg om hindersprövning som innehåller nödvändiga personuppgifter om både mannen och kvinnan. Skulle endera av dem inte tillhöra kyrkan får pastor sålunda från intyget de grundläggande uppgifter som behövs för den kyrkliga förrättningen. Ett ändrat huvudmannaskap för folkbokföringen får till följd att vigselförrättaren utfärdar vigselattest som tillställs folkbokföringsmyndigheten.

Dödsfall kommer att anmälas till den civila folkbokföringsmyndigheten. För jordfästningsakten kommer enskild eller begravningsentreprenör att ta kontakt med församlingspräst, som skall svara för den kyrkliga förrättningen. Prästen kan ofta i församlingsförteckningen få erforderliga uppgifter om den avlidne och hans närmaste anhöriga. Om detta i något fall inte är möjligt, t ex därför att den avlidne inte tillhörde svenska kyrkan men ändå skall jordfästas i dess ordning, får kompletterande uppgifter inhämtas från de anhöriga eller från folkbokföringsmyndigheten. Under det fortsatta arbetet med utveckling av församlingsregistreringen får övervägas om det kan vara lämpligt att folkbokföringsmyndigheten redan vid anmälan om dödsfall utfärdar någon form av intyg beträffande den avlidne och hans släktförhållanden.

Vad gäller gravsättning får förutsättas att den civila folkbokföringsmyndigheten utfärdar ett så fullständigt intyg om gravsättning och eldbegängelse att det mera sällan skall behövas kompletterande uppgifter för att avgöra de frågor om gravrätt, eldbegängelse och gravsättning som kan ankomma på församlingen.

3.3 *Genomförande*

Det förslag till system för församlingsregistrering, som har beskrivits i det föregående, vilar på antagandet att folkbokföringen i framtiden kommer att fullgöras av civila folkbokföringsmyndigheter. Hur befolkningsregistreringen i sådant fall skall utformas fordrar särskild utredning. I det sammanhanget bör övervägas bl a de konsekvenser en omläggning av folkbokföringen får för arkivbildning och arkivvård. Arkivfrågorna är väsentliga. De berör emellertid inte enbart huvudmannaskapet för folkbokföringen. Under överläggningarna mellan staten och svenska kyrkan har arkivfrågorna därför tagits upp som ett särskilt från församlingsregistreringen fristående problemområde.[7]

Förslaget till församlingsregistrering behöver bearbetas ytterligare, när det gäller funktionen i praktiken. Såsom utskottet flera gånger påpekat, fordras därför ett fortsatt utvecklingsarbete innan förslaget kan genomföras. Ett fullständigt system för den databaserade servicefunktionen måste tas fram och rutiner läggas upp för registreringsarbetet i församlingarna. Det fortsatta arbetet med utveckling av systemet bör samordnas med en förutsatt utredning om folkbokföringens överförande till annan huvudman och de arkivfrågor som därvid aktualiseras.

Eftersom uppgifter saknas om hur folkbokföringen mera i detalj kommer att utformas har utskottet inte kunnat helt överblicka alla rutiner genom vilka kyrkan kan förses med uppgifter från de borgerliga myndigheterna. De kyrkliga företrädarna i utskottet har framhållit betydelsen av

[7] Arkivfrågorna redovisas i en av landsarkivarien Werner Pursche utarbetad promemoria (bilaga 10).

att församlingarna får tillgång till uppgifter i skilda hänseenden för att församlingsarbetet skall kunna bedrivas. En viktig uppgift under det fortsatta utredningsarbetet måste därför vara att undersöka hur kyrkan skall kunna förses med dylika uppgifter. Utskottet utgår från att företrädare för svenska kyrkan kommer att delta i det efterföljande arbetet.

Av naturliga skäl bör genomförandet av systemet för församlingsregistrering i tiden anpassas till tidpunkten för överförande av folkbokföringen till borgerlig myndighet. Från de synpunkter, som är att beakta i stat–kyrka arbetet, är det därtill lämpligt att förändringarna knyts till tidpunkten för den föreslagna relationsändringen mellan staten och kyrkan. Därmed är dock inte sagt att tidpunkten för genomförandet av församlingsregistreringen måste helt sammanfalla med tidpunkten för relationsändringen. Utskottet lägger stor vikt vid att svenska kyrkans församlingsregistrering är väl utprovad och funktionsduglig den dag församlingarna ej längre har direkt tillgång till de uppgifter om församlingsmedlemmarna som nu ingår i folkbokföringen. Detta grundläggande synsätt talar för att församlingsregistreringen bör vara i kraft och folkbokföringen överförd till ny huvudman någon tid innan svenska kyrkan har att tillämpa de genomgripande förändringar, som följer av hela reformen. Det fortsatta utredningsarbetet får sålunda visa om församlingsregistreringen och folkbokföringen skall genomföras någon tid innan relationerna ändras mellan staten och kyrkan.

Beträffande det tekniska genomförandet och uppläggningen av ett centralt dataregister över medlemmarna i svenska kyrkans församlingar utgår utskottet från att länsstyrelsernas datakontor maskinellt från personbanden tar fram databand med erforderliga borgerliga uppgifter. Dessa databand utgör stommen till det centrala kyrkdatabandet. Bandet måste emellertid kompletteras manuellt med kyrkliga uppgifter, som församlingarna tillför systemet från församlingsboken. Detta kan ske genom att församlingarna i kodform fyller i uppläggningslängder, vilka har tagits fram från de borgerliga databanden. För att det manuella arbetet inte skall vara alltför betungande kan det bli nödvändigt att i uppläggningsskedet avstå från uppgifter som inte omedelbart framgår av församlingsboken. Dessa får i stället efter hand tillföras systemet. Saken är emellertid beroende på vilka personalresurser, som finns att tillgå hos församlingarna under uppläggningen, och får därför övervägas ytterligare under det fortsatta utvecklingsarbetet.

Arbetet kan bedrivas på olika sätt. En möjlighet är att låta merparten av arbetet under uppläggningsskedet falla på länsstyrelserna. Med en sådan arbetsmodell skulle det alltså falla på länsstyrelserna att efter inkodning av kyrkliga uppgifter från uppläggningslängder framställa kontrollängder församlingsvis. Efter kontroll hos församlingarna och eventuellt därav föranledda justeringar framställs länsvis databand med borgerliga och kyrkliga uppgifter över svenska kyrkans medlemmar. Den sålunda datalagrade grundinformationen kan därefter sammanföras till ett centralt kyrkdataband med därtill hörande hjälpregister för församlingarna.

En annan möjlighet är att i god tid före församlingsregistreringens införande låta kyrkan själv bygga upp den servicefunktion som ett centralt kyrkdataregister skall utgöra. Det skall här anmärkas att kyrkan i och

för sig har möjlighet att köpa datatjänster för att starta och driva servicefunktionen. Om kyrkan själv svarar för uppläggningen av det centrala kyrkdataregistret kan uppläggningsarbetet i stora drag gå till på följande sätt. Varje länsstyrelse framställer ett databand över församlingsmedlemmarna. Dessa databand innehåller fullständiga borgerliga uppgifter om dem som skall registreras hos kyrkan. Databanden sänds till den som skall ha hand om bearbetningen av kyrkans databand. Där överförs de borgerliga uppgifterna till det band som skall bilda stommen till det centrala kyrkdatabandet. Från detta framställs för varje församling uppläggningslängder där personuppgifterna finns redovisade familjevis i alfabetisk ordning efter huvudmannens namn. I längderna finns utrymme för kodmarkering av kyrkliga uppgifter som dop, konfirmation och kyrklig vigsel. Längderna sänds till respektive församling där de kyrkliga uppgifterna överförs från församlingsboken. Längderna återsänds därefter för inkodning m m till den som skall bearbeta kyrkdatabandet. Genom de kyrkliga uppgifternas registrering på kyrkdatabandet är behovet av datalagrad grundinformation uppfyllt. Det centrala kyrkdataregistret är uppbyggt och förutsättningar finns nu att framställa församlingsförteckningar och personavier.

Vilket alternativ för uppläggning av det centrala kyrkdataregistret, som kan vara mest rationellt, får övervägas under det fortsatta utredningsarbetet. Därvid bör också beaktas frågan om provisoriska sekretessbestämmelser kan behövas för att den datalagrade informationen inte skall bli offentlig under uppläggningsskedet.

Under arbetet med kyrkdatabandets uppläggning, som i tiden inte bör omfatta mer än omkring ett kvartal, har såväl borgerliga som kyrkliga förändringar inträffat. Dessa uppgifter får lagras under den aktuella tidsperioden och registreras på kyrkdatabandet först sedan uppläggningsskedet har avslutats. Sedan den totala bearbetningen genomförts framställs församlingsförteckningar och personavier, som sänds ut till församlingarna. Vid vissa i förväg bestämda tidpunkter ges därefter varje församling tillfälle att till kyrkdatabandet rapportera in sådana kyrkliga uppgifter som på grund av arbetsanhopning inte har kunnat tas med i den första församlingsförteckningen.

3.4 *Kostnadsöverväganden*

Kostnaderna för uppläggningen av ett församlingsregistreringssystem innehåller av naturliga skäl många osäkerhetsmoment. Ett sådant är i vad mån extra personalresurser kan behöva tillföras församlingarna för det manuella arbete som måste utföras där under uppläggningsskedet. En annan osäkerhetsfaktor vid beräkning av kostnaderna är lokala variationer när det gäller förandet av kyrkoböcker och andra register. Kostnaderna kan i viss mån också påverkas av hur uppläggningsarbetet kommer att tillgå.

Vad gäller de årliga driftkostnaderna har under 2.3 framhållits att kostnaderna för ett maskinellt församlingsregistreringssystem kan beräknas till 5–7 miljoner kronor. De mer exakta driftkostnaderna för ett

församlingsregistreringssystem är givetvis beroende av vilken modell som väljs. Kostnaderna påverkas också av vilken mängd uppgifter, som skall lagras i datasystemet, och av vilka rutiner som skall knytas till det.

Den beräkning av kostnader för uppläggning och drift av ett nytt församlingsregistreringssystem, som utskottet gör i det följande, skall ses mot bakgrund av det anförda. Även om sålunda åtskilliga av de faktorer, som ingår i beräkningarna, är osäkra kan beräkningarna ändå ge en ganska god bild av storleksordningen av de kostnader som följer av ett nytt system för församlingsregistrering. Som utgångspunkt för beräkningarna ligger en av de tre modeller till databaserad servicefunktion som redovisats under 3.1.1. Av olika skäl har modell 2 valts för beräkningarna.

3.4.1 Uppläggningskostnader

Uppläggningskostnaderna för det församlingsregistreringssystem som föreslagits kan i grova drag uppskattas enligt följande.

I registreringssystemet utgår utskottet från att omkring 7,6 miljoner personposter behöver ingå. System och programmeringskostnader samt kostnader för framställning av uppläggningslängder med borgerliga grunduppgifter och kontrollängder med både borgerliga och kyrkliga data samt kostnaderna för arbetet med inkodning från uppläggningslängderna av kyrkliga uppgifter samt databearbetningar m m beräknas till 2 miljoner kronor. Personalkostnaderna hos pastorsexpeditionerna för främst beredning av uppläggningslängder samt kollationering av kontrollängder uppskattas till 3,5 miljoner kronor. Färdigställandet av det centrala kyrkdatabandet och framställning av ett alfabetiskt och numeriskt hjälpregister beräknas kosta 1,5 miljoner kronor. De sammanlagda uppläggningskostnaderna kan därmed beräknas till 7 miljoner kronor. Med uppräkning av kostnadssumman med hänsyn till de osäkerhetsfaktorer som finns uppskattar utskottet engångskostnaderna för det föreslagna församlingsregistreringssystemet till 7–8 miljoner kronor enligt 1976 års kostnadsnivå.

3.4.2 Driftkostnader

Som förut nämnts kan de årliga driftkostnaderna för systemet beräknas till 5–7 miljoner kronor. Häri ingår 1,5 miljoner kronor avseende lokal- och inventariekostnader. Kostnaderna för datatekniska arbeten såsom inkodning av kyrkliga uppgifter och framställning av personavier och församlingsförteckningar beräknas till omkring 1 miljon kronor. Beräkningen bygger på antagandet att omkring 3 miljoner borgerliga ändringsuppgifter årligen måste rapporteras till församlingarna och att dessa i sin tur har att till den som skall ha hand om det centrala kyrkdatabandet rapportera ungefär 0,2 miljoner kyrkliga ändringsuppgifter. Postavgifterna för det i registreringsfunktionen ingående aviseringssystemet uppskattas till 0,3 miljoner kronor per år. Personalkostnaderna hos främst pastorsexpeditionerna beräknas till mellan 2 och 3 miljoner kronor. Med de

sålunda gjorda beräkningarna kan driftkostnaderna stanna på omkring 5 miljoner kronor. Med hänsyn till de osäkerhetsfaktorer som beräkningarna är behäftade med vill utskottet emellertid ange driftkostnaderna till 5–7 miljoner kronor enligt 1976 års kostnadsnivå.

Bilaga 6 Kyrkans ekonomi – Statsbidrag

Utarbetad av ekonomiutskottet

1968 års beredning om stat och kyrka redovisade i slutbetänkande (SOU 1972:36) och bilagor relativt omfattande undersökningar av svenska kyrkans ekonomi på församlingsplan, stiftsplan och riksplan.

Beredningen konstaterade att huvudansvaret för kyrkans ekonomi alltjämt måste ligga på medlemmarna. Dessutom borde medlemmarnas direkta ansvar kompletteras med ett generöst stöd från samhällets sida. Vad avsåg samhällsstödet betonades att detta inte borde vara så betydande, att kyrkans oberoende ställning äventyrades. De ekonomiskt svaga församlingarnas problem borde beaktas i samband med statsbidragen. Beredningen hänvisade i det hänseendet till den utjämning som sker genom kyrkofonden och genom statliga skatteutjämningsbidrag till församlingarna.

I flertalet *remissyttranden* över beredningens förslag (SOU 1974:9) uttalades tillfredsställelse över att undersökningar om svenska kyrkans ekonomi hade kommit till stånd. Vissa remissinstanser efterlyste emellertid ytterligare belysning av de ekonomiska frågorna.

Flera remissinstanser uttryckte farhågor för att kyrkans ekonomi skulle förändras så vid relationsändringen att en rikstäckande verksamhet inte skulle kunna upprätthållas. En del remissinstanser behandlade konsekvenserna av ett minskat medlemsantal i svenska kyrkan efter en relationsändring. Ett betydande medlemsbortfall kunde på ett menligt sätt inverka på kyrkans möjligheter att bedriva en verksamhet av nuvarande omfattning. Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund betonade, att samhällets bidrag till kyrkan endast skulle komplettera medlemmarnas bidrag. Såväl ärkebiskopen som församlings- och pastoratsförbundet underströk i sina remissyttranden behovet av samhällsstöd till glesbygdsförsamlingarna. Förutom generella bidrag till kyrkan borde ett speciellt bidrag utgå till de avgiftssvaga församlingarna. I ärkebiskopens yttrande pekades vidare på kyrkofondens utjämningseffekt. Denna utjämning måste alltjämt bestå efter en relationsändring.

Ekonomiutskottet behandlar i denna promemoria svenska kyrkans ekonomi samt frågan om framtida statsbidrag till svenska kyrkan. För att kunna bedöma behovet av statliga stödåtgärder fordras att svenska kyrkans nuvarande ekonomiska förhållanden och de ekonomiska effekterna av relationsändringen blir belysta. I ett första kapitel redovisas därför en del grundläggande fakta om kyrkans ekonomi. I det följande kapitlet

diskuteras de ekonomiska konsekvenserna av relationsändringen. Det avslutande kapitlet innehåller utskottets överväganden och förslag om statsbidrag.

1 Kyrkans nuvarande ekonomi

Den officiella statistiken innehåller inte någon årlig redogörelse för kyrkans totala ekonomi. Däremot publicerar statistiska centralbyrån årligen uppgifter om församlingarnas ekonomi. Dessa uppgifter baseras på räkenskapssammandrag, som församlingar och kyrkliga samfälligheter sänder in.

När det gäller kyrkans ekonomi på stifts- och riksplan görs ingen årlig sammanställning, vilket försvårar en analys. Stora delar av verksamheten finansieras genom gåvor och bidrag samt genom avgifter från församlingsplanet. Eftersom verksamheten på stifts- och riksplan har betydligt mindre omfattning än på församlingsplanet kan emellertid redan en översiktlig bild av ekonomin på dessa plan vara tillräcklig för att tillsammans med de mera säkra uppgifterna rörande församlingsplanet ge en god uppfattning om kyrkans totala ekonomi.

I den officiella statistiken finns inte senare uppgifter än för år 1975. Den ekonomiska redovisningen avser därför detta år. I vissa fall har uppgifter från senare år kunnat tas fram eller beräknas. När detta har varit möjligt ingår uppgifterna i den följande redovisningen.

1.1 *Församlingsplanet*

Den största ekonomiska omslutningen förekommer på församlingsplanet, dvs inom församlingar, samfälligheter och pastorat. Inkomsterna på församlingsplanet uppgick år 1975 till ca 1,9 miljarder kr medan motsvarande siffror för stifts- och riksplan var ca 30 milj kr respektive ca 200 milj kr. Statistik från år 1975 avseende församlingsplanets utgifter och inkomster fördelade på kostnadsslag redovisas i följande tabell.

Utgifter 1975	Milj kr	Inkomster 1975	Milj kr
Löner och arvoden	650,6	Församlingsskatter (inkl skattebortfallsbidrag)	1 209,8
Pensioneringskostnader	166,7	Skatteutjämningsbidrag	101,5
Underhåll av fastigheter och anläggningar	98,2	Andra statsbidrag samt tillskott från kyrkofonden	70,0
Byggnads- och anläggningsarbeten m m	241,9	Intäktsräntor	92,1
Till kyrkofonden levererade medel	125,5	Upptagna anläggningslån	65,7
Amorteringar på anläggninglån	31,2	Övriga inkomster[b]	364,0
Övriga utgifter[a]	530,8		
Summa utgifter	1 844,9	Summa inkomster	1 903,1

[a] I beloppet ingår bl a utgifter för bränsle, lyse, renhållning, räntor och inventarier.
[b] Inkomster av fastigheter m m.

Som framgår av tabellen uppgick församlingsplanets utgifter för löner år 1975 till 650,6 milj kr eller till 35 % av samtliga utgifter. Av lönekostnaden avsåg 159,9 milj kr (25 %) löner till präster och 67,4 milj kr (10 %) löner till kyrkomusiker. Resterande 423,3 milj kr (65 %) avsåg löner till övriga anställda på församlingsplanet.

Den största inkomstkällan är församlingsskatten, som det aktuella året uppgick till 1 166,8[1] milj kr eller 61 % av samtliga inkomster. I församlingsskatten ingår skatt från juridiska personer. Taxeringsåret 1975 uppgick församlingsskatten från juridiska personer till ca 90 milj kr. Skatteutjämningsbidrag utgick med 101,5 milj kr. Församlingarnas nettoutgifter, dvs utgifterna minskade med andra inkomster än församlingsskatten, uppgick till 1 151, 6 milj kr.

Medelutdebiteringen för år 1975 uppgick till 0,88 kr per skattekrona. Stora variationer i utdebiteringen förekommer. Den högsta utdebiteringen för året uppgick till 3,50 kr och den lägsta till 0,40 kr per skattekrona. För år 1976 var medelutdebiteringen 0,92 kr per skattekrona. Den högsta och lägsta utdebiteringen uppgick till 3,30 kr respektive 0,40 kr per skattekrona.

I olika sammanhang brukar församlingsplanets utgifter och inkomster fördelas på verksamhetsgrenar eller program. Från statistik avseende år 1975 kan återges följande sammanställning.

Verksamhetsgrenar	Utgifter 1975		Inkomster 1975	
	Milj kr	%	Milj kr	%
Central förvaltning	120,8	6,6	4,7	0,2
Kyrkobokföring	79,7	4,3	0,4	0,0
Präster och kyrkomusiker	255,1	13,8	7,7	0,4
Fastighetsförvaltning för pastorat	103,6	5,6	101,3	5,3
Fastighetsförvaltning för församlingar	477,4	25,9	46,7	2,5
Begravningsväsende	280,7	15,3	44,9	2,4
Församlingsverksamhet	218,8	11,8	10,4	0,6
Finansiering	308,8	16,7	1 687,0	88,6
Summa	1 844,9	100,0	1 903,1	100,0

I sammanställningen anges att församlingsverksamheten omfattar 11,8 % av kyrkans totala utgifter. Till församlingsverksamheten skall dessutom räknas huvuddelen av utgifterna för präster och kyrkomusiker. Härutöver bör vissa delar av central förvaltning (administration) och finansiering inräknas i utgifterna för församlingsverksamheten. Om angivna utgifter inräknas utgör församlingsverksamheten mellan 25 och 30 % av kyrkans totala verksamhet på församlingsplanet. Utgifterna för kyrkobokföring och begravningsväsende har angivits till 4,3 respektive 15,3 %. Om de nyss nämnda utgifterna för central förvaltning m m fördelas på övriga verksamhetsgrenar kommer kyrkobokföringen och begravningsväsendet att omfatta 7,7 respektive 19,8 % av de totala utgifterna.

Svenska kyrkans förmögenhet är svår att beräkna. Församlingarnas och pastoratens tillgångar år 1975 har uppskattats till 7,2 miljarder kr. Vid

[1] I den officiella statistiken anges församlingsskatten för år 1975 till 1 209,8 milj kr. I detta belopp ingår det s k skattebortfallsbidraget.

uppskattningen av värdet av fastigheterna har utgångspunkten varit taxeringsvärdet, då sådant har funnits. Detta gäller t ex löneboställen och församlingshem. I andra fall har brandförsäkringsvärdet eller ett skattat värde legat till grund för beräkningarna. De värden som redovisas i följande tabell är således ungefärliga.

Tillgångar år 1975	Milj kr	%
Kyrkor (jämte klockstaplar)	3 341,6	46,3
Begravningsplatser (med tillhörande byggnader)	504,7	7,0
Löneboställen	788,8	11,0
Klockarboställen	34,4	0,5
Prästgårdar	270,2	3,7
Församlingshus	510,7	7,1
Andra fastigheter	253,5	3,5
Andra anläggningstillgångar	319,1	4,4
Bank- och postgiromedel samt kassa	1 014,7	14,1
Övriga omsättningstillgångar	172,9	2,4
Summa	7 210,6	100,0

Av tabellen framgår att tillgångarna år 1975 till helt dominerande del bestod av fastigheter (ca 80 %). Bank- och postgiromedel samt kassamedel uppgick till omkring 1 015 milj kr. I detta belopp redovisas inte prästlönefonder och donationsmedel. Prästlönefonderna uppgick samma år till 321 milj kr och donationsmedlen till 229 milj kr.

1.2 *Stiftsplanet*

Riket är indelat i 13 stift. Ett stort antal administrativa och ekonomiska frågor av kyrklig art handläggs av stiftets organ. Den *författningsreglerade verksamheten* handhas av domkapitel och stiftsnämnder. Kostnaderna för denna verksamhet bestrids genom statsanslag, bidrag ur kyrkofonden och nettoavkastningen från förvaltade fastigheter. Totalt uppgick anslagen för domkapitlens och stiftsnämndernas verksamhet under år 1975 till ca 13,5 milj kr, varav staten bidrog med ca 5,3 milj kr. Beräkningarna omfattar inte de intäkter som församlingarna har tillfört stiftsnämnderna som ersättning för stiftsnämndernas skogsförvaltning.

Vid sidan av den författningsreglerade verksamheten har under senare år en s k *fri verksamhet* vuxit fram på stiftsplanet genom stiftstingen. Stiftstingsverksamheten är numera av större ekonomisk omfattning än den författningsmässigt reglerade verksamheten. Den finansieras främst genom stiftstingsavgifter, som församlingarna erlägger. Härutöver upptas kollekter för den frivilliga verksamheten. För år 1975 inflöt ca 12,1 milj kr i stiftstingsavgifter. Härtill kom ca 4,7 milj kr i kollektmedel.

Av det anförda framgår att verksamheten på stiftsplanet år 1975 omslöt drygt 30 milj kr, varav den frivilliga verksamheten svarade för 16,8 milj kr.

1.3 *Riksplanet*

Svenska kyrkans verksamhet på riksplanet är i stor utsträckning inordnad under statliga myndigheter. Men även rent kyrkliga organ finns med

uppgifter för riket i dess helhet. Den icke lagreglerade verksamheten på riksplanet leds av fyra centrala kyrkliga styrelser, Svenska kyrkans centralråd för evangelisation och församlingsarbete, Svenska kyrkans missionsstyrelse, Styrelsen för svenska kyrkan i utlandet och Svenska kyrkans diakoninämnd. Riksplanets verksamhet finansieras över statsbudgeten, genom den allmänna kyrkoavgiften samt genom kollekter och gåvor.

År 1975 upptogs drygt 16 milj kr på *statsbudgeten* för svenska kyrkans verksamhet. Av beloppet avsåg 5,3 milj kr bidrag till verksamheten vid domkapitel och stiftsnämnder. Svenska kyrkans utjämningsfond på riksplanet, kyrkofonden, erhöll bidrag med 5,1 milj kr för till statsverket indraget tionde m m. Till restaurering av äldre domkyrkor anslogs 4,85 milj kr.

Kyrkofonden förvaltas av kammarkollegiet. Ur fonden utgår tillskott till ekonomiskt svaga pastorat. Tillskotten till pastoraten uppgick år 1975 till 68,5 milj kr.

Kyrkofondens omslutning var för budgetåret 1974/75 ca 136 milj kr. Den största inkomstkällan för fonden är den allmänna kyrkoavgiften, som betalas av pastoraten. Angivet år betalades 125,5 milj kr[2] i allmän kyrkoavgift inklusive vissa andra inkomster från församlingarna. Kyrkofondens övriga intäkter var främst det tidigare nämnda bidraget från staten på 5,1 milj kr samt avkastning på kyrkofondens egna fastigheter och ränteintäkter på sammanlagt 4,1 milj kr[3]. Budgetåret 1975/76 var fondens omslutning ca 172 milj kr. Detta år inlevererade pastoraten ca 160 milj kr till fonden.

De fyra *centrala kyrkliga styrelsernas* finansiering år 1975 framgår i huvuddrag av följande tabell.

Styrelse	Kollekt	Testamenten och gåvor	Kyrkofond och församlingsanslag	Övrig verksamhet	Omsättning
	Milj kr	Milj kr	Milj kr	Milj kr	Milj kr
Centralrådet	0,8	–	0,4	4,5	5,7
Missionsstyrelsen	11,5	15,4	0,1	3,1	30,1
Kyrkan i utlandet	0,8	3,0	1,2	0,9	5,9
Diakoninämnden	0,4	0,2	–	0,1	0,7
Summa	13,5	18,6	1,7	8,6	42,4

1.4 *Statligt stöd till kyrkan*

För närvarande utgår statsbidrag till kyrkans verksamhet. Utöver dessa direkta bidrag lämnar staten ett indirekt stöd till kyrkans verksamhet genom att olika myndigheter har hand om förvaltningsuppgifter eller lämnar service. Kyrkoenheten vid kommundepartementet t ex har hand om viss planering och budgetering. Kammarkollegiet svarar för vissa frågor rörande den kyrkliga egendomen, fondförvaltning m m.

[2] Uppgiften hämtad från SCB:s statistik. I kyrkofondens bokslut för angivet år redovisades motsvarande belopp till 124,2 milj kr.

[3] Kyrkofonden redovisade ett driftunderskott på omkring 24 milj kr detta år.

1.4.1 Direkta bidrag

Det direkta bidraget till svenska kyrkan uppgick år 1975 till 161,2 milj kr. Bland de direkta bidragen är det s k *skatteutjämningsbidraget* det största. Syftet med bidraget är att utjämna de ekonomiska villkoren för församlingarna. Det utgår enligt lagen (1973:433) om skatteutjämningsbidrag. Utjämningsbidraget, som har år 1973 som basår, uppräknas årligen med 5 %. År 1975 utgick 101,5 milj kr i skatteutjämningsbidrag till församlingarna.

Skattekraften varierar i dag kraftigt mellan olika delar av landet. Speciellt stora skillnader råder exempelvis mellan Stockholms-, Göteborgs- och Malmöregionerna i jämförelse med Gotland och de fyra nordligaste länen. Som exempel kan nämnas, att skatteutjämningsbidraget år 1976 för de fyra nordligaste länen och Gotland i genomsnitt varierade mellan 0,23 och 0,40 kr per skattekrona. Detta kan jämföras med en medelutdebitering på församlingsplanet år 1976 om 0,92 kr per skattekrona. För angivna områden motsvarar således skatteutjämningsbidraget en stor del av församlingsplanets totala inkomster.

Skattebortfallsbidrag utgår till följd av 1970 års skattereform. Reformen påverkar beskattningsunderlaget. Genom årliga bidrag av statsmedel får församlingarna kompensation för skattebortfallet. Bidraget uppgick år 1975 till ca 43 milj kr. Bidraget minskar årligen och skall successivt avvecklas.

Till domkapitel och stiftsnämnder m m utgår *bidrag över statsbudgeten*. År 1975 uppgick statsbidraget till 5,3 milj kr. Ersättning till kyrkofonden för prästerskapets till statsverket indragna tionde m m utgår årligen med 5,1 milj kr. Från staten utgår i övrigt bl a bidrag för utbildning av kyrkomusiker, restaurering av kyrkor och bidrag till utlandsförsamlingarna. År 1975 utgick 6,3 milj kr för dessa ändamål.

De direkta statsbidragen till kyrkan åren 1975 och 1976 framgår av följande tabell.

Ändamål	Belopp 1975 Milj kr	Belopp 1976 Milj kr
Skatteutjämningsbidrag	101,5	108,0
Skattebortfallsbidrag	43,0	ca 40,0
Domkapitel och stiftsnämnder: förvaltningskostnader	5,3	6,5
Ersättning till kyrkofonden (indraget tionde)	5,1	5,1
Övriga bidrag: kurser för utbildande av kyrkomusiker, restaurering av äldre domkyrkor, ekumenisk verksamhet, bidrag till de svenska utlandsförsamlingarna m m	6,3[a]	1,3
Summa	161,2	160,9

[a] Bidrag till restaurering av äldre domkyrkor år 1975 5,6 milj kr, år 1976 0,2 milj kr.

1.4.2 Indirekt stöd

För att göra en fullständig sammanställning av det indirekta stödet till kyrkan måste en ingående undersökning göras. Utskottet har under hand samlat in uppgifter från olika myndigheter. Syftet härmed har varit att i huvudsak belysa värdet av det statliga stödet. Uppgifterna från berörda myndigheter är ungefärliga. De avser år 1976 och redovisas i följande tabell.

Myndighet motsvarande	År 1976 Belopp Milj kr
Kyrkoenheten	1,0
Kammarkollegiet	2,0
Tjänstebrevsrätt via postverket	6,5
Riksskatteverket, länsstyrelserna och lokala skattemyndigheter	10,0
Statens kostnader för administration m m av de kyrkliga valen	1,0[a]
Övriga centrala ämbetsverk	2,5
Summa	23,0

[a] Kostnaderna uppskattas till ca 3 milj kr för en treårsperiod.

Sammanlagt kan det indirekta stödet år 1976 beräknas motsvara ett värde av 23 milj kr. Utskottet har ej haft tillgång till motsvarande uppgifter för år 1975. Det indirekta stödet detta år kan beräknas motsvara ett värde av ca 21 milj kr.

Även andra statliga organ än de som har tagits med i sammanställningen bidrar på olika sätt med tjänster m m till den kyrkliga verksamheten. Dessa tjänster står i allt väsentligt öppna för alla. En beräkning av kostnaderna för de avsedda tjänsterna har därför inte ansetts nödvändig.

1.5 *Den totala finansieringsbilden*

Av den tidigare redogörelsen framgår församlings-, stifts- och riksplanets betydelse för kyrkans ekonomi. I nedanstående sammanställning visas kyrkans totala inkomster för år 1975 efter huvudsakliga inkomstkällor.

Plan / Finansiering	Församlingsplan		Stiftsplan		Riksplan		Summa	
	Milj kr	%	Milj kr	%	Milj kr	%	Milj kr	%
Församlingsskatt[a]	1 166,8	61,3	–		–		1 166,8	54,8
Andra inkomster	591,8	31,1	25,0	82,5	183,8	94,2	800,6[b]	37,6
Statsbidrag	144,5	7,6	5,3	17,5	11,4	5,8	161,2	7,6
Summa	1 903,1	100,0	30,3	100,0	195,2	100,0	2 128,6[c]	100,0

[a] Inklusive skatt från juridiska personer ca 90 milj kr.
[b] I beloppet ingår bl a inkomster från församlingsplanets fastighetsförvaltning och begravningsväsende. Härutöver har inräknats ränteintäkter, lån och kyrkofondens inkomster inklusive den allmänna kyrkoavgiften. På stiftsplan och riksplan ingår dessutom gåvor och kollekter med sammanlagt omkring 37 milj kr.
[c] Avser bruttointäkterna, dvs inklusive interna överföringar mellan planen.

Av sammanställningen kan utläsas att församlingsskatten svarade för omkring 55 % av bruttoinkomsterna, medan övriga inkomster, från kyrkans egen verksamhet, utgjorde omkring 37 %. Genom självfinansiering svarade således kyrkan för omkring 92% av bruttoinkomsterna. Statsbidragen motsvarade 8 % av kyrkans totala inkomster.

För att få en fullständig bild av kyrkans ekonomi krävs att hänsyn tas till de interna överföringar, som förekommer mellan kyrkans olika plan. I följande sammanställning visas schematiskt de interna överföringarna under år 1975. (Milj kr).

	Församlingsplan	Procent	Stiftsplan	Procent	Riksplan	Procent	Summa
Bruttointäkter	1 903,1	89,4	30,3	1,4	195,2	9,2	2 128,6
Interna överföringar mellan planen							
Allmän kyrkoavgift					→ 125,5		
Tillskott från kyrkofond[a]	68,5 ←						
Från kyrkofonden			8,0 ←				
Centralrådet[b]					→ 1,0		
Missionsstyrelsen[b]					→ 11,6		
Svenska kyrkan i utlandet[b]					→ 1,1		
Diakoninämnden[b]					→ 0,4		
Stiftstingen[b]			→ 16,8				
Summa intäkter genom interna överföringar mellan planen	68,5		24,8		139,6		232,9
Summa intäkter exklusive överföringar mellan planen	1 834,6	96,8	5,5	0,3	55,6	2,9	1 895,3

[a] Inklusive ersättning till pastoraten för ATP-avgifter.
[b] Inklusive kollekter.

Sammanställningen visar att de interna överföringarna uppgick till ca 233 milj kr, vilket motsvarade 10,9 % av bruttointäkterna. Om intäkterna exklusive de interna överföringarna beaktas framträder församlingsplanets betydelse för kyrkans ekonomi. Det aktuella året kom drygt 96 % av intäkterna från detta plan.

2 Ekonomiska konsekvenser av relationsändringen

Ändrade relationer mellan staten och kyrkan kommer att påverka kyrkans ekonomi i skilda hänseenden. Detta framgår av de förslag som under överläggningarna har tagits fram av de olika arbetsutskotten. För att kunna bedöma vilka statliga stödåtgärder som kan behövas är den samlade ekonomiska effekten för kyrkan av relationsändringen av betydelse. I detta kapitel har förts samman frågor av intresse för bedömningen.

I ett inledande avsnitt diskuteras några grundläggande frågor, som har samband med relationsändringen som sådan. I de därpå följande avsnitten analyseras olika delfrågor som har behandlats under överläggningarna.

2.1 *Grundläggande frågor*

2.1.1 Kyrkoavgift

Relationsändringen innebär att svenska kyrkans församlingar inte längre kommer att ha ställning som kommuner och därmed beskattningsrätt. Den ekonomiska basen för den kyrkliga verksamheten blir avgifter från dem som tillhör kyrkan. Därav följer att *juridiska personer* inte kommer att vara bidragsskyldiga. Detta betyder för svenska kyrkan som helhet ett inkomstbortfall, som enligt beräkningar baserade på 1975 års taxering uppgår till omkring 90 milj kr.

Av det anförda följer också att de fysiska personer som ej tillhör kyrkan inte skall betala kyrkoavgift. I dag betalar även icke-medlemmar viss del av församlingsskatten nämligen 30 %. Denna del, den s k *dissenterskatten*, utgör ersättning för församlingarnas och samfälligheternas utgifter för begravningsverksamheten och folkbokföringen. Eftersom kostnader för angivna verksamhetsgrenar inte avses vila på kyrkan efter relationsändringen påverkar inte bortfallet av dessa inkomster kyrkans ekonomi.

Det har ibland framhållits, att kyrkans *medlemsanslutning* och därmed de ekonomiska förutsättningarna för kyrkan kan väntas avsevärt förändras genom en relationsändring. Enligt utskottets mening är den reform, som utgör resultatet av överläggningarna, inte ägnad att påverka medlemsantalet i kyrkan. Det förutsätts att relationsändringen som sådan inte påverkar de nuvarande kyrkomedlemmarnas kyrkotillhörighet. Syftet är att kyrkan skall kunna fortsätta verksamheten som samma kyrka och med oförändrade ekonomiska förutsättningar. Angelägna organisatoriska reformer kommer också att kunna genomföras. Utskottet har därför inte anledning till annat antagande än att de grundläggande ekonomiska förutsättningar som är beroende av medlemsanslutningen i allt väsentligt kommer att vara desamma som i dag. Helt avgörande för framtiden är naturligtvis svenska kyrkans förmåga att föra ut sitt budskap till medborgarna och att engagera dem för den kyrkliga verksamheten.

2.1.2 Framtida finansiering genom lån

När församlingarnas och samfälligheternas beskattningsrätt upphör kommer möjligheterna att ta upp lån för verksamheten att påverkas.

År 1975 hade församlingarna och samfälligheterna utgifter för byggnads- och anläggningsarbeten samt anskaffning av maskiner och inventarier med sammanlagt 258,6 milj kr. Under samma år tog församlingar och samfälligheter upp nya lån med 42,8 milj kr, vilket motsvarade 2,3 % av församlingarnas totala inkomster. De upptagna lånen motsvarade endast omkring 16 % av nämnda kapitalutgifter. Kyrkans fasta tillgångar uppgick år 1975 till totalt 6 023,0 milj kr. Den belåningsbara delen av dessa tillgångar kan uppskattas till omkring 2 000 milj kr. De långfristiga skulderna samma år uppgick till 403 milj kr, varav 270 milj kr utgjorde banklån. Den totala lånevolymen är således relativt obetydlig i förhållande till kyrkans reella tillgångar.

I det förslag som egendomsutskottet har lagt fram rörande den kyrkliga egendomen öppnas möjligheter till belåning av den inkomstgivande fasta egendomen. Regler härom har tagits in i de av egendomsutskottet utarbetade stiftelseurkunderna. På motsvarande sätt bör även den nuvarande kyrkokommunala egendomen kunna ligga till grund för belåning. Det får förutsättas att interna kyrkliga bestämmelser utarbetas som reglerar möjligheterna att belåna sistnämnda egendom. Med utgångspunkt i den nuvarande lånevolymen torde därför redan nu anvisade möjligheter i allt väsentligt tillgodose behovet av finansiering genom lån.

En annan möjlighet till finansiering genom lån är att en lånegaranti tillskapas inom kyrkan. Utskottet tänker sig att rikskyrkan kan åta sig borgensansvar för de lån församlingar, samfälligheter eller stift kan behöva ta upp. Detta är emellertid en intern kyrklig angelägenhet som får utredas av kyrkan själv under tiden före relationsändringen.

Vad gäller de lån som finns vid relationsändringen – kommunlånen – kan vissa övergångsproblem uppkomma genom att församlingarnas karaktär av kommun upphör. De upptagna lånen förutsätts vid övergångstillfället stå kvar på de församlingar och samfälligheter som har tagit upp dessa. Utskottet föreslår att rikskyrkan dessutom går in som garant för de lån som finns vid övergångstillfället. Den ekonomiska uppbyggnaden av rikskyrkan måste anses tillgodose kreditgivarnas anspråk på fullgod säkerhet. De särskilda åtgärder av rättslig natur som kan behövas för att åstadkomma den här angivna ordningen hör till SÖL-utskottets arbetsområde. I sak innebär SÖL-utskottets förslag att staten medverkar genom övergångslagstiftning och samtidigt ställer sig som yttersta garant för de lån som finns vid övergångstillfället.

2.1.3 Framtida skattskyldighet för kyrkan

För svenska kyrkan och dess församlingar gäller i dag speciella beskattningsregler. Sålunda är svenska kyrkans centrala organ och stiften i praktiken befriade från all skatt. Församlingarna är även i stor utsträckning befriade från skatt. Till kommunal inkomstskatt beskattas försam-

lingarna i vissa fall för inkomst av fastighet och inkomst av rörelse. Statlig inkomstskatt utgår däremot inte för sådana inkomster. Härutöver betalar församlingarna i vissa fall arvsskatt och stämpelskatt.

Efter relationsändringen uppkommer vissa förändringar i beskattningshänseende. Detta har samband med att de kyrkliga styrelsernas karaktär av statliga organ upphör och därmed deras skattebefrielse. Församlingarna upphör dessutom att vara kommuner och kommer därför inte att vara underkastade de speciella skattereglerna för kommuner.

Utskottet har låtit utföra en särskild undersökning av vilka verkningar relationsändringen kan få för kyrkan från skattesynpunkt.[4] Denna visar att svenska kyrkan liksom dess stift och församlingar skatterättsligt blir att betrakta som ideella föreningar. För dessa gäller ny lagstiftning fr o m den 1 januari 1978. Den nya lagstiftningen medför att relationsändringen i praktiken inte innebär någon större skillnad i skattehänseende för svenska kyrkan eller för dess stift och församlingar.

Skyldighet att betala *kommunal inkomstskatt* påverkas inte av relationsändringen.

Liksom nu blir svenska kyrkan, dess stift och församlingar skyldiga att i vissa fall erlägga kommunal inkomstskatt för inkomst av fastighet (inklusive garantibelopp) och rörelse. Inskränkningen i skattskyldighet innebär i princip att kommunal inkomstskatt inte utgår för inkomster av fastighet och rörelse om dessa inkomster till sin huvudsakliga del har naturlig anknytning till kyrkans allmännyttiga ändamål. Om skattskyldighet inte föreligger för inkomst av fastighet skall skatt inte heller utgå på garantibeloppet.

I dag erlägger de kyrkliga organen inte någon *statlig inkomstskatt eller förmögenhetsskatt*. Efter relationsändringen kommer de kyrkliga subjekten att få betala statlig inkomstskatt för inkomst av rörelse i de fall då kommunal inkomstskatt utgår för sådan inkomst, dvs när inkomsten inte har naturlig anknytning till kyrkans ändamål. Statlig förmögenhetsskatt utgår inte.

Vad gäller *övriga skatter* innebär det framtida läget att arvsskatt inte längre kommer att utgå om den föreslagna arvsskattebefrielsen för bl a trossamfund genomförs. Stämpelskatt (lagfartsstämpel) betalas i dag inte då församling förvärvar t ex mark för begravningsplats eller byggnad för religionsvård. I ett framtida läge kommer församlingar och andra kyrkliga organ att bli skyldiga att betala stämpelskatt även i dessa fall.

Vid relationsändringen uppkommer ett särskilt *övergångsproblem*. Skyldighet att betala lagfartsstämpel föreligger enligt gällande rätt vid tillskott till ideell förening. Eftersom den fasta egendom, som inte skall ingå i stiftelser, blir kvar hos församlingar, samfälligheter och stift skulle de vid ett formellt betraktelsesätt bli skyldiga att betala betydande belopp i stämpelskatt. Enligt utskottet finns det inte sakliga skäl för att kyrkan skall erlägga stämpelskatt enbart till följd av den organisatoriska förändring som relationsändringen i själva verket utgör. Utskottet förutsätter att frågan löses genom övergångslagstiftning.

Den föregående framställningen har tagit sikte på skattskyldigheten för svenska kyrkan, dess stift och församlingar. Enligt egendomsutskottets förslag kommer den *specialreglerade egendomen* att sammanföras till stif-

[4] Undersökningen har utförts av kammarrättsrådet Stig Wernlund och redovisas som bilaga 8.

telser. I det hänseendet uppkommer ett skattemässigt problem som måste lösas. Denna fråga behandlar utskottet under 2.4.

2.2 *Organisatoriska förändringar*

Det organisationsförslag, som har tagits fram av de kyrkliga företrädarna, innebär att församlingsplanet i allt väsentligt lämnas oförändrat. Den organisatoriska förändringen på stiftsplanet avser främst en integrering av redan befintliga funktioner. På riksplanet blir det däremot fråga om att bygga upp en helt ny organisation eftersom de centrala kyrkliga funktionerna i dag huvudsakligen has om hand av statliga organ.

2.2.1 Administrationskostnader

Av det anförda följer att ökade administrationskostnader inte uppkommer på församlingsplanet. De framtida kostnaderna för administration på stiftsplanet är svåra att bedöma innan ett fullständigt organisationsförslag föreligger. Det får emellertid antas att det främst blir fråga om en integrering av redan tillgängliga resurser. Utskottet räknar därför med att någon väsentlig ökning av administrationskostnaderna på stiftsplanet inte skall uppkomma.

Av relationsändringen följer att det på riksplanet uppkommer kostnader för en ny administrativ organisation.

Kyrkomötet föreslås sammanträda under en till två veckor, två gånger per år. Kostnaderna för 1975 års kyrkomöte med dess 96 ombud uppgick till omkring 2 milj kr. Kyrkomötet var sammankallat under ca 35 dagar. Utskottet anser att de årliga kostnaderna för det nya kyrkomötets sammanträden inte skall behöva överstiga det angivna beloppet. Den kostnadsökning som uppkommer i framtiden har samband med att kyrkomötet föreslås sammanträda varje år. Dessutom förutsätts kyrkomötet ha egna kansliresurser. Den årliga kostnaden för kyrkomötet med dess kansli kan uppskattas till omkring 3 milj kr.

Enligt organisationsförslaget föreslås en central *kyrkostyrelse* bli inrättad. Styrelsen skall som beredande och verkställande organ åt kyrkomötet tillse att kyrkans centrala uppgifter fullgörs. Den kansliorganisation som har skisserats skall bestå av fem avdelningar, en allmän avdelning, en utrikesavdelning, en administrativ avdelning, en personalavdelning samt en ekonomiavdelning.

Som framgår av avsnitt 1.3 finns redan i dag relativt betydande administrativa resurser på riksnivå. De fyra centrala kyrkliga styrelserna har gemensamma arbetsuppgifter för riket i dess helhet. Härutöver finns sedan år 1971 svenska kyrkans utbildningsnämnd med uppgift att bl a verka för ändamålsenlig utbildning inom kyrkan. Resurser för information finns på riksplanet genom den år 1973 bildade informationscentralen. I det organisationsförslag som har tagits fram av de kyrkliga företrädarna förutsätts att väsentliga delar av de arbetsuppgifter som ankommer på svenska kyrkans centralråd och svenska kyrkans diakoninämnd förs in under kyrkostyrelsen. Dessutom avses kyrkans information på riksplanet bli knuten till kyrkostyrelsen. Förslaget innebär möjligheter till en integ-

rering av svenska kyrkans administration på riksplanet. Härigenom kan en inom kyrkan sedan länge önskad reform genomföras. Relationsändringen innebär härutöver att vissa arbetsuppgifter som idag åvilar olika statliga myndigheter förs över till kyrkostyrelsen.

Överförandet av arbetsuppgifter från staten till kyrkan till följd av relationsändringen samt kyrkans egna förslag om integrering av vissa arbetsuppgifter på riksplanet innebär att kyrkostyrelsens kansli kommer att få en relativt betydande omfattning. Kansliorganisationens storlek kan emellertid inte preciseras i detta skede. Kyrkostyrelsens arbetsuppgifter och funktion kräver ytterligare utredning. Dessutom fordras överläggningar med personalorganisationerna innan organisationen mera i detalj kan utarbetas. Någon exakt kostnadsberäkning av den skisserade kansliorganisationen kan därför inte göras.

Av det anförda framgår att kyrkan redan i dag har kostnader för vissa av de funktioner som förutsätts ingå i den nya kansliorganisationen. Genom den integrering som blir följden av organisationsförslaget bör vissa administrativa vinster kunna uppnås. Den ytterligare utökningen av kansliresurserna som blir följden av relationsändringen bedömer utskottet inte behöva bli större än de under 1.4.2 redovisade kostnaderna för kyrkoenheten, kammarkollegiet och övriga centrala ämbetsverk om sammanlagt ca 5,5 milj kr. Vid bedömningen har utskottet inte räknat med kyrkans kostnader för det föreslagna uppbördssystemet. Denna fråga behandlar utskottet under avsnitt 2.5.

Utöver kyrkostyrelsen skall på riksplanet inrättas två speciella nämnder, *teologiska nämnden* och *besvärsnämnden*. Kanslimässigt skall dessa nämnder knytas till kyrkomötet. Med hänsyn härtill måste de årliga kostnaderna för teologiska nämnden och besvärsnämnden bedömas som relativt obetydliga. Dessa kostnader samt administrationskostnader för nämnderna har beaktats vid kostnadsberäkningen av kyrkomötet med dess kansli.

I organisationsförslaget har förutsatts att en *central förhandlingsorganisation* skall inrättas. Förslaget innebär att organen på riksplan och stiftsplan tillsammans med Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund bildar en från kyrkostyrelsen fristående arbetsgivarorganisation. Denna arbetsgivarorganisation med en särskild styrelse förutsätts handha förhandlingsverksamheten för hela kyrkan. Kostnaderna för arbetsgivarorganisationen kan inte preciseras i nuläget. Genom att församlings- och pastoratsförbundet och avtalsverket redan i dag har kostnader för förhandlingsverksamheten kan det emellertid inte bli fråga om någon mera betydande kostnadsökning.

2.2.2 Val

Efter ändrade relationer kommer kyrkan att själv få administrera sina val. De kostnader som därvid uppkommer avser t ex upprättande av röstlängder, framställning av valmaterial och administration av valen. Kostnaderna härför är bl a beroende av vilket valsystem som kyrkan väljer och kan därför inte nu beräknas. Utskottet bedömer emellertid att kostnaderna

inte kommer att behöva i väsentlig mån överstiga nuvarande kostnader för kyrkofullmäktigvalen.

2.2.3 Pensionskostnader

Pensionskostnader till anställda inom svenska kyrkan uppkommer i dag i princip då pensionsfallet inträffar. Relativt blygsamma belopp avsätts i pensionsfonder. Detta pensionssystem kan fungera så länge församlingarna och samfälligheterna har beskattningsrätt. Efter en relationsändring kan antas att svenska kyrkan liksom andra arbetsgivare utan beskattningsrätt måste avsätta medel i pensionsfonder eller teckna pensionsförsäkringar under de anställdas aktiva ålder. En övergång från nuvarande direktfinansiering av pensionerna till förskottsfinansiering kommer under en övergångsperiod att betyda en extra ekonomisk belastning på kyrkan. Förklaringen härtill är att kyrkan under denna period kommer att få kostnader både för pensionerad personal och för aktiv personal. En likviditetsmässig extra belastning – en s k puckeleffekt – uppkommer genom den ändrade periodiseringen av pensionskostnaderna.

2.2.4 Kyrkofonden

Kyrkofonden förvaltas av kammarkollegiet. Den har i dag en central ställning vad gäller utjämning mellan församlingar och samfälligheter. Fondens bidrag till präst- och kyrkomusikerlöner för församlingar och samfälligheter med svagt skatteunderlag har stor betydelse för den ekonomiska utjämningen inom kyrkan. Utöver denna funktion svarar kyrkofonden bl a för prästernas pensioner samt bidrar till finansieringen av domkapitel och stiftsnämnder.

Kyrkofondens kapitaltillgångar uppgick åren 1975 och 1976 till 67 milj kr respektive 92 milj kr. Tillgångarna består i grunden av två delar. Den ena delen kommer från försäljning av kyrkofondsfastigheter. Den andra och större delen kommer främst från den allmänna kyrkoavgiften.

Egendomsutskottets förslag om den kyrkliga egendomen innebär att den nybildade kyrkofondsstiftelsen skall tillföras det kapital som härrör från försålda fastigheter. År 1976 uppgick denna del av kapitalet till omkring 7 milj kr. Under överläggningarna har förutsatts att kyrkofondens övriga kapital – år 1976 omkring 85 milj kr – skall ställas till rikskyrkans förfogande. Ekonomiutskottet föreslår att så sker och förutsätter därmed att rikskyrkan efter relationsändringen kommer att bygga upp en utjämningsfunktion motsvarande den som kyrkofonden har i dag.

2.3 *Begravningsverksamheten*

Till grund för överläggningarna mellan staten och kyrkan ligger att huvudmannaskapet för begravningsverksamheten förs över till de borgerliga kommunerna. Församlingarna och samfälligheterna ges emellertid rätt om de så önskar att mot ersättning från kommunerna rent faktiskt fortsätta med förvaltningen av de begravningsplatser som de vid övergångstillfället har hand om. Församlingarna och samfälligheterna föreslås få full kostnads-

täckning för de till begravningsverksamheten hörande kostnaderna.

Enligt den undersökning av församlingarnas ekonomi som gjordes av 1968 års beredning om stat och kyrka (SOU 1971:29) beräknades begravningsverksamheten år 1969 svara för 19,8 % av församlingarnas totala utgifter. Under överläggningarna har gjorts en motsvarande beräkning av församlingarnas och samfälligheternas utgifter och inkomster för år 1974. Denna visar jämförbara resultat. Sålunda uppgick bruttoutgifterna för begravningsverksamheten år 1974 till omkring 310 milj kr eller till 19,8 % av församlingarnas och samfälligheternas totala bruttoutgifter. Vid de nu gjorda beräkningarna har i princip tillämpats samma fördelningsmetod som beredningen använde.

Av det anförda framgår att församlingar och samfälligheter kommer att avlastas betydande kostnader. Begravningsutskottets förslag förutsätter att församlingsavgiften vid relationsändringen sänks till en nivå som motsvarar den utgiftsminskning som huvudmannaskapsförändringen för begravningsverksamheten innebär. Vid denna åtgärd får förutsättas att hänsyn tas till det inkomstbortfall som uppkommer genom att dissenterskatten bortfaller.

2.4 *Den kyrkliga egendomen*

Egendomsutskottets förslag innebär att församlingar och samfälligheter liksom i dag kommer att ekonomiskt förfoga över den församlingskommunala egendomen. Den specialreglerade kyrkliga egendomen föreslås alltefter det ändamål som egendomen skall tjäna bli sammanförd till stiftelser. Stiftelserna skall förvaltas av motsvarande organ som förvaltar den ifrågavarande egendomen i dag. Förslaget innebär större frihet för kyrkan när det gäller den specialreglerade egendomen. På sikt bör därför kyrkans ekonomi påverkas positivt genom att rationaliserings- och administrationsvinster kan göras.

Stiftelsebildningen för den specialreglerade kyrkliga egendomen medför att de nybildade stiftelserna enligt nuvarande skattelagstiftning blir skyldiga att betala kommunal och statlig inkomstskatt. Skattskyldighet för stiftelserna kommer sålunda att föreligga i större utsträckning än för församlingarna. Detta beror på att skattelagstiftningen för stiftelser inte har anpassats till vad som fr o m den 1 januari 1978 gäller om beskattning av ideella föreningar. Med hänvisning till pågående utredningsarbete rörande stiftelser ansåg nämligen departementschefen det uteslutet att redan nu göra några mer omfattande ingrepp i reglerna för beskattning av stiftelser.[5] Till denna fråga avsåg departementschefen emellertid att återkomma sedan det pågående utredningsarbetet rörande stiftelser hade avslutats.

Från utskottets synpunkt måste en skattemässig likabehandling av trossamfunden och deras stiftelser vara en absolut förutsättning för den framtagna konstruktionen rörande den specialreglerade kyrkliga egendomen. Andra skäl talar också för en sådan ordning. Utskottet utgår därför från att frågan om beskattning av trossamfund och stiftelser kommer att lösas på ett enhetligt sätt när utredningsarbetet angående stiftelser har

[5] Proposition 1976/77:135.

slutförts. Vid tidpunkten för relationsändringen bör denna skattefråga sålunda inte utgöra något problem för kyrkan.

2.5 *Uppbörd av kyrkoavgift*

Förslaget till uppbörd av kyrkoavgift innebär i huvudsak att preliminära avgifter uppbärs genom statens försorg i samband med de vanliga skatterna. Vid slutskattedebiteringen bestäms kyrkoavgiften på grundval av den till statlig inkomstskatt beskattningsbara inkomsten. Preliminärt erlagt belopp avräknas och resultatet redovisas för den avgiftsskyldige. Överskott återbetalas medan inbetalningskort utfärdas på kvarstående avgift.

Systemet för uppbörd av preliminära kyrkoavgifter genom anknytning till det statliga uppbördssystemet innebär att kyrkan kommer att tillföras i stort sett hela det belopp som debiterats medlemmarna. Ersättningen till staten för uppbördshjälpen har beräknats enligt marginalkostnadsprincipen till ca 1 % av debiterad avgift eller ca 14 milj kr inklusive ersättning för vissa kyrkoavgifter som gottskrivs kyrkan vid avräkningen men som inte flyter in till staten. Kyrkans övriga kostnader för administration av uppbörden har beräknats till högst 4 milj kr. Förslaget har utformats med tanke på att vara så enkelt som möjligt både för medlemmarna och kyrkans administrativa organ.

Församlingsskatten beräknas f n på den till kommunal inkomstskatt beskattningsbara inkomsten. I denna ingår garantibelopp för fastighet belägen inom kommunen. Därav följer att denna inkomst överstiger statligt taxerad inkomst i de fall garantibelopp ingår och är större än nettointäkten av fastighet. I olika sammanhang har övervägts vilket inkomstbegrepp som lämpligen skall läggas till grund för inkomstprövade avgifter och förmåner. Man har därvid funnit att den statligt taxerade inkomsten fastställs på sådan grund och på sådant sätt att den bäst återger en persons betalningsförmåga. Utskottet har därför föreslagit att kyrkoavgiften skall grundas på taxeringen till statlig inkomstskatt och att därvid den beskattningsbara inkomsten utgör avgiftsunderlag.

Förslaget till uppbördssystem har andra konsekvenser. Vid fastställandet av det underlag på vilket församlingarna erhåller församlingsskatt frånräknas f n taxerad inkomst som tidigare inte har varit skattepliktig, t ex sjukpenning. Efter relationsändringen kommer även sådan inkomst att ingå i underlaget för kyrkoavgift. I detta sammanhang kan nämnas att församlingarna i särskild ordning kompenseras för den nedsättning av skatteunderlaget som föranleddes av den ändring av reglerna för grundavdrag m m som genomfördes på grund av 1974 års skattereform.

Den församlingsskatt som belöper på sådant debiteringsunderlag som svarar mot skillnaden mellan garantibelopp och faktisk nettointäkt av fastighet framgår inte av taxerings- eller debiteringslängderna. Den kan beräknas ungefärligen uppgå till 20–25 milj kr. Det belopp varmed det kommunala skatteunderlaget reduceras och som svarar mot taxerad inkomst av sjukpenning m m motsvarar en församlingsskatt på 60–70 milj kr. Den kompensation som utges till församlingarna som ersättning för skattebortfall på grund av 1974 års skattereform uppgår till 35–40 milj kr.

2.6 *Församlingsregistrering och folkbokföring*

Vid relationsändringen avses folkbokföringen bli överförd till borgerlig myndighet. Samtidigt uppkommer behov av en registrering av kyrkomedlemmarna. I ekonomiutskottet har tagits fram ett förslag till sådan församlingsregistrering. De ekonomiska konsekvenserna av förändringarna sammanfattas i det följande.

Förslaget till *församlingsregistrering* innebär att församlingarna kommer att erhålla både borgerliga och kyrkliga uppgifter rörande församlingsmedlemmarna. Uppgifterna kommer främst att finnas i två urkunder – församlingsförteckningen och personaviregistret. Församlingsförteckningen och personaviregistret kommer att hållas aktuella genom ett särskilt databaserat aviseringssystem uppbyggt kring ett eller flera kyrkdataband. Uppgifter av borgerlig natur kommer att erhållas från de civila befolkningsregistren medan församlingarna själva skall tillföra systemet uppgifter av kyrklig natur.

Genom att församlingsregistreringen bygger på databehandling kan kostnaderna för systemet beräknas bli relativt begränsade. Sålunda uppskattas de årliga driftkostnaderna till 5–7 milj kr. Uppläggningskostnaderna för systemet har beräknats till omkring 7 milj kr.

Ett överförande av *folkbokföringen* till borgerlig myndighet påverkar församlingarnas utgifter. Enligt den undersökning som presenterades av 1968 års beredning om stat och kyrka (SOU 1971:29) svarade folkbokföringen år 1969 för 6,6 % av kyrkans totala utgifter. De beräkningar som har gjorts under överläggningarna visar att folkbokföringen år 1974 svarade för 7,7 % av de totala utgifterna, vilket motsvarade omkring 120 milj kr.

Det anförda innebär att kyrkan avlyfts kostnader för folkbokföringen. Församlingsregistreringen medför emellertid nya kostnader. Effekten för kyrkan blir en betydande kostnadsminskning. Utskottet förutsätter att kostnadsminskningen skall slå igenom i en sänkning av kyrkoavgiften. Vid bedömningen av nettoeffekten måste hänsyn tas till att kyrkans kostnader för folkbokföringen inte omedelbart kan slå igenom. Detta har samband med hur personalkostnaderna för kyrkan kommer att påverka kostnadsbilden vid tidpunkten för relationsändringen.

3 Statsbidrag

3.1 *Grundläggande frågor*

Överläggningarna mellan staten och kyrkan bygger på att svenska kyrkan även efter ändrade relationer till staten skall på demokratisk grund kunna bedriva en rikstäckande och öppen verksamhet. Redan därav följer att de ekonomiska förutsättningarna för den kyrkliga verksamheten i framtiden måste i huvudsak svara mot dem som gäller i dag. Relationsändringen skall alltså i grunden innebära endast en förändring av organisatorisk natur, icke en förändring av de ekonomiska förutsättningarna för verksamheten.

Till samma slutsats kommer utskottet när det tas i beaktande att svenska kyrkan i dag har mellan 20 000 och 25 000[6] anställda. Staten har ett särskilt ansvar för personalens anställningstrygghet och deras krav att kyrkan i framtiden såsom arbetsgivare skall kunna infria de ekonomiska förpliktelserna. Enligt utskottets mening bör dessa trygghetsfaktorer säkras främst genom att kyrkans verksamhet även framgent vilar på en stabil ekonomisk grund.

Utskottet anser att avgifter från kyrkomedlemmarna bör vara det bärande elementet i kyrkans framtida finansieringssystem. Detta grundläggande synsätt är en förutsättning för att kyrkan skall inta en i förhållande till staten oberoende ställning.

För att kyrkan skall kunna motsvara anspråken på en rikstäckande verksamhet och bereda personalen trygghet i anställningen måste en ekonomisk utjämning inom kyrkan förekomma. En solidaritet av detta slag förutsätts i de kyrkliga deltagarnas organisationsförslag. Den lösning som under överläggningarna har tagits fram rörande den kyrkliga egendomen utgår också från att nuvarande utjämningsfunktion skall finnas kvar. För att kyrkan skall kunna bibehålla det nuvarande systemet med ekonomisk utjämning på lokalplanet har utskottet under 2.2.4 föreslagit, att den del av kyrkofondens kapital, som inte skall tillföras den nybildade kyrkofondsstiftelsen, ställs till rikskyrkans förfogande. Härigenom får kyrkan ett betydande grundkapital för ekonomisk utjämning. Enligt utskottets mening innebär förslaget en trygghetsfaktor för församlingarna och deras personal.

Av det föregående framgår att det ekonomiska ansvaret för den kyrkliga verksamheten bör vila främst på kyrkomedlemmarna själva. För att uppnå den eftersträvade kontinuiteten och stabiliteten i kyrkans ekonomi måste det emellertid ankomma på staten att även i fortsättningen ekonomiskt stödja den kyrkliga verksamheten. Det statliga stödet bör betraktas som ett tillägg till kyrkans självfinansiering. Det får inte vara så betydande att kyrkans oberoende ställning äventyras.

Kyrkans framtida ställning i förhållande till staten talar för att statsbidraget inte förenas med villkor utan utgör ett fritt bidrag, som kyrkan själv kan förfoga över. Även om detta synsätt enligt utskottets mening bör vara vägledande måste emellertid samtidigt beaktas att det finns intressen som motiverar att en del av bidraget förbehålls särskilda ändamål. Vad utskottet åsyftar är att statsbidraget bör kunna utnyttjas för att förstärka den ekonomiska stabilitet som kan behövas för att tillgodose en rikstäckande verksamhet och säkerställa tryggheten för personalen. Utskottet återkommer till dessa frågor under 3.3.

3.2 *Statsbidragets storlek*

3.2.1 Beräkningsunderlag

Det anförda ger anvisning om hur utskottet anser att ett framtida statsbidrag till svenska kyrkan bör beräknas. Det samhällsstöd som i dag utgår till kyrkan och de ekonomiska förändringar för kyrkan som följer av relationsändringen kan utgöra underlag för bidragets bestämmande.

[6] Av detta antal är omkring 4 500 säsonganställda.

I kapitel 1 har redovisats statsbidragens betydelse för svenska kyrkans finansiering. Av redovisningen framgår att kyrkans egna inkomster år 1975 uppgick till omkring 92 % av de totala inkomsterna. Statsbidragen svarade för omkring 8 % av inkomsterna. Förutom statsbidrag lämnar staten indirekt ett ekonomiskt stöd till kyrkans verksamhet. I följande sammanställning redovisas statsbidragen och det beräknade värdet av det indirekta stödet under år 1975.[7]

	Milj kr
Direkta bidrag	161,2
Indirekt stöd	21,0
Summa statligt stöd	182,2

I kapitel 2 har redovisats de konsekvenser för kyrkans ekonomi som kan antas följa av relationsändringen. En del förändringar påverkar direkt kyrkans framtida ekonomi. Andra kan inte antas mera påtagligt inverka på ekonomin. Som exempel kan nämnas kyrkans skattskyldighet efter relationsändringen. En sammanfattning av de förändringar som får direkt betydelse för kyrkans ekonomi redovisas i det följande. De belopp som anges hänför sig till år 1975.

Juridiska personer kommer efter relationsändringen inte att erlägga kyrkoavgifter. Inkomstbortfallet för kyrkan kan beräknas till omkring 90 milj kr. En ny kyrklig administration på riksplanet kommer årligen att innebära kostnader utöver dem som redan finns i dag. Den totala kostnadsökningen kan uppskattas till drygt 8 milj kr. En del av dessa kostnader belastar staten i dag och ingår i det tidigare berörda indirekta stödet till kyrkan om sammanlagt 21 milj kr. Uppbörden av kyrkoavgift innebär att i princip hela kyrkoavgiften från medlemmarna kommer att flyta in. Kyrkan får emellertid vissa till uppbörden knutna administrationskostnader. Utöver kostnaderna för statens medverkan vid uppbörden kan dessa uppskattas till omkring 4 milj kr. Förändringarna vad gäller begravningsverksamhet och folkbokföring innebär att kyrkan kommer att avlastas årliga utgifter med omkring 400 milj kr. Hänsyn har då tagits till de årliga kostnader på 5–7 milj kr som uppkommer genom den nya församlingsregistreringen.

3.2.2 Förslag till statsbidrag

Utskottet anser att det totala statliga stöd som utgår till svenska kyrkans verksamhet bör ligga till grund för beräkning av framtida statsbidrag. Det totala stödet uppgick år 1975 till 182,2 milj kr. Redan härigenom har utskottet tagit hänsyn till en del extra kostnader som uppkommer för kyrkan efter relationsändringen t ex administrationskostnader. De ekonomiska konsekvenserna i övrigt av relationsändringen bör emellertid också öva inflytande på storleken av framtida statsbidrag. Av naturliga skäl är det inte möjligt att åstadkomma någon exakt beräkning i detta hänseende. En sådan beräkning kan inte heller anses nödvändig. För det avsedda ändamålet är det tillräckligt att man i stora drag får en uppfattning

[7] Som jämförelse kan nämnas att statsbidrag till andra trossamfund budgetåret 1977/78 utgår med 34 milj kr, varav i verksamhetsbidrag 25 milj kr och i lokalbidrag 9 milj kr.

om vilket ekonomiskt stöd som bör utgå till kyrkan för att relationsändringen inte skall få negativa effekter för den kyrkliga ekonomin.

Utskottet föreslår att kyrkan genom statsbidrag kompenseras för det inkomstbortfall som följer av att juridiska personer efter relationsändringen inte blir bidragsskyldiga till kyrkan. Med utgångspunkt i 1975 års förhållanden kan detta inkomstbortfall beräknas till omkring 90 milj kr.

Det nu utgående skatteutjämningsbidraget och skattebortfallsbidraget liksom för övrigt det av utskottet föreslagna bidraget för inkomstbortfall från juridiska personer baseras på kyrkans hela nuvarande verksamhet. I det förslag till ändrade relationer som nu läggs fram förutsätts att samhället skall överta kostnadsansvaret för begravningsverksamheten och folkbokföringen. Kyrkan kommer härigenom att avlastas 25–30 % av sina totala utgifter.

Det kan därför med visst fog hävdas att en motsvarande reducering av statsbidraget borde ske. Reduceringen skulle i så fall motsvara omkring 75 milj kr. Utgifter för begravningsverksamheten belastar emellertid särskilt tungt församlingar med svagt ekonomiskt underlag. Det innebär att en viss utjämningseffekt kan uppnås om statsbidraget inte reduceras. En åtgärd av detta slag ligger i linje med strävan att främja en riksomfattande kyrklig verksamhet. Därtill kommer att det är önskvärt med en relativ förstärkning av kyrkans ekonomi under en övergångsperiod för att kyrkan skall kunna möta den ekonomiska belastning som följer av att pensioner för redan pensionerad personal skall betalas samtidigt som framtida pensionskostnader för den aktiva personalen skall täckas. Utskottet föreslår därför att statsbidraget inte reduceras.

I det föregående har utskottet framhållit att kyrkan får vissa administrationskostnader vid en relationsändring. Om det framtida statsbidraget grundas på det totala statliga stöd, som för närvarande utgår, har kyrkan redan därigenom kompenserats för en del av dessa kostnader. Den resterande kostnadsökningen är vid en helhetsbedömning tämligen obetydlig. Den bör beaktas genom att det statsbidragsbelopp, som framkommer av det tidigare anförda, avrundas uppåt.

På grund av det anförda föreslår utskottet att det med utgångspunkt i 1975 års förhållanden utgår statsbidrag till svenska kyrkan med 275 milj kr.

Det angivna statsbidragsbeloppet skulle år 1975 ha motsvarat omkring 14,5 % av kyrkans totala inkomster. Det bör med de justeringar som kan föranledas av kostnadsutvecklingen utgöra den totala ramen för ett årligt statligt stöd till svenska kyrkans verksamhet. Statens kostnader för de förmåner i form av statlig service som kan tillkomma kyrkan efter relationsändringen bör följaktligen frånräknas. Sålunda bör bidraget reduceras med statens kostnader t ex för uppbördshjälp och service avseende församlingsregistrering. Kostnaderna för uppbördshjälpen kan uppskattas till 14 milj kr enligt 1975 års kostnadsnivå.

3.2.3 Särskilda bidrag

Församlingar och samfälligheter svarar i dag för underhåll och restaurering av *kyrkobyggnader*. Statsbidrag har utgått i vissa fall, när kostnader

för reparationer inte har stått i rimlig proportion till församlings folkmängd eller kyrkobyggnads användning för församlingsändamål. Riksantikvarieämbetet har även haft möjlighet att från sina ordinarie anslag utge smärre bidrag till vård av församlingskyrkor. Särskilda anslag har sedan länge utgått som bidrag till restaurering av äldre domkyrkor. Härutöver har beredskapsmedel ställts till förfogande. Denna åtgärd har under flera år utgjort den mest betydande insatsen för vård av kyrkobyggnader.

Den år 1976 tillkallade byggnadsvårdsutredningen har till uppdrag att avge förslag om formerna för stödåtgärder för vård och bevarande av kulturhistoriskt värdefull bebyggelse. Utredningen skall därvid ta ställning till frågan om ansvarsfördelningen mellan enskild ägare, kommun och stat samt överväga vilka slag av ekonomiska insatser från olika parters sida som behövs för att det brett formulerade bevarandemålet skall kunna uppnås när det gäller denna bebyggelse. Vid behandling av stödåtgärder för kyrkobyggnader bör utredningen enligt sina direktiv beakta överläggningarna i stat-kyrka frågan.

I underlaget för beräkning av det framtida statsbidraget till svenska kyrkan ingår en post som avser restaurering av kyrkor. Utskottet förutsätter emellertid att svenska kyrkan skall ha möjlighet att inom ramen för statens allmänna stöd till kulturhistoriskt värdefull bebyggelse erhålla särskilda statsbidrag för underhåll och restaurering av kyrkobyggnader. Utskottet räknar med att riktlinjer för ett sådant stöd kommer att tas fram under byggnadsvårdsutredningens arbete.

Utöver de statsbidrag som utskottet har behandlat i det föregående utgår till svenska kyrkan olika *statsbidrag för andra ändamål* än den rent kyrkliga verksamheten. Bidrag utgår t ex för studiecirkelverksamhet. Dessa bidrag utgår inte enbart till kyrkan utan även till andra organisationer i de fall när förutsättningarna för bidrag är uppfyllda. Relationsändringen påverkar inte kyrkans möjligheter att även i framtiden erhålla sådana bidrag.

3.3 *Bidragets fördelning på olika ändamål*

I det föregående har utskottet med ledning av förhållandena år 1975 angivit en ram för det totala statsbidraget till svenska kyrkans verksamhet. I detta avsnitt behandlar utskottet frågan om viss del av statsbidraget bör förbehållas särskilda ändamål.

3.3.1 Utjämningsbidrag

Skattekraften varierar i dag avsevärt mellan olika delar av landet. Till följd härav har vissa utjämningsfunktioner byggts upp av samhället för att om möjligt ge församlingar, pastorat och samfälligheter i olika delar av landet ekonomiskt likartade betingelser. Av utjämningsfunktionerna har skatteutjämningsbidraget den största betydelsen. Om kyrkan i framtiden skall kunna upprätthålla en rikstäckande verksamhet behövs ett system för ekonomisk utjämning som motsvarar det som finns i dag. Utskottet anser att det är ett samhällsintresse att genom statsbidragsbestämmelser garantera församlingar, pastorat och samfälligheter den nödvändiga ut-

jämningen. En särskild del av statsbidragsbeloppet bör därför reserveras för utjämning av de olikheter i ekonomisk bärkraft som finns inom olika delar av landet.

Utjämningsbidraget bör i stort sett motsvara nuvarande skatteutjämningsbidrag. Utskottet föreslår att 100 milj kr av det föreslagna beloppet reserveras för utjämningsändamål.

I statsbidragsbestämmelser bör anges, att bidraget skall användas för att utjämna olikheterna i ekonomisk bärkraft på lokalplanet. Principerna för fördelningen av bidraget bör även framgå av bestämmelserna. Strävan bör vara att uppnå ett så enkelt fördelningssystem som möjligt. En fördelningsgrund kan vara att sätta utjämningen i relation till respektive församlings skatteunderlag per invånare, en annan att sätta den i relation till respektive församlings avgiftsunderlag. Utskottet förordar det förstnämnda alternativet. Genom denna fördelningsgrund markeras att kyrkans tjänster skall stå öppna för landets alla invånare. Dessutom kan fördelningen ske med hjälp av den officiella statistiken.

Ytterligare faktorer än de nämnda kan emellertid behöva vägas in, då fördelningsgrunderna för utjämningsbidraget skall konstrueras. Sålunda kan övervägas om det kan vara befogat att ta speciell hänsyn till lågt invånarantal eller till variationer i kostnadsnivå mellan olika delar av landet. Särskilt hänsynstagande till variationer i avgiftsuttag bör däremot inte förekomma med hänsyn till principen om kyrkans oberoende ställning. Utskottet anser att bestämmelser om fördelning av utjämningsbidraget bör ytterligare utredas under tiden före relationsändringen.

3.3.2 Pensionsbidrag

Relationsändringen som helhet med den utformning som den under överläggningarna har fått innebär särskilda trygghetsfaktorer för personalen. Kyrkan avses få sådana organisatoriska och ekonomiska förutsättningar att fullfölja sin verksamhet att den anställda personalen kan känna trygghet. Det skall emellertid inte bortses från att den enskilde ändå kan känna oro för sin egen situation vid kyrkosystemets reformering. Utskottet anser det därför befogat med särskilda åtgärder som kan vara ägnade att hos alla anställda skapa tilltro till kyrkans förmåga att såsom arbetsgivare fullgöra de ekonomiska förpliktelserna. Enligt utskottets mening gäller det i detta sammanhang främst att säkerställa redan gjorda pensionsutfästelser.

Genom att utskottet inte föreslår reducering av statsbidraget trots att kyrkan avlastas kostnader för begravningsverksamheten och folkbokföringen bör en del av statsbidragsbeloppet kunna utnyttjas för att trygga de pensionsåtaganden som finns vid relationsändringen. Utskottet föreslår alltså att ytterligare en del av statsbidraget specialdestineras.

Utbetalda pensioner för präster och kyrkokommunalt anställd personal, dvs den största delen av kyrkans personal, uppgick år 1976 till omkring 55 milj kr. Utskottet föreslår att 75 milj kr av statsbidraget reserveras för att säkerställa redan gjorda pensionsåtaganden.

Pensionsbidraget bör omgärdas med statsbidragsbestämmelser. Hur dessa skall utformas är beroende av hur pensionsfrågan löses. Denna

fråga måste bli föremål för förhandlingar med personalens fackliga organisationer. Utskottet anser därför att utformningen av statsbidragsbestämmelserna bör anstå tills dess pensionsfrågan har tekniskt lösts.

3.3.3 De olika bidragsbeloppen

Som framgår av det föregående bör till kyrkan utgå ett genom statsbidragsbestämmelser bundet bidrag för avgiftsutjämning på lokalplanet och ett specialdestinerat bidrag för att säkerställa redan gjorda pensionsåtaganden. Resterande del av det totala statsbidraget bör utgå till kyrkan som ett fritt bidrag. Som utskottet tidigare har framhållit skall detta bidrag reduceras med statens kostnader för tjänster som tillkommer kyrkan efter relationsändringen.

Det totala statsbidragets fördelning på olika ändamål framgår av följande sammanställning.

	Milj kr
Utjämningsbidrag	100
Pensionsbidrag	75
Fritt bidrag	100
Totalt statsbidrag	275

3.4 *Utbetalning och uppräkning*

Utskottet har diskuterat tekniken för utbetalning av de olika statsbidragen. Det alternativ som utskottet föreslår innebär att de olika statsbidragen utbetalas direkt till kyrkans ekonomibyrå på riksplanet. Härigenom erhålles en rationell administrativ ordning för både staten och kyrkan. Kyrkan kan t ex samordna utbetalningen av utjämningsbidraget med andra utjämningsfunktioner som förutsätts finnas inom kyrkan. Eftersom det statliga utjämningsbidraget kommer att vara förenat med regler som klart anger fördelningsgrunden gäller det enbart att tekniskt fördela bidraget. Hur det fria bidraget skall användas ankommer på kyrkan själv att bestämma. Utskottet räknar med att kyrkomötet utfärdar föreskrifter i detta hänseende.

Den framtagna totalramen för statsbidragen är gjord utifrån förhållandena år 1975. Utskottet förutsätter att en anpassning av totalramen sker efter de förändringar i kostnadsnivån som kommer att inträffa fram till relationsändringen. Frågan om värdesäkring av statsbidragen efter relationsändringen har även tagits upp till övervägande av utskottet. Utskottet förutsätter att statsbidragen kommer att anpassas till pris- och löneutvecklingen.

3.5 *Återstående frågor*

Utskottet har föreslagit att i princip tre statsbidrag skall utgå till kyrkan. För två av dessa förordas att statsbidragsbestämmelser utfärdas. I det fortsatta arbetet får man ta ställning till hur dessa bidragsbestämmelser skall utformas. Vad gäller särskilt pensionsbidraget måste dessförinnan överläggningar äga rum med personalorganisationerna.

Bilaga 7 Personalfrågor

Utarbetad av ekonomiutskottet

Ekonomiutskottet har behandlat sådana personalfrågor som avser tiden före den planerade tidpunkten för relationsändringen den 1 januari 1984 samt vissa övergångsfrågor huvudsakligen av trygghetskaraktär. Frågan om kyrkans arbetsgivarfunktion och förhandlingsorganisation för tiden efter relationsändringen har däremot ansetts vara en sak som kyrkan själv skall ta ställning till. Den har därför behandlats av den rent kyrkliga arbetsgrupp som har utarbetat förslag till kyrkans framtida organisation.

I sitt arbete har utskottet fäst stor vikt vid trygghetsfrågorna och vid de praktiska och formella förutsättningarna för överläggningar och förhandlingar med personalorganisationerna. Dessa har hållits fortlöpande informerade om utredningsarbetet.

I denna bilaga tar utskottet upp tre huvudfrågor. I ett kapitel behandlas personalens anställningsvillkor. Följande kapitel omfattar den förhandlingsorganisation som skall gälla efter relationsändringen och under övergångstiden. I ett sista kapitel berörs de MBL-förhandlingar som skall ske under tiden fram till relationsändringen.

1 Bakgrunden

1.1 *1968 års beredning om stat och kyrka*

1968 års beredning om stat och kyrka fäste stor vikt vid personalfrågorna. En utförlig redogörelse för dessa lämnades i bilaga 11 till beredningens huvudbetänkande.[1] I sitt huvudbetänkande (SOU 1972:36) behandlade beredningen personalfrågorna huvudsakligen i samband med övergångsanordningarna och förslaget om ändrat huvudmannaskap för folkbokföringen och begravningsväsendet.

Under utredningens gång hade beredningen kontakter med representanter för berörda personalorganisationer. Vid utarbetandet av bilaga 11 skedde samråd om sakinnehållet med såväl personalorganisationerna som statens avtalsverk, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund och Svenska kommunförbundet.

Då det gällde de statligt löneregleade prästerna och kyrkomusikerna, uttalade sig beredningen för en garanti för pensionsförmånerna och för den arbetsinkomst som sådan innehavare av tjänst på heltid hade vid utgången av år 1982. Garantin skulle dock utlösas först för det fall att

[1] SOU 1972:37 sid 128 ff Vissa kyrkliga personalfrågor.

församlingarna inom svenska kyrkan solidariskt ej förmådde uppfylla sina löne- och pensionsåtaganden. Beredningen ansåg att motsvarande garantier borde utfästas för stiftskansliernas personal.

Då det gällde den kyrkokommunalt lönereglerade personalen däremot, ansåg beredningen att det saknades anledning att utfästa sådana garantier. Den ansåg att det ekonomiska system som föreslogs för kyrkan skulle ge tillräckliga garantier för berörda personalgrupper att vid förhandling uppnå tillfredsställande anställningsvillkor.

Beredningen var medveten om att vissa problem kunde uppstå för den personal som sysslade med folkbokföringen, beroende på vilket organ som skulle bli ny huvudman – de lokala skattemyndigheterna eller försäkringskassorna. Däremot ansåg beredningen inte att det förelåg några trygghetsproblem för personalen därest de borgerliga kommunerna övertog huvudmannaskapet för begravningsväsendet. Vissa kombinationstjänster kunde bli aktuella, men sådana fanns redan nu.

Beredningen ansåg det angeläget att överläggningar och förhandlingar med personalorganisationerna kom till stånd redan under övergångsperioden och att ett centralt arbetsgivarorgan bildades relativt snart. Beredningen utgick från att den kyrkliga verksamheten även i fortsättningen skulle komma att bedrivas på såväl lokalt som regionalt och centralt plan och att arbetsgivarorganet skulle byggas upp med hänsyn därtill. Beredningen konstaterade att ett sådant organ redan fanns i Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund och att det i och för sig var möjligt att tillföra detta organ de arbetsgivarfunktioner som handhades av avtalsverket, kommunförbundet och utbildningsdepartementet. Beredningen utgick vidare från att de kollektivavtal som skulle slutas i framtiden skulle få karaktären av s k rekommendationsavtal, som f n är brukligt på det kyrkokommunala området.

1.2 *Remissyttrandena*

Bland remissinstanserna fanns på arbetsgivarsidan avtalsverket, kommunförbundet och församlings- och pastoratsförbundet. Avtalsverket hänvisade i huvudsak till gällande statliga anställningsavtal. Verket framhöll angelägenheten av att det snarast möjligt kartlades vilka åtgärder som skulle komma till användning för tjänstemän som inte önskade övergå till en fri kyrka. Kommunförbundet uppehöll sig väsentligen vid kyrkokommunernas pensionsåtaganden. Förbundet framhöll särskilt de åtaganden som kyrkokommunerna iklätt sig gentemot staten, primärkommunerna och landstingen genom att de ingår i den s k sistahandsansvarskretsen.

Församlings- och pastoratsförbundet delade inte beredningens uppfattning i garantifrågan. Förbundet ansåg att garantin borde få ett annat innehåll. Den borde utsträckas till att gälla även för den kyrkokommunalt lönereglerade personalen. Förbundet framhöll också de problem, som skulle uppkomma beträffande kyrkokommunernas pensionsåtaganden. Beträffande förhandlingsfrågorna ansåg pastoratsförbundet att något enhetligt förhandlingsorgan för hela kyrkan inte kunde träda i funktion före relationsändringen. Förbundet ansåg att man under övergångstiden i stället borde åstadkomma ett utökat samarbete mellan arbetsgivarorga-

nen, så att dessa kunde uppträda gemensamt i förhållande till personalorganisationerna. Detta skulle vara till fördel även för personalorganisationerna.

Ett flertal personalorganisationer ingick bland remissorganen. Det övervägande antalet ansåg att förhandlingarna skulle ta flera år i anspråk. De borde påbörjas snarast möjligt efter ett riksdagsbeslut för att vara slutförda vid tidpunkten för relationsändringen. De organisationer, som omfattade den kyrkokommunalt löneregleade personalen, yrkade att denna personal skulle erhålla samma pensions- och lönegaranti som beredningen uttalat sig för beträffande den personal som var statligt löneregleade. Innehållet i organisationernas yttranden kan uttryckas så att de ansåg att anställningstryggheten borde vara garanterad genom förhandlingsöverenskommelser innan relationsändringen trädde i kraft.

1.3 *Riktlinjer för arbetet*

Personalfrågorna aktualiserades redan vid de inledande överläggningarna mellan statens och kyrkans representanter då uppgifterna för de olika arbetsutskotten diskuterades. Därvid uttalades, att övergångsanordningar för personalen var en av de betydelsefulla frågor som måste ytterligare utredas och övervägas. Enligt deltagarnas mening måste därvid tas upp situationen för alla grupper av anställda, inte bara situationen för dem som har statligt reglerade tjänster. Deltagarna enades om att personalfrågorna skulle kunna tas upp av ekonomiutskottet liksom av det arbetsutskott som handlägger övergångsfrågor, beroende på vad man under arbetets gång fann lämpligast. Under överläggningarna har ekonomiutskottet behandlat personalfrågorna.

2 Nuvarande ordning

Med hänvisning till den utförliga redogörelse för personalfrågorna som lämnades av 1968 års beredning om stat och kyrka i bilaga 11 till slutbetänkandet ges i det följande endast en kort sammanfattning av nuvarande ordning.

2.1 *Arbetsgivarsidan*

Varje lokal enhet – kyrkokommunen – och varje regional enhet – stiftstinget/stiftsrådet, domkapitlet och stiftsnämnden – är var för sig arbetsgivare för hos dem anställd personal. Eftersom domkapitlen och stiftsnämnderna betraktas såsom statliga organ gäller statens övergripande arbetsgivaransvar för personalen där. På riksplanet är varje kyrklig styrelse eller riksorganisation var för sig arbetsgivare för sin personal. Det finns således inom kyrkan idag inte något organ med ett övergripande arbetsgivaransvar.

En arbetsgivarorganisation är en sammanslutning av arbetsgivare för tillvaratagande av deras intressen, främst vid löne- och avtalsförhandlingar och vad därmed sammanhänger. Svenska kyrkan har endast en sådan

organisation, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, som företräder lokalplanet. Detta innebär inte att pastoratsförbundet förhandlar för all kyrkokommunal personal. Enligt lagen (1965:576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m m förhandlar avtalsverket för de statligt löneregleade prästerna, kyrkomusikerna och skogstjänstemännen. När det gäller den kyrkokommunalt löneregleade personalen samarbetar pastoratsförbundet med kommunförbundet. Kommunförbundet har pastoratsförbundets uppdrag att förhandla för denna personal.

På stiftsplanet biträder pastoratsförbundet och kommunförbundet stiftstingen då det gäller personal anställd hos stiftsråden. Som nyss har framhållits förhandlar avtalsverket för personalen vid domkapitlen och stiftsnämnderna. På riksplanet förhandlar de kyrkliga styrelserna själva för sin personal. Ett visst samarbete förekommer emellertid.

De statliga avtal som avtalsverket förhandlar fram är direkt bindande för berörda lokala eller regionala enheter. De kyrkokommunala avtal, som på central nivå träffas av kommunförbundet på pastoratsförbundets uppdrag, har däremot rekommendationskaraktär. De kräver alltså att kollektivavtal träffas mellan arbetstagarorganisationen och respektive arbetsgivare.

De offentliga arbetsgivarna har ett samarbetsorgan (OASEN), som tidigare har bestått av representanter för staten, kommunförbundet och landstingsförbundet. Under år 1977 har representanter för pastoratsförbundet adjungerats till OASEN. Detta är i första hand en konsekvens av tillkomsten av lagen (1976:600) om offentlig anställning och lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. Det förutsätts i förarbetena till dessa lagar att staten och kommunerna inom OASENs ram skall diskutera de problem som kan uppkomma inom de verksamhetsområden där staten och kommunerna delar ansvaret. För kyrkokommunerna gäller detta beträffande präster och kyrkomusiker.

2.2 *Personalsidan*

2.2.1 Personalgrupper

De anställda i kyrkokommunerna kan i princip indelas i två huvudgrupper, en grupp med statligt löneregleade anställningar och en grupp med kyrkokommunalt löneregleade anställningar. Enligt den senaste tillgängliga personalstatistiken, som avser förhållandena den 1 mars 1976, fanns ca 22 000 anställda i kyrkokommunerna. Av dessa var omkring 4 400 statligt löneregleade präster och kyrkomusiker och 13 000 hel- och deltidsanställd kyrkokommunal personal. I det angivna antalet anställda ingår dessutom omkring 4 500 säsonganställda. Följande sammanställning visar personalgruppernas storlek och fördelning på kön.

	Kyrko-kommunalt löne-reglerade	Statligt löneregleradе (präster och kyrkomusiker)	Samtliga
Män	6 112	3 479	9 591
Kvinnor	6 795	914	7 709
Summa	12 907	4 393	17 300
Säsonganställda kyrkogårdsarbetare ca	4 500		4 500
Summa totalt	17 407	4 393	21 800

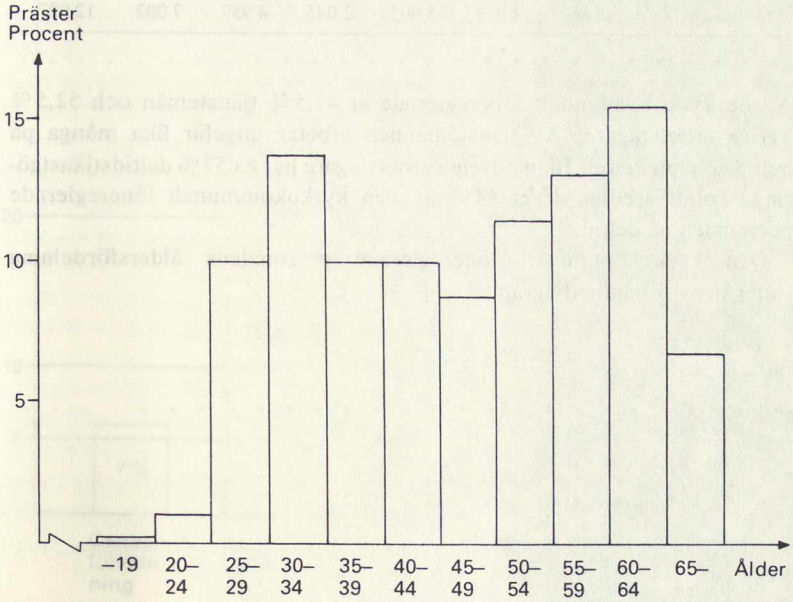
Mera preciserade uppgifter rörande *präster och kyrkomusiker* erhålls från följande tabell.

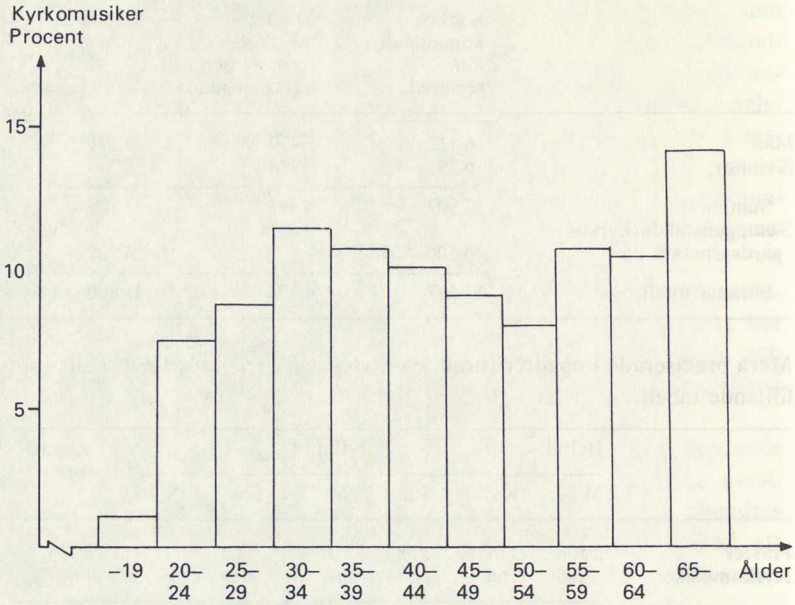
	Heltid			Deltid			Summa totalt
	M	Kv	S:a	M	Kv	S:a	
Präster	2 508	176	2 684	45	6	51	2 735
Kyrkomusiker	268	66	334	612	661	1 273	1 607[a]
Summa	2 776	242	3 018	657	667	1 324	4 342[b]

[a] Uppgifterna hämtade från avtalsverkets statistik. Angiven totalsumma kan vara något för låg.

[b] I föregående tabell har antalet präster och kyrkomusiker angivits till 4 393. Skillnaden förklaras av att man i det högre antalet inräknat vissa pensionerade befattningshavare, som ännu tjänstgör.

Av tabellen framgår att flertalet deltidsanställda finns bland kyrkomusiker. Den procentuella andelen kyrkomusiker med deltidstjänstgöring uppgår till 79 %. Av intresse kan vara åldersfördelningen. Följande diagram visar åldersfördelningen bland präster och kyrkomusiker.



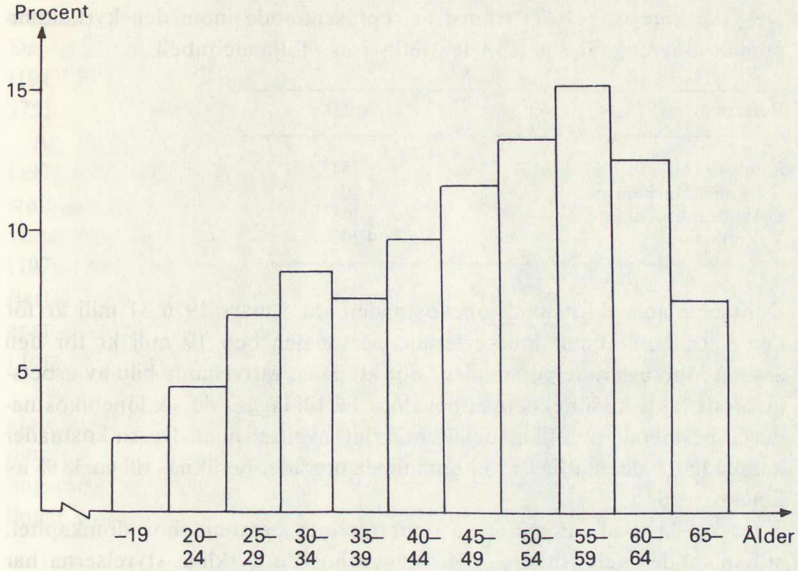


Den *kyrkokommunalt löneregleradе personalen* delas i personalstatistiken upp i två grupper, tjänstemän och övriga arbetstagare. Följande sammanställning visar denna fördelning.

	Heltid			Deltid			Summa totalt
	M	Kv	S:a	M	Kv	S:a	
Tjänstemän	1 322	1 689	3 011	461	2 653	3 114	6 125
Övriga arbetstagare	2 745	149	2 894	1 584	2 304	3 888	6 782
Summa	4 067	1 838	5 905	2 045	4 957	7 002	12 907

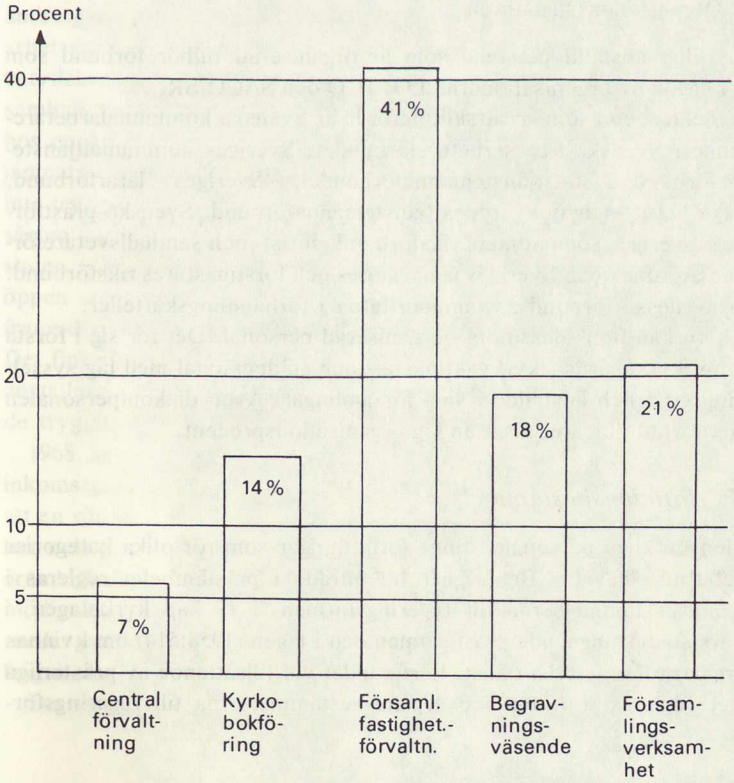
Av de kyrkokommunalt löneregleradе är 47,5 % tjänstemän och 52,5 % övriga arbetstagare. Av tjänstemännen arbetar ungefär lika många på heltid som på deltid. Bland övriga arbetstagare har ca 57 % deltidstjänstgöring. Totalt arbetar drygt 54 % av den kyrkokommunalt löneregleradе personalen på deltid.

Den kyrkokommunalt löneregleradе personalens åldersfördelning framgår av följande diagram.



Som framgår koncentreras de anställda främst till åldersgrupperna 45–64 år. Denna personalkategori har en något snedare åldersfördelning än präster och kyrkomusiker.

I skilda sammanhang redovisas församlingarnas verksamhet på olika program eller verksamhetsgrenar. I följande sammanställning har den kyrkokommunala personalen fördelats på olika verksamhetsgrenar.



De yrkeskategorier som främst är representerade inom den kyrkokommunalt löneregleradе personalen redovisas i följande tabell.

Befattning	Antal
Kontorist	1 454
Kyrkogårdsarbetare	1 404
Förvaltningsstädare	1 268
Vaktmästare	4 290

Den sammanlagda månadslönekostnaden var i mars 1976 31 milj kr för den kyrkokommunalt löneregleradе personalen och 19 milj kr för den statligt löneregleradе personalen. För att ge en rättvisande bild av arbetsgivarens faktiska lönekostnad bör dock härtill läggas de s k lönebikostnaderna bestående av olika socialförsäkringsavgifter m m. Dessa kostnader kan både för det statliga och kommunala området beräknas till ca 38 % av lönekostnaden.

De nu lämnade uppgifterna omfattar inte personal hos domkapitel, stiftsnämnder och stiftsråd. Personalen hos de kyrkliga styrelserna har inte heller tagits med. Dessa personalgrupper torde uppskattningsvis omfatta mellan 1 200 och 1 500 personer. Härtill kommer ytterligare anställda hos kyrkliga anstalter av stiftelsekaraktär och hos frivilliga organisationer som indirekt kan komma att beröras av en ändrad relation mellan staten och kyrkan. Även denna personalgrupp torde kunna uppskattas till ca 1 500 personer.

2.2.2 Organisationsstrukturen

All kyrkligt anställd personal som är organiserad tillhör förbund som ingår i någon av organisationerna LO, TCO och SACO/SR.

De fackförbund som är särskilt berörda är Svenska kommunalarbetareförbundet, Svenska skogsarbetareförbundet, Sveriges kommunaltjänstemannaförbund, Statstjänstemannaförbundet, Sveriges lärarförbund, Svenska hälso- och sjukvårdens tjänstemannaförbund, Svenska prästförbundet, Sveriges socionomers riksförbund, Jurist- och samhällsvetareförbundet, Agrifack och Sveriges jägmästares och forstmästares riksförbund. Vissa av dessa förbund är sammanslutna i förhandlingskarteller.

Hos kyrkan finns dessutom oorganiserad personal. Det rör sig i första hand om kyrkogårds-, kyrkvaktmästar- och städpersonal med låg sysselsättningsgrad och anställda i små församlingar. Även diakonipersonalen har, i vart fall tidigare, visat en låg organisationsprocent.

2.3 *Författningsbestämmelser*

För den kyrkliga personalen finns författningar som rör olika kategorier av befattningshavare. Behörighet till inträde i prästämbetet regleras i övergångsbestämmelserna till regeringsformen, i 19 kap kyrkolagen, i 1884 års stadga angående prästexamen och i lagen (1958:514) om kvinnas behörighet till prästerlig tjänst. Förfarandet vid tillsättande av prästerliga tjänster regleras, förutom i övergångsbestämmelserna till regeringsfor-

men, i lagen (1963:633) om biskopsval och i lagen (1957:577) om prästval. De grundläggande bestämmelserna om kyrkomusiker finns i lagen (1947:275) om kyrkomusiker samt i kyrkomusikerförordningen (1950: 375).

År 1976 fattade riksdagen beslut om en arbetsrättsreform. Lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA) har den 1 januari 1977 ersatt statstjänstemannalagen, kommunaltjänstemannalagen och stadgan om vissa tjänstemän hos kommuner m fl. Från samma tidpunkt gäller lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL), som ersätter ett flertal lagar inom förhandlingsrättens område. Den kyrkliga personalens anställningsförhållanden regleras delvis i LOA. Vidare är MBL tillämplig i förhållandet mellan den kyrkliga personalen och dess arbetsgivare.

Sedan den 1 januari 1977 finns inrättat ett särskilt förhandlingsorgan, statens förhandlingsråd, med uppgift att ge myndigheterna råd och anvisningar i frågor om förhandling och information enligt MBL. Förhandlingsrådet har bl a till uppgift att biträda regeringen vid de MBL-förhandlingar som kan aktualiseras av propositioner.

3 Anställningsvillkor

3.1 *Allmänna anställningsfrågor*

3.1.1 För personalen gemensamma frågor

Ändrade relationer mellan staten och kyrkan innebär för den inom kyrkan verksamma personalen i en del fall byte av arbetsgivare, i andra fall ändringar i anställningsförhållanden på grund av ändrad rättslig status för arbetsgivaren. Personalen innehar nu anställningar som är förenade med betydelsefulla trygghetsgarantier i olika avseenden. En anställning ''i samhällets tjänst'' torde fortfarande uppfattas som tryggare än anställning hos enskild arbetsgivare, även om de faktiska skillnaderna avsevärt utjämnats under de senaste årtiondena. Enligt utskottets mening kommer inte trygghetsgarantierna i fara genom relationsändringen. Kyrkan består såsom samma trossamfund som i dag fast den står i annan relation till staten. Den kommer även framgent att bedriva en rikstäckande och öppen verksamhet. De ekonomiska förutsättningarna för verksamheten i framtiden kommer också att i huvudsak motsvara dem som gäller i dag. Det finns således inte anledning för den personal som kvarstår i kyrklig anställning att uppfatta kyrkosystemets reformering som ett upprivande av de trygghetsskapande faktorerna.

1968 års beredning om stat och kyrka diskuterade en viss form av inkomstgaranti för präster och kyrkomusiker. En del remissorgan ansåg att en sådan garanti borde ges till all kyrklig personal. Statliga lönegarantier och pensionsgarantier har övervägts under stat-kyrka överläggningarna. Då det gäller lönegarantier kan konstateras att det inte torde vara möjligt att ge sådana garantier en meningsfullt preciserad innebörd. Den reella garantin måste ligga i reformens karaktär och utformning. Till frågan om pensionsgarantier återkommer utskottet under 3.2.

Det samlade resultatet av de nu avslutade överläggningarna mellan

staten och kyrkan – särskilt de förslag om uppbörd, utjämning och statsbidrag som ekonomiutskottet lagt fram – innebär att kyrkan tillförsäkras en stabil organisation och ekonomi. Mot denna bakgrund bör det vara möjligt för kyrkan och personalorganisationerna att på sedvanligt sätt träffa överenskommelser om allmänna anställningsvillkor, som inte innebär försämringar i förhållande till nuläget. Med hänsyn härtill har ekonomiutskottet inte ansett det erforderligt att ytterligare diskutera de allmänna anställningsförmånerna utan endast vissa anställningsfrågor som rör personal inom begravningsverksamheten och folkbokföringen.

3.1.2 Personal inom begravningsverksamheten

Frågan om huvudmannaskapet för begravningsverksamheten har behandlats av begravningsutskottet. I huvudsak innebär förslaget att huvudmannaskapet för begravningsverksamheten förs över till de borgerliga kommunerna. Församlingarna och samfälligheterna ges emellertid rätt om de så önskar att mot ersättning från kommunerna rent faktiskt fortsätta med förvaltningen av de begravningsplatser som de vid övergångstillfället har hand om.

Begravningsutskottet räknar med att de flesta församlingar och samfälligheter skall utnyttja möjligheten att åta sig denna förvaltning. Församlingarna och samfälligheterna föreslås i sådant fall få full kostnadstäckning för de till begravningsverksamheten hörande kostnaderna. I de fall församling inte behåller förvaltningen, övertar kommunen densamma och personalen blir då anställd hos kommunen. I båda fallen kommer sålunda den borgerliga kommunen att ytterst vara ansvarig för personalkostnaderna.

Särskilt i mindre församlingar finns det kyrkvaktmästare på hel- eller deltid, som svarar för arbetsuppgifter såväl i kyrkan som på kyrkogården. I de fall församlingen behåller förvaltningen av begravningsverksamheten påverkas inte anställningsförhållandena. Om däremot kommunen övertar förvaltningen får kyrk-/kyrkogårdsvaktmästaren två arbetsgivare. Utskottet förutsätter att det i sistnämnda fall träffas överenskommelse mellan församlingen och den borgerliga kommunen av sådant innehåll, att vaktmästaren garanteras bibehållen sysselsättning.

Utskottet har inte möjlighet att bedöma huruvida en eventuell framtida ny församlingsindelning eller eventuella önskemål från de borgerliga kommunerna om kostnadsbesparande rationaliseringar kan komma att få betydelse för kyrkogårdspersonalen. Lagarna om anställningsskydd och om medbestämmande i arbetslivet ger emellertid kyrkogårdspersonalen även i dessa fall en tillfredsställande trygghet i anställningen.

3.1.3 Personal inom folkbokföringen

Ekonomiutskottet har utrett frågan om kyrkans församlingsregistrering efter ändrade relationer med staten. Utredningen har gjorts under antagande att folkbokföringen skall föras över till annan huvudman.

Frågan om det framtida huvudmannaskapet för folkbokföringen handläggs inom budgetdepartementet, som ännu inte avlämnat något förslag. I en särskild expertutredning[2] har emellertid den lämpligaste lösningen an-

[2] Se bilaga 9.

setts vara att huvudmannaskapet överförs till de lokala skattemyndigheterna.

Personalens möjligheter att erbjudas anställning vid ett överförande av folkbokföringen till lokal skattemyndighet togs upp av centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden i dess betänkande om folkbokföringsorganisationen m m (SOU 1970:70). I betänkandet redovisades att ca 1 200 personer arbetade med kyrkobokföringsgöromål. Härvid hade inte prästernas arbete med kyrkobokföringen medräknats. Av de 1 200 personerna arbetade ca 900 personer i sådana kommuner och i flertalet fall på sådana orter där lokal skattemyndighet fanns. Personalbehovet för folkbokföringsuppgiften hos de lokala skattemyndigheterna beräknades i betänkandet till ca 1 060 personer. Mot bakgrund av det anförda ansåg nämnden att det fanns grundad anledning anta att det övervägande antalet anställda som blir övertaliga vid pastorsexpeditioner skulle kunna beredas anställning vid lokala skattemyndigheter.

Centrala folkbokförings- och uppbördsnämndens uppgifter avser förhållandena i slutet av 1960-talet. Utskottet bedömer emellertid på samma sätt som nämnden att flertalet av de anställda med arbetsuppgifter inom folkbokföringen och som inte behövs hos församlingarna för arbete med församlingsregistreringen skall kunna få anställning vid de lokala skattemyndigheterna.

Eftersom något beslut ännu inte fattats om det framtida huvudmannaskapet för folkbokföringen, har utskottet inte mera ingående diskuterat hithörande personalfrågor. De får tas upp med berörda personalorganisationer i samband med att proposition läggs fram om folkbokföringen. Denna proposition kommer att föregås av sedvanlig MBL-förhandling.

3.2 *Pensionsfrågor*

Pensionsfrågan har behandlats relativt utförligt i bilaga 11 till 1968 års beredningens slutbetänkande. Den följande framställningen innefattar därför endast en kort sammanfattning.

De som är statligt eller kommunalt löneregleradе har pensionsförmåner enligt statens allmänna tjänstepensionsreglemente (SPR) respektive kommunernas pensionsreglemente (KPR). SPR och KPR ger s k bruttopensioner. Därmed menas att arbetsgivaren garanterar den anställde en pension med viss procent av den pensionsgrundande lönen. Inom ramen för denna pensionsprocent äger arbetsgivaren samordna med i princip hela den allmänna pensionen. Skillnaden mellan det av arbetsgivaren garanterade bruttot – uttryckt i procent av lönen – och den allmänna pension, som arbetsgivaren kan samordna med, utgör den kompletteringspension som arbetsgivaren måste utge vid pensionsfallet. Denna kompletteringspension kan inte försäkras. I stället avsätter arbetsgivaren årligen belopp till en pensionsfond för att täcka framtida pensionskostnader eller också täcker han pensionskostnaderna direkt med löpande inkomster.

Kyrkokommunerna har i mycket ringa utsträckning förhandsfinansierat sina pensionsförpliktelser genom fondering. År 1975 uppgick dessa fonderade medel till drygt 62 milj kr. Kyrkofonden, som svarar för prästpensio-

nerna, har inte fonderat några medel för dessa. Prästpensionerna betalas med inkomsterna från den allmänna kyrkoavgiften.

Nu angivna förhållande innebär, att kyrkan och i vissa fall staten har en ackumulerad pensionsskuld. Denna består dels av kostnaden för framtida pensioner för dem som redan har avgått med pension, dels av det belopp som kan beräknas vara erforderligt för att svara för pensionskostnaden för redan intjänad pensionsgrundande anställningstid för dem som alltjämt är i tjänst.

Ekonomiutskottet har låtit verkställa beräkningar av denna pensionsskuld. Beräkningarna visar att den totala skulden kan uppskattas till 1 158 milj kr. En sammanställning av pensionsskulden redovisas i följande tabell.

Personalkategorier	Redan pensionerad personal	Aktiv personal	Summa	Nuvarande årliga pensionskostnader
Präster	450	160	610	41
Kyrkomusiker	–	42	42	–
Kyrkokommunalt löne- och pensionsreglerad personal	182	301	483	14
varav folkbokföring	26	43	69	2
begravningsväsende	41	67	108	3
Stiftspersonal inkl skogspersonal	–	23	23	–
Summa	632	526	1 158	55

Som framgår uppgår pensionsskulden för redan pensionerad personal till 632 milj kr medan den intjänade pensionen för aktiv personal uppgår till 526 milj kr. De pensioner som faktiskt betalades ut under år 1976 uppgick till 55 milj kr. I det senare beloppet har inte inräknats de pensioner som utbetalats direkt över statsanslag till stiftspersonal och kyrkomusiker.

För kyrkomusikerna har staten ansvaret för såväl pensioner som redovisad pensionsskuld för aktiv personal. Förklaringen härtill är att kyrkan i dag erlägger pensionsavgift till staten för denna personalgrupp.

Stiftspersonalen inklusive skogspersonalen har i dag statlig anställning, varför staten svarar för pensionerna. Staten har alltså betalningsansvaret för den redovisade pensionsskulden på 23 milj kr.

Vilket pensionssystem kyrkan skall använda efter relationsändringen blir en förhandlingsfråga. Ett bruttopensionssystem som ej är försäkringsbart får anses mindre lämpat för huvudmän utan beskattningsrätt. Sådana huvudmän bör använda pensionssystem där pensionsförpliktelsen kan försäkras. ITP-pensionen som tillämpas inom den privata arbetsmarknaden torde, såvitt erfarenheten hittills utvisat, ur den anställdes synpunkt anses likvärdig med en SPR- eller KPR-pension. ITP-pensionen benämns nettopension, vilket innebär att arbetstagaren erhåller sin allmänna pension och att arbetsgivaren därutöver garanterar honom ett försäkringsbart netto, uttryckt i procent av den pensionsmedförande lönen.

För kyrkans del innebär en övergång från icke förhandsfinansierade

bruttopensioner till försäkrade nettopensioner en ekonomisk påfrestning, särskilt i anslutning till övergångstillfället. Kyrkan kommer samtidigt att avlyftas vissa pensionskostnader genom överförandet av huvudmannaskapet för begravningsverksamheten till kommunerna och överförandet av folkbokföringen till borgerligt organ. En beräkning på grundval av nuvarande pensionskostnader för den kyrkokommunala personalen visar att dessa skulle kunna reduceras med ca 5 milj kr genom angivna huvudmannaskapsförändringar.

Ekonomiutskottet anser att åtgärder bör vidtas för att trygga kyrkans pensionsförpliktelser vid tidpunkten för relationsändringen. Denna fråga behandlas i utskottets promemoria Kyrkans ekonomi – statsbidrag.[3]

3.3 *Samråd med personalen*

Utskottet har fäst stor vikt vid att hålla personalorganisationerna fortlöpande informerade om utredningsarbetet. Sedan början av år 1977 har därför ett flertal sammanträffanden med personalrepresentanterna ägt rum.

Vid dessa överläggningar har statens och kyrkans representanter lämnat muntlig information om utredningsarbetet och personalrepresentanterna har fått tillfälle att ställa frågor och ge förslag till kompletterande utredningar m m. Personalrepresentanterna har också framfört synpunkter på hur de ansett att vissa problem som berör anställningstryggheten bör lösas. Inom ramen för de förutsättningar som staten och kyrkan kommit överens om skall ligga till grund för stat-kyrka överläggningarna har personalens förslag till viss del beaktats.

Personalrepresentanterna har framfört önskemål om att få bibehålla en samrådspart på stat-kyrka sidan, som man vid behov kan överlägga med under remisstiden. Från ekonomiutskottets sida har man ställt sig positiv till detta önskemål och förklarat sig beredd att verka för att ett sådant samråd kan komma till stånd.

4 Förhandlingsorganisation

4.1 *Framtida förhandlingsorganisation*

Kyrkans förhandlingsorganisation är det kyrkans egen sak att ta ställning till. De kyrkliga deltagarna har behandlat frågan i sitt organisationsförslag.

Då det gäller kyrkans organisation efter en relationsändring, utgår de kyrkliga deltagarna från att varje enhet för sig inom respektive lokal-, regional- och riksplan skall vara arbetsgivare i förhållande till anställd personal. Relationsändringen kommer således inte att innebära att något överordnat organ på riksplan eller stiftsplan kommer att överta arbetsgivaransvaret för någon personalgrupp på lägre plan.

Medlemmarna i svenska kyrkan är de enskilda kyrkomedlemmarna. Församlingarna och stiften är således inte såsom juridiska personer medlemmar i kyrkan. Detta innebär att kyrkan inte kan uppträda såsom arbetsgivarorganisation, eftersom en sådan organisation skall utgöras av

[3] Se bilaga 6.

en sammanslutning av arbetsgivare. Trossamfundet svenska kyrkan kan därför inte som sådant uppträda såsom förhandlingsorganisation för samtliga arbetsgivare inom kyrkan. De kyrkliga deltagarna har emellertid ansett det önskvärt att kyrkan efter en relationsändring får en sammanhållen förhandlingsorganisation. De förordar därför att organen på riks- och stiftsplanen tillsammans med pastoratsförbundet bildar en från kyrkan på riksplanet fristående arbetsgivarorganisation, med en särskild styrelse och att denna arbetsgivarorganisation handhar förhandlingsverksamheten för hela kyrkan.

En sådan central heltäckande förhandlingsorganisation utesluter inte att såväl riksplan som stiftsplan och pastoratsförbund behöver personaladministrativa avdelningar för handläggning av löpande personalfrågor och för medlemsservice. Allt eftersom förhandlingsorganets serviceverksamhet byggs ut, kan motsvarande arbetsuppgifter hos huvudmännen inskränkas.

De kyrkliga deltagarna har inte haft anledning att ta ställning till huruvida det föreslagna förhandlingsorganet skall träffa för hela det kyrkliga området bindande avtal – som avtalsverket gör i dag för präster och kyrkomusiker – eller endast träffa centrala överenskommelser om rekommendationsavtal, vilket i dag gäller för det kyrkokommunalt löneregleradeområdet. Detta är en fråga som kyrkan inte torde kunna ta ställning till förrän i samband med förhandlingarna om 1984 års avtal.

4.2 *Förhandlingsorganisation under övergångstiden*

Enligt den tidsplan som har utarbetats under överläggningarna förutsätts att allmänt kyrkomöte inkallas under senare delen av år 1978, att ett första riksdagsbeslut fattas våren 1979 samt att ett andra riksdagsbeslut rörande vissa grundlagsfrågor fattas efter valet hösten 1979. Utskottet anser att löne- och avtalsförhandlingarna t o m år 1979 bör föras av samma organisationer på arbetsgivar- och arbetstagarsidan som för närvarande. I varje fall får det på arbetsgivarsidan anses vara mindre lämpligt att konstruera något nytt förhandlingsorgan under den nu angivna tiden. Det samråd som kan bli erforderligt på arbetsgivarsidan får ske inom OASENs ram.

Utskottet utgår från att de organ på arbetsgivarsidan som för närvarande förhandlar kommer att ha kvar denna funktion fram till år 1984. Ställföreträdarlagen kommer sålunda fortfarande att gälla och pastoratsförbundet kommer att finnas kvar som arbetsgivarorganisation med fortsatt samarbete med kommunförbundet.

Det blir således fråga om tillskapandet av ett samverkande organ genom överenskommelse mellan formellt självständiga organisationer. Utskottet har inte funnit det nödvändigt att redan nu diskutera några detaljer.

Tidsplanen förutsätter att ett kyrkomöte under år 1980 skall tillsätta en särskild organisationsnämnd, som skall detaljutreda kyrkans framtida organisation. Det synes önskvärt att även denna nämnd blir representerad i arbetsgivarnas samrådsorgan.

Utskottet förutsätter att man under år 1983 slutför de förhandlingar som avser anställningsvillkoren för kyrkans anställda fr o m år 1984.

Dessa förhandlingar bör på kyrkans sida föras av den förhandlingsorganisation som fr o m år 1984 skall ha ansvaret för förhandlingarna. Även om detta är en fråga som i första hand kyrkan själv måste ta ställning till, anser utskottet att kyrkan senast under år 1983 bör bilda denna förhandlingsorganisation.

Även om denna förhandlingsorganisation kommer till under år 1983, måste avtalsverket av formella skäl delta i förhandlingarna – ställföreträdarlagen förutsättes vara i kraft till 1983 års utgång – och med hänsyn till vad som föreslås beträffande begravningsverksamheten torde det vara erforderligt med ett samarbete även med kommunförbundet.

5 MBL-förhandlingar

5.1 *Regeringens skrivelse till kyrkomötet år 1978*

Genom tillkomsten av MBL har i stort sett de önskemål om samråd och förhandlingar tillgodosetts, som personalorganisationerna framförde i sina remissyttranden över det förslag som lades fram av 1968 års beredning om stat och kyrka.

Regeringen är skyldig att föra MBL-förhandlingar inför framläggandet av propositioner. Då det gäller propositionen till vårriksdagen år 1979 rörande ändrade relationer mellan staten och kyrkan, förutsätts att denna proposition föregåtts av en regeringsskrivelse till allmänt kyrkomöte under hösten 1978. Även om denna speciella situation inte har förutsetts i förarbetena till MBL får det dock anses föreligga skyldighet för regeringen att MBL-förhandla om de förslag som föreläggs kyrkomötet. En sådan förhandling förs av statens förhandlingsråd. Förhandlingsrådet har formellt möjlighet att förhandla endast med sådana organisationer med vilka staten har kollektivavtal. Staten har inte något kollektivavtal med kommunalarbetareförbundet, vars medlemmar berörs av kyrkomötesskrivelsen och propositionen. Utskottet förutsätter dock att kommunalarbetareförbundet på lämpligt sätt får möjlighet att bli representerat vid MBL-förhandlingarna.

5.2 *MBL-förhandlingar under övergångstiden*

Under övergångstiden planeras flera kyrkomöten som efterhand kommer att få ta ställning till olika regeringsförslag i stat-kyrka frågan. Riksdagen kommer under övergångstiden att föreläggas propositioner rörande relationsändringen i frågor där kyrkomötet inte behöver höras. Under hela övergångstiden kommer det därför att bli aktuellt med MBL-förhandlingar.

Bilaga 8 Beskattningsregler för svenska kyrkan

Av kammarrättsrådet *Stig Wernlund*

I denna promemoria behandlas de beskattningsmässiga konsekvenserna av att relationerna ändras mellan staten och svenska kyrkan. Framställningen inriktas på de skatter som kan ha särskilt intresse i sammanhanget. Redogörelsen avser den allmänna inkomst- och förmögenhetsbeskattningen, arvs- och gåvobeskattningen samt lagfartsstämpel. Mervärdeskatt, allmän arbetsgivaravgift, avgift till den obligatoriska arbetsskadeförsäkringen samt arbetarskyddsavgift lämnas utanför framställningen, eftersom skatte- och avgiftsplikt föreligger i dessa hänseenden oavsett organisationsform. Redovisningarna har förts fram till den 1 januari 1978.[1]

En ändring av svenska kyrkans ställning i förhållande till staten innebär organisatoriska förändringar, som får betydelse i beskattningshänseende. De kyrkliga styrelsernas karaktär av statliga organ upphör och därmed deras totala skattebefrielse. Församlingarna upphör att vara kommuner och faller därför ej längre under de skatteregler som gäller för kommuner. Svenska kyrkan som helhet kommer att följa de skatteregler som gäller för andra trossamfund. Stiften och församlingarna förutsätts utgöra självständiga skattesubjekt. Från skattesynpunkt blir också de jämställda med sådana ideella föreningar som utövar kyrklig verksamhet.

Den fria församlingskommunala egendomen förutsätts liksom hittills tillkomma församlingarna. Den s k specialreglerade egendomen – d v s den kyrkliga egendom, som av ålder är kringgärdad med författningsbestämmelser – förutsätts däremot bli sammanförd till förmögenhetsmassor i form av stiftelser. Dessa stiftelser avses på olika sätt tjäna den kyrkliga verksamheten, d v s ytterst ha samma ändamål som svenska kyrkan. I vissa avseenden kommer stiftelserna ändå att behandlas annorlunda från skattesynpunkt.

Fr o m 1979 års taxering gäller nya regler för beskattning av ideella föreningar. De nya skattereglerna kommer i hög grad att gälla svenska kyrkan i dess nya läge. En allmän redogörelse för dessa lämnas därför i ett första kapitel. I det sammanhanget berörs också beskattningsreglerna för stiftelser.

De följande kapitlen ägnas åt en jämförelse mellan nuvarande beskattningsregler för kyrkans olika plan och de beskattningsregler som kan antas komma att gälla för kyrkan efter en relationsändring. Framställningen har delats upp efter de olika skatteslagen.

De skattemässiga konsekvenserna av relationsändringen redovisas

[1] Tidigare redogörelse i ämnet finns i SOU 1972:37 s 117 ff.

schematiskt i *bilaga 8:1*. Redovisningen inriktas mera på de praktiska konsekvenserna än på de formella reglerna.

1 Beskattning av trossamfund och stiftelser

1.1 *Ideella föreningar*

Fr o m 1979 års taxering gäller i kommunalskattelagen nya regler för beskattning av ideella föreningar. Lagstiftningen grundar sig på ett av föreningsskatteutredningen den 11 december 1975 avgivet betänkande ''Beskattning av ideella föreningar'' (DsFi 1975:15).

För att en ideell förening enligt den nya lagstiftningen skall komma i åtnjutande av skattefrihet måste den uppfylla vissa villkor. Dessa villkor gäller föreningens ändamål, den av föreningen bedrivna verksamheten, rätten att bli medlem i föreningen, användningen av föreningens inkomster (det s k fullföljdsrekvisitet) och sambandet mellan den inkomstgivande verksamheten och föreningens ändamål (punkt 9 av anvisningarna till 53§ kommunalskattelagen). Förening som uppfyller samtliga villkor skall inte beskattas för kapitalinkomster och inkomst av tillfällig förvärvsverksamhet (realisationsvinster). De nya reglerna är allmänt sett betydligt förmånligare än nuvarande bestämmelser om beskattning av ideella föreningar.

1.1.1 Föreningens ändamål

Föreningen skall vara allmännyttig. Förmånsbehandling skall komma i fråga om föreningen har till huvudsakligt syfte att främja bl a religiösa, välgörande eller eljest allmännyttiga ändamål. En grundläggande förutsättning skall liksom hittills vara att föreningen inte har till ändamål att främja medlemmarnas eller andra bestämda personers ekonomiska intressen.

1.1.2 Den faktiskt bedrivna verksamheten

Föreningen skall i sin verksamhet uteslutande eller så gott som uteslutande tillgodose ändamål som uppfyller kravet på allmännytta. Den faktiska verksamheten skall stå i överensstämmelse med innehållet i stadgarna.

Om en förening, trots tystnad i stadgarna, i en eller annan form faktiskt tillgodoser medlemmarnas ekonomiska intressen, bör detta fall enligt departementschefens mening behandlas på samma sätt som då stadgarna tillåter ekonomiska fördelar åt medlemmarna. Skattefriheten bör således inte komma i fara, om utgivandet av förmånerna utgör ett direkt fullgörande av det ändamål som motiverar skattefrihet. I andra fall bör föreningen bli oinskränkt skattskyldig, såvida inte förmånerna till medlemmarna utgör endast ett obetydligt inslag i föreningens verksamhet.

1.1.3 Kravet på öppenhet

I kravet på öppenhet ligger att föreningen inte utan giltiga skäl får vägra någon inträde i föreningen. Utformningen av detta öppenhetskrav, som inte har någon motsvarighet i nuvarande beskattningsregler, överensstämmer med 11§ lagen om ekonomiska föreningar. Denna paragraf stadgar att medlem inte får vägras inträde ''såframt ej med hänsyn till arten och omfattningen av föreningens verksamhet eller föreningens syfte särskilda skäl äro därtill''.

Till ledning för rättstillämpningen har departementschefen uttalat att en ideell förening är oförhindrad att begränsa medlemskapet till att avse dem som delar föreningens målsättning och är beredda att följa föreningens stadgar. Öppenhetskravet bör normalt anses uppfyllt även om medlemskap förutsätter att den som vill vinna inträde i föreningen bor inom visst område. Villkoren för medlemskap får naturligtvis inte vara så utformade att kravet på öppenhet i realiteten kringgås. Om t ex endast en mycket begränsad krets av personer kan bli medlemmar, bör föreningen under alla omständigheter bli oinskränkt skattskyldig. Detsamma bör gälla om föreningens medlemsantagning baseras på godtyckliga eller diskriminerande grunder.

Öppenhetskravet kan enligt departementschefens mening vara uppfyllt även om föreningens medlemskrets består av andra föreningar. Fråga kan t ex vara om en regional förening, vars medlemmar utgörs av lokala föreningar, eller om en samarbetsorganisation med ett antal föreningar med olika ideella ändamål som medlemmar. För att en förening av denna karaktär skall kunna bli skattefri krävs bl a att den inte bedriver en diskriminerande eller godtycklig medlemspolitik samt att medlemsföreningarna är öppna.

1.1.4 Användningen av inkomsterna

Som en ytterligare förutsättning för förmånligare skattebehandling har bibehållits kravet att föreningen bedriver en verksamhet som skäligen svarar mot avkastningen av föreningens tillgångar. Här avses det s k fullföljdsrekvisitet som i praxis tillämpats på det sättet att minst 80% av nettoavkastningen måste användas för det ideella ändamålet, räknat som ett genomsnitt över en period av normalt fem år. Det hindrar emellertid inte att en ideell förening i rimlig omfattning avsätter medel exempelvis för planerade reparationer av en fastighet och kostnaderna därför ligger längre fram i tiden än fem år.

Vid tillämpningen av fullföljdsrekvisitet bör enligt departementschefen som avkastning i första hand räknas sådana fastighets-, rörelse- och kapitalinkomster som är skattepliktiga enligt kommunalskattelagens allmänna regler men som kan bli skattefria på grund av föreningens ideella ändamål m m. Rörelseinkomst som inte omfattas av skattebefrielse skall en ideell förening redovisa vid såväl den kommunala som den statliga taxeringen. Eftersom sådan inkomst inte blir föremål för någon skattemässig förmånsbehandling saknas enligt departementschefen anledning att ta med inkomsten vid beräkning av avkastningens storlek. Vidare bör

man kunna bortse från realisationsvinster och detta oavsett om vinsten skulle – om föreningen hade varit oinskränkt skattskyldig – ha träffats av beskattning. En förening skall således kunna lägga en realisationsvinst till det egna kapitalet utan att komma i konflikt med fullföljdsrekvisitet.

Även i framtiden kommer en ideell förening att kunna beskattas för inkomst av jordbruksfastighet och inkomst av annan fastighet vid den kommunala taxeringen men vara befriad från skattskyldighet för dessa inkomster vid taxeringen till statlig inkomstskatt. I denna situation skall fastighetsinkomsterna räknas som avkastning. En ideell förening som finansierar sin verksamhet t ex genom att hyra ut en kontorsfastighet bör således beakta hyresinkomsten vid tillämpning av fullföljdsrekvisitet.

Vid beräkning av avkastningsbeloppets storlek måste hänsyn givetvis tas till kostnader för intäkternas förvärvande och bibehållande. Som avkastning skall i princip räknas endast det belopp som återstår sedan från bruttoavkastningen avräknats sådana kostnader som enligt kommunalskattelagen skulle ha varit avdragsgilla om avkastningen varit skattepliktig.

Medlemsavgifter, allmänna bidrag från stat och kommun samt gåvor från enskilda m fl utgör inte skattepliktig inkomst enligt kommunalskattelagen. Inkomster av detta slag skall inte heller omfattas av begreppet avkastning. Emellertid bör en förening inte kunna hävda att kostnaderna för den ideella verksamheten finansieras uteslutande med avkastningen av föreningens tillgångar och att föreningen därför skulle ha rätt att lägga medlemsavgiften och offentliga bidrag till kapitalet. I stället förordar departementschefen en proportioneringsmetod som innebär att den allmännyttiga verksamheten får till lika stor del anses ha finansierats med avkastningen som med föreningens övriga – för den löpande verksamheten avsedda – inkomster.

Om en förening vill genomföra en större investering, kan skattechefen medge dispens från fullföljdsrekvisitet under en tid av högst 5 år. Dispensrätten har begränsats till förvärv av fastigheter eller anläggningar eller till mer omfattande reparations-, om- eller tillbyggnadsarbeten på fastigheter som brukas av föreningen. Som allmän förutsättning för dispens gäller att fastigheten är avsedd för föreningens verksamhet. Om föreningen inte fullföljer investeringen och således bryter mot dispensen, skall föreningen efterbeskattas såsom oinskränkt skattskyldig.

1.1.5 Sambandet mellan föreningens inkomster och den finansierande verksamheten

En i fråga om kapitalinkomst förmånsbehandlad förening skall visserligen i princip vara skattskyldig för fastighets- och rörelseinkomster. Emellertid skall föreningen vara frikallad från sådana fastighets- och rörelseinkomster som till huvudsaklig del har naturlig anknytning till föreningens allmännyttiga ändamål. Detsamma gäller även inkomst av verksamhet som av hävd utnyttjats som finansieringskälla för ideellt arbete. Denna principlösning innebär bl a att en eventuell beskattning av fastighets- och rörelseinkomster inte kommer att påverka den skattemässiga bedömningen av annan inkomst.

En naturlig anknytning till förenings ideella ändamål skall anses föreligga beträffande inkomst som direkt härrör från föreningens ideella verksamhet, t ex hyror som en samlingslokalägande förening uppbär på grund av upplåtelse av lokaler för allmännyttigt ändamål, entréavgifter till kulturevenemang o d. Detsamma gäller om inkomsterna hänför sig till verksamhet som utgör ett direkt led i det ideella arbetet, t ex då förening söker sprida sina idéer och göra sin verksamhet känd genom att sälja böcker, tidningar, affischer, märken m m. Det primära syftet med försäljningsverksamheten är i dessa fall varken att erhålla en vinst eller att ge köparna ekonomiska förmåner, utan försäljningen kan i dessa fall ses som en del av det ideella arbetet.

Kravet på naturlig anknytning skall också anses uppfyllt om en förenings kommersiella verksamhet har karaktär av service till medlemmarna och andra som deltar i den ideella verksamheten. Således skall t ex ett studieförbund kunna tillhandahålla läroböcker utan att för den skull bli beskattat för inkomst av rörelse. Kan den ekonomiska verksamheten inte betecknas som en serviceåtgärd kommer emellertid skattefrågan i ett annat läge. Skattefrihet skall således inte komma i fråga om verksamheten bedrivs stadigvarande och under ungefär samma former som normal näringsverksamhet. Bedriver t ex en religiös förening en bokhandel med i stort sett samma sortiment som det gängse i branschen, skall inkomsterna beskattas på vanligt sätt. Är det enda syftet med den kommersiella verksamheten att finansiera det ideella arbetet, är kravet på naturlig anknytning inte uppfyllt.

Till verksamhet som av hävd utnyttjats för att finansiera ideellt arbete räknas bl a anordnande av lotterier, basarer, loppmarknader samt försäljnings- och insamlingskampanjer – i den mån inkomsten över huvud taget är skattepliktig enligt kommunalskattelagen. Som finansieringskälla av traditionellt slag skall också anses inkomst som en förening får genom att upplåta reklamutrymme i programblad m m.

Det kan inträffa att en förening bedriver rörelse vars inkomster till en del är av skattepliktig natur och till en del av sådant slag att skattefrihet kan komma i fråga. Likaså kan det förekomma att en fastighet delvis används i den ideella verksamheten och delvis för annat ändamål. För dessa fall skall enligt departementschefen förvärvskällans huvudsakliga inriktning vara avgörande för bedömningen av om inkomsten i sin helhet skall vara skattefri. Hänför sig t ex rörelseinkomsten huvudsakligen till överskott genom anordnande av lotterier skall den omständigheten, att även viss försäljningsverksamhet ingått i förvärvskällan, inte hindra skattefrihet för all inkomst. Om en fastighet till huvudsaklig del används i den ideella verksamheten, skall föreningen likaledes inte vara skattskyldig för någon del av inkomsten. Ingår flera fastigheter i förvärvskällan, skall det avgörande vara om en totalbedömning ger vid handen att fastigheterna huvudsakligen använts för det ideella ändamålet. Någon proportionering av förvärvskällans inkomster på en skattepliktig och en skattefri del skall således aldrig förekomma.

De nya reglerna för beskattning av ideeella föreningars fastighets- och rörelseinkomster torde i de allra flesta fall vara förmånligare än nuvarande regler. Nackdelar kan uppkomma endast i undantagsfall. Den utökade

möjligheten till skattefrihet för rörelseinkomst kan t ex i en speciell situation medföra högre skatt än f n, nämligen om en allmännyttig förening dels har en skattepliktig rörelse eller fastighet som går med vinst, dels en skattefri rörelse eller fastighet som går med förlust. Med tillämpning av nuvarande regler är båda rörelserna skattepliktiga, varför föreningen f n kan kvitta underskottet mot överskottet. Eftersom underskott av skattefri verksamhet inte kan dras av från överskott av skattepliktig verksamhet, kommer föreningen enligt de nya reglerna att beskattas för hela överskottet i den sistnämnda verksamheten. Skatteskärpningssituationer kan dock enligt departementschefen väntas bli mycket sällsynta. För att ytterligare minska risken för att någon enstaka ideell förening kommer att träffas av högre skatt har man infört ett grundavdrag om 2 000 kronor vid såväl den kommunala som den statliga taxeringen i fråga om inkomst av jordbruksfastighet, annan fastighet eller rörelse (48 § 1 mom kommunalskattelagen, 8 § lagen om statlig inkomstskatt).

Garantibelopp skall inte beräknas för fastighet, som ägs av ideell förening, om föreningen jämlikt punkt 4 av anvisningarna till 54 § kommunalskattelagen är frikallad från skattskyldighet för inkomst av den förvärvskälla vari fastigheten ingår (47 § kommunalskattelagen). Ideell förening kan således undgå att beskattas för garantibelopp även om fastigheten är skattepliktig vid fastighetstaxeringen.

Detta innebär att fastigheter, som tillhör en allmännyttig ideell förening, skattemässigt alltid kommer att behandlas på enhetligt sätt om de ingår i en och samma förvärvskälla. Äger en ideell förening en fastighet som delvis använts i det ideella arbetet och delvis hyrs ut för annat ändamål, blir föreningen befriad från skatt för all fastighetsinkomst och hela garantibeloppet såvida fastigheten är avsedd huvudsakligen för den ideella verksamheten. I annat fall skall föreningen beskattas för all inkomst och hela garantibeloppet. Den bedömning av fastigheten som skett vid fastighetstaxeringen kommer inte att ha någon betydelse för beskattning av garantibelopp och löpande inkomst.

1.2 *Stiftelser*

Den nya lagstiftningen om beskattning av ideella föreningar gäller inte för stiftelser som förvaltas av ideella föreningar. Stiftelseutredningen (Ju 1975:01) genomför f n en kartläggning av stiftelsebeståndet och kommer därefter att pröva grundläggande frågor om stiftelsernas ställning i civilrättsligt hänseende. Vidare skall företagsskatteberedningen (Fi 1970:77) enligt sina direktiv pröva vissa spörsmål rörande beskattningen av stiftelser. I proposition 1976/77:135 uttalade departementschefen att det i detta läge var uteslutet att göra några mer omfattande ingrepp i reglerna för beskattning av stiftelser. Enligt departementschefen kunde det visserligen bero på tillfälligheter om skänkta eller testamenterade medel uppgått i en förenings egen förmögenhet eller om föreningen behandlat de mottagna medlen som en från föreningens förmögenhet fristående stiftelse. Vidare kunde det framstå som stötande att avkastningen av den mottagna egendomen skall träffas av beskattning i stiftelsefallet men inte om egendomen tillgodoförts föreningens egen förmögenhet. Enligt departementschefen

hade det emellertid visat sig svårt att finna en lösning som leder till skattemässig likabehandling av de båda fallen. Problemet var bl a att ange en klar gräns mellan stiftelser, som skall beskattas som ideella föreningar, och andra stiftelser. Denna gränsdragningsfråga kunde enligt departementschefen knappast lösas så länge det råder osäkerhet om innebörden av vissa fundamentala begrepp inom stiftelserätten. Departementschefen förklarade emellertid att han avsåg att återkomma till stiftelsebeskattningen när pågående utredningsarbete hade avslutats.

Enligt de oförändrade skattereglerna för stiftelser delas dessa i fråga om kommunal inkomstskatt upp i två kategorier, nämligen dels s k kvalificerat allmännyttiga stiftelser och dels övriga stiftelser.

Med kvalificerat allmännyttiga stiftelser avses bl a stiftelser som har till huvudsakligt ändamål att – utan begränsning till bestämda personer – främja vård och uppfostran av barn eller lämna understöd för beredande av undervisning eller utbildning eller utöva hjälpverksamhet bland behövande. Sådana stiftelser är skattskyldiga endast för inkomst av fastighet och rörelse.

Övriga här aktuella stiftelser är däremot oinskränkt skattskyldiga.

2 Kommunal inkomstskatt

2.1 *Nuläget*

2.1.1 Centrala organ

Enligt 53 § 1 mom kommunalskattelagen är vissa rättssubjekt inte skattskyldiga. När skatteplikt föreligger gäller den inte för all inkomst utan endast för inkomst av särskilt angivna förvärvskällor.

Staten är i viss utsträckning skyldig att betala kommunalskatt. Skatteplikt föreligger bl a för inkomst av jordbruksfastighet och av sådan rörelse som inte avser att tillgodose statens egna behov.

Frågan i vad mån *svenska kyrkans centralorgan* skall avses ha samma skatterättsliga ställning som staten kan inte besvaras entydigt. Det brukar i allmänhet anses att kyrkofonden är att bedöma efter samma regler som gäller för staten, eftersom kyrkofonden har inrättats av staten och utgör en av kammarkollegiet förvaltad fond, avsedd för kyrkligt ändamål. Svenska kyrkans diakoninämnd torde vara att hänföra under samma statliga kategori eftersom nämnden är ett organ inrättat av statsmakterna. Frågan huruvida svenska kyrkans centralråd, missionsstyrelse och styrelsen för svenska kyrkan i utlandet vid tillämpningen av kommunalskattelagen är underkastade de bestämmelser som gäller för staten får här lämnas öppen. Av förarbetena till 1951 års ändringar i kommunalskattelagen synes i varje fall framgå, att man inte avsett att svenska kyrkan skulle i beskattningshänseende komma i en sämre ställning än andra trossamfund.

Samarbetsorgan inom ett och samma trossamfund har samma rätt till skattebefrielse som samfundet självt. Däremot har samarbetsorgan som verkar ekumeniskt mellan olika samfund i en del fall inte jämställts med trossamfund i beskattningshänseende.

2.1.2 Regionala organ

Domkapitel, stiftsnämnd och andra regionala organ inom svenska kyrkan, vilka är inrättade av statsmakterna, bör skattemässigt vara att bedöma efter samma regler som gäller för staten.

Domkyrkor inryms däremot i den begränsade skattskyldighet som stadgas för "kyrkor". Detta innebär att domkyrka i dess egenskap av ägare till viss för svenska kyrkans verksamhet avsedd egendom erlägger kommunal inkomstskatt endast för inkomst av fastighet och av rörelse. Därmed är således domkyrkor helt befriade från skattskyldighet för inkomst av kapital och realisationsvinst.

2.1.3 Lokala organ

Kommuner och andra menigheter erlägger kommunal inkomstskatt endast för inkomst av fastighet och av rörelse. Församlingarna inom svenska kyrkan är således helt frikallade från skattskyldighet för inkomst av kapital och realisationsvinst.

Samma regler om skattskyldighet gäller för lokala kyrkor i deras egenskap av ägare till viss för svenska kyrkans verksamhet avsedd egendom. De gäller också för andra trossamfund än svenska kyrkan om de utövar kyrklig verksamhet, sjukvårdsinrättningar vilkas verksamhet ej bedrivs i vinstsyfte och stiftelser som har till huvudsakligt ändamål att främja vissa i lagen särskilt angivna allmännyttiga ändamål. Stiftelsens ändamål skall vara att främja vård och uppfostran av barn eller lämna understöd för beredande av undervisning och utbildning eller utöva hjälpverksamhet bland behövande eller främja vetenskaplig forskning. Samma regler gäller för sådana föreningar som – utan att i sin verksamhet tillgodose medlemmarnas ekonomiska intressen – huvudsakligen verkar för ändamål av samma art som de nämnda stiftelserna (53 § 1 mom e/ kommunalskattelagen). För de nya reglerna om beskattning av ideella föreningar lämnas redogörelse i avsnitt 2.2 och 1.1.

I fråga om donationsfonder har uttalanden gjorts i förarbetena till 1951 års lagstiftning. Om till ett rättssubjekt, som självt vore berättigat att komma i åtnjutande av skattefrihet, donerats en fond, vilken tillgodosåg samma ändamål som detta rättssubjekt eller till vilken fonds avkastning rättssubjektet hade fri dispositionsrätt, medgavs skattefrihet för fonden. I andra fall borde skattefrihet för fonden ej ifrågakomma. Samma principer tillämpas i fråga om kommunala donationsfonder, d v s kapital som enligt bestämmelse i gåvobrev eller testamente överlämnats t ex till församling inom svenska kyrkan. Rättsläget kan därför i korthet anges sålunda. De för församling gällande reglerna om skattskyldighet tillämpas i fråga om fond som skall tillgodose ändamål vilket faller inom församlings kompetens enligt lagen om församlingsstyrelse. Däremot föreligger skattskyldighet för kapitalinkomst av annan fond, om fonden inte huvudsakligen tillgodoser allmännyttigt ändamål, d v s i detta fall hjälpverksamhet bland behövande.

2.1.4 Skatteobjekten

Den skattskyldighet för inkomst av fastighet, som enligt vad nu sagts åvilar bl a församlingar, inskränks av att vissa fastigheter är undantagna från skatteplikt enligt 5 § kommunalskattelagen. Detta gäller bl a statens samt kommuns eller annan menighets byggnader för allmän styrelse eller förvaltning ävensom för religionsvård eller undervisning. Från skatteplikt har också undantagits byggnader tillhöriga kyrkor och trossamfund samt sådana stiftelser och föreningar som avses i 53 § 1 mom e/ kommunalskattelagen om byggnaderna är avsedda för nämnda institutioners verksamhet såsom sådana. Vidare har från skatteplikt undantagits bl a sådana sammanslutningar eller enskilda tillhöriga kyrkobyggnader och bönehus vari offentlig gudstjänst förrättas. Undantagna från skatteplikt är också begravningsplatser samt prästgård som avses i lagen (1970:939) om förvaltning av kyrklig jord. Bostäder för klockare och organister torde däremot vara skattepliktiga.

Om fastighet även används för industriellt eller därmed jämförligt ändamål eller mot ersättning upplåts åt annan till begagnande, föreligger skatteplikt för däremot svarande del av fastighetens värde. För att skattefrihet helt eller delvis skall åtnjutas krävs att byggnaden i väsentlig utsträckning nyttjas för ändamål som föranleder skattefrihet. Nyssnämnda föreskrift om skatteplikt för del av fastighetens värde avser närmast det fall att fastigheten delvis utarrenderas eller uthyrs. Sådana upplåtelser föranleder emellertid skatteplikt endast om de äger rum mera regelmässigt. Om ett missionshus eller ett församlingshus tillfälligtvis uthyrs till biografföreställning, samkväm e d, är detta ej tillräcklig anledning att anse skatteplikt föreligga. Inte heller föreligger skatteplikt om uthyrning sker på sådana villkor, att betalningen i stort sett innefattar endast ersättning för de med begagnandet av lokalen förenade kostnaderna för uppvärmning, belysning m m men inte inbegriper någon ersättning för själva begagnandet av lokalen.

Den kommunala inkomstskatten beräknas på grundval av dels inkomst, dels garantibelopp för fastighet. Garantibeloppet beräknas till två procent av taxeringsvärdet. I den mån fastighet är undantagen från skatteplikt fastställs inte något garantibelopp. Ägare av fastighet som är undantagen från skatteplikt är frikallad från skattskyldighet för inkomst av fastigheten genom dennas begagnande för de ändamål som föranleder undantaget från skatteplikt.

2.2 *Framtida läge*

2.2.1 Centrala, regionala och lokala organ

Svenska kyrkan som helhet kommer skattemässigt att behandlas som en ideell förening. Stiften och församlingarna kommer var för sig att behandlas på samma sätt. Konsekvenserna av den nya föreningsskattelagstiftningen blir att alla dessa rättssubjekt liksom hittills är skattskyldiga för endast inkomst av fastighet (inklusive garantibelopp) och rörelse. De går således fria från beskattning av bl a inkomst av kapital och realisationsvinster.

2.2.2 Stiftelser

Stiftelserna för den specialreglerade kyrkliga egendomen faller inte in under skattelindringsbestämmelser för ideella föreningar. Dessa stiftelser kommer således att bli oinskränkt skattskyldiga till kommunal inkomstskatt. Övergången till förvaltning i stiftelseform skulle därmed innebära avsevärda skatteskärpningar för församlingarna. För undvikande av sådana konsekvenser krävs lagändring av innebörd att dessa stiftelser uttryckligen i beskattningshänseende jämställs med de allmännyttiga ideella föreningarna.

3 Statlig inkomstskatt

3.1 *Nuläget*

Enligt 7 § lagen om statlig inkomstskatt är bl a staten samt kommuner och andra menigheter frikallade från skattskyldighet för all inkomst. Både centrala, regionala och lokala organ inom svenska kyrkan är således helt befriade från statlig inkomstskatt.

De rättssubjekt som anges i 53 § 1 mom e/ kommunalskattelagen – d v s "kyrkor" samt vissa trossamfund, stiftelser m fl – är frikallade från skattskyldighet för sådan inkomst som ej härflutit av rörelse. Om något annat rättssubjekt än de nu nämnda är ägare till en fastighet, som enligt förutnämnda bestämmelser i 5 § 1 mom kommunalskattelagen är undantagen från skatteplikt, är det frikallat från skattskyldighet för inkomst av fastigheten genom dennas begagnande för ändamål som föranleder undantaget från skatteplikt.

3.2 *Framtida läge*

Enligt de tidigare angivna nya reglerna för beskattning av ideella föreningar skall trossamfund frikallas från statlig inkomstskatt för all inkomst utom sådan inkomst av rörelse för vilken föreningen inte är frikallad från skattskyldighet till kommunal inkomstskatt (7 § lagen om statlig inkomstskatt).

En kvalificerat allmännyttig ideell förening, som innehar en jordbruksfastighet eller en hyresfastighet som kapitalplaceringsobjekt, skall f n beskattas för fastighetsinkomsten inklusive garantibelopp vid taxeringen till kommunal inkomstskatt. Vid den statliga taxeringen är inkomsten däremot skattefri. Rörelseinkomster föranleder f n alltid skattskyldighet vid båda taxeringarna. Denna skillnad mellan rörelseinkomster och fastighetsinkomster har avsiktligt bibehållits när man 1977 införde de nya reglerna om beskattning av ideella föreningar. Konsekvenserna av kyrkans ändrade ställning är således att de nuvarande kyrkliga organen blir skattskyldiga för rörelse.

De kommande stiftelserna för egendomsförvaltning kommer att med tillämpning av nuvarande regler bli oinskränkt skattskyldiga till statlig inkomstskatt. För undvikande av en sådan avsevärd försämring för kyr-

kan ur skattesynpunkt erfordras lagändring av innebörd att dessa stiftelser uttryckligen i beskattningshänseende jämställs med de allmännyttiga ideella föreningarna.

4 Statlig förmögenhetsskatt

4.1 *Nuläget*

Kommunerna nämns inte bland de rättssubjekt som enligt lagen om statlig förmögenhetsskatt är skyldiga att erlägga skatt för förmögenhet. Församlingarna inom svenska kyrkan är således inte skyldiga att erlägga sådan skatt. Även statliga organ är helt fria från förmögenhetsskatt.

4.2 *Framtida läge*

Skattskyldighet för förmögenhet föreligger för ideella föreningar och för andra stiftelser än familjestiftelser. Skattskyldigheten gäller dock endast om och i den mån de är skyldiga att erlägga skatt för inkomst.

Ideell förening beskattas för sin förmögenhet därför att medlemmarna inte äger någon andel i föreningens förmögenhet. Detta gäller även religiösa samfund. Skattskyldighet föreligger endast för tillgångar, för vilkas avkastning skattskyldighet till statlig inkomstskatt föreligger. Om exempelvis ett trossamfund, som enligt vad förut sagts är skattskyldigt endast för inkomst av rörelse, äger egendom dels för fullföljande av sin religiösa verksamhet, dels för drivande av rörelse (t ex ett bokförlag), skall alltså endast den egendom, som används i rörelsen, upptas såsom förmögenhetstillgång.

För de nya stiftelserna för egendomsförvaltning kommer att föreligga skyldighet att erlägga förmögenhetsskatt, eftersom de i inkomstskattehänseende inte fått samma förmånsbehandling som de ideella föreningarna. För att undvika en sådan konsekvens krävs att stiftelserna uttryckligen i beskattningshänseende jämställs med de allmännyttiga ideella föreningarna.

5 Övriga skatter

5.1 *Arvs- och gåvobeskattningen*

Arvsskatten har enligt 1941 års lag om arvsskatt och gåvoskatt (arvsskattelagen) formen av en arvslottsskatt, utgående på arvingars och testamentstagares särskilda lotter i dödsboet. Den som förvärvar egendomen, d v s arvinge, testamentstagare och gåvotagare, är i princip skattskyldig för såväl arvsskatt som gåvoskatt.

Arvsskatten och gåvoskatten kan sägas vara dubbelt progressiva, nämligen dels i förhållande till lottens storlek, dels ock i förhållande till bl a avtagande släktskap. I enlighet härmed fördelas de skattskyldiga fr o m år 1971 (prop 1970:71, BeU 41) på tre klasser, envar med en progressiv

skatteskala (28§). Av skatteskalorna är skalan i klass I den lägsta och skalan i klass II den högsta. Som exempel kan nämnas att skatten på en lott om 50000 kr är 3750 kr i klass I, 11200 kr i klass II och 10800 kr i klass III.

Till klass I hänförs make, barn, avkomling till barn, make till barn och efterlevande make till avlidet barn. Med barn avses här även styvbarn, fosterbarn och adoptivbarn. Till klass II hänförs numera annan arvinge eller testamentstagare än sådan som avses i klass I eller III. Till klass III hänförs vissa juridiska personer som närmare anges i det följande.

5.1.1 Nuläget

Vissa juridiska personer är befriade från såväl arvsskatt som gåvoskatt (3§). Dessa rättssubjekt är staten samt tre grupper av stiftelser eller sammanslutningar, vilka fullföljer vissa angivna ändamål. Det gäller bl a stiftelse eller sammanslutning med huvudsakligt ändamål att främja barns eller ungdoms vård och fostran eller utbildning eller att främja vård av behövande ålderstigna, sjuka eller lytta. Vidare gäller skattefrihet för akademi och sådan stiftelse eller sammanslutning, som har till huvudsakligt ändamål att främja vetenskaplig undervisning eller forskning. Skattebefrielse enligt dessa bestämmelser tillkommer icke sammanslutning som har till syfte att i sin verksamhet tillgodose medlemmarnas ekonomiska intressen och ej heller utländsk akademi, stiftelse eller sammanslutning. Inte heller föreligger skattefrihet för stiftelse med ändamål att tillgodose medlemmar av vissa släkter.

Begreppet staten anses omfatta även statsinstitutioner av olika slag, oavsett om dessa uppfyller ändamål som i och för sig skulle ha föranlett skattefrihet. Frågan om svenska kyrkan när det gäller arvsbeskattningen skall anses som ett statsorgan och således vara fri från arvsskatt har varit föremål för delade meningar. Det anses att svenska kyrkan i detta sammanhang skall betraktas som statsorgan. Högsta domstolen har funnit att svenska kyrkans centralråd, missionsstyrelse och sjömansvårdsstyrelse i så väsentlig grad har karaktär av organ för staten att dessa organ äger åtnjuta den skattebefrielse enligt 3§ arvsskattelagen som tillkommer staten (NJA 1967 s 215).

Församlingarna inom svenska kyrkan är, lika litet som andra kommuner, fria från arvsskatt. Ej heller de fria trossamfunden åtnjuter befrielse från arvsskatt. Medel som tillfaller sammanslutning, vilken ej i och för sig är fri från arvsskatt, kan emellertid bli skattefria om de genom föreskrift i testamente bestämts för ändamål, som angivits i förutnämnda bestämmelser om skattebefrielse, och garanti skapats för att medlen kommer att användas för sådant ändamål. I praxis har sålunda skattefrihet ansetts föreligga t ex för fond som skulle förvaltas av kyrkoråd i församling inom svenska kyrkan och användas för hjälp åt sjuka och klena personer, vilka ej fick kommunalt understöd (NJA 1945 s 58). Praxis under senare år synes ha gått mot en liberalisering. Skattefrihet har således ansetts föreligga för medel som testamenterats till en församlings diakoniråds verksamhet, när rådets huvudsakliga ändamål var att främja vård av behövande ålderstigna, sjuka eller på annat sätt nödställda.[2]

[2] NJA 1968 s 495. Jfr 1969 s 141, 1970 s 91 och 500, 1975 s 607.

Arvsskatt utgår enligt klass III för testamentslott som tillfaller kyrka eller kommun eller stiftelse med huvudsakligt syfte att främja religiösa, välgörande, sociala, politiska, konstnärliga, idrottsliga eller andra därmed jämförliga kulturella eller eljest allmännyttiga ändamål.

Församling inom svenska kyrkan är i sin egenskap av kommun att hänföra till skatteklass III. Även de fria trossamfunden är att hänföra till klass III, oavsett huruvida sådant samfund kan klassificeras såsom kyrka eller såsom sammanslutning som huvudsakligen fullföljer religiösa ändamål.

Skatt enligt klass III utgår endast på testamentslotter. Samtliga de rättssubjekt, som har att erlägga arvsskatt enligt denna skatteklass, är därför helt befriade från gåvoskatt (38 §).

Skatt utgår endast om lottens värde överstiger visst belopp. Det tidigare skattefria bottenbeloppet har omvandlats till ett grundavdrag som för testamentslott i klass II och III är 3 000 kr samt för gåva 2 000 kr (28 och 39 §).

Att allmännyttiga institutioner befriats från gåvoskatt har närmast föranletts därav, att benägenheten att genom gåvor understödja sådana institutioner kunde befaras komma att minskas, om en del av gåvan tas i anspråk för betalning av gåvoskatt. I det kommittébetänkande, som legat till grund för gällande arvsskattelag, uttalades att nämnda skäl inte kunde med tillnärmelsevis samma styrka göra sig gällande i fråga om förvärv genom testamente (SOU 1939:18 s 121). Kommittén framhöll, att i och med arvfallet inträder nödtvunget en äganderättsövergång och att arvlåtaren har att räkna med att kvarlåtenskapen därvid i sin helhet blir föremål för arvsbeskattning. Även om arvlåtaren underlåter att fullfölja ett tilltänkt testamentariskt förordnande, drabbas nämligen egendomen i hans arvingars hand av arvsskatt.

5.1.2 Framtida läge

Vid olika tillfällen har i riksdagen väckts motioner om att sådana stiftelser och sammanslutningar, som enligt 38 § arvsskattelagen är befriade från gåvoskatt, skall befrias även från arvsskatt.[3] Å andra sidan föreslog kapitalskatteberedningen år 1969 en begränsning av skattefriheten. I prop. 1970:71 uttalade sig dock departementschefen för oförändrade regler. Kapitalskatteberedningen avstod därför från att i sitt slutbetänkande år 1971 lägga fram nya förslag på detta område. Beredningen om stat och kyrka förutsatte i sitt slutbetänkande år 1972 att föreningsskatteutredningen skulle få i uppdrag att överväga denna likformighetsfråga, men utredningen tog inte upp arvsskattefrågan i sitt slutbetänkande år 1975.

Vid 1975/76 års riksmöte behandlades frågan om arvsskattefrihet för församlingarna och de fria trossamfunden och deras lokalorganisationer. Skatteutskottet (SkU 1975/76:52) avstyrkte därvid motioner om sådan skattefrihet med motiveringen bl a att man utgick från att regeringen skulle ta ställning till arvsskattefrågan innan propositionen beträffande beskattning av ideella föreningar lades fram. Med anledning härav uppdrog regeringen i april 1977 i tilläggsdirektiv till utredningen om avdrag för

[3] Jfr SOU 1969:54, prop. 1970:71, BeU 1970:41, SkU 1971:23, SOU 1971:46, SOU 1972:36.

gåvor att lägga fram förslag till arvsskattebefrielse för de berörda kategorierna.

Utredningen om avdrag för gåvor har i ett den 23 maj 1977 avgivet betänkande (DsB 1977:2 s 80–83) föreslagit arvsskattebefrielse för den grupp av religiösa organisationer som omfattas av utredningens förslag angående avdragsrätten för gåvor. Enligt förslaget skall arvsskattebefrielsen gälla trossamfund och församling som regelbundet anordnar offentlig gudstjänst, samarbetsorgan för sådana juridiska personer samt stiftelse och sammanslutning som är anknuten till sådant trossamfund eller sådan församling och vars verksamhet kan anses utgöra ett led i samfundets eller församlingens verksamhet. Förslaget innefattar således även lokal- och domkyrkor som hör till svenska kyrkan. Begreppet trossamfund föreslås därmed få en snävare innebörd i arvsskattelagen (3 §) än i kommunalskattelagen. De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 1978.

I fråga om gåvoskatt förutsätts ett bibehållande av den skattefrihet som redan nu gäller för stiftelser och sammanslutningar med huvudsakligt syfte att främja religiösa ändamål (38 § arvsskattelagen).

Om den aviserade arvsskattefriheten genomförs kommer svenska kyrkan att i sin ändrade form vara fri från såväl arvsskatt som gåvoskatt. Skulle reformen däremot inte genomföras kommer församlingarna att liksom nu vara arvsskattepliktiga. För de centrala och lokala organen, som i dag är befriade från arvsskatt, uppkommer under samma förutsättning skattskyldighet.

5.2 *Stämpelskatt*

5.2.1 Nuläget

Skyldighet att erlägga stämpelskatt, s k lagfartsstämpel, föreligger endast beträffande vissa förvärv av fast egendom eller tomträtt, nämligen köp, byte, tillskott till bolag eller förening, utdelning eller skifte från bolag eller förening, fusion av aktiebolag eller expropriation eller annan inlösen på grund av stadgande om rätt eller skyldighet att lösa fast egendom. Eftersom uppräkningen är uttömmande innebär detta att lagfartsstämpel aldrig utgår vid gåva.

Undantag från skatteplikten gäller vid kommuns och annan menighets förvärv av mark, som skall användas för allmänna platser, eller av begravningsplatser och byggnader för allmän styrelse eller förvaltning och för kulturvård, barnavård, religionsvård eller undervisning. Skatteplikt föreligger däremot för värdet av den del som används för industriellt eller därmed jämförligt ändamål eller mot vederlag upplåtes åt annan till begagnande. För att skattefrihet helt eller delvis skall åtnjutas krävs att byggnaden i väsentlig utsträckning nyttjas för ändamål som föranleder skattefrihet från kommunalskatt. Upplåtelser föranleder skatteplikt endast om de äger rum mera regelmässigt. Tillfällig uthyrning av församlingshus till biografföreställning föranleder således inte skatteplikt. Som tidigare påpekats föreligger inte heller skatteplikt om ersättningen är så liten att den inte överstiger de direkta kostnaderna för lokalen.

För juridiska personer utgår i princip s k dubbel lagfartsstämpel, d v s 2% av fastighetens värde. I vissa undantagsfall utgår dock skatten för juridiska personer med endast 1%.

De kyrkliga centralorganen får anses åtnjuta den skattefrihet som stadgas för staten. Detsamma gäller stiftsorgan som kan anses vara statliga. Domkyrkor torde däremot i detta sammanhang vara skattskyldiga, t ex vid förvärv av en jordbruksfastighet.

Församlingarna i svenska kyrkan är, i enlighet med vad ovan sagts om menigheter, befriade från skatt vid förvärv av vissa slag av fastigheter, nämligen i praktiken för begravningsplats, kyrka och församlingshus. Om en församling i dag däremot köper en fastighet i rent kapitalplaceringssyfte, utgår lagfartsstämpel.

5.2.2 Framtida läge

Våren 1977 har regeringen tillsatt en särskild utredning för översyn av reglerna om stämpelskatt. Enligt direktiven (Dir 1977:55) har undantagen från lagfartsstämpel tilldragit sig viss uppmärksamhet. Reglerna om undantag – särskilt för kommunala förvärv – bör ses över i syfte att om möjligt inrymma de fall som f n dispensvägen medges befrielse. Bestämmelserna om återvinning av skatt bör enligt direktiven granskas på motsvarande sätt.

För de organ inom svenska kyrkan, som hittills haft statlig status, inträder skyldighet att erlägga lagfartsstämpel vid köp och övriga skattepliktiga fång.

Församlingarna inom svenska kyrkan mister sin egenskap av menighet och blir därmed skyldiga att betala lagfartsstämpel vid förvärv av mark för kyrkor och församlingshus. Även vid själva övergången från menighetsform till form av ideell förening föreligger skatteplikt, eftersom det finns en generell bestämmelse om skatteplikt för tillskott till förening. För att undvika en sådan konsekvens behövs särskilt beslut om skattebefrielse. Sådana beslut kan visserligen meddelas i dispensform av regeringen enligt 56§ stämpelskattelagen, men med hänsyn till det stora antalet församlingar och överlåtelser över hela landet synes det lämpligare att en särskild författning om skattefrihet beslutas av riksdagen.

Lagfartsstämpeln är slutligen av stort intresse med hänsyn till att en stor del av den kyrkliga egendomen avses överföras till särskilda stiftelser. Eftersom det inte finns någon skatteplikt stadgad vid tillskott vid bildande av stiftelse utgår ingen lagfartsstämpel vid detta överföringstillfälle. Inte heller vid senare tillskott till en redan färdigbildad stiftelse utgår lagfartsstämpel. Om en stiftelse däremot förvärvar en fastighet genom köp (i stället för tillskott) föreligger skatteplikt. Eftersom tillskottsformen vid bildandet av stiftelserna får anses mest naturlig, erfordras således inte något särskilt beslut av statsmakterna om skattebefrielse för de nya stiftelserna.

Bilaga 8:1 Beskattningsregler för svenska kyrkan

Skatteslag	Läget 1 januari 1978			Framtida läge	
	central organ (=staten)	stift domkapitel (=staten)	församling (=kommun)	central-organ stift församling (=ideell förening)	nya stiftelser för egendomsförvaltning[a]
Kommunal inkomstskatt[b]					
Inkomst av fastighet	Ja, delvis	Ja, delvis	Ja, delvis	Ja, delvis	Ja
Garantibelopp (fastighet)	Ja, delvis	Ja, delvis	Ja, delvis	Ja, delvis	Ja
Inkomst av rörelse	Ja, delvis	Ja, delvis	Ja, delvis	Ja, delvis	Ja
Inkomst av kapital	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja
Annan inkomst (t ex realisationsvinst)	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja
Statlig inkomstskatt					
Inkomst av fastighet	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja
Inkomst av rörelse	Nej	Nej	Nej	Ja, delvis	Ja
Inkomst av kapital	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja
Annan inkomst	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja
Förmögenhetsskatt	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja
Övriga skatter					
Arvsskatt	Nej	Nej	Ja, delvis	Nej[c]	Nej[c]
Gåvoskatt	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Stämpelskatt (lagfartsstämpel)	Nej	Nej	Ja, delvis	Ja[d]	Ja, delvis[e]

[a] De nya reglerna om ideella föreningar gäller inte dessa stiftelser.
[b] Nej = skattefrihet. Ja = skatteplikt.
[c] Förutsätter att den föreslagna arvsskattefriheten genomförs (DsB 1977:2).
[d] Skatteplikten gäller även vid tillskott till förening.
[e] Skattefrihet vid tillskott till stiftelse; däremot skatteplikt om stiftelsen köper fastighet.

Bilaga 9 Folkbokföring

Av kanslirådet *Göran Sellvall*

Organisation för folkbokföringen efter ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan

Denna promemoria avser att belysa hur den civila, lokala, löpande folkbokföringen i princip bör anordnas om relationerna mellan staten och kyrkan ändras. Ett detaljerat förslag om innehållet i en sådan folkbokföring och formerna för övergången till denna torde få utarbetas i särskild ordning efter det att ett slutligt förslag om de framtida relationerna mellan staten och kyrkan föreligger.

1 Nuvarande ordning

Folkbokföringen i Sverige regleras genom bestämmelserna i folkbokföringsförordningen (1967:198) och i folkbokföringskungörelsen (1967:495). Den sker i två former, dels såsom fortlöpande kyrkobokföring i kyrkoböcker och andra register för varje församling av svenska kyrkan, dels såsom årlig mantalsskrivning i mantalslängder församlingsvis för varje kommun. Kyrkobokföringen är den primära formen av folkbokföringen. Kyrkobokföringen ombesörjs av pastorsämbetena i de olika församlingarna och mantalsskrivningen av de lokala skattemyndigheterna i resp fögderier. I Stockholm och Göteborg sker dock även kyrkobokföringen hos den lokala skattemyndigheten. Inom de olika stiften har domkapitlen – med biträde av de särskilt förordnade kyrkobokföringsinspektörerna – tillsyn över pastorsämbetenas befattning med kyrkobokföringen. Vid sidan av domkapitlen är länsstyrelserna regionala folkbokföringsmyndigheter. Över den kyrkobokförda befolkningen i länet förs hos länsstyrelserna register på magnetband på vilka de för folkbokföringen nödvändiga uppgifterna lagras. Uppgifterna aktualiseras med jämna mellanrum, i stora delar varje vecka. Ändringarna sker på grundval av uppgifter från pastorsämbeten och lokala skattemyndigheter. Länsstyrelserna är inte bara registermyndigheter utan även genom de till länsstyrelserna knutna länsskatterätterna besvärsorgan i folkbokföringsärenden.

Den centrala folkbokföringsmyndigheten i landet är riksskatteverket, som övar tillsyn över hela folkbokföringsväsendet och handlägger vissa centrala uppgifter.

2 Tidigare utredningsförslag

Genom att 1958 års utredning kyrka–stat inte tog upp frågan om till vilken statlig eller kommunal myndighet en eventuell överföring av kyrkans arbetsuppgifter inom folkbokföringen borde ske och vilka konsekvenser detta skulle få i kostnadshänseende uppdrog regeringen år 1967 åt centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden (CFU) att utreda dessa frågor. I sitt arbete inriktade sig CFU på att undersöka förutsättningarna för och konsekvenserna av ett överförande av pastorsämbetenas folkbokföringsuppgifter till ett borgerligt organ. CFU – som utgick från den rådande relationen mellan stat och kyrka – tog inte ställning i frågan *om* ett sådant överförande borde komma till stånd eller ej, men tog fram en rad argument för och emot. CFU ansåg emellertid – i likhet med 1958 års utredning kyrka–stat – att ett bibehållande av folkbokföringsuppgifterna hos pastorsämbetena snarast berodde på om praktiska skäl talade för detta. I betänkandet Folkbokföringsorganisationen m m (SOU 1970:70) redovisade nämnden såsom ett alternativ till gällande ordning en enligt nämndens mening från teknisk och organisatorisk synpunkt godtagbar modell som innebar att pastorsämbetenas nuvarande folkbokföringsuppgifter fördes över till borgerlig myndighet – varvid CFU förordade de lokala skattemyndigheterna – under det att pastorsämbetena utförde en begränsad personregistrering (församlingsregistrering). Nämnden beräknade att modellen skulle innebära en kostnadsökning för staten om ca 35 milj kr och en besparing för pastoraten om ca 20 milj kr i 1968 års kostnadsläge.

1968 års beredning om stat och kyrka föreslog i sitt slutbetänkande Samhälle och trossamfund (SOU 1972:36) att den lokala folkbokföringen skulle föras över till ett borgerligt organ. Som skäl för detta anfördes bl a att folkbokföringen är en allmänt samhällelig uppgift som från principiella synpunkter bör handhas av det allmännas organ. Däremot tog beredningen inte ställning till vilket borgerligt organ som skulle komma i fråga. Beredningens förslag hade utformats mot bakgrund av CFU:s nämnda utredning. Också remissförfarandet av beredningsförslaget samordnades i viss utsträckning med remissförfarandet av CFU:s utredningsmaterial. Remissförfarandet gav vid handen att en bred opinion stödde förslaget från beredningen om den lokala folkbokföringens överförande till borgerligt organ. De som var kritiska mot förslaget – väsentligen instanser med anknytning till svenska kyrkan – bestred dock inte att folkbokföringen som sådan fick betraktas som en borgerlig uppgift.

De som yttrade sig över CFU:s betänkande tog i regel inte ställning för eller emot ett överförande av den lokala folkbokföringen till borgerlig myndighet. Det stora flertalet av remissinstanserna förordade – eller lämnade utan erinran – CFU:s bedömning att en eventuell sådan överföring borde ske till de lokala skattemyndigheterna.

3 Utgångspunkter

Väsentliga delar av folkbokföringen utövas f n av svenska kyrkans organ. Detta gäller i synnerhet kyrkobokföringen. Om svenska kyrkans särskilda

anknytning till staten upphör måste den lokala, löpande folkbokföringen ordnas på annat sätt.

Av historiska och traditionella skäl har den lokala folkbokföringen skötts av befattningshavare inom svenska kyrkan. Promemorian utgår emellertid från att det inte blir aktuellt med en lösning som innebär att pastorsämbetena inom svenska kyrkan fortfar att sköta den löpande folkbokföringen på uppdrag av borgerlig myndighet.

Vid en överföring av den nuvarande kyrkobokföringen till borgerligt organ får bedömas om befintliga enheter och organ lämpligen kan överta dessa uppgifter eller om särskilda folkbokföringsområden med egna organ skall tillskapas för ändamålet. Under alla förhållanden torde det territoriella och befolkningsmässiga underlaget för de lokala registreringsorganen i de flesta fall bli större än f n. Det finns inte något borgerligt organ med så litet befolkningsunderlag som pastorsexpeditionerna i de mindre församlingarna.

Ur allmänhetens synpunkt är det givetvis angeläget att behovet av lokal service tillgodoses. Man måste dock i sammanhanget beakta våra dagars förbättrade kommunikationer och möjligheten att per post och telefon beställa bevis och uppgifter, varigenom denna service underlättas. Redan i dag torde också flertalet folkbokföringsåtgärder vidtas utan att den enskilde infinner sig personligen hos myndigheten.

4 Val av folkbokföringsmyndighet

4.1 *Allmänna synpunkter*

Det kan tänkas flera alternativ beträffande till vilket borgerligt organ pastorsämbetenas nuvarande folkbokföringsuppgifter kan föras. Närmast kan följande möjligheter komma i fråga:

- någon kommunal myndighet,
- en för ändamålet tillskapad statlig myndighet,
- den allmänna försäkringskassan eller
- den lokala skattemyndigheten.

Folkbokföringen fyller i första hand ett statligt och inte ett kommunalt behov. Folkbokföringen är därför främst en statlig uppgift, vilket också återspeglas i folkbokföringens anordnande på regionalplanet (länsstyrelse) och riksplanet (riksskatteverket). I och för sig kan statliga förvaltningsuppgifter handläggas av *kommunala organ*. Så är fallet när det gäller uppgifter som har samband med egentliga kommunala förvaltningsuppgifter eller om särskilda skäl talar för en kommunal anknytning. Mot en kommunalt utövad folkbokföring talar möjligen det partsintresse som kommunerna kan ha i folkbokföringssammanhang. Detta hänger samman med kommunernas sociala ansvar för dem som är mantalsskrivna inom kommunen. Något lämpligt kommunalt organ (nämnd el dyl), åt vilket folkbokföringsuppgifterna skulle kunna anförtros, finns inte heller. En på kommunerna lagd folkbokföring skulle därför få skötas av särskilt tillsatta

kommunala tjänstemän, vilket betyder att man för folkbokföringens del fick tillskapa en helt ny organisation med därav följande kostnader. Övervägande skäl talar således emot att folkbokföringen läggs på ett kommunalt organ.

Att bygga upp en helt *ny statlig organisation* på det lokala planet kan förutsättas bli åtskilligt dyrare än att anförtro de löpande folkbokföringsbestyren åt befintliga organ. Detta är därför inte heller något lämpligt alternativ.

De *allmänna försäkringskassorna* är formellt sett inte några statliga organ, men deras arbetsuppgifter regleras av statliga bestämmelser. Försäkringskassorna har under senare år tillförts en rad nya arbetsuppgifter, bl a genom överföring av uppgifter från kommunerna. Denna utveckling har inneburit en kraftigt ökad arbetsbelastning för kassorna och dessas personalorganisation har byggts ut väsentligt. Ytterligare överföringar av arbetsuppgifter till försäkringskassorna har aktualiserats i olika utredningsförslag.

Försäkringskassornas arbetsuppgifter har samband med pastorsämbetenas så till vida att även kassorna arbetar med register över alla som är bosatta inom kassans verksamhetsområde. Folkbokföringsmyndigheterna lämnar uppgift till försäkringskassorna om alla befolkningsförändringar. En överflyttning av pastorsämbetenas uppgifter inom folkbokföringen till försäkringskassorna skulle därför i och för sig vara tänkbar. Men mot en sådan överflyttning talar dock bl a den ökade arbetsbelastning på kassorna som har ägt rum under senare tid och de ytterligare arbetsuppgifter som det kan bli aktuellt att tillföra kassorna. Dessa uppgifter torde dessutom ha ett närmare samband med kassornas nuvarande arbetsuppgifter än vad den löpande folkbokföringen får anses ha.

En överflyttning av pastorsämbetenas nuvarande folkbokföringsuppgifter till de *lokala skattemyndigheterna* skulle innebära en från många synpunkter naturlig utbyggnad av dessas nuvarande folkbokföringsverksamhet. De lokala skattemyndigheterna svarar i dag för mantalsskrivningen samt i Stockholm och Göteborg dessutom för kyrkobokföringen. F n är mantalsskrivningen direkt avhängig av kyrkobokföringen. Det måste då vara fördelaktigt, inte minst för att man skall få en enhetlig tillämpning av bosättningsreglerna, om ansvaret för såväl den löpande folkbokföringen som mantalsskrivningen kunde läggas hos samma myndighet. Det naturliga samband som finns mellan mantalsskrivning och beskattning gör att mantalsskrivningen inte gärna kan tas bort från de lokala skattemyndigheterna.

De lokala skattemyndigheterna ombesörjer f n registreringen för beskattningsändamål av juridiska personer och s k utbor, dvs fysiska personer som skall betala skatt i någon annan kommun än hemortskommunen. Lokal skattemyndighet svarar även för redovisning av ändringar i fastighetsbildning och äganderätt till fastighet. Även här är det fördelaktigt om sådana uppgifter ligger på samma myndighet som har hand om motsvarigheten till dagens kyrkobokföring.

4.2 *Databehandlingsfrågan*

Genom det nya system för ADB inom folkbokföring och beskattning som riksdagen beslutade om år 1975 (prop 1975:57, SkU 1975:32, rskr 1975:230) och som skall vara utbyggt i början av 1980-talet, skapas en god grund för en väl fungerande registeruppbyggnad inom nämnda verksamheter. Det nya ADB-systemet får en blandad central och regional registerföring. De lokala skattemyndigheterna skall få direkt åtkomst till systemets centraldator hos riksskatteverket via terminaler. Om man vet en persons personnummer (eller födelsetid och namn) kan varje lokal skattemyndighet snabbt konstatera var personen är folkbokförd och mantalsskriven även om det är inom något annat fögderi. Förutsättningarna för ett smidigt system ökar om all folkbokföring sköts av de lokala skattemyndigheterna.

Försäkringskassorna är anslutna till ett särskilt ADB-system för den allmänna försäkringen. Någon integrationsmöjlighet mellan detta och det nämnda ADB-systemet för folkbokföring och beskattning finns inte.

4.3 *Besvärsordning*

Folkbokföringsärenden handläggs, som har nämnts i det föregående, på det regionala planet av länsstyrelsen. Länsstyrelsen är registermyndighet, och den till länsstyrelsen knutna länsskatterätten besvärsinstans i bl a ärenden om rätt kyrkobokföringsort. På riksplanet är riksskatteverket centralmyndighet för folkbokföringsväsendet. Kammarrätten och regeringsrätten utgör de högsta besvärsorganen i folkbokföringsfrågor. En principiellt likartad ordning gäller för de lokala skattemyndigheternas vidkommande. Länsstyrelsen och länsskatterätten är sålunda chefsmyndighet resp besvärsmyndighet för de lokala skattemyndigheterna i länet, riksskatteverket fungerar som centralmyndighet, och kammarrätterna och regeringsrätten utgör de högsta besvärsinstanserna för flertalet av de ärenden som hör till de lokala skattemyndigheternas verksamhetsområde.

På socialförsäkringsområdet är organisationsbilden en annan. Tillsynen över försäkringskassorna ankommer på riksförsäkringsverket och detta verk är även besvärsinstans över kassornas beslut. Riksförsäkringsverkets beslut kan i sin tur överprövas av försäkringsdomstolen.

Genom att en förändring i de nuvarande relationerna mellan staten och svenska kyrkan behöver få organisatoriska konsekvenser för folkbokföringen endast på lokalplanet bör man så långt möjligt hålla organisationen på regional- och riksplanen intakt, med det undantaget att domkapitlens befattning med folkbokföringen upphör. Med försäkringskassorna som lokala folkbokföringsorgan skulle man få åtskilliga administrativa problem som måste lösas. Systemet skulle lätt bli svåröverskådligt. För försäkringskassornas del skulle man t ex få arbeta med olika tillsyns- och besvärsorgan för olika huvudgrenar av kassornas verksamhet.

4.4 *Serviceaspekten*

Enligt gällande bestämmelser kan den enskilde fullgöra sina skyldigheter enligt folkbokföringsförfattningarna i fråga om anmälningar m m skriftligen eller per telefon, utan att behöva inställa sig hos folkbokföringsmyndigheten personligen eller genom ombud. Inte heller behövs personlig inställelse för beställningar av personbevis o dyl. Detta gäller även vid utfärdande av intyg om hindersprövning och äktenskapsbetyg. Pastorsämbetena kan i dag begära att telefonanmälningar bekräftas skriftligen eller, om särskilda skäl föreligger, vid personlig inställelse. I praktiken har personlig inställelse ansetts angelägen endast vid anmälan om invandring från utomnordiskt land för kontroll av legitimationshandlingar m m och med tanke på de språksvårigheter som kan föreligga. I många fall får den lokala folkbokföringsmyndigheten uppgifter direkt från olika myndigheter eller inrättningar, varvid någon särskild anmälan från den enskilde inte behövs. Detta gäller bl a anmälan om barns födelse från sjukhus eller barnmorska, inlämnande av dödsbevis från sjukvårdsinrättning, beslut om ändrat släktnamn, meddelande om äktenskaps ingående, domar om äktenskapsskillnad, beslut om vårdnad av barn, fastställande av barns börd, tillstånd till adoption, m m. Vidare gäller att en mycket stor del av antalet flyttningar meddelas folkbokföringsmyndigheterna genom att postverket aviserar dessa om permanenta adressändringar som har anmälts till posten.

Den gällande lagstiftningen har inneburit en mycket stor förenkling av formerna för allmänhetens kontakter med folkbokföringsmyndigheterna. Som framgår av det nyss sagda har kravet på personlig inställelse i allt väsentligt slopats. Endast undantagsvis kan personlig inställelse krävas om alldeles särskilda omständigheter föreligger och det anses nödvändigt för att man skall få uppgifter för en riktig folkbokföring. Trots detta måste allmänheten – i det mycket begränsade antal fall det kan vara fråga om – ha godtagbara möjligheter att uppsöka folkbokföringsmyndigheten. Från denna synpunkt framstår de allmänna försäkringskassorna med sina mer än 400 lokalkontor som ett i och för sig fördelaktigare alternativ än de 120 lokala skattemyndigheterna. Härvid bör dock observeras, att ca 75 % av landets befolkning bor i kommuner där det finns såväl lokal skattemyndighet som försäkringskassa.

Självfallet måste rimliga krav på närhetsservice för allmänheten tillgodoses. Det bör emellertid påpekas att just tillgodoseendet av allmänhetens krav på service utgjorde en av huvudprinciperna vid genomförandet av den nu gällande fögderiindelningen. De lokala skattemyndigheterna svarar redan nu för en omfattande service gentemot allmänheten, främst inom beskattning och uppbörd. Någon kritik mot denna serviceverksamhet på grund av fögderikontorens begränsade antal och deras lokalisering har inte framförts. Detta, liksom det faktum att allmänheten i mycket stor utsträckning begagnar sig av möjligheterna att i folkbokföringsärenden anlita post och telefon, ger vid handen att en till synes kraftig minskning av antalet registreringsställen från drygt 1 600 (antalet pastorsexpeditioner) till 120 (antalet fögderier) inte behöver få till följd att allmänhetens servicekrav skulle bli otillfredsställande tillgodosedda. Detta utesluter

emellertid inte att man bör undersöka vilka möjligheter som kan stå till buds för att man inom ramen för en enkel administration och rimliga kostnader ytterligare skall kunna förbättra servicen gentemot allmänheten.

Den nuvarande ordningen med att vissa folkbokföringsblanketter finns tillgängliga på postanstalterna och vid försäkringskassornas lokalkontor bör självfallet bibehållas om de löpande folkbokföringsuppgifterna förs över till lokal skattemyndighet. Eventuellt skulle vissa blanketter kunna tillhandahållas på ytterligare platser, t ex kommunalkontoren och större arbetsplatser.

4.5 *Slutsats*

Det nu sagda ger vid handen att lokal skattemyndighet är att föredra framför allmän försäkringskassa vid valet av folkbokföringsmyndighet. Om folkbokföringsansvaret överförs till borgerlig myndighet bör därför överförandet ske till lokal skattemyndighet.

5 Omfattning och kostnader

När det gäller innehållet i och omfattningen av en borgerlig folkbokföring är valfriheten inte särskilt stor. Det urval av befolkningsuppgifter som behövs är tämligen givet. Den organisatoriska förändring som följer av ett upphävt samband mellan svenska kyrkan och staten påverkar i sig inte innehållet i det behov av uppgifter om befolkningen som samhället i dag har. I jämförelse med nuläget bortfaller vissa kyrkliga uppgifter, varför de lokala skattemyndigheternas arbete totalt sett minskar i förhållande till pastorsämbetenas arbete i dag. I förbilligande riktning verkar även att verksamheten koncentreras till ett betydligt mindre antal folkbokföringsställen. Personalbehovet för folkbokföringsuppgifter hos de lokala skattemyndigheterna beräknades av centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden i den inledningsvis nämnda utredningen till ca 1 060 personer. En stor del av dessa torde f ö kunna rekryteras bland dem som f n är sysselsatta med folkbokföringsgöromål hos pastorsämbeten; de flesta arbetar på pastorsämbeten i orter där det även finns lokal skattemyndighet. Driftkostnaderna för den borgerliga folkbokföringen uppskattades därvid av nämnden – omräknat till 1976 års löne- och prisnivå – till ca 80 milj kr årligen, vilket innebär en ökning för staten i förhållande till nuläget med ca 67 milj kr. Hänsyn har vid denna beräkning tagits till att kostnaderna för kyrkobokföringen i Stockholm och Göteborg redan nu till stor del belastar statsverket. Statens kostnader för detta beräknas till ca 13 milj kr. Betydande investeringar, främst i lokaler, kommer att behövas. Storleken härav är svår att uppskatta.

6 Vidare utredningsarbete

I det föregående har endast vissa principiella och översiktliga bedömningar gjorts. De närmare förutsättningarna för ett överförande av ansvaret för all lokal folkbokföring till de lokala skattemyndigheterna och det resursbehov som uppkommer härigenom bör utredas närmare av riksskatteverket och statskontoret. Dessa myndigheter svarar tillsammans för det utredningsarbete som f n pågår om rationalisering av skatteförvaltningen, bl a inom de lokala skattemyndigheterna. De båda verken bör i en första etapp av det föreslagna utredningsarbetet avge förslag till vilka uppgifter och data som den löpande civila folkbokföringen bör innehålla och formerna för registreringen härav. Därefter bör förslag avges om den organisatoriska uppbyggnad av de lokala skattemyndigheterna som behövs och övriga resursfrågor samt om sättet för genomförande av omläggningen. Under det fortsatta utredningsarbetet bör övervägas vilka åtgärder som kan vidtas för att på olika sätt förbättra servicen till allmänheten och underlätta för medborgarna att komma i kontakt med folkbokföringsmyndigheterna.

Bilaga 10 Arkivfrågor

Av landsarkivarien *Werner Pursche*

I denna promemoria behandlas olika kyrkliga arkiv. Framställningen avser kyrkoarkiv, pastorats- och kyrkliga samfälligheters arkiv, kontraktsprostarkiv samt domkapitelsarkiv och stiftsnämndsarkiv.

I promemorian lämnas en redogörelse för de olika kyrkliga arkivens uppkomst, sammansättning, förvaring och vård samt för arkivens användningsområden. Därefter diskuteras de problem som uppstår i fråga om de nuvarande kyrkliga arkivens behandling efter en relationsändring mellan staten och svenska kyrkan samt vissa frågor avseende en övergångsperiod innan relationsändringen träder i kraft. Vidare behandlas i promemorian frågor rörande vården av de arkiv som bildas inom svenska kyrkan efter relationsändringen. Slutligen anges vissa punkter där fortsatt utredning behövs.

1 De olika kyrkliga arkiven

1.1 *Kyrkoarkiven*

Kyrkoarkiven tar i regel sin början först under 1600-talet. Det fåtal arkivalier från medeltiden och 1500-talet som finns har framförallt tillkommit som en följd av kyrkans medelsförvaltning (åtkomsthandlingar, förteckningar över egendom, räkenskaper). Först under 1600-talet började man föra s k ministerialböcker i vilka infördes uppgifter om födda, vigda och döda. Början gjordes under 1620- och 1630-talen i några stift. Genom 1686 års kyrkolag tillkom de första för hela landet gällande föreskrifterna om kyrkobokföring. I en särskild ''kyrkobok'' skulle införas bl a ministerialanteckningar, räkenskaper, ekonomiska längder, sockenstämmobeslut, anteckningar om in- och utflyttade m m. En nyhet var förandet av en särskild skriftebok eller katekismilängd, som sedermera utvecklades till den välkända husförhörslängden (fr o m år 1895 församlingsbok).

Redan på 1600-talet kan man alltså urskilja tre beståndsdelar i kyrkoarkiven: 1) handlingar rörande den ekonomiska förvaltningen, dvs det ursprungliga *kyrkoarkivet,* 2) ministeriallängderna, skrifteboken och andra längder som avspeglade pastors befattning med själavård och med vad som senare skulle komma att kallas folkbokföring och 3) handlingar av ''kommunal'' natur, främst sockenstämmoprotokollen.

År 1749 tillkom det s k tabellverket, varigenom grunden lades till den svenska befolkningsstatistiken. I kyrkoarkiven avsatte systemet de årliga församlingstabellerna. Tabellverket upphörde år 1859. Påföljande år tillkom de s k nominativa utdragen (avskrifter av ministerialböcker och husförhörslängder) som insändes till statistiska centralbyrån. I samband härmed fastställdes år 1860 för hela landet gällande formulär avseende ministerialböckerna, husförhörsbok, inflyttningslängd och utflyttningsbok. Helt bindande regler för kyrkobokföringen gavs dock först år 1894 genom förordningen angående kyrkoböckers förande. Följande kyrkoböcker skulle föras enligt fastställt formulär: församlingsbok med kommunionlängd (den ersatte husförhörslängden), bok över obefintliga, in- och utflyttningsbok, födelse- och dopbok, konfirmationsbok, lysnings- och vigselbok, död- och begravningsbok samt fastighetslängd.

Först 1946 års folkbokföringsförordning (1946:469) och kyrkobokföringskungörelse (1946:801) medförde mera väsentliga ändringar ifråga om kyrkoarkivens sammansättning. Den främsta nyheten var en ny serie, församlingsliggaren, som bestod av personakter – en för varje person – och förvarades i pärmar i ordning efter fastigheter. Församlingsbok skulle dock fortfarande föras, men fastighetslängd och utflyttningsbok upphörde att vara obligatoriska. Däremot tillkom församlingsregister och avgångsregister, båda bestående av avtryckskort. Sistnämnda register kunde efter viss tid ersättas av avgångslängd. Personakterna skulle vid flyttningar sändas till den nya församlingen. Vid dödsfall skulle de insändas till statistiska centralbyrån.

1967 års folkbokföringsförordning (1967:198) medförde vissa förändringar i arkivbildningen. Församlingsboken skulle föras enligt lösbladssystem och bestå av ett aktuellt register och ett avställningsregister. Personakterna efter döda skulle kvarbli i församlingen och bilda en särskild serie (detsamma skulle gälla om akter över obefintliga och emigranter). Vissa längder bl a bok över obefintliga och avgångslängden slopades. Fastighetslängden ersattes av fastighetsförteckning. Utflyttningsboken blev åter obligatorisk. Ett församlingsregister bestående av personavier och ett diarium i kyrkobokföringsärenden m m infördes. Övriga kyrkoböcker bibehölls, men lysnings- och vigselboken ersattes år 1969 med en äktenskapsbok.

För framför allt Stockholm och Göteborg har efter år 1861 gällt speciella regler för kyrko- och folkbokföringen innebärande främst att pastorsämbetena befriats från förandet av vissa längder. Motsvarande längder har i stället förts av de civila folkbokföringsmyndigheterna.

Det i kyrkoarkiven ingående kommunala och ekonomiskt-administrativa materialet växte kraftigt under 1700- och 1800-talen. Sockenstämmans uppgifter ökade, men preciserades först genom 1817 års förordning om sockenstämma och kyrkoråd. Dess befattning med skolfrågor utökades genom 1842 års stadga om folkundervisning. År 1843 tillkom sockennämnden, som bl a skulle ha inseende över den allmänna hälsovården. De båda organen upphörde med tillkomsten av 1862 års kommunalförfattningar. Stämmans och nämndens verksamhet har, förutom protokoll, avsatt serier som räkenskaper rörande fattigvård, lasarettsräkenskaper, skolräkenskaper, räkenskaper för olika fonder, handlingar rörande kyrka,

prästgård och andra kyrkliga fastigheter m m. Kyrkorådet har – före 1862 främst i städerna – gett upphov till en liknande arkivbildning. Därutöver kan i kyrkoarkivet ingå protokoll och handlingar från andra nämnder och styrelser, t ex skolstyrelsen (efter 1842), sockenmagasinsdirektion, kyrkobyggnads- och andra kommittéer.

Genom 1862 års förordning om kyrkostämma, kyrkoråd och skolråd trädde dessa organ i de upphördas ställe som arkivbildare. 1930 års lag om församlingsstyrelse införde kyrkofullmäktige i församlingar med mer än 1 500 invånare. De nämnda organen har i första hand avsatt protokoll och till dessa hörande handlingar. Kyrkans befattning med skolväsendet upphörde år 1930 i kommuner som sammanföll med skoldistriktet och som hade fullmäktige. I övriga församlingar avvecklades befattningen med skolväsendet senast med utgången av år 1951. Serien skolrådsprotokoll har sålunda upphört och handlingar, som direkt berör de olika skolorna (dagböcker, matriklar och examenskataloger), har överförts till den borgerliga kommunen.

Bland övriga, i det föregående icke berörda, serier kan nämnas kollekträkenskaper, handlingar rörande prästval, visitationsprotokoll, ämbetsberättelser, handlingar rörande prästerskapets löneförmåner, övriga handlingar rörande prästerskap och kyrkobetjäning, pålysningsböcker, historiska anteckningar, kartor och ritningar samt handlingar angående det frivilliga församlingsarbetet. En systematisk översikt över kyrkoarkivets innehåll enligt 1970 års förteckningsplan ges i *bilaga 10:1*.

Som framgått av det föregående kan man urskilja vissa mer eller mindre klart avgränsade beståndsdelar i kyrkoarkivet. Trots detta utgör kyrkoarkivet en enhet, som växt fram under flera århundraden och som avspeglar växlingarna ifråga om kyrkans uppgifter och förvaltning. Ett på sådant sätt framväxt arkiv betraktas inom arkivistiken i enlighet med den s k provenienspriincipen som en enhet, som måste sammanhållas och bevaras orubbad för framtiden.

1.2 *Pastoratens och de kyrkliga samfälligheternas arkiv*

Tidigt har flerförsamlingspastorat uppstått. Genom flera förordningar på 1800-talet gavs möjlighet till gemensamma sockenstämmoöverläggningar. Motsvarande bestämmelser infördes för kyrkoråd och skolråd och även för kyrkostämma. Genom 1930 års lag om församlingsstyrelse utökades möjligheterna till samarbete inom pastoratet och mellan flera församlingar. Bl a kunde två eller flera församlingar bilda kyrklig samfällighet. Av betydelse för pastoratens arkivbildning blev även bestämmelsen i 2 § 1 mom i den ecklesiastika boställsordningen (1932:400), där det föreskrevs att prästgård och löneboställe skulle förvaltas av pastoratet.

De olika övergripande organens arkivbildning var till en början obetydlig. Först genom 1930 års lag om församlingsstyrelse uppträdde i större utsträckning separata protokoll och räkenskaper. Stundom har dessa serier fått ingå i moderförsamlingens arkiv. Allteftersom räkenskapsmaterialet svällde, började pastoratsarkiven dock att förtecknas för sig. I pastoratsarkiven påträffas serier som pastoratsstämmas eller pastorats-

fullmäktiges protokoll och handlingar, handlingar rörande kyrklig egendom, räkenskaper samt kartor och ritningar.

Motsvarande serier finns i samfälligheternas arkiv. I dessa påträffas även ofta omfattande dossierer rörande fastigheter och särskilda fastighetsnämnders och olika kommittéers arkiv. För ca 40 samfälligheter har medgivande lämnats att förvara arkivalierna i annat arkiv än kyrkoarkiv.

1.3 *Kontraktsprostarkiv*

Trots att stiftens underindelning i kontrakt eller prosterier kan följas tillbaka till tidig medeltid, börjar kontraktsprostarkiven ofta först vid 1700-talets mitt. De är även kvantitetsmässigt sett av ringa omfattning. I dem påträffas bl a de s k prost- och kontraktsböckerna med anteckningar t ex i mål rörande kyrkodisciplin, olika protokoll såsom visitations-, inventerings-, biskopsvals-, prästvals-, riksdagsmannavals-, kontraktmötes- och prostkonventsprotokoll. Dessutom märks koncept till utgående skrivelser, brevdiarier, förteckningar över besiktningar och tingspredikningar, liggare över löneboställen, åkningsjournaler, cirkulär från olika myndigheter samt ämnesordnade handlingar t ex rörande frivilliga kyrkliga organisationer, änke- och pupillkassor, olika kyrkliga befattningshavare, invigningar, ledigheter och förordnanden m m. I vissa fall har handlingarna ordnats församlingsvis.

1.4 *Domkapitels- och stiftsnämndsarkiv*

Den svenska stiftsorganisationen kan följas tillbaka till 1100-talet, men domkapitelsarkiven böjar först på 1500- eller början av 1600-talet. Det är fråga om omfattande arkiv med stora kronologiska serier protokoll och registratur. Vidare märks präst- och pastoralexamensprotokoll, diarier, inventarieförteckningar och ofta flera serier inkomna skrivelser från Kungl Maj:t och de centrala statsdepartementen. Tyngdpunkten i arkiven utgör måhända aktserierna. I dessa återfinns handlingar rörande prästerliga tjänster och prästernas tjänsteutövning, kyrkor och kyrkobyggen, skolor, hospital, kyrkans egendomar, församlingsdisciplinen, skilsmässor m m. Som särskilda serier förekommer vidare handlingar rörande val, besiktningar, visitationer, prästmöten m m samt omfattande serier räkenskaper.

I Stockholm fanns till år 1937 i stället för domkapitel ett konsistorium. Arkivbildningen var dock likartad, men inte av samma omfattning som hos domkapitlen. I Stockholm finns vidare hovkonsistoriet, som sedan år 1681 fungerat som kyrklig styrelse för hovförsamlingen, Skeppsholms församling (upphörd år 1969) och före år 1927, Stockholms garnisonsförsamlingar. Arkivbildningen är numera av mindre omfattning.

Stiftsnämnderna tillkom år 1932. De skulle ha inseende över och vård av den ecklesiastika boställsjorden samt annan kyrklig egendom, ombesörja uppbörd av vissa kyrkliga medel samt övervaka pastoratens förvaltning av prästgård och löneboställe. Till stiftsnämnden knöts en stiftsjägmästare. I stiftsnämndernas arkiv återfinns bl a tämligen omfattande protokolls- och registraturserier, boställsliggare, inneliggande handlingar, pastoratens

kassaredovisningar för löneboställen, liggare över arrendatorer, arrendeakter, skogshushållningsplaner samt kartor och ritningar.

2 Förvaring och vård av de kyrkliga arkiven

2.1 *Gällande arkivbestämmelser*

För samtliga ovan behandlade kyrkliga arkiv gäller den allmänna arkivstadgan (1961:590) samt riksarkivets tillämpningscirkulär (1968:473). Enligt dessa författningar är landsarkiven arkivmyndighet och arkivdepå för ifrågavarande kyrkliga arkiv. Landsarkiven, vars verksamhetsområden ifråga om län och stift framgår av *bilaga 10:2,* har bl a rätt att inspektera kyrkoarkiven och därvid kontrollera arkivvården (lokaler, förteckning, gallring, yttre vård m m). Det kan tilläggas att det i lagen (1961:436) om församlingsstyrelse föreskrivs att kyrkostämmas, kyrkofullmäktiges, församlingsdelegerades, kyrkoråds och övriga nämnders protokoll och andra arkivhandlingar skall förvaras i kyrkoarkiv. Undantagsregler gäller för Stockholms kyrkliga samfällighet och övriga särskilt bildade samfälligheter. Efter beslut av regeringen får kyrklig samfällighet förvara sitt arkiv på annan plats än i kyrkoarkiv. När sådant beslut fattas, skall samtidigt föreskrivas att allmänna arkivstadgan gäller för arkivet. Arkivstadgan gäller ej för kyrkomötet.

För kyrkoarkiven gäller en av riksarkivet den 16 juni 1970 utfärdad arkivplan. För tiden fr o m den 1 januari 1968 har för kyrkoarkiven av riksarkivet utfärdats ett särskilt gallringsbeslut. För tiden före den 1 januari 1968 gäller fortfarande ett tidigare utfärdat gallringsbeslut (1946:48). Särskilda gallringsbeslut finns vidare för verifikationer, vissa kollekträkenskaper och handlingar rörande begravningsväsendet.

För kontraktsprostarkiven har en särskild arkivplan utfärdats (1946:108). Ur dessa arkiv kan bl a genom särskilt gallringsbeslut vissa redovisningshandlingar rörande kollekter utgallras.

För domkapitlen och stiftsnämnderna har riksarkivet den 15 december 1962 utfärdat föreskrifter rörande arkivvården fr o m år 1963. Även för domkapitlen gäller ett äldre och ett yngre gallringsbrev avseende handlingar före resp efter den 1 januari 1963.

För samtliga här aktuella arkiv är den s k allmänna gallringskungörelsen (1953:716) tillämpbar.

2.2 *Till landsarkivet inlevererade bestånd*

Arkivalier, som är äldre än 100 år, skall vart tionde år inlevereras till landsarkiven. Så har också skett ifråga om *kyrkoarkiven.* Beträffande dessa kan följande framhållas. Den sista 10-årsleveransen som ägde rum 1971/72 skulle egentligen ha omfattat tiden ca 1860–1870. Landsarkiven har dock – med undantag för landsarkivet i Uppsala som har brist på accessionsutrymmen – efter överenskommelse med respektive pastorsämbeten tagit in kyrkoskrivningshandlingarna (serierna A–H) så långt fram som till år 1895. Härigenom uppnåddes ur forskningssynpunkt avsevärda praktiska fördelar för både landsarkiv och pastorsämbeten.

Domkapitelsarkiven torde ha inlevererats i varierande omfattning. Slutåret torde ofta ligga kring 1890–1900. Vissa undantag gäller emellertid. Sålunda förvarar domkapitlen i Västerås och Strängnäs fortfarande samtliga handlingar från äldsta tider.

Kontraktsprostarkiven har även inlevererats i varierande utsträckning. De är dock i regel av ringa omfattning och erbjuder inga större svårigheter ur förvaringssynpunkt. De separata *pastoratsarkiven* och *de kyrkliga samfälligheternas arkiv* är av så ungt datum, att några inleveranser till landsarkiven inte har skett.

2.3 *Hos de kyrkliga myndigheterna kvarvarande arkivbestånd*

För att kunna bedöma hur det skall förfaras med det arkivbestånd som finns kvar hos de kyrkliga myndigheterna är det nödvändigt att man skaffar sig en uppfattning om såväl beståndens storlek som storleken av de arkivlokaler, som står till myndigheternas förfogande.

2.3.1 Arkivens omfattning

Det har inte varit möjligt att i detta sammanhang införskaffa exakta uppgifter om arkivbeståndens storlek. Vissa uppgifter om beståndens storlek i Uppsala och Vadstena landsarkivsdistrikt från år 1972 och år 1973 finns emellertid att tillgå. Med ledning av dessa uppgifter kan man få en uppfattning om vilken storleksordning det är fråga om. Det synes rimligt att räkna med följande ungefärliga arkivbestånd hos de berörda kyrkliga organen:

	Hyllmeter
Kyrkoarkiven	45 000
Pastoratsarkiven	2 300
Vissa samfälligheters arkiv	2 000
Kontraktsprostarkiven	300
Domkapitels- och stiftsnämndsarkiv	1 300
Summa	50 900

Det finns ytterligare två faktorer som kan påverka den ovan gjorda beräkningen, nämligen dels *arkivalietillväxten* dels *gallringseffekten*. Uppsala landsarkiv har uppskattat årstillväxten för olika slag av myndigheter till mellan 1 och 16% av hela beståndet och menar att tillväxten vanligen ligger mellan 5 och 9%. Variationerna är alltså så stora, att det knappast är realistiskt att göra några överslagsberäkningar för kyrkoarkivens del. För de små församlingarna med högst 1 000 församlingsmedlemmar, vilka församlingar utgör drygt hälften av det totala antalet, torde årstillväxten vara mycket ringa. För större församlingar kan den däremot vara betydande.

Gallringseffekten torde vara tämligen ringa. Härtill finns flera orsaker. Det år 1946 utfärdade gallringsbeslutet, som fortfarande gäller för arkivmaterialet före den 1 januari 1968, berör främst bilagorna till de olika

kyrkoböckerna (H-serierna). Gallringsbeslutet är mycket detaljerat och komplicerat och torde endast punktvis ha tillämpats emedan utrymmesvinsten i de flesta fall blir obetydlig. Av de olika serierna har därför främst flyttningsbetygen gallrats. För tiden efter år 1968 är, med några få undantag, samtliga bilagor gallringsbara. Gallringsfristen är dock lång, 20 år, varför den första årgången kan gallras först år 1989. För en annan mycket skrymmande serie, verifikationerna, är fristen så lång som 25 år. Eftersom verifikationsserierna först under de senaste 10–15 åren har börjat svälla på ett oroväckande sätt, dröjer det även i detta fall länge innan gallringsbestämmelserna ger större utrymmesvinster.

2.3.2 Lokalerna

Den totala kapaciteten hos pastorsämbetenas arkivlokaler kan inte exakt anges. Utrymmesfrågan beaktas annars alltid vid landsarkivens inspektioner och besök hos församlingarna. Om utrymmesbrist föreligger, begär landsarkiven i regel att arkivlokalen skall utökas eller att ny arkivlokal skall byggas. Indragningen av pastorsexpeditioner under senare år har lett till att man i arkivlokal, som varit avsedd för en enda församlings arkivalier, har sökt pressa in arkiv härrörande från flera församlingar. Detta har ofta medfört att man i arkivlokalen förvarat endast det viktigaste folkbokföringsmaterialet, medan annat arkivmaterial placerats i utrymmen som inte är arkivvärdiga eller fått ligga kvar i inte längre bebodda prästgårdar, där arkivlokal finns. Resultatet har blivit splittring av materialet och risker för att delar av arkivet går förlorat. De flesta församlingar har försökt att finna en så god lösning som möjligt av förvaringsproblemen och en hel del har byggt eller planerar att bygga nya och större lokaler. I vissa fall har man emellertid ställt sig avvaktande och hänvisat till att man väntar på lösningen av stat-kyrka frågan.

3 De kyrkliga arkivens användning

3.1 *Forskning*

Kyrkoarkiven tillhör de i särklass mest använda arkiven, både då det gäller de bestånd som finns hos landsarkiven och de bestånd som fortfarande förvaras hos pastorsämbetena. Orsaken härtill är främst det kraftigt stegrade intresset för *släktforskning*. Under år 1976 framtogs hos de sju landsarkiven och stadsarkiven i Stockholm och Malmö sammanlagt omkring 436 000 volymer arkivalier åt forskarna. Man torde kunna räkna med att 80–90% av dessa volymer utgjordes av kyrkoböcker. Även för olika former av *vetenskaplig forskning* är kyrkoarkiven av största värde. För socialhistorisk eller ekonomisk forskning behövs ofta tillgång till uppgifter om olika persongrupper, vilka uppgifter endast kan erhållas genom bearbetning av kyrkobokföringsmaterialet. För *hembygdsforskningen* och den lokalhistoriska forskningen överhuvudtaget utgör kyrkoarkivens sockenstämmo- och kyrkorådsprotokoll med tillhörande handlingar samt kyrkans räkenskaper en omistlig källa. Samma material an-

vänds även av *konsthistoriker* för undersökningar t ex rörande kyrkobyggnaderna och kyrkans inventarier. Man behöver i sammanhanget endast peka på det stora samlingsverket "Sveriges kyrkor", som inte skulle kunnat skrivas utan tillgång till kyrkoarkiven.

Av de övriga kyrkliga arkiven erbjuder domkapitelsarkiven ett synnerligen värdefullt källmaterial framför allt för den vetenskapliga forskningen. För kyrkohistoriska undersökningar och för forskning rörande skol- och sjukvårdsförhållanden finns i arkiven ett omfattande material. Detsamma gäller för personhistoriska undersökningar rörande prästerskapet och andra kyrkans anställda. I domkapitelsarkiven finns även uppgifter rörande förhållandena i de olika församlingarna, om kyrkodisciplin, om kyrkobyggen och om ekonomiska förhållanden m m.

Stiftsnämndernas arkiv torde främst innehålla material av ekonomiskt-historiskt och topografiskt intresse. De kompletterar materialet i domkapitelsarkiven.

Pastoratsarkiven och de kyrkliga samfälligheternas arkiv är av förhållandevis ungt datum och torde inte i större utsträckning ha använts som forskningsmaterial. Då de representerar en "utbrytning" av vissa ekonomiska och administrativa ärenden, som tidigare omhänderhades av församlingarna själva, kommer de att ur forskningssynpunkt få samma betydelse som motsvarande material i församlingsarkiven.

Kontraktsprostarkivens forskningsvärde är tämligen ringa. De innehåller endast i begränsad omfattning material som inte också återfinns på annat håll.

3.2 *Utredningar och intyg*

Både landsarkiven och de olika kyrkliga organen använder sig i stor utsträckning av de kyrkliga arkiven i samband med utredningar av olika slag. Under år 1976 besvarade landsarkiven mellan 10 000 och 11 000 skriftliga förfrågningar företrädesvis av genealogisk natur. För besvarandet av dessa användes huvudsakligen kyrkobokföringsmaterialet. Ett stort antal förfrågningar avser uppgifter för exempelvis upprättande av bouppteckningar, undersökningar i namnärenden och utredningar i arvsärenden. Utrikesdepartementet är en stor uppdragsgivare vad gäller den sistnämnda gruppen. Vanliga är även förfrågningar från olika projekt t ex rörande arvsfaktorernas betydelse vid vissa sjukdomstillstånd. Landsarkiven utfärdar även bevis och intyg baserade på kyrkobokföringsmaterialet. Man kan räkna med att de större landsarkiven i regel binder minst tre anställda av en fast personal på ca 15–16 personer med besvarandet av förfrågningarna.

Pastorsämbetena använder sig dagligen av kyrkoarkiven och då främst kyrkoskrivningshandlingarna. Nya införingar skall göras, äldre noteringar skall rättas eller kompletteras och bevis och intyg skall utfärdas. Även pastorsämbetena får besvara ett stort antal förfrågningar från allmänheten och myndigheterna.

De kyrkliga myndigheterna har även anledning att gå till respektive arkiv vid handläggning av ekonomiska och administrativa ärenden. I vissa fall, t ex då det gäller ärenden rörande kyrkliga byggnader eller donationer, har

man ett behov av att gå tillbaka till relativt gammalt arkivmaterial. Ofta rör det sig då om åtkomst-, donations- och byggnadshandlingar. Detta torde inte minst gälla på stiftsplanet. Stundom lånas äldre handlingar in från landsarkiven, i den mån dessa inte direkt hjälper till med ifrågavarande utredningsarbeten.

3.3 *Slitage och mikrofilmning*

Den intensiva användningen av framförallt kyrkoarkivens kyrkobokföringshandlingar har lett till en kraftig förslitning av ifrågavarande volymer. Undersökningar har visat att man för vissa landsarkiv kan räkna med att mellan 40 och 60 % av husförhörslängder och ministerialböcker är så svårt skadade, att de borde konserveras och ombindas. Då detta endast kan ske på mycket lång sikt, måste man tillgripa andra utvägar såsom kopiering av hela volymer eller *inköp av mikrofilm*. I sistnämnda fall avses inköp av kopior av de mikrofilmer, som mormonkyrkan låtit framställa och av vilka riksarkivet har fått ett exemplar. Ifrågavarande filmning omfattar husförhörslängder, ministerialböcker och flyttningslängder samt kommunionlängder, inflyttningsattester och kyrkoräkenskaper jämte enstaka volymer ur andra serier, allt *fram till år 1860*. Filmningen av husförhörslängder och inflyttningsböcker har fortsatts till år 1900, dock än så länge endast ifråga om kyrkoarkiv hos landsarkiven i Lund och Vadstena samt stadsarkivet i Malmö. När denna filmning kan fortsätta ifråga om material i andra landsarkiv är obestämt. Därför får förutsättas en kompletterande filmning genom statens försorg. En sådan filmning borde utsträckas att även omfatta det material som nu finns hos pastorsämbetena.

4 De kyrkliga arkivens behandling efter ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan

4.1 *Allmänt*

Enligt allmänna arkivstadgan gäller att om myndighet upphör med sin verksamhet skall dess arkiv inom tre månader överlämnas till arkivmyndighet. Regeringen eller efter dess bemyndigande riksarkivet kan emellertid bestämma annorlunda. Bestämmelserna har tillämpats på olika sätt. I vissa fall har total inleverans skett, i andra fall – särskilt då upphörd myndighets verksamhet helt eller delvis övertagits av annan statlig myndighet – har endast delar av de upphörda arkiven inlevererats. I en del fall har även arkivalier härrörande från en upphörd myndighet överlämnats till den nya myndigheten för att införlivas i denna myndighets arkiv.

Vad gäller behandlingen av de äldre kyrkliga arkiven efter ändrade relationer mellan staten och kyrkan kan konstateras, att det synes praktiskt omöjligt att omedelbart vid övergången till den nya organisationen inleverera arkiven i deras helhet till arkivmyndighet. Detta gäller i första hand det material som härrör från den ekonomiska, administrativa och kyrkokommunala verksamheten. Men det gäller även – fastän kanske i

mindre utsträckning – kyrkobokföringsmaterialet. Ifråga om det förstnämnda materialet torde knappast hinder möta att låta kyrkan för en viss bestämd tid få disponera över de mera aktuella delarna. När det gäller kyrkobokföringsmaterialet är läget delvis ett annat. På grundval av detta material utfärdats i nuläget olika bevis och intyg. Materialet ändras och kompletteras dessutom successivt. Om kyrkan får ställning som enskild organisation, torde den inte utan vidare kunna fortsätta med detta arbete.

Ytterligare en fråga av allmän karaktär bör här beröras. Efter ändrade relationer mellan staten och kyrkan kan antas att församlingarna kommer att föra dopbok, konfirmationsbok, vigselbok och jordfästningsbok. Dessa böcker utgör sålunda delvis en fortsättning av de gamla ministerialböckerna. Eftersom man i stort sett kommer att behålla de nuvarande beslutande och verkställande organen på församlingsplanet, kommer man även att fortsätta att föra ungefär samma protokoll som tidigare. Även räkenskaperna kommer sannolikt till en del att föras på samma sätt. Det måste emellertid stå klart, att även om man för en tid skulle hos sig behålla delar av det äldre arkivet, får man inte fortsätta att göra införingar i det äldre materialet. Detta skall i sin helhet avslutas. För den nya organisationen måste genomgående nya volymer uppläggas. Det nya arkivet måste hållas helt skilt från det gamla avslutade.

4.2 *Kyrkoarkiven*

4.2.1 Handlingar som skall överföras till ny folkbokföringsmyndighet

Under överläggningarna mellan staten och kyrkan har förutsatts att folkbokföringens ordnande blir föremål för särskild utredning. Vid utarbetande av förslag till församlingsregistrering har emellertid antagits, att man till den nya folkbokföringsmyndigheten överför aktuella personakter, personavier samt in- och utflyttningsböcker. En sådan utbrytning av serier ur kyrkoarkivet fordrar enligt 14 § allmänna arkivstadgan särskilt tillstånd av riksarkivet. Det bör därför undersökas om en sådan utbrytning är försvarbar och i vilken form ett överförande skall ske (lån eller överlämnande; original eller kopia).

Man torde kunna utgå ifrån att det vid den nya folkbokföringsmyndigheten kommer att finnas ett folkregister bestående av personakter. Dessa kommer sannolikt att vidaresändas när vederbörande flyttar till nytt folkbokföringsområde. Endast akter efter avlidna, emigrerade och som obefintliga noterade personer skulle då kvarbli hos folkbokföringsmyndigheten. Att översända dessa akter för insortering i de upphörda kyrkoarkiven synes vara opraktiskt, särskilt som lång tid kan förflyta innan den definitiva arkiveringen av ifrågavarande personakter sker. Aktuella personakter bör alltså permanent överföras till ny folkbokföringsmyndighet.

Då personavier i avgångsregister får utgallras blir ett eventuellt återförande till de upphörda kyrkoarkiven aldrig aktuellt för sådana handlingar.

Ett överförande av in- och utflyttningslängderna till de nya folkbokföringsmyndigheterna torde sannolikt medföra svårigheter för arbetet med de upphörda kyrkoarkiven. Detta gäller särskilt i de fall, då man inte vet i

vilken fastighet en eftersökt person bodde. För tiden fr o m år 1968 tillkommer att de gamla kyrkoarkiven kommer att sakna ingång till folkbokföringshandlingarna via personnummer, då ju både de aktuella personakterna och personavierna kommer att överföras till de nya folkbokföringsmyndigheterna. De äldre personavierna torde dessutom vara utgallrade. Det synes under dessa förhållanden lämpligast att in- och utflyttningsböckerna tillställes den nya folkbokföringsmyndigheten i form av kopior, lämpligen mikrofilm. Det bör vidare undersökas, om de nya folkbokföringsmyndigheterna verkligen kommer att behöva tillgång till samtliga nu hos pastorsämbetena förvarade in- och utflyttningsböcker. Behöver man tillgång till böckerna för tiden 1946–1967 bör vidare observeras att i vissa fall avgångslängder istället för utflyttningslängder bör kopieras och överlämnas.

Kvantitetsmässigt sett är det inte så stora bestånd av handlingar som kommer att överföras till ny folkbokföringsmyndighet. I en stor församling som Motala (över 30 000 invånare) uppgår de aktuella personakterna till ca 11 hyllmeter. För mindre, medelstora och relativt nybildade större församlingar torde hyllmeterantalet variera mellan 1 och 5 hyllmeter. Utrymmesvinsten i kyrkoarkivlokalerna blir sålunda obetydlig. De gallringsbara avierna förvaras i regel på vagnar, i speciella bord med "roterande" kortlådor eller i skåp direkt i pastorsexpeditionen. Kortens överförande till ny folkbokföringsmyndighet innebär sålunda ingen utrymmesvinst alls i arkivlokalerna. De nya folkbokföringsmyndigheterna som får ta emot personakter och avier från sannolikt en rad pastorsämbeten får givetvis räkna med att inrätta särskilda arkivlokaler i första hand för de överförda personakterna och i andra hand för de nya folkbokföringshandlingarna.

4.2.2 Övriga handlingar

Såsom framhållits under 4.1 torde det vara praktiskt omöjligt att inom den tid av tre månader efter relationsändringen, som föreskrivs i allmänna arkivstadgan, inleverera de upphörda kyrkoarkiven till arkivmyndighet (landsarkiven). Detta beror främst på att församlingarna under en övergångsperiod behöver tillgång till delar av arkivet. Härutöver skulle ett totalöverlämnande kräva en personell och lokalmässig upprustning av landsarkiven av en sådan storleksordning, att den synes vara orealiserbar inom den tid på mellan fyra och fem år som satts mellan principbeslut och reformens ikraftträdande. Det är sålunda uppenbart, att det krävs ett särskilt beslut om hur kyrkoarkiven skall inlevereras.

Man kan under sådana förhållanden tänka sig att inleveransen till landsarkiven sker enligt nuvarande bestämmelser, dvs vart tionde år levereras handlingar som är äldre än hundra år. Om dessa regler tillämpades skulle det medföra en mycket långsam inleverans. Eftersom kyrkoskrivningshandlingarna med vissa undantag redan har levererats till omkring år 1895, skulle inga sådana handlingar inlevereras förrän vid leveranstillfället år 2001. Vid leveranstillfällena åren 1981 och 1991 skulle endast administrativa, ekonomiska och kyrkokommunala handlingar inlevereras. Även detta inlevereringssätt skulle sålunda medföra stora svårigheter, inte

minst för församlingarna. De skulle, allteftersom de nya kyrkoarkiven tillväxer, få avsevärda utrymmesbekymmer. Svårigheter skulle också uppstå när det gäller att lösa frågan hur den på de upphörda arkiven baserade serviceverksamheten (utfärdandet av bevis, verkställandet av efterforskningar etc) skulle organiseras. Detta problem kvarstår även med andra alternativ till inleveranser men är mest markerat ifråga om den nu angivna lösningen av leveransfrågan. Ett kvarliggande under en stor del av 2000-talet hos församlingarna av handlingar tillhörande de upphörda kyrkoarkiven skulle vidare innebära att landsarkiven fick fortsätta sin tillsyn av dessa i stort sett som nu, även om de annars inte skulle utöva någon tillsyn över kyrkans framtida arkiv.

Av det anförda torde framgå, att de båda "extrema" leveransalternativen – en omedelbar inleverans enligt bestämmelserna för upphörda arkiv eller en inleverans enligt nu gällande ordning – inte kan vara acceptabla. Någon mellanform torde bli nödvändig. Flera alternativ är därvid tänkbara. I det följande presenteras schematiskt två alternativ:

	Leverans-tillfälle	Inleverans av Kyrkoskrivningshandl	Övriga handl
Alt 1	1981	t o m 1920	t o m 1920
	1991	t o m 1946	t o m 1946
	2001	t o m 1967	t o m 1967
	2011	resten	resten
Alt 2	1984	t o m 1946	t o m 1930
	1994	t o m 1967	t o m 1967
	2009	resten	resten

Alternativ 1 utgör en variant av de nu gällande leveransbestämmelserna. Den första inleveransen sker sålunda vid tidpunkten för den sedvanliga tioårsleveransen, men leveransen ges större omfattning. Gränsåret för den första leveransen, år 1920, är i viss mån godtyckligt, men ligger så pass långt in på 1900-talet att även åtskilliga kyrkoskrivningshandlingar medföljer. Leveransgränserna för de båda följande leveranstillfällena har valts med hänsynstagande till de större förändringar i arkivbildningen som ägde rum åren 1947 och 1968.

Med *alternativ 2* frångås tidpunkten för den vanliga tioårsleveransen. Det första leveranstillfället sammanfaller med tidpunkten för ikraftträdande av de nya relationerna mellan stat och kyrka. Gränsdragningen för kyrkoskrivningshandlingarna är densamma som för de tre sista leveranstillfällena enligt alternativ 1. Vad övriga handlingar beträffar, har gränsåret för den första inleveransen satts vid år 1930. Vid denna tidpunkt ägde nämligen en omläggning av räkenskaperna rum. Dessutom upphörde i många fall kyrkans befattning med skolväsendet och skapades på ett annat sätt än tidigare förutsättningar för uppkomsten av separata pastorats- och samfällighetsarkiv. På denna punkt skulle man naturligtvis även kunna tänka sig en inleverans t o m år 1961, varvid man då skulle ta hänsyn till den stora pastoratsindelningsreform som trädde i kraft den 1 januari 1962. Enligt alternativ 2 får vidare 15 år förflyta mellan det andra och tredje leveranstillfället för att på så sätt möjliggöra en gallring inte endast

av bilagorna till kyrkböckerna, utan även av verifikationerna. Dessa gallringsbara serier behöver alltså aldrig inlevereras till landsarkiven, eftersom gallringsfristerna utgått före de föreslagna leveransåren.

Båda alternativen är förenade med positiva och negativa effekter. En fullständig genomgång av dessa kan dock inte göras i detta sammanhang. Härför erfordras ett omfattande utredningsarbete. De presenterade alternativen får således enbart ses som illustration till hur leveransbestämmelserna skulle kunna utformas. Ett slutligt ställningstagande kan ske först efter ytterligare utredningsarbete.

Hur än inleveransen ordnas, måste man lösa frågan vem som skall utföra det *servicearbete* som är baserat på det kyrkobokföringsmaterial som ligger kvar hos församlingarna. På grundval av detta material skall bevis och intyg kunna utfärdas. Vidare måste allmänheten kunna få tillgång till materialet.

En möjlighet är att ifrågavarande kyrkoskrivningsmaterial mikrofilmas och ställs till de nya folkbokföringsmyndigheternas förfogande. De skulle då kunna utfärda begärda bevis på grundval av mikrofilmerna och tillhandagå allmänheten med service. En förutsättning för detta förfaringssätt är dock att filmningen utförs under särskild kontroll så att filmen utgör ett tillförlitligt underlag för utfärdande av bevis. En mikrofilmning skulle givetvis erbjuda stora fördelar ur andra synpunkter. Sålunda har i det föregående påpekats hur det nu hos landsarkiven befintliga kyrkoboksmaterialet håller på att förstöras genom förslitning vid den alltmer ökande forskningen. Man överväger att införskaffa mikrofilm av detta material och i första hand lämna ut filmen i stället för originalet till forskarna. Man kan räkna med att det kyrkoskrivningsmaterial som nu förvaras hos pastorsämbetena efter inleverans till landsarkiven och sedan det ur sekretessynpunkt blivit tillgängligt för allmänheten också riskerar att slitas ned. Har emellertid en filmning redan skett, kan en sådan förslitning från början undvikas. Vidare skulle en mikrofilmning ge församlingarna möjlighet att på ett enkelt och billigt sätt skaffa sig tillgång till en del av det material som överlämnas till landsarkiven. Som framhållits i avsnitt 4.2.1, synes det lämpligt att in- och utflyttningsböckerna överlämnas till den nya folkbokföringsmyndigheten i form av en kopia (mikrofilm). Dessa serier bör således under alla förhållanden mikrofilmas.

En viktig fråga i sammanhanget är hur stora kostnader en mikrofilmning skulle medföra och vem som skall svara för dessa kostnader. En kostnadsberäkning på grundval av nu tillgängliga uppgifter är vansklig. Frågan måste ytterligare utredas.

I viss utsträckning förekommer det att *ändringar* införs i kyrkoböckerna. Det är framförallt uppgifter i födelseböckerna – om namn, datum eller någon gång om fader – som kan behöva ändras. Om kyrkobokföringsmaterial skall ligga kvar hos församlingarna efter relationsändringens ikraftträdande uppkommer fråga om tillvägagångssättet när ändringar behöver införas i detta material. Om ändringar fortsättningsvis över huvud taget skall göras i det kvarliggande materialet beror på vad som kommer att föreskrivas om folkbokföringen. I vilken omfattning behov av eventuella ändringar kan uppkomma sammanhänger uppenbarligen med vilka slag av arkivhandlingar som kommer att föras över till folkbokfö-

ringsmyndigheterna. I den mån ändringar behöver föras in i kvarliggande material krävs särskilda bestämmelser om hur och av vem detta skall göras. I nu angivna hänseenden synes ytterligare utredning krävas i samband med frågan om folkbokföringens ordnande.

En annan fråga, som något bör beröras, är hur en utbyggnad av *landsarkivens magasinsresurser* skall ske. Kan ett landsarkiv inte ställa tillräckligt utrymme till förfogande i nu befintliga magasin, måste en tillbyggnad ske. Denna måste då från början planeras så, att den kan ta emot minst hela det hos församlingarna kvarliggande leveranspliktiga arkivmaterialet. Av ekonomiska och byggnadstekniska skäl kan en sådan utbyggnad – måhända hos flera landsarkiv samtidigt – vålla svårigheter. I stället för en omedelbar utbyggnad av landsarkivens lokaler kan man därför tänka sig inrättandet av separata depåer med särskild personal. Dessa depåer skulle dock sortera direkt under landsarkiven. I sammanhanget kan nämnas att man i Stockholm redan har diskuterat inrättandet av en dylik depå för stockholmsförsamlingarnas kyrkoarkiv för tiden fram till år 1930 eller ev år 1950. En direkt utbyggnad av landsarkiven är givetvis att föredra och en sådan torde även i det långa loppet vara den billigaste lösningen, då man ändock måste räkna med att depåerna så småningom komker att avvecklas genom att arkivalierna överföres till landsarkiven.

4.3 *Pastoratsarkiven och de kyrkliga samfälligheternas arkiv*

För dessa arkiv bör gälla samma regler som för det i kyrkoarkiven ingående ekonomiska, administrativa och kyrkokommunala materialet.

4.4 *Kontraktsprostarkiven*

Av avsnitt 1.3 har framgått att kontraktsprostarkiven är föga omfattande och de torde även vara av ett sådant innehåll, att man inte behöver gå tillbaka i materialet i någon större utsträckning. De arkivalier som ändock kan behövas för någon tid, torde lätt kunna kopieras och kopiorna behållas som arbetspapper. Arkiven borde därför lämpligen kunna inlevereras omedelbart efter inträdandet av de ändrade relationerna mellan staten och kyrkan.

4.5 *Domkapitels- och stiftsnämndsarkiven*

Man har här att göra med stora och komplicerade arkiv. På stiftsplanet kommer man inom kyrkan att bygga upp en administrativ funktion inom ramen för en integrerad stiftsstyrelse. Man torde här sannolikt ha ett markerat och delvis även långvarigt behov av tillgång till det äldre arkivmaterialet. Det synes därför lämpligast, att man beträffande domkapitels- och stiftsnämndsarkiven endast föreskriver att de skall inlevereras till landsarkiven vid tidpunkt som närmare kan överenskommas vid överläggningar mellan stiftsstyrelserna och landsarkiven.

5 Kyrkoarkiven under övergångsperioden

I avsnitt 2.3.2 har påpekats att församlingar redan nu i vissa fall ställt sig avvaktande då det gällt anordnandet av nya arkivlokaler. Man har därvid hänvisat till att behovet av arkivlokaler skulle minska efter ikraftträdandet av de ändrade relationerna mellan staten och kyrkan. Denna inställning kommer sannolikt att sprida sig sedan ett principbeslut i stat-kyrka frågan har fattats. En situation kan sålunda uppkomma, där ett pastorsämbete med akuta utrymmesbekymmer avstår att bygga ny arkivlokal. Härigenom kan risker för arkivmaterialet uppstå.

Som redan skett i vissa fall, bör man i ett sådan läge söka hjälpa sig fram med provisorier av olika slag, t ex förvaring i arkivskåp eller i kommunens arkivlokaler om dessa är av godkänd beskaffenhet. Skulle inte dessa utvägar stå till buds, får även förtidsleveranser till landsarkiven övervägas. I de fall då församlingar vill bygga arkivlokaler bör en sådan åtgärd dock inte motarbetas. Särskilt i samband med byggandet av t ex nya församlingshem bör man söka att i dessa inrätta godkända arkivlokaler. Dessa kan senare även komma till användning för förvaring inte blott av de arkiv, som kommer att bildas efter tidpunkten för de ändrade relationernas ikraftträdande, utan även för förvaring av andra enskilda arkiv inom församlingen.

En möjlighet att skapa ökat utrymme i arkivlokalerna är en översyn av gallringsbestämmelserna för kyrkoarkiven. Särskilt borde övervägas om inte den långa gallringsfristen för verifikationerna, 25 år, skulle kunna sänkas till 10 år. I sammanhanget bör dock framhållas, att gallringsbara serier, som verifikationer och handlingar till kyrkböckerna, i nödfall kan förvaras i utrymmen som egentligen inte är arkivvärdiga (jfr avsnitt 2.3.2).

Den nya församlingsregistreringen kan komma att påbörjas innan de ändrade relationerna mellan staten och kyrkan träder i kraft. Den arkivbildning som härigenom uppstår bör rimligen inte öka eventuella utrymmesproblem då det gäller arkivlokalerna. Handlingarna framställs med hjälp av ADB och behöver inte förvaras i arkivlokal. Om de skulle skadas eller förkomma kan de lätt ersättas.

6 Den svenska kyrkans arkivvård efter ändrade relationer mellan staten och kyrkan

I skrivelser år 1971 till finansdepartementet och år 1973 till utbildningsdepartementet har riksarkivet berört frågan om behandlingen av kyrkans arkiv efter ändrade relationer mellan staten och kyrkan. Riksarkivet underströk därvid att arkiven även i fortsättningen måste vara av stort värde ur forskningssynpunkt, eftersom det ju var fråga om en fortsättning av en arkivbildning som hade börjat på 1600-talet. Med tanke på att kyrkan sannolikt skulle behålla sin karaktär av folkkyrka, syntes det enligt riksarkivet även väsentligt att den – måhända med vissa modifikationer – skulle fortsätta att vara underkastad bestämmelserna i den all-

männa arkivstadgan. Med hänvisning till vad riksarkivet sålunda uttalat kan det konstateras, att det offentliga arkivväsendet har stort intresse av att kyrkans arkivalier även i fortsättningen bevaras på ett sådant sätt och i sådan omfattning, att forskningen inte kommer att lida något avbräck. Kontinuiteten måste säkerställas.

Kyrkan kommer även efter ändrade relationer mellan staten och kyrkan att inta en speciell och viktig ställning i det svenska samhället. Själva det faktum att kyrkan övergår till att fungera under andra och friare förhållanden kommer dessutom att tilldra sig intresse från forskare inom olika discipliner. Att kyrkans arkiv även i fortsättningen kommer att ha ett mycket stort forskningsvärde och att kyrkans arkiv bör vårdas lika väl som i nuläget, måste stå helt klart. Sedan kan man diskutera hur arkivvården skall organiseras. Här kan man gå flera vägar.

Man kan sålunda tänka sig en organisation som mer eller mindre anknyter till den nuvarande och låta det offentliga arkivväsendet, framförallt landsarkiven, få tillsynen över den löpande arkivvården. Härvid skulle man dock inte följa statliga arkivbestämmelser utan bestämmelser som utarbetats inom kyrkan och i samråd med riksarkivet. De statliga arkivinstitutionerna skulle liksom nu bli slutdepå för det icke-gallringsbara kyrkliga arkivmaterialet. Alternativt kan kyrkan bygga upp en arkivvård i egen regi, varvid man borde eftersträva att komma fram till för hela kyrkan enhetliga regler. Själva arkivvården kunde lämpligen organiseras stiftsvis. För den centrala kyrkliga förvaltningen finge sannolikt en särskild arkivfunktion tillskapas. Vid utarbetandet av arkivbestämmelserna borde samarbete ske med riksarkivet. Då det gäller förvaringen av arkivmaterialet skulle så småningom centrala depåer, stiftsvis, få inrättas.

I valet mellan dessa två alternativ torde stor vikt få fästas vid den fria ställning kyrkan kommer att få. Denna ställning torde inte vara förenlig med det mycket långt gående statliga inflytandet som det första alternativet skulle innebära. Att arkivbestämmelserna för kyrkan utarbetas i samråd med riksarkivet synes däremot rimligt. Så sker även då det gäller kommunernas arkivvård. Det borde även övervägas om inte det lokala och regionala kyrkliga arkivmaterialet efter framställning från vederbörande kyrkliga organ skulle kunna deponeras i landsarkiven. För den centrala kyrkliga administrationen borde motsvarande deposition kunna ske i riksarkivet. Ett sådant arrangemang skulle otvivelaktigt i hög grad gagna forskningen, då forskarna på ett och samma ställe kunde finna det kyrkliga arkivmaterialet både från tiden före och från tiden efter relationsändringen mellan staten och kyrkan.

7 Fortsatt utredningsarbete

Den föregående framställningen har syftat till att redovisa olika problem inom arkivvården som uppkommer vid ändrade relationer mellan staten och kyrkan. En del förslag till principlösningar har även skisserats. Det krävs att dessa förslag vidareutvecklas innan man kan ta ställning till hur arkivfrågorna i praktiken skall lösas vid relationsändringen. I det följande skall kortfattat anges några områden som kräver ytterligare utredning.

Vid ett överförande av folkbokföringen till borgerligt organ måste definitiv ställning tas till vilka handlingar som skall överföras till den nya folkbokföringsmyndigheten. I detta sammanhang får även bedömas vilka handlingar som krävs för kyrkans fortsatta församlingsverksamhet. För att kunna ta ställning till vilka handlingar som skall inlevereras till landsarkiven erfordras härutöver en kartläggning av kyrkoarkivens totala omfattning, fördelningen på olika grupper arkivalier samt nuvarande tillgång på arkivutrymmen vid landsarkiven. Först därefter kan bedömas i vilken takt inleveranserna kan ske. I samband härmed bör även kartläggas församlingarnas tillgång på arkivutrymmen. Även den senare kartläggningen har betydelse för i vilken takt inleveranserna bör ske. Om kyrkobokföringsmaterial skall ligga kvar hos församlingarna efter relationsändringen, bör utredas vissa frågor som rör införing av ändringar i detta material.

En annan fråga som måste utredas är om och i vilken omfattning mikrofilmning av kyrkobokföringsmaterialet bör göras. Denna bedömning får ske mot bakgrund av i vilken utsträckning folkbokföringsmyndigheten och församlingarna måste ha tillgång till delar av arkivmaterialet.

Bilaga 10:1 Förteckningsplan

Beteckning på huvudgrupp	Exempel på förekommande arkivserier
A	Församlingsböcker med fastighetslängder och register Böcker över obefintliga Liggare och register bestående av personakter Församlingsregister Avgångsregister Avgångslängd
B	Inflyttningslängder Utflyttningslängder
C	Födelse- och dopböcker
D	Konfirmationsböcker Kommunionlängder
E	Lysnings- och vigselböcker Äktenskapsböcker
F	Död- och begravningsböcker
G	Andra befintliga längder: t ex Avlösningslängder Straffjournaler Statistiska tabeller Diarier i kyrkobokföringsärenden
H	Bilagor till avdelningarna A–F
I	Inkomna skrivelser från Kungl Maj:t, regeringen, domkapitlel o s v Skrivelser till diariet
K	Protokoll och handlingar härrörande från: Sockenstämma Sockennämnd Kyrkostämma Kyrkofullmäktige Kyrkodelegerade Kyrkoråd Skolråd Övriga nämnder och styrelser
L	Räkenskaper
M	Handlingar rörande prästval
N	Visitationshandlingar, inventarie- och arkivförteckningar
O	Övriga handlingar rörande kyrka, kyrkogård, kyrkliga egendomar, prästerskapets löner, donationshandlingar m m
P	Övriga handlingar
R	Kartor och ritningar

Bilaga 10:2 Landsarkivens verksamhetsområde

Landsarkivet i	Län	Stift
Härnösand	Gävleborgs Västernorrlands Västerbottens Norrbottens	Luleå Del av Härnösands inkl domkapitlet Del av Uppsala
Östersund	Jämtlands	Del av Härnösands
Uppsala	Stockholms Uppsala Södermanlands Örebro Västmanlands Kopparbergs	Del av Uppsala inkl domkapitlet Del av Stockholms Västerås Strängnäs
Vadstena	Östergötlands Kalmar Kronobergs Jönköpings	Linköpings Växjö
Visby	Visby	Visby
Göteborg	Göteborgs och Bohus Älvsborgs Skaraborgs Värmlands	Karlstads Skara Del av Göteborgs inkl domkapitlet
Lund	Blekinge Kristianstads Malmöhus Hallands	Lunds Del av Göteborgs
Stadsarkivet i		
Stockholm	Stockholms kommun samt lokalt statliga myndigheter vars verksamhet huvudsakligen berör Stockholm	Stockholmsförsamlingarna inkl domkapitlet och hovkonsistoriet
Malmö	Malmö kommun samt lokalt statliga myndigheter vars verksamhet huvudsakligen berör Malmö	Malmöförsamlingarna

SÖL-utskottet

SÖL-utskottet har behandlat kyrkans framtida *s*tällning, *ö*vergångsfrågor och *l*agstiftningsfrågor. Där har alltså tagits upp frågor av huvudsakligen rättslig karaktär. De olika frågor som har samband med själva övergången till ändrade relationer mellan staten och kyrkan har också behandlats.

I SÖL-utskottets slutliga arbete har deltagit statssekreteraren Fredrik Sterzel, ordförande, regeringsrådet Georg Ericsson och departementsrådet Harald Rangnitt, såsom företrädare för staten. Från kyrkans sida har deltagit biskopen Arne Palmqvist, lagmannen Carl Hamilton och förbundsdirektören P-O Nilsson. Som sekreterare åt utskottet har tjänstgjort hovrättsassessorn Bo Lövén och hovrättsfiskalen Lotty Nordling.

SÖL-utskottet svarar för bilagorna 11 och 12. I *bilaga 11* behandlas frågan om regelsystem för svenska kyrkan. Genomförandet av relationsändringen tas upp i *bilaga 12*.

Bilaga 11 Regelsystem för svenska kyrkan

Utarbetad av SÖL-utskottet

Det nuvarande förhållandet mellan staten och svenska kyrkan karakteriseras av att beslutanderätten i kyrkliga ärenden i åtskilliga fall ankommer på statliga organ och att församlingarna har ställning som kommuner. Från rättslig synpunkt framträder den nuvarande bindningen till staten genom att flertalet regler om kyrkans organisation och verksamhet är givna i lagar och andra författningar.

Grundtanken med ändrade relationer mellan staten och kyrkan är att kyrkan självständigt skall besluta om sina egna angelägenheter och liksom andra trossamfund vara organisatoriskt fristående från staten. Härav följer att den offentligrättsliga regleringen av kyrkans förhållanden måste upphöra och nya regler tillskapas som grund för den kyrkliga verksamheten.

I denna bilaga behandlas frågan om vilka rättsregler som skall gälla för svenska kyrkan i framtiden. Vidare tas upp en del rättsliga frågor rörande övergången från nuvarande ordning till andra relationer mellan staten och kyrkan.

1 Nuvarande regelsystem

Svenska kyrkans verksamhet lyder i dag under ett mycket omfattande system av offentligrättsliga regler. Omkring 450 författningar av olikartad konstitutionell natur reglerar kyrkans organisation, arbete och villkor i övrigt. Inom överläggningarnas ram har det inte varit möjligt att göra en fullständig genomgång av all gällande kyrklig lagstiftning. En sådan genomgång bör lämpligen företas under det fortsatta utredningsarbete, som utskottet förutsätter skall komma till stånd innan relationsändringen genomförs.

I det följande skall i huvuddrag redogöras för den nu gällande regleringen för kyrkan. Framställningen tar sikte på att ge en allmän uppfattning om det offentligrättsliga regelsystemet och de mest väsentliga bestämmelser som finns. För en mera detaljerad redovisning hänvisas till den förteckning över kyrkliga författningar, som 1968 års beredning om stat och kyrka lät göra. Förteckningen avser förhållandena den 1 januari 1972 och återfinns som bilaga 9 till beredningens slutbetänkande (SOU 1972:37).

1.1 *Regler på olika områden*

I *övergångsbestämmelserna till regeringsformen* finns vissa regler som särskilt avser svenska kyrkan. I punkt 9 återfinns bestämmelser om allmänt kyrkomöte, villkor för tillträde till prästerlig befattning, föreskrifter om utnämning av ärkebiskop och biskopar samt tillsättning av prästerliga tjänster i församlingarna. Vidare finns bestämmelser om stiftande, ändring eller upphävande av kyrkolag samt om de kyrkliga kommunerna, konungens trostillhörighet och prästerskapets privilegier. I övergångsbestämmelser till lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen finns föreskrift om att bestämmelserna om medlemskap i svenska kyrkan gäller utan hinder av 2 kap 2 § regeringsformen.

Prästerskapets privilegier härrör från de garantier för de olika ståndens rättigheter som konungen i äldre tid avgav i samband med sitt trontillträde. Prästerskapets nuvarande privilegier utfärdades år 1723 och anses till vissa delar alltjämt vara formellt gällande. Privilegierna upptar i huvudsak bestämmelser som tillförsäkrar prästerna att få bibehållas vid sina ekonomiska och sociala förmåner och rättigheter.[1] De flesta privilegiestadgandena är nu ej tillämpliga på grund av annan författningsreglering. I den mån vissa privilegier alltjämt äger formell giltighet anses de numera sakna direkt betydelse.

1686 års kyrkolag anses utgöra grundvalen för den svenska kyrkorätten. Kyrkolagen innehåller bestämmelser om den kyrkliga verksamheten i religiöst och delvis organisatoriskt avseende. I kyrkolagen återfinns i huvudsak grundläggande bestämmelser om kyrkans bekännelse, gudstjänster, sakrament och övriga handlingar. Kyrkolagen innehåller också bestämmelser om kyrkans egendom och om kyrkans ämbeten och tjänster. Flertalet bestämmelser i kyrkolagen har satts ur kraft eller, utan att formellt ha upphävts, ändå mist sin giltighet. Till kyrkolagen ansluter ett flertal författningar. Sålunda regleras genom särskilda författningar kyrkans gudstjänster, sakrament och övriga handlingar. Vidare finns särskilda författningar om kyrkans böcker, helgdagar, invigningsakter, upplåtelse av kyrkorum, inventarier i kyrkor, kollektgivning samt proceduren för tillsättande av biskops- och prästtjänster.

Medlemskapet i svenska kyrkan regleras i religionsfrihetslagen (1951:680). I lagens 6–16 §§ ges föreskrifter om inträde i och utträde ur svenska kyrkan. I fråga om inträde gäller bl a att barn, vars föräldrar tillhör svenska kyrkan, anses ha inträtt i kyrkan vid födelsen om inte föräldrarna anmäler att barnet ej skall tillhöra kyrkan. I fråga om utträde gäller att medlem som inte längre vill tillhöra kyrkan skall göra anmälan om utträde hos pastor i den församling där han är kyrkobokförd.

Grundläggande regler om *församlingarna* finns i lagen (1961:436) om församlingsstyrelse. Lagen gäller för de territoriella församlingarna. Den gäller även i tillämpliga delar för de icke-territoriella församlingarna, om dessa inte har beslutat att den ordning som tidigare har gällt i stället skall tillämpas. Genom lagen regleras församlingarnas kompetens, organisation och verksamhet. Vidare utgör lagen grundvalen för församlingarnas beskattningsrätt.

Ändring i rikets *indelning* i församlingar beslutas av regeringen enligt

[1] Privilegiernas innehåll redovisas närmare av 1958 års utredning kyrka-stat (SOU 1967:46 s 335 f).

lagen (1919:293) om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastik indelning. Om indelning i pastorat beslutar regeringen enligt lagen (1970:940) om kyrkliga kostnader.

Formerna för *stiftsstyrelsen* regleras främst i lagen (1936:567) om domkapitel. Bestämmelser om stiftsnämnd återfinns i lagen (1970:939) om förvaltning av kyrklig jord. Regeringen har vidare meddelat instruktioner för domkapitel och stiftsnämnd. För dessa och deras anställda gäller åtskilliga regler, som rör statsförvaltningen i stort, t ex allmänna verksstadgan (1965:600), förvaltningslagen (1971:290) och allmänna arkivstadgan (1961:590).

Regleringen av *organisationen på riksplanet* har samband med svenska kyrkans särskilda ställning. Ärenden som rör den offentligrättsligt reglerade verksamheten handläggs av regeringen och vissa centrala förvaltningsmyndigheter. Huvudbestämmelserna om stiftande av kyrkolag och om allmänt kyrkomöte finns i övergångsbestämmelserna till regeringsformen. Kyrkomötets sammansättning, arbetsformer m m regleras i kyrkomötesförordningen (1949:174) och i den arbetsordning som kyrkomötet själv har antagit. De fyra centrala kyrkliga styrelsernas organisation regleras genom särskilda av regeringen fastställda stadgar.

I svenska kyrkans verksamhet ingår vissa *allmänt samhälleliga uppgifter*. Bland dessa märks främst folkbokföring och begravningsverksamhet. De grundläggande bestämmelserna om folkbokföring finns i folkbokföringsförordningen (1967:198) och folkbokföringskungörelsen (1967:495). Begravningsverksamheten regleras i lagen (1957:585) om jordfästning m m samt i lagen (1963:537) om gravrätt m m och den med stöd därav utfärdade begravningskungörelsen (1963:540). I samband med kyrkans allmänt samhälleliga uppgifter bör också nämnas föreskrifterna i 4 kap giftermålsbalken om äktenskaps ingående med kyrklig vigsel. Pastorsämbetets skyldighet att verkställa hindersprövning inför äktenskaps ingående regleras främst i 3 kap giftermålsbalken.

För den *kyrkliga personalen* finns författningar som rör olika kategorier av kyrkliga befattningshavare. Behörighet till inträde i prästämbetet regleras i övergångsbestämmelserna till regeringsformen, i 19 kap kyrkolagen, i 1884 års stadga angående prästexamen och i lagen (1958:514) om kvinnas behörighet till prästerlig tjänst. Förfarandet vid tillsättande av prästerliga tjänster regleras, förutom i övergångsbestämmelserna till regeringsformen, i lagen (1963:633) om biskopsval och i lagen (1957:577) om prästval. De grundläggande bestämmelserna om kyrkomusiker finns i lagen (1947:275) om kyrkomusiker samt i kyrkomusikerförordningen (1950:375). Den kyrkliga personalens anställningsförhållanden regleras delvis i lagen (1976:600) om offentlig anställning. Vidare är lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet delvis tillämplig i förhållandet mellan den kyrkliga personalen och dess arbetsgivare.

I fråga om den *kyrkliga egendomen* gäller förutom 1686 års kyrkolag och församlingsstyrelselagen främst lagen (1970:939) om förvaltning av kyrklig jord samt lagen (1970:940) om kyrkliga kostnader. Till förvaltningslagen och kostnadslagen hör tillämpningsförordningar (1971:860 och 861). För kyrkobyggnad och dess inventarier finns grundläggande regler i 1686 års kyrkolag samt därutöver speciella bestämmelser i andra författningar. Här

kan nämnas lag (1909:55) angående byggnad och underhåll av kyrka med vad därtill hörer så ock av särskild sockenstuva. Kungörelsen (1920:744) med föreskrifter rörande det offentliga byggnadsväsendet gäller även för kyrkobyggnader. Beträffande inventarierna finns förordningen (1942:929) om vården av vissa kyrkliga inventarier.

1.2 *Reglernas konstitutionella natur*

En del bestämmelser är av grundlags natur och återfinns i övergångsbestämmelserna till regeringsformen. Grundlag stiftas enligt 8 kap 15 § regeringsformen genom två likalydande beslut av riksdagen. Det andra beslutet får inte fattas, förrän efter det första beslutet har hållits val till riksdagen och den nyvalda riksdagen har samlats. Grundlag får enligt 8 kap 17 § regeringsformen inte upphävas eller ändras på annat sätt än som gäller för stiftande av grundlag.

En speciell beslutsform gäller för prästerskapets privilegier. Ändring av dessa får enligt övergångsbestämmelserna till regeringsformen inte ske på annat sätt än genom regeringens och riksdagens sammanstämmande beslut och med bifall av allmänt kyrkomöte.

Åtskilliga regler för kyrkan är av kyrkolags natur. I fråga om kyrkolag gäller, att sådan lag stiftas, ändras eller upphävs av regeringen gemensamt med riksdagen, men att därvid även fordras samtycke av allmänt kyrkomöte. Med kyrkolag får, med ett sammanfattande uttryck, förstås sådan lag som omfattar grundläggande bestämmelser om kyrkans väsen, egendom, organisation och verksamhet.

I regelsystemet för kyrkan ingår bestämmelser i vanlig lag, som beslutas av riksdagen, t ex församlingsstyrelselagen. En del lagar är av blandad natur genom att endast vissa bestämmelser i sådan lag på grund av sitt innehåll har hänförts till kyrkolagsområdet. Regeringen har vidare inom ramen för sin direkt på regeringsformen grundade normgivningskompetens eller efter bemyndigande av riksdagen utfärdat åtskilliga bestämmelser för kyrkan.

2 Utgångspunkter

2.1 *1968 års beredning om stat och kyrka*

I konsekvens med sin principiella inställning till frågan om ändrade relationer mellan staten och kyrkan föreslog 1968 års beredning i sitt slutbetänkande (SOU 1972:36) att nuvarande offentligrättsliga reglering rörande svenska kyrkan skulle upphöra. Detta innebar att kyrkan skulle övergå till att vara ett rättssubjekt av privaträttslig karaktär.

Beredningens värdering av principen om religionsfrihet innebar att trossamfunden skulle ha frihet att själva bestämma om sina angelägenheter i religiöst, organisatoriskt och ekonomiskt avseende. Till följd härav ansåg beredningen att staten inte skulle delta i utformandet av organisationsreglerande bestämmelser för trossamfunden. Det skulle således ankomma på

kyrkan själv att besluta om organisatorisk uppbyggnad, medlemsbegrepp, verksamhet m m.

Eftersom svenska kyrkans nuvarande organ saknar befogenhet att fastställa en konstitution varigenom trossamfundets organisation och verksamhet regleras i ett s k fritt läge, föreslog beredningen att statsmakterna med utnyttjande av gällande beslutsordning skulle medverka till att kyrkan ges möjlighet att utarbeta och fastställa ett grundläggande regelsystem för dess framtida organisation och verksamhet.

2.2 *Remissinstanserna*

Endast ett mindre antal remissinstanser berörde den av beredningen föreslagna ordningen för övergång till ett privaträttsligt regelsystem för svenska kyrkan. Några remissinstanser anslöt sig till beredningens förslag att staten medverkar till att kyrkan får en konstitution. Andra kritiserade denna ståndpunkt och åberopade bl a att förslaget innebar alltför stort intrång i svenska kyrkans självbestämmanderätt. Av de remissinstanser som gav uttryck åt en kritisk grundinställning till beredningens förslag förordade omkring 100 instanser en fortsatt offentligrättslig reglering av svenska kyrkan, men i andra former än nu. Ett antal kyrkliga företrädare, bl a ärkebiskopen, önskade att en särskild lag stiftades med grundläggande bestämmelser för svenska kyrkan. Andra kyrkliga instanser menade att regleringen av svenska kyrkan borde utgå från församlingsstyrelselagen. Ytterligare en grupp, som bestod av såväl kyrkliga som andra remissinstanser, förde fram mer opreciserade önskemål om s k ramlagstiftning.

2.3 *Riktlinjer för utskottets arbete*

Vid de inledande överläggningarna mellan företrädare för staten och svenska kyrkan uttalades från statens sida att huvudtanken i beredningens förslag borde ligga fast. Svenska kyrkans framtida organisation och vad därmed har samband borde i princip vara kyrkans angelägenhet, naturligtvis inom ramen för de regler som gäller för andra privaträttsliga subjekt. Detta principiella synsätt borde, enligt de statliga företrädarnas mening, inte hindra att staten hjälper till att utforma den organisation, som skall gälla för tiden vid övergången. Det borde prövas om det finns behov av att genom lagstiftning reglera kyrkans organisation under en övergångstid. Enligt de statliga företrädarna kunde en sådan lagstiftning efter hand ersättas av inomkyrkliga stadgar.

De kyrkliga företrädarna ansåg i likhet med staten att frågan om kyrkans framtida organisation i första hand var en fråga för kyrkan själv att ta ställning till. Från kyrkans sida uttalades emellertid att den naturliga utgångspunkten var att lagstiftning av något slag behövs även efter en relationsändring, inte minst med tanke på antalet medlemmar och de förväntningar samhället kommer att ha på kyrkans utbredning och öppna karaktär. Överläggningarna borde därför inte avse endast den övergångslagstiftning som kunde behövas.

Deltagarna enades om att ett gemensamt arbetsutskott skulle ta upp frågor som berör kyrkans framtida organisation och ställning, övergångs-

frågor och erforderlig lagstiftning. Frågan om kyrkans framtida organisation skulle i första hand ankomma på kyrkan själv att ta ställning till. Parallellt med det gemensamma arbetet skulle därför pågå ett internt kyrkligt utredningsarbete rörande kyrkans framtida organisation. Resultatet av detta skulle efter hand redovisas för utskottet, som fick ta ställning till vilka följder den tilltänkta ordningen skulle få inom skilda områden och vilken rättslig reglering, som kunde behövas för framtiden. Ett viktigt problemkomplex var också de särskilda övergångsanordningar av praktisk och rättslig natur, som kunde behövas för genomförandet av ändrade relationer mellan staten och kyrkan.

3 Allmänna överväganden

Den nuvarande relationen mellan staten och svenska kyrkan utmärks av att kyrkans organisation och verksamhet bestäms av statsmakterna samt att regeringen är kyrkans högsta administrativa organ. Kyrkans organisation, arbete och villkor i övrigt regleras genom ett stort antal lagar och andra författningar. Efter ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan skall kyrkan i organisatoriskt hänseende vara fristående från staten. Den skall ha frihet att själv bestämma formen för och utformningen av verksamheten. Härav följer att huvuddelen av de offentligrättsliga reglerna skall upphävas vid relationsändringen. Naturligtvis kan de nuvarande reglerna inte upphävas utan att de samtidigt ersätts av andra regler.

I samband med förändringen från den nuvarande ordningen till ett nytt regelsystem uppstår vissa övergångsproblem som måste lösas. Sålunda kan särskilda bestämmelser behövas när olika författningar upphävs eller ändras. Vidare kan till följd av relationsändringen som sådan behövas särskilda regler eller andra åtgärder av övergångsnatur.

En grundläggande förutsättning för stat-kyrka överläggningarna är att kyrkan även i framtiden skall kunna verka såsom folkkyrka med verksamhet som spänner över hela landet. Ett gemensamt mål är därför att tillskapa ett system av rättsregler som tryggar den kyrkliga verksamheten och reglerar den i fasta former.

Av betydelse är att svenska kyrkan får en organisation som utformas så att den ger kyrkan en fast grund, utifrån vilken den kan verka i framtiden. Vid de inledande överläggningarna framhölls att svenska kyrkans framtida organisation och vad därmed har samband bör vara kyrkans angelägenhet. I enlighet härmed har också på kyrkans sida utarbetats ett förslag till framtida organisation.[2]

Även om huvuddelen av författningsbestämmelserna om svenska kyrkan skall upphävas i samband med relationsändringen, kommer det alltjämt att behövas vissa lagregler som berör kyrkan. Vid diskussion om den rättsliga regleringen har utskottet funnit det ändamålsenligt att systematisera de olika författningsregler som det kan bli fråga om.

Till en första grupp författningsbestämmelser kan hänföras sådana regler som inte bara skall gälla vid tiden kring själva övergången utan även framdeles. Sådana regler kan sammanfattande benämnas *bestående lag-*

[2] Organisationsförslaget redovisas i bilaga 1, SOU 1978:2.

stiftning. Alltefter de ämnen som regleras kan regler hänförliga till denna grupp i sin tur indelas i olika kategorier.

Bland bestående lagstiftning märks för det första sådana författningsbestämmelser som rör kyrklig verksamhet, men som oavsett relationerna mellan staten och kyrkan behövs i ett modernt samhälle. Det är alltså fråga om *lagstiftning av allmän natur*, som inte har avseende särskilt på svenska kyrkan utan på alla trossamfund och organisationer verksamma i landet. Hit hör t ex de regler i religionsfrihetslagen som angår själva religionsfriheten. Vidare hör hit allmän lagstiftning av t ex arbetsrättslig natur. Denna kategori av lagstiftning kommer i princip inte att beröras av relationsändringen.

Till lagregler som är av bestående karaktär hör även sådan *speciallagstiftning* för kyrkan som rör ämnen som endast kan regleras genom lag. För att de lösningar som andra utskott föreslår skall kunna genomföras blir det nödvändigt med en del lagstiftning av detta slag. Sålunda måste t ex i den lagstiftning som rör begravningsverksamheten intas bestämmelser som ger kommunerna möjlighet att delegera myndighetsutövning till svenska kyrkans församlingar och samfälligheter. Vidare kommer det föreslagna uppbördssystemet att kräva särskilda regler i uppbördsförfattningarna om uppbörd av kyrkoavgift. Bestämmelser av detta slag har delvis behandlats av de olika utskotten och förutsätts i övrigt bli utformade under genomförandeperioden.

Till gruppen bestående lagstiftning kan slutligen hänföras sådana författningsbestämmelser som gäller kyrkans organisation och verksamhet och som sammanfattande kan benämnas *organisationslagstiftning*. Det är fråga om sådan författningsreglering som tar sikte på antingen att ge kyrkans organisation en viss utformning eller att reglera kyrkans verksamhet. Omfattningen av en sådan lagstiftning är beroende av om statsmakterna anser att allmänna samhällsintressen motiverar särskilda bestämmelser rörande kyrkan. Av den bestående lagstiftningen är det främst denna typ av lagregler som i detta sammanhang bör diskuteras.

Till en andra grupp författningsbestämmelser kan hänföras sådana regler som fordras för att föra över kyrkan till nya relationer med staten. Reglerna kan sammanfattande betecknas som *övergångslagstiftning*. Däribland märks regler som krävs vid upphävandet av olika kyrkliga författningar. Till sådan lagstiftning räknar utskottet även de olika regler som fordras i själva övergångsögonblicket eller någon tid dessförinnan eller därefter.

Till utskottets arbetsområde hör frågan om vilken organisationslagstiftning och övergångslagstiftning som kan komma att behövas. I följande kapitel behandlar utskottet utformningen av ett framtida regelsystem för svenska kyrkan och därmed även frågan om en framtida organisationslagstiftning. Övergångsfrågorna behandlar utskottet i kapitel 5.

4 Framtida regelsystem

I det föregående har framhållits att kyrkan efter relationsändringen skall vara organisatoriskt fristående från staten. De kyrkliga organ som för

närvarande har ställning av statliga myndigheter kommer att upphöra att ha en sådan ställning. Vidare kommer församlingarna inte längre att vara kommuner. Härigenom kommer regleringen av svenska kyrkan att överföras till privaträttens område.

Det förhållandet att kyrkans organisation och verksamhet inte regleras av statsmakterna genom lagstiftning innebär inte att verksamheten som sådan måste ändras. Det frågan gäller är alltså inte reglernas innehåll, utan den rättsliga formen och regelsystemets rättstekniska uppbyggnad.

4.1 *Reglernas form*

4.1.1 Olika alternativ

Det är från rättslig synpunkt möjligt att kyrkans medlemmar med utgångspunkt i allmänt gällande rättsregler själva antar de regler som skall ingå i ett framtida regelsystem. Ett *helt inomkyrkligt regelsystem* av detta slag kan i princip innehålla de olika materiella bestämmelser, som idag finns intagna i lagar och andra författningar. Reglerna måste antas medan nuvarande relationer mellan staten och kyrkan består för att börja tillämpas vid övergångstidpunkten. Svenska kyrkan måste därför redan före relationsändringen få möjlighet att fastställa en konstitution för kyrkan. En förutsättning för ett alternativ med helt inomkyrkliga regler är givetvis att dessa regler verkligen får rättslig giltighet för kyrkans medlemmar. Denna fråga som har samband med medlemskapet vid relationsändringen återkommer utkottet till i kapitel 5.

En annan möjlighet är att kyrkan visserligen själv antar sina regler men att staten genom *fastställelse* ger dem en särskild stabilitet. Det förekommer redan att regeringen eller annan statlig myndighet fastställer eller på annat sätt sanktionerar regler för en del enskilda organisationer med allmännyttigt ändamål. En ordning varigenom staten fastställer stadgar som kyrkan själv har antagit innebär i princip också att varje beslutad ändring av dessa måste bli föremål för fastställelse.

Ytterligare ett alternativ är att grundläggande bestämmelser angående svenska kyrkan ges i form av *lag*, medan närmare bestämmelser på olika områden ges i form av inomkyrkliga regler.

4.1.2 Utskottets ställningstagande

Under överläggningarna har enighet rått om att kyrkan i framtiden måste ha ett väl fungerande system av regler, som ger kyrkan en fast grund utifrån vilken den kan verka. Regelsystemet måste vara uppbyggt så att det ger kyrkan stabilitet i organisationen samt trygghet mot inre störningar och yttre påverkan. Däremot har meningarna gått isär när det gäller vad som behövs för att detta mål skall uppnås.

Olika skäl har anförts för en framtida lagreglering av svenska kyrkan. Det har hävdats att en bestående lagstiftning rörande kyrkan behövs för att hålla samman kyrkan både utåt och inåt. Detta förhållande blir särskilt markant om det anses att relativt genomgripande reformer inom kyrkan

bör vidtas i samband med eller omedelbart efter relationsändringen. Vidare har hävdats att lagstiftning är nödvändig för att framhäva kyrkans identitet.

Mot en lagreglering har å andra sidan invänts att varje reglering av kyrkans organisation och verksamhet i lag är ett ingrepp i den grundläggande principen om ändrade relationer mellan staten och kyrkan. I en ny relation med staten skall kyrkan kunna verka fritt i enlighet med sin bekännelse och själv bestämma om sina angelägenheter i religiöst och organisatoriskt avseende. Bestämmelser om kyrkans organisation skulle kunna begränsa kyrkans möjligheter att fylla anspråk, som kyrkan själv anser religiöst motiverade.

Enligt utskottets mening är det möjligt att i praktiskt handlande delvis förena dessa skilda ståndpunkter. Att svenska kyrkan bevarar sin identitet och alltså består som en andlig och reell enhet ligger väl i linje med samhällets förväntningar att kyrkan också framgent på demokratisk grund skall bedriva en riksomfattande verksamhet, tillgänglig för alla medborgare. Mot bakgrund härav har utskottet enats om att föreslå ett system enligt vilket några grundläggande principer för kyrkans struktur kommer till uttryck i lagens form, medan all annan reglering av kyrkans organisation och verksamhet sker i interna stadgar. Lagregleringen bör alltså omfatta ett fåtal grundläggande bestämmelser. Lagreglerna skall ta sikte på de från samhällets sida viktiga intressena, nämligen att kyrkan har folkkyrkostruktur, är uppbyggd på demokratisk grund och bedriver en rikstäckande verksamhet.

Efter ändrade relationer mellan staten och kyrkan finns inte utrymme att ge kyrkomötet det medbestämmande vid lagstiftning, som mötet i dag har enligt övergångsbestämmelserna till regeringsformen. Denna kyrkomötets lagstiftande befogenhet skall, liksom kyrkomötets offentligrättsliga funktioner i övrigt, upphävas i samband med relationsändringen. En lagstiftning om kyrkan som nu är i fråga måste emellertid beslutas medan nuvarande relationer mellan staten och kyrkan består. Denna lag måste anses tillhöra kyrkolagsområdet och den skall alltså stiftas i den för kyrkolag föreskrivna ordningen. Utskottet förutsätter att lagen får bestående karaktär. Efter relationsändringen finns ej längre kyrkolagstiftningsinstitutet. Därest fråga skulle uppkomma om ändring i lagen kommer den för lagstiftning i 8 kap regeringsformen bestämda ordningen att gälla. Utskottet utgår från att kyrkomötet bereds tillfälle att yttra sig i ett sådant lagstiftningsärende.

4.2 *Regelsystemets uppbyggnad*

I enlighet med vad utskottet har kommit fram till skall i det framtida regelsystemet ingå en grundläggande lag om svenska kyrkan. En sådan lag syftar till att ge en garanti för de demokratiska värdena och kan inte innehålla annat än en allmän beskrivning av vissa drag i kyrkans struktur. Vid sidan om lagstiftningen måste det därför finnas olika inomkyrkliga regler.

Det finns anledning räkna med att kyrkan avser att bibehålla samma reglering i sak, som idag återfinns i olika författningar. Det blir därför fråga

om att ge ett stort antal föreskrifter i olika ämnen. Församlingsstyrelselagen omfattar i dag ett 90-tal paragrafer. För både stiftsplanet och riksplanet kommer sannolikt att behövas en reglering av liknande omfattning. Bestämmelser behövs om kyrkan och dess ändamål samt om kyrkans lära och gudstjänster. Av betydelse är också att bestämmelser ges om kyrkotillhörighet. Vidare måste det finnas bestämmelser om val till de beslutande organen, kyrkoavgift, finansieringssystem och många andra frågor. Man kan räkna med att det behövs inomkyrkliga regler som tekniskt måste fördelas på kanske flera tusen paragrafer.

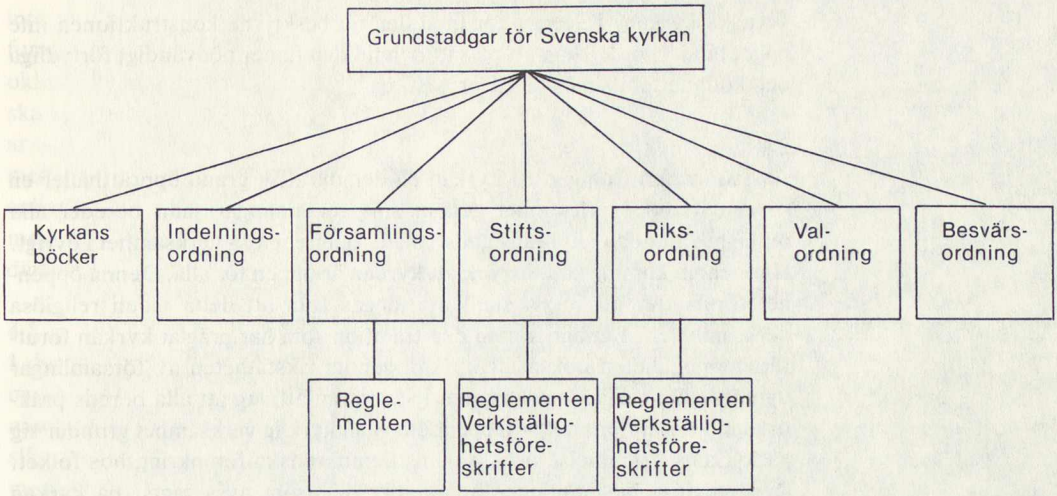
Om det skall vara möjligt att få överblick över de inomkyrkliga reglerna och systematisera materialet förefaller det lämpligt att reglerna fördelas på flera regelsamlingar. Detta måste vara rationellt för dem som skall tillämpa reglerna. Starka skäl talar för att de mest betydelsefulla reglerna om hela kyrkan och dess verksamhet fogas samman i särskilda stadgar för svenska kyrkan, medan skilda ämnesområden mera i detalj behandlas i olika regelsamlingar till vilka de grundläggande reglerna hänvisar. Det ankommer på kyrkan själv att bestämma om de särskilda stadgarna skall benämnas grundstadgar, kyrkoordning eller ges någon annan benämning. Utskottet har som arbetsnamn valt benämningen grundstadgar. Genom att enbart de grundläggande bestämmelserna för hela kyrkan tas in i grundstadgarna, behöver dessa inte få ett alltför stort omfång. Härigenom kan man få en god överblick över de regler, som gäller för hela kyrkan och dess verksamhet.

Ett annat skäl för en sådan uppläggning är att man kan ge grundstadgarna en viss stabilitet genom att ställa upp vissa förutsättningar för att de skall kunna ändras. Enligt utskottets mening är detta en lämplig ordning. Med regeringsformen som förebild kan man tänka sig att grundstadgarna inte får ändras annat än efter dubbla beslut med mellanliggande val till det beslutande organet. Andra alternativ är att kräva kvalificerad majoritet eller att kräva antingen dubbla beslut eller kvalificerad majoritet vid ett beslut. Utskottet anser att övervägande skäl talar för det förstnämnda alternativet med dubbla beslut med mellanliggande val. Ändringar kan i sådant fall inte ske på grund av en tillfällig opinion. Om val äger rum mellan besluten bereds kyrkomedlemmarna dessutom möjlighet att direkt påverka avgörandet.

Den förordade ordningen får till följd att endast grundläggande bestämmelser bör tas in i grundstadgarna. I annat fall kan beslutsprocessen bli tungrodd och genomförandet av inomkyrkliga reformer även av mindre genomgripande betydelse fördröjas. Kompletterande stadgar bör kunna ändras efter ett beslut. I dessa bör tas in de regler som från tid till annan kan behöva ändras.

Med hänvisning till det anförda föreslår utskottet att de inomkyrkliga reglerna fördelas på grundstadgar som innehåller de mest betydelsefulla inomkyrkliga reglerna och på kompletterande stadgar som mera i detalj reglerar särskilda ämnesområden. Grundstadgarna föreslås få en särskild stabilitet genom att de inte får ändras annat än efter dubbla beslut med mellanliggande val till kyrkomötet. Den föreslagna ordningen åskådliggörs genom följande figur.[3]

[3] Figuren avser endast att belysa en tänkt uppbyggnad av det inomkyrkliga regelsystemet. Det förutsätts att flera regelsamlingar än de angivna kommer att behövas.



4.3 *Lag om Svenska kyrkan*

Som framgår under avsnitt 4.1.2 har utskottet enats om att i den nya relationen mellan staten och kyrkan bör finnas en lag om svenska kyrkan, i vilken ges uttryck för samhällets syn på kyrkan. Utskottet har utarbetat lagförslag, som redovisas i *bilaga 11:1*.

I lagförslaget anges kyrkans karaktär av trossamfund med dess öppna prägel och riksomfattande verksamhet. Vidare beskrivs grundtankarna i kyrkans organisatoriska struktur. I lagen förutsätts att de för verksamhetens bedrivande nödvändiga bestämmelserna om ändamål och organisation tas in i kyrkans egna stadgar.

Lagens bestämmelser tar sikte på att beskriva kyrkans egenskap av att vara ett efter demokratiska principer uppbyggt kyrkosamfund. I lagen anges sålunda de demokratiska förutsättningarna för kyrkans verksamhet. I stadgarna utformar kyrkan sin egen identifikation såsom trossamfund. Utifrån sin bekännelse gestaltar kyrkan själv sin verksamhet.

1 §

I paragrafen konstateras att svenska kyrkan är ett kristet, evangelisk-lutherskt trossamfund med den bekännelse och den verksamhet som anges i stadgar för kyrkan.

Att svenska kyrkan är ett kristet, evangeliskt-lutherskt trossamfund är ovedersägligt och tillräckligt för att ange vad som med lagens syfte ger samfundet dess religiösa identitet. Redan i beskrivningen evangelisk-luthersk ligger att kyrkan förkunnar evangelium enligt bibeln. Kyrkans lära har kommit till uttryck i den augsburgska trosbekännelsen och har bekräftats genom Uppsala mötes beslut år 1593. Staten får inte engagera sig i utformningen av kyrkans bekännelse. Bekännelsens innehåll, som är helt dominerande för den kyrkliga verksamheten och angeläget för medlemmarna, kan endast klarläggas av kyrkosamfundet självt. I paragrafen anknyts därför till att kyrkan har den bekännelse som anges i stadgar för

svenska kyrkan. Lagen utgör med den nu beskrivna konstruktionen inte något hinder för kyrkan att på sätt och tid den finner nödvändigt förtydliga och komplettera sina trossatser.

2 §

Av paragrafen framgår att kyrkan på demokratisk grund upprätthåller en riksomfattande verksamhet genom sina församlingar samt bereder alla möjlighet att delta i kyrkans gudstjänster och religiösa verksamhet i övrigt. Härigenom kommer till uttryck att kyrkan är öppen för alla. Denna öppenhet förutsätter att ingen skall utestängas från att delta i den religiösa verksamheten. I enlighet med den tradition som har präglat kyrkan förutsätter öppenheten också att kyrkan genom rikstätheten av församlingar upprätthåller religiös verksamhet i sådan omfattning att alla bereds praktiska möjligheter att delta. Öppenheten i all kyrklig verksamhet grundar sig på kyrkans bekännelse och kyrkans demokratiska förankring hos folket. Den religiösa bestämningen ankommer det, som nyss sagts, på kyrkan själv att ange i sina stadgar.

Utskottet har övervägt om man i lagen uttryckligen skall ange att kyrkan i sin religiösa verksamhet hävdar de grundläggande demokratiska värdena. Utskottet har emellertid inte ansett detta behövligt. Redan genom att kyrkan anges vara en på demokratisk grund uppbyggd, riksomfattande kyrka, öppen för alla samt genom att medlemmarna garanteras rätt att delta i verksamheten, har lagts fast att de grundläggande demokratiska värdena blir tillvaratagna.

3 §

I denna paragraf behandlas kyrkans organisatoriska struktur. Efter ändrade relationer mellan staten och kyrkan skall staten inte bestämma kyrkans organisation. I paragrafen finns därför endast bestämmelser som konstaterar att kyrkan är uppbyggd som nu och därför indelad i församlingar och stift samt att dessa ansvarar för den lokala respektive regionala verksamheten. Denna blir alltså totalt av rikstäckande natur. Centralt måste finnas ett högsta beslutande organ, vars uppgift är att tillvarata de intressen och handha de angelägenheter som rör kyrkans alla medlemmar. Organet företräder alltså kyrkan såsom trossamfund. I lagen kommer det centrala organets demokratiska struktur till uttryck därigenom att det är sammansatt av ombud som har valts av medlemmarna i kyrkan.

Som har framhållits tidigare bör inte genom lag bestämmas om kyrkans egen organisation. Paragrafen beskriver endast den för verksamheten nödvändiga strukturella uppbyggnaden såsom den nu framträder och även i fortsättningen skall vara. Församlingarnas självbestämmanderätt är sedan ålder grundläggande för hela den kyrkliga verksamheten, och häri förutsätts någon ändring inte ske. Enligt de grunder som anges i stadgar för kyrkan kommer de även i fortsättningen att själva vårda sina angelägenheter.

Svenska kyrkan utgör såsom trossamfund en självständig juridisk person. Församlingarna och stiften skall liksom nu vara självständiga enheter i trossamfundet med eget ansvar för de uppgifter som tillkommer dem. De utgör i dag offentligrättsliga subjekt, men kommer efter en relationsändring

inte att ha en sådan ställning. På grund av kyrkans struktur med trossamfundet som enhet och församlingar och stift som delar därav, kan måhända oklarhet uppkomma om de senares rättsliga ställning. Medlemskap i svenska kyrkan kommer att innebära att medlemmarna även tillhör församlingar och stift. Församlingarna och stiften måste därför rättsligt sett med egna medlemmar och eget ansvar för verksamheten betraktas som självständiga enheter. Av allmänna regler följer således att de utgör egna rättssubjekt med full rättskapacitet. En särskild bestämmelse härom har utskottet därför inte funnit påkallad.

4 §

I denna paragraf ges bestämmelsen om den för kyrkans enhet och sammanhållning betydelsefulla innebörden av medlemskapet i trossamfundet, nämligen att det även innebär medlemskap i församling och stift. Vidare slås fast den för en demokratisk ordning grundläggande principen att medlem har rätt att delta i verksamheten. I den första meningen anges alltså att den som tillhör svenska kyrkan därmed såsom medlem tillhör även församling och stift. Frågan om vad som konstituerar medlemskapet samt vilka rättigheter och skyldigheter som följer härav råder trossamfundet över självt.

Enligt paragrafens andra led innefattar kyrkotillhörigheten rätt för den som tillhör kyrkan att enligt demokratiska principer delta i den kyrkliga verksamheten. Genom denna bestämmelse får medlemmarna inte bara rätt att i demokratisk ordning vara med och fatta beslut om kyrkliga angelägenheter. De får även rätt att på andra sätt såsom sker i en demokrati påverka arbetet inom kyrkan, främst genom att delta i val och att vara representerade i kyrkliga organ. De kan således inte betas möjligheten att ge uttryck för sin åsikt i olika frågor inom kyrkan.

4.4 *Stadgar*

För sin omfattande och rikt förgrenade verksamhet behöver kyrkan ett stort antal regler. Kyrkan skall själv bestämma innehållet i dessa regler. Enligt utskottets förslag skall de inomkyrkliga reglerna fördelas på grundstadgar, som innehåller de mest betydelsefulla inomkyrkliga reglerna, och på kompletterande stadgar som mera i detalj reglerar särskilda ämnesområden.

De inomkyrkliga reglerna förutsätts bli utarbetade och antagna av kyrkan under tiden mellan principbeslut och genomförande av relationsändringen. När utskottet i det följande diskuterar olika inomkyrkliga bestämmelser sker det endast för att belysa uppbyggnaden av regelsystemet. Reglernas innehåll måste kyrkan själv ta ställning till.

4.4.1 Grundstadgar

För att åskådliggöra förslaget till det inomkyrkliga regelsystemet har utskottet utarbetat en skiss till grundstadgar för kyrkan, *bilaga 11:2*. Reglerna förutsätts bli utarbetade under övergångstiden.

Första kapitlet innehåller *allmänna bestämmelser* om kyrkan. Därmed

avses grundläggande regler om trossamfundets egenart, struktur och verksamhet.

Kapitlet inleds naturligen med en bestämmelse som beskriver kyrkans ursprung och framväxt. Därefter kan i särskilda bestämmelser anges kyrkans religiösa motivering och karaktär såsom trossamfund. Vidare bör fastslås kyrkans ändamål, nämligen att skapa och vårda kristen tro samt att bygga ut och uppehålla kristen verksamhet.

Det förefaller lämpligt att kapitlet också innehåller en allmän bestämmelse om kyrkans organisation och verksamhet. Sålunda kan anges att kyrkan är organiserad i församlingar och stift, vilka var och en inom sitt område ansvarar för förkunnelsen och sakramentsförvaltningen. I förkunnelsen ligger även den diakonala verksamheten. Det kan även anges att kyrkan i sin verksamhet söker omsluta hela svenska folket och att verksamheten konkretiseras i kapitlen om församlingar och stift. Detta inledande kapitel kan också innehålla en huvudregel om församlingsindelningen med hänvisning till att närmare regler finns i en indelningsordning.

Det följande kapitlet behandlar *svenska kyrkans lära och gudstjänster*. Kapitlet inleds lämpligen med bekännelsegrunden. Det kan anges att kyrkan bekänner sig till den tro, som är grundad i bibeln, sammanfattad i de tre gammalkyrkliga symbolerna och i den augsburgska bekännelsen av år 1530, antagen av Uppsala möte år 1593 och förklarad i konkordieboken. Därpå kan följa ordningen för kyrkans gudstjänster och övriga handlingar såsom dop, konfirmation, nattvard, vigsel och jordfästning. I kapitlet kan vidare ges bestämmelser om ämbetet, såsom att förkunnelsen och sakramentens förvaltning handhas av det kyrkliga ämbetet. I kapitlet bör hänvisas till att närmare föreskrifter om gudstjänsterna och det kyrkliga ämbetet finns samlade i de kyrkliga böckerna.

Tredje kapitlet innehåller regler om *kyrkotillhörigheten*. I de inledande bestämmelserna klargörs innebörden av kyrkotillhörigheten och den med denna följande tillhörigheten till visst stift och viss församling. Som komplettering kan ges regler om tillhörighet till icke-territoriell församling och utlandsförsamling samt om kyrkotillhörighet utan aktuell församlingstillhörighet. Dessutom bör klargöras hur tillhörigheten till församling och stift påverkas vid ändrad bosättning.

Därefter kan följa de materiella regler som anger de särskilda typfallen av inträde i kyrkan, kompletterade med regler om tillvägagångssätt. Reglerna om utträde har också sin plats här. Möjligen bör uppmärksammas frågan om utträde genom passivitet vid utflyttning.

Redovisningen av medlemskapsreglerna kan följas av en beskrivning av hur kyrkotillhörighet och tillhörighet till stift och församling registreras. Det förefaller lämpligt att en bestämmelse hänvisar till de särskilda bestämmelserna rörande rösträtt, valbarhet och avgiftsskyldighet.

Fjärde kapitlet innehåller regler om *församlingarna*. Utskottet har i denna del utformat bestämmelserna på sätt framgår av *bilaga 11:3*. Därvid har utskottet till kapitlet överfört innehållet i de grundläggande bestämmelserna i församlingsstyrelselagen. Texten är anpassad till relationsändringen som sådan samt till den nya kommunallagen (1977:179). De kyrkliga företrädarnas organisationsförslag innebär bl a att organisationen och verksamheten på församlingsplanet i allt väsentligt behålls oförändrad. De

övriga regler som idag finns intagna i församlingsstyrelselagen bör därför i princip kunna överföras till en församlingsordning. Bestämmelserna måste därvid naturligtvis anpassas till relationsändringen som sådan.

Kapitlet inleds med en kompetensregel, i princip motsvarande den som nu finns i 2 § församlingsstyrelselagen. Verksamheten beskrivs genom en uppräkning av församlingarnas angelägenheter. Därefter följer regler om pastorat, kyrklig samfällighet och annan form för handläggning av gemensamma ärenden, t ex gemensamt kyrkoråd. Därpå följer regler om beslutande, förvaltande och verkställande organ i församling och samfällighet. Kapitlet avslutas med regler om ekonomisk förvaltning. Bestämmelser ges till skydd mot förmögenhetsminskning. Vidare finns bestämmelser om avgift från medlemmarna samt om budget och revision. Bestämmelser av detta slag kommer att behövas också på stiftsplanet och riksplanet. Vid utarbetande av grundstadgarna kan det därför visa sig lämpligt att sammanföra alla regler om avgift, budget och revision i stället för att redovisa dem i skilda kapitel.

Femte kapitlet reglerar *stiften*. Kapitlet bör om möjligt disponeras så att det överensstämmer med kapitlet om församlingarna.

Kapitlet kan inledas med en beskrivning av stiftsverksamhetens inriktning, nämligen såväl att stödja och komplettera verksamheten på församlingsplanet som att svara för regional administration. Vad gäller kompetensen kan anges att stiftet i ekonomiskt hänseende och inom stiftstingssektorn själv vårdar sina angelägenheter, medan de särskilda administrativa uppgifterna är specialreglerade. De med biskopsämbetet förenade särskilda uppgifterna kan återges såsom självständiga i förhållande till den övriga verksamheten på stiftsplanet.

Stiftstinget bör anges som det beslutande organet när det gäller stiftets angelägenheter om annat inte är särskilt föreskrivet. Beträffande stiftsstyrelsens självständiga ställning som regionalt administrativt organ kan fastslås dess ansvar inför kyrkans centrala organ samt eventuellt hänvisas till bestämmelser om besvär och revision. En hänvisning till regleringen i bl a stiftsordning och instruktion för stiftsstyrelsen kan vara lämplig.

Stiftsstyrelsen kan beskrivas med tonvikt på dess uppgift som stiftstingets förvaltande och verkställande organ. Den restriktivt utformade möjligheten att inrätta fakultativa nämnder kan fastslås.

Kapitlet kan avslutas med ett avsnitt om ekonomisk förvaltning. Eftersom de kyrkliga företrädarnas organisationsförslag förutsätter enhetliga regler för kyrkans ekonomiförvaltning kan bestämmelserna utformas såsom motsvarande bestämmelser i församlingskapitlet.

Sjätte kapitlet behandlar *centralt verksamma organ*. Den centrala verksamhetens inriktning bör beskrivas genom en ändamålsbestämmelse. Genom särskilda kompetensregler kan anges hur kyrkans centrala organ kan fullgöra sin funktion att ansvara för gemensamma angelägenheter samt deras befogenhet att anta generella regler för verksamheten, ombesörja ekonomisk utjämning och i övrigt fullgöra uppgifter av betydelse för kyrkans alla medlemmar.

I särskilda bestämmelser bör kyrkomötets sammansättning regleras. Den särskilda ordningen för beslut i lärofrågor kan fastslås. I kapitlet kan vidare kyrkostyrelsens uppgifter beskrivas. Dess delegationsrätt till sär-

skilda organ på riksplanet liksom till stiftsplanet kan behöva preciseras.

Bestämmelser kan även ges om övriga organ på riksplanet, framförallt deras kompetens, uppgifter och sammansättning. Sannolikt bör deras förhållande till kyrkomötet och kyrkostyrelsen anges.

Kapitlet kan avslutas med ett avsnitt om ekonomisk förvaltning. Detta bör kunna utformas i överensstämmelse med motsvarande avsnitt i församlings- och stiftskapitlen med tillägg av bestämmelser om uppbörd, statsbidrag och utjämning.

Sjunde kapitlet innehåller regler om *val*. Kapitlet kan inledas med någon allmän bestämmelse om valsystemets grunder. Rösträttsreglerna bör återges med hänvisning till medlemskapsregler och bestämmelser angående röstlängd. De viktigaste reglerna om nomineringsrätt och registrering under väljarbeteckning bör också möjligen tas in. Efter nu nämnda bestämmelser bör följa avsnitt om kyrkofullmäktig-, stiftstings- och kyrkomötesval. I kapitlet bör anges att en särskild valordning innehåller bestämmelser som återger detaljerna i valmetoden, dvs allt om tillvägagångssätt vid valen, valteknik, utformning av röstsedlar m m.

Åttonde kapitlet behandlar *kyrkoavgift*. Kapitlet kan inledas med en bestämmelse varigenom kyrkoavgiften definieras. Vidare kan tas in bestämmelser om medlemmarnas skyldighet att betala avgift och sättet att bestämma avgiften. Efter dessa bestämmelser kan följa regler om de beslutande organens kompetens att besluta storleken av avgiftssatsen. I kapitlet kan vidare de viktigaste praktiska bestämmelserna om uppbörden återges.

Nionde kapitlet behandlar *finansiering och utjämning*. Det kan vara lämpligt att i grundstadgarna ge bestämmelser som reglerar förhållandet mellan de centrala organens ansvar för ekonomin i stort och de regionala och lokala organens anspråk på självbestämmande. Kapitlet kan inledas med bestämmelser om rätt eller skyldighet för stift och församling att avsätta medel till särskilda fonder. Bestämmelser om lånerätt för församling och stift kan även ges liksom bestämmelser om central verksamhet för lånefinansiering i församlingar och stift.

Till kyrkan kommer att utgå statsbidrag, som inte är förbundna med villkor. Villkor kan emellertid behöva anges i grundstadgarna. I den mån detta inte sker får kyrkomötets och kyrkostyrelsens kompetens ifråga om statsbidragen fastslås.

Proceduren för fastställande av kollekter kan regleras. Vidare kan regler ges om förvaltning och redovisning av kollektmedel.

Det har förutsatts att kyrkans utjämningsfunktion skall ytterligare utredas under övergångstiden. I ett utjämningssystem är emellertid vissa funktioner redan givna. Sålunda kan kapitlet innehålla regler om utjämning mellan församlingar, mellan församlingar och stift och mellan stift.

Tionde kapitlet innehåller bestämmelser om *besvär*. I kapitlet kan upptas bestämmelser om vilka beslut som får överklagas genom kompetensbesvär respektive sakbesvär. Den besvärsberättigade personkretsen kan också anges liksom den ordning i vilken kompetens- respektive sakbesvär förs. Därtill kan bestämmelser ges om överprövningens rättsverkan.

Det elfte och sista kapitlet behandlar *ändring av grundstadgarna*. I kapitlet regleras den särskilda formen för ändring av grundstadgarna.

Enligt utskottets förslag skall det krävas två likalydande beslut av kyrkomötet med val till kyrkomötet mellan de båda besluten.

4.4.2 Övriga stadgar

Som i det föregående har redovisats föreslår utskottet att grundstadgarna kompletteras med olika bestämmelser, som mera i detalj reglerar särskilda ämnesområden. Utskottet räknar nämligen med att kyrkan i huvudsak avser att behålla den reglering om kyrkan och dess verksamhet, som idag återfinns i olika författningar. För att reglerna skall kunna tillämpas rationellt förefaller det lämpligt att de systematiseras i olika regelsamlingar, vari de skilda ämnesområdena behandlas. Sålunda kan de regler som i framtiden skall gälla för de tre planen samlas i en församlingsordning, i en stiftsordning och i en riksordning. Vidare kan på motsvarande sätt regler för andra områden inom den kyrkliga verksamheten tas in i olika regelsamlingar.

Närmare regler om val torde behövas i en valordning, liksom närmare regler om besvär i en besvärsordning osv. I samband med att de nuvarande offentligrättsliga reglerna upphävs får kyrkan ta ställning till vilka bestämmelser som kan behövas i det inomkyrkliga regelsystemet.

Regelsystemet kommer att behöva kompletteras med ytterligare detaljbestämmelser. För de olika kyrkliga organen kommer att fordras reglementen eller instruktioner. Särskilda verkställighetsföreskrifter kommer sannolikt också att behövas för att fylla ut bestämmelserna i regelsystemet i övrigt.

5 Övergångslagstiftning

I samband med själva övergången till ändrade relationer mellan staten och kyrkan behövs vissa författningsbestämmelser, ofta med en begränsad giltighetstid. I detta kapitel behandlar utskottet sådan övergångslagstiftning. Det är fråga om bestämmelser som behövs när olika författningar upphävs eller ändras. Det gäller också regler som kan behövas till följd av relationsändringen som sådan eller under själva genomförandeskedet.

5.1 *Övergångsbestämmelser i allmänhet*

Relationsändringen medför att ett stort antal författningsbestämmelser skall upphävas eller ändras. Därvid kommer att aktualiseras frågor om hur rättsförhållanden, som har uppkommit före relationsändringen, skall bedömas sedan den författningsmässiga regleringen av dem har upphävts. Dessa frågor måste lösas genom särskilda övergångsbestämmelser.

Övergångsbestämmelser kommer att behövas inom flera olika områden som har behandlats under stat–kyrka överläggningarna. På begravningsverksamhetens område måste t ex övergångsvis regleras frågor om redan upplåtna gravrätter samt fonder som har tillkommit enligt äldre rätt. När det gäller uppbördsförfarandet måste övergångsbestämmelser ges t ex om betalning eller återbetalning av församlingsskatt när skattedomstolarna

efter övergångstillfället ändrar den kommunala taxeringen för inkomster som härrör från tiden före relationsändringen. Övergångsbestämmelser behövs också rörande frågor som inte har särskilt behandlats under överläggningarna. Som exempel kan nämnas regler om hur man skall förfara med kyrkliga mål och ärenden, som finns hos domstolar och andra myndigheter vid övergångstillfället.

Man kan självfallet ej nu överblicka alla de övergångsfrågor som måste lösas. Härför krävs en fullständig författningsgenomgång och analys av vilka problem som kan uppkomma när olika författningar upphävs eller ändras. Inom flera områden krävs dessutom ställningstagande i sak innan övergångsfrågorna kan bedömas. Så är fallet när det gäller t ex folkbokföring, församlingsregistrering och arkivering. Författningsgenomgången och det ytterligare utredningsarbetet bör enligt utskottets mening äga rum under övergångsperioden. Under denna får sålunda de olika övergångsfrågorna bedömas och erforderliga författningsbestämmelser utformas.

5.2 *Vissa övergångsfrågor med anledning av kyrkans formellt ändrade ställning*

Vid relationsändringen uppkommer övergångsfrågor som inte direkt kan hänföras till lösningen av någon delfråga eller upphävandet av en författningsbestämmelse. Det gäller alltså frågor av mera allmän natur.

Relationsändringen som sådan påverkar inte svenska kyrkan såsom andlig och reell enhet i samhället, dess religiöst motiverade ställning som trossamfund. Avgörande för kyrkans identitet är inte dess formella förhållande till staten utan dess bekännelse, historiska uppbyggnad och egenart samt kontinuiteten alltifrån de äldsta kristna församlingarna. Några ändringar inträder inte i dessa avseenden. Kyrkan kommer alltså vid relationsändringen att förbli samma trossamfund som förut. Det anförda medför dock inte att en diskussion av rättslig art skulle vara obehövlig. Kyrkans formellt ändrade ställning i förhållande till staten ger nämligen upphov till att vissa rättsliga frågor måste lösas. I det följande behandlar utskottet några centrala frågor av detta slag.

5.2.1 Medlemskap

Medlemskap i svenska kyrkan är i dag reglerat i 1951 års religionsfrihetslag (1951:680). Den normala inträdesformen för vuxna personer är ett anmälningsförfarande. Barn, vars föräldrar tillhör svenska kyrkan, anses däremot ha inträtt i kyrkan vid födelsen om inte föräldrarna anmäler att barnet ej skall tillhöra kyrkan. Religionsfrihetslagens regler om medlemskap i svenska kyrkan har inte ansetts förenliga med 2 kap 2 § regeringsformen i dess lydelse fr o m den 1 januari 1977. I bestämmelsen föreskrivs att varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot tvång att tillhöra trossamfund. I lag (1976:871) om ändring i regeringsformen har därför införts en särskild övergångsbestämmelse enligt vilken bestämmelserna om medlemskap i svenska kyrkan gäller utan hinder av 2 kap 2 § regeringsformen.

Frågan om medlemskap i svenska kyrkan blir efter relationsändringen en intern kyrklig angelägenhet. I de kyrkliga deltagarnas organisationsförslag har för framtiden föreslagits en ordning för inträde, enligt vilken var och en tas upp i kyrkan genom dop på egen begäran eller på begäran av sin vårdnadshavare. Föräldrar som tillhör kyrkan kan också anmäla barn till medlemskap utan att dop omedelbart äger rum, men sådant medlemskap upphör om inte dop sker innan barnet uppnått vuxen ålder. Den som redan är döpt upptas i kyrkan efter anmälan, som i vissa fall liksom nu skall kompletteras med undervisning i svenska kyrkans lära. I fråga om utträde föreslås att innehållet i de nuvarande reglerna i allt väsentligt bibehålls.

Av relationsändringen följer att de bestämmelser i religionsfrihetslagen som reglerar medlemskapet i svenska kyrkan skall upphävas och medlemskapet i stället bestämmas genom inomkyrkliga stadgar. Övergången till en bestämning av medlemskretsen på grund av privaträttsliga regler aktualiserar frågan om kyrkotillhörigheten vid själva tidpunkten för relationsändringen. Denna fråga angår naturligtvis närmast kyrkan och den enskilde kyrkomedlemmen. Den har emellertid också andra aspekter. Kyrkotillhörigheten vid övergångstidpunkten äger samband med kyrkans identitet och är av väsentlig betydelse för möjligheterna att redan innan relationsändringen sker skapa ett regelsystem för kyrkan som efter relationsändringen kan tilläggas full rättslig giltighet.

Svenska kyrkan består som samma religiöst motiverade trossamfund som tidigare trots att relationerna till staten ändras. Det skulle för många framstå som främmande och rent av stötande om kyrkotillhörigheten skulle upphöra genom den organisatoriska förändring som relationsändringen i själva verket innebär. Religionsfrihetslagens regler om inträde i svenska kyrkan innebär bl a att barn följer föräldrarna i fråga om medlemskap. Många kyrkomedlemmar har emellertid genom ansökan vunnit inträde i svenska kyrkan. De flesta har genom dop eller på annat sätt bekräftat sin samhörighet med kyrkan. Sedan år 1951 har det dessutom stått envar kyrkomedlem fritt att begära sitt utträde ur kyrkan. Mot bakgrund av det nu sagda måste man utgå från att det övervägande antalet medlemmar vill tillhöra kyrkan även i framtiden.

Till grund för stat–kyrka överläggningarna ligger den av 1968 års beredning angivna principen att den som är medlem i svenska kyrkan vid tidpunkten för ändrade relationer mellan staten och kyrkan skall förbli medlem i kyrkan utan hinder av relationsändringen. Detta förhållande är en förutsättning för utskottets förslag att kyrkans organisation och verksamhet skall i huvudsak regleras genom inomkyrkliga bestämmelser. Om inte dessa får rättslig giltighet för dem som är medlemmar i kyrkan vid övergångstidpunkten kan man inte uppnå den stabilitet som krävs för att kyrkan även i framtiden såsom folkkyrka skall kunna bedriva en rikstäckande verksamhet.

Eftersom medlemskapet i dag vilar på lagstiftning bör staten medverka till att den angivna förutsättningen fullföljs. Det bör genom lag läggas fast att den som tillhör svenska kyrkan skall anses tillhöra kyrkan även efter relationsändringen. En sådan regel har enligt utskottet sin naturliga plats i punkt 3 övergångsbestämmelserna till lagen om ändring i regeringsformen. Samtidigt bör giltigheten av nämnda bestämmelse i dess nuvarande lydelse

tidsbegränsas så att den endast gäller fram till relationsändringen. Vid övergångstidpunkten bör också religionsfrihetslagens regler om medlemskap i svenska kyrkan upphöra att gälla. Därmed genomförs fullt ut den grundlagsfästa ordning enligt vilken varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot tvång att tillhöra trossamfund.

Även om kyrkans religiösa identitet består trots att relationerna med staten ändras kan det inte bestridas att kyrkomedlemmarnas ställning i förhållande till samfundet påverkas av relationsändringen såtillvida att de kommer att tillhöra ett trossamfund som följer privaträttsliga regler. Det kan tänkas att ett fåtal medlemmar som grund för sitt medlemskap har kyrkans offentligrättsliga prägel, men att de inte vill tillhöra kyrkan såsom ett fritt trossamfund. De privaträttsliga reglerna kan tänkas få ett annat innehåll än de nuvarande reglerna. Om staten medverkar till att medlemskapet inte ändras vid övergångstidpunkten måste det anses befogat att staten garanterar den enskilde möjligheten att även viss tid efter relationsändringen kunna begära sitt utträde ur kyrkan i överensstämmelse med de regler som nu gäller. Denna rätt till utträde bör få verkan från relationsändringen. En övergångsåtgärd av detta slag garanterar den enskilde möjlighet till eget ställningstagande vad gäller samfundstillhörigheten utan att detta behöver ske innan relationsändringen äger rum.

De författningsändringar som krävs för att åstadkomma den här angivna ordningen har samband med själva genomförandet av relationsändringen. Utskottet behandlar författningsfrågan tillsammans med den övriga genomförandeproblematiken.[4]

5.2.2 Tillgångar och skulder

Rättsordningen knyter varje rättighet och skyldighet till ett bestämt rättssubjekt. Genom ändringen av de kyrkliga organens formella ställning kan därför uppkomma vissa rättsliga problem som bör lösas övergångsvis.

Egendomsutskottets förslag innebär att den s k specialreglerade kyrkliga egendomen allt efter det ändamål den är avsedd att tjäna förs samman till stiftelser. Därigenom kommer äganderätten till en stor del av den kyrkliga egendomen att överföras till de föreslagna stiftelserna. Förändringen är huvudsakligen av formell karaktär. Egendomen skall nämligen på samma sätt som nu kunna utnyttjas i den kyrkliga verksamheten. De särskilda övergångsfrågor som har samband med den angivna ordningen har behandlats av egendomsutskottet.

Med undantag för vissa fondmedel, som kan hänföras till begravningsverksamheten, avses den s k fria församlingskommunala egendomen förbli i de framtida församlingarnas och samfälligheternas ägo. För att undvika tvekan i detta hänseende förordar utskottet att det genom övergångslagstiftning uttalas att de med egendomen förbundna rättigheterna efter relationsändringen skall tillkomma församlingarna och samfälligheterna. Såsom ekonomiutskottet har uttalat bör därvid slås fast att stämpelskatt inte skall utgå till följd av relationsändringen.

Behovet av särskilda övergångsåtgärder kommer till klart uttryck när det gäller skuldsidan. Svenska kyrkans församlingar har i dag ställning som kommuner och har som sådana möjlighet att utan säkerhet ta upp lån. I

[4] Se bilaga 12

konsekvens med vad som nyss har sagts om tillgångarna skall de skulder som församlingarna har vid relationsändringen även därefter belasta församlingarna. Från rättslig synpunkt är församlingarnas ändrade ställning att jämställa med utbyte av gäldenär, något som inte kan äga rum utan borgenärs samtycke. Det kan naturligtvis inte komma i fråga att församlingar, samfälligheter eller andra kyrkliga organ skulle nödgas infria sina skuldförbindelser innan relationsändringen sker eller inhämta samtycke till att förbindelserna får bestå även därefter. Utskottet föreslår att frågan löses genom övergångslagstiftning.

Ekonomiutskottet har föreslagit att trossamfundet svenska kyrkan skall ikläda sig borgensansvar för de förbindelser som kyrkliga organ kan ha vid tidpunkten för relationsändringen. Denna lösning måste anses tillgodose kreditgivarnas anspråk på fullgod säkerhet. Om staten skall medverka genom lagstiftning måste staten emellertid ytterst garantera att förpliktelserna fullgörs. Denna åtgärd är befogad från rättssäkerhetssynpunkt. Den kan dessutom vara nödvändig för att församlingar och samfälligheter inte skall betas möjligheten till kredit under tiden närmast före övergången. Genom den nyss nämnda övergångslagstiftningen bör garantierna komma till uttryck.

5.3 *Övergångsbestämmelser under genomförandeskedet*

För att relationsändringen skall kunna genomföras utan onödiga störningar för den kyrkliga verksamheten måste kyrkan få möjlighet att förbereda övergången medan nuvarande relationer till staten ännu består. Sålunda måste kyrkan under övergångsskedet få möjlighet att besluta om sin framtida organisation och de inomkyrkliga bestämmelser som skall reglera verksamheten. Det kommer därför att övergångsvis behövas särskilda författningsbestämmelser, som gäller under själva genomförandeperioden. Eftersom dessa frågor har samband med själva genomförandeproblematiken behandlas de av utskottet tillsammans med övriga genomförandefrågor.[5]

[5] Se bilaga 12

Bilaga 11:1

Förslag till
Lag om Svenska kyrkan

Härigenom föreskrives följande.

1 §
Svenska kyrkan är ett kristet, evangeliskt-lutherskt trossamfund vars bekännelse och verksamhet anges i stadgar för kyrkan.

2 §
Genom sina församlingar upprätthåller Svenska kyrkan en på demokratisk grund uppbyggd riksomfattande verksamhet och bereder därigenom alla möjlighet att deltaga i kyrkans gudstjänster och religiösa verksamhet i övrigt.

3 §
Svenska kyrkans församlingar och stift ansvarar lokalt och regionalt för kyrkans verksamhet. För handhavande av angelägenheter som rör alla kyrkans medlemmar finns ett beslutande organ som består av valda ombud för medlemmarna.

4 §
Den som tillhör Svenska kyrkan tillhör därmed såsom medlem församling och stift. Kyrkotillhörigheten innefattar rätt för medlemmen att enligt demokratiska principer deltaga i kyrkans verksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1984.

Bilaga 11:2

Skiss till
Grundstadgar för Svenska kyrkan

1 kap. ALLMÄNNA BESTÄMMELSER
- Svenska kyrkans ursprung och framväxt
- Svenska kyrkans religiösa motivering och karaktär
- Svenska kyrkans ändamål
- Svenska kyrkans organisation och verksamhet
- församlingsindelning

2 kap. SVENSKA KYRKANS LÄRA OCH GUDSTJÄNSTER
- bekännelsegrunden
- gudstjänster och andra handlingar
- ämbetet
- de kyrkliga böckerna

3 kap. KYRKOTILLHÖRIGHET
- medlemskap i kyrkan
- tillhörighet till stift och församling
- inträde i kyrkan
- utträde ur kyrkan
- registrering av medlemskap och tillhörighet
- hänvisning till regler om rösträtt, valbarhet och avgiftsskyldighet

4 kap. FÖRSAMLINGAR
- allmänna bestämmelser
- beslutande organ
- förvaltande och verkställande organ
- ekonomisk förvaltning

5 kap. STIFT
- allmänna bestämmelser
- beslutande organ
- förvaltande och verkställande organ
- ekonomisk förvaltning

6 kap. CENTRALT VERKSAMMA ORGAN
- allmänna bestämmelser
- kyrkomötet
- kyrkostyrelsen
- övriga organ på riksplanet
- ekonomisk förvaltning

7 kap. VAL
- allmänna bestämmelser
- kyrkofullmäktigval
- stiftstingsval
- kyrkomötesval

8 kap. KYRKOAVGIFT
- allmänna bestämmelser
- grunderna för uttag av församlings-, stifts- och riksavgift
- uppbörd och fördelning av kyrkoavgift

9 kap. FINANSIERING OCH UTJÄMNING
- fondbildning
- lån
- statsbidrag
- kollekter
- utjämning

10 kap. BESVÄR
- kompetensbesvär
- sakbesvär
- besvärsordning
- överprövningens rättsverkan

11 kap. ÄNDRING I GRUNDSTADGARNA
- proceduren för ändring i grundstadgarna

Bilaga 11:3

Skiss till församlingskapitel

4 kap. Församlingar

Allmänna bestämmelser

1 §
Församling vårdar själv sina angelägenheter.

Med församlings angelägenheter avses frågor om
a) anskaffande av och vård om kyrka, begravningsplats, församlingshus, tjänstebostäder samt annan för kyrkligt ändamål avsedd egendom,
b) åtgärder till främjande av gudstjänstliv och kyrklig förkunnelse i övrigt samt av kristen verksamhet bland barn och ungdom, ålderstigna, sjuka och andra, som är i behov av omvårdnad, samt
c) avlöningsförmåner åt präst, kyrkomusiker och annan personal.

Det ankommer på församling som förvaltar kyrkostiftelse att vårda och vidmakthålla stiftelsens egendom. Om vissa andra angelägenheter som ankommer på församling finns särskilda bestämmelser.

2 §
Enligt särskilda regler kan två eller flera församlingar bilda ett pastorat. För handhavande av de angelägenheter som ankommer på pastoratet utgör församlingarna kyrklig samfällighet. Sådan samfällighet kan vårda även annan församlingsangelägenhet av ekonomisk natur.

Församlingar får även eljest förenas till kyrklig samfällighet för att handha en eller flera församlingsangelägenheter av ekonomisk natur.

Kyrkostyrelsen beslutar om bildande av kyrklig samfällighet, dess organisation och om de villkor som skall vara förenade med verksamheten. Skall samfälligheten handha annan angelägenhet än sådan som ankommer på pastorat fordras att församlingarna samtycker till bildande av samfälligheten, eller ock att kyrkomötet finner åtgärden vara påkallad av ett betydande behov för den kyrkliga verksamheten.

3 §
För särskilt fall kan kyrkostyrelsen besluta om formen för handläggning av ärenden, som är gemensamma för två eller flera församlingar, utan att församlingarna utgör kyrklig samfällighet.

Beslutande organ

4 §
Församlings beslutanderätt utövas av kyrkofullmäktige. Den kan även utövas på kyrkostämma, om församlingens medlemsantal ej uppgår till 500 och församlingen beslutar därom. När beslut fattas i ärende har envar en röst.

Beslutanderätten i kyrklig samfällighet utövas av kyrkofullmäktige eller,

om samfälligheten ej handhar alla ekonomiska angelägenheter, efter kyrkostyrelsens beslut av församlingsdelegerade. Bestämmelserna om kyrkofullmäktige gäller i tillämpliga delar för kyrkostämma och församlingsdelegerade.

5 §

Kyrkofullmäktige beslutar hur många ledamöter i fullmäktige som skall utses. Antalet ledamöter skall bestämmas till det udda tal och till minst det antal som bestäms i församlingsordningen.

6 §

Bestämmelser om val av fullmäktige finns i 00 §§.

Förvaltande och verkställande organ

7 §

Förvaltning och verkställighet inom församling och kyrklig samfällighet ankommer på kyrkorådet och övriga nämnder.

8 §

Kyrkorådet skall ha omsorg om församlingslivet och verka för dess utveckling, leda förvaltningen av församlingens angelägenheter samt ha inseende över övriga nämnders verksamhet. Rådet skall med uppmärksamhet följa de frågor, som kan inverka på församlingens ekonomiska ställning, samt hos kyrkofullmäktige eller kyrkostämma och övriga nämnder ävensom hos myndigheter göra de framställningar, som finns påkallade.

Om kyrkorådets beredande uppgifter, förvaltningen av församlingens ekonomi och verkställighet av fullmäktiges eller stämmas beslut finns bestämmelser i församlingsordningen.

9 §

Ledamöter i kyrkorådet väljes för tre år.

Antalet ledamöter i kyrkorådet får ej vara mindre än fem. Kyrkoherden är ledamot av kyrkorådet.

Ekonomisk förvaltning

10 §

Fast eller lös egendom som tillhör församling bör förvaltas så, att förmögenheten ej minskas.

Församlings medelsbehov skall, i den mån det ej fylles på annat sätt, täckas med avgift från medlemmarna. Avgiften uttages såsom kyrkoavgift enligt 00 §§.

11 §

Församling skall årligen upprätta budget för nästa kalenderår.

12 §

Nyvalda fullmäktige väljer tre eller flera revisorer för granskning av verksamheten under de år, som sammanfaller med fullmäktiges tjänstgöringsår.

Bilaga 12 Genomförande av relationsändringen

Utarbetad av SÖL-utskottet

1 Utgångspunkter

1.1 *Bakgrunden*

1968 års beredning om stat och kyrka föreslog att svenska kyrkans offentligrättsliga reglering skulle upphöra vid utgången av år 1982. Förslaget innebar att församlingarna vid denna tidpunkt skulle övergå från att vara kyrkliga kommuner till att bli privaträttsliga sammanslutningar. Beredningens principförslag förutsatte ytterligare utredningsarbete både i statlig och kyrklig regi.

Övergången skulle enligt beredningens förslag ske i etapper efter en angiven tidtabell. Beredningen tänkte sig att riksdagen under våren 1974 skulle fatta ett principbeslut i stat–kyrka frågan. Genom detta beslut skulle grunderna för svenska kyrkans framtida ställning läggas fast och allmänna riktlinjer för det fortsatta utredningsarbetet dras upp. Genom därefter fattade separata riksdagsbeslut skulle den föreslagna ordningen förverkligas.

Riksdagens principbeslut skulle omfatta riktlinjer för ett särskilt kyrkomöte, som skulle möjliggöra övergången till en ny ordning för kyrkan. Detta kyrkomöte, av beredningen kallat övergångskyrkomöte, skulle interimistiskt anta en konstitution för svenska kyrkan. Denna skulle därefter slutgiltigt fastställas av en konstituerande kongress.

Endast ett mindre antal *remissinstanser* kommenterade närmare den av beredningen föreslagna ordningen för övergång till ett privaträttsligt system för svenska kyrkan. Några remissinstanser anslöt sig till beredningens uppfattning att staten borde medverka till att svenska kyrkan fick en konstitution. Andra kritiserade av olika skäl denna ståndpunkt. Från något håll framhölls, att man saknade möjlighet att bilda sig en uppfattning om uppbyggnaden av de rättssubjekt som skulle efterträda de nuvarande församlingarna.

Vad beredningen anförde om fortsatt utrednings- och förberedelsearbete behandlades bara av ett fåtal instanser. Någon remissinstans hävdade att beredningens förslag i fråga om förberedelseperioden innebar att den fria kyrkan konstituerades genom statlig dirigering och att kyrkan åtminstone under ett initialskede kom att vila på offentligrättslig grund. Beredningens förslag om ett särskilt övergångskyrkomöte kritiserades av flera instanser. Vad beträffar tidsplanen ifrågasattes från något håll, om inte beredningen beräknat alltför lång tid för genomförandet av relationsändringen. Andra

remissinstanser ansåg däremot, att tidsplanen var alltför snäv för en så genomgripande förändring.

Vid de inledande *överläggningarna* betonades, att det var utomordentligt viktigt att klara ut hur man skulle nå fram till kyrkans nya organisation och hur denna organisation skulle se ut. Utgångspunkten måste vara att kyrkans framtida organisation är en intern kyrklig angelägenhet och i första hand en fråga för kyrkan själv att utreda. När ett sådant organisationsförslag förelåg borde man emellertid gemensamt undersöka vad den föreslagna ordningen förde med sig inom skilda områden och vilken författningsreglering som kunde behövas. Vidare borde övervägas hur och när övergången från nuvarande ordning till en ny skulle ske. Det behövde klarläggas vilken lagstiftning som krävdes för att genomföra själva relationsändringen. Deltagarna enades om att frågorna skulle bearbetas gemensamt i arbetsutskott.

En utgångspunkt i överläggningarna har varit att de lösningar man gemensamt kommer fram till skall remissbehandlas och att, om remissutfallet ger anledning till det, förnyat samråd mellan deltagarna skall äga rum. Härefter skall lösningarna läggas fram för riksdag och kyrkomöte.

1.2 *Allmänna överväganden*

Under stat-kyrka överläggningarna har det inomkyrkliga organisationsarbetet och det gemensamma arbetet i utskotten resulterat i konkreta förslag till lösningar. Förslagen har emellertid inte kunnat detaljutformas. Den inomkyrkliga arbetsgruppen och de gemensamma arbetsutskotten utgår från att det på olika punkter är nödvändigt med ett fortsatt, mera detaljbetonat utrednings- och förberedelsearbete innan förslagen kan genomföras.

Av relationsändringen följer att ett stort antal bestämmelser, som i dag finns intagna i lagar och andra författningar, skall upphävas eller ändras. Samtidigt skall införas nya författningsbestämmelser, som antingen behövs för själva övergången till ett framtida kyrkosystem eller som krävs i ett mera långsiktigt perspektiv för att förslagen skall kunna förverkligas. Parallellt med detta lagstiftningsarbete fordras ett inomkyrkligt arbete för att ersätta de offentligrättsliga reglerna med inomkyrkliga bestämmelser. Under genomförandeskedet blir det alltså nödvändigt med en beslutsprocess både på den statliga och den kyrkliga sidan.

Grundläggande för överläggningarna har varit att betrakta kyrkans framtida organisation som en intern kyrklig angelägenhet. Detta synsätt bör vara vägledande för arbetet även under genomförandeskedet. Det bör sålunda i huvudsak ankomma på kyrkan själv att ta ställning till den framtida organisationen samt utforma och anta regler för verksamheten. En betydelsefull fråga är i vilka former kyrkan i detta hänseende skall kunna fatta sina beslut.

Med det nu angivna synsättet måste en utgångspunkt för de skilda övervägandena vara att relationsändringen skall kunna genomföras utan störningar för den kyrkliga verksamheten. Svenska kyrkan bör vid tidpunkten för relationsändringen vara väl rustad att verka i de nya organisatoriska formerna. För att detta skall vara möjligt krävs att den framtida organisationen åtminstone delvis byggs upp medan de nuvarande relatio-

nerna till staten ännu består. Ett viktigt moment under genomförandeskedet är därför att de nya beslutande och verkställande organen i den mån så behövs kan träda i funktion redan under övergångsperioden. De måste under denna tid kunna ta ställning till och planera den framtida verksamheten.

Det anförda ger en allmän uppfattning om de genomförandefrågor som SÖL-utskottet haft att behandla. Nästa kapitel innehåller en sammanställning av det utrednings- och förberedelsearbete, som följer av förslagen på olika områden. Därefter behandlar utskottet den kyrkliga beslutsfunktionen under genomförandeskedet. Det följande kapitlet innehåller en plan för genomförandet. Framställningen avslutas med att utskottet lägger fram vissa förslag om författningsändringar.

2 Fortsatt utrednings- och förberedelsearbete

Som nyss har berörts är de förslag som har tagits fram under överläggningarna inte fullständiga i detalj. Förslagen från de gemensamma arbetsutskotten och den inomkyrkliga arbetsgruppen förutsätter ett fortsatt utrednings- och utvecklingsarbete både på statens sida och på kyrkans sida. I detta kapitel redovisas i sammandrag vilket efterföljande arbete utskotten och den inomkyrkliga arbetsgruppen räknar med skall vara behövligt före relationsändringen. En mera fullständig redovisning finns i utskottens och arbetsgruppens förslag.

Framställningen omfattar av naturliga skäl de frågor som har behandlats under överläggningarna. En relationsändring kommer emellertid att aktualisera även andra frågor, vilka kan behöva utredas under genomförandeskedet. Vid den genomgång av nu gällande författningar som blir nödvändig kommer dessa frågor att framträda. De kan inte antas vara av sådan omfattning att planeringen av genomförandet påverkas i nämnvärd utsträckning.

2.1 *Kyrkans framtida organisation och regelsystem*

De kyrkliga företrädarnas organisationsförslag innebär att kyrkan organisatoriskt kommer att verka på tre plan, nämligen församlingsplan, stiftsplan och riksplan. På stiftsplanet omdanas stiftstinget till ett beslutande organ och ges en kompetens av i princip samma slag som församlingens fullmäktige. Det verkställande och förvaltande organet på stiftsplanet skall vara en integrerad stiftsstyrelse, som övertar de uppgifter vilka nu tillkommer domkapitel, stiftsnämnd och stiftsråd. På riksplanet byggs en helt ny organisation upp. För den framtida kyrkan behövs ett beslutande, representativt organ på riksnivå. Den nuvarande kategoriuppdelningen av kyrkomötets ledamöter slopas. Kyrkomötet väljs fritt bland kyrkans medlemmar. Kyrkomötet sammanträder normalt två gånger om året under en eller högst två veckor varje gång. Det ena sammanträdet ägnas främst åt den rikskyrkliga budgeten. Kyrkomötets uppgifter i övrigt blir bl a att fastställa inomkyrkliga stadgar, välja centrala organ och behandla andra frågor av principiell vikt. Som främsta beredande, verkställande och admi-

nistrativa organ på riksplanet inrättas en central kyrkostyrelse. Styrelsen föreslås bestå av ärkebiskopen som ordförande och åtta av kyrkomötet valda ledamöter. Kyrkostyrelsen företräder svenska kyrkan inåt och utåt, leder och planerar verksamheten, bereder kyrkomötets beslut i fråga om kyrkostadgar och budget samt utser innehavare av högre kyrkliga tjänster.

Organisationsförslaget förutsätter ytterligare utredningsarbete. En viktig utredningsuppgift är att ta fram underlag för beslut om hur valen till de beslutande organen skall vara anordnade i framtiden. Organisationsförslaget innefattar nämligen inte något bestämt ställningstagande till om direkta val skall förekomma till stiftsting och kyrkomöte eller om dessa organ skall utses genom indirekta val. Andra frågor som fordrar fortsatt utredning är riksplanets och stiftsplanets kompetens samt de beslutande och verkställande organens arbetsformer. Samarbetet mellan kyrkostyrelsen och övriga centrala organ bör klarläggas. De för kyrkans ekonomi väsentliga utjämningsfunktionerna måste utredas. Vidare krävs detaljutredning av kyrkomötets, kyrkostyrelsens och stiftsstyrelsernas kanslifunktioner. Överläggningar måste förekomma med personalorganisationerna.

Såsom utskottet har framhållit i annat sammanhang måste de organisatoriska förändringarna ta sig rättsligt uttryck i ett nytt inomkyrkligt regelsystem, varigenom kyrkans organisation ges den stabilitet som krävs för den framtida verksamheten. Det blir dessutom fråga om att till inomkyrkliga regler föra över olika bestämmelser om kyrkans verksamhet, som i dag ges i lagar och andra författningar. Ett viktigt moment i det fortsatta arbetet blir därför att utforma rättsregler för kyrkan.

Åtskilliga frågor av praktisk natur måste också lösas innan relationsändringen sker. Förhandlingar måste äga rum med personalorganisationerna, personal anställas och lokaler anskaffas, för att nämna några exempel.

2.2 *Begravningsverksamheten*

Begravningsutskottets förslag innebär att huvudmannaskapet för de allmänna begravningsplatserna förs över till de borgerliga kommunerna. Församlingar och samfälligheter ges emellertid rätt att mot ersättning från kommunerna fortsätta med förvaltningen av de begravningsplatser som de har hand om vid tidpunkten för förändringen. Enligt förslaget bör överförandet av huvudmannaskapet genomföras i samband med relationsändringen.

Begravningsutskottet anser att ett ingående förberedelsearbete blir nödvändigt under tiden mellan principbeslut och genomförande av huvudmannaskapsändringen. På den statliga sidan har man att under genomförandetiden bl a gå igenom den lagstiftning som gäller begravningsverksamheten. Rekommendationer får utfärdas i samarbete mellan Svenska kommunförbundet och Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund om beräkning av det underlag som skall ligga till grund för bestämmande av den kostnadsersättning som kommunerna skall utge till församlingar och samfälligheter. Det krävs också utredning om den närmare tekniken för årlig uppräkning av ersättningen med hänsyn till pris- och löneökningar. Församlingar och samfälligheter måste ta ställning till om de önskar fortsätta förvaltningen av de begravningsplatser som de har hand om vid övergångs-

tidpunkten. Av praktiska skäl måste församlingarna och samfälligheterna ge sina önskemål till känna senast ett år före genomförandet. Om möjligt bör församlingarna och samfälligheterna under övergångstiden införa ett redovisningssystem, i vilket kostnaderna för begravningsverksamheten särredovisas.

2.3 *Den kyrkliga egendomen*

Frågor som rör den kyrkliga egendomen har behandlats av egendomsutskottet. Detta utskott föreslår att den specialreglerade kyrkliga egendomen, allt efter det ändamål den är avsedd att tjäna, förs samman till förmögenhetsmassor i form av stiftelser. Dessa skall förvaltas och disponeras av kyrkliga organ motsvarande dem som förvaltar den aktuella egendomen i dag. Enligt egendomsutskottets förslag skall det bildas över 3 500 stiftelser.

Egendomsutskottet räknar med att det krävs ett ganska omfattande förberedelsearbete för att de nya stiftelserna skall kunna konstitueras. Vid stiftelsebildningen måste för varje stiftelse preciseras vilken fast och lös egendom som kommer att ingå i stiftelsen. Egendomsutskottet förordar att fastighetsredovisningen läggs upp på data så att fastigheterna snabbt och enkelt skall kunna grupperas på de olika stiftelserna. Detta arbete måste vara avslutat i ett tidigt skede under förberedelseperioden så att församlingar, pastorat och andra kyrkliga organ kan få tillfälle att yttra sig över ett med stöd av registret uppgjort förslag till gruppering av fastigheterna. Oklarheter om vilken egendom som skall ingå i stiftelserna föreslås bli prövade av ett centralt organ, i vilket ingår företrädare för kyrkan och staten. Detta prövningsorgan måste inrättas och byggas upp under övergångstiden.

Innan egendomsutskottets förslag kan genomföras krävs en genomgång av de författningar som nu reglerar dispositionen och förvaltningen av kyrklig egendom. I samband därmed förutsätts att de av egendomsutskottet utarbetade förslagen till stiftelseurkunder ses över för kontroll och eventuell komplettering. Vid författningsgenomgången bör lagen (1960:690) om byggnadsminnen och till den anslutande författningar ses över samt permutationslagen (1972:205) ändras, så att den kan tillämpas även i fråga om de nya stiftelserna.

Egendomsutskottet förutsätter att kyrkan själv utreder behovet av reglering beträffande den fria församlingskommunala egendomen. I fråga om den specialreglerade egendomen räknar egendomsutskottet med att det behövs en kompletterande detaljreglering. Denna reglering får det ankomma på kyrkan att utforma under övergångstiden.

2.4 *Folkbokföring, församlingsregistrering och arkivfrågor*

Det har inte ingått i arbetet att överväga hur den civila *folkbokföringen* bör anordnas. Riksdagen måste emellertid i god tid före relationsändringen ta ställning till hur folkbokföringen skall vara anordnad i framtiden.

Ekonomiutskottet har behandlat frågan om den personregistrering som kan behövas i församlingarna för det fall att folkbokföringen förs över till

borgerligt organ. Förslaget innebär i huvudsak att man bygger upp en databaserad servicefunktion, som kan förse församlingarna med erforderliga uppgifter för församlingsarbetet.

Ekonomiutskottets förslag till *församlingsregistrering* behöver bearbetas ytterligare i praktiska frågor. Ett fullständigt system för den databaserade servicefunktionen måste sålunda tas fram och rutiner läggas upp för registreringsarbetet i församlingarna. Kyrkan bör under det fortsatta arbetet slutligt ta ställning till vilka uppgifter i registreringssystemet som behövs och hur församlingsförteckningen mera i detalj skall utformas. Detta arbete bör bedrivas parallellt med arbetet på en ändrad folkbokföringsorganisation.

Ekonomiutskottet förutsätter att *arkivfrågorna* utreds särskilt. Enligt den särskilda expertutredning[1] som har utförts i denna del behövs bl a en kartläggning av kyrkoarkivens totala omfattning och fördelningen på olika grupper arkivalier. Vidare måste tillgången på arkivutrymmen vid landsarkiven undersökas. Det bör också kartläggas i vilken utsträckning folkbokföringsmyndighet och församlingar måste ha tillgång till delar av arkivmaterialet.

2.5 *Uppbörd av kyrkoavgift*

Ekonomiutskottets förslag till uppbörd av kyrkoavgift innebär i huvudsak att preliminära avgifter uppbärs genom statens försorg i samband med den statliga och kommunala skatten. Mot bakgrund av den av kyrkan bestämda utdebiteringen uträknas vid slutskattedebiteringen kyrkoavgiften på grundval av den till statlig inkomstskatt beskattningsbara inkomsten. Preliminärt erlagt belopp avräknas och resultatet redovisas för den avgiftsskyldige. Överskott återbetalas; på kvarstående avgift utfärdas inbetalningskort.

Förslaget kräver ett fortsatt utvecklingsarbete. Därvid måste de författningar som rör skatteuppbörden gås igenom och jämkas så att systemet för uppbörd av kyrkoavgift passar in.

2.6 *Statsbidrag*

Ekonomiutskottet föreslår att ett särskilt utjämningsbidrag skall utgå till församlingar, pastorat och samfälligheter med svagt ekonomiskt underlag. Det är en fråga för riksdagen att bestämma innehållet i de regler som skall gälla för bidragsgivningen. Förslag får utformas under övergångstiden. Av det totala statsbidraget väntas en del bli reserverat för att trygga gjorda pensionsåtaganden. Denna fråga kan slutligen lösas först efter det att förhandlingar med personalorganisationerna har ägt rum. Ekonomiutskottet räknar med att detta efterföljande arbete skall äga rum under genomförandeskedet.

2.7 *Personalfrågor*

När ett departementsförslag om ändrade relationer mellan staten och kyrkan utarbetas, måste förhandlingar enligt lagen (1976:580) om

[1] Se bilaga 10.

medbestämmande i arbetslivet föras av statens förhandlingsråd. Under övergångstiden förutsätts ytterligare MBL-förhandlingar äga rum liksom förhandlingar med personalens fackliga organisationer om förmånsfrågor. Kyrkan förutsätts bygga upp en särskild förhandlingsorganisation för framtiden. Denna måste träda i funktion redan under övergångstiden. Under denna tid måste också ett samarbetsorgan på arbetsgivarsidan tillskapas.

3 Kyrkans beslutsfunktioner under genomförandeskedet

Det är nödvändigt att det under genomförandeskedet finns en noga övertänkt beslutsprocess både på statens och kyrkans sida. Den statliga beslutsfunktionen är på förhand given; riksdag, regering och, såvitt avser kyrkolag, även allmänt kyrkomöte har att fatta de beslut som ankommer på statsmakterna. Svenska kyrkan har däremot inte något eget representativt organ som kan ta ställning till de olika frågor som måste lösas innan relationsändringen sker.

Relationsändringen innebär att svenska kyrkan framgent skall självständigt bestämma om sina interna angelägenheter. Under genomförandeskedet måste grundläggande beslut fattas. Utskottet anser därför att det redan under denna tid bör finnas en kyrklig beslutsfunktion enligt vilken det blir möjligt för kyrkan att själv bestämma om sin organisation och verksamhet i framtiden. Det ligger i statens intresse att medverka till att kyrkan kan fatta sådana beslut.

3.1 *Beslutande organ på riksplanet*

När det gäller att bygga upp en central kyrklig beslutsfunktion är flera lösningar möjliga. En möjlighet är att under övergångstiden tillägga kyrkomötet större befogenheter än det har i dag. En annan är att låta ett fristående, för ändamålet särskilt inrättat organ svara för besluten. 1968 års beredning om stat och kyrka föreslog en kombination av dessa alternativ. Enligt förslaget skulle ett ''övergångskyrkomöte'' interimistiskt anta en konstitution, som därefter skulle slutligt fastställas av en ''konstituerande kongress''.

De kyrkliga deltagarnas organisationsförslag innebär att ett reformerat kyrkomöte i framtiden skall utgöra det beslutande organet på riksplanet. Kyrkomötet föreslås bestå av 101 ledamöter, som väljs fritt bland präster och lekmän för en mandatperiod av tre eller fyra år. Kyrkomötet skall fastställa inomkyrkliga stadgar, anta den rikskyrkliga budgeten och behandla andra frågor av principiell vikt.

Utskottet anser att kyrkans framtida beslutsorgan måste kunna träda i funktion redan medan de nuvarande relationerna till staten består. Det beslutande organet på riksplanet måste ta ställning till de frågor som har samband med kyrkans organisation och framtida regelsystem. Det måste dessutom kunna dra upp riktlinjerna för kyrkans verksamhet under den

närmaste tiden efter relationsändringen. Sålunda måste t ex budget kunna fastställas och andra viktiga frågor av praktisk natur beslutas.

Det ligger nära till hands att redan under genomförandeskedet låta det nuvarande kyrkomötet omdanas så att det kan fullgöra de uppgifter som framgent skall tillkomma kyrkans beslutande organ på riksplanet. Denna lösning anser utskottet vara att föredra framför en lösning som innebär att det vid sidan av det nuvarande kyrkomötet inrättas ett helt nytt beslutsorgan. Kyrkomötet måste nämligen ändå behålla sina nuvarande legala funktioner fram till tidpunkten för relationsändringen. Utskottet föreslår därför att det nuvarande kyrkomötet tilläggs befogenhet att besluta även om förhållanden som avser tiden efter relationsändringen.

Till följd av det anförda måste vissa förändringar rörande kyrkomötet och dess arbetsformer vidtas. Utskottet föreslår att kyrkomötet under ett tidigt skede av genomförandeperioden får utökad kompetens samt att mötet dessutom får en bestämd mandatperiod, vars längd under genomförandeskedet bör anpassas till de kyrkliga valen. Det får bli kyrkomötets sak att dra upp riktlinjer för det kyrkliga utredningsarbetet. Genom att kyrkomötet ges en mandatperiod får samma ombud möjlighet att ta ställning till utredningsförslagen när dessa så småningom ställs under mötets prövning. Om kyrkomötet får en mandatperiod upprätthålls också en beredskap för det fall kyrkomötet under genomförandeskedet behöver sammanträda snabbt. Man undviker den omständliga valproceduren vid flera sammanträden under mandatperioden. Dessutom kan man öppna möjlighet för kyrkomötets utskott att sammanträda innan mötet samlas.

På kyrkans sida har man inte tagit slutlig ställning till hur val till det framtida beslutande organet på riksplanet skall förrättas. Frågan behöver utredas ytterligare och bör avgöras av kyrkomötet under övergångstiden. På grund härav kan kyrkomötet inte utses enligt den framtida ordningen redan i början av övergångstiden. Utskottet räknar med att utredning och beslut angående valsystemet ges hög prioritet, så att val till kyrkomötet enligt en ny ordning kan genomföras i samband med kyrkovalen år 1982. Därvid bör kyrkomötet utses och få en sammansättning som är anpassad till vad som sedermera avses gälla. Det väsentliga är att den nya ordningen träder i funktion fullt ut under tiden närmast före relationsändringen. Även om viktiga beslut till en början får fattas av kyrkomötet i dess nuvarande form, räknar utskottet med att det nya kyrkomötet sedermera slutligt kan pröva alla grundläggande frågor rörande kyrkans framtida verksamhet.

Sammanfattningsvis föreslår alltså utskottet att kyrkomötet tilläggs en kyrkans egen beslutsfunktion under genomförandeskedet och att mötet i två etapper omdanas så att det motsvarar de krav som kyrkan ställer på hur det framtida beslutande organet på riksplanet skall vara uppbyggt.

3.2 *Beredande organ till kyrkomötet*

Kyrkomötet skall under genomförandeskedet fullgöra de legala uppgifter som det har i dag. Kyrkomötet skall alltså bl a medverka vid stiftande, ändring eller upphävande av kyrkolag. Som nyss sagts skall enligt förslaget mötet även tilläggas kompetens att fatta beslut rörande kyrkans framtida

organisation och verksamhet. Denna ordning med dubbla funktioner aktualiserar frågan hur ärendena skall beredas.

Enligt nuvarande ordning bereds kyrkomötets ärenden under mötets förhandlingar av olika utskott. Mellan kyrkomötena kan ärenden i viss utsträckning beredas av en särskild nämnd, utredningsnämnden. Enligt utskottets mening bör denna ordning i huvudsak bestå när det gäller kyrkomötets legala funktioner under genomförandeskedet. Däremot bör det övervägas hur beredning skall kunna ske av de nya slag av ärenden som tilläggs kyrkomötet.

Utskottet föreslår att en särskild nämnd inrättas med uppgift att sköta det utredningsarbete som måste äga rum under övergångstiden samt i övrigt förbereda kyrkomötets beslut när det gäller kyrkans organisation och verksamhet efter relationsändringen. Denna särskilda nämnd, som utskottet kallar *organisationsnämnden,* bör tillsättas av kyrkomötet, vara ansvarig inför mötet och verka under dess mandatperiod. De förslag som avges av organisationsnämnden bör liksom andra förslag som föreläggs kyrkomötet kunna beredas i utskott när kyrkomötet sammanträder. För att effektivisera denna beredning föreslås att kyrkolagsutskottet – samt om så behövs även ett särskilt utskott – får sammanträda också under viss tid då kyrkomötet inte är samlat.

De beredande uppgifterna kommer under den första tiden att i huvudsak avse utveckling av svenska kyrkans framtida organisation. Uppgifterna kommer emellertid efter hand att förändras. Under den senare delen av genomförandeskedet måste nämligen det för relationsändringen nödvändiga beredningsarbetet inriktas på sådan planering, som får omedelbar betydelse för kyrkan under tiden närmast efter relationsändringen. Bl a måste förslag till rikskyrklig budget utarbetas och föreläggas kyrkomötet. Utskottet anser att det dessutom kan finnas skäl att tillägga ett centralt beredningsorgan en del uppgifter som i framtiden avses ankomma på kyrkostyrelsen. Det kan gälla t ex tillsättning av tjänster. En sådan ordning kan underlätta relationsändringen och bör därför närmare övervägas under övergångstiden.

Med hänsyn till det anförda kan det vara motiverat att man under senare delen av genomförandeskedet vid sidan av organisationsnämnden tillskapar ytterligare ett organ, som närmast får fungera som en interimsstyrelse. En annan möjlighet är att anpassa organisationsnämndens sammansättning och funktion till den ordning som kyrkan bestämmer sig för när det gäller den framtida kyrkostyrelsen. Vilken lösning som bör väljas får närmare utredas i början av förberedelseperioden.

Utskottet föreslår att organisationsnämnden under den första tiden av genomförandeskedet, när kyrkomötet är sammansatt enligt nuvarande ordning, består av ärkebiskopen såsom ordförande och sex av kyrkomötets ledamöter. Någon på förhand bestämd fördelning mellan präster och lekmän bör inte föreskrivas.

De förslag som deltagarna i överläggningarna lägger fram i skilda hänseenden kräver för att kunna genomföras ett omfattande utredningsarbete på kyrkans sida. Organisationsnämnden bör därför beredas möjlighet att i den utsträckning kyrkan själv finner det behövligt för olika uppgifter anlita

experter och annan sakkunskap. Dessutom måste nämnden förses med erforderliga kansliresurser.

3.3 *Beslutsfunktionen på stiftsplanet*

Enligt organisationsförslaget lämnas församlingsplanet i allt väsentligt oförändrat. Däremot föreslås att en integrering av redan befintliga funktioner på stiftsplanet kommer till stånd. Sålunda skall stiftstinget omdanas till ett beslutande organ och en integrerad stiftsstyrelse överta de uppgifter som enligt nuvarande ordning tillkommer domkapitel, stiftsnämnd och stiftsråd.

Det förberedelsearbete, som under övergångstiden bedrivs i kyrkomötets regi, måste omfatta också stiftens organisation och reglerna för deras verksamhet. Utskottet anser det lämpligt att det under detta arbete i ett tidigt skede klaras ut vilka åtgärder som stiften själva bör vidta inför relationsändringen.

Under genomförandeskedets senare del bör stiften förbereda övergången så att den kan genomföras utan onödiga störningar i verksamheten. Så måste t ex budget antas någon tid före relationsändringen. För detta ändamål måste nya stiftsorgan kunna utöva sina funktioner redan under genomförandeskedet. Den naturliga tidpunkten då de nya organen skall träda i funktion är efter kyrkovalen år 1982.

De nuvarande stiftstingen är självständiga sammanslutningar med egna stadgar. Organisation och verksamhet skiftar mellan stiften. Vidare omfattar den nuvarande organisationen inte alla kyrkans församlingar. Ett försök att i olika etapper omforma dessa stiftsting till att bli de representativa organ som avses i de kyrkliga företrädarnas organisationsförslag möter åtskilliga svårigheter.

Utskottet föreslår att övergången till den nya ordningen sker enligt följande. Till kyrkovalen år 1982 införs bestämmelser om stiftsting såsom representativt organ i varje stift. Stiftstinget bör vara enhetligt uppbyggt och ledamöter väljas enligt den nya valordning som kyrkan beslutar sig för. Bestämmelserna ges provisorisk karaktär. Stiftstinget ges kompetens att förbereda övergången, besluta om budget för det första året efter relationsändringen och fastställa stiftsavgift för samma år. Det ges också behörighet att utse ledamöter i organ, som skall finnas när den nya ordningen börjar tillämpas. Därutöver bör den provisoriska organisationen ha möjlighet att frivilligt överta administrationen av den nuvarande s k fria verksamheten eller delar därav.

De provisoriska bestämmelserna skall inte avse de nuvarande stiftstingen. Dessa får i stället – mot bakgrund av den kommande ordningen – besluta om upplösning enligt bestämmelserna i stadgarna för respektive stiftsting. De skall således kunna behålla sina uppgifter fram till relationsändringen, men om de så önskar kan de låta den interimistiska organisationen redan tidigare överta verksamheten.

Den föreslagna ordningen kräver inrättande av ett särskilt arbetsorgan. För de huvudsakliga utredningsuppgifterna beträffande omorganisationen skall visserligen organisationsnämnden svara. Övergången kommer emellertid att kräva även regionalt utredningsarbete. Dessutom behövs samråd

mellan regionala organ samt överläggningar mellan organisationsnämnden och de regionala organen. Det provisoriska representativa stiftstinget bör därför få utse ett förvaltningsutskott som svarar för utredningsarbete och samråd samt för de beredningsuppgifter som hör samman med budget och stiftsavgift m m. Det naturliga är att biskopen ingår i förvaltningsutskottet.

För beredning av budgeten krävs ett särskilt samarbete mellan domkapitel, stiftsnämnd och stiftsråd samt förvaltningsutskottet. Formerna härför får övervägas närmare under det fortsatta utredningsarbetet.

3.4 *Statlig medverkan*

Kyrkomötets arbetsformer regleras i kyrkomötesförordningen (1949:174) och i en av mötet fastställd arbetsordning. För att kyrkomötet skall kunna tilläggas den av utskottet föreslagna beslutsfunktionen under genomförandeskedet och organisationsnämnden under denna tid fullgöra uppgiften som kyrkomötets utredande och beredande organ krävs ändringar i kyrkomötesförordningen. Såsom utskottet har framhållit i det föregående bör ändringarna genomföras i etapper. I en första etapp bör kyrkomötet ges utökad kompetens, få en treårig mandatperiod och tilläggas rätt att tillsätta organisationsnämnden. I en andra etapp bör kyrkomötesvalen samt kyrkomötets sammansättning anpassas till den ordning som i framtiden avses gälla för kyrkans beslutande organ på riksplanet. Samtidigt bör organisationsnämndens sammansättning och funktion ändras eller en kyrklig interimsstyrelse tillskapas.

Kyrkomötesförordningen är av kyrkolags natur. För de angivna författningsändringarna krävs därför beslut av regering, riksdag och allmänt kyrkomöte. Eftersom en del ändringar bör träda i kraft redan när genomförandeperioden inleds har utskottet låtit utarbeta författningsförslag. De behandlas i kapitel 5.

Medverkan av staten krävs inte endast när det gäller de formella förutsättningarna för kyrkans beslutsfunktion under genomförandeskedet. Staten måste också sörja för att erforderliga medel ställs till förfogande.

Kostnaderna för allmänt kyrkomöte utgår i dag av statsmedel. För 1975 års kyrkomöte uppgick kostnaden till omkring 2 milj kr. Under övergångstiden måste kyrkomötet sammanträda vid ett flertal tillfällen. Därvid skall kyrkomötet fullgöra både sina nuvarande uppgifter och de uppgifter som enligt utskottets förslag tilläggs mötet. Utskottet föreslår att kostnaderna betalas av statsmedel.

De kostnader som uppkommer för organisationsnämnden under övergångstiden är svåra att beräkna men kan uppskattas till mellan 1 och 2 milj kr om året. Det kan hävdas att även dessa kostnader bör bestridas med statsmedel. Kyrkomötet bör emellertid ges full frihet att förfoga över de ekonomiska resurser som mötet bedömer erforderliga för organisationsnämndens arbete. Utskottet förordar därför att kostnaderna betalas ur kyrkofonden. En del av fondens medel föreslås ingå i kyrkofondsstiftelsen, medan huvuddelen av dess medel avses bli överförd till kyrkan vid relationsändringen.

På stiftsplanet erfordras statlig medverkan genom lagstiftning, som in-

nehåller provisoriska bestämmelser om de nya stiftstingen. Bestämmelserna skall upphöra att gälla vid övergångstidpunkten.

För den provisoriska organisationen och för den utredande och förberedande verksamheten på stiftsplanet uppkommer särskilda kostnader, huvudsakligen hänförliga till det sista året under genomförandeskedet. Utskottet föreslår att dessa kostnader – i den mån de inte kan hänföras till verksamhet genom de legala organen eller till de nuvarande stiftstingens arbete under avvecklingsskedet – betalas ur kyrkofonden. Kostnaderna är svåra att beräkna men kan uppskattas till högst 3 milj kr.

4 Plan för genomförandet

Under genomförandeskedet fordras ett fortsatt utrednings- och förberedelsearbete både på statens och kyrkans sida. Dessutom behövs en samordnad beslutsprocess i det stegvisa genomförandet. Det måste bli fråga om ett på flera år fördelat samspel mellan riksdag och regering samt de kyrkliga organen. I detta kapitel tar utskottet i ett första avsnitt upp frågor om beslutsordningen. De får betydelse för den tidsplan som bör ställas upp för genomförandet. Tidsplanen behandlas i ett särskilt avsnitt.

4.1 *Beslutsordningen*

Svenska kyrkans organisation och verksamhet regleras av bestämmelser i omkring 450 författningar, vilka skall upphävas eller ändras. Dessutom påverkas ett flertal andra författningar av relationsändringen. Författningsbestämmelserna är av olikartad konstitutionell natur. Några bestämmelser är att hänföra till grundlag. För ändring eller upphävande av dessa fordras två likalydande riksdagsbeslut med val till riksdagen emellan. Andra bestämmelser är av kyrkolags natur. Kyrkolag stiftas, ändras eller upphävs av regeringen gemensamt med riksdagen efter samtycke av allmänt kyrkomöte. Övriga bestämmelser hänför sig till det i regeringsformen upptagna systemet, enligt vilket lag antas av riksdagen samt förordningar och andra föreskrifter utfärdas av regeringen.

Av det anförda framgår, att beslutsordningen under genomförandeskedet i mycket kommer att präglas av de konstitutionella förutsättningar som uppställs för lagstiftningsproceduren. Beslut om grundlagsändring påverkas av när val till riksdagen äger rum. Upphävande av kyrkolag måste anpassas till när kyrkomöte kan sammanträda.

4.1.1 Grundläggande beslut

Såsom förutsatts vid överläggningarnas början skall de förslag som läggs fram först remissbehandlas och sedan underställas riksdag och kyrkomöte. Allmänt kyrkomöte bör sammankallas hösten 1978. Riksdagsbehandlingen kan sedan äga rum under våren 1979.

Ett relativt omfattande förberedelsearbete återstår innan relationerna mellan staten och kyrkan kan ändras. Om kyrkomöte och riksdag genom grundläggande beslut tar ställning för relationsändringen kan ett planmäs-

sigt arbete inledas för att sätta förslagen i kraft. Utskottet föreslår därför att kyrkomöte och riksdag med utgångspunkt i de förslag som har kommit fram under överläggningarna fattar principbeslut om relationsändringen.

Under 3.4 har berörts vissa ändringar som måste företas i kyrkomötesförordningen (1949:174) så att kyrkomötet kan fatta erforderliga beslut under genomförandeskedet. Utskottet föreslår att kyrkomöte och riksdag samtidigt med principbeslutet om relationsändringen beslutar om de ändringar i kyrkomötesförordningen som genast måste träda i kraft.

Val till riksdagen äger rum under hösten 1979. Riksdagen kan före valet såsom vilande anta förslag till upphävande och ändring av bestämmelser om svenska kyrkan i grundlag. Sedan den nyvalda riksdagen har samlats kan det andra beslutet fattas. Samtidigt som denna ordning befäster det grundläggande beslutet om relationsändringen ger den möjlighet till lagstiftningsåtgärder under genomförandeskedet som eljest inte skulle stå till buds. Dessa rättsliga aspekter belyser utskottet i kapitel 5. På grund av det anförda föreslår utskottet att riksdagens principbeslut förenas med beslut om ändring i grundlag. I samband härmed bör också prästerskapets privilegier upphävas. I sakens natur ligger att grundlagsbestämmelserna och privilegierna inte skall upphöra att gälla förrän vid relationsändringen.

4.1.2 Efterföljande beslut

Sedan kyrkomöte och riksdag har fattat ett första beslut om relationsändringen fordras ett flertal beslut av regering, riksdag och kyrkomöte i olika sakfrågor för att förslagen skall kunna genomföras. Vissa beslut ankommer på dessa organ var för sig, andra på dem tillsammans.

Beslutsordningen påverkas av olika faktorer. Under förberedelseperioden skall ett fortsatt statligt och kyrkligt utredningsarbete äga rum. Omfattningen av detta ger anvisning om när beslut kan fattas i de berörda sakfrågorna. Vidare skall kyrkan, medan nuvarande samband med staten består, successivt bygga upp och införa sin nya organisation. Eftersom frågan om val till de beslutande organen på stifts- och riksplan skall utredas men organen träda i funktion redan under övergångstiden, måste förberedelseperioden sträcka sig över flera valperioder.

Formella krav och de olika frågornas natur medför att statens och kyrkans utredningsarbete och beslutsfattande måste samordnas i tiden. Upphävande av kyrkolag kräver beslut av regering, riksdag och kyrkomöte. Tidsfaktorn får betydelse i flera hänseenden. Kyrkans ställningstagande till frågorna om val till kyrkomöte måste t ex ske så tidigt att författningsbestämmelserna kan ändras före kyrkovalet hösten 1982. Författningsbestämmelser om begravningsverksamheten måste antas i så god tid före relationsändringen att kommuner och församlingar får erforderlig tid till förberedelser. Sammanfattningsvis kan sägas att det blir fråga om ett på formella och materiella grunder tämligen komplicerat samspel mellan de beslutande organen.

För att beslutsordningen skall kunna helt överblickas krävs både på statens och kyrkans sida en fullständig inventering av de olika frågor som måste lösas under genomförandeskedet. Utskottet anser att det blir en av de första åtgärder som bör vidtas sedan riksdagen har tagit ställning till

principfrågan. På statens sida sker inventeringen lämpligen i samband med den författningsgenomgång som blir nödvändig.

Flera departement berörs av de frågor som måste lösas under övergångstiden. Man bör därför finna en lämplig form för att samordna och hålla samman det statliga förberedelsearbetet. De som handhar detta arbete och de som sysslar med det kyrkliga arbetet bör bedriva sin verksamhet i nära samverkan. En lämplig ordning för samarbetet bör övervägas.

4.2 *Tidsplan*

Genomförandet av förslaget till ändrade relationer mellan staten och kyrkan fordrar uppenbarligen en förhållandevis lång förberedelseperiod. Med hänsyn till det reformbehov inom kyrkan som alltmer accentuerats under det pågående utredningsarbetet i stat-kyrka frågan bör emellertid tiden mellan ett grundläggande riksdagsbeslut och övergången till ändrade relationer inte bli längre än som är oundgängligen nödvändigt.

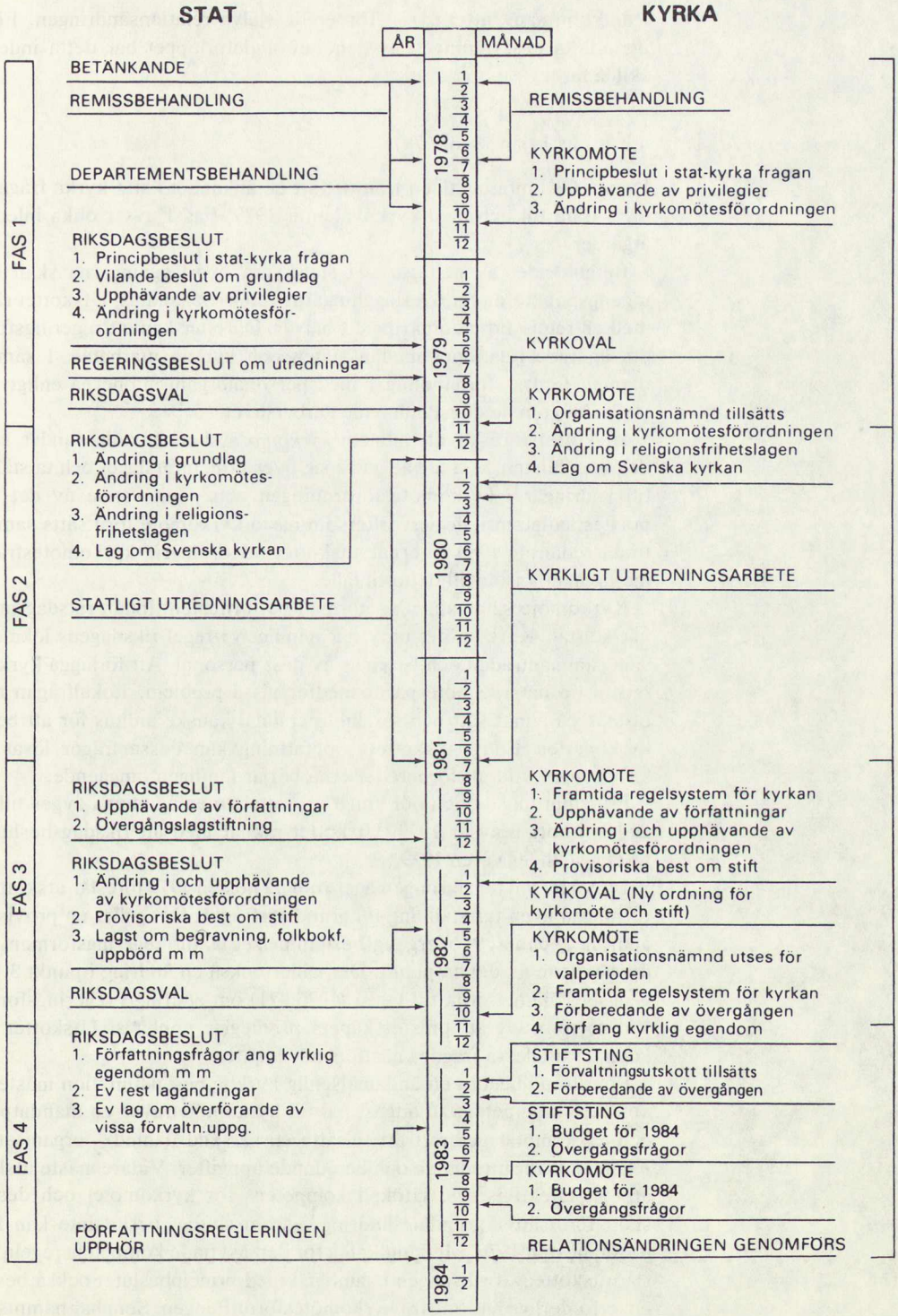
Utskottet anser att en tid på mellan fyra och fem år bör vara tillräcklig för att relationsändringen i sin helhet skall kunna genomföras. Om proposition avges till riksdagen i början av år 1979 bör ett nytt kyrkosystem kunna införas vid ingången av år 1984.

Den följande framställningen inriktas på att i stora drag skissera en plan för genomförandet. Planen återges i ett schema på följande sida.

Av schemat framgår att såväl riksdag och regering som kyrkan under förberedelseperioden skall fatta beslut i olika frågor. Till vänster om tidsaxeln anges de beslut och åtgärder som ankommer på statsmakterna och till höger beslut och åtgärder från kyrkans sida. Beträffande vissa beslut krävs samverkan mellan regering, riksdag och allmänt kyrkomöte. Beslutsprocessen är anpassad till tidpunkterna för riksdagsval och kyrkoval. I schemat har inte särskilt angetts kyrkomötets handläggning av ordinarie kyrkomötesfrågor.

De kyrkliga deltagarna har i sitt organisationsförslag inte tagit definitiv ställning till frågan om de framtida kyrkliga valen. Frågan behöver utredas ytterligare och bör avgöras av kyrkomötet under övergångstiden. I organisationsförslaget ställs två alternativ upp; ett alternativ med direkta val och ett med indirekta val. I genomförandeplanen har utskottet utgått från ett system med direkta val. Om kyrkan i stället stannar för indirekta val till stiftsting och kyrkomöte medför detta justeringar i fråga om sammanträdesordningen för de beslutande kyrkliga organen under senare delen av förberedelseperioden. Beredningsfunktionen under denna del av förberedelseperioden kräver också fortsatt utredning. I schemat kallas emellertid kyrkomötets beredande organ för organisationsnämnden under hela genomförandeperioden, även om beredningsfunktionen sedermera kan komma att fullgöras i andra former.

Förberedelsearbetet skall vidtas successivt under en tidsperiod av flera år. Under det första skedet blir det främst fråga om att vidareutveckla framlagda lösningar samt att göra ett kompletterande utredningsarbete. På grundval härav kan sedan avgöranden träffas i olika frågor på statens och kyrkans sida. Mot slutet av förberedelseperioden koncentreras uppgifterna till att låta de beslutande organen på stifts- och riksplan successivt träda


STAT
KYRKA
ÅR
MÅNAD
FAS 1
FAS 2
FAS 3
FAS 4
1978
1979
1980
1981
1982
1983
1984
BETÄNKANDE
REMISSBEHANDLING
DEPARTEMENTSBEHANDLING
RIKSDAGSBESLUT
1. Principbeslut i stat-kyrka frågan
2. Vilande beslut om grundlag
3. Upphävande av privilegier
4. Ändring i kyrkomötesförordningen
REGERINGSBESLUT om utredningar
RIKSDAGSVAL
RIKSDAGSBESLUT
1. Ändring i grundlag
2. Ändring i kyrkomötesförordningen
3. Ändring i religionsfrihetslagen
4. Lag om Svenska kyrkan
STATLIGT UTREDNINGSARBETE
RIKSDAGSBESLUT
1. Upphävande av författningar
2. Övergångslagstiftning
RIKSDAGSBESLUT
1. Ändring i och upphävande av kyrkomötesförordningen
2. Provisoriska best om stift
3. Lagst om begravning, folkbokf, uppbörd m m
RIKSDAGSVAL
RIKSDAGSBESLUT
1. Författningsfrågor ang kyrklig egendom m m
2. Ev rest lagändringar
3. Ev lag om överförande av vissa förvaltn.uppg.
FÖRFATTNINGSREGLERINGEN UPPHÖR
REMISSBEHANDLING
KYRKOMÖTE
1. Principbeslut i stat-kyrka fragan
2. Upphävande av privilegier
3. Ändring i kyrkomötesförordningen
KYRKOVAL
KYRKOMÖTE
1. Organisationsnämnd tillsätts
2. Ändring i kyrkomötesförordningen
3. Ändring i religionsfrihetslagen
4. Lag om Svenska kyrkan
KYRKLIGT UTREDNINGSARBETE
KYRKOMÖTE
1. Framtida regelsystem för kyrkan
2. Upphävande av författningar
3. Ändring i och upphävande av kyrkomötesförordningen
4. Provisoriska best om stift
KYRKOVAL (Ny ordning för kyrkomöte och stift)
KYRKOMÖTE
1. Organisationsnämnd utses för valperioden
2. Framtida regelsystem för kyrkan
3. Förberedande av övergången
4. Förf ang kyrklig egendom
STIFTSTING
1. Förvaltningsutskott tillsätts
2. Förberedande av övergången
STIFTSTING
1. Budget för 1984
2. Övergångsfrågor
KYRKOMÖTE
1. Budget för 1984
2. Övergångsfrågor
RELATIONSÄNDRINGEN GENOMFÖRS

i funktion samt att i övrigt förbereda själva relationsändringen. För att underlätta beskrivningen av genomförandeförloppet har detta indelats i skilda faser.

4.2.1 Fas 1 (jan 78–okt 79)

Denna fas omfattar tiden från det att betänkandet i stat-kyrka frågan har lagts fram till och med kyrkovalen år 1979. Fas 1 avser olika inledande åtgärder.

Betänkandet av deltagarna i stat-kyrka överläggningarna skall enligt utgångspunkterna för överläggningarna remissbehandlas. Utskottet räknar med en remisstid på omkring ett halvår. Därefter kan ett regeringsförslag om ändrade relationer mellan staten och kyrkan utarbetas. I samband därmed fordras förhandlingar med personalorganisationerna enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Utskottet föreslår att allmänt *kyrkomöte* sammankallas under senare delen av hösten 1978 för att yttra sig över principförslaget och ta ställning till ändringar i kyrkomötesförordningen och upphävande av det forna prästeståndets privilegier. Eftersom nästa kyrkomöte förutsätts sammanträda redan år 1980 förordar utskottet att ordinarie kyrkomötesfrågor i möjlig mån anstår till detta tillfälle.

Kyrkomöte sammankallas normalt på förhösten, innan riksdagsarbetet har startat. Kyrkomötet utnyttjar nämligen i regel riksdagens lokaler för sina sammanträden och betjänas av dess personal. Att förlägga kyrkomötet till tid när riksmöte pågår medför vissa problem. Lokalfrågan måste ordnas på annat sätt och särskild personal kanske anlitas för att betjäna kyrkomötet. Enligt utskottets uppfattning kan dessa frågor lösas. Det krävs emellertid att förberedelserna börjar tämligen omgående.

Princippropositionen bör enligt utskottets mening kunna avges till *riksdagen* i början av år 1979. Utskottet räknar med att riksdagsbeslut kan föreligga under våren 1979.

Eftersom val till riksdagen äger rum på hösten 1979 föreslår utskottet att riksdagen även tar ställning till grundlagsfrågor. Det gäller en provisorisk ändring i punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen samt upphävande av denna punkt. Det gäller också en ändring i punkt 3 övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen. Vidare förordas att prästerskapets privilegier upphävs. Utskottet återkommer till dessa frågor i nästföljande kapitel.

För att möjliggöra en ändamålsenlig kyrklig beslutsfunktion måste kyrkomötets kompetens utvidgas, val till kyrkomötet avse en mandatperiod och kyrkomötet ges rätt att tillsätta en särskild nämnd – organisationsnämnden – för utredande och beredande uppgifter. Vidare måste utskottsarbetet effektiviseras. Utökad kompetens för kyrkomötet och dess utskott förutsätter grundlagsändring, varom slutligt beslut inte kan fattas förrän hösten 1979. Med undantag för den åsyftade kompetensregeln föreslår utskottet att riksdagen i samband med principbeslutet också beslutar om erforderliga ändringar i kyrkomötesförordningen. Som har nämnts i det föregående skall kyrkomötet redan ha tagit ställning till ändringarna under mötets förhandlingar hösten 1978.

Efter riksdagsbeslutet våren 1979 kan *regeringen* bedöma behovet av utredningar och ge direktiv för det fortsatta statliga utredningsarbetet. Utskottet räknar med att detta kan komma i gång under hösten 1979.

Det utrednings- och utvecklingsarbete som förutsätts äga rum i kyrkomötets regi skall enligt utskottets förslag handhas av organisationsnämnden. Den kan inte träda i funktion förrän i början av år 1980. En möjlighet är att den kyrkliga arbetsgrupp, som har deltagit i överläggningarna med staten, fram till dess förbereder det kyrkliga utredningsarbetet. Detta förutsätter emellertid att kyrkomötet år 1978 uttalar sig för en sådan ordning.

4.2.2 Fas 2 (nov 79–juni 81)

Denna fas innefattar åtgärder efter kyrkovalen år 1979. Den kan allmänt karakteriseras som en utredningsetapp. För den egentliga utrednings- och utvecklingsverksamheten behövs en tid av mellan ett och två år. Utredningsarbetet kan därför beräknas i allt väsentligt vara avslutat vid mitten av år 1981.

Som nämnts under fas 1 skall vårriksdagen 1979 ta ställning till grundlagsfrågor. När den nyvalda *riksdagen* samlas på hösten 1979, kan den slutligt pröva de vilande besluten om grundlagsändringar. Därefter kan riksdagen fatta beslut om sådan ändring i kyrkomötesförordningen att kyrkomötet och kyrkolagsutskottet under övergångstiden får utökad kompetens.

Utskottet föreslår i annat sammanhang att riksdagen antar en lag om svenska kyrkan i vilken samhällets syn på kyrkan kommer till uttryck. Utskottet föreslår att riksdagen på hösten 1979 antar denna lag, som bör träda i kraft vid ingången av år 1984. Utskottet förordar att riksdagen vid samma tillfälle också beslutar om ändring i religionsfrihetslagen (1951:680).

I oktober 1979 förrättas val till kyrkofullmäktige. För närvarande väljs kyrkofullmäktige och suppleanter för tre år, räknade från och med den 1 januari året näst efter det, då valet har skett. Utredningsarbete pågår för att bringa församlingsstyrelselagen (1961:436) i överensstämmelse med den nya kommunallagen (1977:179). Utskottet anser sig kunna utgå från att kyrkofullmäktiges mandatperiod kommer att ändras. Om de vid kyrkovalet år 1979 nyvalda ledamöterna i kyrkofullmäktige får en mandatperiod, som börjar senast den 1 december 1979, kan de nyvalda fullmäktige under december månad välja elektorer respektive delegerade för val till kyrkomöte. Det bör i sammanhanget anmärkas att redan enligt nuvarande ordning nyvalda fullmäktige kan sammanträda i december månad det år valet har skett för att förrätta vissa val, som ankommer på fullmäktige.

Enligt utskottets tidsplan skall ett *kyrkomöte* sammankallas i februari 1980 för att tillsätta organisationsnämnden. Detta kyrkomöte får, om ändringar i kyrkomötesförordningen genomförs, en treårig mandatperiod. Val till varje sammanträdestillfälle skall alltså inte behöva ske. Mötet får det yttersta ansvaret för det kyrkliga utredningsarbetet under genomförandeskedet. Enligt utskottets förslag får kyrkomötet befogenhet att besluta om inomkyrkliga angelägenheter för framtiden. Den ändring i kyrkomötesför-

ordningen som erfordras för att åstadkomma denna ordning har kyrkomötet att ta ställning till. Enligt utskottets förslag bör kyrkomötet dessutom fatta beslut om ändring i religionsfrihetslagen och besluta om den föreslagna lagen om svenska kyrkan. Utskottet räknar med att 1980 års kyrkomöte också har att handlägga andra ordinarie kyrkomötesfrågor.

Organisationsnämnden skall ha till uppgift att leda och administrera det utredningsarbete som bedrivs i kyrklig regi. Nämnden bör bli ett beredningsorgan till kyrkomötet och vara ansvarig inför mötet. Dess förslag bör i första hand beredas av kyrkolagsutskottet.

Organisationsnämndens uppgifter kommer att bestämmas av kyrkomötets direktiv för arbetet. En av uppgifterna kommer att vara att vidareutveckla de förslag som har lagts fram om kyrkans framtida organisation. En fråga av hög prioritet är att utreda och arbeta fram förslag till valordning för de beslutande organen på stiftsplan och riksplan samt förslag i övrigt till stadgar för kyrkan. Nämnden måste också utreda och föreslå åtgärder som gör det möjligt för kyrkan att under senare delen av förberedelseperioden införa den nya organisationen på stifts- och riksplanet.

Under det statliga *utredningsarbetet* skall den lagstiftning som måste upphävas vid relationsändringen genomgås. Det finns anledning räkna med att kyrkan kommer att till sitt regelsystem överföra merparten av innehållet i de författningar som upphävs. Organisationsnämndens arbete med att utforma förslag till inomkyrkliga regler bör därför samordnas med den statliga författningsgenomgången.

Det egentliga utredningsarbetet bör vara avslutat vid mitten av år 1981. Detta innebär givetvis inte att allt förberedelsearbete då kan vara färdigt och att alla övergångsfrågor är lösta. Ett fortsatt förberedelsearbete kommer att behövas fram till relationsändringen. Huvudfrågorna bör emellertid vara klarlagda.

4.2.3 Fas 3 (juli 81–okt 82)

Denna fas omfattar tiden från det att utredningsarbetet i allt väsentligt har avslutats vid halvårsskiftet 1981 fram till tidpunkten för kyrkovalen år 1982. Fas 3 präglas främst av att beslut i olika hänseenden skall fattas av både statsmakterna och kyrkan på grundval av resultatet av utredningsarbetet i statlig och kyrklig regi.

Utskottet förordar att *riksdagen* på hösten 1981 beslutar upphäva flertalet av de lagar och författningar som nu reglerar kyrkans verksamhet, allt med giltighet från tidpunkten för relationsändringen. En stor del av den offentligrättsliga regleringen av kyrkan är av kyrkolags natur. Vid upphävande av kyrkolag fordras samtycke av allmänt kyrkomöte. Kyrkomötet skall därför medverka så att kyrkolagskomplexet kan upphöra att gälla vid utgången av år 1983. Utskottet anser att riksdagen också bör anta den övergångslagstiftning som kan vara nödvändig för att skapa de nya relationerna mellan staten och kyrkan.

Så snart riksdagen har behandlat de angivna frågorna skall *kyrkomöte* sammankomma. Eftersom mötet redan har valts för en treårig valperiod, behöver mötets sammanträde inte föregås av ledamotsval. Mötet bör kunna sammanträda i februari 1982. Till detta kyrkomöte skall organisations-

nämnden lägga fram förslag till en fullständig organisationsplan för svenska kyrkan. Nämndens arbete bör också ha utmynnat i förslag till grundstadgar för kyrkan samt förslag till en kyrklig valordning. Kyrkomötet förutsätts ta ställning till de angivna frågorna som ett led i den kyrkliga beslutsfunktionen under övergångstiden. Kyrkomötets beslut i fråga om antagande av stadgar bör enligt utskottets mening enbart vara ett provisoriskt eller interimistiskt beslut. Beslutet bör därefter enligt utskottets förslag underställas det kyrkomöte som väljs år 1982. Det då nyvalda kyrkomötet antar definitivt stadgar för kyrkan.

Genomförandeplanen bygger på att val till kyrkans nya beslutande organ på riks- och stiftsplan skall kunna hållas samtidigt med kyrkofullmäktigvalen år 1982. Genom organisationsnämndens försorg får utredas hur detta skall praktiskt anordnas. På kyrkomötet ankommer att ta ställning till hur organen skall vara sammansatta och hur de skall väljas. Kyrkomötesförordningen måste ändras ännu en gång för att anpassa kyrkomötets sammansättning till vad som skall gälla efter övergångstidpunkten. Samtidigt kan det vara lämpligt att upphäva kyrkomötesförordningen med verkan från årsskiftet 1983–1984. Vidare kan det bli erforderligt med provisoriska bestämmelser om stiften för att möjliggöra införandet av stiftstingsorganisationen under genomförandeskedet. Kyrkomötet bör i februari 1982 fatta beslut om de erforderliga författningsändringarna.

Enligt utskottets mening är det lämpligt att *riksdagen* våren 1982 förordnar om de författningsändringar som är nödvändiga för att anpassa kyrkans beslutsfunktion till vad som sedermera skall gälla och möjliggöra införandet av stiftstingsorganisationen under genomförandeskedet. Hithörande frågor bör avgöras så tidigt år 1982 att valmyndigheterna hinner administrera valen till kyrkomöte och stiftsting hösten 1982. Vidare förordas att riksdagen antar den speciallagstiftning som behövs till följd av arbetsutskottens förslag. Här kan nämnas de särskilda regler i uppbördsförfattningarna som systemet för uppbörd av kyrkoavgift kräver. Den föreslagna begravningslagen kan också nämnas. Enligt särskilda övergångsbestämmelser till begravningslagen bör nämligen vissa regler gälla redan från halvårsskiftet 1982. Riksdagen bör också vid detta tillfälle ta ställning till författningsbestämmelser om den framtida folkbokföringen.

4.2.4 Fas 4 (nov 82–dec 83)

Denna fas omfattar åtgärder och beslut efter kyrkovalen år 1982 fram till tidpunkten för relationsändringen. Verksamheten under fas 4 består framför allt i ett förberedelse- och planeringsarbete. De nya kyrkliga organen skall förberedas att överta de uppgifter, som statliga organ skall lämna över till kyrkan att själv handha i framtiden.

Enligt utskottets förslag skall kyrkovalen år 1982 inte omfatta endast val till församlingarnas fullmäktige, utan även val till nya stiftsting och till nytt kyrkomöte, om kyrkan bestämmer sig för ett system med direkta val. Stiftsting och kyrkomöte kommer alltså att väljas enligt den ordning kyrkan beslutat för framtiden. Om kyrkan bestämmer att val till beslutande organ i fortsättningen skall äga rum under något av de år riksdagsval ej inträffar, kan genom interna kyrkliga regler mandatperioden för stiftsting

och kyrkomöte övergångsvis bestämmas att vara kortare eller längre tid än som sedan avses.

Fas 4 inleds med att *kyrkomöte* samlas. Detta blir det första kyrkomötet enligt den nya ordningen. Det skall alltså vara sammansatt efter fritt val bland präster och lekmän utan någon på förhand bestämd uppdelning. Kyrkomötet bibehåller fram till tidpunkten för relationsändringen sina nuvarande uppgifter. Det innebär att kyrkomötet medverkar i kyrkolagstiftning och i övrigt handlägger ordinarie kyrkomötesfrågor.

Enligt utskottets uppfattning bör ett genom direkta val utsett kyrkomöte kunna sammanträda i februari 1983. Som anförts under 3.2 kan det vara motiverat att man under detta skede av övergångsperioden vid sidan av organisationsnämnden tillskapar ytterligare ett organ – en interimsstyrelse – eller att man anpassar organisationsnämnden till den ordning som kyrkan bestämt sig för i fråga om den framtida kyrkostyrelsen. Kyrkomötet har att välja ledamöter i det eller de organ som skall bereda kyrkomötets ärenden. Organisationsnämndens främsta uppgift under den gångna valperioden har varit att leda och administrera det kyrkliga utredningsarbetet. Under den kommande mandatperioden blir det en förskjutning i beredningsuppgifterna. Beredningsarbetet får mer inriktas på att förbereda övergången och organisera kyrkans fortsatta uppbyggnad till ändrade relationer med staten samt att planera för den framtida verksamheten. Oavsett i vilka former beredningsfunktionen fullgörs, kommer en väsentlig beredningsuppgift i detta skede att vara den rikskyrkliga budgeten för år 1984.

Som nyss nämnts innebär utskottets förslag att kyrkofullmäktigvalen år 1982 skall omfatta val till nya *stiftsting*. Utskottet räknar med att sammanträde med stiftstingen kan hållas i början av år 1983. De nya stiftstingen förutsätts förbereda övergången regionalt, besluta om budget för år 1984 och fastställa stiftsavgift för samma år. De förutsätts också utse förvaltningsutskott som svarar för bl a sådana uppgifter som hör samman med budgetfrågor.

Egendomsutskottets förslag innebär att den specialreglerade kyrkliga egendomen förs samman till stiftelser. Egendomsutskottet föreslår att riksdagen under kyrkomötets medverkan beslutar om stiftelsebildningen, om hur stiftelseurkunderna för de olika stiftelsetyperna skall utformas samt om upphävande av nuvarande regelsystem för den specialreglerade kyrkliga egendomen. Det sist sagda medför bl a att lagen (1970:939) om förvaltning av kyrklig jord och den därtill anslutande förordningen (1971:860) i samma ämne samt lagen (1970:940) om kyrkliga kostnader och den med stöd därav utfärdade förordningen (1971:861) om kyrkliga kostnader skall upphävas. Dessa frågor bör behandlas av kyrkomötet i februari 1983. Riksdagen kan sedan under våren 1983 fatta beslut om upphävande av samtliga författningar som rör den kyrkliga egendomen. Vidare bör riksdagen ändra bl a permutationslagen (1972:205) och lagen (1960:690) om byggnadsminnen. Det bör därefter ankomma på regeringen eller efter dess bemyndigande kammarkollegiet att med stöd av riksdagsbeslutet under hösten 1983 upprätta stiftelseurkunder för de särskilda stiftelserna. Utskottet räknar med att riksdagen våren 1983 beslutar om upphävande av då ännu gällande lagstiftning på det kyrkliga området eller, i förekommande fall, gör erforderliga lagändringar.

Utskottet har under 3.2 berört möjligheten av att vissa förvaltningsuppgifter förs över på kyrkliga organ i slutskedet av förberedelseperioden. Utskottet har därvid som exempel nämnt tillsättning av tjänster. För en sådan ordning fordras lagstiftning. Om ett överförande av förvaltningsuppgifter visar sig ändamålsenligt, bör riksdagen förordna härom under våren 1983.

Fas 4 avslutas med *förberedelsearbete*, främst av kyrkliga organ. Under hösten 1983 måste kyrkomöte och stiftsting sammanträda för att besluta om budget för år 1984. De beslutande organen på stiftsplan och riksplan får vidare ta ställning till återstående frågor, främst praktiska sådana, som rör själva övergången.

Relationsändringen i sin helhet bör kunna genomföras vid årsskiftet 1983–1984.

5 Författningsförslag

Utskottets förslag innebär, att riksdagen efter kyrkomötets hörande fattar principbeslut om relationsändringen under våren 1979. Därefter förutsätts ett flertal beslut av riksdag, regering och kyrkomöte fram till tidpunkten för relationsändringen, den 1 januari 1984.

Enligt utskottets förslag (4.1.1) skall riksdagen samtidigt med principbeslutet såsom vilande anta förslag till ändring i och upphävande av bestämmelser i grundlag. Dessutom förordas att riksdagen efter kyrkomötets samtycke beslutar om upphävande av prästerskapets privilegier och antar förslag till ändring i kyrkomötesförordningen (1949:174).

Efter val till riksdagen hösten 1979 kan riksdagen fatta ett andra beslut om grundlagsändringar. Utskottet föreslår att riksdagen därefter antar lag om Svenska kyrkan, ändrar religionsfrihetslagen (1951:680) samt vidtar ytterligare ändringar i kyrkomötesförordningen. Enligt förslaget förutsätts allmänt kyrkomöte ta ställning till kyrkolagsfrågorna i februari 1980.

Med anledning av det anförda har utskottet låtit utarbeta författningsförslag. De redovisas som *bilaga 12:1–7* till denna promemoria.

5.1 *Grundlagsbestämmelser om svenska kyrkan*

5.1.1 Punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen

I punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen finns vissa regler om svenska kyrkan. Sålunda anges att ombud för svenska kyrkan sammanträder till allmänt kyrkomöte enligt vad som är särskilt föreskrivet. Tillhörighet till svenska kyrkan utgör för vissa fall ett villkor för att någon skall få delta i avgörande av vissa typer av mål eller ärenden som angår kyrkan. Vidare finns bestämmelser om villkor för tillträde till prästerlig befattning samt föreskrifter om tillsättning och utnämning av präster och biskopar. En särskild regel handlar om formerna för stiftande av kyrkolag. Regeringsformens föreskrifter om primärkommuner gäller i princip också om de kyrkliga kommunerna. I övergångsbestämmelserna ges också 2 § gamla regeringsformen om konungens trosbekännelse fortsatt giltighet.

Punkt 9 övergångsbestämmelserna slutar med regler om prästerskapets privilegier.

Utskottet föreslår att kyrkomötet skall tilläggas kompetens att under genomförandeskedet besluta om ett framtida regelsystem för svenska kyrkan. Kyrkomötet kommer alltså, medan det alltjämt bibehåller en funktion som offentligrättsligt organ, att anta stadgar för kyrkan. Det kan måhända hävdas att denna kyrkomötets uppgift skulle i något avseende kunna innefatta normgivning och att den föreslagna ordningen inte skulle gå att förena med regeringsformens regler härom. Punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen kan därför behöva ändras så att det blir möjligt för kyrkomötet att anta stadgar för kyrkan.

En naturlig konsekvens av relationsändringen är att grundlagsregleringen av allmänt kyrkomöte och formerna för stiftande av kyrkolag upphävs. Som utskottet återkommer till under 5.2 gäller detsamma beträffande reglerna om prästerskapets privilegier. Villkoren för tillträde till prästerlig befattning och övriga föreskrifter i övergångsbestämmelserna till regeringsformen kan inte heller bestå efter relationsändringen. Utskottet föreslår därför att punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen upphävs. Av naturliga skäl bör bestämmelserna upphöra att gälla först vid utgången av år 1983.

Utskottets nu angivna båda förslag, dels att punkten 9 för en kort övergångstid skall ges ett tillägg, dels att punkten därefter vid relationsändringen helt skall upphöra att gälla, bör föreläggas riksdagen samtidigt. Det angivna tillägget till övergångsbestämmelserna måste beslutas i början av genomförandeskedet. Ett första beslut i grundlagsfrågan bör därför lämpligen fattas av riksdagen i samband med dess principiella ställningstagande till stat-kyrka frågan våren 1979 för att därefter såsom vilande behandlas ånyo efter valen till riksdagen samma år.

5.1.2 Punkt 3 övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen

Regler om medlemskap i svenska kyrkan finns intagna i religionsfrihetslagen. Eftersom medlemskapsreglerna anses stå i strid med 2 kap 2 § regeringsformen vari sägs att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot tvång att tillhöra trossamfund, har i punkt 3 övergångsbestämmelserna till lagen om ändring i regeringsformen bestämmelserna om medlemskap i svenska kyrkan förklarats gälla utan hinder av sagda grundlagsstadgande.

Enligt vad utskottet har uttalat i annat sammanhang[2] bör i den nämnda övergångsbestämmelsen införas en regel som innebär att medlemskapet i svenska kyrkan inte påverkas av de ändrade relationerna mellan staten och kyrkan. Samtidigt bör giltigheten av övergångsbestämmelsen i dess nuvarande lydelse begränsas till utgången av år 1983. Som utskottet vidare har anfört bör medlemmarna i svenska kyrkan under viss tid efter relationsändringen vara tillförsäkrade rätt till utträde ur kyrkan i överensstämmelse med de regler som nu gäller. I enlighet härmed bör i övergångsbestämmelsen föreskrivas att medlem t o m den 30 juni 1984 kan göra anmälan om utträde ur kyrkan med verkan fr o m den 1 januari 1984. Denna regel gäller

[2] Se bilaga 11.

alltså oavsett vad kyrkans egna stadgar kan komma att innehålla om utträde. Den som vill utträda efter den 30 juni 1984 har att följa de regler om utträde som kyrkan har beslutat om. De kyrkliga företrädarnas organisationsförslag innebär att innehållet i de nuvarande utträdesreglerna i allt väsentligt bibehålls.

Närmare bestämmelser om sådan anmälan om utträde ur svenska kyrkan som avses i förevarande bestämmelse bör meddelas i lag. Förslag till bestämmelser har tagits in i form av övergångsbestämmelser till lagen om ändring i religionsfrihetslagen. Till denna fråga återkommer utskottet under 5.3.

5.2 *Prästerskapets privilegier*

Kyrkomöteskommittén föreslog att prästerskapets privilegier skulle upphävas. 1968 års beredning om stat och kyrka delade uppfattningen att prästerskapets privilegier, i den mån de alltjämt formellt äger bestånd, är utan praktisk betydelse, och föreslog att privilegierna upphävdes. Utskottet har intagit den ståndpunkten att de flesta privilegiestadgandena inte är tillämpliga på grund av annan författningsreglering. I den mån vissa privilegier alltjämt äger formell giltighet anses de numera sakna direkt praktisk betydelse. Utskottet föreslår att samtliga i 1723 års privilegieurkund ingående bestämmelser upphävs i den för kyrkolag stadgade ordningen. Det är enligt utskottets mening lämpligt att riksdagen beslutar i frågan samtidigt som riksdagen såsom vilande antar förslag om att upphäva punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen.

5.3 *Religionsfrihetslagen*

De nuvarande reglerna i religionsfrihetslagen om medlemskap i svenska kyrkan bör upphöra att gälla den 31 december 1983. I överensstämmelse härmed föreslås att 6–16 §§ religionsfrihetslagen upphävs. Vidare föreslås vissa redaktionella ändringar i lagen.

Under 5.1.2. har framhållits, att närmare bestämmelser om sådan anmälan om utträde ur svenska kyrkan som föreslås kunna ske under sex månader efter relationsändringen bör meddelas i lag. Förslag till regler har tagits in som övergångsbestämmelser till lagen om ändring i religionsfrihetslagen. I saklig överensstämmelse med vad som för närvarande gäller enligt 11–14 §§ sistnämnda lag skall enligt de föreslagna bestämmelserna anmälan om utträde ur svenska kyrkan göras personligen eller enskilt i egenhändigt undertecknad, av två personer bevittnad handling. För den som står under annans vårdnad görs anmälan av vårdnadshavaren. Liksom idag krävs samtycke av barn som fyllt femton år. Det föreslås att anmälan skall göras hos den församling där medlemmen var kyrkobokförd den 31 december 1983. Med religionsfrihetslagens bestämmelser som förebild föreslås en särskild regel för den som inte var kyrkobokförd här i riket vid den angivna tidpunkten. Anmälan får i sådant fall göras hos den församling inom riket där han vistas. En regel föreslås också för att anmälan skall kunna göras på ort utom riket. Det föreslås att regeringen bemyndigas att,

generellt eller genom förordnande i särskilt fall, uppdra åt svensk diplomatisk eller konsulär ämbetsman att motta dylik anmälan.

5.4 *Kyrkomötesförordningen*

Som framhållits i kapitel 3 bör vissa förändringar rörande kyrkomötet och dess arbetsformer vidtas för att mötet under genomförandeskedet skall kunna besluta om kyrkans förhållande efter relationsändringen. Utskottet föreslår att kyrkomötet i ett tidigt skede av övergångsperioden får utökad kompetens, får en bestämd mandatperiod och får ökad möjlighet att bereda ärenden om kyrkans framtida förhållanden. I ett senare skede bör kyrkomötesförordningen ändras så att kyrkomötets sammansättning och arbetsformer kan anpassas till vad som skall gälla i framtiden. Samtidigt bör kyrkomötesförordningen upphävas med verkan från och med relationsändringen.

Utskottet har låtit utarbeta de ändringar i kyrkomötesförordningen, som bör träda i kraft kort tid efter riksdagens principiella ställningstagande till relationsändringen. Övriga ändringar får utarbetas under övergångstiden, bl a beroende på kyrkans ställningstagande till frågan om direkt eller indirekt val av ledamöter i kyrkomötet.

De av utskottet nu utarbetade ändringarna i kyrkomötesförordningen skall enligt utskottets tidsplan beslutas av riksdag och kyrkomöte vid två tillfällen. I samband med principbeslutet föreslås att kyrkomötesförordningen ändras så att mötet får en bestämd mandatperiod, får inrätta organisationsnämnden och får utökad möjlighet att bereda kyrkomötets ärenden i utskott. Under hösten 1979, när den i delavsnitt 5.1.1 berörda grundlagsändringen slutligt har antagits av riksdagen, kan kyrkomötet och kyrkolagsutskottet genom ytterligare ändring i kyrkomötesförordningen tilläggas utökad kompetens.

5.4.1 Allmän motivering

Kyrkomötet sammanträder enligt kyrkomötesförordningen vart femte år eller oftare, om regeringen bestämmer det. Kyrkomötet behöver under genomförandeskedet sammanträda enligt den uppgjorda tidsplanen fem gånger under loppet av fem år, måhända ännu oftare. Som utskottet har föreslagit under 3.1 bör kyrkomötet därför under genomförandeskedet väljas för att tjänstgöra under en viss *mandatperiod.*

Som utgångspunkt vid bestämmande av mandattid för kyrkomötet bör tas att kyrkovalen får genomslag också i kyrkomötet. Med den utgångspunkten bör mandatperioden bestämmas till tre år. Mandatperioden för det nyvalda kyrkomötet bör inträda så snart det slutliga resultatet av kyrkovalet föreligger och val av ombud hunnit ske. Som tidigare har berörts kan antas att kyrkofullmäktiges mandatperiod tidigareläggs. Det troliga är att perioden börjar löpa vid någon tidpunkt omkring den 1 december det år valet skett. På hemställan av 1970 års kyrkomöte föreskrev regeringen i fråga om 1975 års kyrkomöte (SFS 1975:10) att fullmäktiges elektorsval skulle ske minst tre veckor innan valet av lekmannaombud ägde rum. Mot bakgrund härav bör elektorsval och efterföljande val av lekmannaombud

kunna vara avslutade senast den 15 januari året efter kyrkofullmäktigvalet. Det nyvalda kyrkomötets mandattid bör sålunda börja löpa den 1 februari året efter det då val till kyrkofullmäktige har skett.

Utskottet föreslår att kyrkomötet ges rätt att utse en särskild nämnd, *organisationsnämnden*, som verkar under mötets mandatperiod. Den skall vara ett utrednings- och beredningsorgan för frågor som rör kyrkan efter relationsändringen. En regel om rätt för kyrkomötet att tillsätta denna nämnd bör utformas som ett bemyndigande. Det får alltså ankomma på kyrkomötet att avgöra om en sådan nämnd skall utses. Enligt utskottets mening skall ledamöterna i nämnden utses bland kyrkomötets ledamöter utan någon bestämd fördelning bland präster och lekmän. Antalet ledamöter bör bestämmas till sju med ärkebiskopen som ordförande. Till nämnden kan knytas den expertis och annan sakkunskap som befinns vara behövlig.

Som framgår av avsnitt 3.4 förordar utskottet att kostnaderna för organisationsnämndens verksamhet bestrids ur kyrkofonden. Några begränsningar i sammanträdesrätten bör inte föreskrivas. Kyrkomötet bör ha frihet och ett självständigt ansvar att bedöma behovet av arbete såväl i själva nämnden som av personer som knutits till den.

För att bereda de ärenden som skall behandlas av kyrkomötet tillsätter varje kyrkomöte olika *utskott*. Varje kyrkomöte äger inom sig utse en utredningsnämnd med uppgift att till nästföljande kyrkomöte bereda och avge yttranden och förslag i sådana ärenden som mötet med anledning av motioner som väckts vid detta har överlämnat till nämnden. Bortsett från den beredning som kan ske inom utredningsnämnden kan beredningsarbete förekomma endast under tid då mötet är samlat. Kyrkomötets utskott kan alltså inte verka annat än under själva mötet. Om kyrkomötet tilläggs en mandatperiod bör även åtgärder vidtas så att beredningsarbetet i utskott underlättas. Det föreslås därför att kyrkolagsutskottet får sammanträda i den utsträckning regeringen medgiver även under tid då mötet inte är samlat. Därmed får kyrkolagsutskottet möjlighet att sammanträda någon kortare tid innan mötet har samlats för att börja bereda de förslag som organisationsnämnden har avlämnat. Om kyrkomötet finner det erforderligt bör beredningen av organisationsfrågorna kunna delas upp. Motsvarande möjlighet bör därför finnas för ett särskilt utskott.

Utskottet lägger nu också fram förslag som innebär att kyrkomötet får utökad *kompetens*. Detta förslag om ändring i kyrkomötesförordningen kan riksdagen behandla först sedan den slutligt har antagit den föreslagna grundlagsändringen i punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen. Förslaget syftar till att tillägga kyrkomötet befogenhet att under övergångstiden besluta i kyrkliga frågor med avseende på tiden efter relationsändringen. Det är inte fråga om att utvidga kyrkomötets grundlagsenliga befogenhet att medverka i kyrkolagstiftningen. Härvidlag behåller kyrkomötet den funktion det har i dag. Den utökade kompetensen innefattar rätt för kyrkomötet att besluta i frågor som avser den framtida kyrkan. Kyrkomötet skall sålunda kunna besluta om kyrkans framtida organisation, regelsystem inom kyrkan m m. Som en följd av kyrkomötets utökade kompetens föreslås att kyrkolagsutskottet får handlägga sådana frågor som organisationsnämndens förslag ger upphov till.

5.4.2 Specialmotivering

I detta delavsnitt behandlas de ändringar i kyrkomötesförordningen som enligt det föregående föreslås bli antagna av allmänt kyrkomöte på hösten 1978 och av riksdagen på våren 1979 (bilaga 12:5). Vidare tas upp ändring av kyrkomötets och kyrkolagsutskottets kompetens (bilaga 12:7). Dessa ändringar föreslås bli antagna av riksdagen på hösten 1979 och av kyrkomötet i februari 1980.

Några ändringar av redaktionell natur behöver göras i kyrkomötesförordningen. Ordet "Konungen" bör sålunda bytas ut mot "regeringen". Genom ändring (SFS 1977:120) i departementsförordningen ankommer kyrkliga ärenden på kommundepartementet. Detta medför vissa följdändringar i kyrkomötesförordningen. Ordet "kyrkomöte" används i förordningen i olika betydelser. Dels betecknar ordet kyrkans representation, alltså kyrkomötet som opinionsorgan, dels betecknar det ett visst kyrkomöte, dels används ordet som benämning på den period under vilken mötet är samlat och dels avser ordet själva sammankomsten. Någon osäkerhet om vad som avses med uttrycket i olika sammanhang har väl hittills inte rått. Om förslaget om att införa en mandatperiod godtas tillkommer ytterligare en faktor, nämligen att en och samma personkrets kan kallas till flera möten. Tveksamhet kan därför uppstå om innebörden i vissa bestämmelser i kyrkomötesförordningen. Emellertid anser utskottet det inte erforderligt att göra någon mera omfattande revidering. Endast smärre förtydligande justeringar har därför gjorts i lagtexten.

Kyrkomötet har rätt att fastställa arbetsordning. Om de föreslagna ändringarna antas torde den nu gällande arbetsordningen behöva ses över och ändras på åtskilliga punkter.

1 §

I paragrafen anges att ombud för svenska kyrkan sammanträder till allmänt kyrkomöte. Härefter ges regler om hur ofta kyrkomötet skall sammanträda.

I det föregående har föreslagits att kyrkomötets ledamöter skall väljas för en mandattid av tre år (jfr 2 a §). Detta rimmar illa med bestämmelsen om att kyrkomötet enligt huvudregeln skall sammanträda vart femte år. I konsekvens med den föreslagna regeln om mandattid för kyrkomötets ledamöter bör därför föreskrivas att kyrkomötet skall sammanträda vart tredje år. Att kyrkomötet skall återgå i sin nuvarande funktion får betraktas som uteslutet. Avsikten med den föreslagna ändringen är alltså endast att bringa regeln om kyrkomötets obligatoriska sammanträden i överensstämmelse med mandatperioden för ledamöterna. Den av utskottet föreslagna tidsplanen förutsätter att regeringen kommer att kalla ledamöterna till sammanträde oftare.

Enligt utskottets förslag skall kyrkomötesförordningen ändras en andra gång under hösten 1979. Ändringen innebär att kyrkomötet ges kompetens att besluta i frågor som avser den framtida kyrkan. Detta sker genom ett tillägg i 1 §.

2 a §

Paragrafen är ny och innehåller den föreslagna regeln om mandattid för kyrkomötets ledamöter m m.

Mandattiden börjar löpa den 1 februari året efter det år då val i hela riket av kyrkofullmäktige har ägt rum. Före förstnämnda tidpunkt måste alltså val till kyrkomötet förrättas och före sådant val måste elektorer och delegerade utses. I ett andra stycke föreslås därför att val till kyrkomötet skall hållas senast den 15 januari det år då valperioden börjar. Någon bestämmelse om när val tidigast får äga rum har inte föreslagits. En sådan kan nämligen inte anses behövlig eftersom det ligger i sakens natur att samtliga val förrättas ungefär samtidigt. Att kyrkofullmäktige inte kan välja elektorer och delegerade förrän fullmäktige sammanträder i ny sammansättning efter kyrkoval framgår av 7 § 5 mom. Frågan om tidpunkten för elektorsval m m behandlas i det följande (7 § 5 mom.).

Av 2 § andra stycket följer att vissa ombud, nämligen biskoparna i stiften eller ersättare för dessa, inte väljs utan är självskrivna ombud. Bestämmelserna i förevarande paragraf kan därför inte gälla sådana ombud. Får någon biskop förhinder ankommer det på domkapitlet att utse ersättare. Någon bestämmelse om för hur lång tid ersättare skall utses är inte nödvändig; frågan om hindrets varaktighet får bedömas av domkapitlet i varje enskilt fall.

7 § 5 mom.

Enligt denna bestämmelse skall val av elektorer och delegerade ske på samma sätt som val av ledamöter i kyrkoråd.

Som tidigare sagts bör kyrkofullmäktigvalet få genomslag i kyrkomötet, vars mandattid börjar den 1 februari året efter det år då allmänna val av kyrkofullmäktige har ägt rum. Val till kyrkomötet skall enligt förslaget ske senast den 15 januari. Det innebär att elektorer och, i förekommande fall, delegerade för elektorsval måste utses så snart som möjligt efter det resultatet av kyrkofullmäktigvalen föreligger. I förevarande paragraf har därför tagits upp en regel som innebär att val av elektorer och av delegerade skall förrättas av de nyvalda fullmäktige före årets utgång. En liknande regel finns redan i fråga om de val som förrättas enligt lagen (1961:436; omtryckt 1976:500) om församlingsstyrelse under år då allmänna val av kyrkofullmäktige har ägt rum (16 § 2 mom. tredje stycket).

I sådana fall där valen skall förrättas på kyrkostämma innebär bestämmelsen att valen kan ske när som helst under det år då allmänna val till kyrkofullmäktige äger rum. Det ligger emellertid i sakens natur att valen bör förrättas mot slutet av året så att alla valen sker samtidigt i hela riket.

9 a §

Paragrafen innehåller bestämmelser om fullmakt för ombud.

Enligt första stycket skall fullmakten innehålla, förutom den valdes namn och hemvist, uppgift på det kyrkomöte för vilket han valts och det stift som han företräder samt utvisa, om han är prästerligt ombud eller lekmannaombud. I överensstämmelse med att ombuden enligt förslaget skall utses, inte för ett visst kyrkomöte utan för en mandatperiod, bör i fullmakten lämnas uppgift om den tid för vilken ombudet valts.

11 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om ordförande vid kyrkomöte och om granskning av ombudsfullmakter m m.

Ändringen i första stycket sammanhänger med att mandatperioden införs. Genom att ledamöterna i kyrkomötet kan sammankallas till flera möten under sin mandatperiod, bör de ha möjlighet att utse de båda vice ordförandena för längre tid än då kyrkomötet varje gång sammanträder. Bestämmelsen har utformats så att kyrkomötet självt kan bestämma den tid uppdragen skall omfatta.

Ändringen i andra stycket sammanhänger också den med mandatperioden. Genom den ändrade lydelsen blir det klarlagt att fullmaktsgranskning skall äga rum vid varje tillfälle kyrkomöte sammankallas. Det ligger i sakens natur att granskningsarbetet får sin främsta betydelse i fråga om det första kyrkomötet efter val.

13 § 1 mom.

Bestämmelsen innehåller regler om kyrkomötets ständiga utskott.

Som framgår av den allmänna motiveringen bör kyrkolagsutskottet kunna sammanträda också under viss tid då kyrkomötet inte är samlat. Tiden bör bestämmas för varje kyrkomöte för sig med beaktande av det förberedelsearbete som kan behövas. Det naturliga är att regeringen fattar beslut härom i samband med att den beslutar inkalla kyrkomötet. En regel om det har införts i ett nytt andra stycke. En förutsättning för att en sådan regel skall kunna införas är att utskottsledamöterna utses för längre period än som för närvarande är fallet. Uppdraget bör lämpligen gälla till dess ett nytt kyrkomöte börjar (jfr 4 kap 2 § RO). En regel härom har tagits upp i andra stycket. Ändringen i första stycket är närmast redaktionell men bör genomföras i klarhetens intresse.

Enligt utskottets förslag skall kyrkolagsutskottet ges kompetens att bereda ärenden som avser kyrkans framtida förhållanden. I samband med att kyrkomötet under hösten 1979 ges kompetens att besluta i dessa frågor föreslås att också kyrkolagsutskottet får den utökade kompetensen. Detta sker genom ett tillägg till detta moment. Den utökade kompetensen innebär att kyrkolagsutskottet får behandla förslag som har avgivits av organisationsnämnden (jfr 14 a §).

13 § 3 mom.

Enligt detta moment får kyrkomötet tillsätta särskilt utskott för att uppta viss fråga, som eljest tillhör kyrkolagsutskottets eller beredningsutskottets behandling, om det för ärendenas beredning är behövligt.

I 13 § 1 mom. har införts en regel om att val till kyrkolagsutskottet gäller för tiden till dess kyrkomötet nästa gång sammanträder. Vidare har införts en regel om att kyrkolagsutskottet får sammanträda också under tid då kyrkomötet inte är samlat. Kyrkolagsutskottet föreslås dessutom få utökad kompetens. Den nya kompetensregeln medför att också särskilt utskott tillsatt enligt detta moment för att behandla ärende som annars hör till kyrkolagsutskottet får utökad kompetens.

Kyrkomötet kommer under genomförandeperioden att få ta ställning till förslag av organisationsnämnden som kan komma att kräva ett omfattande

beredningsarbete. Kyrkomötets arbete kan underlättas om även särskilt utskott får väljas för tiden till dess kyrkomötet nästa gång sammanträder och liksom kyrkolagsutskottet får sammanträda under viss tid då kyrkomötet inte är samlat. Om det visar sig erforderligt kan kyrkomötet fördela ärendena på kyrkolagsutskottet och ett särskilt utskott. Med hänsyn till det anförda föreslås att till detta moment läggs ett andra stycke av innebörd att de föreslagna bestämmelserna om kyrkolagsutskottet äger motsvarande tillämpning på särskilt utskott.

14 a §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om organisationsnämnden.

I fråga om första stycket hänvisas till vad som tidigare har anförts (3.2). Antalet ledamöter i nämnden anges till sju. Ordförande i nämnden bör vara ärkebiskopen. I paragrafen har organisationsnämnden betecknats som en ''särskild nämnd''. Det bör få ankomma på kyrkomötet att bestämma nämndens namn.

Val av ledamöter sker enligt andra stycket på samma sätt som eljest inom kyrkomötet; hänvisningen till utskottsval möjliggör proportionellt valsätt enligt 16 § andra stycket.

Instruktion för nämnden bör fastställas av kyrkomötet. En bestämmelse om det har tagits in i ett sista stycke av paragrafen.

18 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att arvode till kyrkomötets ledamöter, ledamöterna i utredningsnämnden och övriga kostnader för mötet och nämnden skall betalas av statsmedel.

Enligt utskottets förslag skall organisationsnämndens verksamhet bestridas ur kyrkofonden. Det föreslås därför att ett andra stycke läggs till paragrafen av innebörd att kostnaderna för den i 14 a § angivna särskilda nämndens verksamhet bestrids ur kyrkofonden.

Ikraftträdande m m

De nya reglerna bör tillämpas första gången i fråga om det kyrkomöte som enligt utskottets tidsplan skall sammanträda i februari 1980. Lagen bör därför träda i kraft den 1 januari 1980. Genom de nya bestämmelserna kommer mandattiden för kyrkomötets ledamöter enligt 2 a § första stycket att räknas från och med den 1 februari 1980.

Val till det kyrkomöte som skall sammanträda i februari 1980 bör förrättas enligt de nya reglerna i 2 a § och 7 § 5 mom. Därför har föreskrivits att dessa bestämmelser skall tillämpas från och med den 1 november 1979. För den händelse fullmakter utfärdas för ombuden före den 1 februari 1980, bör dessa fullmakter utfärdas enligt de nya reglerna. Även ändringen i 9 a § föreslås därför träda i kraft den 1 november 1979.

Bilaga 12:1

Förslag till
Lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrives att punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen[1] skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

9. Ombud för svenska kyrkan sammanträder till allmänt kyrkomöte enligt vad som är särskilt föreskrivet.

Till prästerlig befattning inom svenska kyrkan får ej annan utnämnas än den som bekänner kyrkans lära. Medför annan befattning skyldighet att undervisa i kristendom eller teologisk vetenskap, skall tagas den hänsyn till de sökandes trosåskådning som därav kan påkallas. Befattningshavare, som ej tillhör svenska kyrkan, får icke deltaga i avgörande av mål eller ärende, som angår kyrkans religionsvård eller religionsundervisning, utövning av prästämbetet, befordring eller ämbetsansvar inom kyrkan. När sådant ärende avgöres av regeringen, skall dock hinder som nu sagts icke gälla för annan än föredraganden.

Till ärkebiskop eller biskop utnämner regeringen en av de tre som har föreslagits i den ordning som kyrkolag föreskriver. Om tillsättning av prästerliga tjänster i församlingarna och den rätt som därvid tillkommer regeringen och församlingarna föreskrives i kyrkolag.

Utan hinder av vad denna regeringsform föreskriver om att lag stiftas, ändras eller upphäves av riksdagen skall i fråga om kyrkolag gälla, att sådan lag stiftas, ändras eller upphäves av regeringen gemensamt med riksdagen; dock att därvid erfordras samtycke jämväl av allmänt kyrkomöte. Har av riksdagen antaget förslag angående kyrkolag ej utfärdats som lag före närmast följande lagtima riksmötes början, är förslaget förfallet.

Vad i denna regeringsform föreskrives om primärkommuner skall, med undantag av 1 kap. 6 § första stycket andra punkten, äga motsvarande tillämpning i fråga om kyrkliga kommuner.

Genom denna regeringsform göres ej ändring i vad som hittills har gällt enligt 2 § i den äldre regeringsformen.

Det forna prästeståndets privilegier, förmåner, rättigheter och friheter skall fortfarande gälla, om de ej har ägt oskiljaktigt sammanhang med den ståndet förut tillkommande representationsrätten och således upphört med denna. Ändring eller upphävande av dessa privilegier, förmåner, rättigheter och friheter får ej ske på annat sätt än genom regeringens och riksdagens sammanstämmande beslut och med bifall av allmänt kyrkomöte.

Utan hinder av 8 kap. 2 § kan allmänt kyrkomöte efter bemyndigande i kyrkolag meddela föreskrifter för svenska kyrkan och dess med-

[1] Regeringsformen omtryckt 1976:871.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	lemmar för tiden efter utgången av år 1983.

Denna lag träder i kraft två veckor efter den dag, då lagen enligt uppgift på den utkommit från trycket i Svensk författningssamling.

Bilaga 12:2

Förslag till
Lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrives att punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen[1] skall upphöra att gälla vid utgången av år 1983.

[1] Regeringsformen omtryckt 1976:871.

Bilaga 12:3

Förslag till
Lag om ändring i lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrives att punkt 3 övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
3. Bestämmelserna om medlemskap i svenska kyrkan gäller utan hinder av 2 kap. 2 § i dess nya lydelse.	3. Bestämmelserna om medlemskap i svenska kyrkan gäller *till utgången av år 1983* utan hinder av 2 kap. 2 § i dess nya lydelse. *Den som vid denna tidpunkt tillhör svenska kyrkan skall även därefter anses tillhöra kyrkan och därmed vara bunden av de regler som gäller för dess medlemmar. Oavsett vad dessa regler innehåller om utträde äger dock medlem till och med den 30 juni 1984 göra anmälan om utträde ur kyrkan med verkan från och med den 1 januari 1984. Närmare bestämmelser om sådan anmälan meddelas i lag.*

Denna lag träder i kraft två veckor efter den dag, då lagen enligt uppgift på den utkommit från trycket i Svensk författningssamling.

Bilaga 12:4

Förslag till
Lag om upphävande av det forna prästeståndets privilegier

Härigenom föreskrives att det forna prästeståndets privilegier, förmåner, rättigheter och friheter, i den mån de fortfarande äger bestånd, skall upphöra att gälla vid utgången av år 1983.

Bilaga 12:5

Förslag till
Lag om ändring i kyrkomötesförordningen (1949:174)

Härigenom föreskrives i fråga om kyrkomötesförordningen (1949:174)

dels att i 6, 12, 14 och 17 §§ ordet ''Konungen'' skall bytas ut mot ''regeringen'',

dels att 1 och 4 §§, 7 § 5 mom., 9 a och 11 §§, 13 § 1 mom. och 3 mom. samt 18 § skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i förordningen skall införas två nya paragrafer, 2 a och 14 a §§, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 §
Till allmänt kyrkomöte sammanträda ombud för svenska kyrkan vart *femte* år, å dag och ort som *Konungen* utsätter; *Konungen* dock obetaget att mötet oftare sammankalla.	Till allmänt kyrkomöte sammanträda ombud för svenska kyrkan vart *tredje* år, å dag och ort som *regeringen* utsätter; *regeringen* dock obetaget att mötet oftare sammankalla.
Kyrkomötet tillkommer att upptaga kyrkliga ärenden, som *Konungen* till detsamma överlämnar eller varom fråga av någon dess ledamot väckes, så ock ärenden, som av nästföregående kyrkomöte överlämnats till den i 14 § omförmälda nämnden och vari denna avgivit betänkande. Mötet äger dock ej att, utöver vad i grundlag är medgivet, annat eller mera besluta än underdåniga utlåtanden samt föreställningar och önskningar att hos *Konungen* anmälas.	Kyrkomötet tillkommer att upptaga kyrkliga ärenden, som *regeringen* till detsamma överlämnar eller varom fråga av någon dess ledamot väckes, så ock ärenden, som av nästföregående kyrkomöte överlämnats till den i 14 § omförmälda nämnden och vari denna avgivit betänkande. Mötet äger dock ej att, utöver vad i grundlag är medgivet, annat eller mera besluta än underdåniga utlåtanden samt föreställningar och önskningar att hos *regeringen* anmälas.
	2 a §
	Ledamöter och suppleanter i kyrkomötet väljas för tre tjänstgöringsår räknat från och med den 1 februari året efter det år då allmänna val av kyrkofullmäktige har ägt rum.
	Val till kyrkomötet hålles senast den 15 januari det år då valperioden börjar.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
4 §[1]	
Cheferna för justitie- och *utbildnings*departementen må vid kyrkomöte närvara och deltaga i överläggningarna, men i besluten endast om de äro ombud vid mötet.	Cheferna för justitie- och *kommun*departementen må vid kyrkomöte närvara och deltaga i överläggningar, men i besluten endast om de äro ombud vid mötet.
7 § 5 mom.[2]	
Val av elektorer och delegerade skola ske på samma sätt som val av ledamöter i kyrkoråd.	Val av elektorer och delegerade skola ske på samma sätt som val av ledamöter i kyrkoråd. *Valen förrättas det år då allmänna val av kyrkofullmäktige äga rum. Vid tillämpningen av 3 och 4 mom. avses de nyvalda fullmäktige.*
9 a §[3]	
För valt ombud skall fullmakt utfärdas av domkapitlet. Fullmakten skall innehålla, förutom den valdes namn och hemvist, uppgift *å det kyrkomöte för vilket* han valts och det stift som han företräder samt utvisa, om han är prästerligt ombud eller lekmannaombud. Har någon inträtt såsom ombud i stället för annan, skall detta förhållande jämte skälet därtill angivas i fullmakten.	För valt ombud skall fullmakt utfärdas av domkapitlet. Fullmakten skall innehålla, förutom den valdes namn och hemvist, uppgift *om den tid för vilken* han valts och det stift som han företräder samt utvisa, om han är prästerligt ombud eller lekmannaombud. Har någon inträtt såsom ombud i stället för annan, skall detta förhållande jämte skälet därtill angivas i fullmakten.
Fullmakt upprättas i två exemplar, av vilka det ena tillställes ombudet och det andra ofördröjligen insändes till *utbildnings*departementet.	Fullmakt upprättas i två exemplar, av vilka det ena tillställes ombudet och det andra ofördröjligen insändes till *kommun*departementet.
11 §[4]	
Ordförande vid kyrkomöte är ärkebiskopen. *Varje kyrkomöte väljer* bland sina ledamöter en förste och en andre vice ordförande. Innan val ägt rum, föres ordet vid förfall för ärkebiskopen av den i tjänsten äldste bland de övriga biskoparna.	Ordförande vid kyrkomöte är ärkebiskopen. *Kyrkomötet väljer för den tid som mötet bestämmer* bland sina ledamöter en förste och en andre vice ordförande. Innan val ägt rum, föres ordet vid förfall för ärkebiskopen av den i tjänsten äldste bland de övriga biskoparna.
Ordföranden och två av honom tillkallade självskrivna ombud skola före *kyrkomötets första samman-*	Ordföranden och två av honom tillkallade självskrivna ombud skola före *första sammanträdet under*

[1] Senaste lydelse 1970:753.
[2] Senaste lydelse 1969:135.
[3] Senaste lydelse 1970:753.
[4] Senaste lydelse 1970:753.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
träde granska de valda ombudens fullmakter. För detta ändamål skola de fullmaktsexemplar som inkommit till *utbildnings*departementet tillhandahållas. Vid granskningen föres protokoll, vari anmärkningar mot ombuds behörighet antecknas.	*kyrkomöte* granska de valda ombudens fullmakter. För detta ändamål skola de fullmaktsexemplar som inkommit till *kommun*departementet tillhandahållas. Vid granskningen föres protokoll, vari anmärkningar mot ombuds behörighet antecknas.

På kyrkomötet ankommer att, så snart det kan ske, fatta beslut över de anmärkningar som upptagits i granskningsprotokollet eller som eljest förekomma mot ombuds behörighet. Ombud, vilkens behörighet är i fråga, äger deltaga i överläggning men ej i beslut härom.

13 § 1 mom.

Å varje kyrkomöte skola tillsättas följande ständiga utskott, nämligen:	*Kyrkomötet skall vid början av varje möte inom sig tillsätta* följande ständiga utskott, nämligen:

ett kyrkolagsutskott, bestående av fjorton ledamöter, för behandling av kyrkolagsfrågor samt frågor om ändring i prästerskapets privilegier;

ett expeditionsutskott, bestående av sju ledamöter, för att uppsätta förslag till de skrivelser, som, till följd av mötets beslut, skola från detsamma avlåtas;

ett ekonomiutskott, bestående av sju ledamöter, för beredande av frågor om arvoden till mötets kansli och vaktbetjäning samt om mötets övriga ekonomiska angelägenheter.

Val till kyrkolagsutskottet gäller för tiden till dess kyrkomötet nästa gång sammanträder. Utskottet får i den utsträckning regeringen medgiver sammanträda också under tid då kyrkomötet icke är samlat.

13 § 3 mom.

Mötet äger, när sådant finnes behövligt, tillsätta särskilt utskott för att upptaga viss fråga, som eljest tillhör kyrkolagsutskottets eller beredningsutskottets behandling.

Bestämmelserna i 1 mom. andra stycket äger motsvarande tillämpning på utskott som tillsatts enligt detta moment för att upptaga fråga som eljest tillhör kyrkolagsutskottets behandling.

14 a §

Kyrkomötet äger inom sig för varje valperiod utse en särskild nämnd,

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	bestående av ärkebiskopen och sex valda ledamöter, med uppgift att utreda frågan om svenska kyrkans organisation efter den tidpunkt då enligt riksdagens beslut det på regeringsformen grundade sambandet mellan staten och svenska kyrkan skall upphöra. Jämte ledamöterna utses lika antal suppleanter.
	Beträffande sättet för val av ledamöter och suppleanter i nämnden gäller vad som är stadgat om val till kyrkomötets utskott; dock att vid valet skillnad ej skall göras mellan prästerliga ombud och lekmannaombud.
	Instruktion för nämnden fastställes av kyrkomötet.
	18 §
Arvode till kyrkomötets ledamöter och ledamöterna i utredningsnämnden så ock övriga kostnader för mötet och nämnden skola gäldas av allmänna medel.	Arvode till kyrkomötets ledamöter och ledamöterna i *den i 14 § angivna* utredningsnämnden så ock övriga kostnader för mötet och nämnden skola gäldas av allmänna medel.
	Kostnaden för den i 14 a § angivna särskilda nämndens verksamhet bestrides ur kyrkofonden.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1980. Bestämmelserna i 2 a §, 7 § 5 mom. och 9 a § i sin nya lydelse tillämpas dock för tid från och med den 1 november 1979.

Bilaga 12:6

Förslag till
Lag om ändring i religionsfrihetslagen (1951:680)

Härigenom föreskrives i fråga om religionsfrihetslagen (1951:680)[1]
dels att 6–16 §§ skall upphöra att gälla,
dels att rubrikerna närmast före 1, 6 och 13 §§ skall utgå.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1984.

Anmälan om utträde ur svenska kyrkan enligt punkt 3 övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen[2] skall göras personligen eller enskilt i egenhändigt undertecknad, av två personer bevittnad handling hos den församling där medlemmen var kyrkobokförd den 31 december 1983 eller, i fråga om den som icke var kyrkobokförd här i riket, hos den församling inom riket där han vistas. För den som står under annans vårdnad göres anmälan av vårdnadshavaren. Anmälan för barn som fyllt femton år får göras endast om barnet själv samtyckt till det.

Regeringen får uppdraga åt svensk diplomatisk eller konsulär ämbetsman i främmande stat att mottaga anmälan som avses i föregående stycke. Sådant uppdrag får ej meddelas annan än den som tillhör svenska kyrkan.

[1] Senaste lydelse av 10 § 1970:766, 11 § 1963:509, 15 § 1971:606.
[2] Avser den lydelse som föreslås i bilaga 12:3.

Bilaga 12:7

Förslag till
Lag om ändring i kyrkomötesförordningen (1949:174)

Härigenom föreskrives att 1 § och 13 § 1 mom. kyrkomötesförordningen (1949:174) skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

1 §[1]

Till allmänt kyrkomöte sammanträda ombud för svenska kyrkan vart tredje år, å dag och ort som regeringen utsätter; regeringen dock obetaget att mötet oftare sammankalla.

Kyrkomötet tillkommer att upptaga kyrkliga ärenden, som regeringen till detsamma överlämnar eller varom fråga av någon dess ledamot väckes, så ock ärenden, som av nästföregående kyrkomöte överlämnats till den i 14 § omförmälda nämnden och vari denna avgivit betänkande. Mötet äger dock ej att, utöver vad i grundlag är medgivet, annat eller mera besluta än underdåniga utlåtanden samt föreställningar och önskningar att hos regeringen anmälas.

Utan hinder av andra stycket får kyrkomötet meddela föreskrifter för svenska kyrkan och dess medlemmar för tiden efter utgången av år 1983.

13 § 1 mom.[2]

Kyrkomötet skall vid början av varje möte inom sig tillsätta följande ständiga utskott, nämligen:

ett kyrkolagsutskott, bestående av fjorton ledamöter, för behandling av kyrkolagsfrågor *samt* frågor om ändring i prästerskapets privilegier;

ett kyrkolagsutskott, bestående av fjorton ledamöter, för behandling av kyrkolagsfrågor, frågor om ändring i prästerskapets privilegier *samt förslag som avgivits av den i 14 a § angivna särskilda nämnden;*

ett expeditionsutskott, bestående av sju ledamöter, för att uppsätta förslag till de skrivelser, som, till följd av mötets beslut, skola från detsamma avlåtas;

ett ekonomiutskott, bestående av sju ledamöter, för beredande av frågor om arvoden till mötets kansli och vaktbetjäning samt om mötets övriga ekonomiska angelägenheter.

[1] Som nuvarande lydelse har angetts den lydelse som föreslås i bilaga 12:5.
[2] Som nuvarande lydelse har angetts den lydelse som föreslås i bilaga 12:5.

Val till kyrkolagsutskottet gäller för tiden till dess kyrkomötet nästa gång sammanträder. Utskottet får i den utsträckning regeringen medgiver sammanträda också under tid då kyrkomötet icke är samlat.

Denna lag träder i kraft två veckor efter den dag, då lagen enligt uppgift på den utkommit från trycket i Svensk författningssamling.

KUNGL. BIBL.
7 FEB 1978
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1978

Kronologisk förteckning

1. Stat–kyrka. Ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan. Kn.
2. Stat–kyrka. Bilaga 1. Kyrkans framtida organisation. Kn.
3. Stat–kyrka. Bilaga 2–12. Utredningar i delfrågor. Kn.

Systematisk förteckning

Kommundepartementet

Kyrkoministerns stat–kyrka grupp. 1. Stat–kyrka. Ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan. [1] 2. Stat–kyrka. Bilaga 1. Kyrkans framtida organisation. [2] 3. Stat–kyrka. Bilaga 2–12. Utredningar i delfrågor. [3]

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen

LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-03769-6
ISSN 0375-250X