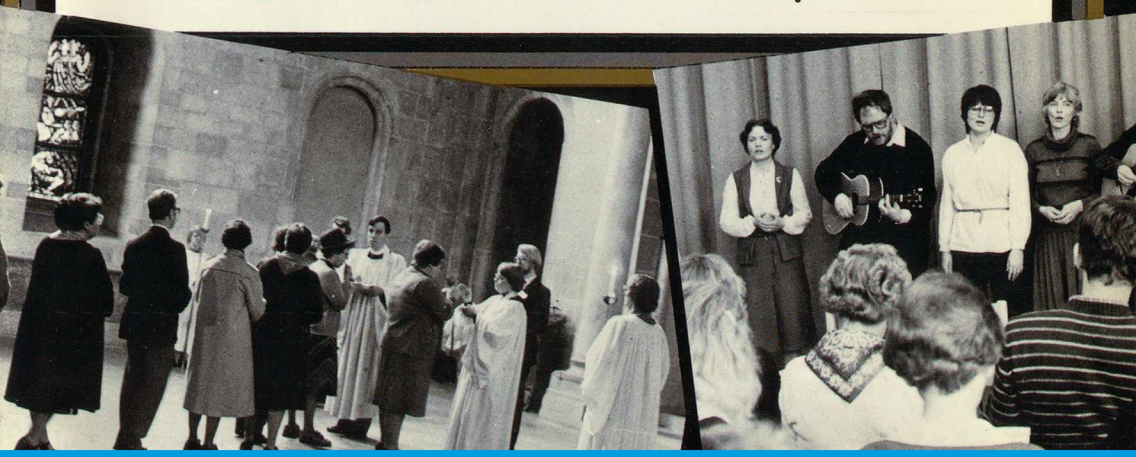
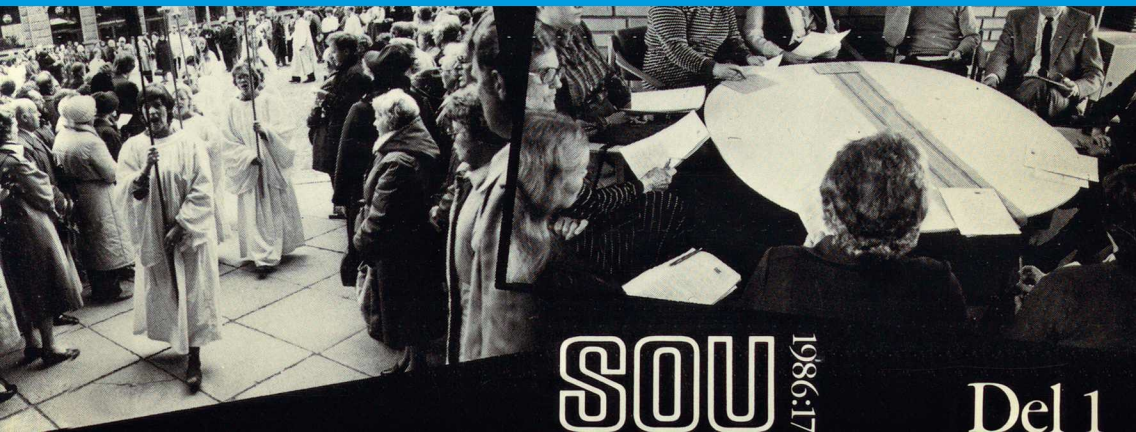
Framtid i samverkan

1982 års kyrkokommittés slutförslag till lokal och regional organisation i svenska kyrkan



Ur KB:s samlingar
Digitaliserad år 2014
KUNGL. BIBLIOTEKET
National Library of Sweden



SOU 1986:17

Del 1

Framtid i samverkan

1982 års kyrkokommittés slutförslag till lokal och regional organisation i svenska kyrkan

SOU 1986:17

Del 1

129

Statens offentliga utredningar
1986:17
Civildepartementet

Framtid i samverkan

Del 1

1982 års kyrkokommittés slutförslag till lokal och regional organisation i svenska kyrkan

Stockholm 1986

Foto omslag Lennart Jonson
Omslag Ad Sum
ISBN 91-38-09312-X
ISSN 0375-250-X
Liber Tryck AB Stockholm 1986 609388

RÄTTELSEBLAD

SOU 1986:17 Framtid i samverkan.

På grund av vissa datatekniska problem i samband med tryckningen har uppstått följande felaktigheter:

Sid 11, under rubriken "Samfällighetsbildning", rad 3,
står församlingar *skall vara* församlings-

Sid 14, under rubriken "Tjänsteorganisation", sista två raderna
står
sen domkapitlets ansvar för anställning av stiftspräster. helhet i avsnitt
skall vara
sen domkapitlets ansvar för anställning av stiftspräster. Tjänsteorganisationen för prästerna beskrivs i sin helhet i avsnitt 9.1.

Sid 23, tredje raden uppifrån har en mening dubblerats, följande utgår:
På tre punkter förelåg reservationer i organisationsutskottet. ~~I den ena reservationen framhölls att biskopen, av både principiella och praktiska skäl, inte bör vara självskriven ordförande i stiftsstyrelsen. Däremot borde~~ I den ena reservationen framhölls att biskopen, av både princi-

Sid 28, 15 rader uppifrån har dubblering skett, följande utgår:
intresserade. Möjlighet till besvär bör finnas kvar ~~ev. hos en särskild besvär bör finnas kvar~~ ev. hos en särskild statlig besvärsnämnd eller hos

Sid 34, 22 rader uppifrån har dubblering skett, följande utgår:
ningen i Stockholms innerstad och däröver inhämtade yttranden. ~~Klara och Jakobs församlingar hden kyrkliga indelningen i Stockholms innerstad och däröver inhämtade yttranden~~ Klara och Jakobs församlingar hade i ärendet kommit

Sid 75, under rubriken "Beslutanderätten i församling", rad 15, står
het torde motsvara 300 medlemmar.ller i dag kan kyrkostämma finnas
skall vara
het torde motsvara 300 medlemmar. Enligt den ordning som gäller i dag kan kyrkostämma finnas

Sid 76, mitt på sidan har dubblering skett, följande stycke utgår:
~~Beslut om att ersätta församlingslivet och leda dess utveckling blir utsett i ett allmänt val och får sitt mandat omprövat vid nästa allmänna val.~~

Sid 95, under rubriken "7.2.1 Behovet av ny stiftsorganisation", andra stycket, skall lydelsen vara:
Att de nuvarande frivilliga stiftsorganisationerna kommit till, utvecklats och har en nästan fullständig anslutning från församlingarnas sida visar på behovet av en stiftssamverkan kring gemensamma församlingsangelägenheter.

Sid 97–98, sista resp de två första raderna, skall följande utgå:
att bedriva sådan verksamhet. ~~En flerpastoratssamfällighet kan sålunda inte bildas friper flera pastorat är det däremot stiftssamfälligheten som har kompetens att bedriva sådan verksamhet~~ En flerpastoratssamfällig-

Sid 98, sista raden skall lydelsen vara:
som avser flera pastorat kan sålunda en flerpastoratssamfällighet bildas.

Sid 103, utgår följande stycke:
~~Eftersom verksamheten styrs genom beslut om budget dels av organisationen inom det område vården gäller, t. ex. sjukvårdens regionala organisation.~~

Sid 111, rad 13 uppifrån skall vara rubrik:
Genomförande av ändringar i församlingsindelningen

Sid 114, rad 23 uppifrån skall ha följande lydelse:
övre gräns för pastoratet. Det finns flera anledningar till detta.
Man kan anta, att ett stort pastorat som i dagsläget befinns väl fungerande ur administrativ och ekonomisk synvinkel...

Sid 153, rad 17 nerifrån skall ha följande lydelse:
löner till aspiranttjänster (pastorsadjunkter) (ca 12 milj.kr.) kan i

Sid 155, 6 rader uppifrån, skall följande stycke utgå:
ren framkommit något som föranleder ändring av vårt förslag. ~~Vad gäller storlek på belopp för den årliga bidragsramen vid behandlingen av rapporten i kyrkomötet eller i underhandsremissvaren framkommit något som föranleder ändring av vårt förslag.~~ Vad gäller storlek på

Sid 162, rad 13 uppifrån skall ha följande lydelse:
ning.
Som förut har sagts är stiftsnämnden och boställsnämnderna regionala statliga förvaltningsmyndigheter för frågor om förvaltning av kyrklig jord m.m.

Samma sida under rubriken 11.2 Redovisning av vårt förslag, fjärde raden, skall lydelsen vara:
departementet och väntas resultera i förslag till 1986 års kyrkomöte och riks-

Sid 163, 7 rader nerifrån skall lydelsen vara:
gen på ett sådant sätt att nämndens verksamhet förhindras.
Som har redovisats tidigare (avsnitt 11.1) finns det i dag inte någon stiftsnämnd i Stockholms stift.

Sid 164, under rubriken "11.2.2 Ändrad förvaltning av församlingskyrkans fastighet", rad 15, skall lydelsen vara' :
ekonomiskt betungande kostnader och därmed åstadkommer man också en ekonomisk utjämning mellan församlingarna inom ett pastorat. Vidare öppnas möjligheter till ett mer rationellt utnyttjande av tillgängliga resurser.

Sid 166, rad 18 nerifrån, skall lydelsen vara:
förenade med förvaltningen, saknas i dag.
Vad gäller jordbruksfastigheter vet man att en avkastning beräknad på de gamla taxeringsvärdena inte alltid uppgår till de två procent som tas ut i särskild kyrkoavgift.

Sid 172, rad 6 uppifrån skall lydelsen vara:
folkbokföringen huvudsakligen är av fiskal natur.
För att tillsynsuppgiften flyttas till länsstyrelserna talar att dessa i dag handlägger vissa ärenden inom folkbokföringsområdet och inom andra områden som har anknytning till pastorsämbetenas verksamhet.

Sid 192, rad 10, avsnittshänvisning skall vara (se avsnitt 15.4).

Sid 195, under rubriken "15.8 Folkbokföringsfrågor", sista raden skall lydelsen vara:
finns i Del 2, avsnitt 1.12–16.

Till statsrådet och chefen för civildepartementet

Genom beslut den 9 december 1982 bemyndigade regeringen chefen för civildepartementet, Bo Holmberg, att tillkalla en kommitté för en översyn av svenska kyrkans struktur på lokalplanet, m.m. Då i utredningsuppdraget även ingick att överta kyrkofondsutredningens (Kn 1980:05) och prästtjänstkommitténs (Kn 1982:01) uppdrag lämnades i nämnda beslut även bemyndigande att återkalla uppdragen för dessa båda utredningar.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades den 20 december 1982 som ordförande Sören Ekström (s), numera statssekreterare i civildepartementet, och som ledamöter riksdagsledamöterna Georg Andersson (s), Karl Boo (c), Wivi-Anne Cederqvist (s) samt direktör Urban Gibson (fp), överförmyndare Lars Rydje (s) och konsulent Göran Åstrand (m).

Till sakkunniga förordnades biskop Per-Olov Ahrén, departementsråden Rune Bergsten, Göran Göransson och Ingvar Hjelmqvist, generalsekreterare Sture Johansson samt bitr. kammarsekreterare Tom Thyblad. Till expert förordnades utbildningssekreterare Gunnar Edqvist, numera biskop Karl-Gunnar Grape, kontraktsprost Sven Lenhoff, kammarråd Carl-Einar Nordling, studierektor Gudrun Persson, komminister Anne Stridh och avdelningschef Göte Wallin.

Till kommitténs huvudsekreterare förordnades rektor KG Hammar.

Kommittén antog namnet 1982 års kyrkokommitté.

Kommittén fick genom tilläggsdirektiv (dir. 1984:11) den 1 mars 1984 i uppdrag att arbeta ut förslag om den framtida användningen av kompensationsbelopp med anledning av att den kommunala beskattningen av juridiska personer avskaffades.

F.d. landshövding Sven af Geijerstam förordnades till sakkunnig den 10 maj 1985.

Till experter förordnades den 22 april 1983 kammarråd Gösta Nyquist (t.o.m. 1985-09-30), den 10 maj 1985 departementssekreterare Anne-Cerise Nilsson, den 1 september 1985 revisionssekreterare Lotty Nordling och den 24 oktober 1985 förhandlingsdirektör Sven-Erik Wallin.

Kommittén avgav i oktober 1983 betänkandet (SOU 1983:55) Församlingen i framtiden — ett diskussionsbetänkande om svenska kyrkans lokala organisation från 1982 års kyrkokommitté. Vidare sammanfattade kommittén i augusti 1984 remissvaren på detta i betänkande (SOU 1984:75) Församlingarna om framtiden. Under januari 1985 avgav kommittén lägesrapporten (SOU 1985:1) Församlingar i samverkan.

Vidare har kommittén avgett tre skrivelser till regeringen en den 6 maj 1985 om Stockholms cityförsamlingar, en den 26 juni 1985 om folkbokföringens framtida huvudmannaskap och en den 20 december 1985 om tystnadsplikt inom församlingsarbete. Slutligen har kommittén avgett två skrivelser till svenska kyrkans centralstyrelse den ena den 7 maj 1985 om kontraktet som samarbetsenhet och arbetsledaransvaret i pastoratet samt den andra den 6 februari 1986 om lokal ekumenisk samverkan.

Kommittén får härmed överlämna sitt slutbetänkande Framtid i samverkan, 1982 års kyrkokommittés slutförslag till lokal och regional organisation i svenska kyrkan. Uppdraget är härmed slutfört.

I tidigare betänkanden har vi vinnlagt oss om korta och mycket lättillgängliga texter. I detta betänkande har vi i vissa delar fått göra avkall på denna strävan. I motsats till tidigare betänkanden är detta avsett att användas som underlag för propositionsarbete och riksdagsbeslut. Dess karaktär av förarbete kräver utförliga motiveringar också i enskildheter.

Inga reservationer föreligger mot de framlagda förslagen. Däremot har särskilda yttranden avgetts av ledamöterna Karl Boo och Urban Gibson samt den sakkunnige Sven af Geijerstam.

Stockholm i mars 1986

Sören Ekström

Georg Andersson *Karl Boo*

Wivi-Anne Cederqvist *Urban Gibson*

Lars Rydje *Göran Åstrand*

/ KG Hammar

/ Lotty Nordling

/ Tom Thyblad

Innehåll

Sammanfattning 9

I **Kommitténs arbete** 19

1 *Inledning* 19
1.1 Det hittills bedrivna arbetet 19
1.2 Lägesrapporten och 1985 års kyrkomöte 20
1.3 Reaktioner i övrigt på lägesrapporten 23
1.4 Musiken i svenska kyrkan — framtida organisation och utbildning 28

2. *Skrivelser avgivna efter 1985 års kyrkomöte* 31
2.1 Tystnadsplikt inom församlingsarbete 31
2.2 Stockholms cityförsamlingar 33
2.3 Folkbokföringens framtida huvudmannaskap 34
2.4 Kontraktet som samarbetsenhet och arbetsledaransvaret i pastoratet 36
2.5 Lokal ekumenisk samverkan 37

3 *Begravningskostnader för enskilda* 39

4 *Kyrkokommunala tjänster inom församlingsvården* 43

II **Kommitténs förslag** 53

5 *Grundläggande principer* 53

6 *Den lokala organisationen* 61
6.1 Församling och pastoratssamfällighet 61
6.1.1 Bakgrund 61
6.1.2 Redovisning av vårt förslag 62
6.2 Samfällighetsbildning 69
6.2.1 Bakgrund 69
6.2.2 Redovisning av vårt förslag 71
6.3 Församlings- och samfällighetsorganisation 74
6.3.1 Bakgrund 74
6.3.2 Redovisning av vårt förslag 74

6.4 Kyrkoherdens ställning i kyrkorådet ... 78
6.4.1 Bakgrund ... 78
6.4.2 Vårt förslag i lägesrapporten Församlingar i samverkan ... 82
6.4.3 Redovisning av vårt slutliga förslag ... 83

7 *Den regionala organisationen* ... 85
7.1 Bakgrund ... 85
7.2 Redovisning av vårt förslag ... 95
7.2.1 Behovet av en ny stiftsorganisation ... 95
7.2.2 Stiftssamfällighet ... 97
7.2.3 Domkapitel ... 103
7.2.4 Stiftskansli ... 105

8 *Den lokala indelningen* ... 107
8.1 Församlingsindelning ... 107
8.1.1 Bakgrund ... 107
8.1.2 Redovisning av vårt förslag ... 108
8.2 Pastoratsindelning ... 111
8.2.1 Bakgrund ... 111
8.2.2 Redovisning av vårt förslag ... 112

9 *Prästtjänster* ... 117
9.1 Tjänsteorganisationen ... 117
9. 1.1 Bakgrund ... 117
9.1.2 Redovisning av vårt förslag ... 118
9.2 Prästtjänsternas fördelning ... 123
9.2.1 Bakgrund ... 123
9.2.2 Redovisning av vårt förslag ... 126
9.3 Prästtillsättning ... 131
9.3.1 Bakgrund ... 131
9.3.2 Redovisning av vårt förslag ... 134
9.4 Prästtjänster i icke-territoriella pastorat ... 144

10 *Kyrkofonden och den ekonomiska utjämningen mellan kyrkokommunerna* ... 145
10.1 Bakgrund ... 145
10.1.1 Kyrkofondens nuvarande utgifter och inkomster . 145
10.1.2 Vårt förslag i lägesrapporten Församlingar i samverkan ... 148
10.2 Redovisning av vårt förslag ... 149
10.2.1 Allmänna överväganden ... 149
10.2.2 Det allmänna utjämningsbidraget ... 150
10.2.3 Det särskilda utjämningsbidraget ... 152
10.2.4 Extra utjämningsbidrag ... 152
10.2.5 Stiftsbidrag – strukturbidrag ... 153
10.2.6 Bidrag till visst underhåll av kyrkobyggnader m.m. ... 154

10.2.7 De kyrkliga kommunernas försäkringskostnader . 156
10.2.8 Den allmänna kyrkoavgiften 157
10.2.9 Den särskilda kyrkoavgiften 157
10.2.10 Statsbidrag till kyrkofonden 159
10.2.11 Kyrkofondens utgifter och inkomster enligt vårt förslag 159

11 *Egendomsförvaltning* 161
11.1 Bakgrund 161
11.2 Redovisning av vårt förslag 162
11.2.1 Egendomsnämnder 163
11.2.2 Ändrad förvaltning av församlingskyrkas fastighet 164
11.2.3 Omplacering i vissa fall från jord till andra förmögenhetstillgångar 164
11.2.4 Decentralisering m.m 165
11.2.5 Behovet av en översyn av svenska kyrkans förmögenhetsförvaltning 166

12 *Folkbokföring m.m.* 169
12.1 Inledning 169
12.2 Folkbokföringens nuvarande organisation 169
12.3 Redovisning av vårt förslag 171
12.3.1 Tillsynen över pastorsämbetenas befattning med folkbokföringen 171
12.3.2 Administrativa beslut 172
12.3.3 Besvärsärenden 173
12.3.4 Folkbokföringens lokala organisation 175

13 *Ekumenisk samverkan* 179
13.1 Lokal samverkan 179
13.2 Regional samverkan 180

14 *Ekonomiska konsekvenser* 183
14.1 Allmänt 183
14.2 Församlingar och pastorat 183
14.3 Stiftsplanet 183
14.4 Kyrkofonden 185
14.5 Vissa övergångskostnader 189

15 *Den lagtekniska lösningen* 191
15.1 Inledning 191
15.2 Den lokala organisationen 191
15.3 Den regionala organisationen 192
15.4 Den lokala indelningen 193
15.5 Prästtjänster 194
15.6 Ekonomisk utjämning m.m. 194
15.7 Egendomsförvaltning 195
15.8 Folkbokföringsfrågor 195

16 *Genomförande* ... 197
16. 1 De grundläggande besluten ... 197
16.2 Församlingar och kyrkliga samfälligheter ... 198
16.2.1 Ansvarsfördelningen ... 198
16.2.2 Kyrkliga samfälligheter ... 201
16.3 Den nya stiftsorganisationen ... 202
16.3.1 Stiftssamfälligheternas organisation och verksamhet år 1989 ... 202
16.3.2 Förberedelsearbete i varje stift ... 204
16.4 Personalfrågor ... 205
16.4.1 Den nuvarande personalen hos domkapitlen och stiftsnämnderna ... 205
16.4.2 De nuvarande prästtjänsterna i pastoraten ... 206
16.4.3 Vissa andra prästtjänster ... 207
16.5 Sammanfattande tidsplan ... 207

Särskilda yttranden ... 211

Bilaga 1 Till kommittén överlämnade ärenden m.m. ... 217
Bilaga 2 Stiftskansli ... 221
Författningsförslag och specialmotivering, se del II

Sammanfattning

Allmänt

1982 års kyrkokommitté tillsattes av regeringen i december 1982 för att utreda frågan om svenska kyrkans lokala struktur. Till kommittén fördes dessutom de uppgifter som tidigare legat på prästtjänstkommittén och kyrkofondsutredningen.

Genom diskussionsbetänkandet (SOU 1983:55) Församlingen i framtiden gav kommittén församlingar och andra kyrkliga organ tillfälle att ge synpunkter på de frågor kommittén hade att arbeta med. Ett mycket omfattande remissmaterial kom härigenom kommittén tillhanda, och detta presenterades i remissammanställningen (SOU 1984:75) Församlingarna om framtiden. På grundval av detta material och andra synpunkter som kommit in till kommittén under det fortsatta arbetets gång avgav kommittén i början av år 1985 en lägesrapport (SOU 1985:1) Församlingar i samverkan. I denna rapport presenterades en rad förslag till reformer rörande svenska kyrkans lokala och regionala organisation samt den prästerliga tjänsteorganisationen. Regeringen överlämnade rapporten till 1985 års kyrkomöte för yttrande. Kyrkomötets ställningstagande till huvudlinjerna i rapporten var positivt. I vissa enskilda delar anfördes avvikande mening. Förutom kyrkomötets yttrande har också synpunkter från en rad organisationer och kyrkliga organ tillställts kommittén inför det avslutande arbetet. I föreliggande betänkande presenterar kyrkokommittén sitt slutförslag till lokal och regional organisation för svenska kyrkan.

I rapporten Församlingar i samverkan berördes en rad frågeställningar som inte finns med i slutförslaget. Istället har kyrkokommittén i en rad skrivelser gett sin mening tillkänna i dessa frågor. I skrivelse till regeringen (justitiedepartementet) har kommittén föreslagit, att ett lagstadgat sekretesskydd införs inom församlingsvårdande verksamhet inom svenska kyrkan. Beträffande Stockholms cityförsamlingar har kommittén i skrivelse till regeringen (civildepartementet) föreslagit, att regeringen uppdrar åt kammarkollegiet att utarbeta förslag till sammanläggning av Storkyrkoförsamlingen med Klara och Jakobs församlingar till en Stockholms domkyrkoförsamling. Vidare har kommittén i skrivelse till regeringen (finansdepartementet) hemställt, att folkbokföringens framtida organisation klargörs, då den nuvarande oklarheten skapar en rad problem för de kyrkliga organ som har att svara för folkbokföringen.

Slutligen har kommittén i skrivelser till svenska kyrkans centralstyrelse anmält att tre av de frågeställningar som behandlades i Församlingar i samverkan inte kommer att vidare behandlas av kommittén. Det gäller frågorna om kontraktet som samarbetsenhet, arbetsledningen i pastoratet samt lokal ekumenisk samverkan. Samtliga frågor har en klart inomkyrklig karaktär, varför ett fortsatt utredningsarbete enligt kommitténs mening bör ankomma på kyrkliga organ.

Beträffande begravningskostnader för enskilda föreslår kommittén, att det av kommittén inledda arbetet fullföljs i särskild ordning. Ännu en frågeställning har behandlats under utredningsarbetet och i de av kommittén tidigare avgivna betänkandena. Det gäller de kyrkokommunala tjänsternas plats inom församlingsvården. Kommittén har beslutat att inte lägga något förslag beträffande dessa. Detta motiveras med att kommittén som statlig utredning inte bör lägga fram förslag till reglering av kyrkokommunala tjänster, utan att en eventuell precisering på detta område bör ske med inomkyrkliga metoder. Därtill kommer att dessa frågor har ett nära samband med den teologiska frågan om förståelsen av kyrkans ämbete. Kommittén har istället genom rikhaltiga referat av den inomkyrkliga utvecklingen beträffande synen på tjänster i allmänhet och kyrkokommunala tjänster i synnerhet velat visa på tendenser och möjliga vägar i framtiden.

Grundläggande principer

De grundläggande principer efter vilka kommittén har arbetat lades fast i Församlingar i samverkan. Dessa principer utgör en tolkning av de olika remissinstansernas grundläggande värderingar med avseende på diskussionsbetänkandet Församlingen i framtiden och det material som där redovisades. Teologiskt handlar principerna om att församlingens centrum finns i gudstjänsten och det församlingsliv i övrigt som är präglat av Ordets förkunnelse och sakramentens förvaltning. Man kan inte tänka sig en församling utan gudstjänst och gudstjänstgemenskap. Denna teologiska princip får kyrkoorganisatoriska konsekvenser, vilka kommittén tolkat så, att förslaget måste dels slå vakt om församlingens självständighet, dels betona behovet av samverkan mellan församlingar för att möjliggöra församlingens centrala uppgifter. Församlingens självständighet leder också till ett betonande av det lokala ansvaret och en därav föranledd frivillighet i val av samverkansformer.

Allmänpolitiskt innebär förslagen en långtgående decentralisering, medan de kyrkopolitiskt präglas av en strävan att ge svenska kyrkan en större inomkyrklig frihet att själv besluta om resursanvändning och resursfördelning.

De grundläggande principerna finns redovisade i kapitel 5.

Den lokala organisationen

Församling och pastoratssamfällighet

I syfte att avlasta församlingen ansvaret för tunga ekonomiska uppgifter föreslår kommittén, att församlingar i ett flerförsamlingspastorat skall

utgöra en pastoratssamfällighet för en rad sådana ekonomiska angelägenheter. Det gäller församlingskyrkans yttre underhåll samt anskaffande av församlingskyrka. Andra lokaler som används för församlingsverksamhet vad gäller det yttre underhållet samt övriga byggnader i sin helhet förs också till pastoratssamfällighetens kompetens. Gemensamma begravningsplatsers underhåll samt nyinvesteringar på kyrkogårdar och begravningsplatser, liksom det ekonomiska ansvaret för personal och personaladministration, blir enligt förslaget angelägenheter som skall skötas lägst på pastoratsnivå.

På församlingen själv i flerförsamlingspastoratet faller ansvaret för gudstjänstliv och undervisning, diakoni och evangelisation. Därtill kommer församlingskyrkans och övriga församlingslokalers inre underhåll samt församlingskyrkogårdarnas underhåll.

Till grund för förslaget om en uppdelning av församlingsangelägenheterna på en församlingsnivå och en pastoratsnivå ligger principen att församlingen har ansvaret för församlingsverksamheten och allt som har ett direkt samband med denna verksamhet. De angelägenheter som har ett indirekt samband med församlingsverksamheten och som kan ses som stödfunktioner åt denna, blir däremot angelägenheter för pastoratssamfälligheten.

För församlingar i ett enförsamlingspastorat föreslås ingen ändring.

Förslaget angående kompetensfördelningen återfinns i sin helhet i avsnitt 6.1.

Samfällighetsbildning

Kommittén föreslår delvis nya regler för samfällighetsbildning. Inom ett flerförsamlingspastorat kan församlingarna besluta om en utvidgning av pastoratssamfälligheten så att de omfattar samtliga församlingar och pastoratsangelägenheter. All utdebitering sker då på pastoratsplanet. Samfällighetsformen benämns utvidgad pastoratssamfällighet. Några partiella samfällighetsformer inom pastoratet blir inte längre möjliga.

Församlingarna inom flera pastorat kan också enligt förslaget bilda samfälligheter. Om samfälligheten handhar en eller några församlings- eller pastoratsangelägenheter benämns den flerpastoratssamfällighet. Om samfälligheten handhar samtliga ekonomiska angelägenheter i församlingarna och pastoraten benämns den utvidgad flerpastoratssamfällighet.

Beslut om att en samfällighet mellan flera pastorat skall bildas fattas av den nedan nämnda stiftsstyrelsen efter hörande av berörda församlingar och pastorat.

Förslaget beträffande samfällighetsbildningar återfinns i avsnitt 6.2.

Församlings- och samfällighetsorganisation

Beträffande organisationen på lokalplanet föreslår kommittén att dagens ordning i stort sett skall fortfara att gälla. Varje församling skall ha ett kyrkoråd. Vidare föreslås, att möjligheten att ha kyrkostämma som beslutande organ begränsas till de allra minsta församlingarna med 250

röstberättigade kyrkomedlemmar eller därunder. Slutligen föreslås, att en församling som ingår i en utvidgad pastoratssamfällighet eller utvidgad flerpastoratssamfällighet skall kunna ersätta kyrkofullmäktige med ett direktvalt kyrkoråd.

Förslagen i sin helhet återfinns i avsnitt 6.3.

Kyrkoherdens ställning i kyrkorådet

Kommittén föreslår, att kyrkoherden även i fortsättningen skall vara självskriven ledamot i kyrkorådet. Därmed frångår kommittén sitt tidigare förslag redovisat i Församlingar i samverkan. Däremot föreslås, att kyrkoherdes valbarhet till kyrkofullmäktige i församling samt till församlingsdelegerade eller kyrkofullmäktige i pastoratet skall upphöra. Motiveringen är att den som är självskriven ledamot i en styrelse inte samtidigt bör vara valbar till den fullmäktigeförsamling som utser de övriga ledamöterna i samma styrelse. Möjligheten för en gruppering i fullmäktige att genom kyrkoherdes självskrivenhet får en dubbel representation i styrelsen försvinner därmed.

Diskussionen kring och motiveringen för förslagen återfinns i avsnitt 6.4.

Den regionala organisationen

Stiftssamfällighet

Kommittén föreslår, att församlingarna i ett stift obligatoriskt skall utgöra en kyrklig samfällighet med kompetens att svara för ett antal gemensamma församlingsangelägenheter. Dessa är främjandet av församlingslivets utveckling i stiftet, församlingsarbete bland finskspråkiga och samer, andlig vård vid sjukhus, kriminalvårdsanstalter och militära förband, begravningsangelägenheterna för icke-kristna trosbekännare samt personal inom stiftssamfälligheten. Församlingsverksamhet bland finskspråkiga och samer samt andlig vård vid sjukhus m.m. kan också förekomma inom pastoraten, varför stiftssamfällighetens kompetens på dessa områden preciseras till att avse verksamhet som omfattar hela stiftet eller flera pastorat inom stiftet.

Stiftssamfälligheten kan dessutom besluta att utvidga sin verksamhet till att omfatta andra ekonomiska angelägenheter som är gemensamma för församlingarna inom stiftet, t.ex. de verksamheter som i dag ryms inom stiftstingens arbetsområde. Då benämns den utvidgad stiftssamfällighet.

Stiftssamfällighetens beslutande organ är stiftsfullmäktige, som väljs indirekt med kontrakten som valkretsar och församlingarna som valdistrikt.

Stiftssamfälligheten utser stiftsstyrelse och övriga nämnder. Stiftsstyrelsen skall bestå av minst åtta valda ledamöter med biskopen som självskriven ledamot och ordförande. Stiftsstyrelsen blir sålunda en kyrkokommunal förvaltningsmyndighet på stiftsplanet med uppgift att vara beredande och verkställande organ för stiftssamfälligheten. Samti-

digt föreslår kommittén, att vissa statliga förvaltningsuppgifter förs över till stiftsstyrelsen. Dessa är samfällighetsbildning, pastoratsreglering, den prästerliga tjänsteorganisationen samt vissa frågor som hör samman med utjämningssystemet.

Behovet av en ny stiftsorganisation behandlas i avsnitt 7.2.1, medan förslaget om stiftssamfälligheterna redovisas i avsnitt 7.2.2.

Domkapitel

Den s.k. dubbla ansvarslinjen i svenska kyrkan, innebärande en kombination av folkligt förankrad självstyrelse och prästerlig ämbetsförvaltning, motiverar kommitténs förslag, att domkapitlen skall finnas kvar men med reducerade uppgifter. Dessa koncentreras till att gälla svenska kyrkans lära samt den prästerliga ämbetsförvaltningen.

Domkapitlet skall enligt förslaget bestå, som i dag, av biskop (ordförande), domprost (vice ordförande) och en prästledamot, vald av stiftets präster. Dessutom föreslås att i domkapitlet skall finnas tre lekmannaledamöter, som utses av stiftsfullmäktiige.

Förslaget om domkapitlet återfinns i avsnitt 7.2.3.

Stiftskansli

Kommitténs förslag till ny regional organisation skapar förutsättningar för ett integrerat stiftskansli, som kan betjäna såväl domkapitel som stiftsstyrelse och den nedan föreslagna egendomsnämnden. Härigenom bör stiftsorganen bli tillförsäkrade en avsevärd kompetens samtidigt som en samordning av dagens splittrade kansliresurser bör kunna leda till ett rationellt utnyttjande av personal och andra resurser.

Synpunkterna på stiftskansliet finns dels i avsnitt 7.2.4, dels i bilaga 2 till betänkandet (KG Hammar/Torgny Werger).

Den lokala indelningen

Församlingsindelningen

Kommittén redovisar en rad argument som talar för att stora församlingar delas. Nya församlingsbildningar bör normalt tillgå så, att fungerande distrikt inom stora församlingar avgränsas till självständiga församlingar med legala kyrkoråd. Beträffande församlingsstorlek redovisas siffror som visar ett maximalt resursutnyttjande vid ca 5 000 — 6 000 invånare, medan en drastisk försämring inträder vid 18 000 — 20 000. Någon motsvarande nedre gräns för små församlingar anser sig kommittén inte kunna redovisa. Någon lagreglering av församlingsstorleken föreslås inte.

Beslut om ändringar i församlingsindelningen skall i fortsättningen fattas av kammarkollegiet, som sålunda övertar regeringens beslutsrätt i dessa frågor.

Frågan om församlingsindelning och församlingsstorlek behandlas i avsnitt 8.1.

Pastoratsindelningen

Kommittén föreslår, att det skall bli stiftsstyrelsens uppgift att se till att pastoratsindelningen är ändamålsenlig och att besluta om ändringar i indelningen. Detta innebär att stiftsstyrelsen övertar regeringens beslutanderätt. Med en ändamålsenlig pastoratsindelning avser kommittén en sådan storlek och organisation av pastoraten, att dessa förmår bära de ökade ekonomiska bördor den ändrade kompetensfördelningen medför. Denna uppgift betraktar kommittén som mera långsiktig. Det finns dock i kommitténs förslag en minimigräns för pastoratsstorlek vid 2 000 kyrkomedlemmar. Om ej särskilda omständigheter kan åberopas, skall alltså alla pastorat som underskrider 2 000 kyrkomedlemmar regleras. Detsamma gäller pastorat som skär kommungräns. Denna uppgift betraktar kommittén som stiftsstyrelsens omedelbara uppgift.

Stiftstyrelsen har ansvaret för pastoratsindelningen. Samtidigt föreslår kommittén, att det fortlöpande arbetet med strukturfrågorna inom ett stift utförs inom ett av stiftstyrelsen tillsatt utskott, som kan bli ett stiftets organ för rådgivning och information, initiativ och utarbetande av förslag till strukturförändringar.

Förslaget rörande ändringar i pastoratsindelningen återfinns i sin helhet i avsnitt 8.2.

Prästtjänster

Tjänsteorganisation

Den prästerliga tjänsteorganisationen skall enligt kommitténs förslag bestå av två likvärdiga och parallella delar, organisationen för pastoratspräster och organisationen för stiftspräster. Pastoratspräster är kyrkoherde och komminister. Nuvarande tjänstebenämning kyrkoadjunkt föreslås utgå. Stiftspräster är stiftsadjunkter och kontraktsadjunkter med uppgifter inom stiftssamfällighetens ansvarsområde. Stiftsadjunkterna har stiftsövergripande uppgifter och kontraktsadjunkterna fullgör uppgifter inom en del av stiftet. Dessutom kan kontraktsadjunkterna på samma sätt som pastoratsadjunkter idag fungera som tillfällig församlingsprästerlig förstärkning inom ett kontrakt.

Varje stift inrättar särskilda aspiranttjänster för de nyprästvigda. Sådan tjänst innebär ett tolvmånadersförordnande. Domkapitlet, som har ansvaret för rekrytering och anställning av nya präster, blir aspiranternas — pastorsadjunkternas — arbetsgivare. I övrigt övertar stiftsstyrelsen domkapitlets ansvar för anställning av stiftspräster. helhet i avsnitt 9.1.

Prästtjänsternas fördelning

Kommittén konstaterar, att den nuvarande statliga regleringens främsta syfte är att åstadkomma en rättvis fördelning av förekommande prästtjänster. Därmed blir regleringen med kommitténs synsätt en inomkyrklig fråga om rättvis och målrelaterad resursanvändning och fördelning

mellan de olika stiften av befintliga präster. Regeringens befattning med prästtjänsterna bör därför upphöra. För fördelningen inom ett stift blir stiftsstyrelsen ansvarig genom att den får besluta om inrättande respektive indragning av prästtjänster inom pastoraten. På motsvarande sätt blir svenska kyrkans centralstyrelse ansvarig för fördelningen mellan stiften genom att den får besluta om inrättande respektive indragning av tjänster inom stiftssamfälligheterna.

Den föreslagna ordningen innebär, att det inte längre kommer att finnas något tak för antalet präster i svenska kyrkan. Antalet inrättade prästtjänster måste av fördelningsskäl endast marginelt överstiga antalet präster. Detta betyder, att det totala antalet präster i framtiden blir beroende av tillgången på präster, och möjligheten att få dessa präster fördelade mellan stiften så rättvist som möjligt samt av kyrkokommunernas, pastoratens och stiftssamfälligheternas villighet att betala för sina prästtjänster.

Enligt förslaget skall den faktiska situationen vid reformens genomförande tjäna som utgångspunkt vid bestämmandet av tjänsteorganisationen i pastoraten och stiften.

Fördelningen av prästtjänster behandlas i avsnitt 9.2.

Prästtillsättning

De nuvarande prästvalen avskaffas enligt kommitténs förslag. I fråga om kyrkoherdetjänsterna tillsätter kyrkorådet två gånger av tre, alltså vid de tillfällen där menighetsval idag sker om det finns flera präster på förslaget. I ett flerförsamlingspastorat sker tillsättningen av ett av församlingskyrkoråden i pastoratet gemensamt utsett organ, en tillsättningsnämnd. Den tredje gången en kyrkoherdetjänst skall tillsättas, utser domkapitlet innehavare av tjänsten efter yttrande från församlingskyrkoråden i pastoratet. En komministertjänst tillsätts alltid genom kyrkoråd eller tillsättningsnämnd.

Domprosttjänsterna utses även i fortsättningen av regeringen, efter yttranden från kyrkoråden och domkapitlet. Möjligheten att söka en domprosttjänst utanför förslaget direkt hos regeringen försvinner.

Tjänster som stiftsadjunkt och kontraktsadjunkt tillsätts av stiftsstyrelsen efter yttrande från domkapitlet.

Förslaget beträffande prästtillsättning presenteras i sin helhet i avsnitt 9.3.

Ekonomisk utjämning mellan kyrkokommuner

Det nuvarande skatteutjämningssystemet har stor betydelse för kyrkokommuner med svag skattekraft. Kommittén föreslår därför, att det nuvarande systemets grundpelare, den allmänna kyrkoavgiften och det allmänna utjämningsbidraget, skall bestå. En anpassning till ett reviderat system för skatteutjämningen mellan borgerliga kommuner har dock inneburit, att skattekraftsgarantin sänks med i allmänhet en procentenhet.

Det särskilda utjämningsbidraget i nuvarande utjämningssystem föreslås bli avskaffat. Istället skall stiftsstyrelserna fördela ett s.k. strukturbidrag till kyrkokommuner med särskilda behov.

Även det extra utjämningsbidraget kommer att bestå. Kommittén pekar på att det kan komma till användning i ökad utsträckning för att bl a i övergångsskedet åstadkomma en förstärkning av den utjämning som själva utjämningssystemet medför.

Enligt kommitténs förslag kommer vidare ett s.k.stiftsbidrag att utgå från kyrkofonden till stiftssamfälligheterna. Bidraget svarar i huvudsak mot kyrkofondens nuvarande kostnader för stifts- och kontraktsadjunkter samt domkapitlens och stiftnämndernas förvaltning m.m. Nya komponenter i utjämningssystemet blir dessutom kyrkokommunernas försäkringskostnader samt vissa kostnader för underhåll av kyrkobyggnader. Förslagen beträffande utjämningssystemet presenteras i sin helhet i kapitel 10.

Egendomsförvaltning

Kommitténs förslag till ny stiftsorganisation har påverkat också den del av stiftsorganisationen som svarar för egendomsförvaltning, de statliga stiftsnämnderna. Kommittén föreslår att dessa omvandlas till specialreglerade kyrkokommunala nämnder inom stiftsorganisationen med samma uppgifter som de nuvarande stiftsnämnderna. Uppgifterna regleras utanför den kyrkokommunala lagstiftningen. Nämnderna får ett självständigt ansvar, och den övriga stiftsorganisationen saknar möjlighet att ingripa i nämndens enskilda förvaltning. Egendomsnämnderna, som kommittén föreslår att de specialreglerade nämnderna skall benämnas, utses dock av stiftsfullmäktige. Stiftsfullmäktige kan i samband med valen av ledamöter i egendomsnämnden samt vid redovisningen av nämndens verksamhet diskutera den allmänna inriktningen på stiftets egendomsförvaltning.

Förslaget beträffande egendomsnämnderna och andra detaljförslag som rör egendomsförvaltningen återfinns i kapitel 11.

Folkbokföring m.m.

Det har inte legat inom ramen för kommitténs uppdrag att utreda och lägga fram förslag beträffande folkbokföringens organisation. Förslaget till en ny stiftsorganisation leder emellertid till att domkapitlets befattning med en rad folkbokföringsärenden bör upphöra. Det gäller frågor som rör tillsyn, olika administrativa beslut samt besvärsärenden. Dessutom föreslår kommittén som ett led i sin översyn av den lokala kyrkliga strukturen, att flerpastoratssamfälligheter för folkbokföringen skall kunna bildas. Det betyder att flera pastorat skall kunna ha gemensam pastorsexpedition. I sin tur leder detta till att det som idag inbegrips i pastors ansvar i framtiden skall kunna läggas på antingen någon av kyrkoherdarna i de pastorat som ingår i flerpastoratsamfälligheten eller på någon annan lämplig person. Länsstyrelsen bör enligt förslaget få rätt

att förordna präst eller annan att svara för tillsyn och förande av kyrkoböcker och andra register.

De frågor som berör folkbokföring m. m. behandlas i kapitel 12.

Ekumenisk samverkan

Som tidigare framgått har kommittén i skrivelse till svenska kyrkans centralstyrelse anfört, att frågan om ekumenisk samverkan på lokalplanet bör utredas av svenska kyrkans egna organ. Kommittén pekar dock på, att några hinder att använda utdebiterade medel för ekumeniska samarbetsprojekt inte föreligger så länge dessa medel motsvarar svenska kyrkans del av verksamheten.

Kommittén har en rad förslag till hur ekumenisk samverkan på det regionala planet kan organiseras med avseende på svenska kyrkans nya stiftsorganisation.

Kommitténs synpunkter på ekumenisk samverkan återfinns i kapitel 13.

Avslutande synpunkter

Kyrkokommitténs slutförslag presenteras i två delar. Den första delen innehåller en presentation av föreslagna reformer och de allmänna motiveringarna för dessa. De ekonomiska konsekvenserna redovisas i kapitel 14. Vidare presenteras den lagtekniska lösningen i kapitel 15 och genomförandet i kapitel 16. I sistnämnda kapitel ges en tidtabell för beslut och förberedelser inför reformens genomförande. Huvuddelen av reformen kommer enligt förslaget att träda i kraft den 1 januari 1989.

Den andra delen av betänkandet innehåller lagförslag och specialmotiveringar till dessa.

I Kommitténs arbete

1 Inledning

1.1 Det hittills bedrivna arbetet

1982 års kyrkokommitté tillsattes i december 1982 av regeringen. Bakgrunden var att det under lång tid från kyrkligt håll rests krav på en utredning av de kyrkliga strukturfrågorna på lokalplanet. I samband med att vi inledde vårt arbete överfördes också till oss de arbetsuppgifter som tidigare legat på prästtjänstkommittén och kyrkofondsutredningen.

På ett tidigt stadium av vårt arbete beslutade vi att ge en bred kyrklig opinion möjlighet att påverka vårt arbete. Ett diskussionsbetänkande med fakta, analyser och ännu relativt obearbetade tankar inför framtiden publicerades. Inga färdiga ställningstagande fördes fram i diskussionsbetänkandet. Vi bad församlingar och kyrkliga organ på olika plan att ge sina kommentarer till diskussionsbetänkandet.

Betänkandet (SOU 1983:55) "Församlingen i framtiden — ett diskussionsbetänkande om svenska kyrkans lokala organisation från 1982 års kyrkokommitté" kom att väcka ett mycket stort intresse. 32 000 exemplar trycktes. Över 2 500 remissvar kom in. Remissvaren finns sammanfattade i betänkandet (SOU 1984:75) "Församlingarna om framtiden".

För att ytterligare fördjupa diskussionen och förankra utredningsarbetet i den kyrkliga opinionen överlämnade vi lägesrapporten (SOU 1985:1) "Församlingar i samverkan" till regeringen i januari 1985. Vi uttryckte då en förhoppning att en förnyad diskussion skulle kunna föras med denna lägesrapport som grund. Vi hemställde att regeringen skulle överlämna betänkandet till kyrkomötet för yttrande. I lägesrapporten redovisade vi översiktligt vår hållning i olika sakfrågor.

Under utredningsarbetets gång har vi bedrivit en omfattande informations- och kontaktverksamhet. Olika ledamöter, liksom sekretariatet, har deltagit i informationssammankomster på riks-, stifts- och församlingsnivå. Vi har också genomfört överläggningar med de många intressenter som berörs av utredningens arbete och i fem olika studieförbunds regi har ett omfattande studiearbete bedrivits.

I sekretariatet har utöver KG Hammar även Tom Thyblad och Lotty Nordling ingått. I kommitténs sammanträden har ledamöter, vissa sakkunniga och sekretariat deltagit. Experterna har däremot normalt inte deltagit i dessa sammanträden. Deras arbete har i stället varit förlagt till de två expertgrupper som knutits till kommittén. I dessa båda gruppers

arbete har också de sakkunniga deltagit. Den ena av dessa expertgrupper har arbetat med dels frågor av teologisk karaktär, dels de frågor som rör tjänsteorganisationen. Denna expertgrupp har letts av Per-Olov Ahrén. Den andra gruppen har arbetat med ekonomi- och strukturfrågor och letts av Sture Johansson.

Vi har bedrivit vårt arbete i mycket nära samverkan med kyrkoförfattningsutredningen, som spelat en betydelsefull roll vid utformningen av våra lagförslag. Utgångspunkten har varit de principer som kyrkokommittén lagt fast mot bakgrund av lägesrapporten, kyrkomötesbehandlingen av denna och den diskussion som i övrigt förts. Utkast till lagtext har arbetats fram gemensamt av vårt sekretariat och kyrkoförfattningsutredningens sekretariat. Utkasten har behandlats i kyrkoförfattningsutredningen. Först därefter har lagförslagen tagits upp till slutlig behandling i kyrkokommittén. Denna ordning har möjliggjort grundligare bearbetade förslag än vad som annars skulle ha varit fallet. Dessutom har lagförslagen kunnat anpassas till den kommande lagstiftning på det kyrkliga området som kyrkoförfattningsutredningen arbetar med.

Vidare har vi i olika skeden av utredningsarbetet samrått med kyrkomusikerutredningen och kyrkobyggnadskommittén. Detta har lett till den nödvändiga samordningen av utredningarnas förslag. Regeringen har under utredningsarbetet överlämnat ett antal skrivelser, framställningar, m. m. att övervägas i samband med fullgörandet av utredningsuppdraget. Dessa redovisas i bilaga 1.

1.2 Lägesrapporten och 1985 års kyrkomöte

Regeringen överlämnade i enlighet med vårt förslag rapporten (SOU 1985:1) "Församlingar i samverkan — rapport från 1982 års kyrkokommitté" till 1985 års kyrkomöte. Vid kyrkomötet behandlades frågan i såväl läronämnden som olika utskott. Bland utskotten hade organisationsutskottet ett huvudansvar, men yttranden i vilka vissa sakfrågor togs upp lämnades också av kyrkolagsutskottet, diakoniutskottet och utbildningsutskottet.

Punktvis redovisas här organisationsutskottets ställningstaganden i de olika sakfrågorna.

Beträffande kompetensfördelningen mellan församling och pastorat konstaterade utskottet att man övervägt de praktiska svårigheterna med att lägga frågor om kostnader för personal och utdebiteringsrätten för dessa på pastoratsnivå samtidigt som utdebiteringsrätten för kostnader för t.ex. kyrkans inre vård och underhåll stannar på församlingarna. Utskottet fann att detta förutsatte en samverkan mellan organen som i många avseenden också är nödvändig i dag. Utskottet ansåg vidare att den föreslagna kompetensfördelningen gör det möjligt att tillvarata den stora resurs som det frivilliga arbetet inom svenska kyrkan utgör. Utskottet anslöt sig därför till kyrkokommitténs förslag.

Vad gäller samfällighetsbildning tillstyrkte utskottet kyrkokommitténs förslag. Samma skedde vad gäller församlingsreglering. Utskottet konstaterade dock att det finns behov av riktlinjer beträffande en för-

samlings övre gräns. Det av kyrkokommittén angivna riktmärket kan då, menade utskottet, utgöra en principiell utgångspunkt. Genom den lösning kommittén föreslagit beträffande de stora församlingarna kan ett bättre beslutsansvar erhållas i församlingslivet och församlingsvården kan bli lättare att hantera. Utskottet ville emellertid samtidigt understryka att lokala överväganden och regionala beslut bör ta hänsyn till de omständigheter som råder i varje enskilt fall. Sådana omständigheter kan vara tätortens utseende och centrumbildningar inom tätorten, ekonomiska konsekvenser, de hittillsvarande distriktens ställning och funktion inom den odelade församlingen etc.

Vad gäller pastoratsreglering tillstyrkte utskottet kommitténs förslag, dock med kommentaren att pastorat som skär kommungräns bör undantas från en obligatorisk reglering om den lokala strukturen så motiverar. Den utvärdering som föreslagits av den "rullande" pastoratsregleringen borde enligt utskottet ske tio år efter att beslut fattats om reformen.

Beträffande församlings-, pastorat- och samfällighetsorganisationen tillstyrkte utskottet, med vissa tekniska påpekanden, kommitténs förslag.

Ifråga om samverkan på stiftsplanet anslöt sig utskottet till kommitténs förslag med följande avvikelser och preciseringar som enligt utskottet borde övervägas i kommitténs fortsatta arbete:

1. Stiftsstyrelsen skall bestå av minst 8 valda ledamöter och antalet bör fastställas av stiftsfullmäktige.

2. Biskopen skall vara självskriven ledamot och ordförande i stiftsstyrelsen.

3. Domprosten skall vara självskriven ersättare för biskopen som ledamot i stiftsstyrelsen.

4. Stiftsstyrelsen bör inom sig utse vice ordförande.

5. Biskop skall ha rätt att avstå ordförandeskapet i stiftsstyrelsen. Begäran härom prövas av stiftsfullmäktige. Stiftsfullmäktige utser i dessa fall ordförande bland stiftsstyrelsens valda ledamöter.

6. Ledamöterna i nämnden för stiftets egendomsförvaltning skall utses — liksom ledamöterna i de föreslagna samverkansnämnderna — av stiftsfullmäktige. Vid val av ledamöter bör beaktas att den kompetens som uppgifterna kräver tillgodoses.

7. Stiftsfullmäktige bör kunna inrätta nämnder efter stiftens egna förutsättningar. Utskottet förutsätter att dessa nämnder upprättar en fungerande dialog med nämnderna på riksplanet med utgångspunkt från församlingarnas behov.

8. Genomförandet av denna stiftsorganisation får inte försvåra en framtida ändring av stiftsindelningen.

Ifråga om utjämningssystemet tillstyrkte utskottet kommitténs förslag.

Beträffande tjänsteorganisationen tillstyrkte utskottet kommitténs förslag vad gäller tjänsterna inom församlingsvården. Så skedde också, med vissa kommentarer, beträffande prästtjänsternas fördelning, diakonins ställning i svenska kyrkan och reglerna för prästtillsättning. I det sistnämnda fallet förde utskottet ett resonemang om kyrkorådsval i förhållande till nuvarande valregler. Utskottet kom då fram till att kommitténs förslag tillfredsställande torde tillgodose församlingens berätti-

gade krav på att få välja präst med utgångspunkt från församlingens och tjänstens särskilda behov.

Vad gäller tystnadsplikt och sekretess tillstyrkte utskottet kommitténs förslag, dock med vissa reservationer.

Utskottet hade inget att erinra mot kommitténs förslag vad gäller cityförsamlingarna i Stockholm, men underströk vikten av det lokala ansvaret för det fortsatta arbetet med dessa frågor.

Ifråga om folkbokföringens organisation anslöt sig utskottet till kommitténs konstaterande att det är av utomordentlig vikt att huvudmannaskapet snarast får en slutlig lösning. Utskottet tillstyrkte kommitténs principiella ställningstaganden. Då det gäller begravningsverksamheten anslöt sig utskottet till kommitténs förslag. Man påpekade dock att man då utgått från att församlingens ansvar också kommer att omfatta den löpande vården av de friliggande begravningsplatser som ligger inom församlingen och som är avsedda endast för församlingen. Man gjorde också vissa tekniska påpekanden. Ifråga om begravningsplatser för icke kristna trosbekännare anslöt sig utskottet helt till kommitténs förslag. Man framhöll dock att detta inte innebar att stiftssamfälligheten själv skall behöva förvalta de regionala begravningsplatser som kan komma att inrättas. Enligt utskottets mening ska det kunna stå stiftssamfälligheten fritt att uppdra åt t.ex. den kyrkliga kommun, inom vars område begravningsplatsen ligger, att handha driften av begravningsplatsen. Utskottet fann det också angeläget att betona att den föreslagna lösningen inte bör innebära någon ändring i de möjligheter som nu finns att förordna borgerlig kommun som huvudman för allmänna begravningsplatser. Ifråga om begravningskostnaderna för enskilda framförde utskottet inga erinringar.

Utskottet anslöt sig till vad kyrkokomittén sagt beträffande kontraktet som samarbetsenhet och underströk behovet av en inomkyrklig utredning rörande kontrakten och kontraktsprostens funktion. Samtidigt tillstyrkte man vissa motionsyrkanden rörande möjligheten att förordna tf. kontraktsprost vid ordinarie kontraktsprostsledighet.

Ifråga om kyrkoherdens ställning i kyrkorådet tillstyrkte utskottet att kyrkoherden skall vara självskriven ledamot i församlingskyrkorådet. Vad gäller ledamotskapet i pastoratskyrkorådet motsatte sig utskottet däremot kommitténs förslag. Enligt utskottets uppfattning bör kyrkoherdens ställning i pastoratskyrkorådet vara oförändrad. Däremot tillstyrkte utskottet kyrkokommitténs förslag att kyrkoherden inte längre skall vara valbar till församlingens fullmäktige.

Vad gäller arbetsledaransvaret i pastoratet fanns inga erinringar i utskottets utlåtande mot vad kyrkokommittén sagt i sitt betänkande.

Utskottet delade kyrkokommitténs uppfattning att det är viktigt att svenska kyrkans lokala organisation görs mera öppen för ekumeniska insatser. Beträffande kommitténs förslag att förstärka möjligheterna till ett lokalt ekumeniskt samarbete konstaterade utskottet att man inte är beredd att tillstyrka ett förslag som kan medföra ett så allvarligt ingrepp i organisationen att en församling i princip upphör till följd av deltagande i ett lokalt ekumeniskt samarbete. Däremot ställde utskottet sig positivt till ett utredningsarbete i syfte att granska frågor av juridisk eller

ekonomisk art som kan utgöra hinder för en församling att ingå som part i en lokal ekumenisk samverkan.

På tre punkter förelåg reservationer i organisationsutskottet. I den ena reservationen framhölls att biskopen, av både principiella och praktiska skäl, inte bör vara självskriven ordförande i stiftsstyrelsen. Däremot borde. I den ena reservationen framhölls att biskopen, av både principiella och praktiska skäl, inte bör vara självskriven ordförande i stiftsstyrelsen. Däremot borde biskopen enligt reservanterna vara självskriven ledamot. Som en följd härav borde stiftsfullmäktige utse ordförande och vice ordförande. Bakom reservationen stod fem reservanter. Samma reservanter yrkade att kyrkomötet skulle ansluta sig till kyrkokommitténs förslag vad gäller kyrkoherdens ställning i pastoratskyrkorådet. Kyrkoherden skulle då inte vara självskriven ledamot. Slutligen framhöll en reservant att domkapitlet alltid bör utse präst, dock efter hörande av församlingens kyrkoråd.

Kyrkomötet anslöt sig på samtliga punkter till organisationsutskottets förslag.

I de fall där så behövs kommer kyrkomötets behandling av vår lägesrapport att kommenteras ytterligare i anslutning till att de olika sakfrågorna behandlas. Allmänt kan konstateras att kyrkomötets beslut i stort sett i samtliga grundläggande avseenden utgör ett stöd för de tankar som fördes fram i rapporten.

Läronämndens ställningstaganden redovisas i anslutning till kap. 4 Grundläggande principer.

1.3 Reaktioner i övrigt på lägesrapporten Församlingar i samverkan

Rapporten Församlingar i samverkan har inte remitterats. Vissa verk, centrala kyrkliga nämnder, personalorganisationer m.fl., har dock under hand kommit in med synpunkter på rapporten. Sålunda har synpunkter lämnats av kammarkollegiet, överbefälhavaren, riksantikvarieämbetet, stiftsrådet i Stockholm, Svenska kyrkans personalförbund, Sveriges kommunaltjänstemannaförbund, Jusek, Svenska kommunalarbetareförbundet, Sveriges socionomers, personal- och förvaltningstjänstemäns riksförbund, Sveriges jägmästares riksförbund, Stiftsjägmästarföreningen, Riksförbundet för finskspråkigt församlingsarbete, kommittén för finskspråkigt församlingsarbete i Strängnäs stift, Svenska kyrkans nämnd för diakoni och samhällsansvar samt dess nämnd för mellankyrkliga och ekumeniska förbindelser, Evangeliska fosterlandsstiftelsen (EFS), Sveriges frikyrkoråd och samarbetsrådet Svenska kyrkan och EFS. Vidare har ett antal stiftssekreterare och en stiftsjägmästare lämnat synpunkter. Synpunkter har slutligen även kommit in från några kyrkoråd och ett antal studiecirklar, sammanlagt 21.

Allmänt

Rapporten har i sina huvuddrag fått ett positivt mottagande där i flertalet av svaren pekas på att kommittén beaktat mycket av det som sagts i

remissvaren på Församlingen i framtiden. Förslagen har i sina huvuddelar ansetts väl värda att genomföras i framtiden. I vissa avseenden har dock påpekanden gjorts beträffande enskilda detaljer i förslaget. Vissa av dessa är av övervägande teknisk natur. Av övriga mera allmängiltiga anmärkningar kan nämnas följande.

Kompetensfördelningen

Kammarkollegiet menar bl.a. att kompetensfördelningen mellan församling och pastorat måste anges klarare. Kollegiet efterlyser också en metod för att lösa uppkommande kompetenskonflikter. Även *Svenska kyrkans personalförbund* pekar på vikten av att kompetensen anges klart. Förbundet menar att det delade ansvaret för kyrkor och andra lokaler kan medföra svårigheter när det gäller fördelningen av ansvaret för arbetsgivare och de fackliga organisationerna beträffande arbetsmiljön. Även *Svenska kommunalarbetareförbundet* vill ha en ytterligare klargjord kompetensfördelning betr. avtal, MBL, arbetsmiljöfrågor, personalplanering, arbetsledning m.m. Frågor om personaladministrationen och tjänster bör föras till pastoratsnivån. *Riksantikvarieämbetet* menar å sin sida att fördelningen mellan församlings- och pastoratsnivå är väl genomtänkt.

Samfällighetsbildning

Enligt förslaget bör stiftsstyrelsen kunna fatta beslut om en samfällighetsbildning även om samtliga församlingar i ett pastorat inte är ense härom "om åtgärden är påkallad av ett allmänt behov". *Kammarkollegiet* menar att uttrycket "allmänt behov" bör utvecklas närmare. Kammarkollegiet menar också att den ändrade kompetensfördelningen kan komma att motverka församlingarnas intresse att bilda pastoratssamfälligheter. *Svenska kyrkans personalförbund* är tveksam till förslaget i den del det förutsätter att församlingarna utgör pastoratssamfällighet för att samfälligheter utanför pastoratsgränserna skall komma till stånd. Skälet härför är att förbundet menar att samfälligheter på kontraktsnivå skulle medverka till bättre ekonomiskt underlag för vissa slag av verksamheter. *Sveriges kommunaltjänstemannaförbund* anser att kommitténs förslag ligger på för låg nivå för att kunna skapa bärkraftiga enheter ur personalsynpunkt. *Sveriges socionomers, personal och förvaltningstjänstemäns riksförbund* ser mycket positivt på de möjligheter till ökad samverkan som kommittén föreslår. På så sätt — menar man — kan man förutom en effektiv användning av tjänster få en mera professionell personaladministration.

Församlings- och pastoratsindelning

Kammarkollegiet efterlyser ett närmare klargörande av hur kriterierna för församlingsindelning skall utformas. Kollegiet anger att nuvarande praxis utformats så att det hittills krävts att en nybildad församling vid delning av en större församling får en så stor folkmängd att den moti-

verar en prästerlig organisation med minst tre präster och att det krävts en folkmängd om minst 15 000 invånare. Endast om särskilda omständigheter förelegat har nybildning av församling medgetts vid något lägre invånarantal. Kollegiet varnar i detta sammanhang också för risken att tillämpningen av fastighetsbildningslagen kan medföra uppkomsten av församlingsenklaver i en omfattning som kan anses strida mot principen om svenska kyrkans territoriella församlingsstruktur. Vidare ifrågasätter kollegiet om det inte bör ske samråd med svenska kyrkans centralstyrelse i frågor om församlingsreglering.

Beträffande frågor rörande pastoratsindelning efterlyser *kammarkollegiet* ett klargörande av kommitténs uttalande att kammarkollegiet är den myndighet som har det övergripande strukturansvaret. Kommitténs uttalande att pastoratsregleringar som går längre än 2 000 medlemmar bygger på frivillighetens princip är enligt kollegiet oförenligt med kommitténs förslag att stiftsstyrelsen i vissa fall skall kunna besluta en sådan pastoratsreglering även om någon eller några få av de berörda parterna motsätter sig åtgärden. Uttrycket medlemmar i betydelsen församlingsmedlemmar saknar också täckning eftersom reglerna om medlemskap endast gäller medlemskap i svenska kyrkan. Kollegiet önskar också en klarare beskrivning av betydelsen av sambandet mellan kommun och pastoratsindelning och anger vilka riktlinjer som fortsättning bör följas i detta hänseende. Kollegiet menar också att problem kan uppstå att fördela den kyrkliga egendomen vid ev. pastoratsdelningar. *Stockholms stiftsråd* ställer sig positiv till tanken att öka antalet församlingar i stiftet så att nuvarande fungerande distrikt kan omvandlas till självständiga församlingar med legala kyrkoråd, som tar ansvar för församlingsverksamheten. Detta kan uppnås utan att ett väl fungerande ekonomiskt samarbete bryts sönder eftersom man förutsätter att pastoratet i samband med församlingsdelningen är ekonomisk samfällighet för samtliga angelägenheter. Stiftsrådet pekar dock i sammanhanget på att Stockholms stift är ett stift med 65 pastorat och därmed endast har 65 kyrkoherdetjänster. Stiftsrådet önskar en översyn på riksplanet av fördelningen av kyrkoherdetjänster. *Svenska kyrkans personalförbund* betonar vikten av att samverkansnämnderna och deras arbete får ett mycket nära samband med den fackliga verksamhet som förbundet driver inom ramen för sina stiftskretsar. De lokala fackliga organisationerna kommer att hävda medverkan och inflytande i pastoratsregleringsprocessen. Detta bör också uttryckas i kommitténs förslag. Vidare bör antalet enprästpastorat begränsas så långt som möjligt.

Stiftsplanet

Beträffande samverkan på stiftsplanet önskar kammarkollegiet ett närmare klarläggande av kompetensfördelningen mellan församlingarna, pastoraten och stiftssamfälligheten. Vidare anser kollegiet att stiftets församlingar bör få yttra sig i frågor om införandet av en vidgad stiftssamfällighet. Det nya domkapitlets ställning som statligt eller kommunalt organ bör vidare närmare anges. En oförändrad ställning för domkapitlet skulle enligt kollegiet kunna vålla stora administrativa problem

när det gäller gränsdragningen mot övriga stiftsorgan. Kollegiet förklarar också att det, genom att en ny särskild tjänst har inrättats hos kollegiet, är väl rustat att ge service åt stiftsnämndskonferensen i dess fortsatta verksamhet. *Överbefälhavaren* menar att de principer för organisationen av själavården inom försvaret som redovisas i rapporten stämmer väl med vad överbefälhavaren tidigare anslutit sig till. *Stiftsrådet i Stockholms* stift anser att kommitténs förslag om samverkan på stiftsplanet ligger helt i linje med stiftets intentioner. Stiftsrådet menar dock att biskopen bör vara självskriven ledamot av stiftsstyrelsen med möjlighet att väljas till ordförande i denna. Det är önskvärt med ett ökat lekmannainflytande i svenska kyrkan. För att detta skall kunna genomföras måste lekmännen också få ett ökat ansvar. Biskopen har dessutom redan mycket tunga arbetsuppgifter. Enligt stiftsrådet bör i det slutliga förslaget bearbetas vissa frågor rörande sjukhuskyrkan, t.ex.:

- Assistenterna vid sjukhuskyrkan, som nu är anställda av respektive församling.
- Församlingsmusikernas medverkan vid gudstjänster och förrättningar på sjukhusen.
- Resurstilldelningen till sjukhuskyrkan, som nu är mycket olika både vad gäller storlek och sätt att budgetera.
- Det är viktigt att organisationsförändringen genomförs på ett sådant sätt att sjukvårdshuvudmannens ansvar för gudstjänst- och arbetslokaler inte ifrågasätts.

Stiftsrådet har inte någon erinran mot att stiftsnämnden slopas men ifrågasätter om inte Stockholms stift bör ha en egen egendomsnämnd. All erfarenhet visar nämligen på praktiska svårigheter när två oberoende myndigheter med samma status skall dela personella resurser. *Svenska kyrkans nämnd för diakoni- och samhällsansvar* anser att ett gemensamt organ för diakoni och samhällsansvar bör på stiftsplanet svara för industriarbetsplatsarbete, handikappverksamhet, telefonsjälavård, familjerådgivning och övrig diakonal verksamhet. Härigenom skulle den indelning i verksamhetsområden som tillämpas på riksplanet också få sin motsvarighet på stiftsplanet. *Sveriges socionomers, personal- och förvaltningstjänstemäns riksförbund* noterar med glädje att de diakonala frågorna lyfts fram. Fler diakonala tjänster bör inrättas i framtiden. *Svenska kyrkans personalförbund* är tveksamt till att stiftsledningen skall vara uppdelad på de tre funktionerna:

- kyrkokommunalt reglerat förvaltningsorgan med kyrkokommunala uppgifter såsom stiftsstyrelse och stiftsting;
- kyrkorättsligt reglerat förvaltningsorgan såsom domkapitlet;
- biskopen som andlig ledare och pastor pastorum.

Enligt förbundets uppfattning bör sambandet mellan de episkopala funktionerna och arbetsgivaransvaret beträffande de statligt reglerade tjänsterna stärkas. Ur detta kan man då inte skilja ut frågor om tjänsteorganisationens utformning t.ex. fördelningen av prästtjänster. *Stiftsjägmästarföreningen* pekar på vikten av att ledamöterna i egendomsnämnden har kompetens för att lösa de särskilda stiftsnämndsuppgifterna dvs. har kunskapen om skogs- och jordbruk, fastighetsbildning och insikt i frågor om husbyggnad. Då besluten i nämnden kräver stor sakkunskap

på tekniskt-biologiska områden måste den få fullmakt att fatta alla beslut i hithörande områden. Föreningen motsätter sig därför bestämt att vissa beslut av större vikt och av principiell art skall fattas av stiftsstyrelsen. *Riksförbundet för finskspråkigt församlingsarbete* i Sverige stöder tanken på att rekryteringsansvaret och anställningen av finskspråkiga präster och andra medarbetare överförs till den nya stiftssamfälligheten. Förbundet efterlyser dock en klarare uttalad "legalisering" (t.ex. genom ett minoritetsskydd) av det finskspråkiga arbetet så att stiftssamfälligheten inte kan strypa möjligheterna för det finskspråkiga arbetet till förmån för andra s.k. specialarbetsområden då tillräckliga medel saknas. Vidare betonar förbundet vikten av att den enskilda medarbetaren fungerar i en lokal arbetsenhet. Förbundet hälsar med tillfredsställelse förslaget om att stiften inrättar finskspråkiga kyrkoherdetjänster på orter där antalet finskspråkiga motiverar detta. *Kommittén för finskspråkigt församlingsarbete i Strängnäs* stift ansluter sig i allt väsentligt till vad riksförbundet anfört.

Utjämningssystemet

Kammarkollegiet varnar för att ändringen av stiftsorganisationens status från statlig till kommunal kan ge konsekvenser för utjämningssystemet eftersom kyrkofondens alla in- och utbetalningar i dag sker över statsverkets checkräkning. Om stiftsorganen blir kyrkokommunala står inte längre denna betalningsväg till buds och visst merarbete uppstår för kammarkollegiet. Vidare upphör nuvarande statliga revision. Förslaget om att vissa kostnader för underhåll skall kostnader för underhåll av kyrkobyggnader skall belasta kyrkofonden kommer också att öka kyrkofondsstyrelsens arbetsbörda. *Riksantikvarieämbetet* är positivt till tanken att bidrag ges till visst underhåll och restaurering av kyrkobyggnader. Den närmare utformningen av ett sådant system bör dock bli föremål för närmare överläggningar mellan kommittén och ämbetet. nuvarande konstruktion av den särskilda kyrkoavgiften och önskar en konstruktion som baseras på lönetillgångarnas verkliga avkastning. Vidare borde lönetillgångarnas avkastning stanna inom respektive stift och få disponeras av stiftsstyrelsen.

Tjänsteorganisationen

Svenska kyrkans personalförbund instämmer i bedömningen av att präster även i fortsättningen skall ha statligt reglerade tjänster. Vad gäller de kyrkokommunala tjänsterna menar dock förbundet att organisationen för dessa borde vila på centrala normer om minimibemanning när det gäller diakonitjänstemän, församlingsassistenter och församlingssekreterare. Antalet prästtjänster måste också snarast ökas. *Sveriges kommunaltjänstemannaförbund* förutsätter att i huvudbetänkandet kommer att ges förslag som löser tjänsteorganisationen för diakoner, församlingssekreterare och församlingsassistenter. *Jusek, Sveriges jägmästares och forstmästares riksförbund* och *Stiftsjägmästarföreningen* menar att så länge stat och kyrka hänger samman skall personalen på stiftskanslierna

ha bibehållen statligt reglerad tjänst. *Jusek* menar också att det är naturligt att stiftssekreteraren blir kanslichef vid stiftskansliet. *Svenska kyrkans nämnd för diakoni och samhällsansvar* pekar på att diakoninämnden vill ha diakonatet reglerat i första hand inte genom statlig reglering utan strävar efter en kyrkorättslig reglering av detta.

Stiftsrådet i Stockholms stift har inte någon erinran mot förslagen om att kyrkoadjunkterna slopas och fördelningen av prästtjänster mellan stiften. Ordningen för prästtillsättningen bör enligt stiftsrådet ändras så att dels församlingens vilja kommer till uttryck och dels utrymme ges för domkapitlets övergripande ansvar. *Svenska kyrkans personalförbund* instämmer i kommitténs förslag att slopa systemet med provpredikningar, prästval m.m. Tillsättning bör emellertid alltid ske genom beslut i domkapitlet efter förslag av stiftsstyrelsen och efter yttrande av kyrkorådet. Alla tjänster bör genom ansökningsförfarande bli tillgängliga för alla intresserade. Möjlighet till besvär bör finnas kvar ev. hos en särskildl besvär bör finnas kvar ev. hos en särskild statlig besvärsnämnd eller hos centralstyrelsen. *Sveriges kommunaltjänstemannaförbund* beklagar att personalorganisationerna och dess medlemmar även i fortsättningen har svårt att ha ett inflytande vid tjänstetillsättningar särskilt av kyrkoherde och arbetsledande funktionärer. Det föreslagna systemet för prästtillsättningar tillstyrks dock.

Ekumenisk samverkan

Samarbetsrådet Svenska kyrkan och EFS vill att kommittén skall förklara att samverkan i form av samarbetskyrka där samarbetsavtalet bygger på en av rådet antagen normalmodell är helt förenlig med gällande lagstiftning. Rådet utgår från att stiftsstyrelsen, om behov finns, placerar t.ex. en komministertjänst i en samarbetskyrka. Vidare pekar rådet på vikten, att formella hinder för samarbete undanröjes.

1.4 Musiken i svenska kyrkan — framtida organisation och utbildning

Parallellt med vårt utredningsarbete har kyrkomusikerutredningen, som tillsattes 1980, bedrivit sitt arbete. Tillsammans lade vi fram diskussionsbetänkandet Församlingen i framtiden (SOU 1983:55) och remissammanställningen Församlingarna om framtiden (SOU 1984:75). Samråd har skett mellan våra utredningar under utredningsarbetets gång.

I december 1985 överlämnades betänkandet Musiken i svenska kyrkan (SOU 1985:55) och därmed var kyrkomusikerutredningens arbete slutfört. Här följer en utredningens sammanfattning av sitt förslag.

Allmänt sett präglas utredningens förslag av det kyrkliga reformarbetets klara inriktning under senare år, där målet är att öka svenska kyrkans möjligheter att själv på olika plan fatta avgörande beslut utan statliga föreskrifter. Mot denna bakgrund har utredningen stannat för ställningstagandet att den statliga regleringen av kyrkomusikertjänsterna har spelat ut sin roll. Som följd härav föreslås också ett starkt förenklat regelsystem, ett decentraliserat beslutsfattande och ett

minskat statligt inflytande över den kyrkomusikaliska verksamheten. Härigenom ökar förutsättningarna för en stabil och effektivt sammanhållen organisation på lokalplanet i svenska kyrkan, dvs. där verksamheten bedrivs.

Uredningen anser att goda skäl talar för att pastoraten i stället för församlingarna i princip bör vara anställningsområden för kyrkomusikerna.

Pastoraten skall utgöra den organisatoriska grunden för den kyrkomusikaliska verksamheten. Av detta följer att pastoraten i framtiden kommer att bli arbetsgivare för kyrkomusikerna.

Utredningen anser att det finns ett stort behov av en reformerad tjänsteorganisation. Därför bör den föråldrade och krångliga regleringen ersättas med en ordning som fyller nutida krav på funktion, enkelhet och flexibilitet. En smidig anpassning till de skiftande behoven i församlingarna blir möjlig. Utredningens förslag går bl.a. ut på att det endast skall finnas två tjänstetyper, nämligen organisttjänster och kantorstjänster. Vidare har den statliga regleringen av tjänsterna spelat ut sin roll. En del av bestämmelserna i den nuvarande kyrkomusikerförordningen kan naturligt tas in i kollektivavtal. I framtiden får tjänsterna en mera renodlat kyrkokommunal karaktär. Utredningens förslag inriktas också på kyrkomusikertjänster med ett bredare och stabilare sysselsättningsunderlag. Där detta inte ger tillfredsställande resultat visar utredningen på möjligheter att inrätta kombinationstjänster med kyrkomusik och annat arbete, främst i skolan och i församlingsarbete.

Dagens högre kyrkomusikerutbildning med grundkurs och alternativa påbyggnadskurser ersätts med en sammanhållen kurs som leder till organistexamen.

Den lägre kyrkomusikerutbildningen organiseras om och samordnas till vissa delar med den högre utbildningen. Utbildningen knyts till kyrkomusikerlinjerna i Göteborg, Malmö och Piteå. Även vid Sköndalsinstitutet och folkhögskolorna i Hjo, Oskarshamn, Mellansel och Ransäter (Geijerskolan) anordnas denna utbildning. Den leder till kantorsexamen, motsvarande dagens kyrkokantorsexamen. Examinationen skall ligga under UHÄ:s ansvar.

2 Skrivelser avgivna efter 1985 års kyrkomöte

Efter kyrkomötets behandling av lägesrapporten har vi fortsatt vårt utredningsarbete. Vissa frågor som behandlades i rapporten har förts undan från huvudbetänkandet genom att särskild åtgärder har vidtagits. Dessa redovisas i det följande.

2.1 Tystnadsplikt inom församlingsarbete

I en skrivelse till regeringen har vi föreslagit att det införs ett lagstadgat sekretesskydd för uppgift om enskilds personliga förhållanden i den församlingsvårdande verksamheten inom svenska kyrkan.

I skrivelsen anförde vi bl.a. följande:

Svenska kyrkan har vid upprepade tillfällen begärt att det skall ske en lagreglering av den sekretess som skall gälla för olika kategorier av anställda inom svenska kyrkan. Såväl präster som annan personal i församlingsarbetet får del av uppgifter som rör enskilda människors personliga förhållanden. För präster är tystnadsplikten reglerad i lagen (1979:926) om tystnadsplikt för präst inom svenska kyrkan (Skr. 1979:3, prop. 1979/80:20).

Församlingsarbetet bygger på förtroende och det är naturligt att anta att den som anförtror sig räknar med den mottagande partens tystnad. Av samma principiella skäl som gäller beträffande präster inom svenska kyrkan bör det finnas en lagstadgad tystnadsplikt också för annan personal inom församlingsarbetet. Personalen har ett behov av att kunna försäkra enskilda att den har ålagts tystnadsplikt. Arbetet utförs av bl.a. diakoner, församlingsassistenter, assistenter vid sjukhuskyrkan, barntimmeledare och en rad frivilliga medarbetare. Tystnadsplikten bör därför knytas till verksamheten.

Sekretesslagens tillämpningsområde beskrivs i dess första kapitel. Enligt 1 kap. 8 § sekretesslagen skall riksdagen, kyrkomötet och beslutande kommunal församling jämställas med myndighet. I 1 kap. 6 § anges vidare att förbud att röja eller utnyttja sekretessbelagd uppgift gäller för myndighet där uppgiften är sekretessbelagd samt för person som på grund av anställning eller uppdrag hos myndigheten på grund av tjänsteplikt eller på annan liknande grund för det allmännas räkning deltar eller har deltagit i myndighetens verksamhet och därvid har fått kännedom om uppgiften. I prop. 1979/80:2 Del A sid. 127 beskrivs den personkrets som omfattas av förbudet på följande sätt.

"Sekretesslagen blir däremot tillämplig på dem som har uppdrag hos myndighet och som har sådan anknytning till myndighet att de kan sägas delta i dennas verksamhet.

— — —

Som exempel på uppdragstagare som enligt det sagda kommer att omfattas av sekretesslagen kan nämnas ledamöter i statliga eller kommunala beslutande församlingar, styrelser, verk eller nämnder, kommittéledamöter, landstingsråd och kommunalråd, nämndemän, övervakare inom kriminalvården och kontaktpersoner inom socialtjänsten, personundersökare, personal inom den kommunala fritidsverksamheten, hemhjälpspersonal, personer som har ställt sig till socialvårdens förfogande med s.k. kontrakterade familjehem, barnavårdsmän, konsulter av skilda slag och tolkar.

Sekretesslagen gäller i princip inte den som är anställd hos privat rättsubjekt. Om myndighet har träffat avtal t.ex. med enskilt företag, kan det emellertid som framhålls i promemorian i undantagsfall te sig naturligt att arbetstagare hos motparten får lyda under bestämmelse i sekretesslagen. Jag syftar här bl.a. på sådana fall som riksrevisionsverket tar upp i sitt remissyttrande, nämligen då arbetstagaren ställs till myndighetens förfogande och deltar i dess verksamhet på samma sätt som om myndigheten hade ingått uppdragsavtal med vederbörande själv. Med tanke på sådana och liknande fall gäller 7 § även den som på "annan liknande grund" deltar i myndighets verksamhet. Också personal som frivilligt deltar i tjänstgöring vid försvarsmakten kommer att omfattas av sekretessregleringen i den nya lagen. Detsamma gäller utomstående experter som rådfrågas av myndighet utan att något egentligt uppdragsavtal föreligger.

Längre än som har angetts nu bör enligt min mening inte sekretesslagens tillämpningsområde sträckas. Behovet av tystnadsplikt för andra personkategorier får tillgodoses genom lagstiftning vid sidan av sekretesslagen eller i rent civilrättslig ordning, eventuellt genom avtal om tystnadsplikt."

För svenska kyrkans beslutande organ gäller således sekretesslagen. Församlings familjerådgivning omfattas av sekretesskyddet i 7 kap. 4 § andra stycket. För uppgift i folkbokföringen skall främst sekretessen i 7 kap. 15 § iakttas.

Tystnadsplikt för präst lämnades utanför sekretesslagen och reglerades särskilt med motiveringen att denna ordning syntes mest praktisk med tanke främst på att regler i ämnet kräver medverkan av kyrkomötet (prop. 1979/80:2 del A sid. 225).

Av det föregående torde framgå att det inte kan anses klarlagt att det arbete som bedrivs av frivilliga medarbetare inom svenska kyrkan alltid kan omfattas av ett sekretesskydd som endast finns reglerat i sekretesslagen. De skäl som låg till grund för beslutet att reglera tystnadsplikten för präst i svenska kyrkan i en särskild lag torde även gälla för annan personal inom svenska kyrkan. Vi föreslår därför i likhet med 1985 års kyrkomöte att tystnadsplikten för personal inom svenska kyrkan regleras särskilt.

För verksamheten hos RIA-byråer och liknande organisationer torde endast den av departementschefen i prop. 1979/80:2 anvisade vägen att upprätta avtal om tystnadsplikt finnas.

Med hänsyn till att de uppgifter som personalen får tillgång till är av mycket ömtålig och privat natur bör ett tämligen starkt sekretesskydd gälla.

Lagförslag

Lag om tystnadsplikt för personal i svenska kyrkans församlingsarbete.

Den som på grund av anställning, uppdrag eller annan liknande grund deltar eller har deltagit i församlingsarbete inom svenska kyrkan får inte röja uppgift om enskilds personliga förhållanden om det kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

I det allmännas verksamhet tillämpas i stället bestämmelserna i sekretesslagen (1980:100).

2.2 Stockholms cityförsamlingar

Beträffande Stockholms cityförsamlingar har kommittén i en skrivelse till regeringen föreslagit att regeringen (civildepartementet) uppdrar åt kammarkollegiet att skyndsamt utarbeta och komma in till regeringen med förslag till sammanläggning av Storkyrkoförsamlingen samt Klara och Jakobs församlingar i enlighet med de riktlinjer som kyrkokommittén lagt fram och kyrkomötet godkänt. Regeringen har senare fattat ett sådant beslut. I skrivelsen till regeringen anförde vi:

I rapporten "Församlingar i samverkan" (SOU 1985:1, s. 101 ff) har 1982 års kyrkokommitté redovisat sitt förslag beträffande cityförsamlingarna i Stockholm. Det åt kommittén lämnade utredningsuppdraget avsåg bl.a. att utifrån överväganden om församlingarnas strukturproblem i stort också söka en lösning av de speciella problemen för innerstadsförsamlingarna i Stockholm. Sådana överväganden ter sig desto angelägnare mot bakgrund av det betydande inkomstbortfall som drabbar dessa församlingar genom slopandet av den kommunala beskattningen av juridiska personer.

Kyrkokommittén föreslår i det nämnda betänkandet att Klara och Jakobs församlingar tillsammans med Storkyrkoförsamlingen bildar en ny Stockholms domkyrkoförsamling. Verksamheten i Klara och Jakobs kyrkor samt Skeppsholmskyrkan bör därvid inriktas på fortsatt cityverksamhet där verksamheten i varje kyrka ges sin särskilda profil. Huvudmannaskapet för de kyrkor som inte blir församlingskyrka bör utredas lokalt.

Kommittén motiverar sitt förslag med att man därigenom får ett något vidgat territoriellt underlag för den direkta församlingsverksamheten men vinner framför allt i koncentration, när det gäller insatserna för den egna befolkningen. Gudstjänster och andra församlingssammankomster kan liksom arbetet på pastorsexpeditionen koncentreras till en plats i stället för att vara splittrat på tre olika håll med delvis konkurrerande aktiviteter. Antalet kyrkokommunala organ minskar också. Kommittén anser också att beslutet om en församlingssammanläggning kan förknippas med föreskrift att endast en av församlingarnas kyrkor skall vara församlingskyrka i vilken föreskrivna allmänna gudstjänster skall hållas.

De kyrkor som inte används som församlingskyrka bör då kunna användas mycket fritt. Mot bakgrund av bl.a. de erfarenheter kommittén gjorde vid sitt studiebesök i London anför den i betänkandet exempel på hur verksamheterna i de olika kyrkorna kan ges speciell inriktning, varigenom de på skilda sätt kan förmedla kyrkans budskap till dem som vistas i Stockholms innerstad och prägla den andliga miljön i city.

Kommittén redovisar också i betänkandet hur det skisserade cityarbetet kan organiseras enligt olika modeller för huvudmannaskap. Organisationsmodell liksom verksamhetsprogram måste efter ett principiellt inriktat beslut utredas närmare. Detta uppdrag bör falla på stiftets organ, samfälligheten i Stockholm samt den föreslagna nya domkyrkoförsamlingen. Ett naturligt led i ett sådant fortsatt och praktiskt inriktat utredningsarbete är självfallet också att skapa bredast möjliga organisatoriska och ekonomiska bas för cityarbetet. Det innebär kontakter med såväl organisationer, företag och myndigheter. En samordning måste också ske med de innerstadsförsamlingar som omger den nya domkyrkoförsamlingen. besvärlig, inte minst från ekonomisk synpunkt, att vissa åtgärder redan nu bör vidtas.

Vid kyrkomötets behandling av kyrkokommitténs betänkande uttalade organisationsutskottet (KO 1985:10, s. 15) att det inte hade någon erinran mot kyrkokommitténs förslag rörande cityförsamlingarna i Stockholm. Utskottet under-

strök vikten av det lokala ansvaret för det fortsatta arbetet med dessa frågor.

Kyrkokommittén har gjort den bedömningen att den speciella cityproblematiken i Stockholm behöver bringas till en snar lösning. De förslag beträffande strukturen på lokalplanet i svenska kyrkan som kommittén i övrigt avser att lägga fram löser inte problemen för cityförsamlingarna på ett sådant sätt att det finns skäl att avvakta utredningsarbetet i den delen.

Kyrkokommittén vill därför redan nu föreslå, att regeringen uppdrar åt kammarkollegiet att skyndsamt utarbeta och komma in till regeringen med förslag till sammanläggning av Storkyrkoförsamlingen samt Klara och Jakobs församlingar i enlighet med kommitténs av kyrkomötet godkända riktlinjer. Först sedan ett beslut om en sådan indelningsändring har meddelats kan berörda lokala organ på allvar ta itu med en planering av verksamheten i citykyrkorna utifrån en diskussion om huvudmannaskapet för dem. Kammarkollegiet skall vid fullgörandet av sitt uppdrag utöver med domkapitlet i Stockholm och berörda församlingar också samråda med andra av cityarbetet i Stockholm berörda intressenter.

Med anledning av vår skrivelse angående Stockholms cityförsamlingar fattade regeringen den 6 juni 1985 följande beslut.

Regeringen erinrar om sitt beslut den 9 december 1982 att lämna utan åtgärd en av kammarkollegiet gjord framställning om ändrad pastoratsindelning i Stockholms innerstad. Kollegiets förslag, som gick ut på att Klara, Jakobs och Adolf Fredriks församlingar skulle bilda ett pastorat, var resultatet av ingående överväganden på grundval av den ovannämnda utredningen om den kyrkliga indelningen i Stockholms innerstad och däröver inhämtade yttranden. Klara och Jakobs församlingar hden kyrkliga indelningen i Stockholms innerstad och däröver inhämtade yttranden. Klara och Jakobs församlingar hade i ärendet kommit in med skrivelser i vilka de motsatte sig förslaget.

Regeringen uppdrar åt kammarkollegiet att som komplettering till tidigare utredningar rörande Stockholms innerstadsförsamlingar skyndsamt verkställa den ytterligare utredning som kan behövas för ett beslut om sammanläggning enligt kyrkokommitténs förslag samt komma in till regeringen med förslag i ärendet.

Vid fullgörandet av uppdraget skall kammarkollegiet samråda med domkapitlet i Stockholm, Stockholms kyrkliga samfällighet och berörda församlingar samt med andra av det kyrkliga cityarbetet i Stockholm berörda intressenter.

2.3 Folkbokföringens framtida huvudmannaskap

Ifråga om folkbokföringens organisation har vi i skrivelse till regeringen (finansdepartementet) hemställt att, mot bakgrund av de svårigheter som nuvarande oklarhet medför, den framtida organisationen av folkbokföringen klargörs. Vissa folkbokföringsfrågor, främst sådana som hänger samman med våra organisatoriska förslag, behandlas dock i kapitel 12.

I skrivelsen anförde vi bl.a. följande:

I kyrkokommitténs uppdrag ingår inte frågan om folkbokföringens huvudmannaskap. I lägesrapporten Församlingar i samverkan förklarade vi att för den händelse inte en mer långtgående förändring genomförs så vill vi ansluta oss till den ståndpunkt som intagits av Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund. Lägesrapporten behandlades av organisationsutskottet vid 1985 års kyrkomöte. Utskottet anförde: "Utskottet anser det utomordentligt viktigt att huvud-

mannaskapet snarast får en slutlig lösning och tillstyrker därför den princip som kyrkokommittén redovisar i rapporten" (KO 1985:10 sid. 15).

Med utgångspunkt från förslaget att flytta vissa be slutsfunktioner från pastorsämbetena till lokala skattemyndigheterna säger vi i lägesrapporten att tillsynen över kyrkobokföringen bör flyttas till länsstyrelserna. Vidare föreslår vi att den växande ärendegruppen som namnärendena utgör bör avgöras i förvaltningsdomstol med länsrätten som första besvärsinstans. Det bör dock uppmärksammas att dom kapitlen i dag har att pröva besvärsärenden avseende anteckning i kyrkobok. De ärenden som förekommer är exempelvis vigsel, äktenskapsskillnad och adoption i utlandet, dop förrättat i annan ordning än Svenska kyrkans, födelsehemort, medborgarskap och faderskap fastställt i utlandet. En del av nämnda ärenden prövas dock under vissa förutsättningar av exempelvis tingsrätt och nämnden för internationella adoptionsfrågor. Det framstår därför inte som självklart att samtliga besvärsärenden skall prövas av förvaltningsdomstol.

De principiella argument som talar för de olika lösningarna av huvudmannaskapsfrågan torde nu vara väl kända. Ytterligare utredningar kan inte förväntas tillföra bedömningen något nytt. Det är emellertid ovedersägligt att ämnets utdragna behandling och den förväntan som finns på att en förändring är nära förestående medför stora problem:

- Pastoraten saknar underlag för långsiktig planering. Rationaliseringar har därför uteblivit. Ny teknik och moderna administrativa hjälpmedel har inte tagits i bruk.
- Åtgärder för ny- och ombyggnad av lokaler och arkiv har fått anstå p.g.a. att det framtida behovet inte kan bedömas.
- Riksskatteverket som central tillsynsmyndighet har inte möjlighet att inleda en genomgripande översyn av folkbokföringen i den nuvarande organisationen eftersom det framtida huvudmannaskapet är oklart.

1985 års kyrkomöte har som nämnts som sin mening givit regeringen tillkänna att det är angeläget att ett besked i frågan snarast lämnas.

I kyrkokommittén, som inte har i uppgift att föreslå en förändrad organisation, finns delade meningar om hur det framtida huvudmannaskapet bör ordnas. Vi är dock eniga om att i den händelse inte längre gående åtgärder vidtas, så bör i vart fall ett delat huvudmannaskap i enlighet med pastoratsförbundets förslag nu genomföras.

I statskontorets rapport finns ingen kostnadsberäkning av pastoratsförbundets förslag. På sidan 20 i rapporten sägs endast: "De kostnadsberäkningar som gjordes av dåvarande centrala folkbokförings- och uppbördsnämnden i betänkandet (SOU 1970:70) Folkbokföringens organisation m.m. utvisade att folkbokföringen i Stockholm och Göteborg var klart mera kostnadskrävande än i övriga delar av riket. Även våra analyser av dagens förhållanden visar på liknande kostnadsrelationer."

Statskontoret synes inte ha beaktat möjligheten till personalmässiga omdisponeringar eller det teknikstöd som skulle kunna utnyttjas. Det är också grundläggande skillnader mellan den arbetsinsats som folkbokföringen kräver i storstäder som Stockholm och Göteborg jämfört med landet i övrigt. Enligt vår uppfattning har statskontoret inte tillfredsställande visat att den föreslagna ordningen inte är lämplig.

Även om avsikten är att Svenska kyrkan i fortsättningen skall ha ansvaret för folkbokföringen är det vår bedömning att mer bärkraftiga enheter måste skapas. Det är synnerligen tveksamt om allmänhetens servicebehov tillräckligt tillgodoses genom en pastoratsbaserad folkbokföring.

1979 års folkbokföringskommitté har i betänkandet Folkbokföringens framtida organisation behandlat frågan om service till allmänheten i ett särskilt kapitel

(nr 4). Kommittén konstaterar där att den enskilde kan uträtta praktiskt taget alla folkbokföringsärenden per post eller telefon. Endast vid inflyttning från utomnordiskt land kräver folkbokföringsmyndigheterna regelmässigt personlig inställelse. Folkbokföringskommitténs undersökning visade att allmänheten i mycket stor utsträckning begagnar sig av post och telefon vid kontakt med folkbokföringsmyndighet. Merparten av besöken gäller beställning av personbevis (70 %) och ansökning om hindersprövning.

I ett litet pastorat där kyrkoherden ensam handlägger folkbokföringen är expeditionstiden i många fall begränsad till två timmar i veckan. Ett större befolkningsunderlag skulle göra det möjligt att ha längre expeditionstid. Expeditionstid är den tid då någon präst som tjänstgör hos pastorsämbetet är på expeditionen (10 § FBK). Om det skapas förutsättningar att även anställa icke-prästerlig expeditionspersonal kan expeditionstiden kompletteras med daglig telefontid för allmänhet och myndigheter.

Om en organisationsförändring inte är nära förestående har vi för avsikt att föreslå former för samverkan mellan pastoraten när det gäller ansvaret för folkbokföringen.

Vi hemställer således, mot bakgrund av de svårigheter som nuvarande oklarhet medför, att den framtida organisationen av folkbokföringen klargörs, i syfte att skapa förutsättningar för en mer långsiktig planering samt nödvändiga rationaliseringar och byggnadsåtgärder.

2.4 Kontraktet som samarbetsenhet och arbetsledaransvaret i pastoratet

I en skrivelse till svenska kyrkans centralstyrelse har vi tagit upp frågorna om kontraktet som samarbetsenhet och arbetsledaransvaret i pastorat. Vi har därvid betonat att vi anser dessa frågor vara av klart inomkyrklig karaktär och att vi inte avser att behandla dem i vårt fortsatta utredningsarbete. I skrivelsen till centralstyrelsen har vi utgått från att det fortsatta utredningsarbetet sker i enlighet med kyrkomötets beslut, således genom de kyrkliga organens försorg.

I skrivelsen anförde vi följande:

I samband med 1985 års kyrkomötes behandling av 1982 års kyrkokommittés rapport Församlingar i samverkan betonade kyrkomötets organisationsutskott beträffande frågan om kontraktet behovet av en inomkyrklig utredning rörande dels kontrakten, dels kontraktsprostens funktion.

Beträffande frågan om arbetsledningen i pastoratet hänvisade kyrkomötets organisationsutskott till tidigare fattade kyrkomötesbeslut med anledning av kyrkolagsutskottets betänkande 1985:10 att uppdra åt svenska kyrkans centralstyrelse att utreda frågan om arbetsledningen och arbetsledaransvarets fördelning mellan befattningshavare i kyrkan.

Kyrkomötet hade i dessa delar ingen erinran mot organisationsutskottets betänkande.

Som en följd härav — och av att även kyrkokommittén finner de berörda frågorna i första hand vara av klart inomkyrklig natur — avser kyrkokommittén inte att behandla dessa frågeställningar i sitt fortsatta utredningsarbete. Vi utgår från att det fortsatta utredningsarbetet sker i enlighet med kyrkomötets beslut, således genom de kyrkliga organens försorg.

2.5 Lokal ekumenisk samverkan

I en särskild skrivelse till svenska kyrkans centralstyrelse om lokal ekumenisk samverkan har vi konstaterat att principiella ställningstaganden i denna fråga bör ske genom de kyrkliga organens försorg och att det bör ankomma på dessa att, i de fall man finner att lagliga hinder finns för en tillfredsställande samverkan, föreslå lagändringar.

I skrivelsen anförde vi följande:

I rapporten (SOU 1985:1) Församlingar i samverkan presenterade vi principer för en lokal ekumenisk samverkan. Förslagen syftade till att för svenska kyrkans del göra det möjligt för en församling att ingå i en lokal ekumenisk församling.

För en församling som ingick i ett flerförsamlingspastorat som i sin tur utgjorde eller ingick i en total ekonomisk samfällighet skulle det vara möjligt att uppgå i en lokal ekumenisk församling som fick sina ekonomiska resurser via anslag från den kyrkliga samfälligheten. För en församling som utgjorde enförsamlingspastorat innebar förslaget, att församlingsverksamheten skulle kunna bedrivas inom ramen för den ekumeniska församlingen medan de offentligrättsligt reglerade organen kyrkofullmäktige och kyrkoråd skulle bestå och svara för de yttre arbetsvillkoren men inte bedriva egen församlingsverksamhet.

1985 års kyrkomöte, som behandlade vår rapport, ställde sig positivt till strävan att öppna nya vägar för lokal ekumenisk samverkan men avvisade förslagen i rapporten i den mån de i praktiken innebar, att en församling inom svenska kyrkan genom deltagande i en lokal ekumenisk församling skulle upphöra att existera. Kyrkomötet ställde sig också positivt till ett fortsatt utredningsarbete i syfte att kartlägga de formella och juridiska hinder som kan föreligga för olika former av lokal ekumenisk samverkan.

Efter kyrkomötet har nämnden för mellankyrkliga och ekumeniska förbindelser (MEF) i skrivelse till oss meddelat att man finner det naturligt att ett fortsatt utredningsarbete i denna fråga ombesörjs av svenska kyrkans organ och förklarat sig villig att ta ansvar för ett sådant utredningsarbete.

Vi vill med denna skrivelse informera svenska kyrkans centralstyrelse att vi delar uppfattningen att ett fortsatt utredningsarbete kring frågor om lokal ekumenisk samverkan bör bedrivas i svenska kyrkans egen regi. Svenska kyrkan bör — vid behov i samverkan med andra samfund — föreslå regeringen de lagändringar som kan vara nödvändiga för att nå de mål beträffande ekumeniskt arbete som kyrkan vill sätta upp.

Till detta kommer att ett omfattande material kring lokala ekumeniska frågeställningar under det närmaste året kommer att publiceras av olika forskningsprojekt, varför uppgiften också av dessa skäl bör skiljas från vårt arbete i övrigt.

3 Begravningskostnader för enskilda

Enligt vårt uppdrag har vi att utreda och lägga fram förslag i två frågor som båda syftar till att begränsa begravningskostnaderna för enskilda. Det gäller dels frågan om att utvidga församlingarnas kompetens till att omfatta ytterligare begravningskostnader, dels frågan om utjämning mellan församlingar av kostnader för gravrätt vid begravning i annan församling än den där den avlidne var kyrkobokförd.

Bakgrunden till vårt uppdrag i denna del är ett uttalande av riksdagen med anledning av två motioner i ämnet som behandlades vid 1982/83 års riksmöte.

I motion 1982/83:22 togs upp frågan om församlingarnas möjligheter att begränsa begravningskostnaderna för enskilda. Enligt motionen har kompetensregeln förhindrat församlingarna att vidta åtgärder i denna riktning. Bl.a. hänvisades till att ett beslut av kyrkofullmäktige i Sundbybergs församling om att fritt tillhandahålla kistor och svepning m.m. efter besvär undanröjdes av länsstyrelsen. Länsstyrelsens beslut fastställdes sedermera av regeringsrätten (RÅ 1974 A 1281). Enligt motionen borde riksdagen i form av ett tillkännagivande till regeringen uttala att församlingar och kyrkliga samfälligheter inom ramen för sin kompetens ges rätt att verka för lägre begravningskostnader för den enskilde.

I motion 1980/81:1506 framhöll motionärerna att gravrätt som regel upplåts kostnadsfritt, om den avlidne vid dödsfallet är kyrkobokförd i den församling eller samfällighet där gravrätten önskas. Att erhålla gravrätt i annan församling eller samfällighet medför enligt motionärerna däremot vanligen en kostnad för den enskilde. Motionärerna menade att de ofta väl underbyggda önskemålen om förvärv av gravrätt utanför den egna församlingen motiverar att kostnadsfrågan löses genom "clearingavtal" mellan församlingarna eller med kyrkofondsmedel.

Konstitutionsutskottet uttalade med anledning av motionerna bl.a följande (KU 1982/83:8 s. 6).

Utskottet har stor förståelse för det krav på vidgad kompetens på begravningsområdet som framförs i motion 1982/83:22. Trots de olika former av ekonomisk hjälp som finns är begravningskostnaderna ofta en betungande utgift för de anhöriga. Församlingarnas förmåga att bära de ökade kostnader som en vidgning av kompetensen skulle medföra är emellertid högst varierande. Enligt utskottets mening måste därför de ekonomiska förutsättningarna för en vidgning av kompetensen först utredas. I denna utredning bör svenska kyrkans strukturfrågor på lokalplanet få en framträdande plats. Även den i motion 1980/81:1506 berörda

frågan om en utjämning mellan församlingarna av kostnaderna för deras nuvarande befattning med begravningsverksamheten bör kunna ses över i detta sammanhang. Formerna för detta utredningsarbete får ankomma på regeringen att besluta om. Vad utskottet nu anfört bör med bifall till motionerna 1980/81:1506 och 1982/83:22 riksdagen ge regeringen till känna.

Riksdagen biföll motionerna genom att som sin mening ge regeringen tillkänna vad utskottet hade anfört (rskr 1982/83:30).

Som förut har sagts har båda dessa frågor lämnats över till kommittén.

I lägesrapporten (SOU 1985:1) Församlingar i samverkan uttalade vi att de krav som har förts fram beträffande församlingarnas möjligheter att svara för ytterligare begravningskostnader skulle behandlas i vårt huvudbetänkande och skulle då baseras på en undersökning av vilka kostnader som redan i dag betalas av kyrkokommunerna. Samtidigt uttalade vi att frågan enligt vår mening kan lösas på olika sätt. Ett sätt är att föreslå en utvidgning av den allmänna försäkringen så att försäkringen täcker vissa minimikostnader. En annan väg skulle kunna vara att vidga kompetensen så att en kyrkokommun har rätt att ta på sig en större del av kostnaden i samband med begravning. Uppgifter som kan vara aktuella är utöver kostnader för kista och svepning, transport vid kremation i annan kyrkokommun, kremering m.m.

Beträffande frågan om en begränsning av kostnaderna för förvärv av gravrätt föreslog vi att frågan i första hand löses genom att avtal om kostnadsutjämning fritt ingås mellan kyrkokommuner (s.k. begravningsclearing).

1985 års kyrkomöte hade ingen erinran mot kyrkokommitténs förslag angående en begränsning av den enskildes begravningskostnader. Organisationsutskottet uttalade i sitt betänkande med anledning av rapporten (KO 1985:10 s. 17) i denna del bl.a. att det var tillfredsställande att frågan utreds och att olika alternativ övervägs. Samtidigt framhöll utskottet att det som underlag för ett framtida ställningstagande i frågan krävs en grundlig analys av såväl den enskildes begravningskostnader i nuläget, som de kostnadskonsekvenser ett förslag kan föra med sig.

I fråga om kostnader för gravrätt utanför den egna församlingen anförde utskottet följande (KO 1985:10 s. 18).

Utskottet delar kommitténs bedömning att anledning finns att anta att clearingavtal mellan kyrkokommuner kommer att öka. Enligt utskottets mening är det emellertid ytterst angeläget att man inom en rimlig tid får ett riksomfattande system med clearingavtal. Med detta påpekande och mot bakgrund av den förväntade utvecklingen på området förordar utskottet inte att frågan om en lagreglerad rikstäckande begravningsclearing nu utreds, såsom har föreslagits i motion nr 139. Det är emellertid enligt utskottet av stor betydelse att utvecklingen noggrant följs på sätt kommittén har föreslagit. I likhet med vad som har föreslagits i fråga om den "rullande" pastoratsregleringen bör en utvärdering ske, lämpligen omkring år 1995. Om utvecklingen då inte har lett till ett tillfredsställande resultat, bör frågan om en lagreglering omprövas.

Kyrkomötet beslöt att ge regeringen tillkänna vad utskottet i denna del hade anfört.

Vi lägger inte nu fram några förslag i frågan om en begränsning av den enskildes begravningskostnader, vilket vi förutskickade i lägesrapporten. Som organisationsutskottet framhöll (se ovan) krävs som underlag

för ett ställningstagande i frågan en grundlig analys av såväl den enskildes begravningskostnader i nuläget, som de kostnadskonsekvenser ett förslag kan föra med sig. Då vi har haft att koncentrera arbetet till våra organisatoriska förslag har det inte varit möjligt att inom ramen för denna utredningsetapp göra en sådan grundlig analys. Med hänsyn härtill och då frågan kan behandlas fristående från övriga förslag i detta huvudbetänkande, bör utredningsarbetet i dessa kvarvarande delar ske i annan ordning. Vi har även vidtagit förberedelser för en sådan lösning.

När det gäller frågan om kostnader för gravrätt utanför den egna församlingen föranleder kyrkomötets behandling inte något ändrat ställningstagande. Vi delar kyrkomötets uppfattning om det angelägna i att det inom en rimlig tid kommer till stånd ett riksomfattande system med clearingavtal. I likhet med kyrkomötet anser vi att frågan i första hand bör lösas genom att avtal fritt ingås mellan kyrkokommunerna. Någon lagreglering bör därför inte nu komma i fråga. Enligt vår mening bör emellertid utvecklingen noggrant följas. Genom Nämnden för församlings- och pastoratsförvaltning skulle de kyrkliga kommunerna kunna inspireras till att sluta avtal i ökad utsträckning. Först om dessa vägar inte skulle visa sig framkomliga bör ytterligare intiativ övervägas.

4 Kyrkokommunala tjänster inom församlingsvården

I diskussionsbetänkandet (SOU 1983:55) Församlingen i framtiden presenterade vi de problem som hörde samman med tjänsteorganisationen inom svenska kyrkan och som har varit en av anledningarna till vår kommittés tillkomst. Det finns en spänning inbyggd i tjänsteorganisationen genom att den dels består av statligt reglerade präst- och kyrkomusikertjänster, dels av kyrkokommunala tjänster inom församlingsvården. Detta har bl.a. lett till en bristande flexibilitet och har utgjort hinder för samverkan.

Två av våra tjänstemodeller i Församlingen i framtiden var så utformade, att samtliga tjänster inom församlingsvården skulle få enhetliga kyrkokommunala anställningsformer. Den opinion som mötte i det omfattande remissmaterialet på diskussionsbetänkandet (redovisad i Församlingarna om framtiden SOU 1984:75) ville emellertid slå vakt om den nuvarande statliga regleringen av prästtjänsterna. Därmed ställde man sig avvisande till en enhetlig tjänsteorganisation för hela det församlingsvårdande arbetet. Samtidigt ville man dock se en precisering och fastare organisation av de kyrkokommunala tjänsterna.

Frågorna om de församlingsvårdande kyrkokommunala tjänsternas plats i svenska kyrkan har i hög grad fokuserats kring frågan om diakonins ställning och diakonatets plats i kyrkolivet. De senaste decennierna har en intensiv debatt om dessa frågor förts inom svenska kyrkan. Svenska kyrkans diakoninämnd har låtit två utredningar arbeta med dessa frågor. Resultatet av deras arbeten har sammanfattats dels år 1972 i Tjänsten åt nästan, dels år 1983 i Vigd till tjänst. Den senare remissbehandlades ungefär samtidigt som vårt eget diskussionsbetänkande Församlingen i framtiden.

I vår rapport (SOU 1985:1) Församlingar i samverkan sammanfattade vi diskussionsläget på följande sätt.

Det finns ett starkt önskemål inom svenska kyrkan om en fastare plats för diakonin och diakonatet inom den kyrkliga organisationen. Hur man ska uppnå denna fastare plats finns det många olika meningar om. Men ett par önskemål går att urskilja. Många önskar en lag om diakonat i linje med det lagförslag som antogs av 1975 års kyrkomöte. En sådan lag skulle bekräfta deras plats i kyrkolivet som redan är diakon/diakonissvigda och arbetar inom diakonin. Ett annat önskemål är diakonatets knytning till stiftet och stiftets biskop. Det är tydligt att man önskar att den nuvarande knytningen till utbildningsanstalten ersätts av en motsvarande knytning till stiftet. I detta sammanhang betonas också diakonens/

diakonissans läroansvar, ett ämbetsansvar i likhet med det som gäller för prästerna. Ett tredje önskemål är inrättandet av diakonitjänster enligt en reglerad tjänsteorganisation och i samband därmed fastställd behörighet för innehav av dessa tjänster.

Samtidigt som dessa ganska preciserade önskemål förs fram är tveksamheten stor om innebörden i diakonatet och dess förhållande till "kyrkans ämbete". Denna tveksamhet speglas inte minst i remissmaterialet till diakoninämndens vigningsutredning Vigd till tjänst som nämnden ställt till vårt förfogande. Tveksamheten kan också sägas gälla innehållet i diakonitjänsten och då särskilt i relation till andra församlingsvårdande tjänster med likartat innehåll. Det gäller främst församlingssekreterar- och församlingsassistenttjänsterna. Denna ovisshet finns också med i remissvaren på "Församlingen i framtiden", där den traditionella diakonitjänsten med karitativ tyngdpunkt (dvs vårdinriktning) får det starkaste stödet, medan diakoniinstitutionerna förordar en "vidgad" syn på diakonatet så att det också naturligen innefattar pedagogiska och administrativa uppgifter.

I rapporten hänvisade vi också till att nya synpunkter skulle tillföras frågeställningarna under år 1985. Dels skulle kyrkomötet avge svenska kyrkans svar på det s.k. Limadokumentet, Dop Nattvard Ämbete, utgivet av Kyrkornas Världsråds Faith and Order-kommitté. I detta dokument förordades en ekumenisk samling kring det tredelade ämbetet, biskop, präst och diakon. Dels skulle 1968 års kyrkohandbokskommitté lägga förslag till vigningsritual för svenska kyrkan. I det sammanhanget skulle handbokskommittén också presentera en grundläggande framställning av "kyrkans ämbete".

Ett flertal överväganden låg sålunda bakom vårt förslag i rapporten att någon statlig reglering inte borde göras av diakonin och diakonatets plats i den kyrkliga organisationen. Svenska kyrkans egen syn på diakonatet och dess plats inom kyrkans ämbete var ännu alltför oprecis för att göra det möjligt för en statlig utredning att dra organisatoriska konsekvenser av den.

Vi konstaterade också att det är otänkbart att föra över kyrkokommunala tjänster till ett statligt tjänstesystem, liksom att en ökad statlig reglering av den kyrkokommunala verksamheten inte är lämplig.

Avslutningsvis anförde vi:

Detta innebär dock inte, att det inte skulle vara möjligt att, i den mån som svenska kyrkan vinner ökad klarhet i de teologiska och principiella frågeställningar som har betydelse för frågan om diakonins och diakonatets ställning, likväl finna vägar att närmare precisera en sådan syn. Det ligger utanför vår uppgift att lämna förslag på sådana inomkyrkliga metoder för att uppnå den eftersträvade preciseringen. Men eftersom vi varit tvungna att tränga in i frågeställningarna och samtidigt har ett rikt remissmaterial till vårt förfogande vill vi peka på några av dessa möjligheter:

a. Kyrkomötet kommer under de närmaste åren att anta en kyrkoordning med inomkyrkliga stadgar. Såvitt vi kan bedöma föreligger inga hinder att svenska kyrkan i denna kyrkoordning preciserar sin syn på kyrkans ämbete och därmed på diakonatet.
b. Kyrkomötet kommer likaledes att fatta beslut om ny kyrkohan dbok sedan 1968 års kyrkohandbokskommitté fullgjort sitt arbete. I den sista fasen har detta gällt kyrkans ämbete och vigningsritual. Den enda kyrkorättsliga reglering av diakonatet som föreligger i dag består av de anvisningar som utgör

ingressen till ritualet för diakonvigning. Denna ingress måste ersättas av andra anvisningar. Kyrkomötet kan därvid besluta att vigning till diakon/diakonissa sker i stiftet av stiftets biskop. Därigenom sker en knytning till stiftet och diakonatet får en fastare plats i den kyrkliga organisationen än i dag. Härmed skapas också en ansvarsrelation mellan stiftets biskop och diakonen. Kyrkomötet kan likaledes besluta att vigning till diakon/diakonissa endast kan ske, då kyrklig tjänst i vigningsstiftet föreligger.

c. Kyrkomötet och/eller Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund kan utfärda rekommendationer om inrättandet av diakonitjänster i pastorat av viss storlek.
d. Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund kan ingå avtal som innebär, att förbundets medlemmar, dvs. kyrkokommunerna, förbinder sig att för diakonitjänst endast anställa den som har av svenska kyrkan fastställd diakoniutbildning samt erhållit diakonivigning.
e. Genom våra förslag i avsnittet 5.6 ges stiftsstyrelsen frihet att prioritera olika uppgifter inom stiftet samt ekonomiska möjligheter att stödja prioriterad verksamhet. Detta ger bl.a. stiftsstyrelsen frihet att inrätta diakonal/a tjänst/er på stiftsplanet och att stödja inrättandet av tjänster av viss typ i pastoraten.

I yttrande till organisationsutskottet över lägesrapporten anförde diakoniutskottet vid 1985 års kyrkomöte bl.a följande:

Utskottet vill till en början framhålla att utskottet från sina utgångspunkter med stor tillfredsställelse hälsar förslagen i rapporten. De utgör enligt utskottets mening en god grundval för fortsatta överväganden rörande de viktiga diakonala frågorna. Som framgår i rapporten finns det ett starkt önskemål inom Svenska kyrkan om en fastare plats för diakonin och diakonatet inom den kyrkliga organisationen. Den "färdriktning" som utpekas i rapporten inger utskottet goda förhoppningar om att man också skall nå målet att klargöra diakonatets ställning i kyrkolivet.

Diakonin är församlingarnas, kristet motiverade, sociala verksamhet. Det primära är enligt utskottets mening en progressiv social församlingsverksamhet och det är också häri som diakonin skall verka. Med hänsyn härtill delar utskottet kommitténs uppfattning att diakonitjänsterna också i fortsättningen bör vara kyrkokommunalt reglerade.

Som framgår av rapporten föreslås att prästtjänsterna liksom hittills skall vara statligt reglerade. Den nuvarande utformningen av de församlingsvårdande tjänsterna kommer således med kommitténs förslag att bestå i sina huvuddrag. Utskottet, som inte tar ställning till annat än frågan om diakonitjänsternas reglering, vill emellertid i sammanhanget peka på att det kan förekomma administrativa och organisatoriska olägenheter med skilda arbetsgivare för befattningshavare i samma arbetslag. Utskottet utgår från att detta spörsmål kommer att belysas ytterligare i det fortsatta arbetet med anledning av kommitténs rapport.

Enligt utskottets mening är det synnerligen angeläget att diakonin och diakonatets ställning i den svenska kyrkan stärks och preciseras närmare. I likhet med kommittén anser utskottet att detta bör ske genom inomkyrkliga beslut och inte genom statlig reglering. De vägar som kyrkan kan gå för att nå den erforderliga preciseringen åskådliggörs på ett utomordentligt sätt i rapporten på s. 92-93 under punkterna a-e. Utskottet vill stryka under vikten av att de där angivna möjligheterna tas till vara så att diakonin och diakonatet inom Svenska kyrkan efter decenniers diskussioner äntligen kan få en klar och stärkt ställning.

Med tanke på det utredningsarbete som pågår och som enligt utskottets mening inte bör föregripas, finner utskottet det föga meningsfullt att nu mera detaljerat gå in på frågor rörande diakonins och diakonatets innehåll. Utskottet vill dock i

anslutning till punkten a) framhålla att det för utskottet ter sig naturligt att tyngdpunkten i diakontjänsten ligger på det som kallas den karitativa verksamheten. Uttrycket är enligt utskottets mening mindre lämpligt, men det bör överlämnas åt det fortsatta utredningsarbetet att måhända finna en bättre definition. Huvudsaken är att den sociala inriktningen på tjänsten kommer till klart uttryck. Innehållet i tjänsten är självfallet vidare än så och mera komplext. Utskottet har i det här sammanhanget bara velat peka på vad utskottet anser bör betonas särskilt när det gäller innehållet i diakonin och diakonatet. Utskottet får anledning att återkomma till dessa frågor i samband med ställningstaganden till utredningarnas förslag.

Med anledning av motionsyrkanden om diakoni och diakonat anförde diakoniutskottet också (KD 1985:10), att diakonatets roll borde stärkas och preciseras bl a genom att den kommitté som arbetar med en ny kyrkoordning tog sig an frågan om "kyrkans ämbete".

Organisationsutskottet anslöt sig, i likhet med diakoniutskottet, till vårt förslag att diakonin och diakonatets ställning i svenska kyrkan bör preciseras genom inomkyrkliga beslut och inte genom statlig reglering. Detta blev också kyrkomötets beslut.

Kyrkomötet år 1985 tog också ställning till frågor om "kyrkans ämbete" genom att som svenska kyrkans svar på Faith and Order-dokumentet Dop Nattvard Ämbete anta ett av läronämnden utarbetat förslag till yttrande. I kyrkomötets svar ryms dels anslutning till delar av dokumentet, dels "kommentarer med andra accenter". Läronämnden anförde i sitt av kyrkomötet antagna yttrande (1985:32) bl.a. följande:

Vi samtycker när BEM konstaterar: "Nya testamentet beskriver inget enhetligt ämbetsmönster, som kan tjäna som grundmodell eller förblivande norm för allt senare ämbete i kyrkan" (§ 19). Men vi finner det inkonsekvent av BEM att trots detta hävda att det trefaldiga ämbetet (biskop — präst — diakon) bör accepteras av alla kyrkor (§ 25) och att detta ämbete är ett medel att uppnå enhet (§ 22). Det finns likaså en spänning mellan utsagan i kommentaren till § 11: "Det ordinerade ämbetet existerade som grundfaktum från första början" (understruket här; eng. "The basic reality of an ordained ministry was present from the beginning") och den tidigare utsagan i § 8: "Det ämbete de personer innehar, som alltsedan äldsta tid (understruket här; eng. "since very early times") har blivit ordinerade, är konstitutivt för kyrkans liv och vittnesbörd."

Vår kyrkas tradition känner endast ett ämbete, nämligen Ordets och sakramentsförvaltningens ämbete. För att Ordet och sakramenten skall kunna fungera har Gud inrättat detta ämbete (se Augsburgska bekännelsen, artiklarna V, XIV, XXVIII). I denna mening är ämbetet nödvändigt för kyrkans bestånd.

Inom detta enda ämbete ryms flera olika uppgifter. En sådan är episkopéfunktionen, vars innehavare nu allmänt benämns biskopar. Detta har f.ö. varit fallet i vår kyrka även efter reformationen.

En luthersk kyrka kan mycket väl acceptera ett ämbete med olika funktioner, men dessa får inte uppfattas på ett hierarkiskt sätt i den meningen att vissa funktioner i ett överordnat ämbete delegeras till ett underordnat. Vi menar att en enhetlig utformning av ett tredelat ämbete väl kan fylla en praktisk uppgift och därigenom befrämja kyrkornas enhet men inte att den är nödvändig för enheten. Nödvändigt för enheten är däremot att ingen kyrka gör anspråk på att äga ett ämbete som teologiskt principiellt står över andra kyrkors ämbete.

När det gäller ämbetets utformning måste varje tids behov komma till uttryck. Det går inte att ange en för alla tider giltig form. Sedan 1800-talet har behovet av en diakonal tjänst gjort sig gällande i vår kyrka. Därvid har vi liksom andra

kyrkor gripit tillbaka på Apg. 6 och inrättat en diakonitjänst, vari man insätts genom vigning med handpåläggning. Hos oss visar sig redan nya behov när församlingsassistenter, församlingssekreterare, församlingspedagoger etc. frågar varför diakoniarbetare skall vigas men inte de själva. Vår kyrka har nämligen numera i församlingarna anställda ett relativt stort antal lekmän såsom församlingsassistenter och församlingssekreterare. Tjänster av detta slag finns endast antydningsvis nämnda i BEM (kommentaren till § 13 under 'Ämbete'). De som innehar dessa tjänster får inte ställas utanför det kollegiala sammanhang som tas upp i § 26 eftersom också de har del i det gemensamma uppdraget. Förhållandet mellan det ordinerade ämbetet och tjänster av detta slag behöver ytterligare bearbetas.

Under hösten 1985 har kyrkohandbokskommittén presenterat betänkandet (SOU 1985:45) Svenska kyrkans gudstjänst, band 7, Vignings-, mottagnings- och invigningshandlingar. Under rubriken "Ett Andens ämbete, olika uppdragstyper" redovisas i betänkandet en preciserad syn på "kyrkans ämbete" till grund för de olika förslagen till vigningshandlingar. Kyrkohandbokskommittén anför bl.a. följande (s. 134 f).

Enligt reformatorisk teologi finns och kan det enbart finnas ett enda ämbete i och för kyrkan, prediko-/evangeliets/Ordets eller Andens ämbete. Det kan bara vara ett, ty Gud är en och är den som handlar med sin kyrka genom Andens ämbete. Att ämbetet är ett utesluter ingalunda olika typer av uppdrag för dem som avskiljs till att fungera som redskap inom Andens ämbete. Det principiella synsättet har en direkt motsvarighet i nutida teologi. Såsom ett viktigt exempel härpå bör BEM-dokumentet 1982 återigenom anföras. I detta talas om "vigningstjänsten (ordained ministry)" i singularis och om dess "utformning" och "(om)-strukturering" i olika typer av uppdrag enligt varierande "ämbetsmönster".

Den för nutids- och reformationstidsteologins uppfattning gemensamma källan är i första hand Skriften. Som vi tidigare (s 121) berört har kunskapsunderlaget under de mellanliggande 400 åren förändrats och medfört andra förutsättningar för slutsatserna om den kyrkliga tjänsten. Vi vill härvidlag göra två markeringar.

Såsom redan (s 121f) berörts är det en på goda grunder numera vedertagen uppfattning, att olika typer av tjänster och tjänstemönster avtecknar sig i de nytestamentliga skrifterna från olika tid. Tidsaspekten spelar in men fr a tycks utformningarna ha växlat mellan olika regioner. De tycks också ha kunnat praktiseras på samma gång här och var. Så långt det spröda materialet tillåter slutsatser, får vi räkna med praktiserad och erkänd mångfald.

För lutherdomens vidkommande medför dessa förhållanden mindre, åtminstone principiellt sett, eftersom det som ansetts vara nytestamentliga tjänstestrukturer inte uppfattas som gudomligt föreskrivna för kyrkans ordning. Tjänsteutformningen har hänförts till sådant som inte nödvändigtvis måste vara enhetligt för kyrkans enhets skull (s 104).

Av principiell vikt är en annan nutida uppfattning, som fått brett erkännande bland kyrkorna. Saken kan kanske uttryckas i paradoxen, att man i dag måste räkna med tre skilda nytestamentliga ämbeten där reformatorerna såg två. Uttryckssättet är paradoxalt, särskilt om det tillfogas, att den nutida uppfattningen är den väsentligaste förutsättningen för den nyss understrukna ståndpunkten, att det finns en enda vigningstjänst i kyrkan. Förklaringen är följande.

Tidigare har vi redovisat den reformatoriska ståndpunkten, att Kristus på ett unikt sätt fullkomnat det gammaltestamentliga offerprästadömet. I historiens mitt har han en gång för alla framburit det fullkomliga offret. I det nya förbundets tid finns därför vid sidan om detta Kristi offerämbete utrymme enbart för den helt nya typen, Andens ämbete för kyrkan, det ämbete som med sina instrument och redskap skall finnas överallt och alltid. I nutiden identifieras emellertid också ett

annat till plats och tid unikt ämbete, de tolv apostlarnas. Det unika i deras kallelse från Kristus var att de enligt hans uppdrag skulle vara uppståndelsens vittnen. Deras speciella och inte upprepbara roll var att för världen lägga fram vittnesbördet om Kristi seger, evangeliet. Alla de som därefter tas i anspråk för uppdrag i Andens ämbete har kallelsen att fungera som redskap för att detta budskap skall föras vidare på ett autentiskt sätt. Den auktoritet som apostlarna ägde såsom uppståndelsens vittnen tillkommer följaktligen — åtminstone vill många kyrkor tillfoga detta — det vidareförda apostoliska budskapet. Det innebär å ena sidan att de som avskiljs för uppdrag inom Andens ämbete därmed inte har eller skall tilldelas någon särställning i gudsfolket. Å andra sidan betyder det att gudsfolket skall respektera och stödja dessa personer som utvalts för tjänst inom Andens ämbete för kyrkan.

Vad gäller ämbetsmönster eller olika typer av uppdrag inom Andens ämbete räknade klassisk lutherdom med två huvudformer, biskopens och prästens uppdrag. Detta gäller bl a om Augsburgska bekännelsen (fr a art 28) och om KO 1571. Såsom framgår av bil 6 praktiserades också både präst- och biskopsvigning i Tyskland, bådadera typerna av gudstjänst också ledda av Martin Luther. Vad biskopar angår blev detta en kort episod innan politiska omvälvningar medförde, att de många landsfurstarna övertog biskopliga tillsynsfunktioner. Först fyrahundra år senare återinfördes tjänstetypen där liksom f ö i en del andra lutherska kyrkor. Bil 6 visar att medeltida tradition löpte vidare bl a i Sverige med biskopsstift och församlingsprästerskap. Den ordningen blev sammanfattad i KO 1571 med dess principiella motivering för de båda tjänstetyperna och vigningsritual för dem.

Det har i nutiden förts en diskussion inom lutherdomen i anslutning till den nyss antydda "renässansen" för biskopens tjänstetyp. Frågan har gällt, huruvida biskopens uppdrag enligt fr a Augustanabekännelsen (art 28) skall uppfattas som en särskild tjänstetyp eller som en speciell form av prästtjänst. Frågan har ibland formulerats så, om det kan finnas två "vigningsgrader" inom ett enda kyrkans ämbete. Enligt vår mening har diskussionen förts med två premisser som måste starkt ifrågasättas.

För det första har det funnits en utomordentligt stor benägenhet att ogenerat identifiera prediko-/evangelii-/Ordets eller Andens ämbete med den konkreta utformningen av prästens uppdrag inom detta ämbete. För Svenska kyrkans vidkommande kan det vara värt att erinra om det resonemang som förs i KO 1571 och återges i bil 6. Den i och för sig ohållbara historieskrivningen går ut på att det ursprungligen fanns ett enhetligt utformat tjänsteuppdrag, vilket snart nog gavs två utformningar, församlingsprästens resp biskopens. Att KO räknar med dessa två utformningar enligt ordningen från äldsta tid och i hela kristenheten innebär däremot inte alls, som det hävdats, att KO skulle räkna med "två grader inom ämbetet". Tanken på ett "graderat ämbete" — det är den andra invändningen vi måste göra — svär mot reformatorisk teologi. Den innefattar idén om graderad eller stegrad kompetens eller "kraft/makt (potestas)" enligt det medeltida schema reformatorerna avgjort bröt med. Vad de däremot hävdade och bl a KO 1571 motiverade var, att personer för kyrkans ordnings skull avskildes för olika typer av uppgifter inom ett och samma Andens ämbete.

Vi vill för vår del starkt stryka under att utformningen av olika typer av uppdrag kunde och kan ske som en kyrkans gradering utan ekonomisering. De olika och konkret också brokiga slag av uppgifter som hör till uppdrag inom Andens ämbete för kyrkan är av sådan vikt, att de kräver olika slags tyngdpunkter eller funktioner i de uppdrag som anförtros åt tjänare. Andens gudomligt inrättade ämbete är funktionellt och kräver funktionellt utformade uppdragstyper för att tjänarna tillsammans skall utgöra funktionella redskap, kyrkan och kyrkans sändning till godo.

I BEM-dokumentet 1982 framhålls denna funktionsaspekt (fr a §§ 19ff). Där finns också tillägget, att givna mönster för utformningen av tjänstetyper kan och måste omprövas för att motsvara aktuella funktionskrav. Under hänvisning till kyrkans historia konstateras, att tjänstetyper alltid varit under omvandling. Det betonas att reformer krävs ifråga om det mönster som haft och ännu har vid acceptans, "det trefaldiga ämbetet" innefattande biskops, prästs och diakons uppdrag. Mönstret betraktas som ett historiskt givet ekumeniskt kapital. En slags sammanfattande motivering kan man se i följande uttalande (ur § 22):

I fullföljandet av sin sändning och tjänst behöver kyrkorna människor, som på skilda sätt uttrycker och fullgör det ordinerade ämbetets (läs: vigningstjänstens) uppgifter i dess episkopala, presbyteriala och diakonala aspekter och funktioner.

I den mån BEM-dokumentet rekommenderar införandet av "det trefaldiga ämbetet" som medel för att vinna kyrkans enhet (§§ 22, 25) bejakar vi reservationen häremot i Svenska kyrkans remissyttrande genom kyrkomötet 1985. Den reservationen gäller dock inte det principiella perspektiv som anlagts i det nyss citerade. Gudsfolket har för sin "sändning och tjänst" behov av att dessa huvudaspekter blir tillgodosedda, och detta därför att alla funktioner inom Andens ämbete är till för — och har sin enda motivering däri — kyrkan, gudsfolket. Kyrkomötet konstaterar också att triaden av tjänstetyper är en realitet i Svenska kyrkan, biskopens och prästens av ålder, diakonens genom utvecklingen från 1800-talet.

Om diakonens uppdrag anför kommittén bl a följande (s. 138f).

I det att diakonens tjänst visat sig fylla en viktig funktion i kyrko- och församlingsliv i Svenska kyrkan har det under decennier pågått försök att teologiskt motivera saken och att dra kyrkorättsliga och andra konsekvenser. En samlad genomgång härav ger en rik skörd av diakonidefinitioner och förslag vad gäller diakonatet men en mycket klen avkastning ifråga om genomförda reformer (ovan s 13). Vi anser oss skyldiga att mot bakgrunden av utvecklingen ange vår teologiska position vad gäller diakonatet och det uppdrag för vilket diakonen vigs.

Vilket är diakonens uppdrag? Ett huvudproblem i Svenska kyrkan som i många lutherska men också andra kyrkor har varit, att den diskussionen i så hög grad förts enligt avgränsningsmetoden. Uttalad eller inte tycks grundfrågan vara: vad skiljer diakonen från andra? Den frågan betyder egentligen: vad skiljer diakonen från prästen? Frågeställningen bygger bl a på förutsättningen, att prästens uppdrag är en given storhet i förhållande till vilken man skall så att säga finna teologiskt utrymme för diakonen. Möjligen kunde man tillfoga, att förhållandet tenderat att bli det omvända i praxis: diakonens uppgifter är ganska givna, men prästens roll och identitet ett problem.

Vad skiljer diakonen från prästen? Det medeltidsteologiska svaret är klart. Genom vigning får diakonen ett väsentligen liturgiskt uppdrag som är begränsat. Det vidgas genom den högre vigningen till präst. I nutida teologi ges ofta ett svar med utgångspunkt från förhållanden i den gamla kyrkan. Såsom innehavare av kyrkans ämbete har biskopen till sin hjälp präster på den ena sidan, på den andra diakoner. Avskild för sitt karitativa men också administrativa och liturgiska uppdrag har diakonen ett lika fullvärdigt ämbetsuppdrag som prästen, avskild för ett annat uppdrag. I evangelisk teologi har, även i Svenska kyrkan, sedan länge funnits en variant av detta resonemang för att motivera ett karitativt diakonat. Man har inte tagit sin utgångspunkt i biskopens fulla ämbete utan i Kristi. Såsom Jesus förkunnade evangeliet i ord och gärning kallas prästen till Ordets ämbete, diakonen till Jesu händers ämbete, som måste anses vara lika viktigt. I luthersk teologi underbyggs resonemanget någon gång med hänvisning till Augustanabekännelsens art 5 om "predikoämbetet" resp art 6 "om goda gärningar".

Resonemangen knyts också samman med vigningsfrågan. Enligt medeltidsteologin vigs diakon och präst av det självklara skälet, att de kan utföra sin tjänst enbart i kraft av de olika mått av förmåga vigningsgraderna ger. I nutida resonemang kan man, tycks det oss, identifiera tre huvudlinjer. I Svenska kyrkan finns knappast företrädare för uppfattningen att diakonatet väsentligen är till för liturgiska uppgifter, det s k liturgiska diakonatet till vilket diakonen måste vigas. Enligt företrädare för en annan uppfattning, vilka delvis lånar argument som mer hör samman med den förra grundsynen, är diakonatet karitativt och till uppgifterna hör också de liturgiska. Vigningen till diakonens uppdrag motiveras med hänvisning just till de liturgiska uppgifterna. Denna huvudlinje har sina företrädare i Svenska kyrkan. Det råder dock inte någon tvekan om, att det är en tredje huvudlinje som är den dominerande i utredningsbetänkanden och remissyttranden, litteratur etc. Enligt den grunduppfattningen är diakonatet karitativt, och av det skälet omfattar diakonens uppdrag olika uppgifter inom ett ganska brett spektrum. Till dessa uppgifter kan och bör liturgiska uppgifter också höra. Vigningen motiveras emellertid inte av liturgiska uppgifter knutna till uppdraget utan av uppdragets karitativa grundkaraktär.

Diakoninämndens vigningsutredning har i dessa frågor en position som inte är omedelbart tillgänglig. Inom "utredningens sammanfattning och förslag" (kap 5, s 124ff) förs resonemang, där gränsen är flytande mellan en summering av utredningsresultat och kommitténs eget ställningstagande till dessa. Den ovan karakteriserade andra grundpositionen tycks utredningen ansluta sig till genom bl a uttalandet, att det numera finns förutsättningar för att i svenska kyrkan se det så, att biskopen vid sin vigning beklädes med alla de ämbetsfunktioner som hör till Ordets ämbete och att präst och diakon är varandra sidoställda ämbeten, som på biskopens uppdrag förvaltar nådemedlen respektive bär ansvar för diakonin (s 127).

Kommittén tycks också ansluta sig till den andra av de ovan angivna huvudlinjerna för att motivera diakonvigningen, när det t.ex. heter: "Vigningen kan för diakonatet sägas förutsätta en plats i liturgin" (s 130). I direkt anslutning till uttalanden som dessa finns emellertid resonemang av annat slag, vilka motiverar de konkreta utredningsförslagen. Det poängteras kraftigt (s 131), att diakonen kallas till "delaktighet i kyrkans ämbete" för ett uppdrag med karitativ tyngdpunkt, "för att kyrka och församling skall kunna fylla sin diakonala kallelse". I en argumentering av det slaget är utgångspunkten alls inte biskopens "fulla" ämbete och delegationer till prästens resp diakonens "varandra sidoställda ämbeten". Utgångspunkten är i stället gudsfolkets behov. Syftet är att inte av graderings- utan av ekonomiseringsskäl forma ett diakonens uppdrag med karitativ tyngdpunkt inom ett och samma Andens ämbete för kyrkan.

Av våra egna tidigare resonemang följer förstås att det sistnämnda sammanfaller med vår egen position.

Kallelse- och antagningsförfarandet för diakoner berörde vi översiktligt i Församlingar i samverkan, under punkten b som refererats ovan. Kyrkohandbokskommittén anförde i denna fråga följande (SOU 1985:45 s. 123f).

Vi vill nu tillägga, att den föreslagna liturgiska texten förutsätter en förändring av kallelseförfarandet vad gäller diakoner. När vi föreslår samma formulering i präst- och diakonvigningsritualen, bygger förslaget på uppfattningen att också kallelseförfarandet måste bli detsamma för diakoner som för präster. Den förutsatta ordningen är således den, att antagning sker i stift, att utbildning av antagna sker vid institutioner — för diakoner i första hand diakonianstalterna (se nedan

s 144) — och att den avslutande prövningen ("diakonexamen") sker inför domkapitel med dem som genomfört den utbildning Svenska kyrkan uppställt som krav. I förlängningen av ritualavsnittets förutsättning ingår som en självklarhet att församling(ar) i Svenska kyrkan följer Svenska kyrkans ordning genom att för diakonal tjänst anställa enbart behöriga personer, dvs de som uppfyllt fordringarna och blivit kallade till diakonens uppdrag.

Den i ritualförslaget förutsatta ordningen kräver ur formell synvinkel en radikal omläggning, eller snarare ett klargörande av Svenska kyrkans ordning för diakonkallelsen. Reellt sett skulle genomförandet av det skisserade betyda ett konsekvent fullföljande av en decennielång utveckling i denna riktning. Vi vill påpeka, att det är möjligt att genomföra den förutsatta ordningen redan inom nu gällande rättsliga ramar för Svenska kyrkan, t.ex. inom ramen för det diakonala ansvar domkapitlen har att bära enligt domkapitelsförordningen (1936:567 13 § 1 mom — se vidare kap 5). Det "reformen" kräver är olika partsförhandlingar för avtal angående i första hand relationerna stift — utbildningsanstalter och församlingar — domkapitel (stiftsstyrelse).

Den nu praktiserade ordningen för diakoners kallelse hör samman med den rättsligt oklara ställning i Svenska kyrkan diakonatet alltjämt har. Den situationen är till skada för Svenska kyrkan och skadar dem som tas i kyrkans tjänst som diakoner. Det ligger utanfört vårt kompetensområde att framlägga ett allsidigt förslag om diakonvigning. Vi har ansett oss skyldiga att just med anledning därav peka på de förutsättningar ritualet bygger på och de konsekvenser som följer eller borde följa av den grundsyn vigningsliturgin ger uttryck åt.

Som framgått av det föregående finns det flera skäl till att vi inte lägger några förslag beträffande diakonatets ställning inom svenska kyrkan. Inte heller föreslår vi någon reglering beträffande kyrkokommunala tjänster i allmänhet inom församlingsvården. Svenska kyrkan har att arbeta sig fram till en rimlig konsensus beträffande "kyrkans ämbete". Den strukturering som kan bli följden härav måste ske genom en inomkyrklig reglering av sådana åtgärder som vi föreslog i lägesrapporten. Från kyrkoförfattningsutredningen har vi erfarit, att man överväger att föreslå en sådan ändring i regeringsformen att "svenska kyrkans ämbete" förs in i punkt 10 första stycket övergångsbestämmelserna. Om förslagen genomförs får kyrkomötet kompetens att meddela föreskrifter i ämnet genom kyrklig kungörelse. Den kyrkoordning som är under utarbetande av en av centralstyrelsen tillsatt arbetsgrupp skulle därmed också kunna innehålla ett avsnitt om "kyrkans ämbete".

II Kommitténs förslag

5 Grundläggande principer

I lägesrapporten (SOU 1985:1) Församlingar i samverkan presenterade vi de grundläggande principerna för vårt utredningsarbete. Lägesrapporten behandlades, som vi har redovisat i det föregående, av 1985 års kyrkomöte. Kyrkomötets behandling har inte gett oss anledning att i det fortsatta utredningsarbetet gå ifrån de grundläggande principer som presenterades i lägesrapporten. I det följande återger vi därför huvuddragen i kap. 4 lägesrapporten. De delar som rör frågor vilka vi inte lägger fram förslag om har utelämnats. Det gäller framför allt våra synpunkter i fråga om diakoniämbetet i svenska kyrkan. Sistnämnda fråga har vi berört i föregående kapitel.

Vid 1985 års kyrkomöte yttrade sig läronämnden över lägesrapporten. Läronämndens yttrande innehåller viktiga förtydliganden och påpekanden, vilka har haft betydelse för de förslag som vi nu lägger fram. Läronämndens yttrande återges därför också i det följande.

I lägesrapporten (kap. 4) anförde vi bl.a.:

Församlingen — teologiska aspekter

I remissvaren på Församlingen i framtiden (SOU 1983:55) återspeglas en många gånger intensiv debatt kring de teologiska frågor som hör samman med ett organisatoriskt arbete med en kyrkas lokala struktur. Underlaget för diskussionen var kapitel 3 i diskussionsbetänkandet, Församling.

Vi kände en viss tveksamhet att som statlig utredning ange teologiskt normativa synpunkter och valde därför att ge ett diskussionsunderlag. Detta skulle i sin tur ge utrymme för svenska kyrkans olika ansvariga organ och många församlingar att bestämma den teologiska bakgrund mot vilken eventuella strukturreformer hade att motivera sig.

I vissa stycken var den teologiska debatten kring församlingsbegreppet förvirrande. Detta torde bero dels på att den metodik vi valde inte var helt klar och entydig, dels på att svenska kyrkan befinner sig i en brytningstid och att det inte finns en entydig församlingssyn inom svenska kyrkan.

I kapitlet Församling presenterades tre olika församlingsbegrepp, det teologiska, det territoriella och det sociologiska. Av pedagogiska skäl isolerades begreppen från varandra, även om det sammanfattningsvis konstaterades att i praktiken de olika begreppen var beroende av varandra och att en balanserad samsyn torde vara nödvändig.

Många remissinstanser uppfattade dock framställningen som om det gällde att välja ett av begreppen och att härvid det teologiska församlingsbegreppet fått en

alltför undanskymd roll. De olika ståndpunkter som finns inom svenska kyrkan i denna fråga beskrevs i kapitlet dels i form av historiska notiser, dels i en teckning av olika positioner i dagens debatt. Härvid kan man i efterhand lätt instämma i vad en av remissinstanserna konstaterade:

"Frågan om den kristna församlingens identitet är så komplex och mångfasetterad, att snart sagt varje framställning i denna fråga kan kompletteras, nyanseras och ifrågasättas".

Tveklöst fungerade dock den tilltänkta metodiken. I remissmaterialet avspeglar sig både en teologisk samsyn och skilda uppfattningar om konsekvenserna av denna samsyn.

I den mån de olika remissinstanserna hänvisade till bestämda och normerande teologiska formuleringar som borde aktualiseras i samband med ett arbete med svenska kyrkans lokala struktur, så var det *den augsburgska bekännelsens sjunde artikel* man hänvisade till. Den augsburgska bekännelsen framlades inför riksdagen i Augsburg 1530 och blev snart de lutherska församlingarnas samlande symbol under reformationstidevarvet. I dag är den de lutherska kyrkornas grundläggande konfessionella bekännelse. Dess sjunde artikel (Aug. VII) lyder:

"Vidare lära de, att *en* helig kyrka skall äga bestånd till evärdelig tid. Men kyrkan är de heligas samfund, i vilken evangelium rent förkunnas och sakramenten rätt förvaltas. Och för kyrkans sanna enhet är det nog att vara ense i fråga om evangelii lära och förvaltningen av sakramenten. Och det är icke nödvändigt, att nedärvda människobud eller religiösa bruk eller yttre, av människor föreskrivna former för gudsdyrkan överallt äro lika. Paulus säger ju: *En* tro, *ett* dop, *en* Gud som är allas Fader etc." (citerat efter Svenska kyrkans bekännelseskrifter, 1957)

Av innehållet i denna artikel är det satsen om att *"Kyrkan är de heligas samfund, i vilken evangelium rent förkunnas och sakramenten rätt förvaltas"* som citeras.

Att det sålunda är nådemedlen (Ordet och sakramenten) som konstituerar församlingen torde man vara allmänt ense om bland dem som avgivit synpunkter på de teologiska frågorna. Däremot kan man lägga tyngdpunkten olika och dra olika slutsatser av detta förhållande.

Man kan betona *det funktionella draget* i Aug VII och säga, att församlingen finns där Ord och sakrament är i funktion. Tyngdpunkten faller gärna på församlingen som område och alla människor inom detta område. Men man kan också betona *det sociologiska draget* i Aug VII, communio sanctorum (de heligas gemenskap). Församlingen är den gemenskap inom vilken Ord och sakrament hörs och verkar. Församlingen beskrivs då som en gemenskap, i synnerhet som gudstjänstgemenskap. Församlingen som territoriellt område ses som ansvarsområde för församlingen som gemenskap. Det finns sålunda knappast någon som förordar ett övergivande av den territoriella församlingsstrukturen.

Den gemensamma utgångspunkten medför de skilda slutsatserna till trots, att det är möjligt att från teologiska utgångspunkter precisera vissa grundläggande principer.

1. Det är gudstjänsten och det församlingsliv i övrigt som är präglat av Ordets förkunnelse och sakramentens förvaltning som gör församlingen till en kristen församling. Man kan sålunda inte tänka sig en församling utan gudstjänst och en gudstjänstgemenskap.

2. Församlingsmedlemmarna har det lokala ansvaret för att församlingslivet får denna inriktning och för församlingsverksamhetens utformning. Vilken ekonomisk samarbetsstruktur man än väljer kan sålunda en församling varken fråntas eller frånsäga sig sitt ansvar på denna punkt.

3. Vare sig man betonar det funktionella eller det sociologiska draget i församlingen framkommer behovet av en övre gräns för en församlings storlek. För en församling som betonar funktionen att nå ut med evangelium måste uppgiften begränsas i den bemärkelsen att det måste vara rimligt att med förefintliga

resurser nå de människor som bor inom församlingen. Denna kan därför varken ha för stort invånarantal eller för stor geografisk utbredning. Samma avgränsning blir nödvändig om man betonar församlingen som gemenskap och den geografiska församlingen som ett ansvarsområde för den sociologiskt definierade församlingen. Det måste finnas en rimlig relation mellan församlingens resurser i form av människor, byggnader och ekonomi och det antal människor man menar sig vara satt att betjäna inom ansvarsområdet.

4. Man kan inte utan vidare fastslå en nedre gräns för en församlings storlek. I den mån det finns möjlighet att fira gudstjänst, människor som vill utgöra en gudstjänstgemenskap och resurser i form av funktionärer, anställda eller frivilliga, och lokaler, kan en församling vara nästan hur liten som helst.

Även i anslutning till frågorna som berör tjänsteorganisationen finns teologiska synpunkter som delvis drar åt olika håll. Det starka betonandet av Augustana VII, Ordet och sakramenten som det konstitutiva i församlingsbyggandet, leder ofta över till den traditionella lutherska ståndpunkten, att predikoämbetet är liktydigt med prästämbetet. Prästen har därför kommit att upplevas som innehavaren av "kyrkans ena ämbete", "Andens ämbete". I remissvaren på Församlingen i framtiden betonar man då, att prästtjänsterna är konstitutiva för församlingen och att ingen församling kan existera utan präst. Övriga församlingsvårdande tjänster kan finnas och inte finnas allt efter lämplighet och yttre omständigheter.

Denna ståndpunkt finns utvecklad i dokumentet från 1982, Präst i svenska kyrkan, riktlinjer utgivna av biskopsmötet och Svenska kyrkans personalförbund. Under kapitel I:5 heter det:

"Innehavaren av prästämbetet tjänar därför Kristus genom Ordets förkunnelse och sakramentens utdelning eller förvaltning. Utan människor som sätter tro till evangeliet finns ingen kyrka och utan evangelieförkunnelsens och sakramentförvaltningens tjänst kan ingen nås av evangeliet. Augsburgska bekännelsens femte artikel ('för att vi skall få denna tro har evangelieförkunnelsens och sakramentsförvaltningens ämbete inrättats') klargör, att utan evangeliets aktualisering i ord och handling (förkunnelse, undervisning, själavård, avlösning, dop och nattvard) uppkommer ingen tro och följaktligen heller ingen kyrka. Prästtjänsten är i denna mening — men endast i denna — grundläggande i kyrkobyggandet."

Remissinstansernas vaktslående om prästtjänsterna kombineras ofta också med betonandet av den s.k. dubbla ansvarslinjen i svensk kyrkorättslig tradition. Den innebär "kombinationen av prästerlig ämbetsförvaltning och folkligt förankrad självstyrelse". Annorlunda uttryckt innebär den dubbla ansvarslinjen att en demokratiskt uppbyggd församlingsorganisation kombineras med ett prästerligt ämbetsansvar som inte är underställt de demokratiskt valda organen. Motiveringen är att evangeliet och kyrkans lära inte är framsprunget ur en demokratisk process eller kan ändras enligt vanliga demokratiska spelregler.

I det nämnda dokumentet Präst i svenska kyrkan uttrycks det sålunda (kap. I:7):

"Prästens uppdrag är att förmedla det evangelium, varigenom den heliga Anden skapar och vidmakthåller tron på Kristus (Lilla katekesen, utläggningen av tredje trosartikeln). Därmed är också sagt att tjänsten är inbäddad i kyrkan, vars kännetecken just är Ordets predikan och sakramentens utdelande (Augsburgska bekännelsen, artikel 7). Församlingen av döpta och troende har ansvaret för att kyrkans grundläggande uppgifter blir utförda. Men prästen är för den skull inte underordnad församlingen. Både församling och präst är underställda evangeliet. Endast i den mån evangeliet får komma till uttryck talar och handlar församling och präst med gudomlig auktoriet."

Denna s.k. dubbla ansvarslinje aktualiseras i Försam lingen i framtiden framför allt vid diskussionen av de frågor som berör arbetsgivaruppgifterna för prästerna. Organisatoriskt har den dubbla ansvarslinjen i dagens kyrkoorganisation ut-

tryckts så, att väsentliga arbetsgivarfunktioner för prästerna utövas av domkapitlet. Denna ordning vill en stor majoritet slå vakt om. Också i andra frågor berörs förhållandet mellan domkapitlet och den lokala organisationen, församlingar, pastorat och samfälligheter. Även i dessa sammanhang slår man i allmänhet vakt om domkapitlets möjligheter att utöva sina arbetsgivarfunktioner gentemot prästerna.

Samtidigt som sålunda remissmaterialet i fråga om prästtjänsternas plats i svenska kyrkans organisation är ganska entydigt, vill vi dock påpeka, att i stort sett samtliga teologiska framställningar om ämbetet i dag tar sin utgångspunkt i *församlingen.* Detta gäller också det ovan citerade dokumentet Präst i svenska kyrkan, där kapitel I:2 med rubriken Kyrkan och förkunnelsen lyder:

Uppdraget att förkunna och gestalta Guds vilja i lag och evangelium är givet åt hela kyrkan, varje församling och troende. Kyrkan är nämligen Guds folk. Bibeln talar om "ett utvalt släkte, kungar och präster, Guds eget folk, som skall förkunna hans storverk". Alla döpta och troende är präster och ett heligt folk.

Detta betyder för oss, att det väsentliga vid organisationen av prästtjänster är att prästerna ses som innehavare av tjänster i, med och för församlingen. Dagens prästerliga tjänsteorganisation med dubbelt arbetsgivarskap, domkapitel och pastorat, kan inte anses principiellt nödvändig för att säkerställa det som den s.k. dubbla ansvarslinjen anses garantera. Ett kyrkokommunalt huvudmannaskap för prästerna skulle också gå att förena med svenska kyrkans nuvarande ordning i den mån frågor som berör kyrkans lära och prästtjänsternas användning behandlades i särskild ordning.

Församlingens självständighet

Församlingen utgör grundstrukturen i svenska kyrkan. Svenska kyrkan består av sina församlingar. Detta är såväl ett historiskt som ett principiellt konstaterande. Alltsedan kristendomen kom till Sverige har den kyrkliga verksamheten varit knuten till den lokala församlingen. Pastorat och samfällighet är att se som samverkansstrukturer för församlingar, pastendomen kom till Sverige har den kyrkliga verksamheten varit knuten till den lokala församlingen. Pastorat och samfällighet är att se som samverkansstrukturer för församlingar, pastoraten för den prästerliga organisationen, samfälligheterna för ekonomiska angelägenheter. Också den rättsliga uppbyggnaden pekar på församlingens grundläggande funktion. Ett pastorat är i nuvarande lagstiftning att betrakta som en obligatorisk partiell samfällighet för vissa bestämda angelägenheter.

Vi vill slå vakt om denna historiskt och principiellt motiverade ordning med församlingen som svenska kyrkans grundläggande element. Vi vill göra det på ett sådant sätt, att församlingens självständighet garanteras.

Detta innebär att vi bibehåller församlingens kommunstatus. Dessutom låter vi den nuvarande juridiska uppbyggnaden med församlingar som grundstenar i olika samfällighetsformer vara kvar.

Med anledning av strukturmodellerna i diskussionsbetänkandet Församlingen i framtiden har remissinstanserna diskuterat församlingens kommunstatus. En stor majoritet har därvid slagit vakt om nuvarande ordning. Motiveringen har oftast varit den, att den garanterar stabilitet, kontinuitet och självständighet. Det är också viktigt att notera att ett stort antal remissinstanser som förordat de modeller som inneburit en friare ställning för församlingen inom ett pastorat (modell II) eller inom en kyrkokommun (modell III) ofta föreslagit sådana kompletteringar i modellerna som skapat större garantier för församlingens kontinuitet och självständighet.

Svenska kyrkan har offentligrättslig ställning. I kraft av sin kommunstatus ges församlingen egen beslutskompetens och lokal självständighet. Vi menar, att det

är både naturligt och nödvändigt att svenska kyrkans församlingar under nuvarande förhållanden bibehåller sin status som kommuner i grundlagens mening med den ekonomiska och rättsliga självständighet som följer därav.

Samtidigt som vi betonar församlingens självständighet vill vi emellertid framhålla det ökande behovet av ekonomisk samverkan mellan olika församlingar. Det är detta ökande behov som lett till kyrkokommitténs tillkomst. Frågan om församlingens självständighet har fått sin särskilda belysning utifrån de diskussioner om samfälligheters för- och nackdelar som pågått under en längre tid och som aktualiserades på nytt genom Församlingen i framtiden.

Vid genomarbetningen av det omfattande remissmaterialet med anledning av Församlingen i framtiden gjorde vi en intressant iakttagelse. De församlingar som inte hade någon erfarenhet av samfällighetsbildning hade i allmänhet en mera negativ syn på församlingens möjligheter att hävda sin självständighet gentemot samfällighetens olika organ än de församlingar som ingick i samfälligheter. Inom den senare gruppen församlingar fanns också en tendens som innebar, att utvecklingen gick mot allt större självständighet för församlingen. Allt fler betonade, att en samfällighet var ett samarbetsorgan och serviceorgan för församlingarna, inte en överordnad myndighet. Det fanns markanta undantag, men detta torde vara den allmänna tendensen.

För att ytterligare undersöka de tendenser vi kunde iakttaga i remissmaterialet beslöt vi att komplettera detta med en enkät till samtliga församlingar som ingår i totala samfälligheter. Denna enkät utfördes under hösten 1984 och redovisas i särskild bilaga. Vad vi anat i remissmaterialet blev bekräftat i enkätmaterialet. Det stora flertalet församlingar som ingår i totala samfälligheter är nöjda med samfällighetens sätt att fungera. Församlingens självständighet är tryggad på ett acceptabelt sätt. Det finns undantag, men samtidigt är man klar över vilka åtgärder som skulle ytterligare garantera församlingens självständighet och möjlighet att påverka sin situation och sina verksamhetsvillkor. Vi hoppas att den utveckling vi trott oss kunna iaktta skall fortsätta och förstärkas och att enkätmaterialet härvid ska bli ett verksamt instrument.

För oss är det sålunda en grundläggande princip att församlingen oavsett ekonomiska samarbetsstrukturer har ett självständigt och grundläggande ansvar för församlingsverksamheten. Därför menar vi också, att varje församling bör ha sitt kyrkoråd och att de församlingar som av olika skäl inte har något eget kyrkoråd snarast inrättar ett sådant. Kyrkorådet är en förutsättning för församlingens självständighet. I de fall man menar att behov eller underlag saknas för eget församlingskyrkoråd bör man överväga, om inte församlingssammanslagning är den naturliga åtgärden.

Församlingar i samverkan

Samtliga församlingar inom svenska kyrkan behöver samverka med andra. Flera olika verksamhetsområden lämpar sig särskilt väl för samverkan. Men också ekonomiska skäl nödvändiggör en samverkan mellan församlingar. De ekonomiska resurserna inom svenska kyrkan är ojämnt fördelade. Många små församlingar har betydande ekonomiska svårigheter, medan folkrika församlingar oftast har ett starkt ekonomiskt underlag. Den ekonomiska hjälp de mindre och ofta ekonomiskt trängda församlingarna får genom det utjämningssystem via kyrkofonden som infördes 1983 betraktas av dessa församlingar i allmänhet som både betydelsefull och nödvändig. Många församlingar anser den dessutom otillräcklig och föreslår kraftiga ökningar av utjämningsbidragen. Motståndet från de större samfälligheternas sida att markant utöka sina bidrag till kyrkofonden är dock mycket starkt uttalat.

Ett grundläggande drag i våra förslag är att olika samverkansformer ska un-

derlättas. Det gäller samverkan både i verksamhet och ekonomi. Den nuvarande församlingssamverkan som ligger i utjämningssystemet skall bibehållas, men den behöver kompletteras genom olika lokala och regionala samverkansformer.

Samverkan är till för att tillvarata svenska kyrkans resurser och skapa utrymme för en flexibel och effektiv resursanvändning. I samband med statliga besparingsåtgärder har svenska kyrkan i ökad utsträckning fått ta det ekonomiska ansvaret för sin organisation och verksamhet. Det innebär att prioriteringen med avseende på användningen av de till buds stående resurserna i ännu högre grad än tidigare blivit en inomkyrklig angelägenhet.

Frågan om svenska kyrkans resurser handlar dock inte bara om ekonomi, organisation och tjänster. Resursbegreppet i kyrkan är vida mer komplicerat än vad ekonomisk statistik och organisationsplaner kan uppvisa. I de flesta församlingar finns resurser i form av frivilliga medarbetare som gör värdefulla och avgörande insatser i både församlingsvård och förvaltning. Många remissvar på Församlingen i framtiden betonar värdet av dessa frivilliga insatser och menar, att dessa bort framhållas starkare i diskussionsbetänkandet. Vi delar denna uppfattning.

Vi finner det angeläget, att de olika samverkansformer vi föreslår får en sådan utformning och genomförs på ett sådant sätt, att den tillgång svenska kyrkan har i sina frivilliga medarbetare inte förminskas eller användningen av dessa resurser försvåras. Därtill kommer, att behovet av sådana frivilliga insatser i framtiden snarare kommer att bli större än mindre.

De samverkansformer vi i det följande föreslår är

a. samverkan genom ändrad kompetensfördelning församling — pastorat

b. samverkan genom pastoratsreglering innebärande att två eller flera pastorat bildar nytt pastorat med bredare underlag

c. samverkan genom samfällighetsbildning inom pastoratet för samtliga församlingsangelägenheter — utvidgad pastoratssamfällighet

d. samverkan genom samfällighet mellan flera pastorat omfattande en, flera eller samtliga angelägenheter på församlings- och pastoratsnivå

e. samverkan på stiftsplanet i en stiftssamfällighet och i en ny stiftsorganisation

f. samverkan i ett utjämningssystem inom kyrkofonden.

Frivillighet

En stark remissopinion säger ja till förändringar under frivillig medverkan från berörda församlingars sida. Ett grundläggande drag i våra förslag är därför frivilligheten i församlingarnas medverkan. Våra förslag innehåller ett minimum av obligatoriska inslag. I stället är de uppbyggda så, att en frivillig samverkan ska underlättas och stimuleras.

Inomkyrklig frihet

De senaste årens kyrkopolitiska reformer har byggt på en politisk överenskommelse om en bibehållen balans mellan omfattningen av statligt reglerad och frivillig verksamhet inom svenska kyrkan — "vare sig mer eller mindre statskyrka". Inom denna ram har dock kyrkan även i offentligrättsligt reglerade frågor fått en ökad rätt att själv fatta beslut. Kyrkomötesreformen har härigenom lett till en ökad inomkyrklig frihet.

Samtidigt är en samhällsutveckling till förmån för ökad decentralisering och mindre statlig reglering tydlig. En anslutning till denna utveckling kommer också den att medföra en ökad inomkyrklig frihet. Centrala beslut, ofta fattade i regering eller centrala statliga myndigheter, ersätts med regionala eller lokala beslut som fattas i stift eller församlingar.

Våra förslag bygger på dessa principer, decentralisering och minskad statlig reglering. Svenska kyrkan kommer med våra förslag att på sitt stiftsplan få ett ökat ansvar för fördelningen av resurser i form av utjämningsbidrag, tjänsteorganisation och strukturomvandling. I vissa delar ges församlingarna själva det avgörande inflytandet över beslut som tidigare fattats regionalt eller centralt. Sammantaget ökar — med bibehållande av det grundläggande sambandet mellan stat och kyrka — den inomkyrkliga friheten att besluta om de resursfrågor som har betydelse för den kyrkliga verksamheten.

Kyrkomötets läronämnd anförde i sitt yttrande (1985:23) bl.a.:

I sammanställning av remissvaren framgår att teologiska argument är av avgörande betydelse därför att varje konkret förslag till strukturreform bör utgå från en bestämd syn på innebörden i begrepp som "kyrka" och "församling". I sin egen sammanfattande reaktion på dessa synpunkter (s. 21-25) har kommittén lagt särskild tyngd vid remissinstansernas betonande av Augsburgska bekännelsens sjunde artikel: "Kyrkan är de heligas samfund, i vilket evangelium rent förkunnas och sakramenten rätt förvaltas."

Vid sidan av denna grundläggande teologiska princip betonar rapporten vikten av att den dubbla ansvarslinjen i svensk kyrkorättslig tradition hålls, dvs. "kombinationen av prästerlig ämbetsförvaltning och folkligt förankrad självstyrelse". Motivering är, som kyrkokommittén riktigt framhåller, "att evangeliet och kyrkans lära inte är framsprunget ur en demokratisk process eller kan ändras enligt vanliga demokratiska spelregler".

Ytterligare en viktig princip är betoningen av det allmänna prästadömet, som gör att församlingsmedlemmarna har rätt och plikt att axla inte endast ett organisatoriskt och ekonomiskt ansvar utan även ett andligt, gemensamt med det kyrkliga ämbetet. Läronämnden menar att detta är en synnerligen positiv utveckling.

Läronämnden vill betona att dessa tre ovan nämnda principer bör få vara helt och fullt gällande i det fortsatta arbetet med strukturfrågor i stift och församlingar.

På s. 119-122 redovisas åtskilliga förändringar som har skett i förhållandet mellan präst och lekman. Samtliga förändringar har stärkt lekmännens ställning visavi prästens. En obalans har funnits tidigare, som bestått i att prästen hade en alltför stark ställning på lekmännens bekostnad. Men det motsatta förhållandet kan snart komma att gälla, om inte det kyrkliga ämbetets ansvar och förpliktelser beaktas. Konkret gäller det pastors ställning i församlingskyrkoråd och i viss utsträckning även pastoratskyrkoråd, domkapitlets fortsatta överinseende över lära och ämbete och biskopens ställning i stifts- och rikskyrka.

Läronämnden framhåller vidare att den teologiska tanken med det allmänna prästadömet (s. 121) varken i sina bibliska rötter eller i den lutherska reformationen ursprungligen avsåg frågor om beslutanderätt. Det gällde det fria tillträdet till Gud utan ett förmedlande prästerskap. Då denna föreställning förmäldes med senare tiders politiska idéer och de senaste århundradenas demokratiska ideal kom tanken med "det allmänna prästadömet" att tjäna som en pådrivande kraft inom kyrkan. Denna utveckling i riktning mot förverkligandet av demokratiska ideal bör hälsas med glädje, men historisk ärlighet kräver att man inte lättfärdigt hänvisar till det allmänna prästadömet som biblisk eller reformatorisk bevisgrund. Teologiskt förhåller det sig så, att det allmänna prästadömet har sin grund i dopet och tron. I rapporten citeras dokumentet "Präst i Svenska kyrkan":

"Församlingen av döpta och troende har ansvaret för att kyrkans grundläggande uppgifter blir utförda. Men prästen är för den skull inte underordnad församlingen. Både församling och präst är underställda evangeliet. Endast i den mån

evangeliet får komma till uttryck talar och handlar församling och präst med gudomlig auktoriet." (Församlingar i samverkan, s. 24)

Läronämnden förutsätter att detta synsätt kommer att ligga till grund för det fortsattå utredningsarbetet. Därmed har läronämnden också understrukit att kyrkans tro och liv ytterst bygger på något som icke är förhandlingsbart, evangelium om Jesus Kristus. Detta är fundamentalt också när det gäller kyrkans yttre ordningar och arbetsformer.

6 Den lokala organisationen

6.1 Församling och pastoratssamfällighet

6.1.1 Bakgrund

Församlingens nuvarande kompetens anges i 1 kap. 3 § lagen (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfälligheter (LFKS). Med församlingsangelägenheter avses frågor om

1. anskaffande och vård av kyrka, församlingshus, tjänstebostäder och annan för kyrkligt ändamål avsedd egendom,
2. anskaffande och vård av begravningsplats, om inte regeringen för särskilt fall beslutar att uppgiften skall ankomma på en borgerlig kommun,
3. främjande av gudstjänstliv och kyrklig förkunnelse i övrigt samt kristen verksamhet bland barn och ungdom, äldre, sjuka och andra, samt
4. avlöningsförmåner åt arbetstagare i församlingen.

Pastoratet är egentligen en kyrkoherdes tjänstgöringsområde. Pastoraten har emellertid i flera författningar ålagts att svara för en rad olika uppgifter, t.ex. avlönande av präster och kyrkomusiker, bestridande av övriga kostnader som hänför sig till prästers och kyrkomusikers tjänstgöring samt förvaltning av egendom som är anslagen till avlönande av prästerna. Även folkbokföringen är en pastoratsangelägenhet därigenom att det åligger pastoratet att tillhandahålla pastorsämbetena lokaler, personal och annan nödvändig utrustning. Om en församling utgör ett pastorat (enförsamlingspastorat) är den skyldig att fullgöra de uppgifter som åligger pastoratet. Om två eller flera församlingar bildar ett pastorat (flerförsamlingspastorat) skall de utgöra en kyrklig samfällighet för att handha de uppgifter som enligt lag eller annan författning ankommer på pastoratet. En sådan samfällighet får även sköta andra ekonomiska församlingsangelägenheter, om regeringen eller myndighet som regeringen har bestämt beslutar det. Ett sådant beslut får meddelas endast om församlingarna samtyckt till åtgärden eller denna varit påkallad av ett allmänt behov.

För församlingarna i Stockholms och Göteborgs kommuner gäller särskilda regler (1 kap. 5 och 6 §§ LFKS).

6.1.2 Redovisning av vårt förslag

Vårt förslag syftar till en ökad samverkan mellan församlingar för att stärka församlingens reella möjligheter att ta ansvar för den egentliga församlingsverksamheten.

Samverkan skapar utrymme för en flexibel och effektiv resursanvändning. Genom samverkan blir det ekonomiska ansvaret för församlingsangelägenheter fördelat på fler församlingar, vilket underlättar bördan för de ekonomiskt svagaste församlingarna.

De tre strukturmodellerna i Församlingen i framtiden hade alla "samfällighetskaraktär", dvs. de innebar olika former av samverkan inom pastoratet eller mellan pastoraten inom en och samma kommun.

Modell I innebar, att församlingen behöll sin kommunstatus och hade utdebiteringsrätt för församlingsarbete i trängre mening, dvs. gudstjänst, evangelisation, diakoni och kyrkans undervisning. De tyngre posterna såsom byggnader och tjänster m.m., blev i modell I helt och hållet angelägenheter som skulle skötas på pastoratsnivån, dvs. församlingarna inom ett pastorat skulle samverka kring dessa angelägenheter. En annan tung post, begravningsverksamheten, kunde eventuellt förläggas till en partiell samfällighet, exempelvis på kommunplanet.

Modell II representerade en samverkansform som hade stora likheter med den totala samfälligheten inom pastoratet. Pastoratet var minsta kyrkokommunala enhet med utdebiteringsrätt. Därigenom representerade modellen en utökad samverkansform i förhållande till modell I.

Modell III innebar ytterligare ett steg och representerade utökad samverkan också mellan församlingar i flera pastorat inom en och samma borgerliga kommun.

Fördelarna med modell I kan sägas vara att den innebär dels en ekonomisk avlastning på ett sätt som svarar mot både vad man på många håll har praktisk erfarenhet av och vad man på andra håll planerar för framtiden, dels att församlingen behåller sin självständighet genom att utgöra en egen kommun.

Nackdelen med modell I kan vara att den ekonomiska avlastningen i många fall är för liten och att den del av den totala budgeten som församlingen enligt modellen förfogar över är så liten (högst 10 %), samtidigt som den lokala strukturen blir mera komplicerad. Många församlingar har i sina remissvar ifrågasatt om en sådan ekonomisk självständighet verkligen uppväger dessa nackdelar.

Fördelen med modell II kan vara att den faktiskt ger en ekonomisk avlastning för församlingen, att den förenklar den lokala administrationen och organisationen och att den svarar mot den utveckling i riktning mot total samfällighet inom pastoratet som otvivelaktigt pågår.

Nackdelen med modell II kan vara, att församlingens självständighet inte är garanterad på samma sätt som i modell I. Modellen har orsakat en omfattande diskussion om förhållandet mellan församling och samfällighet. Många små församlingar är skeptiska mot samfällighetsinstitutet. Denna skepsis grundas i att samfälligheten organ antas dominera över församlingarna och den återfinns framför allt bland församlingar som saknar egen erfarenhet av samfällighet. Församlingar som redan

ingår i totala samfälligheter ger i allmänhet inte uttryck för samma skepsis.

Fördelen med modell III kan vara möjligheten till planering och resursanvändning inom ett större område. Av remissvaren framgår att det finns behov av sådan bredare planering för framför allt personalfrågorna. I remissmaterialet återfinns ett ganska stort antal alternativa strukturförslag. Flertalet förslag innebär att kontraktet blir obligatorisk samverkansnivå. I nästan samtliga fall föreslås att personalfrågorna förläggs till denna nivå.

I debatten har betonats mycket starkt att modell III för med sig en väsentlig nackdel, nämligen att "stordrift" kan avlägsna människor från beslutsprocesserna, vilket i sin tur kan skapa främlingsskap. Därmed skulle man riskera stt förlora en av kyrkans främsta resurser, nämligen människors frivilliga engagemang i sin församlings liv och verksamhet. Ett stort antal remissinstanser betonar kraftigt behovet av ett vidgat resursbegrepp och anser att resonemangen kring resurser i diskussionsbetänkandet Församlingen i framtiden är alltför snävt ekonomiskt. Man framhåller att människors vilja och möjlighet att aktivt delta i det församlingsvårdande arbetet som frivilliga medarbetare är väl så viktiga resurser. En mindre enhet antas i allmänhet lättare kunna engagera församlingsmedlemmarna, än en större.

Sammantaget kan remissopinionen sägas bejaka "samfällighetstendensen" i Församlingen i framtiden. Däremot hävdar en stor majoritet av församlingarna, att de själva *frivilligt* ska ta de steg som behövs för att möta framtida ekonomiska problem. Sådana beslut förutsätter att det i den lokala församlingen finns en trygg förvissning om den egna församlingens framtida existens och möjligheter att verka och fullgöra de uppgifter som åvilar densamma. Denna trygghet finns enligt denna församlingsmajoritet i en bibehållen kyrkokommunal självständighet för församlingen.

I avsnittet 5 Grundläggande principer har vi redovisat skälen för vårt ställningstagande i detta avseende. Av de där redovisade skälen menar vi, att församlingen skall bestå som kyrkokommun med bibehållen rätt att utdebitera medel för sina angelägenheter. Däremot är det enligt vår mening nödvändigt att ompröva formerna för församlingarnas handhavande av sina angelägenheter. Syftet med denna omprövning bör vara att uppnå större samverkan mellan församlingar beträffande sådana ekonomiska angelägenheter som är särskilt betungande för de enskilda församlingarna.

Redan i dag är utvecklingen mot en utökad samverkan mellan församlingar som ingår i en pastoratssamfällighet tydlig. När sådana församlingar får ekonomiska problem är lösningen i allmänhet att utvidga pastoratssamfälligheten till att omfatta alla ekonomiska församlingsangelägenheter. Flera församlingar har i sina remissvar över Församlingen i framtiden uppgett att de överväger en total samfällighet inom pastoratet. Det är alltså uppenbart att den närmast till hands liggande samverkansformen för ekonomiska församlingsangelägenheter är pastoratssamfälligheten.

Vi vill ta fasta på detta förhållande och föreslår att vissa kostnadskrä-

vande församlingsangelägenheter aldrig skall kunna skötas på lägre nivå i den kyrkliga strukturen än på pastoratsnivån. För församlingar som ingår i ett flerförsamlingspastorat innebär detta att de obligatoriskt skall utgöra en kyrklig samfällighet inte bara för pastoratsangelägenheterna, utan även för vissa ekonomiskt betungande församlingsangelägenheter. För församling som utgör ett pastorat innebär förslaget i denna del ingen ändring i förhållande till vad som gäller i dag.

I modell I hade de tunga posterna byggnader och tjänster samt begravningsverksamheten förts över till pastoratsnivån eller högre nivå. Tanken på denna form av samverkan kring tyngre kostnader har fått ett icke obetydligt stöd av remissinstanserna, även om särskilt mindre församlingar förordar frivillighet vid förändringar i denna riktning.

Många församlingar och andra remissinstanser har vid diskussionen kring modell I pekat på den betydelse kyrkobyggnaden (och särskilt då kyrkorummet), församlingshemmet och även ansvaret för den egna kyrkogården har för församlingslivet. Detta sker samtidigt som man i andra sammanhang kan peka på den lättnad det rent ekonomiskt inneburit för församlingen att bli avlyft kostnader som har samband med just dessa poster. De erfarenheter som gjorts på Gotland, där man har bildat en partiell stiftssamfällighet för den yttre vården av kyrkobyggnaderna, tycks vara entydigt positiva. Flera andra stift hänvisar till denna samfällighet och föreslår liknande lösningar på stifts- och kontraktsplan.

Erfarenheterna från Gotland visar, att församlingarna där inte upplever att de förlorat inflytandet över sina församlingskyrkor till men för församlingsarbetet i betydelsefull mening genom bildandet av den gemensamma samfälligheten för vård av kyrkornas yttre. Avvägningen mellan församlingens inflytande över kyrkans inre och samfällighetens ansvar för de tunga kostnader som hänför sig till kyrkans yttre tycks således vara väl gjord.

Den ansvarsfördelning som gjorts på Gotland innebär i korthet att samfälligheten har ansvar för byggnadskroppen med tak, väggar och golv samt torn, fönster, valv och takmålningar, altare samt fast anbringad altarprydnad och predikstol. Därtill kommer värmesystem och elsystem, fasta bänkkvarter och läktare. Församlingen har ansvar för allt övrigt i kyrkan såsom klockor, orgel, krucifix, utsmyckningar och inventarier, belysningsanordningar och elledningar i armatur. I gotlandssamfälligheten har man sålunda följt den hävdvunna uppdelningen i lös och fast egendom.

Ett liknande förfaringssätt borde med fördel kunna tillämpas vid fördelningen av det ekonomiska ansvaret för kyrkobyggnader mellan församlings- och pastoratsnivån ifråga om kyrkobyggnader.

Visby domkapitel och stiftsnämnd har till sitt remissvar fogat en PM angående möjligheterna av en utvidgning av gotlandssamfälligheten. Bland de angelägenheter som bäst lämpar sig för en uppdelning liknande den som gjorts för kyrkobyggnaderna nämns begravningsverksamheten. Denna kan också sägas bestå dels av en mindre ekonomiskt krävande del som har nära samband med församlingslivet, dels av en ekonomiskt tung del som inte på samma sätt har någon direkt inverkan på församlingslivets utformning. En uppdelning av begravningnings-

verksamheten skulle enligt nyssnämnda promemoria innebära att församlingarna fick ansvaret för det löpande underhållet av kyrkogårdarna runt församlingskyrkorna, gravöppningar och igenläggningar, gravunderhåll, snöröjning och sandning av gångar etc. På det gemensamma organet skulle falla ansvaret för vård och underhåll av hägnader, murar och byggnader, omläggning av gravkvarter, utvidgningar och nyanläggningar av begravningsplatser. På detta sätt skulle tunga kostnader avlyftas församlingarna, samtidigt som den löpande vården och ansvaret för den för församlingslivet i mera direkt mening betydelsfulla delen av begravningsverksamheten ligger kvar.

Begravningsverksamheten är den församlingsangelägenhet som många remissinstanser vill se upplyft till ett annat samarbetsplan, t.ex. på kommunnivå. De stora samfälligheterna samt flera mindre samfälligheter förordar denna lösning. Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbunds styrelse har enhälligt uttalat sig för en frivillig organisation av begravningsverksamheten som innebär att partiella samfälligheter på kommunplanet ansvarar för densamma. Goda skäl finns för en sådan lösning. De argument remissinstanserna för fram handlar om större effektivitet och förbättrade möjligheter till samverkan med borgerlig kommun.

Vi är emellertid inte beredda att föreslå en så långtgående åtgärd. En ytterligare samverkan över pastoratsgränserna i begravningsfrågor torde ha goda förutsättningar att utvecklas frivilligt. I stället föreslår vi att ansvaret fördelas mellan församling och pastoratssamfällighet enligt en ordning liknande den som har skisserats för gotlandsmodellen.

Våra överväganden gäller kompetensfördelningen mellan en församlings- och en pastoratsnivå. Samtidigt består givetvis möjligheten att regeringen i särskilt fall beslutar att ansvaret för begravningsverksamheten skall falla på den borgerliga kommunen. I många fall kan detta naturligtvis vara en mycket lämplig lösning. Det ingår dock inte i vårt utredningsuppdrag att ta ställning till huvudmannaskapet för begravningsverksamheten, utan endast att lägga förslag till kyrklig organisation av verksamheten.

Ytterligare en grupp församlingsangelägenheter av intresse i detta sammanhang är personalfrågor och personaladministration.

Det ekonomiska ansvaret för den i församlingen anställda personalen är den församlingsangelägenhet som av flest remissinstanser förordats för samarbete.Anledningen torde vara, att en effektiv användning av personal ofta kräver ett större arbetsfält än en mindre församling kan erbjuda. Det finns ett stort antal partiella samfälligheter inom både pastorat och kontrakt för gemensamma tjänster, t.ex. en gemensam församlingsassistent eller diakon. Till detta kommer, att det redan i alla pastorat finns erfarenhet av pastoratsbaserade tjänster genom att prästtjänsterna är knutna till pastorat och inte till församling. Som redan antytts är det också främst frågan om tjänsterna som har motiverat långtgående strukturförändringar eller som har legat till grund för de förslag om obligatoriska kontraktssamfälligheter som har förts fram av remissinstanserna.

Vi anser dock inte att man bör gå så långt som dessa remissinstanser

föreslagit. Om de lokala förhållandena påkallar en mer omfattande samverkan, är det rimligt att detta sker frivilligt. Däremot synes pastoratet vara en lämplig samarbetsnivå för personalfrågor och tjänster. I detta sammanhang bör framhållas att pastoratsbaserade tjänster inte innebär att tjänsterna centraliseras till huvudorten i pastoratet, lika litet som pastoratsbaserade prästtjänster hittills inneburit det.

Sammanfattningsvis föreslår vi således att församlingar i flerförsamlingspastorat utökar sin samverkan genom att pastoratssamfälligheten obligatoriskt skall sköta vissa församlingsangelägenheter. Själva grundprincipen bör därvid vara, att församlingen har det direkta ansvaret för församlingsverksamheten och allt som har ett direkt samband med denna verksamhet. De angelägenheter som har ett indirekt samband med församlingsverksamheten och kan ses som stödfunktioner bör däremot vara angelägenheter som församlingarna regelmässigt samverkar kring i pastoratssamfälligheten.

Fördelningen av församlingsangelägenheterna i ett flerförsamlingspastorat på en församlings- och en pastoratsnivå skulle i enlighet med det sagda bli följande.

Församlingsnivån:

- Kyrkans gudstjänstliv och undervisning samt diakoni och evangelisation (nuvarande formulering: gudstjänstliv och kyrklig förkunnelse i övrigt samt kristen verksamhet bland barn och ungdom, äldre och andra).
- Församlingskyrkans inre underhåll.
- Övriga lokaler för församlingsverksamhet vad gäller inre underhåll.
- Församlingskyrkogårdens underhåll.

Pastoratsnivån:

- Församlingskyrkans yttre underhåll samt anskaffning av församlingskyrka.
- Övriga lokaler för församlingsverksamhet vad gäller yttre underhåll samt anskaffning av sådana lokaler.
- Övriga byggnader (prästgårdar, löneboställen etc.).
- Gemensamma begravningsplatsers underhåll samt nyinvesteringar på kyrkogårdar och begravningsplatser.
- Personal och personaladministration.

Fördelningen är bestämd på så sätt att församlingen skall ha verksamhetsansvaret medan pastoratssamfälligheten skall bära ansvaret för de tyngre kostnaderna. Denna gränsdragning skulle givetvis i vissa fall kunna leda till kompetenskonflikter. En noggrann uppdelning är därför nödvändig.

Beträffande kyrkobyggnader och andra församlingslokaler bygger uppdelningen på begreppen *inre och yttre underhåll.* Någon motsvarande uppdelning finns inte i dag. Den hävdvunna uppdelningen beträffande egendom gäller fast och lös egendom. Eftersom församlingens ansvar för verksamhet och funktion i t.ex. kyrkan sträcker sig längre än till den lösa egendomen, måste nya begrepp formuleras.

Vid bestämningen av inre underhåll kan det dock vara lämpligt att

utgå från begreppet lös egendom. All lös egendom faller alltså under församlingens ansvar. Men förutom lös egendom innefattas i begreppet inre underhåll även underhåll av sådan fast egendom som altare med altarutsmycknad och altarrund, predikstol, dopfunt, psalmtavlor, bänkar och stolar, inbyggd orgel och orgelläktare. Till kyrkorummets utsmyckning räknar vi även kalkmålningar. Städning, belysning och uppvärmning hör också till inre underhåll. Till städning hör t.ex. även fönsterputsning på såväl in- som utsidan. Till belysningen hör även armaturen, medan elledningar och elsystem hänförs till det yttre underhållet. Dit hör även värmeanläggning. Hantverksmässig ommålning av kyrkans inre väggar och tak hör till det inre underhållet, medan konstruktionsarbetet på samma väggar och tak hör till det yttre underhållet. I andra lokaler för församlingsverksamhet hör på motsvarande sätt till det inre underhållet sådant i den fasta egendomen som är betydelsefullt för funktion och verksamhet. Personalkostnader för vaktmästare, städpersonal o.dyl. faller emellertid på pastoratssamfälligheten i ett flerförsamlingspastorat (se nedan).

På inventariesidan förs anskaffning av kompletterande inventarier i mindre omfattning eller ersättning av förbrukade inventarier till det inre underhållet och är sålunda en angelägenhet som faller på den enskilda församlingen. En nyanskaffning av kyrka eller församlingshus faller däremot på pastoratssamfälligheten. I nyanskaffningsuppgiften är inventarierna inbegripna vid denna förstagångsanskaffning.

Inom begravningsverksamheten syftar uppdelningen på församlingsnivå och pastoratsnivå till att föra över alla tyngre kostnader till pastoratssamfälligheten, medan den enskilda församlingen i ett flerförsamlingspastorat behåller ett inflytande över den närmiljö kyrkogården invid församlingskyrkan utgör. Även här kan gränsdragningsproblem med därav föranledda kompetenskonflikter uppstå om inte avgränsningar görs tillräckligt klar. Ansvarsfördelningen måste därför ytterligare beskrivas. Den principiella grunden bör vara att församlingen skall svara för den löpande vården av kyrkogården medan pastoratssamfälligheten bär ansvaret för större investeringar. På pastoratssamfälligheten faller också, som framgår nedan, personalkostnaderna för den löpande vården.

Med kyrkogård avses i allmänhet i dag begravningsplats invid församlingskyrka. Om en sådan kyrkogård har blivit utvidgad i direkt anslutning till kyrkogården är utvidgningen fortfarande att anse som kyrkogård. Men om det inte har varit möjligt att utvidga kyrkogården i omedelbar anslutning, utan utvidgningen har måst ske genom en anläggning skild från kyrkogården, är denna utvidgade del av kyrkogården med nuvarande terminologi att anse som en friliggande begravningsplats. Med friliggande begravningsplats avses nämligen i allmänhet ett från kyrkobyggnad skilt gravområde.

Om ansvarsfördelningen mellan församling och pastoratssamfällighet följde uppdelningen mellan kyrkogård och friliggande begravningsplats, så skulle slumpen avgöra om en utvidgning av en kyrkogård skulle falla på församlingen eller pastoratet. Detta skulle inte vara tillfredsställande. Vi föreslår därför att gränsen mellan församlingens och pastorats-

samfällighetens ansvar utgår från ett nytt begrepp, nämligen församlingskyrkogård. Innebörden i detta begrepp bör vara dels kyrkogård invid församlingskyrka, dels friliggande begravningsplats som är avsedd endast för församlingsborna. Friliggande begravningsplatser avsedda för mer än en församling blir däremot en uppgift på pastoratsnivån. Detsamma gäller investeringar i nya gravkvarter, nya inhägnader, större nyplanteringar, personallokaler och redskapsbodar. Församlingens ekonomiska ansvar för underhållet av församlingskyrkogård inskränker sig till att tillhandahålla redskap som endast används på kyrkogården i fråga och annan underhållsmateriel. Den huvudsakliga kostnaden, nämligen för personalen, faller enligt kompetensuppdelningen i sin helhet på pastoratssamfälligheten. Det viktiga för församlingen med den här föreslagna kompetensfördelningen är att man själv får bära ansvaret för tillsyn och planering vad gäller församlingskyrkogården. Det är församlingens organ som ytterst ansvarar för att kyrkogården är välskött, och för den ordning som skall gälla på kyrkogården. I det årliga budgetarbetet begär man hos pastoratssamfälligheten erforderliga personella resurser för uppgiften. Det är också församlingens organ som hos pastoratet aktualiserar nyanläggningar o.dyl.

Sådana redskap som kan och bör användas för underhåll på samtliga församlingskyrkogårdar inom ett pastorat, t.ex. dyrare maskinell utrustning, bör naturligen bekostas av församlingarna gemensamt i pastoratet. En strikt kompetensuppdelning är dock härvid inte möjlig att göra. Den faktiska kompetensuppdelningen blir beroende av hur den konkreta samverkan kommer att fungera i praktiken.

Församlingen bör också ha rätt att för andra än utdebiterade medel göra engångsinsatser på kyrkogård utan hinder av att nyinvesteringsuppgiften faller på pastoratet. Det ligger i sakens natur att församlingen därvid först samråder med pastoratssamfälligheten, som kan bevaka att åtgärden inte skapar löpande merkostnader, t.ex. på personalsidan.

De vårdåtaganden i form av gravfonder etc. som församlingen gjort bör föras över på pastoratssamfälligheten. Ett vårdåtagande innebär i huvudsak ett personalåtagande, varför pastoratet måste bära ansvaret samtidigt som det övertar fonderna.

Andra fonder för specificerade ändamål som inte har bildats av utdebiterade medel och som församlingen hittills har disponerat bör även i fortsättningen disponeras av församlingen i enlighet med donationsbestämmelserna. Detta gäller oberoende av den uppdelning på olika kompetensområden som sker mellan församling och pastorat.

Personalfrågor, anställningsfrågor och avlöningsförmåner, förhandlingar med personalorganisationer på det kyrkokommunala området m.m. skall ligga på pastoratsnivån. Också arbetsledningen skall ske genom pastoratssamfällighetens försorg. Församlingens del i personalresurserna planeras som nämnts in i samband med budgetarbetet. Församlingskyrkorådets inflytande över personalen inom församlingens ansvarsområde sker indirekt genom i första hand kyrkoherden. Kyrkoherden är — om inte uppgiften delegerats till annan präst — ledamot av församlingskyrkoråden och samtidigt arbetsledare för den personal som arbetar inom församlingsvården och församlingens ansvarsområde.

Att samtliga personalfrågor hänförs till pastoratsplanet kan möjligen påverka frivilliga medarbetares vilja till insatser i den egna församlingen. Det kan gälla medarbetare inom barn- och ungdomsarbete, frivilliga insatser på vaktmästeriområdet eller underhållsområdet. Inte minst förekommer många sådana frivilliga insatser på landsbygden. Att det inte längre är den egna församlingen som "tjänar" på den frivilliga insatsen utan den samfällighet som omfattar övriga församlingar i pastoratet kan möjligen minska motivationen. Det måste emellertid vara möjligt att lokalt både inspirera till fortsatta frivilliginsatser och att från samfälligheten sida finna vägar att kompensera en församling som i anmärkningsvärd grad skiljer sig från andra församlingar inom samma pastorat i detta avseende. All kraft måste sättas in på att inte bara bibehålla de frivilliga insatserna i församlingarna utan också öka dem.

Innebörden i den föreslagna kompetensfördelningen mellan församling och pastoratssamfällighet är sålunda, att församlingen även i fortsättningen är kyrkokommun med rätt att utdebitera skattemedel för de angelägenheter som ligger på församlingsnivån. Församlingen har alltid det yttersta ansvaret för dessa angelägenheter.

Pastoratssamfälligheten har på motsvarande sätt rätt att utdebitera skattemedel för angelägenheterna på pastoratsnivån. För att sköta dessa församlingsangelägenheter som ankommer på pastoratet utgör sålunda församlingar i ett flerförsamlingspastorat en *pastoratssanfällighet.*

De angelägenheter som i dagsläget i åtskilliga fall leder till partiella samfällighetsbildningar inom pastoratet återfinns i detta förslag på pastoratsnivån. Genom förslaget elimineras alltså behovet av denna rika flora av partiella samfällighetsbildningar. Möjligheten att dela upp angelägenheterna på en församlingsnivå och en pastoratsnivå inom ett pastorat på annat sätt än vad den föreslagna uppdelningen anger bör därför utgå.

Inom ett enförsamlingspastorat handhar församlingen själv samtliga församlings- och pastoratsangelägenheter. En församling som utgör ett pastorat påverkas sålunda inte av de föreslagna åtgärderna .

6.2 Samfällighetsbildning

6.2.1 Bakgrund

Som framgår av vad vi har anfört under avsnitt 6.1.1 skall församlingar inom ett flerförsamlingspastorat i dag utgöra en kyrklig samfällighet som har hand om de angelägenheter som enligt lag eller annan författning ankommer på pastoratet. En sådan samfällighet, som brukar kallas pastoratssamfällighet, kan även ha hand om andra ekonomiska församlingsangelägenheter, om regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer beslutar det. Om samfälligheten sköter alla ekonomiska församlingsangelägenheter brukar den kallas total kyrklig samfällighet.

Församlingar kan även i övrigt bilda en kyrklig samfällighet för en eller flera ekonomiska församlingsangelägenheter, om regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer beslutar det. Ett sådant beslut får

meddelas endast om samtliga församlingar har samtyckt till åtgärden eller denna är påkallad av ett allmänt behov. Med allmänt behov avses att samfällighetsbildningen skall medföra uppenbara fördelar för de i samfälligheten ingående församlingarna.

En sådan samfällighet kan bildas av församlingar inom ett pastorat eller av församlingar som tillhör olika pastorat. Om samfälligheten omfattar alla ekonomiska församlingsangelägenheter — total kyrklig samfällighet — har samfälligheten övertagit all utdebiteringsrätt från församlingarna. En kyrklig samfällighet som inte omfattar alla ekonomiska församlingsangelägenheter — partiell kyrklig samfällighet — har utdebiteringsrätt endast för de angelägenheter som samfälligheten sköter.

Fr.o.m. den 1 januari 1985 är uppgiften att besluta om samfällighetsbildning *inom* ett pastorat delegerad till domkapitlet i den mån de i pastoratet ingående församlingarna är överens om åtgärden. I andra ärenden om samfällighetsbildning beslutar kammarkollegiet.

År 1983 fanns inom svenska kyrkan — utöver de obligatoriska pastoratssamfälligheterna — 299 samfälligheter. Av dessa var 199 totala samfälligheter och 100 partiella. Antalet församlingar som ingick i samfälligheter var 1 002, varav 711 ingick i de totala samfälligheterna och 291 i de partiella. År 1983 nybildades 23 totala samfälligheter, varav flertalet avsåg samfälligheter inom ett pastorat.

En fråga som blivit alltmera uppmärksammad och även upptar en stor plats i flera remissvar över Församlingen i framtiden är frågan om förhållandet mellan en samfällighet och de i samfälligheten ingående församlingarna. Det finns erfarenheter av både samfälligheter som genom sina organ begränsar eller berövar församlingskyrkoråden möjligheterna att på ett reellt sätt ta ansvar för församlingens verksamhet och av samfälligheter som fungerar som ett gemensamt organ för fördelning av gemensamma resurser av olika slag. En utveckling i riktning mot att man inom samfälligheterna försöker finna nya former för att tillvarata och säkerställa församlingens självständighet tycks vara på gång.

I remissmaterialet på Församlingen i framtiden kunde observeras att församlingar som inte har erfarenhet av samfällighetsbildning i allmänhet är mera negativa till en församlings möjligheter att självständigt fungera inom en samfällighet, än församlingar med samfällighetserfarenhet. Med utgångspunkt från denna observation beslöt vi att göra en kompletterande enkät. Denna redovisades i bilaga till betänkandet (SOU 1985:1) Församlingar i samverkan. Av enkäten framgår, att de flesta församlingar som ingår i totala samfälligheter ser positivt på de egna arbetsmöjligheterna. Samtidigt framgår klart att det finns samfälligheter där församlingen berövats sin möjlighet att självständigt besluta om sina egna församlingsvårdande uppgifter.

Det är vår förhoppning att denna enkät med de olika rekommendationer som däri fördes fram ska ge anledning till översyn och omprövning inom samtliga totala samfälligheter i dag. Den nya nämnden för församlings- och pastoratsförvaltning bör kunna utfärda närmare rekommendationer i dessa frågor. Ökad självständighet åt lokala organ inom en samfällighet är ju också i linje med den utveckling som f.n. sker inom de borgerliga kommunerna.

6.2.2 Redovisning av vårt förslag

Våra förslag syftar, som vi framhållit tidigare, till en ökad samverkan mellan församlingarna inom svenska kyrkan samtidigt som församlingarna skall bevaras vid sin självständighet som kyrkliga kommuner. Samverkan mellan församlingar bör liksom hittills kunna ske genom kyrkliga samfälligheter.

I det föregående har vi föreslagit att församlingarna inom ett flerförsamlingspastorat obligatoriskt skall samverka kring vissa kostnadskrävande ekonomiska församlingsangelägenheter i pastoratssamfälligheter. Härutöver bör församlingarna frivilligt kunna samverka inom pastoratssamfälligheten eller genom att bilda andra kyrkliga samfälligheter.

Enligt vår mening bör man eftersträva ett så enhetligt system som möjligt för frivillig samverkan i kyrkliga samfälligheter. Den möjlighet som i dag finns att splittra den kyrkliga strukturen genom att bilda partiella samfälligheter mellan enskilda församlingar inom samma eller olika pastorat bör undvikas. Vi föreslår därför att frivillig samverkan inom ramen för samfällighetsinstitutet endast skall kunna ske pastoratsvis. Härigenom åstadkommer man ett bredare underlag för samverkan och därmed också ökade möjligheter till en effektiv resursanvändning. Det sagda innebär att en frivillig samverkan i en kyrklig samfällighet enligt vårt förslag endast skall få ske mellan samtliga församlingar inom ett eller flera pastorat.

Pastoratssamfälligheter

Frivillig samverkan inom ett flerförsamlingspastorat för angelägenheter som inte obligatoriskt skall handhas av pastoratssamfälligheten bör enligt vår mening endast kunna ske genom en utvidgning av pastoratssamfälligheten till att omfatta alla ekonomiska församlingsangelägenheter. En sådan samfällighet motsvarar dagens totala samfällighet inom pastoratet. Vi föreslår att denna form av total samfällighet benämns *utvidgad pastoratssamfällighet.*

I den utvidgade pastoratssamfälligheten kommer utdebiteringsrätten att helt ligga på samfälligheten. Denna får det ekonomiska ansvaret för samtliga församlings- och pastoratsangelägenheter. Samtidigt bör det framhållas att det grundläggande ansvaret för församlingsverksamheten ligger kvar på församlingen. Oberoende av ekonomisk struktur (egen utdebiteringsrätt eller konton inom en pastoratsbudget) är församlingens grundläggande ansvarsområde detsamma. Församlingen skall alltid ha omsorg om församlingslivet och verka för dess utveckling.

Flerpastoratssamfälligheter

Som förut har sagts bör frivillig samverkan i form av kyrklig samfällighet endast kunna ske pastoratsvis. Detta innebär att kyrkliga samfälligheter över pastoratsgränserna endast kan bildas om samtliga församlingar i de berörda pastoraten ingår i samfälligheten. Däremot innebär vårt förslag i princip ingen begränsning i fråga om vilka angelägenheter som får

handhas av en sådan kyrklig samfällighet. Den kan sålunda bildas för en eller flera ekonomiska församlingsangelägenheter. Det kan t.ex. gälla begravningsverksamheten på kommunnivå, olika tjänster på kontraktsnivå m.m.. Genom att samfälligheter endast kan bildas pastoratsvis bör kunna bildas flerpastoratssamfälligheter för vården av pastoratsangelägenheter, t.ex. folkbokföring och förvaltning av viss kyrklig jord. Däremot kan en sådan samfällighet inte bildas för vården av angelägenheter som handhas av stiftssamfälligheten (jfr avsnitt 7.2.2.).

Vi föreslår att en kyrklig samfällighet som får bildas av samtliga församlingar inom flera pastorat benämns *flerpastoratssamfällighet.* Om en sådan samfällighet har hand om samtliga församlingsangelägenheter (utom sådana som handhas av stiftssamfälligheten) bör den kallas *utvidgad flerpastoratssamfällighet.*

Beslut om utvidgad pastoratssamfällighet och bildande av flerpastoratssamfälligheter

I avsnitt 7.2.2 föreslår vi att det på stiftsplanet skall finnas en kyrkokommunal myndighet — stiftsstyrelsen — till vilken vissa statliga förvaltningsuppgifter som nu handhas på central och regional nivå skall kunna flyttas över. Vi föreslår att uppgiften att besluta i frågor om samfälligheterbildningar flyttas över på denna myndighet. Härigenom åstadkommer man en önskvärd decentralisering, samtidigt som besluten kommer att fattas av ett organ som representerar kyrkans lokalplan.

När det gäller utvidgning av pastoratssamfälligheter anser vi att beslutsförfarandet skall kunna förenklas. Vi föreslår att ett sådant beslut skall kunna fattas lokalt av de i pastoratet ingående församlingarna, om de är ense om åtgärden. Församlingarna bör dock ha en skyldighet att anmäla beslutet till stiftsstyrelsen, som fastställer detsamma. Innan beslutet fastställs har stiftsstyrelsen att formellt granska detta med avseende på att det har tillkommit i laga ordning och att samtliga församlingar samtyckt till det. Någon allmän lämplighetsprövning är det således inte fråga om. Sedan beslutet har fastställts ankommer det på stiftsstyrelsen att underrätta berörda myndigheter om åtgärden.

Beslut om att utvidga en pastoratssamfällighet är alltså ett frivilligt lokalt beslut. I normalfallet bör samtliga berörda församlingar samtycka till utvidgningen. Det kan emellertid inträffa att någon eller några enstaka församlingar inte önskar delta i en utvidgning av pastoratssamfälligheten. En möjlighet bör liksom i dag finnas att trots detta besluta om en utvidgning, nämligen om åtgärden kan anses vara påkallad av ett allmänt behov. Som förut har sagts innebär detta att åtgärden för med sig uppenbara och bestående fördelar för berörda församlingar. I de fall full enighet inte föreligger bör beslut om en utvidgning av pastoratssamfälligheten fattas av stiftsstyrelsen. Ett beslut som sålunda har fattats mot en eller flera församlingars vilja bör kunna överklagas genom besvär till kammarkollegiet.

En pastoratssamfällighet eller en utvidgad sådan bör kunna ändras eller upplösas när de angelägenheter samfälligheten har hand om lämpligen sköts på annat sätt. Det kan t.ex. vara fråga om fall där församling-

arna inom flera pastorat önskar samverka kring en eller flera församlingsangelägenheter i en flerpastoratssamfällighet. En sådan samfällighet kan nämligen inte bildas för angelägenheter som sköts av en annan kyrklig samfällighet. Beslut om ändring och upplösning bör fattas av stiftsstyrelsen.

Även beslut om bildande av flerpastoratssamfälligheter eller utvidgade flerpastoratssamfälligheter bör fattas av stiftsstyrelsen. Som huvudregel bör även i dessa fall gälla att de närmast berörda organen samtycker till åtgärden.

Enligt vårt förslag skall de ekonomiskt mera betungande församlingsangelägenheterna skötas lägst på pastoratsnivån. Det bör därför ankomma på de beslutande organen i pastoraten att avgöra om angelägenheterna bättre kan utföras i samverkan med församlingarna i andra pastorat. Vi föreslår därför att samtycke till en föreslagen flerpastoratssamfällighet skall lämnas av det beslutande organet i berörda pastorat. Eftersom församlingarna utgör basen i den lokala organisationen är det emellertid självklart att dessa får ge sin mening tillkänna i de fall de ingår i ett flerförsamlingspastorat. Innan beslut om samfällighetsbildning fattas bör därför församlingarna i det berörda pastoratet ges tillfälle att yttra sig.Det ligger i sakens natur att stor hänsyn därvid skall tas till de synpunkter som de berörda församlingarna kan ha. Något formellt krav på deras samtycke bör däremot inte ställas upp.

Huvudregeln bör alltså vara att de berörda pastoraten skall samtycka till bildandet av en flerpastoratssamfällighet eller till en utvidgad sådan. Om enighet om åtgärden inte kan uppnås bör beslut om samfällighetsbildningen ändå kunna fattas, om åtgärden är påkallad av ett allmänt behov. Förslaget innebär i sistnämnda hänseende att samma regler skall gälla för bildandet av nu aktuella samfälligheter, som för utvidgning av en pastoratssamfällighet. Innan beslut fattas om att bilda flerpastoratssamfällighet eller en utvidgad sådan skall berörda församlingar få tillfälle att yttra sig.

En flerpastoratssamfällighet eller en utvidgad sådan bör kunna ändras eller upplösas, om de angelägenheter samfälligheter har hand om lämpligare kan skötas på annat sätt. Det kan vara fråga om att låta församlingarna inom ytterligare ett pastorat ingå i samfälligheten. Det kan också vara fråga om att församlingarna inom ett pastorat på grund av t.ex. en väsentligt ökad folkmängd bättre själva sköter sina angelägenheter och därför bör få bryta sig ur samfälligheten. Även för dessa fall bör beslutanderätten ankomma på stiftsstyrelsen.

Initiativ till att utvidga en pastoratssamfällighet bör kunna tas av såväl berörda församlingar som stiftsstyrelsen. När det gäller frågan om att bilda en flerpastoratssamfällighet eller en utvidgad flerpastoratssamfällighet bör initiativrätt tillkomma de kyrkliga kommuner som kan bli berörda, dvs. i allmänhet församlingar och pastoratssamfälligheter. Eftersom stiftsstyrelsen enligt vårt förslag skall ha det övergripande ansvaret för strukturfrågorna i varje stift, bör denna också ha initiativrätt.

6.3 Församlings- och samfällighetsorganisation

6.3.1 Bakgrund

Beslutanderätten i en församling regleras i dag i 1 kap. 7 § första stycket och 8 § LFKS. Som huvudregel gäller att beslutanderätten utövas av kyrkofullmäktige. Om en församling har 500 röstberättigade invånare eller därunder kan beslutanderätten dock utövas på kyrkostämma.

För församlingarna i Göteborgs kyrkliga samfällighet gäller ett undantag från huvudregeln. Beslutanderätten i dessa församlingar utövas på kyrkostämma, även om antalet röstberättigade invånare överstiger 500. I församlingar med över 500 röstberättigade invånare som ingår i andra totala ekonomiska samfälligheter utövas beslutanderätten av kyrkofullmäktige, om regeringen inte har medgett att denna får utövas på kyrkostämma. Det senare är vanligt förekommande.

Regler om beslutanderätten i kyrkliga samfälligheter ges i dag i 1 kap. 9 § första stycket LFKS. Enligt dessa utövas beslutanderätten i en total ekonomisk samfällighet av samfällighetens kyrkofullmäktige. I andra kyrkliga samfälligheter, dvs. partiella samfälligheter, utövas beslutanderätten av församlingsdelegerade.

Kyrkofullmäktige i församling och kyrklig samfällighet väljs direkt av röstberättigade församlingsmedlemmar. Bestämmelser om kyrkofullmäktige och om val av dessa finns i 2 kap. LFKS och i lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigval.

Församlingsdelegerade väljs av kyrkofullmäktige eller kyrkostämman i varje församling som ingår i samfälligheten. Bestämmelser om församlingsdelegerade och om hur dessa väljs finns i 4 kap. LFKS.

Förvaltning och verkställighet i en församling eller kyrklig samfällighet ankommer på kyrkorådet och övriga nämnder (1 kap. 7 § andra stycket resp. 1 kap. 9 § andra stycket LFKS). Varje församling och kyrklig samfällighet skall enligt huvudregeln ha ett kyrkoråd. Om en församling ingår i en kyrklig samfällighet för alla ekonomiska angelägenheter, får emellertid regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer på begäran av församlingen besluta att kyrkoråd inte skall finnas i församlingen (5 kap. 1 § tredje stycket LFKS).

Kyrkoherden är ledamot i kyrkorådet. Andra ledamöter av kyrkorådet väljs i församling av kyrkofullmäktige eller av kyrkostämman och i kyrklig samfällighet av samfällighetens fullmäktige eller av församlingsdelegerade.

För förvaltning och verkställighet får i församling och kyrklig samfällighet utöver kyrkorådet tillsättas andra nämnder som behövs. Ledamöter och suppleanter i sådana nämnder väljs på samma sätt som kyrkoråd.

Bestämmelser om kyrkoråd och övriga nämnder finns i 5 kap. LFKS.

6.3.2 Redovisning av vårt förslag

Våra förslag innebär att församlingarna skall bestå som basorganisationen inom svenska kyrkan. Den ökade samverkan som vi föreslår innebär

ingen principiell förändring av de samverkansformer som den nuvarande lagstiftningen ger möjlighet till. Detta innebär i sin tur att den nuvarande ordningen i fråga om beslutande samt förvaltande och verkställande organ i allt väsentligt kan bestå. På några punkter förslår vi emellertid vissa förändringar. Det gäller storleken av de församlingar som skall ha kyrkofullmäktige och möjligheten att ersätta kyrkofullmäktige med kyrkostämma i större församlingar som ingår i totala samfälligheter. Vidare föreslår vi för församlingar i sådana samfälligheter att de i stället för kyrkofullmäktige eller kyrkostämma skall kunna ha ett direktvalt kyrkoråd som beslutande organ. Slutligen föreslår vi att alla församlingar alltid skall ha ett kyrkoråd. Förslagen redovisas närmare i det följande. Frågan om kyrkoherdens ställning i kyrkorådet behandlas i avsnitt 6.4.

Beslutanderätten i församling

Som förut har framhållits är huvudregeln att beslutanderätten i en församling skall utövas av kyrkofullmäktige. Denna huvudregel bör tillämpas överallt där detta är möjligt. Det finns emellertid församlingar som är så små att det i praktiken är ogörligt att införa ett representativt system i dessa. För de allra minsta församlingarna bör därför institutet med kyrkostämma behållas.

Enligt vår mening bör området för införande av kyrkofullmäktige utvidgas till att omfatta alla församlingar där det är möjligt att införa ett representativt system. I lägesrapporten föreslog vi som en övre gräns för kyrkostämma 300 medlemmar i stället för nuvarande gräns vid 500 röstberättigade invånare. 1985 års kyrkomöte anslöt sig till vårt förslag i denna del. Vi föreslår nu att gränsen sätts vid 250 röstberättigade kyrkomedlemmar. I förhållande till lägesrapporten innebär vårt förslag ingen ändring i sak, eftersom 250 röstberättigade medlemmar i allmänhet torde motsvara 300 medlemmar. Ller i dag kan kyrkostämma finnas inte bara i mindre församlingar, utan även som ett alternativ till kyrkofullmäktige i större församlingar som ingår i totala samfälligheter. Sistnämnda ordning har i den allmänna debatten kritiserats. Kritiken har riktat sig mot att deltagandet i kyrkostämma i dessa fall i allmänhet är lågt och att risken för tillfälligt sammansatta majoriteter (s.k. kupper) i stämman är stor. Det säger sig självt att det inte är tillfredsställande att beslut i större församlingar kan påverkas genom s.k. kupper. Vi ansluter oss därför till den kritik som har riktats mot denna ordning och föreslår att möjligheten att ha kyrkostämma i större församlingar som ingår i totala samfälligheter avskaffas.

En församling som ingår i en total kyrklig samfällighet har ingen egen utdebiteringsrätt. Utdebiteringsrätten ligger hos samfälligheten som också fattar beslut i alla frågor av ekonomisk natur. Den beslutanderätt som församlingens fullmäktige eller kyrkostämman utövar i dessa fall är ytterst begränsad. Uppgiften att utse kyrkoråd motiverar knappast att fullmäktige utses för dessa församlingar. Det kan, i synnerhet i de fall ett större kyrkofullmäktige skall väljas, vara mindre meningsfullt och onödigt omständligt och dyrbart att välja fullmäktige för så begränsade

uppgifter. Ett alternativ för dessa fall kan vara att föra över beslutanderätten till församlingens kyrkoråd, som då måste utses på annat sätt än av fullmäktige.

I remissvaren på Församlingen i framtiden framfördes många förslag om att kyrkoråden i församlingar som ingår i totala samfälligheten skulle utses av samfällighetens fullmäktige. Förslagen motiverades bl.a. med kopplingen mellan de ekonomiska besluten och verksamhetsansvaret. Vidare hänvisades till att detta är den ordning som i allmänhet föreslås för de kommundelsnämnder som finns och är under framväxt i flera borgerliga kommuner.

I församlingar som ingår i totala samfälligheter är kyrkorådets främsta uppgift att ha omsorg om församlingslivet och att verka för dess utveckling. Med hänsyn härtill bör kyrkoråden enligt vår mening alltid utses av församlingsmedlemmarna själva. Vi kan därför inte acceptera en ordning enligt vilken församlingskyrkoråden utses av samfällighetens fullmäktige.

Den möjlighet som återstår i nu aktuella fall är att kyrkoråden väljs direkt i samband med de ordinarie valen av kyrkofullmäktige. Enligt vår mening för en sådan ordning med sig flera fördelar. Kyrkofullmäktige kan ersättas av ett kyrkoråd, vars ledamöter är valda av församlingsmedlemmarna själva på samma sätt som fullmäktige. Det organ som skall ha omsorg om församlingslivet och leda dess utveckling blir utsett i ett allmänt val och får sitt mandat omprövat vid nästa allmänna val.

Beslut om att ersätta församlingslivet och leda dess utveckling blir utsett i ett allmänt val och får sitt mandat omprövat vid nästa allmänna val.

Beslut om att ersätta kyrkofullmäktige med ett direktvalt kyrkoråd bör meddelas av samma organ som beslutar om samfällighetsbildning, dvs. stiftsstyrelsen. Ett sådant beslut bör få meddelas endast på begäran av den berörda församlingen.

Vårt förslag beträffande beslutanderätten i församlingar innebär sammanfattningsvis följande. Kyrkostämmeinstitutionen behålls som ett alternativ för de allra minsta församlingarna. Gränsen sänks till 250 röstberättigade kyrkomedlemmar. Församlingar med fler än 250 röstberättigade kyrkomedlemmar skall alltså ha kyrkofullmäktige. Möjligheten för en församling som ingår i en total samfällighet att ersätta fullmäktige med stämma försvinner, såvida antalet röstberättigade inte går ned till 250 eller därunder. Som alternativ till kyrkofullmäktige i församlingar som ingår i totala samfälligheter och som har fler än 250 röstberättigade kyrkomedlemmar införs en möjlighet att ha ett direktvalt kyrkoråd.

Beslutanderätten i kyrkliga samfälligheter

Pastorats- och flerpastoratssamfälligheter är enligt vårt förslag partiella kyrkliga samfälligheter. I likhet med vad som i dag gäller bör beslutanderätten i sådana samfälligheter utövas av församlingsdelegerade.

Utvidgade pastorats- och flerpastoratssamfälligheter är kyrkliga samfälligheter för alla ekonomiska församlings- och pastoratsangelägenhe-

ter. Beslutanderätten i sådana samfälligheter bör liksom i dag utövas av samfällighetens kyrkofullmäktige.

Nuvarande ordning i fråga om församlingsdelegerade och fullmäktige i kyrklig samfällighet och om hur dessa väljs bör även i övrigt behållas.

Förvaltning och verkställighet i församling

Inte heller när det gäller förvaltning och verkställighet i en församling föreslår vi någon principiell förändring. Dessa uppgifter bör således även i fortsättningen ankomma på kyrkorådet och övriga nämnder.

Våra förslag bygger på den grundläggande principen att församlingen har ett självständigt ansvar för församlingsverksamheten, oavsett om den ingår i en samfällighet eller inte. Med utgångspunkt från denna princip anser vi att varje församling bör ha ett eget kyrkoråd. Vi föreslår därför att den nuvarande möjligheten att inte ha kyrkoråd i en församling som ingår i en total samfällighet avskaffas.

För församlingar i vilka beslutanderätten utövas av kyrkofullmäktige eller kyrkostämman bör de nuvarande reglerna om kyrkoråd behållas oförändrade. I flertalet avseenden kan dessa regler tillämpas även på de direktvalda kyrkoråden. Enligt de regler som nu gäller för kyrkoråd fattar kyrkofullmäktige eller kyrkostämman emellertid en rad beslut som har avseende på kyrkorådet. Förutom att fullmäktige eller stämman väljer kyrkoråd, beslutar de om antalet valda ledamöter och suppleanter i rådet. Vidare väljer de ordförande och vice ordförande bland kyrkorådets ledamöter. Slutligen får fullmäktige eller stämman anta reglemente med närmare bestämmelser om kyrkorådets verksamhet samt medge kyrkorådet att uppdra åt en särskild avdelning eller en tjänsteman att på rådets vägnar besluta i vissa grupper av ärenden. Eftersom kyrkofullmäktige eller stämma kommer att saknas i församlingar med direktvalt kyrkoråd kan dessa regler inte tillämpas på det direktvalda kyrkorådet. Särskilda regler får i stället gälla i dessa fall.

I fråga om val av de aktuella kyrkoråden får tillämpas de regler som gäller för val av kyrkofullmäktige i församling.

För att i rimlig grad garantera att även mindre partier blir representerade i ett direktvalt kyrkoråd krävs att det består av fler ledamöter än fem. För kyrkofullmäktige har den nedre gränsen för antalet ledamöter av dessa skäl satts till 15. För små församlingar kan det emellertid vara mindre ändamålsenligt med ett så stort kyrkoråd. Det minsta antalet valda ledamöter i det direktvalda kyrkorådet bör därför sättas lägre och bestämmas till nio. Förslaget innebär att hela antalet ledamöter inte får vara mindre än tio, eftersom kyrkoherden är självskriven ledamot. Även om det minsta antalet valda ledamöter således bestäms till nio får det förutsättas att man i de större församlingarna väljer ett större antal. Vid bedömningen får i de enskilda församlingarna en avvägning ske mellan kravet på fullgod representativitet och kravet på mötesduglighet.

Det direktvalda kyrkorådet ersätter kyrkofullmäktige i församlingen. Kyrkorådet bör därför själv få besluta om antalet ledamöter och suppleanter i rådet. En sådan ordning ansluter till den som gäller för kyrkofullmäktige i församling (jfr. 2 kap. 1 och 2 §§ LFKS).

Vidare föreslår vi att det direktvalda kyrkorådet själv får välja ordförande och vice ordförande bland sina ledamöter.

Med utgångspunkt från principen att församlingen skall ha ett självständigt ansvar för församlingsverksamheten bör det direktvalda kyrkorådet själv närmare få bestämma hur dess verksamhet skall läggas upp. Vi föreslår därför att det direktvalda kyrkorådet själv skall få besluta om reglemente med närmare föreskrifter om sin verksamhet samt om delegation av vissa grupper av ärenden.

Bortsett från ovan redovisade fall bör de regler som i övrigt gäller för kyrkoråd tillämpas på det direktvalda kyrkorådet.

Förvaltning och verkställighet i kyrklig samfällighet

Som förut har framhållits innebär våra förslag ingen principiell förändring av den ordning som i dag gäller för kyrkliga samfälligheter. Vi föreslår därför att den nuvarande ordningen för förvaltning och verkställighet i kyrkliga samfälligheter behålls.

Församlingarna i Stockholm och Göteborg

Församlingarna i Stockholms kommun skall enligt 1 kap 5 § LFKS utgöra en samfällighet för vissa särskilt angivna angelägenheter. Församlingarna i Göteborgs kommun skall enligt 1 kap. 6 § LFKS utgöra en kyrklig samfällighet för alla ekonomiska församlingsangelägenheter. Förutom att församlingarna i Stockholm skall utgöra en obligatorisk partiell samfällighet och församlingarna i Göteborg en obligatorisk total samfällighet, finns i LFKS vissa särbestämmelser beträffande dessa församlingar och samfälligheter.

Enligt vår mening finns det inte tillräckliga skäl att särbehandla församlingarna och de kyrkliga samfälligheterna i Stockholm och Göteborg. Samma ordning bör gälla för dessa som för övriga församlingar och kyrkliga samfälligheter. Stockholms kyrkliga samfällighet stämmer överens med vårt förslag om flerpastoratssamfällighet. Göteborgs kyrkliga samfällighet utgör enligt vårt förslag en utvidgad flerpastoratssamfällighet. Under den första mandatperioden efter genomförandet av vårt förslag kommer samfälligheterna att bestå med nuvarande regler. Under denna period har man sålunda tillfälle att göra de anpassningar som kan befinnas nödvändiga eller önskvärda. Därefter gäller samma regelsystem för samtliga församlingar och samfälligheter över hela svenska kyrkan.

6.4 Kyrkoherdens ställning i kyrkorådet

6.4.1 Bakgrund

Enligt 1930 års församlingsstyrelselag var kyrkoherden självskriven ordförande i kyrkorådet. I propositionen (nr. 100/1930) med förslag till ny lag uttryckte departementschefen den uppfattningen, att det självskrivna

ordförandeskapet borde tillkomma kyrkoherden i kraft av hans ämbete. Både den ställning pastor intog i församlingen och arten av de uppgifter kyrkorådet hade att fullgöra gjorde denna ordning riktig.

Inför tillkomsten av 1961 års församlingsstyrelselag hade situationen emellertid delvis blivit en annan. Den borgerliga och den kyrkliga kommunen parallellställdes alltmer, vilket bl.a. framgick av att flera bestämmelser i 1953 års kommunallag infördes i församlingsstyrelselagen. När det gällde kyrkoherdens ställning i kyrkorådet ändrades denna så att kyrkoherden blev självskriven ledamot men ordförande blott efter val. I propositionen (nr. 70/1961) anförde departementschefen att frågan om kyrkoherdens ställning komplicerades av att kyrkorådet handhade såväl *kyrkliga* som *kyrkokommunala* angelägenheter. När det gällde de förra uppgifterna fann han det naturligt att kyrkoherden hade en självskriven plats i kyrkorådet. Detta motiverades av det samband som rådde mellan kyrkoherdens tjänsteutövning och kyrkorådets uppgifter inom församlingsvården. Däremot var denna självskrivenhet mera tveksam när det gällde kyrkorådets kyrkokommunala verksamhet. Obligatoriskt ledamotskap var inte förenligt med kommunala självstyrelseprinciper. Tvärtom var det så, anförde departementschefen, att den som var föredragande i kommunens styrelse eller hade annan ledande tjänst inom kommunens förvaltning inte ens var valbar som ledamot i kommunens styrelse. Betonades alltså kyrkorådets kyrkokommunala uppgifter och drogs parallellen med den borgerliga kommunen fullt ut, så borde kyrkoherden kanske inte ens vara ledamot av rådet. När de båda funktionerna vägdes mot varandra fann dock departementschefen att den kyrkliga funktionen vägde över. Det gick knappast att jämföra kyrkoherden med någon befattningshavare inom en borgerlig kommun. Dessutom kunde det betonas, att eftersom kyrkoherden i allmänhet erhållit sitt ämbete efter församlingens val, så kunde man hävda att självskrivenheten föll tillbaka på detta tidigare val.

År 1977 antog riksdagen en ny kommunallag och redan samma år tillsattes en särskild utredare att företa en översyn av församlingsstyrelselagen så att den anpassades till den nya kommunallagen i de fall där en avvikelse inte var sakligt betingad. Betänkandet (SOU 1981:6) Översyn av lagen om församlingsstyrelse innehöll också en noggrann jämförelse paragraf för paragraf mellan församlingsstyrelselagen och den nya kommunallagens bestämmelser. I sin kommentar till paragrafen om kyrkoherdens ställning i kyrkorådet pekade utredningen på det förhållandet att biskopar och präster enligt en lång tradition i svenska kyrkan inte enbart hade ställning som tjänstemän eller funktionärer i kyrkan. I stället hade de som innehavare av "det religiöst bestämda prästämbetet" ett i förhållande till församlingen självständigt ansvar för kyrkans lära, undervisning och sakramentsförvaltning. Samtidigt pekade man på att det också var tradition inom svenska kyrkan med ett självständigt lekmannainflytande, dvs. "folkligt förankrad självstyrelse och prästerlig ämbetsförvaltning". Det fanns ingen anledning, menade utredningen, att frångå gällande ordning eller de motiveringar som fanns för densamma. Kyrkoherden hade en rad exklusiva uppgifter som gav honom/henne en självständig myndighet och ett självständigt ansvar. Samtidigt

var denna självskrivenhet i dagssituationen inte längre lika självklar som tidigare. På den borgerligt kommunala sidan saknades den helt. Där gällde arbetet i dag i stället graden av personalinflytande och medbestämmande. Men just prästens ämbete skilde svenska kyrkan från en borgerlig kommun.

Departementschefen följde utredningen och föreslog i propositionen (1982/83:19) att kyrkoherden fortfarande skulle vara självskriven ledamot i kyrkorådet. Motivet var att kyrkoherdens ställning och uppgifter var sådana att kyrkorådets arbete inte skulle kunna bedrivas på ett tillfredsställande sätt utan kyrkoherdens deltagande.

I en motion till riksdagen (mot. 1982/83:37) hemställdes att kyrkoherdens självskrivenhet i kyrkorådet skulle upphöra. I stället borde han/hon ha rätt att delta i kyrkorådets sammanträden, yttra sig och anteckna skiljaktig mening till protokollet. I sitt yttrande över motionen menade konstitutionsutskottet, att argumenten mot självskrivenheten vunnit i styrka sedan avvägningen gjordes i samband med behandlingen av 1961 års församlingsstyrelselag. Inte minst reformerna på kyrkolagstiftningens område och det nya kyrkomötet utan självskrivna biskopar var härvid av betydelse. Därför menade utskottet att starka skäl talade för att självskrivenheten avskaffades redan i 1982 års lag om församlingar och kyrkliga samfälligheter. Dock beslöt utskottet föreslå att en utredning skulle pröva konsekvenserna för kyrkorådets arbete av ett sådant ställningstagande, innan ändringen gjordes. En sådan utredning borde också ta ställning till om kyrkoherden överhuvud skulle vara valbar till kyrkorådet samt undersöka andra former än ledamotskap för medverkan i kyrkorådets arbete.

Riksdagen biföll utskottets förslag.

Regeringen uppdrog åt kyrkokommittén att verkställa den av riksdagen begärda utredningen om kyrkoherdens ställning i kyrkorådet.

I en motion (mot. 1983:59) till 1983 års kyrkomöte hemställdes att någon ändring i kyrkoherdens ställning i kyrkorådet inte borde göras.

Kyrkomötet uttalade som sin mening att kyrkoherdens självskrivenhet som ledamot av kyrkorådet borde stå kvar oförändrad. Som motivering anfördes bl.a. följande.

Från kyrklig synpunkt är det mycket betydelsefullt att det finns en nära och naturlig kontakt mellan kyrkoherden, med dennes speciella ämbetsansvar, och församlingskyrkorådet. Det självskrivna ledamotskapet är en god garanti för detta. Om självskrivenheten upphör finns det risk för att det uppstår förhållanden, som är olyckliga med hänsyn till församlingens andliga liv. Om kyrkoherden inte blir vald till ledamot i kyrkorådet kan den situationen uppstå att kyrkoherden fjärmas från kyrkorådets arbete på ett sådant sätt att han eller hon inte aktivt tar del i detta. Det finns i sådant fall stor risk för att det andliga livet och den kyrkokommunala verksamheten i församlingen blir åtskilda på ett sätt som slår sönder helheten i församlingen. Detta bör på allt sätt motverkas.

Den s.k. dubbla ansvarslinjen, kombinationen av prästerlig ämbetsförvaltning och folkligt förankrad självstyrelse, är den i traditionell svensk kyrkorätt genomförda ordningen. Enligt denna gäller att kyrkoherden skall ha vård om församlingen. Tillsammans med församlingen

och dess kyrkvärdar har han eller hon också vården om kyrkan och dess inventarier. Kyrkoherden har vidare ett självständigt ansvar för kyrkans lära, förkunnelse och sakramentsförvaltning, medan församlingen genom sina organ har beslutanderätten över församlingens ekonomi och förutsättningarna i övrigt för församlingsverksamheten.

En kyrkorättslig argumentation innebär att ordningen markerar att kyrkans lära inte är underkastad demokratiska beslut i vanliga kyrkokommunala former utan måste tolkas i ett läroansvar. Det prästerliga ämbetsansvaret utgör då en garanti gentemot tillfälliga majoritetsbeslut i ett kyrkoråd. I en öppen folkkyrka kan denna ordning anses oundviklig, då den utgör den enda formen för ett lagligt reglerat läroansvar.

Denna argumentation har släktskap med den argumentation departementschefen använde i proposition 1961 nr 70 rörande den nya församlingsstyrelselagen. Då skilde han på kyrkorådets kyrkliga och kyrkokommunala angelägenheter. För de förra var kyrkoherden nödvändig men inte för de senare.

Bilden är dock inte helt entydig. Alltsedan tillkomsten av 1961 års församlingsstyrelselag har det betonats, att kyrkorådet inte bara har administrativa och ekonomiska uppgifter. Såväl kompetensparagrafen (LFS 1961 § 2) med dess stadgande att kyrkorådet har att främja gudstjänstliv och kyrklig förkunnelse samt kristen verksamhet bland barn och ungdom, ålderstigna, sjuka och andra som behöver omvårdnad[1] som stadgandet i § 43 att kyrkorådet skall ha omsorg om församlingslivet och verka för dess utveckling[2] har använts för att bryta ned en alltför rigid uppdelning i kyrkligt och kyrkokommunalt, eller om man så vill andligt och världsligt. En intensiv studiesatsning inom svenska kyrkan på "Lekman tar ansvar" från år 1963 och framåt betonade kyrkorådets ansvar för såväl församlingsvården som den organisatoriska grunden för dess bedrivande. Otaliga kurser för kyrkorådsledamöter i samtliga stift har betonat samma sak.

Detta delade ansvarstagande för kyrkorådets "kyrkliga" angelägenheter har också fått uttryck i lag och förordning. I den förordning (1976:204) som reglerade genomförandet av 1976 års alternativa ordning för gudstjänster inom svenska kyrkan var det kyrkorådet som skulle fatta beslutet om övergång till den nya ordningen för huvudgudstjänster. Beslutet skulle föregås av samråd med präster och kyrkomusiker. Detta var ett avsteg från den traditionella ordningen enligt vilken pastor ensam ansvarade för gudstjänstlivets genomförande. Gudstjänst som inte var huvudgudstjänst kunde dock pastor anordna enligt den nya ordningen utan kyrkorådets beslut. Enligt förordningen (1982:870), som reglerar användningen av de nya ordningarna för kyrkans handlingar, dop, konfirmation, vigsel och begravning, fattas beslutet av pastor efter medgivande av kyrkorådet. Skillnaden mellan de båda förordningarnas sätt att reglera beslutsordningen betingas av de kyrkliga handlingarnas mera "privata" karaktär, där det pastorala handlandet dominerar över förrättningarnas karaktär av församlingsgudstjänst. Härvid skall kyrkorådet ge ett allmänt medgivande att de nya ritualen får användas medan det slutliga beslutet fattas av pastor.

Ännu ett exempel finns i den nya lagen (1982:377) om tillfällig upplå-

[1] Jfr 1982:1052, 1 kap. 3 §
[2] d:o 5 kap. 2 §

telse av kyrka. Enligt tidigare ordning gällde att pastor enligt sedvanerätt bestämde om kyrkorummets användning. Genom lagen (1963:501) om upplåtande av kyrkorum i vissa fall skulle det ankomma på kyrkorådet att besluta om kyrkans användning för andra ändamål än gudstjänst och därmed jämförliga förrättningar. Enligt den nya lagen beslutar emellertid nu kyrkorådet om kyrkorummets användning för annat ändamål än gudstjänster som ingår i den av domkapitlet fastställda tjänstgöringen för pastoratets präster samt de kyrkliga förrättningar som hålls av församlingens präster och avser någon som tillhör församlingen. Kyrkoherden skall beredas tillfälle att yttra sig innan beslut fattas. Beslutet kan också delegeras av kyrkorådet till kyrkoherden ensam eller till kyrkoherden samt några ledamöter eller suppleanter i kyrkorådet.

De nya ordningarna som ger kyrkorådet ett större inflytande över församlingens gudstjänstliv förutsätter samverkan mellan kyrkoråd och präst.

Denna nya utveckling kan givetvis tolkas som ett allt starkare markerande av kyrkorådets kyrkokommunala karaktär. Demokratins spelregler skall gälla överallt. Men utvecklingen kan också ges en teologisk motivering som utgår ifrån den lutherska reformationens syn på "det allmänna prästadömet" enligt vilket ämbetet, evangelieförkunnelsens och sakramentsförvaltningens uppdrag, uppbärs av alla kristna. Församlingen överlåter sedan uppdraget på särskilda personer. Ansvaret för att uppdraget förvaltas i överensstämmelse med kyrkans tro och bekännelse ligger dock kvar på församlingen. I sitt preliminära betänkande med anledning av väckta motioner om kyrkans framtida organisation redovisar 1979 års kyrkomötes utredningsnämnd de båda teologiska argumentationslinjerna under rubriken Demokrati och läroämbete. Enligt den förra linjen har alltså "det religiöst bestämda prästämbetet" ett särskilt ansvar för lärofrågor, medan den andra linjen ger detta ansvar primärt åt församlingen. Vad begreppet församling innebär utvecklas dock inte närmare. Det är den senare linjen som kan sägas ha blivit genomförd i det nya kyrkomötet. Biskoparnas och prästerskapets särskilda representation har där utgått och samtliga ledamöter väljs fritt bland svenska kyrkans medlemmar. Att lärofrågor likväl intar en särställning markeras av att beslut i sådana frågor bereds på ett annat sätt än andra frågor. De skall behandlas i en läronämnd där samtliga biskopar ingår i kraft av sitt ämbete.

6.4.2 Vårt förslag i lägesrapporten Församlingar i samverkan

I lägesrapporten föreslog vi att kyrkoherdens självskrivenhet i församlingskyrkorådet skulle bestå. Detta motiverades med att församlingskyrkorådens ansvar för församlingsverksamheten markerades starkt i våra förslag. Samtidigt hade vi lagt de tyngre ekonomiska uppgifterna på pastoratet varvid pastoratsorganens kyrkokommunala karaktär betonades. Därmed hade också, menade vi, argumenten för kyrkoherdens självskrivenhet förlorat i styrka. Som konsekvens av detta innebar vårt förslag, att kyrkoherdens självskrivenhet i pastoratskyrkorådet skulle upphöra. Vid bedömningen huruvida kyrkoherden skulle vara självskri-

ven eller inte jämställde vi enförsamlingspastoratets kyrkoråd med församlingskyrkorådet och en kyrklig samfällighets kyrkoråd med pastoratskyrkorådet.

Samtidigt som vi förordade att kyrkoherdens självskrivenhet i pastoratskyrkorådet skulle upphöra, betonade vi att kyrkoherden kunde väljas till både pastoratsfullmäktige och pastoratskyrkoråd. För den händelse kyrkoherden inte var vald till ledamot i pastoratskyrkorådet borde han eller hon ha närvaroplikt och yttrande — och förslagsrätt vid pastoratskyrkorådets sammanträden.

Vi föreslog också, att en ny generell regel borde utformas med innebörden att den som genom sin tjänst innehade en plats i en styrelse inte borde vara valbar till fullmäktigeförsamling på lägre eller samma nivå. På högre nivå borde givetvis vederbörande alltfort vara valbar. Genom detta förslag ville vi undvika sådana från demokratisynpunkt stötande situationer som när kyrkoherde varit invald i kyrkofullmäktige och samtidigt varit ledamot av kyrkorådet ex officio och i ett jämviktsläge haft den avgörande rösten.

Detta förslag innebar, att en kyrkoherde som enligt vårt förslag skulle vara självskriven ledamot i församlingskyrkorådet inte längre skulle vara valbar till kyrkofullmäktige i församlingen.

6.4.3 Redovisning av vårt slutliga förslag

Som redan framgått (avsnitt 1.2) motsatte sig kyrkomötet vårt förslag i lägesrapporten att kyrkoherdens självskrivna ledamotskap i pastoratskyrkorådet och därmed jämförbart kyrkoråd skulle upphöra och ersättas med närvaroplikt och yttrande- och förslagsrätt. Trots att vi fortfarande menar, att starka sakliga skäl kan anföras för den ordning vi föreslog i rapporten, och trots att förslaget i detta stycke kan sägas vara en rimlig uttolkning av den s.k. dubbla ansvarslinjen, avstår vi från att vidare driva förslaget i denna del mot kyrkomötets uttalade vilja.

Däremot vidhåller vi vårt förslag att kyrkoherdens valbarhet till kyrkofullmäktige och församlingsdelegerade skall upphöra. Vår motivering är densamma som anfördes i rapporten, nämligen att den som är självskriven ledamot i en styrelse inte samtidigt bör vara valbar till den fullmäktigeförsamling som haft att utse övriga ledamöter i samma styrelse.

Inom en kyrklig samfällighet som omfattar flera pastorat utser domkapitlet en av de i samfälligheten ingående pastoratens kyrkoherdar att vara ledamot i samfällighetens kyrkoråd. Vårt förslag om att valbarheten till kyrkofullmäktige skall upphöra gäller i detta fall den kyrkoherde som utsetts av domkapitlet till ledamot i flerpastoratssamfällighetens kyrkoråd, inte samtliga kyrkoherdar i de berörda pastoraten, vilka sålunda är valbara.

7 Den regionala organisationen

7.1 Bakgrund

Domkapitlet

De allmänna stadgandena om domkapitlets åligganden finns i lagen (1936:567) om domkapitel, kompletterad av förordningen (1965:738) med instruktion för domkapitlen. Domkapitlet antar arbetsordning, som närmare fördelar arbetsuppgifterna på de olika befattningshavarna på kansliet. Kostnaderna för domkapitlets verksamhet bestrids från anslag i statsbudgeten.

Domkapitel finns i varje stift och består av

- Biskopen (preses)
- domprosten (vice preses)[1]
- en av stiftets präster vald präst, som innehar prästerlig tjänst i stiftet (väljs på prästmöte för en tid av sex år)
- en av ombud för pastoraten i stiftet vald lekman (vald för sex år inför biskopen enligt en omfattande procedur)
- två av regeringen förordnade i allmänna värv förfarna ledamöter (för sex år efter förslag av domkapitlet).

Huvudstadgandet om domkapitlets åligganden återfinns i 13 § 1 mom domkapitelslagen:

Domkapitlet åligger att taga noggrann kännedom om stiftets förhållanden samt verksamt beflita sig om det kyrkliga livets vård och förkovran. Det skall genom erforderliga åtgärder tillgodose församlingarnas behov ävensom främja den kristna kärleksverksamheten och ungdomsvården samt barnens kristna fostran inom stiftet. Vid fullgörandet av dessa uppgifter bör domkapitlet jämväl låta sig angeläget vara att, där så lämpligen kan ske, samarbeta med frivilliga organisationer för främjande av kyrklig och religiös verksamhet. Domkapitlet tillkommer vidare att hålla hand däröver att stadgad kyrklig ordning iakttages, att hava intresse över prästerskapets ämbetsförvaltning och leverne ävensom att i övrigt fullgöra de särskilda åligganden med avseende å stiftets kyrkliga angelägenheter, som enligt vad därom i lag eller eljest är stadgat ankomma på domkapitlet.

De uppgifter, beslutande eller beredande, som i särskilda författningar åläggs domkapitlet, är mångskiftande. De viktigaste av dem tas upp här nedan.

Anslagsframställningar hos regeringen (civildepartementet).

[1] Om domprost inte finns, vilket är fallet i Visby stift, förordnar regeringen en av stiftets kyrkoherdar som ledamot och vice preses.

Den kyrkliga organisationen och indelningen: indelningsärenden, inrättande och indragning av prästtjänster, tjänstgöringsföreskrifter för prästerskapet (arbetsordning).

Kyrkomusikerorganisationen: distriktsindelning, tjänstetyp och instruktioner samt veckotimtal.

Personal- och löneärenden: biskopen, domkapitlets och stiftsnämndens ledamöter samt domkapitlets och stiftsnämndens personal (tjänstetillsättning, pension, avgång, tjänstledigheter, förordnanden och löneklassplaceringar).

Prästerskapet, icke prästvigda tjänstebiträden: prästexamen, prästvigning, dispenser, tjänstetillsättning, tjänstedubbleringar och vikariatslöneförordnanden, pension, avgång, förening av tjänster, disciplinärenden, tjänstebostäder, tjänstledigheter, löneförmåner (lönegrads- och löneklassplacering, flyttningskostnader, reseersättning och begravningshjälp).

Kyrkomusiker: tillsättning och antagning, förening av tjänster och reseersättning.

Gudstjänster och kyrkliga förrättningar: gudstjänst (tid och plats för gudstjänst samt utformning, sammanlysning och inställelse) och lekmans medverkan vid gudstjänst.

Kollekter: ansökan om kollekt och ansökan om ändrad kollekt.

Kyrkobokföring: ändring av namn och födelsetid samt tillsyn över pastorsämbetenas befattning med kyrkobokföringen.

Byggnadsärenden: ny-, om- eller tillbyggnad av kyrkor, församlingshus, klockstapel samt utvidgning och ändring av kyrkogård/begravningsplats.

Fonder, stiftelser, kassor: lån, bidrag, understöd och stipendier, donationsurkunder, permutationer, tillsyn över fonder (stadgar, utseende av styrelseledamöter och revisorer, revision, ansvarsfrihet).

Övriga ärenden: besvär över frågodagsförrättning och valförrättning, yttrande till kammarrätten i kyrkokommunala besvärsmål, prästmöte, remisser rörande olika betänkanden samt service åt stiftet.

Stiftsting och stiftsråd

Under 1900-talet har utanför den legala regleringen inom alla stift vuxit fram organ för övrig verksamhet lämplig att bedriva på stiftsplanet. Fråga om inrättande av stiftssynoder var aktuell redan i mitten av 1800-talet och dök upp då och då. Genom initiativ inom olika stift skapades stiftsmöten och stiftsråd. Syftet med dessa var att i nya former vidareutveckla kyrkans samfundsliv. Stiftsmötena, som skulle vara huvudorgan för den fria verksamheten, bestod av präster och lekmän. Dessa har emellertid nu ändrat karaktär. Sedan mitten av 1960-talet utgör i stället det representativa organet stiftstinget. Detta har en fastare uppbyggnad med bl.a. bestämmelser om stiftstingsavgifter för de församlingar som anslutit sig till stiftstinget. Normalstadgar för stiftstingen har utarbetats av pastoratsförbundet.

Finansieringen av den fria verksamheten på stiftsplanet skedde till en början genom stats- och landstingsbidrag, kollekter, gåvor, kursavgifter

samt församlingsanslag av utdebiterade medel. I allt större utsträckning bekostas numera verksamheten av utdebiterade medel.

Som tidigare berörts regleras stiftstingens arbetsuppgifter och verksamhetsområde i stadgar. Detsamma gäller för stiftsråden.

Uppgifterna varierar avsevärt från stift till stift. Även den organisatoriska uppbyggnaden skiftar. I stort är verksamheten dock organiserad enligt följande.

Medlemmar i stiftstingen är de församlingar i stiftet som beslutat att ansluta sig. Stiftstinget sammanträder årligen. Medlemsförsamlingarna väljer ombud till stiftstinget för en valperiod av tre år. Som förvaltande, verkställande och beredande organ fungerar stiftsrådet. I detta är biskopen självskriven ledamot, ibland även självskriven ordförande. I övrigt väljs ledamöterna i stiftsrådet av stiftstinget. De valda ledamöterna — i regel tio jämte ersättare — utses för en period av tre år. Stiftsrådets löpande uppgifter fullgörs av ett arbetsutskott. I regel förekommer ett centralt kansli, ofta benämnt stiftsbyrå.

Stiftstingets viktigaste uppgifter kan sammanfattas på följande sätt. Man fastställer stadgar för stiftsting och stiftsråd, väljer ledamöter i stiftsrådet och reviderar stiftsrådets förvaltning. För varje år fastställs budget för verksamheten och på grundval av denna bestämmer stiftstinget utdebiteringen från medlemsförsamlingarna (stiftstingsavgiften). Vidare tillsätter stiftstinget styrelser, nämnder och beredningar för verksamheten och tillsätter också erforderliga tjänster, allt i den mån uppgiften inte ankommer på eller överlämnas till stiftsrådet. En viktig uppgift för de flesta stiftsting är vidare att utse representanter i sidoordnade eller centrala organ såsom t.ex. Rikskommittén för stiftstingen.

Stiftsrådets huvuduppgifter är sammanfattningsvis följande. Stiftstingets sammanträden förbereds och stiftstingsärendena bereds i vederbörlig ordning. Stiftsrådet brukar ha möjlighet att självmant sammankalla stiftstinget. Rådet verkställer stiftstingets beslut och företräder stiftstinget i rättsliga och ekonomiska angelägenheter. Stiftstingsegendom förvaltas, stiftstingsavgifter uppbärs och kollekter och övriga bidrag till verksamheten tas emot. Stiftsrådet är lönemyndighet för de i verksamheten anställda och fastställer inom ramen för stiftstingets uppdrag instruktioner för personalen. På stiftsrådet ankommer att självt tillsätta arbetsutskott.

Fördelningen av uppgifter mellan stiftsting och stiftsråd i fråga om ledningen av verksamheten, rätten att ta initiativ och möjligheterna att tillsätta nämnder och utskott för arbetet varierar i ganska hög grad mellan de olika stiften.

Som exempel på grenar av verksamheten kan nämnas följande.

Barn och familj: service åt församlingarnas lärare och ledare i kyrkans barnarbete, kursverksamhet, familjedagar och läger.

Diakoni: anslag till diakoniverksamhet och diakonianstalter samt sjukvårdskonferenser.

Information: stiftbok och stiftsblad, stiftssida i Kyrkans Tidning samt närradio.

Invandrarfrågor: samarbetsråd för finskspråkigt församlingsarbete. Kommitté för allmänt invandrararbete.

Kyrka-arbetsliv: kursverksamhet, konferenser och studiedagar.

Kyrka-fritid: fritidskyrkans planering, turistinformation, sommarkyrkogrupper, stöd åt fjällförsamlingarna.

Kyrkligt kvinnoarbete: syföreningar och arbetskretsar.

Mission: informationsdagar samt samråd och samarbete med Svenska kyrkans missionsstyrelse.

Rekrytering: information om verksamheten samt teologdagar.

Soldathem: anslag till soldathemsverksamhet.

Ungdomsverksamhet: ungdomsledarutbildning, läger, ungdomsgårdar, anslag till sidoordnade organisationer som stiftsungdomsråd, programverksamhet och samråd angående kristet skolarbete.

Utbildning: samordning av kursverksamheten, planeringskonferenser, fortbildning, kurser angående konfirmationsundervisning, dop och metodik, veniatutbildning, samordning av söndagsskolan, studiematerial, yrkesvägledning och rådgivning angående pryo i kyrkan samt anslag till stiftsgårdar och kursgårdar.

Verksamhet bland sjömän: sjömanshem, läsrum, samråd och samarbete med Styrelsen för svenska kyrkan i utlandet m.m.

Det kan vidare nämnas att ett omfattande samarbete äger rum med helt eller delvis fristående organ på stiftsplanet, såsom Lutherhjälpens stiftskommitté, stiftskvinnoråd, missionsråd m.fl.

Samtliga dessa verksamheter kan karakteriseras som församlingsangelägenheter, visserligen bedrivna i samverkan, men av sådan art att de ryms inom församlingsstyrelselagstiftningens beskrivning av den kyrkokommunala kompetensen.

Tidigare förslag rörande ändrad organisation på stiftsplanet

Den nuvarande dubbelorganisationen med domkapitel och stiftsting har organisatoriskt ansetts som en belastning, varför en rad reformförslag har framförts under de senaste två decennierna.

Det mest genomarbetade och kanske också det radikalaste förslaget torde ha varit det som kyrkoorganisationskommittén lade fram 1965. Det gick ut på en total integrering av domkapitlets, stiftsnämndens och stiftsrådets verksamhet till en samlad stiftsstyrelse med ett legaliserat stiftsting såsom representativt organ. Stiftstinget skulle fastställa stiftsavgifterna, vilka skulle bli en motsvarighet inom stiften till den allmänna kyrkoavgiften och som det skulle åligga de enskilda församlingarna att uppta av sina medlemmar. Antalet ombud skulle vara 16-52, varav en fjärdedel präster och tre fjärdedelar lekmän. Biskopen skulle inte vara valbar men ha rätt att delta i överläggningar.

Under rubriken "Tänkbara reformer på stiftsplanet" diskuterade 1958 års utredning kyrka-stat denna fråga ingående under förutsättning av ett s.k. A-läge (1968). Någon total integrering av stiftsorganen kunde utredningen inte tänka sig. Däremot vägde man utförligt för- och nackdelar av en legalisering av stiftsråd. Den minimireglering som i så fall skulle behövas föreföll utredningen att böra innefatta bestämmelse om — utöver att dessa organ skall förekomma i varje stift —församlings skyldighet att bidra till kostnaderna för verksamheten och om församlings

rätt att vara representerad vid stiftstinget. En mera omfattande reglering kunde enligt utredningen avse sådana frågor som organets sammansättning och kompetens samt sättet att utse ombud till stiftstinget.

Kyrkomötets reformprogram 1968 byggde i stort på det reformprogram som studiegruppen för kyrkoorganisatoriska frågor efter uppdrag från biskopsmötet presenterade i skriften "Folkkyrkans organisation, 1968". Följande stiftsplansorganisation skisserades:

Stiftstinget sammanträder en gång om året och fastställer inom viss fastställd ram en stiftsavgift, som tas ut av varje församling i förhållande till det antal skattekronor för vilket församlingsavgiften skall erläggas. Tinget förrättar val av ledamöter i domkapitel och kyrkomöte. Domkapitlet övertar stiftsrådets uppgifter och blir styrelse för hela den verksamhet som utförs i stiftet.

De kyrkliga företrädarna i stat-kyrkaöverläggningarna skisserade i SOU 1978:2 stiftstingets funktion i den framtida organisationen, dess kompetens, arbetssätt och sammansättning. Stiftstingets huvuduppgift skulle bestå i att fastställa utgifts- och inkomststat för verksamheten på stiftsplanet och att på grundval därav bestämma stiftsavgiften. Stiftstinget skulle vidare få uppgiften att med proportionell valmetod utse 4-6 av de 7-9 ledamöterna i stiftsplanets centrala organ, stiftsstyrelsen.

Stiftstingets kompetens skulle bestämmas så att det har beslutanderätt i fråga om angelägenhet på stiftsplanet där inte annat är föreskrivet. Vissa typer av ärenden skulle av principiella skäl vara undandragna stiftstingets kompetens, bl.a. lärofrågor och disciplinärenden gällande präster. Men stiftstinget skulle ansvara för personal och viss egendom på stiftsplanet samt sörja för att stiftets styrande organ skulle kunna fullgöra sina självständiga uppgifter.

Antalet ledamöter i stiftstinget föreslogs bli 51-75, beroende på stiftets storlek. Varje kontrakt borde vara representerat. Valbar skulle vara varje inom stiftet boende röstberättigad medlem av svenska kyrkan. Någon kategoriklyvning mellan präster och lekmän skulle inte förekomma. Biskopen skulle emellertid inte vara valbar.

Stiftsstyrelsen föreslogs bli integrerad, dvs. vara ett sammanhållet organ för domkapitlets, stiftsnämndens och stiftsrådets dittillsvarande uppgifter. Vidare skulle ett sammanhållet stiftskansli innebära en avsevärd organisatorisk förstärkning, menade arbetsgruppen.

1979 års kyrkomötes utredningsnämnd menade att det var svårt att i nuläget bygga upp ett stiftsting med landstingskompetens. För att få obligatoriska stiftsting av någorlunda likartad utformning i varje stift måste dock stiftstingsorganisationen lagregleras. I stället för ett stiftsting efter landstingsmodell borde detta legaliseras som en partiell samfällighet bestående av stiftets samtliga församlingar samt utformad så att också alla totala samfälligheter kunde tillhöra stiftsgemenskapen. En samfällighet av detta slag ansågs vara förutsedd redan i förarbetena till församlingsstyrelselagen. Därför torde det enligt utredningsnämnden krävas ytterst få lagändringar för att möjliggöra denna organisatoriska reform. Stiftstingets kompetens måste preciseras. Kompetensbestämmelser borde ges i församlingsstyrelselagen. Genom bestämmelserna borde klara skiljelinjer dras upp mellan vad som är stiftsangelägenheter

och vad som till skillnad från dessa i stället hör till biskopsämbetet, domkapitlets kompetensområde, stiftsnämndens kompetensområde eller till organ på församlingsplanet. Kompetensbestämmelserna borde kunna utformas som bestämmelser om en obligatorisk stiftstingssamfällighet med vissa uppräknade uppgifter. Det sakliga innehållet borde svara mot behovet av planering, utbildning och service för stiftets församlingar. Den närmare utformningen borde ansluta till ändamålsbestämmelserna för de nuvarande stiftstingen. Därigenom underlättades övergången till ett lagfäst system.

1982 års kyrkomöte ställde sig bakom utredningsnämndens förslag rörande en obligatorisk stiftssamfällighet bestående av stiftets samtliga församlingar. Även de följande kyrkomötens 1983 och 1984 behandlade frågan om stiftssamfällighet. 1984 beslöt kyrkomötet att återigen hemställa hos regeringen att frågan skulle beaktas i det pågående utredningsarbetet. Det utskott som behandlade motionen anförde solidariteten mellan församlingarna inom stiftet som det bärande skälet för ett obligatorium för församlingarna att tillhöra stiftsorganisationen. Regeringen har beslutat överlämna såväl 1982 års som 1984 års kyrkomötes hemställan till 1982 års kyrkokommitté för övervägande i samband med fullgörandet av utredningsuppdraget i övrigt (1983-09-22, 1984-03-29).

Den andliga vården inom sjukvården

Enligt den ordning som infördes fr.o.m. år 1962 skulle den andliga vården vid sjukhusen ingå som en del i församlingsprästernas tjänsteuppgifter. De folkmängdstal som var avgörande för den prästerliga tjänsteorganisationen i pastoratet omräknades i de fall ett sjukhus fanns inom pastoratets gränser. I ett s.k. F-ortspastorat (med en tätortsbefolkning som omfattar mer än 90 % av det totala antalet) multiplicerades vårdplatsantalet med tre och i övriga pastorat med två. Detta omräknade tal lades sedan till det ordinarie folkmängdstalet för beräkning av underlaget för tjänsteorganisationen. Kostnaderna belastade pastoratet i vanlig ordning.

1974 tillsattes en utredning som 1979 lade fram betänkandet Andlig vård vid sjukhus, kriminalvårdsanstalter m.m. (Ds Kn 1979:2). Framför allt beträffande dimensioneringen, kostnadernas bestridande samt ekumeniken innebar utredningsförslaget en nyorientering. Vårdplatsantalet skulle inte längre inräknas i pastoratets folkmängdstal för dimensionering av den prästerliga tjänsteorganisationen. I stället skulle 1 200 vårdplatser ge en heltids sjukhuspräst.

Vid mindre vårdplatsantal skulle deltidstjänst i motsvarande grad inrättas. Den präst som skulle tjänstgöra deltid på ett sjukhus skulle befrias från församlingstjänst i motsvarande grad, och denna del skulle upprätthållas av vikarie. Kostnaderna skulle bestridas ur kyrkofonden. Samtidigt var ansvaret för sjukhussjälavården ekumeniskt. Det delades lika mellan svenska kyrkan och de fria samfunden. Motsvarande antal tjänster som svenska kyrkan hade på ett sjukhus, heltid eller deltid, skulle täckas av statsbidrag inom ramen för statens stöd till de fria trossamfunden.

Beslutet i regering och riksdag 1980 innebar, att utredningens förslag modifierades på vissa punkter.

Statsmakternas beslut 1980 innebar att det ekumeniska ansvaret för sjukhussjälavården fastslogs. För svenska kyrkans del skulle ansvaret ligga kvar på det lokala pastoratet, men tjänsteorganisationen förstärktes så, att det öppnades möjligheter att inrätta en särskild komministertjänst för den andliga vården vid sjukhus i det pastorat där det samlade vårdplatsantalet uppgick till minst 1 200. Inom ett pastorat där vårdplatsantalet inte uppgick till 1 200 eller där vårdplatsantalet översteg 1 200 men ej uppgick till 2 400, vilket skulle ha berättigat till ännu en särskild komministertjänst, tilllämpades de dittillsvarande reglerna om omräkning av vårdplatsantal till befolkningstal. Kostnaderna för en särskild komministertjänst vid sjukhus skulle bäras av pastoratet, varvid kyrkofonden lämnade lönebidrag motsvarande 50 % av komministerlönen.

Genom 1980 års beslut förbättrades svenska kyrkans möjligheter att ta ansvar för den andliga vården vid sjukhusen. Vissa olägenheter kvarstår dock och har förts fram i debatten efter 1980, inte minst i samband med remissarbetet på Församlingen i framtiden. Eftersom sjukhusens organisation inte stämmer med pastoratens geografiska omfattning uppstår hela tiden gränsproblem som innebär att det inte går att räkna samman vårdplatsantal så att det blir sjukhusprästtjänster i behövlig omfattning. Inom en och samma kommun kan finnas flera sjukhus och andra vårdinrättningar, men då institutionerna ligger i olika pastorat saknas möjlighet att förstärka tjänsteorganisationen på önskvärt sätt, hävdas det. Till detta kommer utvecklingen inom sjukvården med kortare behandlingstider och mer decentraliserad sjukvård på mindre enheter och i hemmet. Denna utveckling kommer ytterligare att urholka förutsättningarna för inrättandet av de särskilda komministertjänsterna vid sjukhusen.

De förslag som i remissyttrandena på Församlingen i framtiden förs fram beträffande organisationen av den andliga vården inom sjukvården innebär, att tjänsteorganisationen räknas på vårdplatserna inom ett större område, inte inom pastoratet. Tanken på att antingen kontraktet eller stiftet är det område inom vilket man organiserar svenska kyrkans verksamhet inom sjukvården får ett starkt stöd. Samtidigt betonas värdet av den lokala anknytning som ligger i den nuvarande organisationens knytning till det lokala pastoratet och den lokala församlingsverksamheten.

Den andliga vården inom kriminalvården

Vid 1962 års riksdag antogs den ordning som nu gäller för den andliga vården vid kriminalvårdsanstalterna. Vid alla anstalter och häkten skall det finnas en nämnd för andlig vård (NAV), sammansatt av en präst i svenska kyrkan och en representant för frikyrkorna. Dessa utses av kriminalvårdsstyrelsen eller enligt dess bestämmande av regionchef eller styresman vid riksanstalt efter förslag av biskopen i stiftet resp. av Sveriges frikyrkoråd.

Nämndens uppgift är att biträda anstaltens styresman i frågor rörande den andliga vården. Ledamöterna uppbär ett mindre årsarvode. Till NAV-ledamot eller annan vid anstalt och häkte anlitad präst eller pastor utgår också ett mindre arvodesbelopp för varje förrättning, dock endast för ett begränsat antal förrättningar beroende på anstaltens storlek.

Hos kriminalvårdsstyrelsen finns tre resesekreterartjänster, varav en tillsätts och avlönas direkt av kriminalvårdsstyrelsen. Denna tjänst är avsedd för präst inom svenska kyrkan. De två övriga utses av Sveriges frikyrkoråd och Frälsningsarmén och de avlönas av resp. samfund som i gengäld erhåller anslag härför från kriminalvårdsstyrelsen. Resesekreterarnas uppgift är att besöka anstalter och häkten och stimulera den s.k. NAV-verksamheten.

Den kritik som riktats och riktas mot nuvarande ordning innebär framför allt, att svenska kyrkans verksamhet vid kriminalvårdsanstalterna är klart underdimensionerad. Behovet tillgodoses inte. Det är knappast heller möjligt att förvänta sig effektiva insatser genom präster och pastorer som har sitt uppdrag som en bisyssla vid sidan av ordinarie församlingstjänst.

I betänkandet Andlig vård vid sjukhus, kriminalvårdsanstalter m.m. 1979 föreslogs en ny organisation för den andliga vården vid anstalterna. Den andliga vården skulle särskilt vid lokalanstalter bedrivas i nära anknytning till de på orten verksamma samfunden, något som förutsatte ett nära och förtroendefullt samarbete mellan anstalternas ledning och personal och de samfund på orten som medverkar i verksamheten. Beträffande riksanstalterna bedömdes inte den lokala anknytningen vara av samma värde. Här krävdes större arbetsinsatser av präster och pastorer varför det kunde vara naturligt att huvuddelen av prästernas/pastorernas tjänstgöring förlades till en anstalt.

För att kunna bedöma dels behovet av personella resurser, dels storleken på den ekonomiska gottgörelsen från statens sida behövdes en uppskattning av en normal arbetsinsats för att tillgodose kravet på en rimlig andlig vård vid olika typer av anstalter. Utredningen föreslog följande. Häkte: 7 veckotimmar. Riksanstalt: 8 veckotimmar. Lokalanstalt: 5 veckotimmar. Beräkningen tar hänsyn till den tid per vecka som kan antas åtgå för ca 20 platser. Svenska kyrkan och övriga trossamfund förutsattes normalt dela lika på uppgifter na, som endast undantagsvis skulle utföras som bisyss la. I normalfallet borde tjänstgöringen vara en del av en ordinarie församlingstjänst och vid de större an stalterna utgöras av hel- eller deltidstjänster med partiell tjänstebefrielse för den som innehade deltids tjänst. Lönen för präst inom svenska kyrkan utbetalades av kyrkofonden, men det ekonomiska ansvaret åvilade en ligt förslaget statsmakterna. Kyrkofonden resp. Sveriges frikyrkoråd skulle därför ersättas för sina kostnader genom statsbidrag.

Enligt förslaget skulle NAV avskaffas. Emellertid kunde ett samordnande organ behövas vid varje anstalt, även om huvudmannaskapet för verksamheten inte längre åvilade kriminalvårdsmyndigheterna utan trossamfunden. På riksplanet föreslogs indragning av de särskilda resesekreterartjänsterna. Samtidigt förutsattes att det vid kriminalvårdsstyrelsen skulle finnas en tjänsteman med den andliga vården som sitt särskilda ansvarsområde.

Utredningens förslag har ännu inte lett till någon förändring av svenska kyrkans ansvarstagande för den andliga vården vid kriminalvårdsanstalterna.

Den andliga vården inom försvaret

Sedan 1939 är den andliga vården inom försvaret inordnad i försvarsmakten. Frågor rörande försvarsmaktens själavårdsverksamhet handläggs i central instans av försvarsstaben. I staben ingår f.n. en fältprost, anställd mot ett årligt arvode som bekostas av statsmedel. På regional nivå finns en stabspastor vid varje milostab anställd mot ett årligt arvode. Även dessa tjänster bekostas av statsmedel. På lokal nivå, vid fredsförbanden, ombesörjs i regel den andliga vården av präster som förordnas som militärpastorer vid sidan av annan prästerlig tjänst. I fredsorganisationen ingår f.n. 73 militärpastorer vars arvoden bekostas av kyrkofonden. Dessutom finns heltidsanställda präster i Boden (kyrkofondsmedel) och Karlskrona (kyrkokommunala medel).

Endast manliga och kvinnliga präster från svenska kyrkan kan f.n. förordnas som militärpastorer på deltid. I krigsorganisationen ingår manliga fältpastorer från såväl svenska kyrkan som de fria trossamfunden.

1980 tillsattes en särskild utredare för en översyn av den andliga vården inom försvarsmakten. Huvuduppgiften för utredningen, religionen i försvaret, var att "ange målet för den andliga vården inom försvarsmakten såväl i fred som under krig samt att lämna förslag till organisation och arbetsformer för att uppnå detta". I samband med detta utredningsuppdrag skulle den ekumeniska basen för arbetet, huvudmannaskap och finansiering övervägas.

1982 presenterades betänkandet (SOU 1982:59) Militär själavård. Utredningsförslaget innebar en väsentlig utökning av resurserna för andlig vård inom försvaret. De personella resurserna föreslogs bli beräknade så, att en militärpastor skulle betjäna ca 2 000 värnpliktiga. Detta skulle innebära ca 22 heltidstjänster. Både manliga och kvinnliga pastorer från såväl svenska kyrkan som de fria trossamfunden skulle kunna anställas. För deltidsanställda militärpastorer skulle fyllnadstjänstgöring ordnas i militärpastorns eget samfund på orten.

Kyrkorna föreslogs bli huvudman för verksamheten vid sidan av staten. Pastorerna föreslogs även fortsättningsvis bli knutna till de militära arbetsplatserna. För den centrala ledningen och samordingen av själavården inom försvaret skulle en ekumenisk nämnd inrättas, religionsnämnden inom försvaret, med ledamöter utsedda av svenska kyrkans centralstyrelse, Sveriges frikyrkoråd/SAMRÅD samt delegationen för vissa trossamfund. Försvarets representanter i nämnden skulle utses av överbefälhavaren.

Reformen skulle finansieras för svenska kyrkans del genom indragning av tretton prästtjänster och för de fria samfundens del inom ramen för statsanslaget till vissa trossamfund.

Utredningsförslaget remissbehandlades och remissinstansernas synpunkter var mycket splittrade. Regeringen beslöt den 29 mars 1984 att överlämna betänkandet och remissyttrandena till 1982 års kyrkokom-

mitté för att av kommittén beaktas vid det fortsatta utredningsarbetet. Vår uppgift innebär en inskränkning i jämförelse med det ursprungliga utredningsuppdraget. Vi skall behandla frågor rörande ekumenik, huvudmannaskap för fredsorganisationen, behörighet och kvinnliga pastorer.

Finskspråkigt församlingsarbete

Den största gruppen invandrare i Sverige kommer från Finland. Det finns f.n. inemot en halv miljon personer i Sverige med finländsk bakgrund. Den större delen är svenska medborgare. En mindre del utgörs av finlandssvenskar eller barn i familjer där ena maken använder finska som sitt huvudsakliga språk.

De flesta invandrarna från Finland är medlemmar av den finska evangelisk-lutherska kyrkan. Efter ansökan har flertalet av dessa upptagits som medlemmar i svenska kyrkan och betalar församlingsskatt i den församling där de är skrivna.

Finskspråkigt församlingsarbete är inte någon nyhet i svenska kyrkan. Den icke-territoriella finska församlingen i Stockholm har nyligen firat sitt 450-årsjubileum. I de norra gränsbygderna i Luleå stift med dess tvåspråkiga befolkning har sedan gammalt för vissa prästtjänster krävts att innehavaren behärskar också finska språket. Finska har jämte svenska varit gudstjänstspråk i församlingarna där.

Med den ökade inflyttningen från Finland efter andra världskriget har emellertid en ny situation uppkommit. Den finsktalande befolkningen är nu spridd över hela landet, dock med en viss koncentration till industriorterna. Att bedriva kyrklig verksamhet bland de finskspråkiga invandrarna har i princip ansetts vara en uppgift för de svenska kyrkoförsamlingarna, även om beredvilligheten att ta konkreta initiativ varit växlande. Främsta hinder har naturligtvis varit språksvårigheter, eftersom tillgången till finsktalande präster och andra kyrkliga medarbetare inte varit tillräcklig. Med finska kyrkans medverkan har dock ett antal präster kunnat rekryteras från Finland till tjänster som har inrättats i områden med en större finskspråkig befolkning. Utöver de tre församlingsprästtjänsterna (av vilka en är kyrkoherdetjäst, den enda inom svenska kyrkan i dag) i Stockholms finska församling finns nu inrättade 20 kontraktsadjunkts- och 7 pastoratsadjunktstjänster för finskspråkigt församlingsarbete. Innehavarna av dessa tjänster avlönas ur kyrkofonden. Vidare har för flertalet stift inrättats särskilda stiftsadjunktstjänster för regionalt finskspråkigt arbete. F.n. finns det 8 sådana tjänster. Vid ärkebiskopens kansli inrättades år 1977 en särskild stiftsadjunktstjänst för att samordna och främja det finskspråkiga församlingsarbetet i riket. Denna tjänst har nu förts över till Svenska kyrkans nämnd för mellankyrkliga och ekumeniska förbindelser. Vid sidan av de nu nämnda ca 40 prästerna på särskilt inrättade tjänster finns det inom svenska kyrkan ytterligare ett 25-tal präster med finländsk bakgrund, som sporadiskt medverkar i finskspråkigt församlingsarbete.

För att underlätta och stimulera verksamheten har genom riksdagsbeslut medgetts att finsktalande präster får resekostnadsersättning och

traktamente ur kyrkofonden vid resor för förrättningar bland finskspråkiga även utanför det egna pastoratet. Regeringen har vidare medgett att de präster som är särskilt anställda för finskspråkigt församlingsarbete får högst fyra gånger om året samlas till gemensamma överläggningar om arbetet. I stiften finns kommittéer tillsatta för det finskspråkiga arbetet.

Ett starkt stöd för verksamheten utgör Riksförbundet för finskspråkigt församlingsarbete som bildades 1967. Förutom att det medverkar till rekryteringen av präster från Finland anordnar riksförbundet kurser för utbildning av lekmän, kuratorer och ungdomsledare för den finskspråkiga verksamheten. Finska församlingskretsar har bildats runt om i landet. Riksförbundet stöds ekonomiskt från den finska kyrkan men uppbär också rikskollekt i Sverige för sin verksamhet.

7.2 Redovisning av vårt förslag

7.2.1 Behovet av en ny stiftsorganisation

Under de senaste åren har behovet av en delvis ny stiftsorganisation markerats starkt i olika samman hang. I det föregående har vi redovisat olika förslag om en ändrad stiftsorganisation. Kyrkomötena 1982, 1983 och 1984 förordade en obligatorisk stiftssamfällighet bestående av samtliga församlingar i stiftet.

Att de nuvarande frivilliga ssamverkan kring gemensamma församlingsangelägenheter. Det finns angelägenheter som en församling inte kan ta ansvar för på egen hand. Upptagningsområdet för de människor uppgiften inbegriper kan vara vida större än församlingen/pastoratet. Effektiviteten i utförandet av en uppgift kan kräva samverkan mellan många församlingar. Exempel på det förra kan vara andlig vård vid sjukhus, militära förband, kriminalvårdsanstalter, stora arbetsplatser, skolor och högskolor, cityverksamhet och fritidskyrkoverksamhet. Ett exempel på det senare är utvecklings- och utbildningsverksamhet. Ett annat exempel är arbete bland marginalgrupper, där människor som tillhör en sådan grupp är så få inom varje församling att det finns risk att de tappas bort. I samverkan blir däremot uppgiften både konkret och medveten.

Den samverkansmöjlighet som finns genom frivilliga samfällighetsbildningar kan endast användas i de fall det inte finns totala samfälligheter i ett stift. Bortsett från Visby stift finns sådana totala samfälligheter i samtliga stift. I dagsläget föreligger sålunda praktiska hinder för samverkan i en kyrkokommunal organisation på stiftsplanet. När den nuvarande gotlandssamfälligheten skulle bildas var man följaktligen tvungen att upplösa en total samfällighet som fanns inom stiftet. En sådan utväg är givetvis inte realistisk i andra stift.

Det finns ett starkt stöd inom svenska kyrkan för en obligatorisk stiftssamverkan i form av t.ex. en stiftssamfällighet. Det utvisade inte minst remissvaren på vårt diskussionsbetänkande (SOU 1983:55) Församlingen i framtiden. De som hyste vissa betänkligheter var några av de

större samfälligheterna. Det kan vara naturligt att man i dessa inte känner något behov av en bredare samverkan, eftersom samfälligheten i sig utgör en sådan bred samverkansform. De stora samfälligheternas medverkan i en eventuell obligatorisk stiftssamverkan måste därför i första hand ses från solidaritetssynpunkt, inte behovssynpunkt.

Församlingarna har i dag ansvaret för bl.a. den andliga vården vid sjukhus och begravningsverksamhet för icke kristna trosbekännare. I den debatt som har förts kring både den andliga vården och svenska kyrkans ansvar för begravningsverksamheten också för icke kristna trosbekännare har det ofta konstaterats att dessa uppgifter skulle utföras mera ändamålsenligt och med en mer rättvis kostnadsfördelning av församlingarna gemensamt i ett stift än av enskilda församlingar.

När man diskuterar en samverkan på stiftsplanet kan det också vara naturligt att peka på uppgifter som idag enligt lag åvilar domkapitlet men som har en stark kyrkokommunal anknytning.

Det gäller domkapitlets uppgifter enligt 13 § 1 mom lagen (1936:567) om domkapitel. Enligt denna bestämmelse åligger det, som förut har redovisats, domkapitlet "att taga noggrann kännedom om stiftets förhållanden samt verksamt beflita sig om det kyrkliga livets vård och förkovran. Det skall genom erforderliga åtgärder tillgodose församlingarnas behov ävensom främja den kristna kärleksverksamheten och ungdomsvården samt barnens kristna fostran inom stiftet." I dessa meningar åläggs domkapitlet att svara för utvecklingsarbete samt utbildnings- och konsulentverksamhet gentemot församlingarna. I praktiken har domkapitlena ofta saknat resurser för dessa uppgifter, varför den frivilliga stiftstingsorganisationen åtagit sig svara för just denna typ av verksamhet gentemot församlingarna. Stifttingsverksamheten finansieras av församlingarna i stiftet med utdebiterade medel. Dessa förhållanden visar, att det är en naturlig uppgift för församlingarna att gemensamt svara för utvecklings-, utbildnings- och konsulentverksamhet.

En allmän strävan är att så långt det är möjligt decentralisera beslut från central till regional och lokal nivå. Skulle denna samhällsutveckling tillämpas på svenska kyrkan uppstår behovet av en stiftsorganisation som representerar stiftets församlingar och till vilken statliga förvaltningsuppgifter kan överföras. En sådan organisation saknas idag, men är en förutsättning för att ett antal viktiga statliga förvaltningsuppgifter skall kunna decentraliseras till stiftsplanet.

Det finns sålunda en lång rad argument som talar för en delvis ny stiftsorganisation. Vi bejakar det behov som finns av en sådan organisation och föreslår därför att församlingarna i ett stift tillsammans skall bilda en stiftssamfällighet för vissa bestämda uppgifter. Vi förslår vidare att denna stiftssamfällighet får ett beredande och verkställande organ, en stiftsstyrelse, till vilken det blir möjligt att överföra olika förvaltningsuppgifter. Även om man sålunda inrättar nya organ på stiftsplanet finns det ett fortsatt behov av en statlig förvaltningsmyndighet på detta plan för uppgifter som inte direkt är avhängiga av församlingarna. Det gäller frågor som har anknytning till svenska kyrkans lära och den prästerliga ämbetsförvaltningen.

Vi föreslår därför att domkapitlen består, men med reducerade uppgifter.

7.2.2 Stiftssamfällighet

Kompetensområde

Församlingarna i ett stift skall sålunda enligt vårt förslag gemensamt bilda en stiftssamfällighet med ansvar för följande församlingsangelägenheter:

- □ främjande av församlingslivets utveckling inom stiftet
- □ finskspråkigt församlingsarbete samt församlingsar bete bland samer, andlig vård vid sjukhus och andra större vårdinrättningar, vid kriminalvårdsanstalter och militära förband, såvitt avser verksamhet som omfattar hela stiftet eller flera pastorat inom stiftet,
- □ anläggande och underhåll av begravningsplatser för icke kristna trosbekännare, samt
- □ avlöningsförmåner åt arbetstagare hos stiftssamfälligheten.

Förslaget innebär att stiftssamfälligheten får kompetens att arbeta inom de angivna områdena.

Främjandet av församlingslivets utveckling är en uppgift som idag åvilar domkapitlet enligt 13 § 1 mom lagen (1936:567) om domkapitel. En sådan verksamhet är riktad mot församlingarna och syftar till att utveckla församlingarnas möjligheter att verka inom sitt område och i enlighet med den målsättning som församlingen ställer upp för sin verksamhet. Sådan verksamhet kan inbegripa utbildning av församlingens medarbetare, konsulentverksamhet av olika slag, personalutveckling och personalvård samt informationsverksamhet i anslutning till dessa verksamhetsområden. Även yttre materiella förutsättningar för ett stifts utbildnings- och konsulentverksamhet såsom stiftsgårdar av olika slag bör falla inom stiftssamfällighetens kompetens enligt denna punkt.

Församlingsarbete bland finskspråkiga kan svårligen inordnas i den ordinarie pastoratsorganisationen. Den finskspråkiga befolkningen inom ett pastorat är i allmänhet inte så stor att den motiverar särskilda tjänster för finskspråkigt församlingsarbete. Det gäller såväl kyrkokommunala tjänster som prästtjänster. Flertalet av de tjänster som från början inrättades som pastoratsadjunkturer för finskspråkiga präster har senare ombildats till kontraktsadjunktstjänster. Det förekommer att pastoratsadjunkter även får betjäna finskspråkiga personer utanför pastoratet. Att endast präster kunnat anställas för pastoratsövergripande finskspråkigt församlingsarbete har också hindrat verksamhetens utveckling. Av dessa skäl finner vi det väl motiverat att ge stiftssamfälligheten kompetens att arbeta med finskspråkigt församlingsarbete. Samtidigt är det emellertid nödvändigt att avgränsa stiftssamfällighetens kompetens gentemot församlingarnas kompetens i fråga om finskspråkig verksamhet. Det finns pastorat inom vilka en sådan verksamhet är helt naturlig. Denna kompetens kan inte berövas församlingar som utgör pastorat eller tillsammans bildar pastoratssamfällighet. Inom pastoratet består sålunda församlingarnas kompetens. Om verksamheten inbegriper flera pastorat är det däremot stiftssamfälligheten som har kompetens att bedriva sådan verksamhet. En flerpastoratssamfällighet kan sålunda

inte bildas friper flera pastorat är det däremot stiftssamfälligheten som har kompetens att bedriva sådan verksamhet. En flerpastoratssamfällighet kan sålunda inte bildas för finskspråkig församlingsverksamhet. Däremot bör liksom hittills sådan verksamhet kunna bedrivas gemensamt av församlingarna genom ett gemensamt kyrkoråd. Med denna uppgiftsfördelning faller det också naturligt på stiftssamfälligheten att svara för den övergripande planeringen av det finskspråkiga arbetet inom stiftet och att samverka med pastorat som själva bedriver sådant arbete.

Församlingsarbete bland samer finns idag inom de nordligaste stiften. Av naturliga skäl kan sådan verksamhet endast bli aktuell där. Idag finns en kyrkoherde för samer underställd Luleå domkapitel. Denne har ett ansvar för verksamhet bland samer inom ett område som motsvarar halva Sveriges yta och bl. a. innehåller två språkområden, det nordsamiska och sydsamiska. Genom vårt förslag att ge stiftssamfälligheterna kompetens att bedriva samearbete skapas förutsättningar för en sådan organisation av arbetet i de nordliga stiften att en förstärkning inom respektive språkområde kan bli möjlig.

Den andliga vården vid sjukhus och andra större vårdinrättningar, kriminalvårdsanstalter och militära förband föreslås också falla inom stiftssamfällighetens kompetens. Enligt vår mening är det rimligt att kostnadsansvaret för denna verksamhet delas mera solidariskt av kyrkokommunerna inom upptagningsområdet, som alltid är större än pastoratet. Vidare har den nuvarande organisationen visat sig innebära hinder för verksamhetens utveckling. Pastoratsorganisationen medför gränsdragningsproblem som komplicerar t. ex. sjukhuskyrkans arbete. Inrättande av s.k. särskild komministertjänst för sjukhus förutsätter 1 200 vårdplatser inom pastoratet. På ytterst få platser är vårdplatsantalet så högt inom ett och samma pastorat. Däremot är det vanligt att flera pastorat inom samma kommun når upp till det angivna vårdplatsantalet. Utvecklingen inom sjukvårdens område går mot en decentralisering av verksamheten och en förkortning av vårdtiderna vid de större sjukvårdsenheterna. Detta innebär att underlaget ytterligare kommer att urholkas. Också inom den andliga vården vid kriminalvårdsanstalter och vid militära förband finns ett behov av en vidare verksamhetsplanering och en större organisation än vad pastoratet kan erbjuda. Både arbetet inom kriminalvården och inom försvaret ställer särskilda krav som bättre kan tillgodoses om verksamheten bedrivs i större enheter. Stiftssamfälligheten kompetens inom den andliga vården berövar inte församlingarna möjligheten att arbeta också inom dessa områden. Avgränsningen mellan församlingarnas kompetens och stiftssamfälligheten blir, liksom när det gäller det finskspråkiga församlingsarbetet, geografiskt betingad. Sådan verksamhet som omfattar mer än ett pastorat skall bedrivas av stiftssamfälligheten. Detsamma gäller verksamhet vid ett sjukhus, en kriminalvårdsanstalt el. dyl. som har ett upptagningsområde som omfattar mer än ett pastorat. Verksamhet som riktar sig mot medlemmarna i ett pastorat faller däremot på församlingen eller församlingarna inom detta pastorat. Inte heller för dessa angelägenheter avseende verksamhet som avser flera pastorat kan sålunda en tssamfällighet bildas. Givetvis

är en samordning nödvändig. Ansvaret för denna samordning samt den övergripande planering som den förutsätter faller på stiftssamfälligheten.

Kompetensen att anlägga och underhålla begravningsplatser för icke kristna trosbekännare ligger enligt vårt förslag på stiftssamfälligheten. Det är fr. a. muslimer och judiska trosbekännare som i olika sammanhang fört fram krav på särskilda begravningsplatser. I de enskilda församlingarna eller pastoraten är det icke kristna befolkningsunderlaget i allmänhet för lågt för att motivera anläggande av särskilda begravningsplatser för dessa grupper. Det är därför rimligt och naturligt att uppgiften görs till en angelägenhet för församlingarna gemensamt i stiftet. Att angelägenheten ankommer på stiftssamfälligheten innebär dock inte att denna i praktiken måste verkställa de uppgifter som följer härav. I de flesta fall kommer det säkerligen att te sig naturligast för stiftssamfälligheten att uppdra åt en större kyrkokommun att mot ersättning svara för en eller flera begravningsplatser för dessa trosbekännare.

Kostnadsansvaret för de anställda inom stiftsamfälligheten faller givetvis på samfälligheten. Det innebär att stiftssamfälligheten får anställa personal för den verksamhet som den bedriver, både präster och annan personal.

Utvidgad stiftssamfällighet

Församlingarna inom ett stift skall alltså obligatoriskt utgöra en kyrklig samfällighet för de angelägenheter som har redovisats i det föregående. En sådan samfällighet bör emellertid också kunna utvidga sin verksamhet till att omfatta även andra församlingsangelägenheter som är gemensamma för församlingarna i stiftet. Den frivilligt uppbyggda stiftstingsorganisationen visar att det finns ett behov och ett intresse hos församlingarna att stiftsvis samarbeta kring en rad olika frågor av gemensam natur. Det gäller verksamhet för vilken församlingarna får anslå medel och som församlingarna i den lokala verksamheten kan dra nytta av. Det kan vidare gälla verksamhet som kommer medlemmarna i varje församling till del även om verksamheten är lokaliserad utanför den egna församlingen. Som exempel på verksamhet av nu berört slag kan nämnas:

- fritidskyrkoarbete
- kyrkligt skolarbete
- kyrkligt högskolearbete
- cityverksamhet
- kyrkomusik
- industri- och arbetsplatsarbete
- diakonal verksamhet
- handikappverksamhet
- telefonsjälavård
- sjömansvård
- invandrar- och flyktingarbete
- viss domkyrkoverksamhet

Behov av samverkan mellan församlingarna inom ett stift kan även finnas i fråga om andra ekonomiska församlingsangelägenheter. Det kan gälla frågor som är ekonomiskt betungande för de enskilda församlingarna och där en utjämning av kostnaderna kan ske genom att frågorna sköts av ett gemensamt kyrkokommunalt organ. Exempel härpå är Gotlandssamfälligheten som handhar bl. a. underhållet av kyrkorna i stiftet.

Stiftssamfälligheten bör själv kunna besluta om en utvidgning av sin verksamhet. En utvidgning av stiftssamfällighetens verksamhet kan samtidigt innebära en motsvarande inskränkning av församlingarnas kompetens. Med hänsyn härtill bör beslut om en utvidgning av verksamheten inte kunna ske med mindre en kvalificerad majoritet står bakom beslutet. Vi föreslår därför, att ett förslag om utvidgad verksamhet skall förklaras vilande till nästa mandatperiod, om minst 1/10 av ledamöterna röstar för detta. Om 2/3 av ledamöterna likväl enar sig om förslaget, antas det. Om det däremot förklaras vilande och återkommer under nästa mandatperiod, kan det då antas med enkel majoritet. I samband med nyvalet till stiftssamfällighetens beslutande organ får församlingarna en möjlighet att ingående ta ställning till förslaget och låta sina synpunkter komma till uttryck i valet av nya ledamöter.

Ett beslut om utvidgad verksamhet kan beröra en flerpastoratssamfällighet som sköter motsvarande uppgifter. Det får förutsättas att ett ärende om utvidgad verksamhet bereds så att beslutet kan samordnas med beslut om ändring eller upplösning av berörda flerpastoratssamfälligheter.

Stiftsfullmäktige

Det beslutande organet i stiftssamfälligheten bör formellt benämnas stiftsfullmäktige. Ingenting bör emellertid hindra att de stiftsfullmäktige som så vill kallar sig stiftsting. Antalet ledamöter i stiftsfullmäktige bör vara så stort att varje kontrakt i stiftet kan bli representerat med minst en och helst fler ledamöter. Vi föreslår därför att stiftsfullmäktige skall bestå av minst 51 ledamöter och suppleanter. Vid bedömningen av antalet ledamöter bör en avvägning ske mellan kravet på fullgod representativitet och mötesduglighet.

Stiftsfullmäktige bör själv fastställa antalet ledamöter och suppleanter i fullmäktige. Första gången stiftsfullmäktige skall utses får emellertid antalet bestämmas av ett annat organ. Vi föreslår att uppgiften läggs på domkapitlet, som därvid skall höra stiftstinget och stiftsavdelningen av Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund.

Frågan om direkta kyrkliga val utreds f.n. av folkstyrelsekommittén (Ju 1984:05). I avvaktan på resultatet av detta arbete bör stiftsfullmäktige, i likhet med vad som gäller för andra partiella samfälligheter, utses genom indirekta val. Eftersom stiftssamfälligheten omfattar samtliga församlingar i ett stift kan inte samma ordning som gäller för val av församlingsdelegerade i en samfällighet tillämpas. I stället får väljas en ordning enligt vilken valet till stiftsfullmäktige får ske i olika etapper.

Efter mönster från kyrkomötesvalen föreslår vi att församlingarna utser elektorer, som i sin tur väljer ledamöter i stiftsfullmäktige.

För stiftsfullmäktigvalet bör stiftet delas in i valkretsar. I likhet med vad som gäller idag vid val till stiftsting i de flesta stiften bör varje kontrakt utgöra valkrets. För elektorsvalen bör varje valkrets i sin tur vara indelat i valdistrikt och varje församling utgöra sådant distrikt.

Vi föreslår vidare, att det antal elektorer varje församling inom kontraktet skall utse bestäms enligt följande:

En församling med högst 500 röstberättigade kyrkomedlemmar utser en elektor, en församling med högst 1 000 röstberättigade kyrkomedlemmar utser två elektorer, en med högst 2 000 utser tre elektorer, en med högst 4 000 utser fyra elektorer, en med högst 6 000 utser fem elektorer, en med högst 8 000 utser sex elektorer, en med högst 10 000 utser sju elektorer, en med högst 12 000 utser åtta elektorer, en med högst 14 000 utser nio elektorer, en med högst 16 000 utser tio elektorer, en med högst 18 000 utser elva elektorer samt en församling med över 18 000 röstberättigade kyrkomedlemmar utser tolv elektorer.

Denna beräkning av antalet elektorer innebär, att en elektorsförsamling i allmänhet kommer att bestå av 50-100 elektorer. Detta kan synas vara en alltför stor församling, men torde behövas för att ge församlingarna en rättvis representation. Kontraktssamlingar i liknande och större skala förekommer ofta redan i dag, varför storleken i sig inte bör vara avskräckande. Landets största kontrakt, Malmö kontrakt, skulle med denna beräkningsmetod få en elektorsförsamling bestående av ca 150 elektorer.

Elektorerna bör i likhet med vad som gäller vid kyrkomötesvalen väljas av de nyvalda kyrkofullmäktige i församlingen. Om församlingen saknar kyrkofullmäktige bör det nyvalda kyrkorådet utse elektorerna.

Mandatperioden för stiftsfullmäktige bör vara densamma som för andra kyrkliga samfälligheter, dvs. tre år räknat fr.o.m. den 1 januari året efter det år då val i hela riket av kyrkofullmäktige har ägt rum.

Inför kyrkomötesreformen och i samband med de första valen till det nya kyrkomötet betonades i diskussionen behovet av ett brett sammansatt kyrkomöte, med förankring bland församlingarnas förtroendevalda och övriga aktiva lekmän, liksom med ett tillräckligt inslag av ledamöter med en viss teologisk kompetens. Kyrkomötet fick också en sammansättning som motsvarade dessa önskemål. På motsvarande sätt är det givetvis angeläget att i stiftsfullmäktige och stiftsstyrelser få en bredd av detta slag.

Stiftsstyrelsen och övriga nämnder

I likhet med vad som gäller för andra kyrkliga samfälligheter bör förvaltning och verkställighet i stiftssamfälligheterna ankomma på en särskild styrelse och övriga nämnder. Styrelsen, som vi föreslår skall benämnas stiftsstyrelsen, och övriga nämnder bereder också ärenden som skall avgöras av stiftsfullmäktige. De fullgör även övriga uppgifter motsvarande dem som ankommer på kyrkorådet och andra nämnder i en församling eller i en annan kyrklig samfällighet.

I lägesrapporten föreslog vi att stiftsstyrelsen skulle bestå av biskopen och åtta valda ledamöter. Vidare föreslogs att biskopen skulle vara självskriven ordförande och att domprosten skulle vara biskopens ersättare i stiftsstyrelsen.

Frågan om biskopens ställning i den nya stiftsorganisationen diskuterades livligt av 1985 års kyrkomöte. En minoritet ansåg att ordföranden i stiftsstyrelsen skulle väljas. Kyrkomötets slutliga ställningstagande blev att biskopen skulle ha rätt att avstå från uppdraget att vara ordförande i stiftsstyrelsen med stiftsfullmäktigs medgivande.

Enligt vårt förslag skall biskopen även i framtiden vara självskriven ledamot och ordförande i domkapitlet. Om biskopen även är ordförande i stiftsstyrelsen markeras stiftsledningens enhetlighet. Biskopen är både en symbol för den enhetliga stiftsledningen och den faktiska länken mellan domkapitel och stiftsstyrelse. Han är vidare utsedd bland tre i stiftet valda kandidater. Vi vidhåller därför vårt förslag att biskopen skall vara självskriven ordförande i stiftsstyrelsen. Härigenom skapas också en enhetlighet mellan de olika stiften i svenska kyrkan. I förhållande till vad som i dag gäller innebär förslaget inte någon principiell förändring av biskopens ställning i stiftet. Förutom att biskopen är ordförande i samtliga domkapitel är han ordförande i samtliga stiftsnämnder utom tre (Uppsala, Strängnäs och Lund) samt i samtliga stiftsråd utom ett (Stockholm).

Vi föreslår alltså att stiftsstyrelsen skall bestå av biskopen, som självskriven ledamot och ordförande, samt minst åtta andra ledamöter. Andra ledamöter och suppleanter för dessa utses av stiftsfullmäktige. Vidare föreslår vi att domprosten skall vara ersättare för biskopen i stiftsstyrelsen. Eftersom biskopen är självskriven ledamot och ordförande och domprosten dennes ersättare som ledamot bör de inte vara valbara till stiftsfullmäktige. I de fall det inte finns en domprost gäller det sagda den präst som är domkapitlets vice ordförande.

Stiftsstyrelsen blir en kyrkokommunal förvaltningsmyndighet på stiftsplanet. Genom att stiftsstyrelsen blir ett demokratiskt sammansatt organ som representerar församlingarna i stiftet skapas förutsättningar att till denna föra över förvaltningsuppgifter som i dag handhas av statliga myndigheter på central och regional nivå. I det följande föreslår vi också att vissa statliga förvaltningsuppgifter förs över till stiftsstyrelsen. Det gäller bl. a. ärenden om samfällighetsbildning, pastoratsreglering, den prästerliga tjänsteorganisationen och vissa frågor som hör samman med utjämningssystemet.

I likhet med vad som gäller i fråga om kyrkoråd i församling blir stiftsstyrelsen en obligatorisk nämnd i stiftssamfälligheten. I kap. 11 föreslår vi att det skall finnas ytterligare en obligatorisk nämnd för förvaltningen av den specialreglerade kyrkliga egendomen, vilket redovisas närmare i det nyssnämnda kapitlet. Härutöver bör stiftsfullmäktige kunna tillsätta de nämnder som behövs. Avgörande härför blir givetvis omfattningen av den verksamhet som stiftssamfälligheten bedriver. I det följande skisseras hur en frivillig nämndorganisation kan se ut.

De primära stiftssamfällighetsuppgifterna såsom andlig vård vid sjukhus och andra större vårdinrättningar, vid kriminalvårdsanstalter och

vid militära förband, kan skötas av en gemensam nämnd med avdelningar för resp. område, eller av flera nämnder. Dessa kan samtidigt representera svenska kyrkan i det eller de ekumeniska organ på regionalplanet som måste förutsättas för respektive fackområde eller för den andliga vården i stort. Den slutliga organisationen blir sålunda avhängig dels av den ekumeniska situationen, dels av organisationen inom det område vården gäller, t. ex. sjukvårdens regionala organisation.

Eftersom verksamheten styrs genom beslut om budget dels av organisationen inom det område vården gäller, t. ex. sjukvårdens regionala organisation.

Eftersom verksamheten styrs genom beslut om budget och långtidsplaner kan det behövas en budget- eller ekonominämnd om dessa frågor inte handläggs inom ett allmänt arbetsutskott. Personalfrågor kommer att spela en väsentlig roll i stiftssamfällighetens arbete. Stiftssamfälligheten blir huvudman för både präster och kyrkokommunalt anställd personal. För personalfrågor och kanske också utbildningsfrågor kan det befinnas lämpligt att tillsätta en personalnämnd.

För det finskspråkiga församlingsarbetet samt för arbetet bland samer inom de nordliga stiften, kan man välja mellan att tillsätta en särskild nämnd eller att låta en avdelning inom en annan nämnd sköta dessa frågor. Samverkan med det finskspråkiga församlingsarbetets organisationer förutsätts.

I den mån den nuvarande stiftstingsverksamheten integreras i stiftssamfälligheten, vilket torde bli regel, kan behov av särskilda nämnder finnas för olika verksamhetsområden. För denna verksamhet finns redan en utbyggd organisation och en fast tradition inom de olika stiften. Den nämndorganisation som byggs upp är beroende av de olika stiftens skilda förutsättningar och traditioner. Någon "riksmall" bör inte tillämpas. Samtidigt är det en fördel om man kan åstadkomma fungerande förbindelser med de rikskyrkliga nämnderna för samverkan med dessa. En sådan samverkan torde emellertid inte förutsätta en likformig nämnduppbyggnad i alla stift.

För stiftsstyrelsen och andra nämnder i stiftssamfälligheten bör i övrigt i tillämpliga delar gälla samma regler som för kyrkoråd i församling. Det innebär bl.a. att stiftsstyrelsen eller annan nämnd kan tillsätta utskott för beredning av ärenden som handläggs av styrelsen eller nämnden. Vidare kan de, om stiftsfullmäktige medger det, uppdra åt en särskild avdelning att på deras vägnar besluta i vissa grupper av ärenden.

7.2.3 Domkapitel

Ett grundläggande element i Svenska kyrkans uppbyggnad är "föreningen av folkligt förankrad självstyrelse och prästerlig ämbetsförvaltning". Denna dubbla ansvarslinje innebär annorlunda uttryckt att en demokratiskt uppbyggd församlingsorganisation kombineras med ett prästerligt ämbetsansvar som inte är underställt de demokratiskt valda organen. Grundtanken i denna dubbla struktur är att kyrkans tro och liv ytterst bygger på evangeliet om Jesus Kristus. Kyrkans lära är inte framsprungen ur en demokratisk process och kan inte ändras enligt vanliga demo-

kratiska spelregler. Prästen är därför i sin ämbetsutövning som Ordets förkunnare och förvaltare av sakramenten inte heller underställd församlingen och dess organ.

Av remissvaren på vårt diskussionsbetänkande (SOU 1983:55) Församlingen i framtiden framgår att denna dubbla struktur har ett starkt stöd. I lägesrapporten, som behandlades av 1985 års kyrkomöte, betonade vi att vi inte hade för avsikt att föreslå några ändringar beträffande grunddragen i den nuvarande kyrkostrukturen. Kyrkomötets läronämnd tog fasta på detta och underströk vikten av att den bärande linjen i svensk kyrkorättslig tradition behålls oförändrad.

Grundtanken med den dubbla ansvarslinjen förutsätter att frågor som rör svenska kyrkans lära och prästernas ämbetsförvaltning inte beslutas i vanlig kyrkokommunal ordning. Vi föreslår därför att domkapitlet får bestå även i framtiden som en statlig förvaltningsmyndighet med ansvar för dessa frågor. Domkapitlets uppgifter i dessa hänseenden blir att även i fortsättningen övervaka att gällande ordning i fråga om kyrkans lära, sakrament, gudstjänst, kyrkliga handlingar och böcker efterlevs i församlingarna samt att ha tillsyn över prästernas ämbetsförvaltning. Häri inbegrips frågor som rör prästtjänsternas innehåll och funktion, vilka regleras i tjänstgöringsföreskrifter. Vidare får det liksom nu ankomma på domkapitlet att handha frågor om antagning till präst, behörighetsprövning för prästtjänster och tillsättning av vissa prästtjänster. Även andra frågor som rör prästerna får ligga kvar på domkapitlet.

Av de uppgifter som idag vilar på domkapitlet överförs ansvaret för församlingslivets utveckling på stiftssamfälligheten, medan frågor som rör den kyrkliga indelningen och organisationen samt personalfrågor blir stiftsstyrelseuppgifter. Det hade också varit naturligt att till stiftsstyrelsen överföra domkapitlets befattning med fonder, stiftelser och vissa kassor. Men vi avstår i dagsläget från att föreslå detta. Utredningen angående en översyn av den statliga fondförvaltningen (E 1979:03) har i sitt betänkande (SOU 1985:60) Statens förvaltningsfond gjort en översyn av hur den ekonomiska fondförvaltningen vid statliga myndigheter i stort bör utformas i framtiden. Därtill kommer att det inom justitiedepartementet pågår ett arbete med en ny stiftelselag som kommer att behandla tillsynen över stiftelser. Då vi finner det rimligt att samma regler bör gälla för stiftsstyrelse och domkapitel som för andra offentligrättsliga organ i dessa frågor, bör resultaten av nämnda utredningsarbeten avvaktas. Detta innebär, att dessa frågor tills vidare får handläggas av domkapitlet.

Vissa domkapitel har idag särskilda uppgifter. På Luleå domkapitel vilar ansvaret för kyrkoherden för samer. I vårt förslag har den uppgift denna tjänst ansvarar för överförts till stiftssamfälligheten. Vidare är Stockholms domkapitel huvudman för de sju kyrkoherdarna för döva i landet. Under avsnitt 9.1 föreslår vi en annan organisation för dessa uppgifter.

Domkapitlet består sålunda som statlig myndighet på stiftsplanet med vissa reducerade uppgifter. Vi föreslår samtidigt en delvis ny ordning för utseende av ledamöter i domkapitlet. Biskopen och domprosten skall som hittills vara självskriven ordförande respektive vice ordförande.

Liksom idag skall vidare stiftets präster utse en präst till ledamot av domkapitlet. När det däremot gäller de tre lekmannaledamöterna, av vilka i dag en utses av ombud för pastoraten i stiftet och två av regeringen, föreslår vi den ändringen att dessa utses av stiftsfullmäktige. Därvid torde det vara naturligt för stiftsfullmäktige att eftersträva ett visst personsamband mellan stiftsstyrelsen och domkapitlet. Domkapitlet bör även i framtiden ha sekreterare med samma juridiska kompetens som idag. Denne bör ingå som ledamot i domkapitlet vid handläggning av disciplinärenden.

Den kompetens som domkapitlets uppgifter kräver bör enligt vår mening vara tillgodosedd genom den av oss föreslagna sammansättningen.

Stiftsledningens enhetlighet har betonats tidigare i samband med diskussionen om biskopens självskrivenhet som ordförande i stiftsstyrelsen. Det finns anledning att framhålla att uppdelningen av uppgifter mellan stiftsstyrelsen och domkapitlet är en arbetsfördelning som syftar till en kompetent beslutsordning på stiftsplanet. Samtidigt måste betonas, att stiftsledningens enhetlighet förutsätter ett nära samarbete och samråd mellan stiftsstyrelse och domkapitel. Detta samråd torde oftast kunna ske informellt och underlättas dels av att biskopen är ordförande i båda organen, dels om kansliorganisationen är gemensam.

7.2.4 Stiftskansli

Vårt förslag innebär att för svenska kyrkans verksamhet på stiftsplanet skall finnas två organ dels stiftssamfälligheten, dels domkapitlen.

Stiftssamfälligheten kommer att ha ett eget kyrkokommunalt ansvarsområde. Därutöver åläggs stiftssamfälligheten att tillsätta en stiftsstyrelse och en egendomsnämnd (se kap. 11), till vilka vissa statliga förvaltningsuppgifter överförs. För sådana uppgifter kommer stiftsstyrelsen och egendomsnämnden att fungera självständigt i förhållande till stiftssamfälligheten, som emellertid har att svara för att nödvändiga resurser ställs till förfogande för handhavande av de statliga uppgifterna.

Domkapitlet kommer som en statlig förvaltningsmyndighet att handha frågor som rör kyrkans lära och den prästerliga ämbetsförvaltningen. För dessa uppgifter kommer att krävas personal och andra kansliresurser.

Enligt vår mening bör kansliresurserna för den nya stiftsorganisationen samordnas så att de kan ingå i ett enda stiftskansli. Härigenom kan stiftsorganen bli tillförsäkrade en avsevärd kompetens för de ärenden som de har att svara för, samtidigt som det ger möjlighet till ett rationellt utnyttjande av personal och andra resurser. För att åstadkomma en sådan ordning föreslår vi att stiftssamfälligheten åläggs att tillhandahålla domkapitlet personal, materiel, lokaler m.m. som behövs för domkapitlets verksamhet.

Förslaget innebär alltså att de nuvarande kanslierna vid domkapitlen, stiftsnämnderna och stiftsråden kan integreras till ett enda kansli. Personalen blir kyrkokommunalt anställd. Vid övergången till den nya organisationen bör personalen vid de kanslier som nu finns kunna

erbjudas anställning i det nya kansliet. Det ligger i sakens natur att personalen härvid bör tillförsäkras bibehållna rättigheter.

Hur stiftskansliet byggs upp och vilka tjänster som inrättas får ankomma på respektive stiftssamfällighet att bestämma. För att åskådliggöra hur ett stiftskansli kan tänkas bli uppbyggd har vi gjort en idéskiss, som presenteras i bilaga 2.

8 Den lokala indelningen

8.1 Församlingsindelning

8.1.1 Bakgrund

I diskussionsbetänkandet Församlingen i framtiden betecknade vi de mycket små och mycket stora församlingarna som problem fast i olika avseenden. För de mycket små församlingarna kan problemet bestå i att de är för små för att en sociologiskt iakttagbar församlingsgemenskap skall kunna uppstå. I dessa församlingar kan det också vara svårt att finna människor som är villiga att åta sig förtroendeposter. Dessutom kan de ekonomiska svårigheterna bli överväldigande för de församlingar som är mycket små.

Antalet små församlingar var den 1 januari 1986 följande.

Tabell 1

Folkmängd	Antal församlingar
– 99	55
100 – 199	220
200 – 299	228
300 – 399	186
400 – 499	155
Summa	844

Antalet stora församlingar var den 1 januari 1986 följande.

Tabell 2

Folkmängd	Antal församlingar
15 000 – 19 999	65
20 000 – 29 999	59
30 000 – 39 999	16
40 000 – 49 999	5
50 000	3
Summa	148

För de stora församlingarna existerar i allmänhet inga ekonomiska problem av så allvarligt slag som kan gälla för vissa små församlingar. Däremot kan de vara för stora för att upplevas som församlingsgemenskaper. Avstånden kan både psykologiskt och geografiskt vara så stora att det inte är möjligt att uppleva en församlingstillhörighet. Den stora församlingen blir lätt till blott och bart ett administrativt område inom samhällsstrukturen för många som är medlemmar i svenska kyrkan.

Enligt nuvarande ordning beslutar regeringen om alla större ändringar i församlingsindelningen, medan kammarkollegiet får besluta om sådana smärre ändringar som behövs på grund av oregelbundenhet i indelningen eller med hänsyn till fastighetsförhållanden och som inte föranleder ekonomisk reglering. Om de församlingar som närmast berörs av en sådan indelningsändring är ense om denna och ändringen avser församlingar i samma län, får dock länsstyrelsen besluta om ändringen. Rätt att ta initiativ till ändringar i församlingsindelningen har i dag en församling som skulle beröras av ändringen, vissa enskilda personer, länsstyrelsen, domkapitlet, regeringen och kammarkollegiet.

8.1.2 Redovisning av vårt förslag

Det betonades både i diskussionsbetänkandet Församlingen i framtiden och i den debatt som härefter följde att utredningsarbetets primära syfte var att slå vakt om församlingen och stärka församlingens inflytande över den egna församlingsverksamheten. De förändringar som fördes fram gällde pastoratet i första hand och handlade om att stärka församlingarna genom att skapa ett bredare underlag för samverkan i olika former.

Som framgår av vad vi anfört i kap. 5, Grundläggande principer, kan ett vaktslående om församlingen utifrån församlingsverksamhetens behov inte få betyda att samtliga dagens församlingar förblir oförändrade. Det finns ett tydligt behov av en övre gräns för församlingen. Ur församlingsvårdens synvinkel är ett ökat antal församlingar i de största tätorterna angeläget. De stora enförsamlingspastoraten i och kring storstäderna borde bli flerförsamlingspastorat med flera nybildade församlingar. Nuvarande distrikt behöver ombildas till officiella församlingar med legala församlingskyrkoråd som tar ansvar för församlingsverksamheten. En församling har som kyrkokommun en helt annan ställning än ett distrikt inom ett större pastorat.

Argumenten för en övre gräns kan vara olika. En församling skall inte vara större än att den stora grupp medlemmar som känner samhörighet med svenska kyrkan kan identifiera sig med församlingen. De bör veta var församlingskyrkan är belägen, känna de närmast ansvariga, församlingsprästen och medarbetarna i övrigt. Man kan också hävda, att församlingen inte skall vara större än att människor som inte är aktiva i församlingen likväl känner till de mest aktiva i församlingen, vet vilka som tillhör den, kan möta dem i andra sammanhang än i församlingsgudstjänsten och annan församlingsverksamhet. Det handlar sålunda både om möjligheten att "nå ut" och att bli identifierad.

Rent allmänt kan konstateras, att små församlingar oftast fungerar

bättre i den meningen att de når fler människor procentuellt sett än större församlingar (se t.ex. Smärre meddelanden från Religionssociologiska institutet 1983:1, Sambandet mellan församlingsstorlek och församlingsbornas deltagande i kyrklig aktivitet /Svenska kyrkan/). Det är emellertid svårt att ange en övre gräns i faktiska siffror. Sådana siffror bör antagligen vara olika i olika delar av landet. Om andelen "positiva utan att vara aktiva" är stor kan man acceptera en högre siffra för en församlings övre gräns än om denna grupp är mindre och andelen indifferenta är större i det samhälle där församlingen finns.

En ny religionssociologisk undersökning (Smärre meddelanden från Religionssociologiska institutet 1984:7, Små och stora församlingar i svenska kyrkans gudstjänstliv) visar en tydlig "brytpunkt" vid en församlingsstorlek med 5 000-6 000 invånare. Församlingar med fler invånare visar allt lägre procentuella siffror för gudstjänstbesök, kommunioner och kollekter. Församlingar som har 18 000-20 000 invånare visar därtill en drastisk försämring.

Från sociologisk synpunkt skulle alltså en församling i allmänhet inte vara större än 5.000-6.000 för att vara maximalt funktionell. Det bör dock betonas, att den lokala variationen kan vara stor. Ett arbete med församlingsindelningen måste ta hänsyn till de omständigheter som råder i varje enskilt fall. Sådana lokala omständigheter kan vara tätortens utseende och centrum- eller stadsdelsbildningar inom tätorten, förekomsten av distriktsindelningar inom församlingen och deras ställning och funktion inom den odelade församlingen, ekonomiska konsekvenser av en församlingsbildning etc.

Som vi tidigare redovisat (avsnitt 1.3) tillämpar kammarkollegiet som kriterier vid församlingsdelning att den nybildade församlingen skall bära minst tre präster samt ha en folkmängd om minst 15 000 invånare. Dessa kriterier måste ändras. Vi finner det synnerligen angeläget att församlingsdelningar med långt mindre församlingar som resultat kommer till stånd. Ett arbetslag idag omfatar inte bara präster. Flera kyrkokommunalt anställda arbetar inom församlingsvården liksom också i de flesta fall en rad frivilliga medarbetare.

Ändringar i församlingsindelningen med nya församlingsbildningar som följd bör normalt tillgå så, att distrikt som fungerar och har en naturlig avgränsning blir självständiga församlingar. Stora församlingar som saknar distriksindelning bör i första hand genomföra en distriktsindelning efter ovan anförda principer och riktlinjer. Därefter får man ta ställning till om man övergångsvis skall arbeta med distrikt eller om dessa omedelbart skall bli församlingar.

De flesta stora församlingar har i dag en genomförd distriktsindelning. Hur denna distriktsindelning är genomförd kan variera avsevärt. I vissa fall avser den endast personal och medarbetare, medan de förtroendevalda fungerar på församlingsplanet. I andra fall avser den bara prästerna medan övriga medarbetare och förtroendevalda finns på församlingsplanet. I andra fall har man en frivillig förtroendemannaorganisation med distriktskyrkoråd. I detta senare fall blir skillnaden mellan församling och ett distrikt liten. Att det dock är en skillnad är tydligt. Kyrkorådet får i församlingen ett legalt ansvar för församlingslivet

medan samma kyrkoråd i distriktet endast kan ta ansvar som frivilliga medarbetare. Den andra stora skillnaden är att de som bor inom en församling är medlemmar i den församlingen, medan de som bor inom ett distrikt är medlemmar i en församling som har sitt centrum någon annanstans. Det torde vara uppenbart att detta förhållande kan komplicera kommunikationen mellan distriktet respektive församlingen och de enskilda människorna.

Också beträffande skillnaden mellan församlingskyrka och distriktskyrka finns en ny religionssociologisk undersökning (Göran Gustafsson, Distrikskyrka och församlingskyrka — Gudstjänstliv i olika typer av kyrkor i några större församlingar. Förortskyrkan nr 20). Undersökningen visar, trots tydliga lokala skillnader, att en församlingskyrka i allmänhet har en starkare ställning i gudstjänstlivet än en distriktskyrka. Den mera självständiga ställning en församlingskyrka har leder till en mera helhjärtad satsning och en mera fullständig planering av gudstjänstlivet. Distriktskyrkor kan lätt få en andrahandsställning. De används ofta mindre än församlingskyrkor och gudstjänstutbudet är mindre varierat.

Samtidigt som vi vill understryka behovet av nya församlingsbildningar i de stora församlingarna finner vi det väsentligt att betona, att en församlingsreglering inte bryter sönder den historiska gemenskap som en stor och ofta gammal församling utgör. Den historiska gemenskapen och de historiska rötterna finns kvar i pastoratet som består som ett flerförsamlingspastorat. Samtliga församlingar inom pastoratet har fortfarande gemensam kyrkoherde. Dessutom bör betonas att fördelarna med församlingsdelning kan uppnås utan att ett väl fungerande ekonomiskt samarbete bryts sönder. Vi förutsätter nämligen att man i samband med församlingsdelning låter pastoratet vara ekonomisk samfällighet för samtliga angelägenheter — utvidgad pastoratssamfällighet. Eftersom församlingarna i första hand skall bildas genom att hittillsvarande distrikt blir församlingar, är de ekonomiska investeringarna i allmänhet redan gjorda. Vid nybildning av distrikt eller församlingsbildning utan föregående distriktsindelning måste man övergångsvis kunna tänka sig kyrka och församlingslokaler av enklare slag. Man kan låna och samutnyttja lokaler. Man kan använda samlingslokaler i bostadshus och andra lägenhetslokaler. Man kan låta uppföra "vandringskyrkor" med tillhörande församlingslokaler.Efter en övergångsperiod bör varje församling ha en kyrka som människorna inom de nya gränserna upplever som en "riktig" kyrka. Göran Gustafssons ovan nämnda undersökning visar betydelsen av att kyrkobyggnaden upplevs så. Sådana kyrkor finns som nämnts redan i ett stort antal fall där en församlingsdelning kan bli aktuell.

Frågan om en nedre gräns för församlingens storlek diskuterades redan i Församlingen i framtiden. Där konstaterades, att en sådan nedre gräns knappast kan fastställas, då denna helt är beroende av lokala förutsättningar av typ församlingsmedlemmarnas engagemang och vilja att göra frivilliga insatser. I remissvaren betonades frågan om söndaglig gudstjänst. Sammanlysningar ansågs vara av ondo. Om man skulle konstatera, att en församling i allmänhet bör ha resurser att fira söndaglig

gudstjänst, kunde detta fungera som en vägledande norm för en nedre församlingsgräns. Det behövs främst människor som vill fira gudstjänst. Vidare behövs resurser i form av präster eller lekmän som kan leda en gudstjänst, kanske också människor som vill leda eller medverka i kör. Det måste finnas människor som vill utgöra ett kyrkoråd och ta ansvar för församlingens liv och verksamhet. Slutligen behövs det en ekonomi som tillåter att kyrka eller annan lokal kan upplåtas för gudstjänst och annan församlingsverksamhet.

Om mycket små församlingar finner, att förutsättningarna för att bestå som självständiga församlingar inte föreligger, bör de ta initiativ till nya församlingsbildningar tillsammans med andra församlingar i samma belägenhet.

Genomförande av ändringar i församlingsindelningen

Någon lagreglering av församlingsstorleken anser vi inte vara möjlig att genomföra.

Ändringar i församlingsindelningen måste ske i samverkan mellan berörda församlingar, pastorat och stift. Eftersom stiftsstyrelsen enligt vårt förslag skall ha det övergripande ansvaret för strukturfrågorna i varje stift, bör denna också ha initiativrätt i frågan om ändringar i församlingsindelningen. Vi föreslår därför att stiftsstyrelsen övertar domkapitlets rätt att väcka frågor om sådana ändringar. Vidare föreslås den ändringen i den gällande beslutsordningen att kammarkollegiet övertar regeringens rätt att besluta om ändringar i församlingsindelningen. Förslaget i denna del ligger i linje med den allmänna strävan att avlasta regeringen löpande förvaltningsärenden och i stället lägga sådana uppgifter på regeringen underordnade myndigheter. Samtidigt bör regeringens initiativrätt i dessa ärenden försvinna.

8.2 Pastoratsindelning

8.2.1 Bakgrund

Förändringarna inom befolkningsstrukturen redovisades ingående i Församlingen i framtiden. Dessa innebär, att antalet små enheter i svenska kyrkan har ökat under den senaste tjugoårsperioden. Antalet pastorat var före 1962 års pastoratsreglering 1 378, och efter regleringen 1 131. Den 1 januari 1986 var antalet pastorat 1 138 varav antalet med under 2 000 invånare 207.

Enligt de normer för en pastoratsreglering som riksdagen antog år 1957 skulle pastoratet omfatta en minimifolkmängd av 2 000 personer. Folkmängdtalet skulle gälla vid "måttlig areal", vilket i propositionen översattes till ca två kvadratmil. I beslutet fanns också angivet vilka avvikelser från minimifolkmängden som var tänkbara. I pastorat som hade stor areal eller mer permanent isolerade bygder (t.ex. skärgårds- och fjällpastorat) kunde minimisiffran underskridas. Detsamma gällde i pastorat som var växande och där man kunde anta att minimisiffran inom en nära framtid skulle överskridas. Dessutom kunde pastorat med många små församlingar underskrida minimisiffran i de fall den anvi-

sade tjänsteorganisationen inte kunde täcka behovet av gudstjänster. Även arealberäkningen kunde korrigeras vid t.ex. dåliga kommunikationer, skärgård och liknande.

Många pastorat tillhörde redan år 1962, när 1957 års riksdagsbeslut genomfördes, den grupp för vilken särskilda skäl av detta slag gällde. Dessa finns givetvis kvar i dag liksom skälen till avvikelse från den allmänna nedre pastoratsgränsen.

Enligt den ordning som nu gäller beslutar regeringen om indelning i pastorat. I allmänhet tas initiativ till ändringar i pastoratsindelningen genom att domkapitlen gör en anmälan till regeringen. Ärendena överlämnas av regeringen till kammarkollegiet, som har att verkställa den utredning som behövs. Förfarandet i ärenden om ändringar i pastoratsindelningen är i övrigt i huvudsak detsamma som vid ändringar i församlingsindelningen.

8.2.2 Redovisning av vårt förslag

Pastoraten får enligt vårt tidigare redovisade förslag utökade ekonomiska uppgifter. Detta aktualiserar frågan om pastoratets bärkraft, i detta sammanhang främst den ekonomiska bärkraften.

I modellerna I och II i diskussionsbetänkandet Församlingen i framtiden föreslogs, att pastoratet av detta skäl borde omfatta en minimibefolkning av 5 000 personer. Kring denna siffra fördes en intensiv diskussion. En rad särskilda omständigheter anfördes för att påvisa hur omöjlig en pastoratsreglering utifrån normen 5 000 skulle bli. De särskilda omständigheter man i dessa fall angav, var i stort sett de omständigheter som redan i 1957 års beslut finns redovisade: geografisk belägenhet såsom glesbygd, skärgårdsbygd etc., dåliga kommunikationer, mångförsamlingspastorat på landsbygden. Många alternativa förslag om minimifolkmängd fördes fram, från ett fasthållande vid 1957 års siffra, alltså 2 000, till både 3 000 och 4 000 invånare. Dessutom hävdades, att en befolkningssiffra borde tjäna som riktmärke, inte som absolut gräns. Flera remissinstanser menade också, att riktvärdet borde anges i antalet medlemmar, inte i rena befolkningstal. Argumenten var dels ekonomiska, det är medlemmarna som bär upp församlingarnas och pastoratens ekonomi, dels ekumeniska, det kan vara provocerande att räkna andra kyrkors medlemmar i underlaget för svenska kyrkans organisation.

I diskussionsbetänkandet anfördes som skäl för den föreslagna pastoratsnivån i modellerna I och II, dels behovet att öka den ekonomiska bärkraften eftersom de uppgifter som skall handhas lägst på pastoratsnivån har blivit fler, dels behovet av ett arbetslag för de inom församlingsvården anställda. I diskussionen kring betänkandet har betonats att bärkraften är vida mer än ekonomiska faktorer. Det har också pekats på hur olika även de ekonomiska villkoren kan vara inom pastorat av samma storlek. Om arbetslaget har hävdats, att detta ingalunda består av enbart anställda eller blott av de inom församlingsvården anställda. Det ligger viktiga erfarenheter i dessa påpekanden, men de eliminerar inte behovet av ett pastorat som har ett starkare underlag än vad många av de minsta pastoraten har i dag.

Utan att fastslå någon siffra för ett pastorats minimistorlek vill vi betona att det i många fall finns behov av starkare pastorat. Siffror skapar alltid gränsfallsdiskussioner och kanske också rädsla och olust.

Men viktigare än att föreslå gränsvärden eller riktvärden som generella normer är att föreskriva, att pastorat *i allmänhet* bör ha resurser att bära de ekonomiska bördor som åvilar pastoratet. Församlingarna i pastoratet kommer ju gemensamt att få svara för församlingskyrkornas yttre vård och underhåll, övriga lokaler för församlingsverksamhet vad gäller yttre vård och underhåll, övriga byggnader, begravningsverksamheten vad gäller större underhåll och investeringar samt tjänster och personaladministration. Syftet med församlingarnas samverkan i pastoratet är att denna samverkan skall innebära en verklig ekonomisk avlastning som skall komma församlingsverksamheten i församlingarna till godo. Pastoratet bör sålunda ha en sådan storlek att en verklig avlastning kommer till stånd genom församlingarnas samverkan. De avvikelser som gällde år 1957 är dock fortfarande relevanta — även om det bör observeras att de argument för avvikelser som handlar om tjänsteorganisationens storlek inom pastorat med många små församlingar kan förlora i styrka genom införandet av en mera flexibel ordning för prästtjänsternas fördelning inom ett stift.

Ett pastorat bör också i normalfallet vara av den storleken att mer än en präst och därtill antingen en diakon, församlingssekreterare eller församlingsassistent skall kunna ingå i det arbetslag av anställd personal som har att arbeta med församlingsvårdande arbetsuppgifter. Ett självklart påpekande, som ändå bör göras med hänsyn till de tolkningar vissa av remissinstanserna gjort, är att det församlingsvårdande arbetslaget skall arbeta i nära samverkan med såväl församlingens frivilligt arbetande lekmän som övrig anställd personal.

I förarbetena till 1962 års pastoratsreglering diskuterades enprästpastoratets för- och nackdelar. Bland fördelarna angavs värdet av de personliga kontakter som ofta utvecklas mellan en präst och dennes församling i ett enprästpastorat. Dessutom uppgavs, att en präst i ett enprästpastorat, som ju då var kyrkoherde, oftast stannade på denna tjänst tjänstetiden ut, varför enprästpastorat fick en kontinuitet som andra pastorat ofta saknade. Som enprästpastoratets nackdelar uppgavs avsaknaden av möjligheter att fördela arbetet mellan präster av olika läggning och ålder.

Präst i svenska kyrkan — riktlinjer utgivna av biskopsmötet och Svenska kyrkans personalförbund i mars och juni 1982 — anger, att det ur prästtjänstens synpunkt borde vara fördelaktigt med pastorat som hade minst två präster. Detta skulle innebära reella möjligheter till arbetsfördelning och uppdelning av ledighet. Riktlinjerna betonar också värdet av att arbeta i arbetslag.

I sitt remissvar på Församlingen i framtiden betonade Svenska kyrkans personalförbund dessa synpunkter och framhöll, att antalet enprästpastorat bör begränsas så långt det är möjligt. Personalförbundet har också på annat sätt uppmärksammat prästernas arbetssituation i enprästpastoratet. En arbetsgrupp inom förbundet arbetar med arbetsmedicinska frågeställningar av detta slag.

Den hållning vi har intagit till frågan om pastoratsstorlek gör, att det kommer att finnas enprästpastorat även i framtiden. I de fall särskilda skäl för avvikelse i förhållande till fastställd minimigräns finns att anföra, kommer pastorat med färre medlemmar än 2 000 att bestå. I samtliga fall torde det röra sig om enprästpastorat. Däremot torde vi få färre enprästpastorat än i dag, genom att flera mindre pastorat kommer att ställas under kravet på reglering. Det handlar i första hand om de pastorat som i dag har mindre än 2 000 medlemmar och inte kan åberopa särskilda skäl för avvikelse från de generella normerna.

Innebörden av de allmänna föreskrifterna beträffande behovet av tillräckligt underlag i olika typer av pastorat måste tolkas regionalt av det stiftsorgan som får uppgiften att arbeta med strukturfrågorna. Det är också på stiftsplanet de rimliga avvikelserna måste beslutas.

Diskussionsbetänkandet innehöll ingen övre gräns för pastoratet. Detta kritiserades av flera remissinstanser. De argument som anfördes för en begränsning av pastoratens storlek var allmänna. Över en viss storlek skiljs administrationen från människors delaktighet. Ett sönderfall i mindre inofficiella enheter inträder lätt. Även några av de större pastoraten inom svenska kyrkan förordade en övre gräns för pastoratets storlek. 20 000 och 25 000 förekommer flera gånger som ett lämpligt riktvärde.

Vi avstår dock under nuvarande omständigheter från att föreslå någon övre gräns för pastoratet. Det finns flera anledningar till detta. befinns väl fungerande ur administrativ och ekonomisk synvinkel efter en delning skulle bestå som kyrklig samfällighet omfattande flera pastorat med uppgift att svara för samtliga ekonomiska församlings- och pastoratsangelägenheter. Skillnaden mellan en sådan samfällighet och ett pastorat blir då tjänsteorganisationen. Beräkningen av antalet prästtjänster kan ske på sådant sätt, att ett odelat pastorat inte innebär att antalet blir mindre i jämförelse med en situation där pastoratet blivit delat.

I det läget återstår arbetsledningen. Vi har gjort den bedömningen, att denna i nuläget inte motiverar delning av de större pastoraten. I stället finner vi det — som framgått av avsnitt 8.1 — vida mera angeläget, att alltför stora församlingar delas. Då flertalet större pastorat samtidigt är enförsamlingspastorat, skulle frågan om både församlingsdelning och pastoratsdelning vara komplicerad att verkställa. Dessutom kan det verka hämmande på den mera angelägna frågan om församlingsdelning.

Detta resonemang gäller nuläget och de mera omedelbara reformer som vi har att föreslå. I ett längre perspektiv kan frågan om en övre gräns för pastoratet hamna i ett annat läge.

Ändringar i pastoratsindelningen

En pastoratsreglering är en samverkansform. Den betyder att underlaget för gemensamma uppgifter breddas och förutsättningarna för församlingsverksamheten förbättras. I vissa fall torde behovet av en pastoratsreglering knappast ifrågasättas.

Vid en pastoratsreglering kan man välja två olika metoder. De alter-

nativ som föreligger är en samtidig pastoratsreform och en mera successivt genomförd reform.

Den förra pastoratsregleringen genomfördes samtidigt den 1 januari 1962. Det finns uppenbara fördelar med att göra samtliga förändringar vid ett och samma tillfälle. Samtidigt är förändringar inte lika angelägna för samtliga inblandade församlingar vid samma tidpunkt. En framgångsrik pastoratsreglering förutsätter medverkan av de lokalt berörda parterna. En sådan lokal medverkan i en pastoratsregleringsprocess bör bygga på en decentraliserad beslutsordning, där de beslutande organen har god kännedom om lokala förhållanden och kan avgöra under vilka omständigheter en reglering leder till maximala fördelar. När vi därför föreslår den mjukare mera processinriktade metoden för en strukturreform är skälet att denna skapar det nödvändiga utrymmet för lokal analys av för- och nackdelar av en pastoratsreglering.

Vi föreslår att stiftsstyrelsen får till uppgift att svara för att pastoratsindelningen i stiftet blir ändamålsenlig och att besluta om ändringar i pastoratsindelningen.

En successivt genomförd strukturreform kräver en fortlöpande översyn av strukturfrågorna. Vi finner det angeläget att det fortlöpande arbetet med dessa frågor utförs inom ett av stiftsstyrelsen för ändamålet särskilt tillsatt utskott. Ett sådant utskott kan bli ett stiftets organ för information och rådgivning, för initiativ och utarbetande av förslag till de strukturförändringar som kan tillföra församlingarna bättre arbetsförhållanden. I detta arbete bör utskottet samverka lokalt med berörda parter, kyrkoråd i församlingar, pastorat och samfälligheter, personalorganisationer etc. Förslag till ändringar i pastoratsindelningen, utarbetade i samverkan, överlämnas av utskottet till stiftsstyrelsen för beslut.

Stiftsstyrelsens — och därmed indirekt också utskottets — första uppgift blir att skapa förutsättningar för att man ånyo skall kunna nå upp till de mål som angavs i 1957 års riksdagsbeslut. I förhållande till 1957 års normer innebär förslaget den ändringen att minimigränsen sätts vid antalet kyrkomedlemmar i stället för antalet invånare. Pastorat med färre än 2 000 kyrkomedlemmar skall sålunda i princip regleras så att de uppnår denna gräns.

När 1957 års normer nu aktualiseras skall också de avvikelser som då ansågs giltiga kunna tillåtas. Dessa gäller framför allt särskilda geografiska förhållanden och dåliga kommunikationer, samt i viss utsträckning hänsynen till ett alltför stort antal församlingar inom pastoratet. Många pastorat där dessa förhållanden råder kan sålunda även i fortsättningen underskrida 2 000-gränsen.

Vid genomförandet av den föreslagna strukturformen bör principen i första hand vara att pastorat läggs samman och inte delas. Till utskottets första uppgift hör även att förbereda reglering av pastorat som är beläget i mer än en kommun. Pastorat skall, om inte alldeles särskilda omständigheter föreligger, inte längre skära kommungräns. Skälet för detta är, att den kyrkliga organisationen så långt det är möjligt skall följa människors sociala strukturer och nätverk. Undantag från regeln att pastorat som skär kommungräns skall regleras bör bara kunna accepteras i de fall man helt klart kan konstatera, att människors sociala samhörighet på ett

markerat sätt följer den traditionella kyrkliga strukturen mer än de nuvarande kommungränserna. Skulle detta vara fallet, kan man fråga sig om kyrkan skall vara med och bidra till att en ny social struktur växer fram inom den nya kommunen eller om man bör satsa krafter på att få en ändring av kommungränsen till stånd. Om man inte ser det första alternativet som en kyrklig uppgift eller finner att det andra alternativet inte är möjligt, bör man kunna överväga ett bibehållande av den traditionella pastoratsindelningen.

Dessa förändringar, regleringar av pastorat som har mindre än 2 000 kyrkomedlemmar och av pastorat som skär kommungräns, bör sålunda förberedas av utskottet — om man nu i stiftet väljer denna arbetsform — i samarbete med berörda församlingar och pastorat. Beslut om pastoratsreglering fattas av stiftsstyrelsen. Stiftsstyrelsens beslut om ändringar i pastoratsindelningen och om den ekonomiska reglering m.m. som samtidigt måste fattas bör kunna överklagas genom förvaltningsbesvär. Lämplig besvärsinstans är kammarkollegiet, som redan i dag handlägger och bereder ärenden om ändringar i såväl församlings- som pastoratsindelningen.

Det är vår förhoppning att denna första uppgift kan genomföras utan onödiga dröjsmål.

Den fortlöpande uppgiften för stiftsstyrelsen — och därmed utskottet — skall vara ett strukturarbete inom stiftet, där de allmänna riktlinjerna för församlings- och pastoratsstorlek skall vara målet för verksamheten. Utgångspunkten bör vara frivillighet och förändringar bör genomföras i samförstånd mellan berörda församlingar och pastorat. Den fortlöpande uppgiften kan sägas innebära, att den nuvarande "rullande" pastoratsregleringen fullföljs och effektiviseras. Stiftsorganen bör ha sådan kännedom om församlingar och pastorat att de kan se vilka resurser som finns tillgängliga inom berörda enheter. Med utgångspunkt från denna kännedom har de att ta initiativ och inspirera till de förändringar som på ett avgörande sätt kan förbättra arbetsvillkoren för församlingarna. De mest angelägna förändringarna bör genomföras snarast möjligt. Andra förändringar bör genomföras efter hand och i den takt man kan finna fördelaktigt.

Frivillighet bör alltså gälla som princip. Stiftsstyrelsens fortlöpande uppgift att se till att pastoratsindelningen är ändamålsenlig, måste samtidigt kunna innebära att stiftsstyrelsen skall kunna fatta beslut även om inte berörda församlingar och pastorat är ense.

Av remissvaren på Församlingen i framtiden framgår att det finns en beredskap för och villighet till förändringar som innebär uppenbara fördelar. En strukturförändring som bygger på frivillighet och som litar till den förändringsberedskap, som församlingarna har uttalat, behöver utvärderas. Denna utvärdering bör ske tio år efter det att riksdagen har fattat beslut med anledning av de nu framlagda förslagen.

9 Prästtjänster

9.1 Tjänsteorganisationen

9.1.1 Bakgrund

Dagens prästerliga tjänsteorganisation består dels av församlingsprästerliga tjänster, dels av tjänster på stiftsplanet. Enheten för den församlingsprästerliga organisationen är pastoratet. Varje pastorat har en kyrkoherde. Pastorat definieras också som kyrkoherdes tjänstgöringsområde. I pastorat kan det också finnas, beroende på pastoratets storlek och befolkningsstruktur, en eller flera komministertjänster och/eller en eller flera kyrkoadjunkturer. Kyrkoherde och komminister innehar ordinarie prästtjänster, medan kyrkoadjunkten har en extra ordinarie prästtjänst.

Tjänster för kyrkoherde, komminister och kyrkoadjunkt inrättas av regeringen. Prästtjänster i befintliga pastorat inrättas som regel efter framställning från pastoratet. Domkapitlet och kammarkollegiet yttrar sig över framställningen.

I pastorat med mer än 1 200 vårdplatser kan särskilda komministertjänster inrättas för arbetet på sjukhus.

På stiftsplanet finns stiftsadjunktstjänster och kontraktsadjunktstjänster. En stiftsadjunkt arbetar med frågor som rör hela stiftet, medan kontraktsadjunkten har sin verksamhet begränsad till en del av stiftet, ett kontrakt.

Tjänster för stiftsadjunkt och kontraktsadjunkt inrättas av regeringen efter framställning från domkapitlet.

Domkapitlet kan dessutom besluta om att inrätta tjänster för pastoratsadjunkter. Sådana tjänster innehas dels av nyprästvigda, dels av övriga tjänstgörande präster inom stiftet som inte innehar ordinarie eller extra ordinarie församlingstjänst eller stifts- eller kontraktsadjunktur. Tjänsterna som pastoratsadjunkt används som en rörlig prästerlig resurs i ett stift för att fylla vakanser och avhjälpa tillfälliga arbetsbelastningar.

Kostnaderna för kyrkoherde, komminister och kyrkoadjunktstjänsterna bärs av pastorat, medan övriga prästtjänster bekostas av kyrkofonden. Om en särskild komministertjänst vid sjukhus finns inrättad utgår ett verksamhetsbidrag motsvarande 50 % av komministerlönen från kyrkofonden.

Utöver dessa prästtjänster finns en kyrkoherde för samer, underställd Luleå domkapitel, samt sju kyrkoherdar för döva. De sistnämnda har i

dag sin egen organisation under Stockholms domkapitel. Det finns sju distrikt, Stockholms, Linköpings, Lunds, Vänersborgs, Örebro, Härnösands och Luleå distrikt. Varje distrikt har sin kyrkoherde för döva. Dessa särskilda kyrkoherdetjänster bekostas av kyrkofonden.

Kriminalvårdsstyrelsen avlönar en heltidspräst som resesekreterare. Försvaret avlönar en stabspastor hos överbefälhavaren.

Förutom hittills redovisade prästtjänster finns det präster som är arvodesanställda i deltidsbefattningar framför allt inom kriminalvården och vid militära förband. Dessa präster har i allmänhet en grundtjänst och handhar därutöver de uppgifter som följer av arvodesbefattningen.

9.1.2 Redovisning av vårt förslag

Förslaget till en ny stiftsorganisation innebär att de föreslagna stiftssamfälligheterna kommer att överta flertalet av de uppgifter som i dag ligger inom domkapitlens ansvarsområden. Härav följer att de prästerliga uppgifter som i dag fullgörs av präster anställda hos domkapitlen huvudsakligen kommer att fullgöras av präster anställda hos stiftssamfälligheten. Den prästerliga tjänsteorganisationen på stiftsplanet måste därför ändras. Vårt förslag i fråga om svenska kyrkans lokala organisation påverkar däremot inte den prästerliga tjänsteorganisationen i pastoraten. Denna kan därför i princip behållas oförändrad.

Liksom hittills kommer det alltså att finnas präster anställda hos pastoraten, pastoratspräster, och präster anställda på stiftsnivå, stiftspräster.

Pastoratspräster

De flesta prästtjänsterna inom svenska kyrkan finns och kommer även i fortsättningen att finnas i pastoraten för församlingsvårdande uppgifter. Den ledande prästtjänsten i pastoratet är kyrkoherden. I varje pastorat finns det en kyrkoherde. I pastorat med domkyrkoförsamling är, med undantag för Visby domkyrkoförsamling, domprosten kyrkoherde. Någon ändring i dessa hänseenden föreslås inte.

Utöver kyrkoherdetjänsten bör det liksom hittills kunna finnas även andra prästtjänster i ett pastorat. Sådana tjänster är som förut redovisats antingen ordinarie tjänster som komminister eller extra ordinarie tjänster som kyrkoadjunkt. Enligt våra direktiv har vi att utgå ifrån att det i framtiden inte längre skall finnas ordinarie prästtjänster. Med hänsyn härtill finns det inte längre något större behov av att skilja på de biträdande prästtjänsterna genom att ange dem med olika tjänstetitlar. Inom svenska kyrkan finns det starka önskemål om att antalet tjänstenivåer eller tjänstetitlar begränsas. Vi föreslår därför att benämningen kyrkoadjunkt slopas och att samtliga biträdande präster i ett pastorat benämns komminister.

Enligt vårt förslag skall det ankomma på stiftssamfälligheten att svara för bl.a. den andliga vården vid sjukhus och andra större vårdinrättningar. Det innebär att de särskilda komministertjänsterna vid sjukhus försvinner som pastoratstjänster. De ersätts i stället med prästtjänster i

stiftssamfälligheterna. I och med att pastoraten avlastas kostnaderna för deras löner behöver inte det särskilda verksamhetsbidraget ur kyrkofonden längre utgå.

Pastoratstjänster skall liksom i dag avlönas av pastoratet. De har också sin verksamhet förlagd till pastoratet. Enligt vår mening bör man eftersträva en större rörlighet och en ökad flexibilitet när det gäller pastoratsprästernas tjänstgöring. Härigenom skulle man kunna utjämna de problem som finns på grund av prästbristen och därmed också förbättra arbetssituationen i många församlingar. En väg att åstadkomma en önskvärd flexibilitet är att olika pastorat träffar överenskommelser om att en viss eller vissa präster delvis tjänstgör i en närliggande församling i ett annat pastorat. Det kan t.ex. gälla fall där ett stort pastorat med en eller få kyrkor och många präster gränsar till eller ligger nära ett pastorat med många församlingar och kyrkor, men med få präster. Domkapitlet bör kunna ta initiativ till förhandlingar mellan olika pastorat för att åstadkomma en mer flexibel fördelning av uppgifter och tjänster. Domkapitlet kan därvid också medverka till att överenskommelser träffas även beträffande fördelningen av kostnaderna för sådana "delade" tjänster. Om en överenskommelse träffas kan domkapitlet närmare precisera uppgifterna i tjänstgöringsföreskrifter för berörda präster.

Stiftspräster

På stiftsplanet finns i dag präster anställda som stifts-, kontrakts- och pastoratsadjunkter. Tjänsterna tillsätts av domkapitlen och kostnaderna betalas av kyrkofonden. Vårt förslag till ny stiftsorganisation innebär att prästtjänster på stiftsplanet i framtiden skall vara inrättade hos och avlönade av stiftssamfälligheten. Stiftsprästerna bör liksom i dag benämnas stifts- och kontraktsadjunkter. Den särskilda tjänstetiteln pastoratsadjunkt bör, som ett led i strävan att begränsa antalet tjänstetitlar, slopas.

Stiftsprästerna skall enligt vårt förslag fullgöra de prästerliga uppgifter som ligger inom stiftssamfällighetens ansvarsområde. I likhet med vad som i dag gäller bör de uppgifter som ankommer på stiftsadjunkter vara övergripande för hela stiftet, medan kontraktsadjunkterna fullgör uppgifter inom en del av stiftet. Kontraktsadjunkter bör också, på samma sätt som pastoratsadjunkter i dag, kunna fungera som en tillfällig församlingsprästerlig förstärkning inom ett kontrakt.

Vårt förslag i denna del innebär i fråga prästtjänster inom den andliga vården vid sjukhus att en s.k. sjukhuskomminister blir kontraktsadjunkt anställd hos stiftssamfälligheten. Om en prästtjänst innehåller övergripande uppgifter för hela sjukhuskyrkan i stiftet bör tjänsten inrättas som en stiftsadjunktur. Motsvarande förhållanden kommer att gälla för de präster som arbetar inom den andliga vården vid militära förband eller kriminalvårdsanstalter, inom det finskspråkiga församlingsarbetet eller inom andra verksamhetsområden som stiftssamfälligheten kan komma att ta ansvar för.

Samtidigt som dessa tjänster finns inom stiftssamfälligheten, är det angeläget att innehavare av sådana tjänser i många fall placeras i kon-

trakt och pastorat i lokala arbetslag. En tjänst inom t ex sjukhuskyrkan bör således höra både till ett stiftssammanhang, sjukhuskyrkan i stiftet, med en stiftsadjunkt som arbetsledare, och ett kontrakts- eller pastoratssammanhang, det lokala församlingslivet, med en kontraktsprost eller en kyrkoherde som arbetsledare.

Syftet med vårt förslag i denna del är att tjänsteorganisationen skall bestå av två likvärdiga och parallella delar, organisationen för pastoratspräster och organisationen för stiftspräster. Detta innebär, att den ena delen, stiftsprästorganisationen inte skall ses som en första del i en normal prästerlig karriär, där man går från kontraktsadjunkturen till komministertjänsten och sedan till kyrkoherdetjänsten eller direkt till kyrkoherdetjänsten. De båda delarna av tjänsteorganisationen svarar i stället mot olika inriktning på den prästerliga verksamheten och mot annorlunda intresseinriktning. Den präst som väljer att arbeta inom sjukhuskyrkan skall kunna göra det under hela sin prästerliga verksamhet utan att av "befordringsskäl" anse sig tvungen att söka en kyrkoherdetjänst inom ett pastorat. Om stiftssamfälligheten skall kunna fungera som ett livsvaraktigt tjänstgöringsområde för speciella prästerliga arbetsuppgifter, måste det stå fritt att skapa lönenivåer som svarar både mot uppgifter, erfarenhet och ansvar. Vi hoppas sålunda att de förhandlingar som skall föregå inrättandet av tjänsterna i den nya organisationen skall leda fram till att tjänsteorganisationen kommer att bestå av två principiellt sätt ekonomiskt likvärdiga arbetsfält.

Även beträffande stiftsprästerna vill vi förorda större rörlighet och ett flexibelt system. Enligt vår mening bör det vara möjligt för en stiftspräst, att på en mindre del av tjänsten ha begränsad deltidstjänstgöring i en mindre församling som saknar präst, eller i en större församling med stor arbetsbelastning. Stiftssamfälligheten bör också kunna använda sig av deltidspräster på ett helt nytt sätt. Det finns i dag ett icke obetydligt antal präster verksamma i organisationer och företag, utan att de har någon direkt prästerlig funktion. Här finns en dold prästerlig resurs, som skulle kunna komma till användning om systemet görs tillräckligt flexibelt.

I enlighet med vad som har framgått av vårt förslag beträffande stiftssamfälligheten kommer de uppgifter som ankommer på den nuvarande kyrkoherden för samer att ligga inom ansvarsområdet för de två nordliga stiftens stiftssamfälligheter. Förhoppningsvis kan det bli möjligt att i var och en av dessa stiftssamfälligheter inrätta prästtjänster för samer, varav en för det nordsamiska och en för det sydsamiska språkområdet.

Vårt förslag till ny stiftsorganisation innebär att den nuvarande organisationen för de sju kyrkoherdarna för döva måste ändras. Det framtida domkapitlet kan knappast leda motsvarande arbete. Vi föreslår därför, att dövprästorganisationen i sin helhet görs till en rent inomkyrklig angelägenhet och att den förs över till den rikskyrkliga organisationen. Nämnden för diakoni och samhällsansvar och Stockholms domkapitel har redan inlett samtal om denna fråga. Inom Nämnden för diakoni och samhällsansvar ligger i dag bl.a. verksamhet bland blinda och andra handikappade.

I vår rapport Församlingar i samverkan (SOU 1985:1) föreslog vi, att

man skulle kunna inrätta kyrkoherdetjänster för finskspråkigt församlingsarbete. Vårt förslag beträffande tjänsteorganisationen innebär emellertid att den som bär ansvar för finskspråkigt församlingsarbete i ett stift blir innehavare av en stiftsadjunktstjänst. Principiellt innebär vårt förslag, att kyrkoherdetjänster endast förekommer inom pastoraten. Några invändningar torde inte kunna resas mot att man i vissa fall, där uppgifterna uppenbart är av församlingsprästerlig natur och innebär ett övergripande ansvar för den andliga vården av en viss befolkningsgrupp använder sig av kyrkoherdebegreppet som titel på innehavaren av viss sådan stiftsadjunktstjänst. Det kan t.ex. vara naturligt för innehavaren/innehavarna av den tjänst som skall utföra de uppgifter den hittillsvarande kyrkoherden för samer utfört att betitlas kyrkoherde. Detsamma kan gälla inom det finskspråkiga arbetsområdet. Frågan torde kunna lösas genom avtal. Även Nämnden för diakoni och samhällsansvar kan tänkas vilja behålla titeln kyrkoherde för döva, även om tjänsterna i framtiden organiseras på ett nytt sätt.

Tjänster för nyprästvigda

Domkapitlet har i dag ansvaret för rekrytering och anställning av nya präster. Detta ansvar bör enligt vår mening ligga kvar på domkapitlet.

Enligt den ordning som nu anses gälla enligt 19 kap. 6 § kyrkolagen har domkapitlet skyldighet att under vissa omständigheter tillhandahålla samtliga nyvigda präster tjänster inom stiftet. I samband med prästvigningen erhåller också i praktiken samtliga präster som så önskar en tjänst som pastorats- eller kyrkoadjunkt. Enligt vår mening bör den otidsenliga bestämmelsen i 19 kap. 6 § kyrkolagen upphävas. Nyvigda präster bör således inte längre vara tillförsäkrade livslång prästtjänst inom stiftet. Däremot bör antagning och prästvigning medföra rätt till en tidsbegränsad aspiranttjänst i stiftet. Tjänsten bör förläggas till ett pastorat under en erfaren kyrkoherdes ledning. Efter sex månaders godkänd aspiranttjänstgöring bör innehavaren ha rätt att söka tjänst som komminister eller kontraktsadjunkt i det egna eller i ett annat stift. Aspiranttjänsten, som alltså är att betrakta som en fortsatt utbildning och provtjänstgöring, bör begränsas till 12 månader. Under vissa omständigheter bör den kunna förlängas till 18 månader. Härefter upphör anställningen och innehavaren blir arbetslös om han eller hon inte dessförinnan har erhållit en annan tjänst.

I det föregående har vi föreslagit att tjänstebenämningarna pastorats- och kyrkoadjunkt skall slopas. För de aspiranttjänster som förbehålls nyprästvigda behövs emellertid en särskild tjänstebenämning. Vi föreslår att innehavare av dessa tjänster kallas pastorsadjunkter. För dessa tjänster bör i övrigt gälla särskilda bestämmelser i fråga om inrättande och tillsättning. Dessa frågor behandlas närmare i följande avsnitt.

Tjänster som pastorsadjunkt bör, i likhet med vad som i dag gäller för motsvarande "starttjänster", bekostas av kyrkofonden.

Anställningsförhållanden

Tjänster som präst inom pastorat och i stift är i dag statligt reglerade. Härmed avses anställning där enligt lag eller riksdagens beslut avlöningsförmånerna fastställs under medverkan av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Vi föreslår ingen ändring i dessa hänseenden.

I flertalet fall innehar alltså präster statligt reglerade tjänster i en kyrkokommun. Arbetsgivarfunktionerna är även i övrigt delade beträffande dessa präster. Våra förslag innebär inte heller några ändringar i dessa hänseenden. Domkapitlet skall således också i fortsättningen utöva vissa arbetsgivarfunktioner gentemot prästerna. Det gäller dels prästernas läro- och ämbetsansvar, dels frågor om antagning till präst, behörighetsprövning, tjänstetillsättning i vissa fall, tjänstgöringsföreskrifter och beslut om tjänstledighet. De kyrkliga kommunernas arbetsgivarfunktioner gentemot präster hänför sig framförallt till avlöning, tillhandahållandet av tjänstebostäder samt att anslå medel för material och annat för den prästerliga verksamheten. I fortsättningen bör ansvaret för lokaler och andra materiella arbetsmiljöfrågor ligga på pastoratet.

Vi föreslår sålunda ingen ändring beträffande den statliga regleringen av prästtjänsterna. Samtidigt har frågan om att prästerna skulle omfattas av en kyrkokommunal avtalsreglering aktualiserats under slutskedet av vårt utredningsarbete bl.a. genom ett brev, 1985-10-02, från Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund där förbundet hänvisar till det förslag kyrkomusikerutredningen aviserat. Vi har i det föregående (avsnitt 1.4) refererat detta kyrkomusikerutredningens förslag i betänkandet Musiken i svenska kyrkan (SOU 1985:55), som innebär att kyrkomusikertjänsterna skall ha kyrkokommunala anställningsvillkor. Pastoratsförbundet anför vidare, att om kyrkomusikerutredningens förslag genomförs återstår av svenska kyrkans ca 27 000 anställda endast ca 3.000 präster med statlig kollektivavtalsreglering. Mot denna bakgrund påtalar förbundet att en rättvis och ändamålsenlig lönepolitik skulle vara betjänt av ett enhetligt regelsystem. Kyrkokommunala kollektivavtal för prästerna skulle sålunda underlätta en rationellt bedriven personaladministration.

Pastoratsförbundets förslag är sålunda, att den del av den statliga regleringen av prästtjänsterna som utgörs av de statliga kollektivavtalen och till dessa kopplade författningar avvecklas. Statens arbetsgivarverks befattning med prästtjänsterna bör upphöra och uppgifterna överföras till kyrkokommunernas egen arbetsgivarorganisation, dvs pastoratförbundet.

Vi inser till fullo de tekniska och administrativa fördelar som den föreslagna åtgärden skulle innebära. Frågan är emellertid huruvida kyrkokommunala avtal för prästerna går att förena med alla huvuddragen i den reform vi föreslår. Förbundet menar i sin skrivelse att detta skulle vara fallet. Man pekar på den "av alla omfattade uppfattningen att svenska kyrkans verksamhet skall bedrivas under iakttagande av principen av en lämplig avvägning mellan folkligt förankrad självstyrelse och prästerlig ämbetsförvaltning". Denna konkretiseras i vårt förslag om

domkapitlens framtida uppgifter.

En förändring i den föreslagna riktningen kräver enligt vår mening enighet om vad en sådan förändring innebär och om dess förenlighet med grundläggande principer i svenska kyrkans organisation. Någon sådan enighet föreligger inte. Vi har därför avstått från att närmare utreda och lägga fram förslag i frågan.

9.2 Prästtjänsternas fördelning

9.2.1 Bakgrund

Till grund för den nuvarande församlingsprästerliga tjänsteorganisationen i pastoraten ligger beslut vid 1957 års riksdag. Enligt de normer som då antogs är pastoraten indelade i tre grupper efter folkmängd, areal och tätortsgrad. Tabeller med olika folkmängdsserier för respektive grupper anger gränserna för antalet prästtjänster. När ett sådant gränstal "väsentligen överstigits" kan pastoratet ansöka om inrättande av en ytterligare prästtjänst. Normerna anger också vilka slags prästerliga tjänster som får inrättas.

Dessa normer från 1957 har kritiserats för bristande flexibilitet. I diskussionsbetänkandet Församlingen i framtiden redogjorde vi för de kritiska synpunkter som under lång tid framförts mot dessa normer. Det svenska samhällets ökade rörlighet är huvudskälet till att normerna upplevs som statiska. Tillfälligt boende, arbetspendling och fritidsboende, påverkar t.ex. inte antalet prästtjänster inom ett pastorat.

Man har också påpekat, att olika typer av pastorat med stora skillnader i arbetets omfattning och karaktär leder till olika användning av prästtjänsterna. En samordning av tjänster mellan tätortspastorat och landsbygdspastorat skulle utjämna denna olikhet och skapa jämnare arbetsbelastning och en mera likartad tjänsteanvändning.

Från fackligt håll har det hävdats, att ny lagstiftning på arbetslivet område i praktiken reducerat antalet prästtjänster, varför en kraftig höjning av det totala antalet tjänster är nödvändig.

Från storstadsförsamlingar har man bl.a. i remissvaren på Församlingen i framtiden pekat på den negativa karaktär för de större församlingarna som 1957 års normer har. De stora församlingarna missgynnas vid fördelningen av prästtjänsterna, hävdar man.

Fördelningen av nuvarande prästtjänster per stift framgår av nedanstående tabell.

Den 1 januari 1983 var det totala antalet av regeringen inrättade prästtjänster 2 905. Fördelade på en total folkmängd vid samma tidpunkt på 8 327 484 blir det i genomsnitt 2 864 invånare per inrättad prästtjänst.

Om man jämför det nuvarande antalet inrättade prästtjänster med det antal man skulle få, om prästtjänsterna fördelades endast enligt principen en präst per 3 000 invånare och utan hänsynstagande till andra faktorer som enligt hittillsvarande normer kan motivera avvikelse från folkmängdstalet som fördelningsgrund, blir resultatet följande.

Tabell A

Uppsala stift	har i dag	240,	skulle få	214,	skillnad	−26
Linköpings stift	—"—	199	—"—	172	—"—	−27
Skara stift	—"—	204	—"—	167	—"—	−37
Strängnäs stift	—"—	173	—"—	180	—"—	+ 7
Västerås stift	—"—	206	—"—	194	—"—	−12
Växjö stift	—"—	253	—"—	198	—"—	−55
Lunds stift	—"—	387	—"—	392	—"—	+ 5
Göteborgs stift	—"—	344	—"—	360	—"—	+16
Karlstads stift	—"—	160	—"—	128	—"—	−32
Härnösands stift	—"—	188	—"—	133	—"—	−55
Luleå stift	—"—	219	—"—	170	—"—	−49
Visby stift	—"—	42,5	—"—	18	—"—	−24,5
Stockholms stift	—"—	289	—"—	446	—"—	+157

Bilden är emellertid inte fullständig. Förekommande vakanser liksom också tillgången på pastoratsadjunkter avgör hur den faktiska prästerliga arbetssituationen ser ut i varje stift. För en rättvisande bild av arbetssituationen inom församlingsvården som helhet krävs dessutom att tillgången på kyrkokommunal församlingsvårdande personal redovisas.

I följande tabeller redovisas antalet prästerliga tjänster per stift, antalet vakanser med antalet tjänster utan redovisad vikarie inom parentes, antalet pastoratsadjunkter med tjänstlediga pastoratsadjunkter inom parentes samt det faktiska antalet präster i dag (antalet tjänster — antalet vakanser + antalet pastoratsadjunkter inklusive tjänstlediga). Den 1 september 1984 var situationen följande (dessa siffror redovisades i Församlingar i samverkan).

Tabell B

	Tjänster	Vakanta tjänster	Pastorats-adjunkter	Faktiska prästtjänster
Uppsala stift	240	19 (8)	44 (+ 5)	270
Linköpings stift	199	35 (27)	33 (+ 3)	200
Skara stift	204	23 (16)	12 (+ 2)	195
Strängnäs stift	173	16 (15)	13 (+ 1)	171
Västerås stift	206	26 (20)	12 (+ 5)	197
Växjö stift	253	30 (16)	25 (+ 6)	254
Lunds stift	387	34 (18)	58 (+12)	423
Göteborgs stift	344	11 (7)	23 (+ 1)	357
Karlstads stift	160	21 (14)	20 (+ 5)	164
Härnösands stift	188	46 (34)	12 (+ 2)	156
Luleå stift	219	34 (30)	22 (+ 5)	212
Visby stift	42,5	5 (4)	4 (+ 2)	43,5
Stockholms stift	289	16 (15)	66 (+ 8)	347

Den 1 augusti 1985 var motsvarande siffror följande:

	Tjänster	Vakanta tjänster	Pastorats-adjunkter	Faktiska prästtjänster
Uppsala stift	238	19 (15)	43 (+ 6)	268
Linköpings stift	198	32 (26)	30 (+ 2)	198
Skara stift	203	25 (24)	11 (+ 3)	192
Strängnäs stift	173	20 (17)	14 (+ 2)	169
Västerås stift	206	26 (18)	12 (+ 8)	200
Växjö stift	253	30 (20)	24 (+ 5)	252
Lunds stift	387	34 (25)	74 (+15)	442
Göteborgs stift	343	12 (7)	30 (+ 6)	367
Karlstads stift	158	18 (12)	24 (+ 6)	170
Härnösands stift	187	42 (32)	12 (+ 3)	160
Luleå stift	219	41 (34)	35 (+ 7)	220
Visby stift	42,5	7 (5)	3 (+ 2)	40,5
Stockholms stift	291	24 (19)	80 (+ 7)	354

Det totala antalet "faktiska" prästtjänster var sålunda den 1 augusti 1985 3 033. Motsvarande antal den 1 september 1984 var 2 989. Antalet prästtjänster i denna "faktiska" mening har sålunda de elva månaderna ökat med 44. Ökningen faller till största delen på Lunds, Göteborgs och Stockholms stift men även Luleå, Karlstads och Härnösands stift har en ökning. Till detta antal tillkommer ett icke medräknat antal "övriga" präster, som den 1 augusti 1985 uppgick till 363. Dessa arbetar i de centrala kyrkliga nämnderna, inom högskolan samt i vissa andra organ och sammanslutningar.

Inrättandet av pastoratsadjunktstjänster är reglerat på följande sätt.

En kunglig kungörelse (1965:915) anger (§ 13), att extra tjänst får inrättas av domkapitlet endast vid vikariat, om ej regeringen medgiver annat. Detta regeringens medgivande finns i kungligt cirkulär (17 december 1965), där det sägs att domkapitlet får inrätta tjänster för pastoratsadjunkter "till det antal som oundgängligen fordras för att uppehålla den prästerliga verksamheten i stiftet". Det kungliga cirkuläret från december 1965 återger lydelsen av en provisorisk bestämmelse från 1951. Denna faller tillbaka på 1951 års kyrkomötes skrivelse nr 32 (särskilda utskottets betänkande nr 1), där beräkningen av antalet pastoratsadjunkter redovisas.

Enligt dessa beräkningar begränsas det totala antalet pastoratsadjunkter till 13,9 % av det totala antalet inrättade prästtjänster (avrundat till 14 %). Varje stift får inrätta pastoratsadjunktstjänster motsvarande 8 % av antalet inrättade prästtjänster i stiftet. Under särskilda omständigheter i form av mycket angelägna behov kan stiftet få inrätta ytterligare 3 %. Inget stift får emellertid överskrida gränsen vid 11 % innan samtliga stift uppnått gränsen vid 8 %.

Det totala antalet av regeringen inrättade prästtjänster är i dag 2 899. Med ett maximalt antal pastoratsadjunktstjänster inrättade av stiftens domkapitel (14 % = 406 tjänster) skulle sålunda enligt dagens bestäm-

melser det maximala antalet prästtjänster, inrättade av regering och domkapitel, kunna bli 3 305. Denna siffra förutsätter en jämn fördelning mellan stiften enligt principen, att de sista 3 % inte får tas ut förrän samtliga stift uppnått en viss nivå.

9.2.2 Redovisning av vårt förslag

Det totala antalet prästtjänster

Enligt våra direktiv skall våra förslag hålla sig inom samma kostnadsramar som de nuvarande. För prästtjänsternas antal betyder detta, att vi inte kan föreslå ett utökat antal prästtjänster.

Till detta konstaterande vill vi dock foga några väsentliga synpunkter. I den debatt som följde på publicerandet av Församlingen i framtiden liksom i ett stort antal remissvar på diskussionsbetänkandet hävdades det, att antalet prästtjänster totalt sett borde höjas. Argumenten var, att det totala antalet inte höjts i takt med befolkningsökningen. Därtill kom att många landsbygdsförsamlingar menade sig förstå de stora tätorternas, framför allt Stockholms, behov av ytterligare prästtjänster. Samtidigt ifrågasattes att en utökning i t.ex. Stockholm måste gå ut över landsbygdspastoraten. I stället borde det totala antalet prästtjänster utökas, varvid ökningen skulle läggas på tätorterna och storstäderna, i synnerhet Stockholm.

Vi menar att det i dagsläget skulle vara mindre lämpligt att föreslå ett utökat antal prästtjänster (med prästtjänster menar vi tjänster inrättade av regering och domkapitel enligt gällande normer). Anledningen till detta är att prästbristen fortfarande är stor. Om vi föreslog att ytterligare något hundratal prästtjänster skulle inrättas innan det nuvarande antalet vakanta tjänster bringats till ett minimum, skulle detta innebära motsvarande utökning av antalet vakanta tjänster. Fördelningen av de vakanta tjänsterna är emellertid inte jämn över stiften. I ett litet antal stift finns en stor del av det totala antalet vakanta tjänster, varför det är rimligt att anta att samma stift också skulle bära en huvuddel av en ökning av antalet vakanser. De stift som redan i dag har en svår situation skulle drabbas ytterligare. Expansionen i tätorterna skulle leda till ett ökat antal vakanser i glesbygden.

För att undvika en alltför ojämn fördelning av de vakanta tjänsterna bör det totala antalet prästtjänster inte höjas förrän den nuvarande prästbristen i huvudsak är hävd. Svenska kyrkan som helhet har ett ansvar för att svenska kyrkans verksamhet finns över hela landet. Detta ansvar kräver någorlunda balans mellan antalet prästtjänster och antalet präster i tjänst.

Dessa överväganden hindrar inte att vi är mycket medvetna om att behovet av en utökning av det totala antalet prästtjänster är mycket stort. Prästtjänsternas antal har inte anpassats efter befolkningsutvecklingen och den efter 1957 genomförda allmänna arbetstidsförkortningen eller det stora antalet nya lagar på arbetslivets område som inneburit utökade möjligheter till särskilda tjänstledigheter av olika slag.

Under den tid som gått sedan gällande normer för inrättande av prästtjänster fastställdes av riksdagen 1957 har som nämnts betydande *kursförändringar på arbetslivets område* skett. De viktigaste förändringarna som berör prästerna framgår av nedanstående tabell.

Tabell C

	1957	1985
Tjänstefria dagar	En dag *varannan* vecka + 15 dagar per år (s:a 41 dagar)	En dag *varje* vecka + 20 dagar per år (s:a 72 dagar)
Semester	27—45 dagar (sön- och helgdagar inräknade)	30—40 ev. + 3 dagar. Sön- och helgdagar m.m. ej inräknade
Barns födelse	Inga kvinnliga präster fanns 1957	563 kvinnliga präster vid utgången av 1985
Ledighet i samband med barns födelse	—	180 dagar för manliga eller kvinnliga präster
Fader i hemmet vid barns födelse	—	10 dagar
Tillfällig vård av sjukt barn etc.	—	60 dagar per barn och år

Härtill kommer numera också frånvaro från pastoratet p.g.a. obligatorisk *fortbildning, fackligt arbete o.d.* som inte förekom 1957.

Med i runt tal 3 250 präster i aktiv tjänst innebär bortfallet av arbetstid *enbart p.g.a. ökat antal tjänstefria dagar och ändrade semesterbestämmelser* ett bortfall av drygt 107 000 arbetsdagar, vilket motsvarar *295 heltidstjänster.* Hänsyn har då inte tagits till behovet att kompensera övriga här ovan angivna ledighetsformer som kan förekomma.

Den totala *befolkningen i riket* ökade under tiden den 1 januari 1962 till den 1 januari 1985 från 7,5 till drygt 8,3 milj. eller med 11 %. Antalet församlingsprästtjänster ökade under samma tid endast med 5,5 %. Skulle den prästerliga tjänsteorganisationen hållit jämn takt med befolkningstillväxten borde enbart av detta skäl ytterligare *150 nya tjänster* ha inrättats.

Mot bakgrund av arbetstidsförkortningen och befolkningstillväxten sedan 1962 borde således lågt räknat ytterligare 295 + 150 = *445 nya prästtjänster* ha inrättats. Den faktiska nettoökningen av antalet prästtjänster till följd av indragning resp. nyinrättande av tjänster genom regeringsbeslut under tiden 1962-1985 med tillämpning av 1957 års bestämmelser och den restriktiva praxis som gällt för nyinrättande av tjänster var endast *157* och av dessa tjänster utgörs 33 av särskilt inrättade tjänster i stiften för finskspråkigt församlingsarbete. Endast genom att domkapitlen under samma tid själva har kunnat inrätta 253 nya pastoratsadjunktstjänster och genom att ett ökat antal lekmannatjänster

har inrättats i församlingarna har församlingsverksamheten kunnat uppehållas.

Samtidigt som vi sålunda finner det rimligt att bejaka behovet av ett utökat antal prästtjänster, finner vi att den frågan inte kan isoleras från frågan om prästtjänsternas fördelning. Den reglering som i dag finns beträffande prästtjänsterna, både för de församlingsprästerliga tjänster som inrättas av regeringen och pastoratsadjunkterna som inrättas av domkapitlet, har den rättvisa fördelningen som ett grundläggande motiv. Samma princip tillämpas ifråga om inrättande av stifts- och kontraktsadjunktstjänster. Vill man att de präster som finns att tillgå skall fördelas på befintliga tjänster, skall inte antalet tjänster alltför mycket överstiga antalet möjliga tjänsteinnehavare, om de fördelningsmässiga aspekterna på inrättandet av tjänster skall kunna tillgodoses.

Förutom motivet om en rättvis fördelning kan ekonomin vara motiv för en reglering av prästtjänsterna. Genom regleringen sätts ett tak för det totala antalet prästtjänster. Samtidigt kan detta motiv lätt sättas ur spel genom att en kyrkokommun — både pastorat och stiftssamfällighet — som inte beviljas rätten att inrätta ytterligare en prästtjänst utan hinder kan inrätta en icke-prästerlig kyrkokommunal tjänst för liknande arbetsuppgifter. Därmed kan ett regeringens inflytande över det totala antalet prästtjänster utifrån ekonomiska motiv bedömas vara av ringa värde. Därtill kommer att den ekonomiska situation som i dag råder i de flesta kommuner och kyrkokommuner utgör en väl fungerande spärr mot "överkonsumtion" på detta område.

I lägesrapporten Församlingar i samverkan föreslog vi, att regeringen skulle besluta om det totala antalet prästtjänster i landet, medan svenska kyrkan genom sina egna organ skulle ansvara för en så rättvis fördelning som möjligt av de till buds stående prästerna/prästtjänsterna. Då förnyade överväganden lett oss till att som motiv för en reglering av prästtjänster i första hand understryka de fördelningspolitiska aspekterna och samtidigt påvisa regleringens mycket begränsade funktion som ekonomiskt styrmedel, har vi beslutat frångå det förslaget. Vi menar istället att regeringens befattning med prästtjänsternas inrättande och fördelning helt bör upphöra. Den ordning vi föreslår innebär, att stiftsstyrelsen blir ansvarig för fördelningen av prästtjänsterna inom pastoraten i stiftet, medan svenska kyrkans centralstyrelse får ansvaret för fördelningen mellan stiften genom att besluta om antalet stiftspräster i stiftssamfälligheterna.

Några beslut om det totala antalet prästtjänster inom hela svenska kyrkan kommer därför inte att fattas. Det totala antalet prästtjänster blir i stället beroende av kyrkokommunernas, pastoratens och stiftssamfälligheternas, vilja och möjlighet att finansiera prästtjänster, och av svenska kyrkans centralstyrelses fördelningsmässiga mål liksom den framtida tillströmningen till prästyrket.

Beslut om fördelningen skall alltså inte, som vi föreslog i rapporten Församlingar i samverkan, åvila kyrkomötet. Eftersom beslut om inrättande av tjänster måste kunna fattas kontinuerligt måste denna uppgift åvila ett permanent fungerande organ, inte en beslutande församling som sammanträder en gång om året. Däremot kan kyrkomötet i sam-

band med att centralstyrelsen redovisar sina åtgärder diskutera mål och principer för fördelningen av prästtjänster mellan stiften. Kyrkomötets mening har dock endast en rådgivande funktion. Några bindande beslut kan inte fattas.

Prästtjänsternas fördelning inom stiftet

Vi föreslår, att det blir stiftsstyrelsens uppgift att ansvara för fördelningen av prästtjänster mellan pastoraten i stiftet genom att besluta om inrättande respektive indragning av sådana tjänster. Denna uppgift decentraliseras följaktligen från regeringen till stiftsstyrelsen som ett led i vår övergripande ambition att få besluten om resursfördelningen i svenska kyrkan fattade så nära dem som berörs av besluten som det är möjligt. I utgångsläget är samtliga tjänster i pastoraten kvar. Omprioriteringar kan ske i samband med vakanser och andra organisationsförändringar.

Stiftsstyrelsen beslutar alltså om tjänsternas fördelning mellan pastoraten inom stiftet. Som underlag för stiftsstyrelsens bedömning finns dels 1957 års normer för den församlingsprästerliga organisationen i pastoraten, dels överväganden på grundval av andra faktorer än befolkning och areal. Sådana faktorer kan vara särskilt betungande uppgifter inom ett pastorat såsom tillfällig befolkning, utvecklingsarbete etc. Detta betyder dels att 1957 års normer i fortsättningen får en rådgivande funktion vid stiftsstyrelsens bedömning och avvägning, dels att också andra faktorer måste tas med vid bedömningen.

Stiftsstyrelsen beslutar däremot inte om inrättande eller indragning av tjänster inom stiftssamfälligheten. Dessa beslut fattas av svenska kyrkans centralstyrelse. Vill stiftsstyrelsen arbeta för en annorlunda fördelning av prästtjänster mellan pastorat och stiftssamfällighet t.ex. till förmån för fler prästtjänster inom stiftssamfälligheten, kan stiftsstyrelsen antingen försöka att hos centralstyrelsen utverka fler inrättade tjänster inom stiftssamfälligheten utan att antalet pastoratstjänster berörs, eller också kan stiftsstyrelsen genom indragningar bland pastoratstjänsterna bereda utrymme för fler prästtjänster inom stiftssamfälligheten. Vill stiftsstyrelsen å andra sidan verka för fler prästtjänster inom pastoraten kan stiftsstyrelsen besluta om inrättande av ett utökat antal pastoratstjänster som sedan i sin tur tvingar centralstyrelsen att av fördelningskäl göra motsvarande indragningar inom stiftssamfälligheten.

Prästtjänsternas fördelning mellan stiften

Genom vårt förslag att svenska kyrkans centralstyrelse skall besluta om inrättande respektive indragning av prästtjänster inom stiftssamfälligheterna har vi lagt ansvaret för fördelningen av prästtjänster mellan stiften på centralstyrelsen. Stiftstjänsterna blir sålunda det instrument genom vilket en rättvis fördelning mellan stiften skall åstadkommas. De komplicerade beräkningsmetoder vi redovisade i Församlingar i samverkan har vi frångått. Istället ges centralstyrelsen möjlighet att påverka fördelningen mellan stiften genom att inrätta eller dra in tjänster inom stiftssamfälligheterna.

Vid reformens genomförande räknas som tjänster inom stiftssamfälligheterna de nuvarande stiftsadjunkterna, kontraktsadjunkterna, pastoratsadjunkterna samt särskilda komministertjänster för andlig vård vid sjukhus. Det faktiska förhållandet vid genomförandet bildar sålunda utgångspunkt. Fortsättningsvis måste beslut om inrättande respektive indragning av tjänst inom stiftssamfälligheten ses i samband med fördelningen mellan stiften och fungera som instrument för att påverka denna fördelning.

Som grund för centralstyrelsens beslut att inrätta respektive dra in prästtjänster inom stiftssamfälligheterna måste dels finnas framställningar från de olika stiften där prästtjänsternas användning inom stiften, antalet präster inom pastoraten samt planer beträffande den långsiktiga utvecklingen redovisas, dels en rikskyrklig strategi för svenska kyrkans arbetsinriktning i förhållande till de till buds stående resurserna.

Det finns två kraftigt markerade önskemål i remissvaren på Församlingen i framtiden beträffande prästtjänsterna. Landsbygden vill behålla de prästtjänster de har i dag. Tätorterna, framför allt i Stockholms stift, vill utöka sitt antal. Som ovan redovisats säger antalet av regeringen inrättade prästtjänster inte hela sanningen om prästsituationen i ett stift. Genom att domkapitlen haft möjlighet att inrätta pastoratsadjunkturer "till det antal som oundgängligen fordras för att uppehålla den prästerliga verksamheten i stiftet" har tätortsstiften kunnat kompensera den "landsbygdskaraktär" som 1957 års normer kan sägas ha. Detta gäller i synnerhet Stockholms stift, där man har inrättat pastoratsadjunkturer motsvarande 20 % av antalet inrättade tjänster. Prästbristen har gjort att detta har varit möjligt utan att de totala ramarna för pastoratsadjunkturer inom hela svenska kyrkan överskridits. Samtidigt har flera stift, framför allt landsbygds- och glesbygdsstiften, inte kunnat förordna pastoratsadjunkter ens på befintliga vakanser i tillräcklig omfattning.

Genom att vi föreslår att den faktiska situationen vid genomförandet av reformen den 1 januari 1989 skall gälla i utgångsläget, kommer samtliga kyrkoherde- och komministertjänster (inklusive kyrkoadjunktstjänster) att bestå inom pastoraten. Stiftens prästtjänster kommer likaledes att bestå. Detta torde tillfredsställa såväl landsbygdsstiften, som vill behålla sina inrättade tjänster, som tätortsstiften, som kan tillgodoräkna sig de senaste årens tillskott av pastoratsadjunktstjänster.

Om man i dagsläget skulle beräkna fördelningen mellan stiften med utgångspunkt från att samtliga inrättade tjänster skall bestå i utgångsläget, måste man ange den siffra som är högst vid en jämförelse mellan det faktiska antalet prästtjänster (inrättade av såväl regeringen som domkapitlet) och antalet av regeringen inrättade tjänster (församlingsprästerliga tjänster i pastoraten).

Med utgångspunkt från situationen den 1 september 1985 skulle fördelningen bli följande.

□ Uppsala	268 tjänster	(i denna siffra ingår 7 utlandskyrkoherdar)
□ Linköping	198 "	
□ Skara	203 "	
□ Strängnäs	173 "	
□ Västerås	206 "	
□ Växjö	253 "	
□ Lund	442 "	
□ Göteborg	367 "	
□ Karlstad	170 "	
□ Härnösand	187 "	
□ Luleå	220 "	
□ Visby	43 "	
□ Stockholm	354 "	

9.3 Prästtillsättning

9.3.1 Bakgrund

Alltsedan den äldsta kristna tiden i Sverige har det funnits en spänning mellan "myndighetstillsättning" och "folkets val" vid tillsättning av prästtjänster. De första kyrkorna byggdes av sockenmännen, och det ansågs självklart att de därför också skulle ha rätten att utse sin präst. Men detta förfaringssätt stred mot den kanoniska rätten (den katolska kyrkans rättspraxis), enligt vilken prästerna skulle tillsättas av biskopen. Vid sidan av de vanliga s.k. konsistoriella gällen (konsistorium = domkapitel, gäll = pastorat) kom efter hand s.k. regala gäll där kungen hade tillsättningsrätten och patronella gäll, där en adelsman (patronus) hade rätt att utnämna präst. Dessa båda senare tillsättningsförfaranden avskaffades först under början av 1900-talet.

Man kan se den gamla spänningen som en spänning mellan synen på prästen som tjänsteman (myndighetstillsättning) och förtroendeman (folkets val). De tre prästvalslagar som hittills stiftats under 1900-talet (1910, 1934 och 1957) kan ses som försök att finna en balans mellan de båda synsätten. Kravet på ökad myndighetstillsättning har samtidigt varit ett prästerligt krav på ett rättvist befordringssystem. Som ett led i detta infördes år 1934 de s.k. tredjegångstillsättningarna, vars användningsområde kom att utvidgas genom bestämmelserna i lagen (1957:577) om prästval.

Ordinarie församlingsprästerliga tjänster är komministertjänst, kyrkoherdetjänst samt domprosttjänst. Tillsättning av komminister och kyrkoherde sker efter val två gånger av tre. Då utnämner domkapitlet den som erhållit de flesta rösterna. Tredje gången en kyrkoherde eller komministertjänst är ledig utnämner domkapitlet en av de sökande efter yttrande från kyrkorådet i varje församling. Före den 1 januari 1983 gällde en ordning, enligt vilken domkapitlet tillsatte komministertjänsterna och regeringen kyrkoherdetjänsterna var tredje gång de var lediga. Före regeringens utnämning avgav domkapitlet förord.

Tillsättningsproceduren är följande: Vid uppkommande ledighet på tjänst utlyses denna av domkapitlet, om inte extraordinära förhållanden föreligger. Ansökningstiden är tre veckor. Sedan ansökningstiden utgått, uppför domkapitlet tre sökande på förslag. Behörigheten är särskilt reglerad. Vid tillsättning efter val avläggs sedan prov med predikan och altartjänst om sökanden inte förklarar sig avstå därifrån. Två veckor efter den sista provpredikan äger val rum till komministertjänst och domkapitlet utnämner den som erhåller de flesta rösterna. Gäller det kyrkoherdetjänst förrättas s.k. frågodag söndagen efter sista provpredikan. Då kan församlingsmedlem föreslå att annan präst utöver de som har avlagt prov skall kallas till tjänsten. Har ett sådant förslag framförts företas omröstning. Om rösterna mot förslaget inte uppgår till hälften av de avgivna rösterna, och den präst som blivit föreslagen får minst 400 röster eller en femtedel av samtliga i röstlängden upptagna, förs den föreslagna prästen upp på förslaget och kallas att provpredika. Har kallelse inte skett på frågodagen förrättas val två veckor senare, och domkapitlet utnämner den som erhållit de flesta rösterna. Har kallelse skett förrättas valet två veckor efter den kallade provpredikantens prov. Valresultatet är då inte utslagsgivande, utan regeringen utnämner en av av dem som har stått under val.

Proceduren vid tredjegångstillsättning är likartad bortsett från prov- och valförfarandet. Domkapitlet översänder samtliga behöriga sökandes handlingar till kyrkorådet i varje församling i pastoratet, som bereds tillfälle att yttra sig och förorda en av de sökande. Domkapitlet utnämner därefter komminister eller kyrkoherde.

I de fall där endast en behörig sökande har anmält sig till en utlyst tjänst är proceduren något olika vid komministerval och kyrkoherdeval. I det förra fallet ledigförklaras tjänsten på nytt. Om efter två ansökningstillfällen fortfarande endast en sökande föreligger, kan domkapitlet utnämna denne till tjänsten. Om endast en behörig sökande finns till kyrkoherdetjänst anses förslaget likväl fullständigt och domkapitlet utnämner denne, sedan det vid frågodagsförrättning har konstaterats att församlingen inte önskar kalla en annan präst.

Tillsättning av domprosttjänst är en komplicerad procedur. Efter ansökningstidens utgång sätter domkapitlet upp tre av de sökande på förslag. Vid samtliga tillsättningstillfällen äger val rum, men valet är aldrig direkt utslagsgivande. De tre som har uppförts på förslag provpredikar, frågodagsförrättning äger rum och om inte fjärde provpredikant kallas så äger val rum. Innan valet vinner laga kraft kan tjänsten sökas utom förslaget direkt hos regeringen (en ordning som fanns för kyrkoherdetjänster vid tredjegångstillsättning i 1934 års prästvalslag). Sedan valet vunnit laga kraft yttrar sig domkapitlet över dem som stått under val och dem som sökt utanför förslaget, samt förordar en av de sökande. Regeringen utnämner en av dem som stått på förslaget eller en av dem som sökt utanför förslaget.

Bland prästtjänster som inte omfattas av prästvalslagen kan nämnas tjänster som kyrkoadjunkt, förste stiftsadjunkt, stiftsadjunkt och kontraktsadjunkt samt pastoratsadjunkt. Enligt prästanställningsförordningen (1976:1045) tillsätts samtliga dessa tjänster av domkapitlet utan att tjänsten kungjorts ledig till ansökan.

Prästvalsundersökningen (Ds C 1983:9)

Önskemålen om en översyn av 1957 års prästvalslag har varit många. År 1981 uppdrog därför chefen för kommundepartementet åt f.d. landshövdingen Sven af Geijerstam att företa en förberedande undersökning som skulle kunna ligga till grund för en bedömning av prästvalsfrågans vidare behandling. Syftet med undersökningen var *dels* att klarlägga vilka principer av teologisk eller annan natur, som ligger till grund för den nuvarande avvägningen mellan val och tillsättning genom kyrkoledningens beslut, *dels* att kartlägga hur tillsättningssystemet fungerade i praktiken. Resultatet av undersökningen, som blev klar år 1983, redovisades i departementspromemorian (Ds C 1983:9) Tillsättning av ordinarie prästtjänster.

I förstnämnda del sammanfattas principerna i departementspromemorian på s. 45 ff. I sistnämnda del har prästvalsundersökningen samlat in och bearbetat uppgifter om samtliga prästtillsättningar under åren 1974-1980. Härvid kom fram att valdeltagandet i genomsnitt var 5 %, men variationerna var givetvis stora. Ett kyrkoherdeval i Skara stift samlade 14,7 % av de röstberättigade medan motsvarande siffra för Västerås och Stockholms stift var 3,4 respektive 3,9 %. Valdeltagandet var också större i mindre pastorat än i större. Valdeltagandet vid komministerval var generellt sett lägre än vid kyrkoherdeval. Vid bedömningen av valdeltagandets storlek jämfördes denna med siffran för valdeltagande i kyrkofullmäktigevalen. Där var den genomsnittliga siffran 14 %.

Undersökningen visade också hur ofta valreglerna sätts ur spel därför att endast en sökande till en tjänst föreligger. Räknat på samtliga prästtillsättningar förelåg endast en sökande i 2/3 av tillsättningarna. För komministertjänsterna rörde det sig om 3/4. För kyrkoherdetjänsterna var det vanligare med en sökande de gånger tjänsten skulle tillsättas genom val än vid tredjegångstillsättning, 60 % mot 40 %.

Kallelse av extra provpredikant användes endast i 21 fall under åren 1974-1980. Valdeltagandet vid dessa tillfällen var dock mer än dubbelt så stort som vid kyrkoherdeval i allmänhet.

Beträffande proven uttalade flertalet domkapitel en negativ inställning vid den enkät som genomfördes. Man menade att det finns andra möjligheter att ordna informationen till församlingen än att tillämpa den nuvarande ordningen.

I departementspromemorian sammanfattas i ett särskilt avsnitt hur brister av detta slag påtalades redan under 60-talet och med allt större styrka från kyrkomöte och organisationer fram till och med 1982 (s. 123-126, s. 130-135).

Prästvalsundersökningen renodlar avslutningsvis (s. 228 ff) frågeställningen om prästtillsättningarna i framtiden så, att valet står mellan att lägga tyngdpunkten på antingen myndighetsinflytande eller på församlingsinflytande eller att åstadkomma en avvägd balans dem emellan. Som exempel på synpunkter som fördes fram nämns, att Svenska kyrkans personalförbund förordade myndighetstillsättning, dvs. att domkapitlen utnämner präster i samtliga fall. Svenska kyrkans församlings-

och pastoratsförbund förordade å andra sidan ett utökat församlingsinflytande, innebärande att kyrkoråden skulle tillsätta samtliga prästtjänster.

Prästvalsundersökningen framhåller att det förstnämnda alternativet står i klar strid med de grundläggande principerna bakom nuvarande ordning. Det andra alternativet — som för över tillsättningsrätten på församlingens eget organ — synes däremot ligga i linje med dessa principer. Det ifrågasätts emellertid om församlingsinflytandet i alternativet balanseras i erforderlig grad av ett myndighetsinflytande.

9.3.2 Redovisning av vårt förslag

Den nuvarande prästvalslagen av år 1957,som föreskriver direktval två gånger av tre, syftar liksom sin föregångare till att åstadkomma en god balans mellan församlings- och myndighetsinflytande vid tillsättning av prästtjänster i församlingarna. Här finns en anknytning till traditioner med medeltida rötter men också, när det gäller kyrkoherdetillsättning genom menighetsval, till en teologisk grundsyn med stöd i bekännelseskrifterna. Om själva saken och om att de direkta prästvalen utgör ett värdefullt led i den antagna ordningen, rådde vid lagens tillkomst i stort sett enighet mellan statsmakter, kyrkomöte och remissopinionen. Redan under 1960-talet började emellertid en kritik växa fram mot det dominerande valsystemet. Kritiken har därefter vuxit i styrka. Både av 1975 års och senare kyrkomöten och vid 1980/81 års riksdag fördes fram tanken, att det traditionella församlingsinflytandet borde behållas, men utövas inte genom menighetsval utan genom församlingens representativa organ, kyrkorådet. I nuläget har en sådan ordning vunnit anslutning särskilt från företrädare för pastoraten medan prästerna själva i allmänhet vill lägga hela tillsättningen på domkapitlen och låta kyrkoråden endast ha yttranderätt. Bara några få domkapitel önskar numera behålla valproceduren.

Grunden till denna ändrade inställning anges helt allmänt vara att tillsättning av tjänster genom val framstår som otidsenligt. För prästtillsättningarnas del kommer detta till ett tydligt och för många stötande uttryck i systemet med provpredikningar, som anses vara en förutsättning för att valsystemet skall fungera. Men framför allt åberopas mot prästvalen det genomgående låga valdeltagandet, som gör att valen ofta får anses vara ett dåligt uttryck för församlingens vilja. Den förut redovisade kartläggningen genom prästvalsundersökningen har visat att deltagandet i prästval i genomsnitt vida understiger deltagandet i valen till kyrkofullmäktige, vilka i regel utser kyrkorådet. Särskilt dåligt är i allmänhet intresset för prästvalen i de större pastoraten, många gånger med omfattande tätbebyggelse. Vid komministervalen, som oftare avser tillsättning i sådana pastorat, är deltagandet lägre än vid kyrkoherdevalen. Sammanställt med att hela valproceduren i viss mån sätts ur spel genom att det endast finns en sökande i ca 2/3 av alla prästtillsättningar utgör det förhållandet att i genomsnitt endast 1/20 av de röstberättigade deltar i prästvalen ett starkt argument för att ersätta valen med en tillsättning genom kyrkorådet. Härigenom åstadkommer man också en

betydelsefull aktivering av kyrkorådets roll som församlingens ledande organ. Att detta enligt nuvarande ordning i flertalet fall varit helt avkopplat från tillsättningen av församlingsprästerna framstår som en allvarlig brist i systemet.

De här redovisade skälen var avgörande, när vi i lägesrapporten lade fram förslaget om att avskaffa prästvalen och ersätta dem med tillsättning genom kyrkoråd utan föregående prov. Vårt förslag innebar emellertid också, att tredjegångstillsättningarna genom domkapitlen fick vara kvar och därmed den nuvarande avvägningen mellan menighets- och myndighetsinflytande. Motiven härtill var självfallet inte bara historiska, utan bakom förslaget låg överhuvud en bedömning av vad som med hänsyn till kyrkans aktuella läge kunde anses riktigt och lämpligt. Att beröva församlingarna allt avgörande inflytande vid tillsättning av deras ledande befattningsharare genom att föra över samtliga tillsättningar till domkapitlet ansågs inte kunna komma i fråga i en situation när man ville lägga särskild vikt vid de enskilda församlingarnas roll. Vid 1982 års kyrkomöte underströks också vikten av att församlingarna bibehålls vid den rätt som tillkom dem vid tillsättning av prästerliga tjänster i församlingarna. Å andra sidan var vi eniga om att prästerskapets intresse av en rättvis befordran alltjämt krävde, att var tredje tillsättning liksom hittills lades på domkapitlet, vars beslut kunde prövas genom förvaltningsbesvär. Förslaget föranledde inte heller några egentliga erinringar från 1985 års kyrkomöte, som framhöll att förslaget kunde anses tillgodse församlingens berättigade krav att välja präst med utgångspunkt från församlingens och tjänstens särskilda behov.

Mot denna samlade bakgrund vill vi vidhålla vårt förslag att avskaffa prästvalen och göra tillsättning genom kyrkoråd till huvudregel, men behålla ett starkt myndighetsinflytande vid prästtillsättningar. På skäl som redovisas i det följande anser vi dock att i sistnämnda del en viss jämkning kan och bör ske i fråga om tillsättning av komministertjänster. Först behandlas emellertid förslaget om ordningen för tillsättning av chefstjänsten inom församlingen, kyrkoherdetjänsten.

Kyrkoherdetjänster

Vårt förslag innebär i fråga om kyrkoherdetjänsterna att kyrkorådet tillsätter tjänsten första och andra gången den är ledig i ett pastorat, alltså vid de tillfällen där f.n. menighetsval sker om det finns flera präster på förslaget.

I fråga om dessa tjänster är det särskilt angeläget att överförandet av tillsättningarna från valmenigheten till kyrkorådet inte innebär att domkapitlets inflytande minskas. Domkapitlets speciella kunskap både om prästerskapet i stiftet och förhållandena i de olika pastoraten motiverar detta liksom prästerskapets intresse av en rättvis befordran. Den nuvarande ordningen ger även domkapitlet en viss möjlighet att påverka den prästerliga ämbetsförvaltningens inriktning i pastoraten. Vi förslår därför att kyrkoherde skall tillsättas *dels* av kyrkorådet inom ett av domkapitlet upprättat förslag, som beroende på antalet behöriga sökande upptar en, två eller tre präster, *dels* av domkapitlet var tredje gång kyrkoher-

detjänsten blir ledig i pastoratet, i sistnämnda fall efter att ha hört vederbörande kyrkoråd. Detta innebär även att tjänsterna alltid söks hos domkapitlet, som prövar behörigheten innan förslag görs upp eller ansökningarna remitteras till kyrkoråden. Däremot bör inte vid granskningen av den formella behörigheten, som närmare utvecklas i det följande, domkapitlet göra någon slags allmän lämplighetsprövning av de sökande. I stället bör, när kyrkorådet tillsätter och förslaget inte är fullständigt, kyrkorådet kunna begära och få förnyad ledigförklaring, om det anser en sökande olämplig för befattningen. Finns det sedan alltjämt bara högst två sökande och vill kyrkorådet fortfarande inte ha någon som har sökt tjänsten, skall kyrkorådet kunna hänskjuta ärendet till domkapitlet.

Som redan antytts kan med ett avskaffande av valen de nuvarande proven med provpredikning och altartjänst försvinna. Den information som ges i samband med en provpredikan är begränsad. Om församlingsmedlemmarna inte längre själva skall välja präst bortfaller också i allt väsentligt syftet med sådana prov. Detsamma gäller även möjligheten att i samband med s.k. frågodag kalla extra provpredikant, ett institut som utnyttjas i mycket liten utsträckning.

En särskild fråga, som uppkommer vid den tillsättningsordning som vi sålunda förordar är vilket organ som skall utöva kyrkorådets funktioner i ett pastorat med flera församlingar. I ett enförsamlingspastorat finns det inget alternativ. Där blir det enligt vårt förslag kyrkorådet i denna församling, som i två fall av tre utser kyrkoherde och i det tredje fallet yttrar sig till tillsättningsmyndigheten, domkapitlet.

En av de grundläggande principer från vilka vi har utgått i vårt arbete är att församlingarna oavsett ekonomiska samarbetsstrukturer skall ha ett självständigt och grundläggande ansvar för församlingsverksamheten. Det är utifrån denna princip vi också föreslår att varje församling skall ha ett eget kyrkoråd. I likhet med vad som nu gäller skall församlingens kyrkoråd som sin främsta uppgift ha omsorg om församlingslivet och verka för dess utveckling. Detta ansvar åvilar inte pastoratssamfällighetens kyrkoråd. Med hänsyn härtill och till församlingsprästens omedelbara betydelse för församlingslivet anser vi inte att pastoratskyrkorådet bör tillsätta nu aktuella tjänster.

Vi har även övervägt möjligheten att kyrkoherdetjänst tillsätts gemensamt av församlingskyrkoråden i pastoratet. Kyrkoråden i församlingarna kan emellertid vara olika stora i förhållande till antalet församlingsmedlemmar, varför risk finns att församlingarna inte blir likvärdigt representerade. I stället föreslår vi för dessa fall att tillsättningen sker av ett av församlingskyrkoråden i pastoratet gemensamt utsett organ, en tillsättningsnämnd.

Tillsättningsnämnden bör emellertid för att markera anknytningen till församlingskyrkoråden bestå av ledamöter i dessa så att varje kyrkoråd inom sig utser sina representanter i nämnden. I vissa fall kan det vara lämpligt att kyrkorådet i den största församlingen helt ingår inklusive den självskrivna ledamoten.

Antalet ledamöter i tillsättningsnämnden liksom det antal som varje församlingskyrkoråd skall utse bör bestämmas genom överenskommelse mellan församlingskyrkoråden i pastoratet. Denna ordning överens-

stämmer i princip med den som gäller för gemensamt kyrkoråd. Det ligger i sakens natur att varje församlings kyrkoråd därvid får utse så många ledamöter som svarar mot församlingens storlek i förhållande till de andra församlingarna i pastoratet.

Vid tredjegångstillsättningar, när kyrkorådet endast skall yttra sig, finns det i flerförsamlingspastoraten inte behov av en tillsättningsnämnd. Yttrande får i stället inhämtas från kyrkorådet i varje församling i pastoratet.

I samband med att vi har analyserat kyrkorådets rätt att utse kyrkoherde två gånger av tre, har vi också prövat möjligheten att kyrkorådet föranstaltar om en rådgivande omröstning bland församlingens kyrkomedlemmar. Kyrkofullmäktige har i dag möjlighet att som ett led i beredningen av ett ärende inhämta synpunkter från de röstberättigade genom opinionsundersökning. Det kunde ligga nära till hands att kyrkorådet i samband med tillsättning av en kyrkoherdetjänst får möjlighet att inhämta de röstberättigades synpunkter på ett motsvarande sätt. En sådan möjlighet skulle emellertid enligt vår bedömning innebära att prästvalen kommer tillbaka genom att kyrkoråden känner sig tvingade att föranstalta om rådgivande omröstning, samtidigt som de formellt inte är bundna av resultatet. Detta skulle i sin tur kunna leda till onödiga slitningar i församlingen. Vi har därför och för att inte komplicera och förlänga tillsättningsproceduren stannat för att inte föreslå en sådan ordning. Samtidigt vill vi framhålla att ett kyrkoråd kan bereda församlingens kyrkomedlemmar möjlighet att göra sina röster hörda på ett informellt sätt.

Komministertjänster

Av skäl som förut anförts anser vi att den nuvarande ordningen med prästval bör avskaffas också vid tillsättning av komministertjänster och ersättas med tillsättning genom kyrkorådet. Att deltagandet i komministervalen i allmänhet är lägre än i kyrkoherdevalen liksom att i genomsnitt inte mindre än 3/4 av komministertjänsterna enligt den gjorda undersökningen hade endast en sökande, ger för komministertillsättningarna ytterligare styrka åt skälen för en sådan omläggning.

Med nuvarande ordning balanseras församlingsinflytandet *dels* genom att tillsättningen sker inom ett av domkapitlet upprättat förslag, *dels* genom att domkapitlet liksom vid kyrkoherdetillsättningar har tillsättningsrätten var tredje gång en komministertjänst är ledig i ett pastorat. Domkapitlets behörighetsprövning och förslagsrätt bör rimligen vara kvar. För systemet med tredjegångstillsättning av komministertjänster, som infördes 1957, kan däremot inte anföras samma skäl, som åberopades vid detta tillfälle. Ordningen motiverades då främst med behovet att säkerställa möjligheten till en rättvis befordran också till komministertjänsterna. Den då förestående pastoratsregleringen innebar att dessa i större utsträckning än tidigare skulle bli sluttjänster i befordringsgången. Förhållandena kommer emellertid på denna punkt att ändras. Ännu i lägesrapporten var vi inte färdiga med tjänsteorganisationen, tredjegångstillsättningarna behölls också helt i det förslag som

där lades fram. Enligt det förslag till ny tjänsteorganisation som vi nu lägger fram sker däremot den väsentliga ändringen, att komministertjänsterna i framtiden kommer att omfatta såväl de nuvarande kyrkoadjunktstjänsterna, vilka är starttjänster, som de nuvarande komministertjänsterna, vilka är befordringstjänster. Vid detta förhållande har det åberopade skälet för att behålla domkapitlets tillsättningsrätt för denna kategori prästtjänster inte samma tyngd. Härtill kommer, att det svårligen låter sig göra att urskilja just var tredje tillsättning av befordringstjänst, när det är fråga om tjänster av så blandad karaktär. Dessutom kan framhållas att kyrkorådet, i motsats till valmenigheten, är en myndighet som har att tillämpa sakliga befordringsgrunder vid tillsättning av tjänster.

Vi föreslår därför att tredjegångstillsättningarna av komministertjänster slopas och att samtliga komministertjänster tillsätts enligt samma ordning som då en kyrkoherdetjänst är ledig första och andra gången.

Tillsättningen av s.k. särskild komministertjänst vid sjukhus är i dag specialreglerad. Domkapitlet utnämner samtliga tjänsteinnehavare efter hörande av såväl församlingens kyrkoråd som sjukvårdshuvudmannen. Eftersom sjukhuspräster i framtiden blir anställda inom stiftssamfälligheten som stifts- eller kontraktsadjunkt, kommer de att utses på samma sätt som andra stifts- och kontraktsadjunkter. Däremot kommer det att finnas skäl att särbehandla en prästtjänst i framtiden. Det gäller präst vid s.k. samarbetskyrka med samarbetsavtal mellan svenska kyrkan och Evangeliska Fosterlands-Stiftelsen (EFS). I dag innehar en präst vid en sådan samarbetskyrka antingen en kyrkoadjunktur, pastoratsadjunktur eller en kontraktsadjunktur. Samtliga tjänster tillsätts i dag av domkapitlet efter hörande av såväl församlingens kyrkoråd som EFS:s distriktsstyrelse. Denna ordning vill garantera, att en präst i en samarbetskyrka har god kännedom om både svenska kyrkan och EFS samt är villig att tjänstgöra i en samarbetssituation. Enligt vårt förslag kommer präst i samarbetskyrka att vara innehavare av en komministertjänst, försåvitt inte arbetstiden skall delas mellan t.ex. en samarbetskyrka och uppgifter inom stiftssamfälligheten. I det senare fallet blir tjänsten en kontraktsadjunktur. När en prästtjänst i en samarbetskyrka är en komministertjänst bör ordningen för tillsättning liksom i dag garantera att innehavaren av tjänsten är kvalificerad att arbeta både inom svenska kyrkan och EFS.

Domprosttjänster

Den kritik som kan riktas mot det nuvarande systemet med val av kyrkoherde och komminister kan också riktas mot den nuvarande ordningen för tillsättning av domprosttjänster. Därtill kommer att en domprosttjänst i dag kan sökas direkt hos regeringen, vilket kan få till följd att en domprosttjänst tillsätts med någon som inte har varit uppförd på förslag. Av samma skäl som förut har redovisats föreslår vi att även domprostvalen avskaffas, liksom också ordningen med provpredikning, frågodagsförrättning och kallelse av extra provpredikant. Genom att avskaffa denna ordning finns det inte längre skäl att behålla möjligheten att söka en sådan tjänst direkt hos regeringen.

Vi föreslår att det nuvarande komplicerade förfarandet för tillsättning av domprosttjänster förenklas och ersätts med en ordning som nära ansluter till vad som i övrigt föreslås gälla vid myndighetstillsättning. Sålunda föreslår vi att ansökan om ledig tjänst som domprost görs hos domkapitlet. Domkapitlet prövar behörigheten och infordrar yttranden över behöriga sökande från kyrkoråden i varje församling i pastoratet. Härefter överlämnar domkapitlet med eget yttrande ansökningshandlingarna från behöriga sökande till regeringen, som tillsätter tjänsten.

Tjänster som stifts- och kontraktsadjunkt

De prästtjänster som enligt vårt förslag skall kunna finnas hos stiftssamfälligheten är tjänster som stifts- och kontraktsadjunkt. Dessa tjänster har på församlingsnivån i regel sin närmaste motsvarighet i komministertjänsterna, som vi förut föreslagit skall tillsättas av kyrkorådet. Detta motsvaras på stiftsnivån av stiftsstyrelsen. Vi föreslår därför att dessa tjänster alltid skall tillsättas av stiftsstyrelsen. Aspiranttjänster, som pastorsadjunkt, vilka alltid avser provtjänstgöring, bör däremot tillsättas av domkapitlet utan ansökan. Övriga tjänster söks hos domkapitlet som behörighetsprövar. Samtliga behöriga sökandes handlingar överlämnas till stiftsstyrelsen, som tillsätter en av de sökande. I detta fall skall sålunda domkapitlet inte uppföra högst tre behöriga sökande på förslag, — en sådan formell procedur ter sig med hänsyn till den nära kontakt som råder mellan domkapitel och stiftsstyrelse föga meningsfylld. Åt stiftsstyrelsen överlämnas i stället att göra en egen bedömning av de sökande. Däremot bör domkapitlet, i likhet med vad som har föreslagits i fråga om tillsättning av domprosttjänster, yttra sig över behöriga sökande till tjänsten. I den mån stifts- och kontraktsadjunktstjänster är inrättade för särskilda uppgifter inom t.ex. den andliga vården vid sjukhus m.m. bör det åligga stiftsstyrelsen att inhämta synpunkter från berörda samhälleliga organ innan sådana tjänster inom stiftssamfälligheten tillsätts.

Allmän behörighet

Den allmänna behörigheten regleras i dag i 6 § prästvalslagen, som lyder: "Till prästerlig tjänst må ifrågakomma endast den som äger utöva prästämbetet och som prövas hava den förmåga och de egenskaper, vilka erfordras för tjänstens nöjaktiga bestridande."

Det förra generella behörighetskravet bör självfallet bestå. Annorlunda förhåller det sig med det andra kravet. Detta hänför sig inte bara till prästtjänst i allmänhet, utan avser även den särskilda tjänsten. I fråga om detta föreslår vi att det som i dag svarar mot "förmåga och egenskaper för tjänstens nöjaktiga bestridande" inte längre skall vara ett formellt behörighetskrav för prästtjänst. Stadgandet fanns i prästtillsättningsförfattningarna redan på 1800-talet. Tolkningen har i allmänhet inneburit att det är fråga om en tjänstbarhetsprövning, som velat säkerställa att en sökande uppfyller "fysiska och psykiska minimikrav i allmän lämplighet och tjänsteduglighet" (SOU 1956:30 s. 139). I diskussionen som finns

kring denna behörighetsregel framförs å ena sidan att kravet på allmän lämplighet skall skärpas, så att det klart framgår, att det inte bara är fråga om allmänna minimifordringar utan direkt referens till den tjänst som skall tillsättas, utan även ett krav på lämplighet för den aktuella tjänsten. Å andra sidan hävdas, att prövningen bör utgå eftersom den upphäver skillnaden mellan formell behörighet och lämplighet för tjänsten. Vi ansluter oss, som förut antytts, till detta senare synsätt. Det innebär, att prövningen av lämplighet för tjänsten och hänsynstagandet till tjänstens särskilda behov (jfr. 12 § prästvalslagen) skall finnas med i den bedömning som tillsättningsmyndigheten skall göra. Därmed markeras skillnaden mellan en formell behörighetsprövning och en allmän lämplighetsprövning. Vårt förslag innebär inte att man skall sänka kraven när det gäller de sökandes förmåga att fullgöra de uppgifter som är förenade med den aktuella tjänsten. I den mån särskilda krav bör ställas på innehavaren av en viss prästtjänst bör detta emellertid komma till uttryck i form av speciella behörighetsregler för den eller de aktuella tjänsterna. I det följande återkommer vi till frågan om speciell behörighet.

Förnyat ledigförklarande

Kyrkorådets bedömning av de sökandes lämplighet för en viss tjänst förutsätter en viss valmöjlighet. Vi föreslår därför, att kyrkorådet skall ha rätt att hos domkapitlet begära förnyat ledigförklarande när ett förslag från domkapitlet inte är fullständigt, dvs. när det omfattar färre än tre sökande. Vidare föreslår vi att kyrkorådet eller tillsättningnämnden, i de fall ett förslag även efter ett förnyat ledigförklarande inte omfattar fler än två sökande, skall ha rätt att avstå från att utse innehavare av tjänsten, om det finner skäl tala för detta. I så fall får kyrkorådet eller tillsättningsnämnden hänskjuta ärendet till domkapitlet, som antingen kan tillsätta tjänsten med präst på förslaget eller besluta att man skall vänta med tillsättningen. I fall som dessa kommer sålunda domkapitlet att få sista ordet vad gäller lämplighet för en bestämd tjänst. Domkapitlet kan alltså här göra en bedömning som svarar mot den som skall göras i dag vid behörighetsprövningen i fråga om "tjänstens nöjaktiga bestridande".

Genom vårt förslag i denna del får kyrkorådet möjlighet att i tveksamma fall utse en inte helt lämplig präst istället för att tjänsten blir utan innehavare. Om kyrkorådet däremot alltjämt inte vill tillsätta tjänsten med präst på förslaget ges kyrkorådet möjlighet att överlåta åt domkapitlet att bedöma om en präst på grund av olämplighet för viss tjänst överhuvud skall utses till innehavare av tjänsten. Förslaget i denna del innebär i praktiken inget nytt, utan är i linje med den år 1982 för kyrkoherdetjänstens del införda regeln i 36 § prästvalslagen, enligt vilken domkapitlet *får* utnämna behörig sökande till en tjänst, sedan kyrkorådet vid tredjegångstillsättning yttrat sig över dem som domkapitlet förklarat behöriga. Redan i dagens läge kan sålunda domkapitlet underlåta att utnämna. Före 1983 gällde denna möjlighet endast vid tillsättning av komministrar och i valfallen bara då det fanns endast en sökan-

de. Skälet för denna ordning är att det allmännas intresse av att erhålla en lämplig innehavare av en tjänst bör gå före en enskild sökandes anspråk på att erhålla tjänsten.

Speciell behörighet

I prästvalsförordningen finns speciella behörighetsregler som innefattar vissa spärrar för att en innehavare av en tjänst skall få söka ny likvärdig tjänst innan en viss tid förflutit. För kyrkoherdar är denna gräns fem år och för komministrar tre år. Dessa regler motiveras med att det ligger i en församlings intresse, att prästtjänster inte byter innehavare alltför ofta. Man menar att en präst skall hinna verka i en församling några år innan han eller hon lämnar den. Spärreglerna sätts dock ur spel om en präst söker en tjänst med en högre lönegrad. Dessutom beviljas dispenser i fall då en präst har starka personliga skäl för att flytta eller då andra förhållanden kan motivera detta.

Dessa spärregler kan inte längre anses fylla någon praktisk funktion. Omtanken om församlingen kan knappast vara beroende av om en präst söker en tjänst med högre lön eller samma lön. Eftersom dispenser beviljas generöst och det i vissa fall kan vara en församlings intresse att en präst inte känner sig tvungen att stanna i en församling där han eller hon inte trivs, föreslår vi att spärreglerna avskaffas. Man måste dessutom räkna med att få människor ser en flyttning i sig som något attraktivt, varför rörligheten knappast blir större om dessa spärregler inte längre finns kvar.

Den särskilda befogenheten för regeringen att utfärda sådana spärregler bör därför slopas. Däremot bör regeringen behålla den nuvarande allmänna möjligheten att ställa särskilda villkor för behörighet till vissa prästtjänster (7 § prästvalslagen). Den har hittills utnyttjats för att föreskriva viss minimiålder för innehavare av domprost- och kyrkoherdetjänst och viss tids tjänstgöring i svenska kyrkan för dessa tjänster och för komministertjänster, men kan givetvis utnyttjas för andra ändamål. Sådana andra ändamål kan vara att föreskriva vissa kunskaper eller viss utbildning som ett behörighetskrav för särskilda tjänster. Sådana av regeringen meddelade bestämmelser finns i dag beträffande t.ex. prästtjänster inom Norrbottens finsktalande församlingar. När man, som vi föreslår, slopar det allmänna behörighetskravet i fråga om "förmåga och egenskaper för tjänstens nöjaktiga bestridande", kan det t.ex. finnas skäl att ställa upp särskilda behörighetskrav för den ledande prästtjänsten i pastoratet dvs. kyrkoherdetjänsten. Ett sådant kan avse arbetsledardelen av tjänsten. Kyrkoherden är alltid arbetsledare för det rent församlingsvårdande arbetet i pastoratet liksom också för den personal som arbetar i och i anslutning till församlingsvård och gudstjänst. Kyrkoherden kan också vara arbetsledare för andra uppgifter. Arbetsledarskapet ställer särskilda krav på utövaren och förutsätter både kunskaper och förmåga. Enligt vår mening bör det därför vara möjligt att som ett särskilt villkor för kyrkoherdetjänst föreskriva att sådan tjänst endast får tillsättas med den som har erfarenhet eller andra dokumenterade kunskaper i arbetsledning. Många stift har redan idag utbildning i arbetsledning för kyr-

koherdar. Det måste vara ett naturligt mål att samtliga stift får en fungerande arbetsledarutbildning. Närmare regler om sådana särskilda behörighetsvillkor bör kunna meddelas av regeringen.

Till behörighetsreglerna hör också det s.k. stiftsbandet. Bestämmelserna härom innebär, att en präst inte kan söka tjänst i ett annat stift innan tre år har förflutit från prästvigningen. Domkapitlet kan dock bevilja dispens också från detta stiftsband.

Frågan om stiftsbandet hör samman med rekrytering och anställning av nya präster. Enligt den ordning som vi har föreslagit i det föregående (avsnitt 9.2 Prästtjänsternas fördelning) kommer antagning och prästvigning att medföra rätt till 12 månaders provtjänstgöring som pastorsadjunkt. Efter sex månader på en sådan tjänst bör innehavaren ha rätt att söka kontraktsadjunktstjänst eller komministertjänst. Under vissa omständigheter bör provtjänstgöringen kunna förlängas till 18 månader, varför en nyprästvigd får ytterligare sex månader på sig att söka annan tjänst inom svenska kyrkan. Eftersom det i vissa stift kan komma att finnas få lediga prästtjänster medan det i andra stift kan komma att vara prästbrist, måste hela svenska kyrkan stå öppen för dessa präster. En naturlig följd av förslaget i denna del blir att domkapitlets skyldighet att tillhandahålla tjänst för präst som vigts för stiftet (kyrkolagen 19:6) inte kan finnas kvar.

Vissa behörighetsregler hänför sig till det förhållandet att en sökande står på annat förslag, anfört besvär över förslag eller har sökt tjänst som skall tillsättas utan val. I samtliga dessa fall blir en sökande obehörig. Bestämmelserna syftar till att förhindra att en präst utnämns till två tjänster samtidigt. Vi föreslår att den första behörighetsregeln modifieras såtillvida, att obehörigheten för den som står på förslag till annan prästtjänst bara hänför sig till tidpunkten för upprättande av förslag och inte som i dag till ansökningstidens utgång.

Befordringsgrunder

Befordringsgrunder bör liksom nu vara förtjänst och skicklighet. Med förtjänst avses tjänsteåldern. Med skicklighet avses lämplighet för den aktuella tjänsten med hänsyn till teoretisk och praktisk utbildning, personliga egenskaper samt kunskaper och erfarenheter som har förvärvats i andra anställningar. De skicklighetsfaktorer som skall beaktas och hur tungt dessa skall väga måste bestämmas med utgångspunkt från de krav som är förknippade med tjänsten. Sådana krav kan variera beroende på församlingens struktur, storlek, befolkningsförhållanden och andliga tradition. Här blir alltså tjänstens särskilda behov beaktade. Att så skall ske kommer i nuvarande prästvalslag till särskilt uttryck i den paragraf (12 §) som ger föreskrifter om befordringsgrunder vid prästtillsättning. Den ger i övrigt en viss ytterligare exemplifiering av vad som nyss har sagts.

Av grundläggande betydelse för meritvärderingen är att man har fastställt de krav som med hänsyn till tjänstens behov bör ställas på dess innehavare. Innan tjänsten ledigförklaras bör därför en s.k. arbetsanalys och sökprofil göras. En arbetsanalys innebär att arbetsuppgifternas art

och omfattning anges. I sökprofilen bestäms de krav som ställs på befattningshavaren. Om ett tillsättningsärende förbereds på ett sådant sätt underlättas tillsättningsmyndighetens bedömning av sökandena till tjänsten. Vidare kan det fungera som en vägledning för de präster som söker den aktuella tjänsten.

I likhet med vad som numera gäller i fråga om statliga tjänster bör tillsättning ske på grundval främst av skickligheten för arbetsuppgifterna i tjänsten, om det inte finns skäl för något annat. Meritvärdet av förtjänst (antalet tjänsteår) får därmed en generellt sett minskad betydelse, utom i de fall där skicklighetsbedömningen inte kan ge tillräckligt utslag vid urvalet. I övrigt bör som vi har uttalat i lägesrapporten någon ändring av befordringsgrunderna vid prästtillsättningen inte ske i detta sammanhang.

Förflyttning

Den nuvarande prästvalslagen innehåller regler om att en prästerlig tjänst kan tillsättas genom förflyttning. De kan tillämpas vid domprost- eller tredjegångstillsättning efter förordnande av regeringen, att tjänsten inte skall ledigförklaras. Sådant förordnande kan enligt prästvalslagen bara meddelas, om det påkallas av att annan prästerlig tjänst dras in eller det eljest finns synnerliga skäl till att innehavare av en sådan tjänst förflyttas. Sistnämnda regel finns också i prästanställningsförordningen i fråga om präst, som är anställd med fullmakt. För andra präster gäller allmänna regler. Enligt våra direktiv har vi att utgå från att denna anställningform kommer att slopas (se SOU 1983:55 s. 7). Om de ordinarie fullmaktstjänsterna slopas, vilket sålunda får förutsättas, kommer allmänna regler om förhandlingar och uppsägning vid organisationsförändringar att tillämpas. På sikt bör därför de nuvarande bestämmelserna om förflyttning kunna utgå. Vi föreslår att så sker. Innan den nya organisationen är helt genomförd och vanliga uppsägningsregler m.m. kan tillämpas, kommer det emellertid att finnas ett stort antal innehavare av ordinarie prästtjänster med fullmakt, som inte utan stöd av lag kan sägas upp vid t.ex. en organisationsändring eller förflyttas utan egen ansökan. Möjlighet härtill måste emellertid finnas under en övergångstid, i varje fall i samband med tredjegångstillsättning av kyrkoherdetjänst. Bestämmelser härom bör därför tas in bland övergångsbestämmelserna till den nya lag som vi föreslår.

Besvär

Domkapitlets beslut i frågor som rör tillsättning av prästtjänster bör liksom nu kunna överklagas genom besvär till regeringen. Över beslut som fattas av kyrkoråd, tillsättningsnämnd eller stiftsstyrelse bör i likhet med vad som gäller för beslut av kyrkokommunala organ i allmänhet talan kunna föras endast på de grunder som stadgas för kommunalbesvär. Detta innebär för besvär över prästtillsättning i sak ingen begränsning i förhållande till nuvarande ordning, då menighetens prästval självfallet endast kan angripas på formella grunder såsom felaktighet i val-

förrättningen o.dyl. Också ifråga om besvärsrätten bör i sak nuvarande ordning bibehållas, nämligen att sådan rätt endast tillkommer röstberättigad och präst, som förts upp på förslag till tjänsten. Detta innebär visserligen i förstnämnda del en begränsning och i sistnämnda en utvidgning i förhållande till vad som gäller för rätten att anföra kommunalbesvär, men detta motiveras av tillsättningsbeslutens speciella karaktär. Det skulle sålunda vara stötande om den, som inte är medlem av svenska kyrkan, skulle få anföra besvär över tillsättning av prästtjänst, även om detta bara kan ske på formella grunder.

I övrigt bör för besvär mot beslut enligt lagen tillämpas allmänna regler för förvaltningsbesvär respektive kommunalbesvär med några undantag som avser rätten att anföra besvär över beslut om inrättande och indragning av prästtjänst.

9.4 Prästtjänster i icke-territoriella pastorat

Vårt förslag i avsnitten 9.2 och 9.3 beträffande inrättande och tillsättning av prästtjänster i pastorat tar sikte på prästtjänster i de territoriella pastoraten. För prästtjänster i de icke-territoriella pastoraten bör enligt vår mening en delvis annan ordning gälla.

De icke-territoriella församlingarna i riket bildar var för sig icke-territoriella pastorat. Dessa församlingar har delvis andra och mera övergripande uppgifter än de territoriella församlingarna. Bl.a. på grund härav föreslås de inte ingå i de obligatoriska stiftssamfälligheterna. De kommer härigenom inte att delta i valen av stiftsfullmäktige, som i sin tur utser stiftsstyrelsen. Det är därför inte lämpligt att stiftsstyrelsen får besluta om att inrätta och dra in tjänster i dessa pastorat. I stället bör enligt vår mening uppgiften att fatta sådana beslut ankomma på svenska kyrkans centralstyrelse. Regeringen bör kunna meddela bestämmelser härom i förordning.

Beträffande tillsättning av prästtjänster i icke-territoriella pastorat gäller i dag bl.a. bestämmelserna i lagen (1957:577) om prästval, i den mån regeringen bestämmer det. Vi föreslår att regeringen även i fortsättningen bör kunna bestämma om i vilken ordning prästtjänster i icke-territoriella pastorat skall tillsättas. Därvid bör enligt vår mening gälla att prästtjänster i de icke-territoriella pastoraten alltid tillsätts av församlingens kyrkoråd. Detta ger kyrkorådet och församlingen möjligheter att påverka tillsättningen så att församlingens särskilda behov blir tillgodosedda.

10 Kyrkofonden och den ekonomiska utjämningen mellan kyrkokommunerna

10.1 Bakgrund

10.1.1 Kyrkofondens nuvarande utgifter och inkomster

Som bakgrund till en redogörelse för kyrkofondens utgifter och inkomster presenteras först ett sammandrag av den budget som lagts till grund för beräkning av den allmänna kyrkoavgiften kalenderåret 1986.

Budget för kyrkofonden för år 1986

	Utgifter	*Milj. kr*
Rikskyrkliga ändamål	Kyrkomötet och centralstyrelsen	9
	Övr. rikskyrkliga ändamål	49
Stiftskostnader	Stiftskostnader: prästlöner, reseers., fastighetsförvaltning m.m.	111
	Bidrag till staten för förvaltningskostnader	23
Pensioner och arbetsgivaravgifter	Pensioner, arbetsgiv.avg. och grupplivförsäkring	95
Övrigt	Övriga driftutgifter	3
Särsk. utjämn.bidrag	Lönebidrag	69
	Kyrkofondstillskott	54
Extra utjämn.bidrag	"Individuella" bidrag	5
	Kompensation för inkomstbortfall från jur. personer	43
Inskränkn. Allm. utjämnbidrag	Inskränkning av bidrag	./. 37
	Allm. utjämningsbidrag	359
Övrigt	Övriga utgifter	2
	Summa	785

	Inkomster	
Drift-inkomster	Räntor och utdelningar	26
	Kyrkofondsfastigheter	2
Statsbidrag (Anslag på statsbudgeten)	Statsbidrag för prästerskapets indragna tionde	5
	Statsbidrag för inkomstbortfall jur. pers.	73
	Statbidrag för bidrag t. kyrkomötet	2
Särskild kyrkoavgift	Särskild kyrkoavgift	68
Allmän kyrkoavgift	Allmän kyrkoavgift	575
Övrigt	Övriga inkomster	0
	Summa	751
	Underskott	–34

Sedan den 1 januari 1983 sker den ekonomiska utjämningen mellan de kyrkliga kommunerna genom kyrkofonden. Ett nytt system har ersatt både det tidigare statliga skatteutjämningssystemet för de kyrkliga kommunerna och kyrkofondens gamla utjämningssystem av vissa lönekostnader. Det nya systemet bygger liksom den borgerligt kommunala skatteutjämningen på en skattekraftsgaranti. Av de kostnadsfaktorer som ingår i grundgarantin för de borgerliga kommunerna har emellertid endast de geografiskt betingade bedömts vara tillämpliga på den kyrkliga sidan. Dessa kostnadsfaktorer bygger på kalkyler rörande vissa kostnader som beror på kommunernas geografiska läge. Vid en framtida översyn av det kyrkliga utjämningssystemet har förutsatts att man skulle kunna dra erfarenheter av vad som kommer fram vid en väntad revision av systemet för borgerliga kommuner.

Med utgångspunkt från de geografiska kalkylerna har de kyrkliga kommunerna indelats i olika skattekraftsklasser. Varje skattekraftsklass har garanterats en viss procent av medelskattekraften. År 1986 utgör denna 460,57 skr per invånare.

Skattekraftsklasserna fördelar sig mellan 98 och 119 % av medelskattekraften. Det bidrag som betalas ut på grund av skattekraftsgarantin kallas allmänt utjämningsbidrag. Detta skall utgå till alla kyrkliga kommuner, dvs. församlingar och kyrkliga samfälligheter, som inte uppnår den garanterade skattekraften.

Att endast beakta sådana kostnader som hänger samman med det geografiska läget ger emellertid en otillräcklig utjämningseffekt. I det borgerligt kommunala skatteutjämningssystemet tar man även hänsyn till kostnader för åldersstruktur, befolkningsminskning och bebyggelsestruktur. Beräkningarna över kostnader för åldersstruktur m.m. är inte tillämpliga på det kyrkokommunala området.

Vid utformningen av det ekonomiska utjämningssystemet mellan kyrkliga kommuner har man därför strävat efter att finna kostnadsfaktorer av annat slag som kan beaktas vid utjämningen. Finansstatistiken på det kyrkokommunala området är emellertid föga utbyggd. Av detta skäl fanns då systemet konstruerades inte underlag för någon närmare

analys av kyrkokommunernas kostnader. Den utjämning som sker utöver skattekraftsgarantin har därför som ett provisorium kommit att grundas på översiktliga beräkningar utan krav på några mer förfinade överväganden.

Det särskilda utjämningsbidrag som utgår innehåller två komponenter. Den ena utgörs av ett lönebidrag som är kopplat till antalet i resp. pastorat inrättade tjänster för församlingspräster. Det är beräknat så att för varje tjänst lämnas f.n. 25 000 kr. per år. Den andra komponenten bygger på de tillskott ur kyrkofonden som utgick före införandet av det nya systemet. Omkring 600 pastorat erhöll sådant tillskott ur fonden. Dessa tillskott hade i alldeles övervägande antal fall en klart kostnadsutjämnande effekt. Under en övergångsperiod utgår därför årligen en fjärdedel av de tillskott som betalats ut under åren 1978—81. Det särskilda utjämningsbidraget utgår endast till pastoraten.

Det allmänna och särskilda utjämningsbidraget uppgår enligt budgeten för år 1986 till totalt 482 milj. kr. (359 + 69 + 54). Härifrån avgår inskränkning av bidrag enligt spärregler med 37 milj. kr.

Extra utjämningsbidrag har för år 1986 budgeterats med sammanlagt 48 milj. kr., varav 5 milj. kr. för prövning efter ansökan och 43 milj. kr. som kompensation för inkomstbortfall p.g.a. indragen beskattning av juridiska personer.

Bland de större utgifterna för kyrkofonden utöver utjämningsbidragen kan nämnas vissa lönekostnader m.m. vilka tillsammans i 1986 års budget uppgår till ca 111 milj. kr. Kostnaderna fördelar sig enligt följande. Löner, bostäder, kostnader för resor m.m. till biskopar beräknas till ca 8,5 milj. kr. Vidare beräknas löner m.m. åt stifts-, kontrakts- och pastoratsadjunkter till ca 77 milj. kr. Kostnader för avlöningsförmåner till vissa prästvikarier beräknas till ca 6 milj. kr., åt icke prästvigda tjänstebiträden till ca 8 milj. kr och ersättningar till praktikanter och provpredikanter till ca 4 milj. kr.. Tilläggen till kontraktsprostar beräknas till ca 1,5 milj. kr. Bidragen till andlig vård vid sjukhus uppgår till ca 1 milj. kr. Kostnaderna för löner till personalkonsulenter vid domkapitlen och biträdeshjälp åt biskopar uppskattas till ca 2 milj. kr. samt övriga driftskostnader till ca 3 milj. kr.

Vidare budgeteras kostnader för pensioner, arbetsgivaravgifter och grupplivförsäkring till ca 95 milj. kr., varav pensioner till präster och efterlevande kan beräknas till ca 65 milj. kr. Härutöver kommer kostnader för rikskyrkliga ändamål såsom kyrkomötet och svenska kyrkans centralstyrelse med 9 milj. kr. och bidrag till vissa rikskyrkliga organ m.m. med 49 milj. kr.

Kyrkofonden betalar också 23 milj. kr. till staten för vissa förvaltningskostnader hos domkapitel och stiftsnämnder. (I riksstaten anvisas 36 milj. kr. för nyssnämnda förvaltningskostnader. Genom kyrkofondsbidraget blir nettobelastningen på statsbudgeten 13 milj. kr.)

Den största inkomstposten för kyrkofonden är den allmänna kyrkoavgiften vilken årligen fastställs av regeringen med en av kyrkofondens styrelse upprättad budget som underlag. Allmänna kyrkoavgiften är f.n. 16 öre. Den betalas av pastoraten och utgår i förhållande till det antal skattekronor, på vilket församlingsskatt beräknas. Skatteunderlaget

minskas dock med 70 % av den del som hänförs till personer som inte är medlemmar i svenska kyrkan. Den allmänna kyrkoavgiften har i budgeten för år 1986 tagits upp till 575 milj. kr.

En annan inkomstpost är den särskilda kyrkoavgiften. Denna betalas av pastorat som har lönetillgångar, dvs. löneboställen och prästlönefonder samt andelar i prästlönejordsfond och prästlönefondsfastigheter. Avgiften utgår i förhållande till vad som kan anses vara en skälig avkastning av tillgångarna. Regeringen fastställer på vilka grunder avgiften skall beräknas. F.n. utgår en avgift för lönetillgångar som är fast egendom med två procent av 1980 års taxeringsvärde (för fastighet med skogsbruksvärde dock sex procent av detta värde), för bankmedel och andra fordringar sju procent av nominella värdet, för obligationer, förlagsbevis och konvertibla skuldebrev åtta procent av anskaffningsvärdet och för aktier och andelar i aktiefonder fyra procent av anskaffningsvärdet. Avgiften tas tills vidare ut på de lönetillgångar som pastoraten hade den 31 december 1981. Den särskilda kyrkoavgiften uppgår år 1986 till 68 milj. kr.

Under år 1986 tillförs kyrkofonden bidrag från staten med 73 milj. kr. som kompensation för den indragna kommunala beskattningen av juridiska personer. Andra statsbidrag är ersättningen för indraget tionde ca 5 milj. kr. och bidrag till kostnader för kyrkomötet ca 2 milj. kr.

Ränteintäkter och utdelningar beräknas för år 1986 till 26 milj. kr. och avkastning från kyrkofondsfastigheter har i budgeten tagits upp med 2 milj. kr.

Det kan i sammanhanget sägas att det är kyrkofondens styrelse som i mån av tillgång på medel kan bevilja extra utjämningsbidrag om det allmänna och särskilda utjämningsbidraget inte ger tillfredsställande utjämningseffekt. Vidare kan styrelsen besluta att inskränka bidrag om dessa skulle medföra att utdebiteringen kan sänkas under en av regeringen fastställd nivå. Denna får dock inte sättas högre än 20 öre över rikets medelutdebitering av församlingsskatt.

10.1.2 Vårt förslag i rapporten Församlingar i samverkan

I rapporten Församlingar i samverkan föreslog vi att konstruktionen med en allmän kyrkoavgift och ett allmänt utjämningsbidrag skulle bestå. En viss justering av nuvarande indelning i skattekraftsklasser borde dock ske.

Vidare borde — såsom redan förutsattes vid systemets införande — beräkningsgrunden för den särskilda kyrkoavgiften ses över genom en ny inventering av den kyrkliga egendomen och en anpassning ske av taxeringsvärden och procentsatser. Förslag i detta avseende skulle redovisas i vårt huvudbetänkande.

Nuvarande särskilda utjämningsbidrag föreslogs ersatta med ett bidrag som fördelades av stiftsorganen.

Det extra utjämningsbidraget föreslogs bestå i stort sett oförändrat.

Som en ny komponent av utjämnande betydelse pekade vi på att försäkringskostnaderna för den kyrkokommunala egendomen skulle kunna övertas av kyrkofonden. Slutligen menade vi att kyrkofonden

borde kunna ge bidrag till mera kostnadskrävande underhåll av kyrkobyggnader m.m. samt att fonden under vissa förhållanden borde kunna ta ansvar för de kyrkobyggnader som i framtiden eventuellt kan komma att visa sig övertaliga.

1985 års kyrkomöte förklarade sig inte ha något att erinra mot våra förslag. I samband med att synpunkter under hand lämnats på rapporten har kammarkollegiet pekat på att förslagen kan komma att öka kyrkofondsstyrelsens arbetsbörda. Riksantikvarieämbetet har ställt sig positivt till tanken på att bidrag ges till visst underhåll och restaurering av kyrkobyggnader, men menat att ett sådant system borde närmare utformas först efter överläggningmed ämbetet. Stiftsjägmästareföreningen är kritisk till nuvarande konstruktion av den särskilda kyrkoavgiften och önskar ett system som baseras på lönetillgångarnas verkliga avkastning. Vidare borde enligt föreningen lönetillgångarnas avkastning stanna inom resp. stift och få disponeras av stiftsstyrelsen.

10.2 Redovisning av vårt förslag

10.2.1 Allmänna överväganden

Nuvarande utjämningssystem är av stor betydelse som stöd för kyrkokommuner med svag skattekraft. De kyrkokommuner som själva har hög skattekraft betalar å andra sidan stora belopp i allmän kyrkoavgift. Flertalet av sistnämnda kommuner har också genom avskaffandet av skatten från juridiska personer fått vidkännas avsevärda inkomstbortfall. Dessa kommuner har med hänvisning till detta framhållit att den allmänna kyrkoavgiften inte får bli väsentligt högre. Samtidigt har de skattesvaga kommunerna uttryckt starka önskemål om en förbättrad utjämning.

I samband med införandet av det nya utjämningssystemet uttalades att det särskilda utjämningsbidragets utformning liksom beräkningsgrunderna för detta var ett provisorium som endast var tänkt att fungera fram till år 1985. Från vissa kyrkokommuner och stiftsnämnder har vidare gjorts kritiska uttalanden om att den särskilda kyrkoavgiften är alltför statiskt beräknad. Därvid har rests önskemål om att denna i stället borde beräknas årligen. Vid införandet av utjämningssystemet år 1983 förutsattes att efter ca tre år borde ske dels en ny inventering av den kyrkliga egendomen, dels en anpassning av taxeringsvärden och procentsatser.

I sammanhanget måste också beaktas att enligt de generella direktiv som gäller för alla kommittéer måste förslag som läggs fram kunna genomföras inom ramen för totalt sett oförändrade samhällsresurser inom området.

Av det nu sagda framgår sålunda att skäl finns att bl.a. se över konstruktionen av det nuvarande särskilda utjämningsbidraget och revidera beräkningen av den särskilda kyrkoavgiften. Vidare bör vägar sökas för att inom ramen för i stort sett oförändrade kostnader åstadkomma en förbättrad utjämning.

10.2.2 Det allmänna utjämningsbidraget

I rapporten Församlingar i samverkan slog vi fast att utjämningssystemets grundpelare den allmänna kyrkoavgiften och det allmänna utjämningsbidraget bör bestå. Som framgår av det tidigare sagda har inte framkommit någon erinran häremot vare sig från kyrkomötet eller i de remissvar som begärts underhand.

Det allmänna utjämningsbidraget baseras på att de kyrkliga kommunerna garanteras en viss skattekraft i procent av medelskattekraften i riket. Systemet överensstämmer i princip med vad som gäller för borgerliga kommuner. En översyn av det borgerligt kommunala utjämningssystemet har utförts av skatteutjämningskommittén och redovisas i betänkandet (SOU 1985:61) Skatteutjämningssystemet. Betänkandet remissbehandlas f.n.

Vid införandet av det kyrkliga utjämningssystemet förutsattes att man skulle anpassa detta till en framtida revision av det borgerligt kommunala systemet. En anpassning till ett reviderat borgerligt system enligt skatteutjämningskommitténs betänkande skulle för kyrkokommunerna innebära att skattekraftsgarantin sänks med en klass (3 procentenheter) i Stockholms län och höjs med en klass (3 procentenheter) i Värmlands och Jämtlands län. Vi föreslår en sådan anpassning.

I det förslag som vi lägger fram får församlingarna inom samma län i princip samma garanti. Vissa undantag kan dock anses befogade. Sålunda placeras Ölandsförsamlingarna en klass (3 procentenheter) högre än övriga församlingar i Kalmar län. Vidare görs en differentiering på två klasser i Västerbottens län och på tre klasser i Norrbottens län.

Våra klassindelningar i Västerbottens och Norrbottens län följer i stora drag skatteutjämningskommitténs förslag för de borgerliga kommunerna. Församlingarna i samtliga kommuner med 140 % garanti och däröver placeras högre än församlingarna i övriga kommuner i resp. län.

För att inom ramen för i stort sett oförändrade kostnader kunna genomföra nya utjämningsinsatser föreslås vidare att garantinivån generellt sänks med 1 procentenhet så att intervallet i stället för 98—119 % blir 97—118 %. Effekten av en sådan sänkning blir inte särskilt allvarlig sett ur hela utjämningssystemets perspektiv. För en kyrklig kommun med en skattesats omkring medelutdebiteringen motsvarar denna procentenhet cirka 1 öre/skr. De små kommuner där utjämningssystemet är den faktor som ekonomiskt är av mycket stor betydelse kommer dessutom att kompenseras genom andra i det följande beskrivna utjämningsinsatser.

Den föreslagna omläggningen innebär vid en jämförelse med nuvarande bidragsregler och i 1986 års kostnadsläge minskade kostnader för kyrkofonden med ca 15 milj. kr. En ny kostnad för kyrkofonden blir allmänt utjämningsbidrag till stiftssamfälligheter. Denna kostnad beräknas till ca 5 milj. kr., under förutsättning att stiftssamfälligheternas genomsnittliga skatteuttag begränsas till 2 öre/skr, dvs. inte blir högre än dagens stiftstingsavgift. I vår kalkyl för år 1989 kan därför utgiften för allmänt utjämningsbidrag minskas från 359 till 349 milj. kr. uttryckt i

1986 års kostnadsnivå. Å andra sidan får kyrkofonden ökade kostnader genom att inskränkning av bidrag enligt de nuvarande spärreglerna kommer att minska från 37 till 14 milj. kr.

Nuvarande nivåer för skattekraftsgarantier och våra förslag redovisas i följande sammanställning.

Kyrkliga kommuner i	Garanterad skattekraft i procent av medelskattekraften:	
	Nu	Förslag
Stockholms län	101	97
Uppsala län	98	97
Södermanlands län	98	97
Östergötlands län	98	97
Jönköpings län	98	97
Kronobergs län	98	97
Kalmar län utom Mörbylånga och Borgholms kommuner	98	97
Mörbylånga och Borgholms kommuner	101	100
Gotlands län	104	103
Blekinge län	98	97
Kristianstads län	98	97
Malmöhus län	98	97
Hallands län	98	97
Göteborgs och Bohus län	98	97
Älvsborgs län	98	97
Skaraborgs län	98	97
Värmlands län	98	100
Örebro län	98	97
Västmanlands län	98	97
Kopparbergs län	101	100
Gävleborgs län	101	100
Västernorrlands län	104	103
Jämtlands län	107	109
Västerbottens län utom Dorotea, Sorsele, Storumans, Vilhelmina och Åsele kommuner	110	109
Dorotea, Sorsele, Storumans, Vilhelmina och Åsele kommuner	110	112
Norrbottens län:		
Bodens, Haparanda, Kalix Luleå, Piteå och Älvsbyns kommuner	110	109
Arvidsjaurs kommun	113	112
Arjeplogs kommun	116	118
Gällivare, Jokkmokks, Kiruna, Pajala, Överkalix och Övertorneå kommuner	119	118

10.2.3 Det särskilda utjämningsbidraget

Det särskilda utjämningsbidragets utformning är som redan tidigare framhållits liksom beräkningsgrunderna för detta ett provisorium som endast var tänkt att fungera fram till år 1985. Såsom redovisats i Församlingar i samverkan har, bl.a. i kyrkofondsutredningens betänkande (SOU 1981:88) Ekonomisk utjämning inom svenska kyrkan och i remissvaren på detta, angetts att det särskilda utjämningsbidraget i dess framtida utformning borde innehålla mer förfinade komponenter som grundade sig på en närmare analys av de kyrkliga kommunernas verkliga kostnader.

Vi har emellertid avvisat tanken på en sådan utredning med hänvisning till att en tillförlitlig finansstatistik saknas på det kyrkliga området. En kostnadsanalys skulle dessutom ta en alltför lång tid i anspråk för att rymmas inom kommitténs tidsplan. I stället har vi föreslagit följande. De särskilda utjämningsbidragen tas bort från det ordinarie, centrala utjämningssystemet. Stiftsstyrelserna får fördela bidrag ur kyrkofonden till stiftets kyrkokommuner som har särskilda behov, framför allt på grund av enskilda kyrkokommuners särskilda struktur. Kyrkomötet har inte gjort någon erinran mot en sådan föreslagen omläggning. Dessa s.k. strukturbidrag kommer att närmare behandlas i avsnitt 10.2.5.

Slopandet av det särskilda utjämningsbidraget medför en minskad utjämning. Det föreslagna strukturbidraget avses emellertid att i viss utsträckning kompensera detta bortfall.

10.2.4 Extra utjämningsbidrag

Något behov av att göra större sakliga ändringar beträffande nuvarande extra utjämningsbidrag synes inte föreligga. Detta bidrag är systemets säkerhetsventil. Möjlighet finns genom detta att rätta till oformligheter som kan drabba vissa enskilda kyrkokommuner.

För år 1986 har i kyrkofondens budget tagits upp 5 milj.kr. att fördelas efter ansökan hos fondens styrelse som extra utjämningsbidrag. Sådana bidrag kan också ges av kyrkofondens styrelse utan särskild ansökan och kan då beräknas genom maskinella rutiner. För år 1986 fördelas ca 43 milj. kr. på detta sätt som kompensation för utebliven skatt från juridiska personer. Denna kompensation kommer att trappas ner och försvinner troligen senast år 1989.

Genom den generella sänkningen av skattekraftsgarantin och det slopade särskilda utjämningsbidraget kommer utjämningseffekten att försämras. Å andra sidan kommer en förbättrad utjämningseffekt att uppstå dels genom ökad samverkan mellan de kyrkliga kommunerna, dels genom bildandet av stiftssamfälligheterna, dels genom de redan nämnda strukturbidragen. Medel bör emellertid finnas i reserv för icke förutsedda övergångskostnader.

Därför bör resurser finnas så att kyrkofondens styrelse — om den finner det önskvärt — kan stärka den grund för utjämning som själva utjämningssystemet utgör och i övergångsskedet ge detta en ökad effekt genom extra bidragsgivning. Vi har bedömt att behov av medel för

sådant övergångsvis beviljat extra bidrag bör beräknas med ca 60 milj. kr., som ingår i det totalbelopp på 72 milj. kr. för extra bidrag som vi kalkylerar med för år 1989.

10.2.5 Stiftsbidrag — strukturbidrag

I 1986 års budget belastas kyrkofonden med kostnader för löner till biskopar, stiftsadjunkter m.fl. och för domkapitlens och stiftsnämndernas förvaltning med ca 134 milj. kr. (111 + 23). Dessutom belastas kyrkofonden med ca 24 milj. kr. för arbetsgivaravgifter och grupplivförsäkring.

Därtill kommer att staten över statsbudgeten svarar för ytterligare ca 13 milj. kr/år av domkapitlens och stiftsnämndernas förvaltningskostnader. I rapporten Församlingar i samverkan har vi föreslagit att sistnämnda kostnader bör omvandlas till ett statsbidrag, som utgår till kyrkofonden. Vidare har vi föreslagit att ett belopp motsvarande dels detta bidrag, dels kyrkofondens nämnda belastning för löner till biskopar, stiftsadjunkter m.fl. i framtiden skall fördelas ut till stiften och att därvid inledningsvis nuvarande stiftsvisa belastning skall utgöra fördelningsgrund. Slutligen har sagts att nuvarande lönebidrag inom det särskilda utjämningsbidraget på ca 69 milj. kr. också skall tillföras stiften och att fördelningsgrunden därvid skall vara varje stifts skattekraft. Dessa samlade resurser borde enligt rapporten användas för i stiftet gemensamma församlingsangelägenheter, utvecklingsarbete m.m.

I bl.a. kap. 9 om tjänsteorganisationen framgår att nuvarande stiftsadjunkter, kontraktsadjunkter, pastoratsadjunkter, sjukhuskomministrar, militärpastorer, samt domkapitlens och stiftsnämndernas personal skall föras över till stiftssamfälligheterna så att dessa i fortsättningen blir arbetsgivare för samtliga dessa tjänster. Därtill kommer att uppdragstillägg åt kontraktsprostar och arvoden till praktikanter också skall betalas av stiftssamfälligheterna. Belastningen på kyrkofonden för uppräknade gruppers lönekostnader m.m. inklusive sociala avgifter med avdrag för löner till aspiranttjänster (pastorsadjunkter) (ca 12 milj. kr.) kan i /AJ 2 dag uppskattas till ca 89 milj. kr/år. Nettobelastningen på statsbudgeten för förvaltningskostnader på stiftsplanet är i dag ca 13 milj. kr/år. Detta belopp förutsätts efter omläggningen gå ut som statsbidrag till kyrkofonden och föras vidare ut till stiftsorganisationen. Bidraget ur kyrkofonden till staten för resterande förvaltningskostnader som nu utgår med 23 milj. kr. skall dessutom räknas in i stiftsbidraget.

Därför bör från kyrkofonden 125 milj. kr. (89 + 13 + 23) utgå som bidrag till stiftssamfälligheterna för att även fortsättningsvis finansiera de nämnda gruppernas lönekostnader samt till förvaltningskostnader på stiftsplanet. Bidragen kan kallas stiftsbidrag och motsvarar i dagsläget till övervägande del 100-procentiga lönebidrag. Beslut om bidrag prövas av kyrkofondens styrelse. Såsom förutsattes i Församlingar i samverkan bör initialt nuvarande belastningssiffror utgöra fördelningsgrund. Därpå följande år bör kyrkofondsstyrelsen besluta om bidrag där underlaget för bedömningen utgörs av stiftsstyrelsernas planer över resursbehoven kommande verksamhetsår och yttrande häröver från svenska kyrkans

centralstyrelse. Beslut om bidrag bör fattas året före bidragsåret för att kunna beaktas vid samfälligheternas budgetbehandling. Genom omläggningen försvinner domkapitlens nuvarande dragningsrätt på kyrkofonden.

I fortsättningen bör de kyrkliga kommunerna själva svara för vikariekostnaderna på prästtjänster och kostnaderna för ersättningar till icke prästvigda tjänstebiträden. I dag belastas kyrkofonden inklusive arbetsgivaravgifter med ca 17 milj. kr. för sådana kostnader.

Som redan redovisats föreslås att det särskilda utjämningsbidraget avskaffas. Som en ersättning härför föreslår vi att ett belopp motsvarande lönebidragsdelen f.n. 69 milj. kr. och kyrkofondens belastning för nämnda vikariekostnader m.m. ca 17 milj. kr. eller totalt ca 86 milj. kr. fördelas ut till de kyrkliga kommunerna av stiftsstyrelserna.

Bidraget, som bör benämnas strukturbidrag, bör bl.a. kunna ges till vissa personalkostnader och olika aktiviteter på lokalplanet där behoven är särskilt krävande. Exempel på sådana behov kan vara befolkningsstrukturen såsom att en kyrkokommun ligger i ett glesbygdsområde men också att i kyrkokommuner finns större institutioner och arbetsplatser.

Angivna 86 milj. kr. i strukturbidrag bör fördelas på stiften av kyrkofondens styrelse och i första hand i omvänd proportion till stiftens olika skattekraft. Genom den föreslagna decentraliseringen av bidragsgivningen till stiftsstyrelserna kommer beslut om bidrag till den lokala verksamheten att fattas av instanser som lever i nära kontakt med de vardagliga problemen i församlingarna och kunna riktas till de kyrkokommuner där behoven är som störst.

Kostnader för biskopars löner, resor, bostäder, prästaspiranternas löner och arvoden till domkapitelsledamöter bör direkt belasta kyrkofonden. Kostnaden härför torde i dagsläget inklusive sociala kostnader kunna beräknas till ca 20 milj. kr. Vidare bör liksom hittills kostnader för pensionsförmåner åt präster och efterlevande samt kostnader för grupplivförsäkringar direkt belasta fonden. Dessa kostnader beräknas till 78 milj. kr.

Kyrkofonden svarar i dag för löner m.m. till kyrkoherdar och pastoratsadjunkter i de svenska utlandsförsamlingarna. Inomkyrkliga diskussioner pågår f.n. om den framtida organisationen av svenska kyrkans utlandsverksamhet. I avvaktan på resultatet härav bör kostnaderna alltjämt direkt belasta fonden.

10.2.6 Bidrag till visst underhåll av kyrkobyggnader m.m.

I Församlingar i samverkan föreslog vi att kyrkokommunerna bör kunna ges viss ekonomisk hjälp till särskilt kostnadskrävande underhållsarbeten och restaurering av kyrkobyggnader. Vi pekade på att denna möjlighet fördes fram redan i utredningsdirektiven i samband med diskussion om användningen av den kompensation (f.n. 73 milj. kr.) som utgår p.g.a. indragen kommunal beskattning av juridiska personer. Samtidigt menade vi att kyrkofondens ekonomi (bl.a. svårigheterna att höja den allmänna kyrkoavgiften) och de ifrågavarande kostnadernas storlek gjorde att fonden inte kan svara för de totala kostnaderna, utan endast

bidra till dessa. Hjälpen borde sålunda utformas som ett bidrag vilket kyrkokommunerna själva kompletterar med t.ex. lån hos kreditinstitut. Förslaget i denna del avsågs inte begränsa den nuvarande statsbidragsgivningen till restaurering av de medeltida domkyrkorna. Det har varken vid behandlingen av rapporten i kyrkomötet eller i underhandsremissvaren framkommit något som föranleder ändring av vårt förslag. Vad gäller storlek på belopp för den årliga bidragsramen vid behandlingen av rapporten i kyrkomötet eller i underhandsremissvaren framkommit något som föranleder ändring av vårt förslag. Vad gäller storlek på belopp för den årliga bidragsramen kan dock nämnas följande.

Av de 73 milj. kr. som erhålls i statsbidrag år 1986 betalas 43 milj. kr. ut som extra utjämningsbidrag till vissa kyrkokommuner som kompensation för den indragna skatten från juridiska personer. Sådant extra utjämningsbidrag väntas upphöra senast år 1989. I 1986 års budgetproposition föreslås att det nämnda statsbidraget fr.o.m. år 1987 reduceras till 31 milj. kr.

Att i dag uppskatta det årliga behovet av bidrag utan en närmare inventering låter sig inte göra. En sådan inventering ryms inte heller inom vår tidsram. Till en början, år 1989, bör dock ett belopp på 31 milj. kr. med avdrag för de administrationskostnader som kan uppstå tas i anspråk för att delas ut som bidrag till underhåll av kyrkobyggnader. Under de närmast följande åren bör därvid framkomma huruvida beloppet kan vara tillfyllest eller ytterligare statsbidrag kan komma att krävas.

Vad gäller slutliga förslag till närmare regler för bidragsgivningen bör dessa samordnas med det förslag till regelverk som berör statens tillsyn över kyrkobyggnader och som f.n. håller på att utarbetas av den särskilde utredaren[1] för dessa frågor. Därvid bör även frågor om ansvaret för ev. övertaliga kyrkobyggnader behandlas.

En tänkbar handläggningsordning för fördelning av bidrag till underhåll av kyrkobyggnader kunde dock vara följande.

I samråd med de kyrkokommuner som önskar komma ifråga för att erhålla bidrag och bl.a. länsmuseerna, svarar stiftsstyrelsen för att långsiktiga planer över mera kostnadskrävande underhållsarbeten upprättas för stiftets eventuellt bidragsberättigade kyrkobyggnader.

Därvid bör angelägenhetsgraden anges för de olika objekten. Planerna, som bör revideras regelbundet, sänds till kyrkofonden för att behandlas vid dess budgetprövning avseende stiften. Denna föregås av en beredning hos en till kyrkofonden knuten kyrkobyggnadsnämnd. Nämnden bör innehålla byggnadsteknisk, kulturhistorisk, ekonomisk och teologisk sakkunskap, i samtliga fall med särskild inriktning på kyrkobyggnader. Viss sådan sakkunskap bör kunna tillgodoses genom att företrädare för riksantikvarieämbetet ingår i nämnden. Efter beredning lämnar nämnden förslag till kyrkofondens styrelse om kommande budgetårs behov av bidragsgivning. Kyrkofondens styrelse beslutar om bidragsram. De enskilda kyrkokommunerna ansöker därefter hos kyrkobyggnadsnämnden om bidrag för specificerade underhållsarbeten. Sedan godkännande avföreslagna arbeten inhämtats hos riksantikvarieämbetet fastställer kyrkofondens styrelse den totalkostnad på vilken bidraget skall baseras och beslutar om bidrag. Särskilda regler bör utar-

[1] Regeringsrådet Stig Brink

betas som tar hänsyn till såväl kyrkokommunernas skatteunderlag som möjligheterna att delvis lånefinansiera de aktuella projekten.

10.2.7 De kyrkliga kommunernas försäkringskostnader

I vår rapport Församlingar i samverkan redovisades bl.a. att vi höll på att genomföra en enkät om de kyrkliga kommunernas försäkringskostnader och att resultatet av enkäten skulle ligga till grund för en prövning om det skulle vara lönsamt att överföra samtliga försäkringskostnader för egendom som förvaltas av kyrkokommunerna till kyrkofonden.

Såsom tidigare angetts uttalade kyrkomötet inte någon erinran mot principen att ev. låta dessa försäkringskostnader utgöra en ny komponent i utjämningssystemet.

Svar på enkäten kom in från drygt 1 800 enheter. I åtskilliga fall var svaren så utformade att pastorat även svarade för i pastoraten ingående församlingar. Med hänsyn härtill och då ett svar endast lämnats från var och en av landets totala samfälligheter uppskattar vi svarsfrekvensen till över 80 procent. Materialet har sålunda en sådan omfattning att detta — vad gäller antalet svar — bör kunna utgöra en tillförlitlig grund för vidare bedömningar. Frågorna i enkäten gällde sakförsäkringar rörande den av kyrkokommunerna förvaltade egendomen, vissa ansvarsförsäkringar, som nära hänger ihop med denna egendom, vissa olycksfallsförsäkringar m.m. Frågorna gällde alltså dagens s.k. kyrkliga paketförsäkringar.

Av svaren framgick att 80 % av de kyrkliga kommunerna tecknat försäkringar hos Länsbolagsgruppen (länsbolagen och dessa närstående lokala bolag). Vidare framgick att 7 % av försäkringarna var tecknade hos Trygg-Hansa, 6,8 % hos Skandia och 6,2 % hos övriga bolag. I sistnämnda grupp var Folksam störst med ca 2,5 % av uppgivna antalet försäkringar. Av övriga bolag i denna grupp kan nämnas Ansvar, Skånska Brand och Vegete.

Av svaren framgick att premiekostnaderna under de senaste åren — oaktat stigande kostnadsläge — tycktes ha minskat i en inte obetydlig omfattning. Det kan inte uteslutas att en av orsakerna till denna minskning beror på ökad konkurrens mellan bolagen i syfte att skaffa sig största möjliga marknadsandelar inför en ev. omläggning av de kyrkliga försäkringarna. Tanken härpå gavs nämligen offentlighet redan år 1981 av bl.a. kyrkofondsutredningen.

Vidare framgick av svaren att skadeersättningen uppgick till ca 39 % av den totala årspremien.

Genom vårt sekretariat har vi haft vissa underhandskontakter med företrädare för de inom kyrkoförsäkring fem största bolagen, nämligen Länsbolagsgruppen, Trygg-Hansa, Skandia, Folksam och Ansvar. Därvid har bl.a. diskuterats olika lösningar för att låta kyrkofonden teckna en försäkring som ersättning för alla nuvarande kyrkliga paketförsäkringar och kostnaderna för de skilda alternativen. Bland de lösningar som därvid har diskuterats kan nämnas en mer traditionell försäkring, där dock kyrkofonden står för en egen hög självrisk (10 milj. kr. per år), bildandet av ett kyrkans eget försäkringsbolag (captivebolag) osv. För

alla alternativen har gällt att de kyrkliga kommunerna skall ha kvar samma försäkringsskydd som de har i dag och även själva svara för en i stort oförändrat låg självrisk. Vidare har gällt att försäkringsbolaget skall svara för skadeadministration och skadeförebyggande arbete. Om ett ev. avtal träffas har även förutsatts att avtalstidens längd skall vara högst fem år.

Att nu ange den lämpligaste vägen för den tekniska lösningen är inte möjligt. Denna kan först slutligen bestämmas i samband med kyrkofondstyrelsens upphandling av en försäkring. Vad diskussionen emellertid klart givit vid handen är att en sådan upphandling skulle kunna medföra en beaktansvärd kostnadsminskning för kyrkan betraktad som helhet. Vi beräknar nämligen att nuvarande premier skulle kunna minskas med ca 40 %. Ett överförande av försäkringskostnaderna skulle utöver den ekonomiska vinsten även ge en inte obetydlig utjämningseffekt. Vi föreslår därför i första hand att kostnaderna för de nuvarande s.k. kyrkliga paketförsäkringarna, vilka kostnader i dag betalas av kyrkokommunerna, i framtiden får betalas av kyrkofonden. Då nu löpande försäkringsavtal ofta är fleråriga bör, för att överföringen skall kunna genomföras 1989, så snart som möjligt beslut tas om att aktuella försäkringskostnader får belasta kyrkofonden. Omedelbart därefter bör upphandlingsfasen påbörjas. Tiden för denna beräknar vi till ca sex månader.

10.2.8 Den allmänna kyrkoavgiften

Den allmänna kyrkoavgiften betalas i dag av pastoraten. Något skäl att ändra härpå finner vi inte föreligga eftersom pastoraten enligt våra förslag ännu mer än tidigare kommer att bli de enheter som har hand om de tunga delarna av kyrkokommunernas ekonomi.

Som närmare redovisas i specialmotiveringen till den föreslagna lagen om kyrkofonden (Del 2, avsnitt 2.10) är kyrkoavgiften närmast att betrakta som skatt. Storleken av densamma bör därför anges i lag. På grund härav måste vid behov genom proposition till riksdagen föreslås de ändringar i öretalet som kan behövas.

Då våra förslag inte innebär en ökad belastning på kyrkofonden föreslår vi att den allmänna kyrkoavgiften skall utgöra 16 öre per skattekrona, dvs. oförändrad nivå. I 1989 års budgetkalkyl har därför räknats med 575 milj. kr. i 1986 års inkomstnivå.

I avsnitt 14.4 lämnas dock vissa synpunkter på den allmänna kyrkoavgiftens storlek med avseende på kyrkofondens nuvarande och kommande underskott.

10.2.9 Den särskilda kyrkoavgiften

Nuvarande särskild kyrkoavgift baseras på en inventering av prästlönetillgångarna den 31 december 1981. Därvid har den fasta egendomen tagits upp med 1980 års taxeringsvärden. Regeringen fastställer på vilka grunder avgiften skall beräknas. Såsom tidigare sagts utgör avgiften för lönetillgångar som är fast egendom f.n. 2 % av taxeringsvärdet (för

fastighets skogsbruksvärde dock 6 % av detta), för obligationer, förlagsbevis och konvertibla skuldebrev 8 % av anskaffningsvärdet, för aktier och aktiefondsandelar 4 % av anskaffningsvärdet och för bankmedel m.m. 7 % av nominella värdet. Avgiften uppgår f.n. till 68 milj. kr.

Om nu gällande taxeringsvärden skulle läggas till grund för den särskilda kyrkoavgiften på fast egendom kommer denna avgift att höjas avsevärt. Vid senaste allmänna fastighetstaxering höjdes nämligen taxeringsvärdena kraftigt. En prognos där hänsyn tagits till genomsnittliga länsvisa höjningar av taxeringsvärdena pekar på att avgiften härigenom — under förutsättning av ett i stort sett oförändrat fastighetsinnehav — skulle öka med ca 62 milj. kr. eller till totalt ca 130 milj. kr. Samtidigt är väl känt att den direkta avkastningen på kyrkans fasta egendom är mycket låg och ibland t.o.m. negativ. Vid utjämningssystemets införande sattes dock avgiftsuttaget mycket försiktigt på detta egendomsslag. Det påpekades dock att kyrkan måste söka sådana placeringsobjekt där en rimlig avkastning kan uppnås och förutsattes att kyrkan borde sälja den mest olönsamma egendomen och välja mera lönsamma placeringsformer. Detta synes dock inte ha skett i någon större omfattning.

Som närmare utvecklas i kap. 11 förutsätter vi att det under de närmaste åren vidtas åtgärder för att åstadkomma en högre avkastning på lönetillgångarna. Vi anser därför inte fog f.n. föreligga att ändra nuvarande procentsatser på fast egendom. Däremot föreslår vi att nu gällande taxeringsvärden skall läggas till grund för den särskilda kyrkoavgiften på fast egendom. Från centralt kyrkligt håll pågår ansträningar att öka kyrkans placeringar i Svenska Kyrkans Värdepappersfond. En ökad placering av lönetillgångar i värdepapper, inte minst aktier o. dyl., skulle enligt vår bedömning sannolikt öka den totala avkastningen från lönetillgångarna. Skäl kan därför finnas att söka stimulera sådana placeringar. Som ett led häri föreslås att avgiften för placeringar i aktier och aktiefondsandelar övergångsvis sänks till 2 % av ingångsvärdet. Med hänsyn till ränteläget föreslås slutligen att avgiften för bankmedel höjs från 7 % till 8 % av det nominella värdet.

Såsom redan tidigare angetts har viss kritik riktats mot att en inventering av lönetillgångarna inte sker årligen och att avgiften därför kommer att ligga fast för längre tidsperioder. En förutsättning då systemet infördes var att detta kunde beräknas maskinellt utan några större manuella rutiner. F.n. saknas datorstöd i de flesta stiftsnämnder varför en inventering av lönetillgångarna i dag endast kan ske genom manuell hantering. Skulle inom en snar framtid — vilket av många skäl synes önskvärt — datorstöd införas på samtliga stiftskanslier bör en övergång till en årlig beräkning av avgiften inte vålla några problem. Åtgärder för införande av ett sådant datorstöd bör därför snarast vidtas för att om möjligt kunna utnyttjas den 1 januari 1989 då vi föreslår att det reviderade systemet träder i kraft.

Stiftsjägmästareföreningen har föreslagit att den särskilda kyrkoavgiften skulle samlas i stiftsvisa fonder för att användas i utjämnande syfte inom resp. stift. Då egendomen är ojämnt fördelad mellan stiften skulle ett sådant system innebära klara försämringar både när det gäller utjämningar samt i fråga om fondmedlens förräntning och övriga hanteringar.

Vi finner därför inte skäl att föreslå någon ändring i nuvarande ordning enligt vilken den särskilda kyrkoavgiften betalas till kyrkofonden.

Som närmare framgår av specialmotiveringar till den föreslagna lagen om kyrkofonden bör även nivån på särskild kyrkoavgift fastställas i lag.

10.2.10 Statsbidrag till kyrkofonden

Sedan år 1981 har de kyrkliga kommunerna liksom de borgerliga måst vidkännas vissa statliga besparingsåtgärder. Sålunda har tidigare statligt skatteutjämningsbidrag till kyrkokommunerna helt dragits in. Detta utgjorde år 1981 138 milj. kr. Övergångsvis utgick till kyrkofonden visst statsbidrag härför med ursprungligen 88 milj. kr. Detta har nu upphört.

Genom den indragna kommunala beskattningen av juridiska personer har de kyrkliga kommunernas inkomster minskat med ca 185 milj. kr. I dag utgår som kompensation härför 73 milj. kr. i statsbidrag till kyrkofonden. Som tidigare redovisats har en del av beloppet (43 milj. kr.) använts för att direkt kompensera inkomstbortfallet i vissa kyrkokommuner. Resterande del (30 milj. kr.) har använts för att minska underskottet i fondens budget. Härigenom har kyrkokommunerna indirekt kompenserats för en del av sina minskade inkomster genom att den allmänna kyrkoavgiften inte behövt höjas. I prop. 1985/86:100, bil. 15, s. 100 föreslås att det nuvarande bidraget om 73 milj. kr. fr.o.m. år 1987 skall minskas till ca 31 milj. kr. Vi har i våra kalkyler räknat med sistnämnda belopp i fortsatt statsbidrag.

Som framgår av avsnitt 10.2.5 föreslår vi ett nytt statsbidrag till kyrkofonden på 13 milj. kr./år som motsvarar den andel av domkapitlens och stiftsnämndernas förvaltningskostnader, som staten betalar.

Kostnaderna för andlig vård inom kriminalvården uppgår till drygt 1 milj. kr. I den mån dessa avlyfts från statsbudgeten genom våra förslag förutsätts att kyrkofonden tillförs statsbidrag med motsvarande belopp.

10.2.11 Kyrkofondens utgifter och inkomster enligt vårt förslag

Som en sammanfattning av våra förslag i ekonomiskt hänseende redovisas i det följande en sammanfattning av konsekvenserna i form av "Kalkyl för kyrkofonden år 1989".

Beräkningarna har utförts i 1986 års utgifts- och inkomstnivå. Vissa jämförelser mellan år 1986 och det första året enligt våra förslag (år 1989) görs i kap. 14.

Kalkyl för kyrkofonden år 1989

1986 års utgifts- o. inkomstnivå

Utgifter

	Anmärkning	*Milj. kr.*
Rikskyrklig finansiering inkl. kyrkomötet	Oförändrat	58
Stiftsbidrag	Avsnitt 10.2.5	125
Strukturbidrag	Avsnitt 10.2.5	86
Biskopars löner m.m. (Inkl, prästaspirant-tjänster)	Avsnitt 10.2.5	20
Pensioner	Återstår sedan av arbetsgivaravgifter 14 milj. kr. överförts till stiftsbidrag och 3 milj. kr. överförts till strukturbidrag.	78
Extra utjämningsbidrag	I beloppet ingår även medel för vissa övergångsbidrag med 60 milj. kr. Avsnitt 10.2.4	72
Inskränkt utbetalning av bidrag	Enl. 19 § lagen om kyrkliga kostnader	./. 14
Allmänt utjämnings-bidrag	Avsnitt 10.2.2	349
Bidrag till visst under-håll av kyrkobyggnader	Avsnitt 10.2.6	31
Övriga kostnader	I beloppet ingår vissa övriga kostnader såsom kostnader för kyrkofondens förvaltning m.m. och kostnaderna för den kyrkliga försäkringen. Avsnitt 10.2.7	25
	Summa	830

Inkomster

	Anmärkning	*Milj. kr.*	
Räntor och utdelningar	Placeringsink. inkl. kyrkofonds-fastigheter. Minskade ränteinkomster	17	
Statsbidrag m.m.	Bidrag till restaurering av kyrkor Avsnitt 10.2.10	31	
	Tidigare ers. till stiftsnämnder och domkapitel Avsnitt 10.2.5	13	
	Kostnader för kyrkomötet Oförändrat	2	
	Indraget tionde Oförändrat	5	51
Särskild kyrkoavgift	Avsnitt 10.2.9		130
Allmän kyrkoavgift	Beräknad enl. 16 öre per skr Avsnitt 10.2.8		575
	Summa		773
Underskott			—57

11 Egendomsförvaltning

11.1 Bakgrund

En del av den kyrkliga egendomen är sedan gammalt undnerkastad särskilda rättsregler till skydd för intresset att tillgångarna bevaras och används för de ändamål som de ursprungligen har varit avsedda till. Denna egendom brukar kallas specialreglerad kyrklig egendom. Hit hör den kyrkliga jorden med tillhörande byggnader och lös egendom av olika slag. Till den fasta egendomen hör t. ex. församlingskyrkor och domkyrkor, kyrkogårdar, prästgårdar, löneboställen och kyrkofondsfastigheter. Den lösa egendomen utgörs bl. a. av inventarier i kyrkor samt vissa fonderade medel och kassor.

Man brukar skilja mellan den kyrkliga finansförmögenheten och den kyrkliga förvaltningsförmögenheten. Finansförmögenheten utgörs av egendom som normalt ger avkastning, t.ex. löneboställen. Förvaltningsförmögenheten tjänar främst kyrkan genom sitt bruksvärde. Ett exempel härpå är församlingskyrka.

Grundläggande bestämmelser om förvaltning av den specialreglerade kyrkliga egendomen finns i lagen (1970:939) om förvaltning av kyrklig jord (LFKJ). Till denna anknyter förordningen (1971:860) om förvaltning av kyrklig jord.

Central förvaltningsmyndighet för frågor om kyrklig egendom är kammarkollegiet. Regionala statliga förvaltningsmyndigheter för frågor om förvaltning av kyrklig jord m.m är stiftsnämnderna och boställsnämnderna.

Beträffande förvaltning av den kyrkliga egendomen gäller i huvudsak följande. Församlingen förvaltar församlingskyrkans fastighet, som är kyrklig jord vars avkastning är avsedd för församlingskyrkans behov.

Pastoratet förvaltar löneboställe, med undantag av tillhörande skog, och prästgård. Löneboställe är kyrklig jord vars avkastning är avsedd till avlöning av församlingspräst i visst pastorat. Prästgård är kyrklig jord på vilken tjänstebostad är anvisad åt ordinarie församlingspräst.

Stiftsnämnden förvaltar löneboställes skog, prästlönefondsfastighet, kyrkofondsfastighet, domkyrkas fastighet och biskopsgård. Lunds domkyrkas fastigheter förvaltas dock av ett särskilt domkyrkoråd. Prästlönefondsfastighet är kyrklig jord som har förvärvats för medel ur prästlönefonder från flera pastorat och vars avkastning är avsedd till avlöning åt församlingspräster i dessa pastorat. Kyrkofondsfastighet är kyrklig

jord vars avkastning tillförs kyrkofonden. Domkyrkas fastighet är kyrklig jord vars avkastning är avsedd till domkyrkans behov. Biskopsgård är slutligen kyrklig jord på vilken tjänstebostad är anvisad åt biskop.

Vid försäljning o.dyl. av kyrklig jord skall ersättning i princip fonderas i fonder som knyter an till respektive kyrkliga jord. Fonderna förvaltas, med vissa undantag, av den som förvaltar den kyrkliga jorden. Avkastningen av fondmedlen skall användas för samma ändamål som den kyrkliga jorden har varit avsedd för.

För förvaltningen av den avkastningsbringande kyrkliga jorden gäller enligt huvudregeln i 12 § LFKJ att den skall inriktas på att egendomens avkastningsförmåga tillgodogörs på ekonomiskt bästa sätt. Naturvårdens och kulturminnesvårdens intressen skall beaktas i skälig omfattning. av kyrklig jord m.m.

I varje stift skall det finnas en stiftsnämnd och boställsnämnder till det antal regeringen bestämmer. I Stockholms stift fullgörs emellertid de uppgifter som ankommer på stiftsnämnd av stiftsnämnderna i Uppsala och Strängnäs stift.

Stiftsnämnden består av biskopen, eller annan som regeringen förordnar, som ordförande samt av fyra andra ledamöter som utses av regeringen.

Förutom förvaltningen av viss kyrklig egendom skall nämnden ha inseende över kyrklig jord. Stiftsnämnden handlägger också ärenden om pastoratens och kyrkofondens ekonomiska mellanhavanden samt vissa ärenden om köp, försäljning och byte av kyrklig jord m.m.

Stiften är indelade i särskilda boställsdistrikt. I varje distrikt finns en boställsnämnd. Nämnden består av en ordförande och två andra ledamöter som utses av länsstyrelsen. Boställsnämnderna har en mellanställning i förhållande till stifts- och församlingsorganen. De fungerar dels som självständiga myndigheter, dels som stiftsnämndernas fältorganisationer. Till boställsnämndernas uppgifter hör bl.a. tillsyn över prästgårdar och löneboställer samt att utföra värderingsuppgifter och arrendeuppskattningar.

11.2 Redovisning av vårt förslag

I vårt uppdrag har inte ingått att göra en översyn av den nuvarande ordningen beträffande förvaltningen av den specialreglerade kyrkliga egendomen. En begränsad sådan översyn har nyligen genomförts i civildepartementet och väntas resultera i förslag till rs kyrkomöte och riksmöte. Våra förslag om en ny organisation för svenska kyrkans verksamhet på stiftsplanet (kap 7) får emellertid återverkningar på de nuvarande stifts- och boställsnämnderna. Vårt förslag att vissa kostnadskrävande ekonomiska församlingsangelägenheter skall skötas lägst på pastoratsnivån (kap 6) innebär också att frågan om förvaltningen av viss egendom måste omprövas. I det följande föreslår vi vissa ändringar av den nuvarande ordningen beträffande de nyss nämnda frågorna. Vidare lägger vi fram förslag om viss decentralisering och vissa förenklingar samt också om en översyn av svenska kyrkans förmögenhetsförvaltning.

11.2.1 Egendomsnämnder

Genom de föreslagna obligatoriska stiftssamfälligheterna får svenska kyrkan en kyrkokommunal organisation på stiftsplanet som representerar församlingarna i varje stift. Genom tillkomsten av stiftssamfälligheterna skapas förutsättningar för en sammanhållen förvaltningsorganisation i varje stift för såväl gemensamma kyrkokommunala angelägenheter som regionala statliga förvaltningsuppgifter. Mot denna bakgrund har vi i det föregående föreslagit att vissa statliga förvaltningsuppgifter som idag sköts av domkapitlen skall föras över till stiftsstyrelserna. I linje härmed bör också de uppgifter som idag has om hand av stifts- och boställsnämnderna kunna skötas inom ramen för stiftssamfälligheternas organisation.

Vi föreslår därför att de nuvarande stifts- och boställsnämnderna avskaffas och ersätts med en obligatorisk nämnd i varje stiftssamfällighet. Denna nämnd bör kallas egendomsnämnd.

Ledamöter och ersättare i egendomsnämnden bör tillsättas av stiftsfullmäktige för varje valperiod. Antalet ledamöter bör vara minst fem.

De föreslagna egendomsnämnderna bör överta samtliga de uppgifter som enligt lagen och förordningen om förvaltningen av kyrklig jord ankommer på de nuvarande stifts- och boställsnämnderna. Det innebär att egendomsnämnden får i uppgift att bl.a. ha tillsyn över den kyrkliga jorden i stiftet, förvalta pastoratens skogstillgångar, prästlönefonds- och kyrkofondsfastigheter samt handlägga ärenden om upplåtelser, arrendevillkor, tillstånd till köp, försäljning och byte av kyrklig jord m.m. De grundläggande föreskrifterna om egendomsnämderna, deras uppgifter, organisation och verksamhet i övrigt bör ges i LFKJ.

Egendomsnämnden blir sålunda en obligatorisk nämnd tillsatt enligt särskild lagstiftning med specialreglerade uppgifter och befogenheter. I likhet med vad som gäller för andra specialreglerade kommunala nämnder som handhar statliga förvaltningsuppgifter, t.ex. social- eller byggnadsnämnd, har egendomsnämnden ett självständigt ansvar för sina särskilda uppgifter med vidsträckta egna beslutsbefogenheter. På dessa områden kan stiftsfullmäktige inte ingripa. Denna ordning garanterar att den kompetens och de arbetsrutiner som idag finns hos stiftsnämnderna helt naturligt kan leva vidare i egendomsnämnderna.

Även om egendomsnämnderna således självständigt svarar för de förvaltningsuppgifter som ankommer på den, har stiftsfullmäktige ett stort inflytande över verksamheten. Genom valet av ledamöter i nämnden kan fullmäktige påverka inriktningen av verksamheten i nämnden. Genom sina anslagsbeslut får fullmäktige också inflytande över verksamheten. Fullmäktige har emellertid inte möjlighet att inskränka anslagen på ett sådant sätt att nämndens verksamhet förhindras. finns det idag inte någon stiftsnämnd i Stockholms stift. Stiftsnämndsuppgifterna sköts istället av stiftsnämnderna i Uppsala och Strängnäs stift. Enligt vår mening bör den regionala förvaltningsorganisationen för den specialreglerade kyrkliga egendomen bli densamma i alla stift. Vi föreslår därför att det inte längre ges särskilda regler i dessa avseenden för Stockholms stift. Det innebär att det även i stiftssamfälligheten i Stock-

holm skall utses en egendomsnämnd med samma uppgifter som övriga egendomsnämnder.

11.2.2 Ändrad förvaltning av församlingskyrkas fastighet

Som inledningsvis har anförts ingår det inte i vårt uppdrag att utreda och lägga fram förslag beträffande förvaltningen i stort av den specialreglerade kyrkliga egendomen. Vårt förslag beträffande fördelningen av ansvaret för vissa ekonomiska församlingsangelägenheter mellan församlings- och pastoratsnivån föranleder oss emellertid att föreslå en ändrad förvaltning av församlingskyrkas fastighet med tillhörande fond.

Våra förslag i fråga om den nyssnämnda ansvarsfördelningen innebär bl.a. att ansvaret för anskaffande och yttre underhåll av kyrkobyggnad skall handhas lägst på pastoratsnivån, medan ansvaret för det inre underhållet ligger kvar på församlingsnivån. För en församling som utgör pastorat innebär förslaget ingen ändring i förhållande till vad som gäller idag. För församlingar som ingår i flerförsamlingspastorat innebär förslaget den ändringen att dessa frågor skall skötas av pastoratssamfälligheten. Genom denna fördelning får man mera bärkraftiga enheter för ekonomiskt betungande kostnader och därmed åstadkommer en mer rationellt utnyttjande av tillgängliga resurser.

I linje med det ovan redovisade förslaget är det naturligt att förvaltningen av församlingskyrkas fastighet med tillhörande fond flyttas över till pastoratet. Vi föreslår att så sker. Även om pastoratet övertar förvaltningen av denna egendom skall dess användning som hittills vara reserverad för den i frågavarande församlingskyrkan. Vidare bör liksom för närvarande egendomens avkastning kunna användas för sådana kostnader för församlingskyrkan som församlingen enligt vårt förslag även i framtiden har att svara för.

Pastoraten har idag ingen egen skogsförvaltning. Löneboställes skog förvaltas av stiftsnämnden — enligt vårt förslag av egendomsnämnden. Enligt vår mening bör detsamma gälla församlingskyrkas fastighets skog. Vi föreslår därför att förvaltningen av denna får ankomma på egendomsnämnden.

11.2.3 Omplacering i vissa fall från jord till andra förmögenhetstillgångar m.m.

Huvuddelen av det kyrkliga förmögenhetsinnehavet består av fast egendom, särskilt jordbruks- och skogsfastigheter. Avkastningen på denna egendom torde vara så låg som ett par procent. Det har från olika håll framförts synpunkter och önskemål om att förvaltningen av det kyrkliga kapitalet skall ske efter mera moderna principer än vad som nu gäller (se bl.a. Kyrkans egendom. Rapport från en utredning om Svenska kyrkans egendomsförvaltning, 1985). Således menar man att det vore angeläget att öppna möjligheter till omplacering av en del av den kyrkliga förmögenhet som nu finns i jord för att kunna förbättra avkastningen och få den mera marknadsmässig.

Vi delar uppfattningen att det är angeläget att förvaltningen av den

kyrkliga egendomen bör kunna ske efter mera moderna principer och att möjligheter bör öppnas till sådana omplaceringar som långsiktigt kan förbättra avkastningen på egendomen. Vi föreslår därför att en omplacering på ekonomiska grunder av den förmögenhet som nu består av jord bör få ske till andra förmögenhetstillgångar. Det skall betonas att det inte är fråga om att öppna möjligheter till ekonomisk spekulation. Tvärtom, är det fråga om förmögenhetsplaceringar som skall kunna göras på grundval av en långsiktig bedömning där särskilda hänsyn måste tas till sådana faktorer som risk, god avkastning och möjlig värdestegring.

Medel ur prästlönefonder är idag oftast placerade i bank. Medlen får dock efter tillstånd av stiftsnämnden eller kammarkollegiet användas för köp av fast egendom. Vidare får bl.a. högst en fjärdedel av tillgångarna efter tillstånd av stiftsnämnden användas för bl.a. placering i aktier eller förlagsbevis som är noterade på Stockholms fondbörs eller i andelar i aktiefond. Regler om placering av prästlönefonds tillgångar finns i 87—91 § 5 förordningen om förvaltning av kyrklig jord.

För att långsiktigt kunna förbättra avkastningen även när det gäller prästlönefonderna och stimulera till ökade aktieplaceringar bör gränsen för placering av prästlönefondernas tillgångar i aktier m.m. höjas. Vi föreslår att denna gräns höjs från nuvarande 25 procent till 50 procent.

11.2.4 Decentralisering m.m.

I enlighet med de direktiv som gäller för samtliga kommittéer (Dir 1984:5) har vi strävat efter att i så stor utsträckning som möjligt ta tillvara möjligheterna till delegering av beslutanderätten och till decentralisering och förenkling av verksamheten. Ifråga om förvaltningen av den kyrkliga egendomen föreslår vi att vissa ärenden som nu handläggs av regeringen flyttas till kammarkollegiet. När det gäller ärenden som förvärv eller avyttring av kyrklig jord föreslår vi att beslutanderätten i vissa fall flyttas från kammarkollegiet till egendomsnämnderna. Slutligen föreslår vi en begränsning av besvärsrätten.

Regeringen prövar idag vissa ärenden om tillstånd till förvärv eller avyttring av kyrklig jord. Prövningen är i huvudsak formell och grundas på lägre förvaltningsmyndigheters utredning, främst kammarkollegiets. Vi föreslår därför att ärenden av detta slag inte längre skall prövas av regeringen i första instans. Ärenden bör istället prövas av kammarkollegiet, i den mån egendomsnämnden inte skall få besluta.

Eftersom kammarkollegiet som remissmyndighet nu utför den huvudsakliga beredningen av ärendena, innebär förslaget inte någon ökad arbetsbörda för kollegiet. Tvärtom skulle handläggningen härigenom kunna förenklas. Vidare innebär förslaget att handläggningstiderna kan förkortas.

Enligt den ordning som gäller idag får talan mot stiftsnämnds- och kammarkollegiets beslut i ärenden om förvaltning av kyrklig jord överklagas hos regeringen.

Ifråga om egendomsnämnds beslut föreslår vi att talan skall kunna föras hos kammarkollegiet. Kammarkollegiet föreslås bli slutinstans i sådana besvärsärenden. Detta överensstämmer med den rekommende-

rade s.k. tvåinstansprincipen. Om särskilda skäl motiverar det bör emellertid kammarkollegiet ha möjlighet att överlämna ett ärende till regeringens prövning.

I ärenden där kammarkollegiet beslutar i första instans bör besluten även i fortsättningen kunna överklagas till regeringen. I detta avseende föreslås alltså ingen ändring i förhållande till vad som nu gäller.

11.2.5 Behovet av en översyn av svenska kyrkans förmögenhetsförvaltning

Såsom redan påpekats i kap. 10 saknas säkra uppgifter om svenska kyrkans ekonomi. Tillförlitlig finansstatistik saknas. Statistiska centralbyrån lämnar årligen vissa uppgifter om svenska kyrkans finanser. Dessa måste emellertid betecknas som osäkra, eftersom de endast bygger på ett begränsat statistiskt urval.

Någon exakt uppgift om svenska kyrkans förmögenhetsmassa finns inte. Inte ens en säker uppgift om det totala antalet kyrkor står att finna. Än mindre finns någon uppgift om storleken på svenska kyrkans kapital och avkastning på detta.

De sammanlagda taxeringsvärdena på pastoratens löneboställen uppgår till ca. 2,5 miljarder kronor. Den sammanlagda behållningen i prästlönefonderna uppgår till ca. 500 miljoner kronor. Säker uppgift om nettoavkastningen på dessa 3 miljarder kronor saknas dock. I samband med utjämningssystemet (kap. 10) har nämnts att idag tas ut en särskild kyrkoavgift på knappt 70 miljoner kronor. Avgiften har då grundats på 1980 års taxeringsvärden. Om avgiften istället hade grundats på gällande taxeringsvärden, skulle denna ha uppgått till ca. 130 miljoner kronor. Stiftsnämnderna uppger att avkastningen på det kyrkliga skogsinnehavet är mycket god, medan vissa pastorat hävdar en motsatt uppfattning. Uppgifter om nettoavkastning från skogsförvaltningen som tar hänsyn till gjorda virkesuttag och till sådana administrationskostnader som är förenade med förvaltningen, saknas idag. axeringsvärdena inte alltid uppgår till de två procent som tas ut i särskild kyrkoavgift. I vissa stift uppkommer t.o.m. en negativ avkastning (minus 0,5%) på denna egendom. Detta får anses anmärkningsvärt, eftersom avkastningen regelmässigt bör beräknas på egendomens saluvärde. Taxeringsvärdet utgör ju endast ca 75 procent av detta.

Kyrkofonden redovisar för budgetåret 1984/85 kyrkofondsfastigheter till ett totalt värde om 94 miljoner kronor. Avkastning redovisas med 4,3 miljoner kronor, dvs 4,5 procent av fastigheternas bokförda värde, som utgörs av taxeringsvärdena på fondens jord och skog. I sammanhanget bör dock märkas att fastighetsbeståndet har skrivits ner med belopp motsvarande fastigheternas taxerade byggnadsvärden. Avkastningen från kyrkofondsfastigheter har under senare år genomgående varit låg, ibland under en procent av det tidigare inte nedskrivna bokförda värdet.

Prästlönefonderna är oftast placerade i bank. Av dessa är ca 70 procent placerade i sparbank och föreningsbank. Specialinlåning förekommer mera sällan. Inte heller är aktie- eller annan värdepappersplacering särskilt frekvent. I den mån sådana placeringar sker, utnyttjas place-

ringsformen företrädesvis av de större samfälligheterna. Den genomsnittliga avkastningen understiger nio procent.

Sammanfattningsvis pekar det sagda på att det finns skäl att anta att lönetillgångarna i alltför många fall förvaltas dåligt, i vart fall vid en jämförelse med annan institutionell förvaltning.

På centralt kyrkligt håll pågår ansträngningar att öka kyrkans placeringar i Svenska Kyrkans Värdepappersfond. Behållningen i fonden var vid årsskiftet 1985/86 ca 45 miljoner kronor. En ökad placering i denna skulle kunna öka avkastningen.

Utredningen angående en översyn av den statliga fondförvaltningen m.m. har haft i uppdrag att utarbeta förslag till en bättre fondförvaltning. I betänkandet Svenska kyrkans fond (SOU 1983:66) har föreslagits en för hela riket gemensam placeringsfond för de i prästlönefonderna ingående medlen. Förslaget har dock inte fått någon större anslutning från de organ som idag har hand om förvaltningen.

De angivna förhållandena tyder på att det finns problem med den nuvarande förvaltningen av den kyrkliga förmögenheten.

Då samhällsekonomin präglas av knapphet och besparingar borde ansträngningar göras för att öka avkastningen även på kyrklig egendom. Denna har en gång anslagits för att helt bekosta löner m.m.

I 1986 års budgetproposition har civilministern också uppmärksammat dessa frågor och aviserat en utredning om möjligheterna att öka avkastningen från kyrkans egendom.

De förslag som vi har lagt fram i det föregående om egendomsnämnd m.m. är inte sådana att de kommer att lösa nu angivna problem. Genom en del föreslagna förenklingar av det tämligen komplicerade regelverket kring egendomsförvaltningen kan man sannolikt uppnå en mera rationell förvaltning. Vi har erfarit att vissa sådana förenklingar förbereds av regeringen.

Förslag till mera genomgripande förändringar torde emellertid först kunna ges efter den närmare genomlysning av svenska kyrkans förmögenhetsinnehav och förvaltningen av detta, som har aviserats av regeringen.

12 Folkbokföring m.m.

12.1 Inledning

I en skrivelse till regeringen (finansdepartementet) angående folkbokföringens framtida huvudmannaskap har vi hemställt, mot bakgrund av de svårigheter som nuvarande oklarhet medför, att den framtida organisationen av folkbokföringen klargörs. I detta kapitel behandlar vi vissa folkbokföringsfrågor, främst sådana som hänger samman med våra organisatoriska förslag.

Domkapitlets uppgifter skall enligt vårt förslag till en ny stiftsorganisation begränsas till frågor som huvudsakligen rör kyrkans lära och den prästerliga ämbetsförvaltningen. Förslagen innebär att domkapitlens nuvarande befattning med folkbokföringen måste omprövas och vissa uppgifter föras över till andra organ.

Folkbokföringen sker dels fortlöpande hos pastorsämbetet i kyrkoböcker och andra register, dels årligen hos lokal skattemyndighet i mantalslängder församlingsvis för varje kommun. Som en bakgrund till våra förslag lämnas först en kortfattad presentation av samspelet mellan olika myndigheter i folkbokföringens nuvarande organisation. Därefter redovisas våra förslag med anledning av domkapitlets ändrade arbetsuppgifter i den framtida stiftsorganisationen. Avslutningsvis behandlas den lokala organisationen för kyrkobokföringen.

12.2 Folkbokföringens nuvarande organisation

Pastorsämbete

Pastorsämbetet har ansvar för att den grundläggande befolkningsregistreringen är korrekt. Arbetet utförs vid pastorsexpeditionen. Den kan vara gemensam för två eller flera församlingar men kan också betjäna en del av en församling (kyrkobokföringsdistrikt).

Pastor (präst i svenska kyrkan) svarar för förandet av kyrkoböcker och andra register. Domkapitlet får förordna annan än präst att på eget ansvar utföra vissa göromål. Kyrkoherden har dock det slutliga tillsynsansvaret över kyrkobokföringen.

I pastorsämbetets arbete med den grundläggande befolkningsregistreringen ingår att göra bedömningar och fatta beslut avseende personupp-

gifter. Grundprincipen är att en personuppgift om exempelvis civilstånd, faderskap eller födelsetid skall vara styrkt. Vid inflyttning från utlandet förekommer det dock att den inflyttade saknar handlingar. Riksskatteverket har som central tillsynsmyndighet utfärdat vissa anvisningar för detta. Pastorsämbetet skall också fatta beslut i exempelvis flyttnings- och namnärenden samt tillämpa sekretesslagens bestämmelser (se 7 kap. 15 § sekretesslagen (1980:100)).

Det åligger pastoratet att tillhandahålla pastorsämbetet biträdespersonal samt kontorslokaler, inventarier och övrig nödvändig utrustning.

Kyrkobokföringen i Stockholm och Göteborg

För kyrkobokföringen i Stockholms och Göteborgs kommuner gäller särskilda bestämmelser. De lokala skattemyndigheterna fattar där beslut om kyrkobokföring i församling inom kommunen, om avregistrering från kyrkobokföringen av annan än den som avlidit och om överföring till obefintligregister. I landet i övrigt utförs dessa uppgifter av pastorsämbetet.

Lokal skattemyndighet

Kyrkobokföringen ligger till grund för mantalsskrivningen. Mantalsskrivningsförfarandet regleras i folkbokföringslagen (1967:198) (FBL) och folkbokföringskungörelsen (1967:495) (FBK). Genom mantalsskrivningen fixeras befolkningsläget per den 1 november förrättningsåret (mantalsdagen) för nästföljande kalenderår (mantalsåret). Mantalsskrivningens huvuduppgift är att ligga till grund för den direkta beskattningen. Vid mantalsskrivningen har de lokala skattemyndigheterna till uppgift att tillämpa samma bosättningsregler som pastorsämbetena använder löpande under året.

Domkapitel

Domkapitlet har inom stiftet tillsyn över pastorsämbetenas befattning med kyrkobokföringen. Med denna uppgift följer också handläggning av ärenden av administrativ karaktär. Domkapitlet prövar även besvär över vissa beslut av pastorsämbete.

Kyrkobokföringsinspektör

Kyrkobokföringsinspektörerna biträder domkapitlen med tillsynen över folkbokföringen. Inspektören skall vara präst inom stiftet och förordnas av regeringen efter förslag från domkapitlet. Verksamheten regleras närmast genom riksskatteverkets instruktion för kyrkobokföringsinspektörerna av den 28 april 1975.

Länsstyrelsen

Hos varje länsstyrelse finns ett register över alla som är kyrkobokförda inom länet. Bestämmelser om länsstyrelsernas register finns bl.a. i folk-

bokföringskungörelsen och kungörelsen (1967:497) om vissa register hos folkbokföringsmyndighet över fastigheter och skattskyldiga m.fl. Registret förs numera med hjälp av automatisk databehandling. Länsstyrelsernas ADB-verksamhet drivs inom dataenheterna, som ingår i skatteavdelningarna. I Stockholms län ingår dataenheten i den administrativa avdelningen. Enhetens arbetsuppgifter består bl.a. av registrering, registerföring och uttag ur register inom folkbokförings- och beskattningsområdet.

Länsstyrelsen fastställer också personnummer för nyfödda.

Riksskatteverket

Central folkbokföringsmyndighet inom landet är riksskatteverket (RSV).

12.3. Redovisning av vårt förslag

12.3.1. Tillsynen över pastorsämbetenas befattning med folkbokföringen

Enligt den ordning som gäller i dag skall domkapitlet i samarbete med kyrkobokföringsinspektör och andra folkbokföringsmyndigheter verka för att folkbokföringen bedrivs säkert och rationellt samt för att rättstillämpningen blir riktig och enhetlig. Bestämmelser härom ges i 2 § andra stycket FBL. Eftersom domkapitlets framtida uppgifter enligt vårt förslag skall begränsas till frågor som främst rör kyrkans lära och den prästerliga ämbetsförvaltningen bör domkapitlens tillsynsuppgifter beträffande folkbokföringen föras över till någon annan statlig myndighet på regional nivå.

De myndigheter som närmast kan komma i fråga för den framtida tillsynen över pastorsämbetenas befattning med folkbokföringen är länsstyrelserna eller länsskattemyndigheterna, som enligt riksdagens beslut med anledning av propositionen (1985/86:55) Sammanhållen skatteförvaltning skall inrättas i varje län från den 1 januari 1987.

Länsstyrelsen handlägger i dag vissa ärenden inom folkbokföringsområdet. Det gäller ärenden angående pastorats åliggande att tillhandahålla pastorsämbetet erforderlig personal och utrustning samt ärenden om bestämmande av vite när pastorsämbetenas föreläggande att anmäla barns födelse inte har efterkommits. Vidare handlägger länsstyrelserna vissa andra ärenden som har anknytning till pastorsämbetenas verksamhet. Sålunda handlägger länsstyrelsen vissa gravrättsärenden, ärenden om förordnande av borgerliga vigselförrättare och medborgarskapsärenden.

De framtida länsskattemyndigheterna bildas genom att de nuvarande skatteavdelningarna bryts ut ur länsstyrelserna. Det innebär att länsstyrelsernas ADB-verksamhet flyttas till de nya länsskattemyndigheterna. Länsskattemyndigheterna blir chefsmyndigheter för de lokala skattemyndigheterna i varje län.

Vid valet mellan länsstyrelserna och länsskattemyndigheterna som regional tillsynsmyndighet talar de senares kunskaper om ADB-verksamhet och registreringsfrågor för att uppgiften läggs på länsskattemyndigheterna. Häremot talar emellertid att en sådan ordning ytterligare skulle förstärka uppfattningen att pastorsämbetenas befattning med folkbokföringen huvudsakligen är av fiskal natur. anknytning till pastorsämbetenas verksamhet. Så länge det lokala ansvaret för folkbokföringen ligger på pastorsämbetena talar enligt vår mening övervägande skäl för att den regionala tillsynen flyttas till länsstyrelserna. Vi föreslår att så sker.

Förutom tillsynsuppgiften bör länsstyrelserna även kunna avlasta riksskatteverket arbetet med rådgivning i löpande ärenden. Kyrkobokföringsinspektörernas huvudsakliga uppgift är att vara präst och de saknar i allmänhet juridisk utbildning. Rådgivning till pastorsämbetenas personal i lagtolkningsfrågor bör därför ankomma på jurister hos länsstyrelserna.

Enligt den ordning som i dag gäller förordnar regeringen en kyrkobokföringsinspektör i varje stift att biträda domkapitlet vid tillsynen över kyrkobokföringen. Regeringen kan också besluta att stiftet skall delas i två eller flera inspektionsområden samt förordna en inspektör för varje område. Som en följd av vårt förslag att länsstyrelsen skall överta domkapitlets tillsynsuppgifter bör en kyrkobokföringsinspektör förordnas i varje län samt länet kunna delas i två eller fler inspektionsområden. I den allmänna strävan att så långt det är möjligt flytta ärenden från regeringen till underlydande myndigheter, bör en möjlighet öppnas för regeringen att delegera ärenden om inspektörsutnämningar m.m. till riksskatteverket eller annan lägre myndighet.

12.3.2 Administrativa beslut

Förordnanden

Domkapitlet har för närvarande i uppgift att utfärda förordnanden för den icke-prästerliga personalen vid pastorsämbetena enligt 8 § folkbokföringskungörelsen. Denna uppgift hör samman med tillsynsuppgiften och bör därför flyttas till länsstyrelsen.

Enligt 7 § FBK har domkapitlet befogenhet att upphäva förordnanden för präst att på eget ansvar föra kyrkoböcker och andra register. Domkapitlet skall även i framtiden utöva arbetsgivarfunktionen gentemot prästerna. Det bör därför också i fortsättningen ankomma på domkapitlet att upphäva dessa förordnanden. Även skyldigheten enligt förordningen (1975:1047) om vigselförrättare i vissa fall att meddela de förordnanden som behövs för att rätten till vigsel inom församling skall tillgodoses bör ankomma på domkapitlet.

Expeditionstid

Enligt 10 § FBK bestämmer pastor efter samråd med kyrkobokförings-

inspektören om pastorsexpeditionens expeditionstid. Domkapitlet kan upphäva pastors beslut. Under expeditionstid skall någon präst som tjänstgör hos pastorsämbetet vara på expeditionen. Eftersom domkapitlet även i fortsättning skall fastställa tjänstgöringsföreskrifter för präst kan det förefalla lämpligt att domkapitlet behåller denna uppgift. Länsstyrelsen är emellertid tillsynsmyndighet och har som sådan i uppgift att bevaka att samhällets krav på tillfredsställande service hos myndigheten upprätthålls. Länsstyrelsen bör därför överta domkapitlets befogenheter i detta hänseende.

12.3.3. Besvärsärenden

Enligt 45 § FBL skall talan i kyrkobokföringsärende föras genom besvär hos domkapitlet om beslutet har meddelats av pastorsämbete och avser annan fråga än kyrkobokföringsort, kyrkobokföringsfastighet, kyrkobokföring under viss rubrik eller registrering i obefintligregister. I sistnämnda fall förs talan hos länsrätt.

Uttrycket "annan fråga" kan avse varje anteckning i kyrkobok. Besvären kan alltså avse anteckning om vigsel, äktenskapsskillnad och adoption i utlandet, dop, födelsehemort, medborgarskap m.m. En växande ärendegrupp är besvär angående anteckning av födelsetid. Enligt särskilt lagstadgande skall domkapitel pröva besvär över pastorsämbetes beslut i fråga om gemensam vårdnad (6 kap. 16 § FB), namn (37 § namnlagen 1982:670 och 12 § namnförordningen 1982:1136) och hindersprövning (3 kap. 4 § giftermålsbalken). Domkapitlet prövar också besvär över beslut av präst i svenska kyrkan angående vigsel (4 kap. 10 § giftermålsbalken) samt över pastors beslut enligt religionsfrihetslagen.

Besvär i vissa kyrkobokföringsärenden m.m.

Vid en ändring av besvärsordningen för ärenden om anteckning i kyrkobok uppstår vissa avvägningsproblem. Kyrkoböckerna är både underlag för samhällets befolkningsregistrering och en kyrkans bok för anteckning av kyrkliga förrättningar. Svenska kyrkans inflytande över de uppgifter i böckerna som avser kyrkliga handlingar måste garanteras. En ordning med skilda besvärsinstanser för olika typer av beslut hos pastorsämbetet medför emellertid betydande olägenheter. Regeringen har i proposition (1985/86:80) *Ny förvaltningslag* föreslagit att besvär skall lämnas in till beslutsmyndigheten. Beslutsmyndigheten har sedan möjlighet att under vissa förutsättningar ändra sitt tidigare meddelade beslut. Andelen besvärsärenden till högre instans beräknas då minska.

Domkapitel

För att säkerställa svenska kyrkans ansvar för kyrkoböckerna bör domkapitel pröva besvär i ärenden angående anteckning av kyrkliga handlingar såsom dop, konfirmation och jordfästning. Uppgift om att vigsel

förrättats i svenska kyrkans eller i annan ordning är ett exempel på anteckning över vilken besvär bör prövas av domkapitel.

Förvaltningsdomstol

Vi föreslår att besvär över pastorsämbetes beslut i fråga om gemensam vårdnad, namn och sådana anteckningar i kyrkobok, som inte är av den karaktär att domkapitlet bör vara besvärsinstans, prövas av länsrätt.

Dessa anteckningsärenden kan vara av mycket skiftande karaktär. I vissa fall ingår också tillämpning av familjerättslig lagstiftning som förvaltningsdomstolar annars inte tillämpar. För att inte splittra besvärsprövningen ytterligare föreslår vi dock att samtliga nämnda ärenden prövas av förvaltningsdomstol. I huvudsak prövas om de administrativa rutiner som utarbetats av riksskatteverket har tillämpats på ett korrekt sätt. Genom att yttranden inhämtas från länsstyrelsen, domkapitlet eller kyrkobokföringsinspektör kan domstolen tillförsäkras ett allsidigt beslutsunderlag.

Riksskatteverket

Enligt 14 § FBK beslutar pastorsämbetet i kyrkobokföringsorten om rättelse av anteckning i kyrkobok. I 4 § FBK stadgas att riksskatteverket beslutar om ändring av personnummer. Pastorsämbetes beslut om födelsetidsändring kan nu överklagas till domkapitel, kammarrätt och i sista instans regeringsrätten. Riksskatteverkets beslut om personnummerändring kan överklagas hos regeringen (finansdepartementet).

En ändring av antecknad födelsetid förutsätter att också ett nytt personnummer fastställs. Den nuvarande ordningen med parallella besvärsvägar för beslut som avser samma sakfråga är olämplig. Vi föreslår därför att riksskatteverket får överta pastorsämbetenas uppgift att besluta om rättelse av födelsetid.

Besvär över beslut angående hindersprövning

Pastorsämbetes beslut angående hindersprövning får i dag överklagas hos domkapitel. Familjesakkunniga föreslog i betänkandet (SOU 1972:41) Familj och äktenskap 1 att besvärsbestämmelserna angående hindersprövning och vigsel skulle föras till de författningar som reglerar de materiella besluten. Förslaget genomfördes i den delen. De sakkunniga hade också föreslagit att pastors beslut om hindersprövning skulle få överklagas hos länsstyrelsen. Föredragande departementschef ansåg emellertid att det inte fanns anledning att då göra någon ändring i sak av besvärsreglerna (prop. 1973:32 sid. 139).

För närvarande förekommer det i viss utsträckning att icke-prästerlig personal har förordnats att på eget ansvar utföra hindersprövningar. Det är därför inte motiverat att domkapitlet på grund av sina arbetsgivarfunktioner gentemot prästerna prövar besvär över pastorsämbetes beslut i dessa ärenden. Talan mot pastorsämbetes beslut om hindersprövning (3 kap. 4 § GB) och utfärdande av äktenskapscertifikat enligt kungörelsen (1969:123) om äktenskapscertifikat bör därför föras hos länsrätt.

Besvär över beslut angående vigsel

Formerna för vigsel regleras i 4 kap. giftermålsbalken. Till formkraven hör bl.a. att mannen och kvinnan samtidigt skall vara tillstädes inför vigselförrättaren och på hans fråga avge sitt ja och samtycke till äktenskapet. Talan angående förrättande av vigsel förs hos domkapitel om beslutet meddelats av präst i svenska kyrkan och hos länsstyrelse om beslutet meddelats av borgerlig vigselförrättare (4 kap. 10 § GB). Med hänsyn till att domkapitel även i fortsättningen skall utöva tillsynen över prästernas ämbetsförvaltning och då giftermålsbalken för vigsel i svenska kyrkans ordning också hänvisar till kyrkohandbokens föreskrifter bör det även i fortsättningen vara domkapitlet som prövar besvär över beslut av präst i svenska kyrkan i denna fråga.

Besvär över beslut enligt religionsfrihetslagen

I § 15 religionsfrihetslagen (SFS 1951:680) regleras klagan över pastors beslut eller åtgärd enligt lagen.

I förarbetena till lagen anförde departementschefen bl.a. följande (prop. 1951:100 sid. 158).

Uppenbart är emellertid att pastors beslut eller åtgärd enligt den nu föreslagna religionsfrihetslagen icke alltid innefattar en kyrkobokföringsåtgärd. Det torde ej heller i dylika fall, såsom grund för ett överklagande, alltid kunna göras gällande att en kyrkobokföringsåtgärd bort vidtagas. Av allmänna rättsgrundsatser torde likväl följa att pastors beslut eller åtgärder kunna överklagas, men ovisshet råder då hur sådan klagan skall föras. Bestämmelser böra därför meddelas. Härvid torde det vara uppenbart att de nu avsedda besluten och åtgärderna så nära sammanhänga med beslut om åtgärder, som innefatta kyrkobokföringsåtgärder, att samma regler böra gälla om överklagande. Stadgandet i religionsfrihetslagen bör alltså innebära en hänvisning till folkbokföringsförordningens bestämmelser i ämnet (prop. 1951:100 sid 158).

Vi har föreslagit att huvuddelen av den besvärsprövning som för närvarande sker hos domkapitel skall föras över till länsrätt. Vissa besvärsärenden skall dock även i fortsättningen prövas av domkapitel. Beslut enligt religionsfrihetslagen är beslut som nära berör svenska kyrkans inre arbete och trosfrågor. Det skall exempelvis enligt 10 § religionsfrihetslagen ske en prövning vid inträdesansökan i svenska kyrkan om sökanden erhållit undervisning i kyrkans lära. Domkapitel bör därför även i fortsättningen pröva klagan över pastors beslut i ärenden enligt denna lag.

12.3.4 Folkbokföringens lokala organisation

Enligt våra förslag i avsnitt 6.2 skall det bli möjligt att bilda flerpastoratssamfälligheter inte bara för församlingsangelägenheter utan även för pastoratsangelägenheter. Pastoratets ansvar att hålla pastorsämbetet med personal, lokaler m.m. är en pastoratsangelägenhet.

Kyrkobokföring sker, som förut anförts, fortlöpande hos pastorsämbetet i varje församling. Vid flera tillfällen har föreslagits att kyrkobok-

föringen skall kunna föras i löpande ordning för befolkningen i två eller flera pastorat inom en kyrklig samfällighet. I likhet med 1985 års kyrkomöte, som behandlade frågan med anledning av en motion i ämnet (KL 1985:19), anser vi att kyrkobokföringen även i fortsättningen skall vara församlingsbaserad. Församlingarna utgör grundstrukturen inom svenska kyrkan. Kyrkliga samfälligheter är att se som samverkansformer mellan församlingarna inom olika pastorat. En församlingsbaserad kyrkobokföring för församlingarna inom en kyrklig samfällighet utgör inte heller något hinder mot en effektivisering eller rationalisering av verksamheten.

Genom att bilda flerpastoratssamfälligheter för kyrkobokföringen kan betydande rationaliseringsvinster uppnås. Med ett större befolkningsunderlag kan en sådan samfällighet bättre än det enskilda pastoratet bära kostnaderna för ett utbyggt datorstöd och för anställning av icke-prästerlig personal. Enligt nuvarande bemanningsnormer har endast ca 30 procent av landets pastorsexpeditioner underlag för att anställa en sådan person för heltidstjänstgöring. Det blir även möjligt att tillgodose kravet från allmänheten och myndigheter på bättre service genom utökat öppethållande. Om icke-prästerlig personal anställs kan expeditionstiden kompletteras med daglig telefontid. Merparten av kyrkobokföringsärendena kan uträttas per post och telefon.

En förutsättning för att en flerpastoratssamfällighet skall kunna bildas för kyrkobokföringen är bl.a. att beslutsordningen för lokalisering av pastorsexpeditioner regleras och att det sker en översyn av reglerna om ansvar och arbetsformer för all personal som deltar i arbetet med kyrkobokföring.

Lokalisering av pastorsexpeditionen

För pastorsämbete skall det enligt 9 § FBK finnas pastorsexpedition. I ett flerförsamlingspastorat kan det i dag finnas en pastorsexpedition i varje församling. Det är inte reglerat vem som har befogenhet att besluta att expeditionen skall flyttas. Det är oklart om beslutet ankommer på kyrkoherden i dennes egenskap av arbetsledare eller på pastoratet som är ansvarigt för bl.a. lokaler. Det har också hävdats att ett beslut blir gällande först sedan domkapitlet har utfärdat nya tjänstgöringsföreskrifter för pastoratets präster.

Det är angeläget att frågan om vem som får besluta om lokalisering av pastorsexpedition klargörs och regleras. Enligt vår mening bör beslutanderätten ankomma på pastoratet som har det ekonomiska ansvaret för verksamheten Vi föreslår därför att beslut om lokalisering av pastorsexpedition får fattas av pastoratet respektive samfälligheten i en flerpastoratssamfällighet.

Pastors ansvar

Om någon annan än kyrkoherden svarar för förandet av kyrkoböcker och andra register, har kyrkoherden enligt 5 § FBK tillsyn över kyrkobokföringen i pastoratet. Pastor svarar enligt 6 § samma kungörelse för

förandet av kyrkoböcker och andra register, i den mån inte annan har förordnats att fullgöra vissa av dessa uppgifter. Genom att möjligheten att bilda flerpastoratssamfälligheter införs aktualiseras frågan om vem som skall ha tillsynsansvaret över kyrkobokföringen i en sådan samfällighet.

Vid sidan av vad som nu gäller bör, i de fall det finns en gemensam pastorsexpedition för flera församlingar och pastorat i samfälligheten, länsstyrelsen ges en möjlighet att förordna någon av kyrkoherdarna i de berörda pastoraten eller någon annan lämplig person att utöva tillsynen. Även i övrigt bör länsstyrelsen få rätt att förordna annan än präst att svara för tillsynen över kyrkobokföringen. I sådana fall upphör pastors ansvar för kyrkobokföringen.

13 Ekumenisk samverkan

Vårt förslag i sin helhet är öppet för ekumenisk samverkan. I vissa avseenden är en sådan samverkan en uttalad förutsättning för våra organisationsförslag. Det gäller t.ex. vårt förslag rörande den andliga vården vid sjukhus, kriminalvårdsanstalter och militära förband.

13.1 Lokal samverkan

I rapporten Församlingar i samverkan (SOU 1985:1) presenterade vi principer för en lokal ekumenisk samverkan som kan betecknas som långtgående. Vi menade, att en församling som saknade egen utdebitering utan hinder skulle kunna gå upp i en lokal ekumenisk församling och få ekonomiska resurser från den kyrkliga samfällighet som svarade för församlingens utdebitering. I ett enförsamlingspastorat skulle församlingsverksamheten kunna bedrivas inom en lokal ekumenisk församling, medan kyrkofullmäktige och kyrkoråd skulle svara för de yttre arbetsvillkoren men inte bedriva någon egen verksamhet. Vi menade vidare att man borde analysera de formella hinder som finns för att genomföra förslagen och verka för deras undanröjande.

När kyrkomötet behandlade rapporten ställde det sig positivt till att svenska kyrkans lokala organisation öppnades för ekumeniska insatser. Men man tog samtidigt avstånd från våra konkreta förslag som ansågs vara för långtgående. Eftersom en grundprincip för svenska kyrkans organisation är att den skall vara rikstäckande kunde man inte tillstyrka ett förslag som i praktiken skulle innebära, att en församling inom svenska kyrkan i princip upphörde att existera till följd av deltagande i ett lokalt ekumeniskt samarbete. Däremot ställde sig kyrkomötet positivt till ett kompletterande utredningsarbete som skulle granska de eventuella hinder av ekonomisk eller juridisk art som skulle kunna utgöra hinder för ekumenisk samverkan på lokalplanet.

Vi har i skrivelse till svenska kyrkans centralstyrelse meddelat att vi finner en sådan kompletterande utredning i första hand vara en angelägenhet för svenska kyrkans centrala organ i samverkan med de fria samfund som är intresserade av ett sådant arbete. Svenska kyrkan själv bör — eventuellt i samverkan med andra samfund — hos regeringen begära de lagändringar som kan vara nödvändiga.

Våra förslag till en ändrad kompetensfördelning mellan församling

och pastoratssamfällighet förändrar på intet sätt förutsättningarna för församlings deltagande i ekumeniska samarbetsprojekt eller ekumeniskt distriktsarbete av olika slag. Sådana ekumeniska samarbetsprojekt kan som hittills stödjas ekonomiskt med utdebiterade medel både för verksamhet och yttre arbetsvillkor i form av lokaler och tjänster. Förutsättningen för att använda utdebiterade medel är dock som hittills att medlen används för att bekosta den del av den gemensamma verksamheten som kan anses svara mot svenska kyrkans andel i samarbetet.

I detta sammanhang bör särskilt erinras om det nära samarbete som sedan en längre tid har ägt rum mellan svenska kyrkan och Evangeliska Fosterlandsstiftelsen (EFS). Detta har också tagit sig konkreta uttryck på lokalplanet, när EFS har startat verksamhet i nya bostadsområden och där uppfört gudstjänst- och församlingslokaler. På många håll har detta då skett i nära kontakt med den lokala kyrkoförsamlingen. Den verksamhet som bedrivs i en s.k. samarbetskyrka i enlighet med avtal mellan en församling i svenska kyrkan och en missionsförening inom Evangeliska Fosterlandsstiftelsen påverkas inte av våra förslag. Däremot syns oss den modell för samarbetsavtal som godkänts av svenska kyrkans centralstyrelse och EFS:s styrelse i juni 1985 förutsätta, att verksamheten bedrivs i ett distrikt inom en församling i svenska kyrkan. De synpunkter vi presenterat rörande behovet av församlingsdelningar i vissa fall (se 8.1) blir därmed inte tillämpliga på distrikt med samarbetskyrka. Däremot har vi uppmärksammat ordningen för tillsättning av präst vid samarbetskyrka i vårt förslag till ny lag om prästtjänster. Sådana prästtjänster skall alltid tillsättas av domkapitlet efter yttranden från kyrkoråd och EFS:s distriktsstyrelse.

13.2 Regional samverkan

Vårt förslag till ny stiftsorganisation innebär, att de olika stiftssamfälligheterna skall svara för den andliga vården vid sjukhus och andra större vårdinrättningar, vid kriminalvårdsanstalter och vid militära förband. Samtidigt förutsätts att den andliga vården i sin helhet bedrivs i ett ekumeniskt samarbete. Sådant ekumeniskt samarbete fungerar redan i dag inom dessa verksamhetsområden. Detta betyder, att stiftssamfälligheterna måste planera sitt arbete så att dess arbetsformer och organisatoriska strukturer passar för ekumenisk samverkan.

Stiftssamfälligheterna beslutar fritt om de organisatoriska formerna för sin verksamhet. Det kan vara naturligt att utse en nämnd eller flera nämnder för den andliga vården. Dessa nämnder kan sedan i sin tur representera svenska kyrkan i de ekumeniska organ eller arbetsgrupper som måste inrättas för den regionala verksamheten inom respektive arbetsområde. Samtidigt måste observeras, att de samfund som samarbetar med svenska kyrkan inom den andliga vården knappast i något fall har samma regionala organisation som svenska kyrkan. Det syns oss därför naturligt att den regionala organisationen anpassas till den organisation som finns inom verksamheten ifråga och inte till de olika kyrkornas regionala organisation. Det gäller t.ex. landstingen för sjuk-

vården och kriminalvårdsregionerna för arbetet vid kriminalvårdsanstalterna.

Till de ekumeniska organens arbete förutsätts företrädare för sjukvård, kriminalvård och försvar bli adjungerade.

När det gäller samverkan mellan regional och central nivå sker denna för svenska kyrkans del genom att stiftssamfälligheten samverkar med den rikskyrkliga organisationen och de nämnder som har ett särskilt ansvar för dels andlig vård, dels ekumenisk samverkan, dvs Nämnden för diakoni och samhällsansvar samt Nämnden för mellankyrkliga och ekumeniska förbindelser. Men samtidigt måste förutsättas att de regionala ekumeniska organen för den andliga vården samverkar direkt med ett centralt ekumeniskt organ som har en samordnande funktion för den andliga vården inom de tre områdena. Mycket talar självfallet för att Svenska ekumeniska nämnden kan bli detta samordnande organ. Liksom när det gäller arbetet på regional nivå måste vi för den centrala nivån förutsätta, att företrädare för sjukvård, kriminalvård och försvar adjungeras till sammanträdena inom det centrala samordnande organet.

14 Ekonomiska konsekvenser

14.1 Allmänt

Våra förslag skall enligt direktiven (Dir 1982:95 och 1984:5) ekonomiskt hålla sig inom befintliga ramar. Vi får sålunda inte lägga fram förslag som innebär en ökad kostnadsbörda för vare sig stat eller kommun.

I det följande redovisas en uppskattning av de ekonomiska konsekvenserna av våra förslag. Våra förslag innebär inte en utvidgning av den kyrkliga verksamheten. Förslagen syftar i stället till att åstadkomma en organisation som genom samverkan i olika former kan rationellt utnyttja tillgängliga resurser.

14.2 Församlingar och pastorat

Det går inte i dag att i detalj beräkna de effekter på skatteuttaget som de föreslagna ändringarna i ansvarsfördelning mellan pastorat och församling kan komma att leda till. Genom att det på pastoratet läggs ett större och mera kostnadskrävande ansvarsområde måste ofta pastoratsskatteuttaget höjas. Samtidigt bör församlingarnas skatteuttag kunna sänkas i motsvarande mån. Genom en ökad samverkan bör dock ett effektivt resursutnyttjande kunna leda till lägre kostnader totalt sett.

Det kan emellertid inte uteslutas att det totala kyrkokommunala skatteuttaget i pastoraten i vissa fall kommer att höjas. Skälet härtill kan vara antingen en missbedömning av kostnaderna för verksamheten i resp. kyrkliga kommun, eller en höjning av ambitionsnivån. I det samhällsekonomiska läge som råder får det dock förutsättas att de kyrkliga kommunerna visar återhållsamhet så att det kyrkokommunala skatteuttaget kan hållas på en i stort sett oförändrad nivå. Det bör ankomma på kyrkofondens styrelse att följa utvecklingen och vid behov föreslå åtgärder.

14.3 Stiftsplanet

Förslagen i fråga om verksamheten på stiftsplanet innebär bl.a. att vissa uppgifter som i dag sköts på lokal och central nivå skall handhas av

stiftssamfälligheterna och deras organ. Det gäller de rent kyrkokommunala angelägenheterna såsom den andliga vården vid sjukhus, församlingsarbete bland finskspråkiga, begravningsplatser för icke kristna trosbekännare m.m. Vidare gäller det de specialreglerade uppgifterna såsom beslut om ändring i pastoratsindelningen och om bildandet av kyrkliga samfälligheter, fördelning av vissa kyrkofondsbidrag (strukturbidrag) m.m. I förhållande till de nuvarande kostnaderna för svenska kyrkans verksamhet på stiftsplanet innebär vissa förslag ökade kostnader. Samtidigt avlastas emellertid pastoraten och centrala myndigheter kostnader i motsvarande mån.

Kostnaderna för svenska kyrkans del i den andliga vården vid sjukhus belastar i dag pastoraten samt i fråga om vissa verksamhetsbidrag kyrkofonden. När stiftssamfälligheterna tar över denna verksamhet från pastoraten kommer kostnaderna i stället att belasta dessa samfälligheter och täckas av deras skatteuttag och av de föreslagna stiftsbidragen. Förslaget i denna del innebär alltså endast en omfördelning av befintliga kostnader och skatteuttag och bör därför inte innebära någon kostnadsökning.

Kostnaderna för församlingsarbetet bland finskspråkiga betalas i dag huvudsakligen av kyrkofonden beträffande prästernas avlöningsförmåner och i övrigt av församlingar och kyrkliga samfälligheter. Även i detta fall innebär våra förslag totalt sett endast en omfördelning av kostnader och skatteuttag.

Begravningsplatser för icke kristna trosbekännare innebär en ökad kostnad i den mån sådana begravningsplatser anläggs. Den eventuella merkostnad som i vissa fall kan uppkomma på grund av nyanläggning måste täckas genom stiftssamfällighetens skatteuttag. Utslaget på ett helt stift måste emellertid uttaget för att täcka denna kostnad bli av jämförelsevis ringa storlek. Behovet av åtgärder i detta hänseende är emellertid inte beroende av våra förslag. Kostnader för begravningsplatser för icke kristna trosbekännare uppstår sålunda under alla förhållanden.

Om stiftssamfälligheterna beslutar att överta den nuvarande stiftstingsverksamheten — vilket vi utgår från — bör detta inte innebära ökade kostnader. Stiftstingsorganisationen kan då avvecklas och därmed också stiftstingsavgifterna. Kostnaderna för denna verksamhet får i stället täckas genom stiftssamfälligheternas skatteuttag. Eftersom stiftstingsverksamheten i dag bekostas med utdebiterade medel anslagna av de kyrkliga kommunerna i resp. stift, bör det totala kyrkokommunala skatteuttaget för denna verksamhet inte behöva höjas. Detta förutsätter dock en i stort sett oförändrad ambitionsnivå.

Vårt förslag till en ny stiftsorganisation innebär, som framgår av avsnitt 7.2.4, att möjligheter öppnas att skapa ett gemensamt stiftskansli för de uppgifter som enligt vårt förslag skall handhas inom ramen för stiftssamfälligheternas organisation. I ett sådant kansli kan föras samman de resurser som nu finns hos domkapitlens och stiftsnämndernas gemensamma kanslier som stiftstingens kanslier. Ett gemensamt stiftskansli öppnar möjligheter till ett effektivt utnyttjande av tillgängliga resurser och besparingar. Sådana besparingar bör kunna täcka de merkostnader som uppstår genom att på de föreslagna stiftsstyrelserna och

egendomsnämnderna läggs uppgifter som i dag inte har sin motsvarighet hos nuvarande stiftsorgan.

14.4 Kyrkofonden

För att lättare kunna bedöma konsekvenserna för kyrkofondens ekonomi av våra förslag, presenteras här en jämförelse mellan 1986 års budget för kyrkofonden och en kalkyl för år 1989 som grundas på våra förslag beräknade i 1986 års utgifts- och inkomstläge. Denna presentation görs i form av ett räkneexempel "Kyrkofondens utgifter och inkomster, jämförelse mellan åren 1986 och 1989" som redovisas i det följande.

1986 års utgifts- och inkomstläge.

Räkneexempel

Kyrkofondens utgifter och inkomster, jämförelse mellan åren 1986 och 1989

	Utgifter	*Milj. kr.* *1986*	*1989*
Rikskyrkliga Ändamål	Kyrkomötet och centralstyrelsen	9	9
	Övr. rikskyrkliga ändamål	49	49
Stiftskostnader	Stiftskostnader: prästlöner, reseers., fastighetsförvaltn. m.m.	111	125[1]
			20[2]
	Bidrag till staten för förv.kostn.	23	—[3]
Pensioner och arbetsgivaravg.	Pensioner, arbetsgiv.avg. och grupplivförsäkring	95	78
Övrigt	Övriga driftutgifter	3	3
Särsk. utjämn.bidrag	Lönebidrag	69	86[4]
	Kyrkofondstillskott	54	—
Extra utjämn.bidrag	"Individuella" bidrag	5	72[5]
	Kompensation för inkomstbortfall från jur. personer	43	31[6]
Inskränkn.	Inskränkning av bidrag	./.37	./.14
Allm. utjämnbidrag	Allm. utjämningsbidrag	359	349
Övrigt	Övriga utgifter	2	22[7]
	S:a utgifter	785	830

	Inkomster	*1986*	*1989*
Drift-inkomster	Räntor och utdelningar	26	15
	Kyrkofondsfastigheter	2	2
Statsbidrag (Anslag på stats-budgeten)	Statsbidrag för prästerskapets indragna tionde	5	36
	Statsbidrag för inkomstbortfall jur. pers.	73	13[8]
	Statsbidrag för bidrag t. kyrkomötet	2	2
Särsk. kyrko-avgift	Särskild kyrkoavgift	68	130
Allm. kyrko-avgift	Allmän kyrkoavgift	575	575
Övrigt	Övriga inkomster	0	0
	S:a inkomster	751	773
	Överskott + Underskott –	–34	–57

Anmärkning

Textkolumnen överensstämmer med kyrkofondens budget för år 1986.

Redan år 1987 kommer underskottet i 1986 års kostnadsläge till följd av minskat statsbidrag att uppgå till 64 milj. kr. Förslaget innebär sålunda en minskad belastning på fonden med 7 milj. kr.

Noter

1 Stiftsbidrag, avsnitt 10.2.5
2 Löner till biskopar, pastorsadjunkter m.fl., avsnitt 10.2.5
3 Ingår i stiftsbidraget, avsnitt 10.2.5
4 Strukturbidrag, avsnitt 10.2.5
5 Inkl. övergångskompensation, avsnitt 10.2.4
6 Byggnadsbidrag, avsnitt 10.2.6
7 Inkl. försäkringar, avsnitt 10.2.7
8 Statsbidrag till förvaltningskostnader, avsnitt 10.2.10

Följande kommentarer görs med utgångspunkt i sammanställningen.

Utgifter

Kyrkomötet och centralstyrelsen

Ingen förändring.

Övriga rikskyrkliga ändamål

Ingen förändring.

Stiftskostnader/stiftsbidrag

Stiftskostnader ersätts i huvudsak med stiftsbidrag. Kvar står bl.a. stiftskostnader för biskopar, pastorsadjunkter (aspiranttjänster) och arvoden m.m. för domkapitelsledamöter. Se avsnitt 10.2.5.

Bidrag till staten för förvaltningskostnader

Bidraget läggs in i stiftsbidraget. Se avsnitt 10.2.5.

Pensioner m.m.

Arbetsgivaravgifter till vissa stiftspräster om 14 milj. kr. har förts till stiftsbidrag. Vidare har arbetsgivaravgifter för vissa vikarier m.fl. om 3 milj. kr. förts till strukturbidraget. Kvar står pensionförmåner till präster och efterlevande och grupplivförsäkringar för präster. Om kyrkomusikertjänsterna enligt kyrkomusikerutredningens förslag blir kyrkokommunala tjänster bortfaller kyrkofondens nuvarande kostnader för deras grupplivförsäkringar.

Övriga driftutgifter

Ingen förändring.

Särskilda utjämningsbidrag/strukturbidrag

Lönebidrag och kyrkofondstillskott upphör och ersätts med strukturbidrag. Se avsnitt 10.2.5.

Extra utjämningsbidrag/övergångskompensation

"Individuella" bidrag räknas upp med 67 milj. kr., varav 60 milj. kr. utgör övergångsbidrag m.h.t. justering av det ordinarie centrala utjämningssystemet. Se avsnitt 10.2.4.

Kyrkobyggnadsbidrag

Kompensation för inkomstbortfall p.g.a. upphörd beskattning av juridiska personer upphör och ersätts med byggnadsbidrag avpassat efter det statsbidrag som väntas utgå från år 1989 till följd av bortfallet. Se avsnitt 10.2.6.

Allmänt utjämningsbidrag/inskränkning av bidrag

Enligt gjorda beräkningar minskar allmänt utjämningsbidrag med 10 milj. kr. Inskränkningen av bidrag blir enligt prognos 14 milj. kr. mot tidigare 37 milj. kr.

Övriga utgifter

Denna post har räknats upp, bl.a. för att täcka kostnaden för försäkringar. Se avsnitt 10.2.7.

Inkomster

Räntor och utdelningar

Dessa inkomster har tagits upp med lägre belopp år 1989 på grund av att några års underbalansering av budgeten minskar likviditeten och därmed avkastningen.

Kyrkofondsfastigheter

Ingen förändring.

Statsbidrag

I enlighet med det förslag som har lagts fram i budgetprop. 1985/86:100, bil. 15, minskas statsbidraget för inkomstbortfall på grund av indragen beskattning av juridiska personer från 73 milj. kr. till 31 milj. kr. och läggs samman med statsbidraget till ersättning för prästerskapets indragna tionde. Statsbidrag för bidrag till kyrkomötet kvarstår oförändrat. Ett nytt statsbidrag till stiftssamfälligheterna införs. Det motsvarar statens nuvarande nettokostnader över statsbudgeten för stiftens förvaltningskostnader. Se avsnitt 10.2.10.

Särskild kyrkoavgift

Den särskilda kyrkoavgiften väntas öka från 68 till 130 milj. kr. Se avsnitt 10.2.9.

Allmän kyrkoavgift

Eftersom vi inte föreslår någon förändring av uttaget för allmän kyrkoavgift redovisas här inte heller någon förändring av inkomsten.

Som framgår av våra beräkningar visar kalkylen för år 1989 ett underskott med 57 milj. kr., vilket skall jämföras med det beräknade underskottet för år 1986 om 34 milj. kr. I detta sammanhang är dock att märka att statsbidraget till fonden enligt 1986 års budgetproposition föreslås minskas med 42 milj. kr. Av detta belopp används såsom tidigare redogjorts för (avsnitt 10.2.10) 30 milj. kr. för att minska fondens underskott. Till följd av det minskade statsbidraget skulle därför fonden vid en beräkning i 1986 års utgifts- och inkomstläge redan år 1987 visa ett underskott på 64 milj. kr. (34+30). Våra förslag innebär sålunda en minskad belastning på fonden med 7 milj. kr.

De redovisade underskotten ger anledning att diskutera en höjning av den allmänna kyrkoavgiften med 1 eller 2 öre/skr. En höjning av den allmänna kyrkoavgiften med 1 öre skulle f.n. ge ca 35 milj. kr. Prognoser för de närmaste åren visar emellertid att kyrkokommunernas skatteunderlag kan väntas stiga ganska kraftigt. Härigenom ökar också kyrkofondens inkomster genom den allmänna kyrkoavgiften. Även utgifterna för det allmänna utjämningsbidraget kan väntas öka, dock i betydligt mindre omfattning. Skäl finns därför att anta att kyrkofondens nuvaran-

de underskott kommer att täckas under åren fram till dess att våra förslag genomförs. En bedömning av behovet av en höjd allmän kyrkoavgift bör därför kunna anstå.

14.5 Vissa övergångskostnader

Det bör nämnas att det i själva övergångsskedet kan uppstå vissa kostnader av engångskaraktär. Svenska kyrkan på riksnivå kan under ett par år komma att behöva tillföras personalresurser för rådgivning rörande genomförandefrågor. Vi beräknar kostnaden härför till ca 0,5 milj. kr. per år under två år. Därtill kommer kostnaden för organisationskommittéer i varje stift (se kap. 16). Kostnaden för dessa kommittéer kan beräknas till ca 3 milj. kr. Vidare uppkommer under år 1989, då stiftssamfälligheterna inte själva kan utdebitera någon skatt, kostnader för sammanträdesarvoden m.m. som under det första året får belasta kyrkofonden. Merparten av de senare kostnaderna täcks dock av att varken allmänna eller extra utjämningsbidrag kommer att lämnas stiftssamfälligheterna år 1989 (se avsnitt 16.3.2).

15 Den lagtekniska lösningen

15.1 Inledning

De förslag som vi lägger fram i detta betänkande innebär att åtskilliga författningar på det kyrkliga området måste ändras eller att nya författningar beslutas. Det gäller våra slutförslag till lokal och regional organisation, lokal indelning, prästtjänster, ekonomisk utjämning, förvaltning av den kyrkliga egendomen och folkbokföringen.

Våra lagförslag och specialmotiveringar till dessa redovisas i Del 2 av detta betänkande. Som har anförts i det föregående (avsnitt 1.1) har lagförslagen utarbetats i samarbete med kyrkoförfattningsutredningen, vilket har medgett en grundligare bearbetning än vad som annars hade varit möjligt. Genom detta samarbete har lagförslagen också kunnat anpassas till den kommande lagstiftningen på det kyrkliga området som kyrkoförfattningsutredningen arbetar med.

I det följande redovisas översiktligt den lagtekniska lösningen av våra förslag.

15.2 Den lokala organisationen

Svenska kyrkans lokala organisation, dvs. församlingarna och de kyrkliga samfälligheterna, är i dag reglerade i lagen (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfälligheter (LFKS). Denna lag har beslutats av riksdagen ensam utan medverkan av kyrkomötet, enligt bestämmelserna i 8 kap 5 § regeringsformen (RF) jämfört med p 13 övergångsbestämmelserna till RF.

Våra förslag i kap 6 om skötseln av församlingsangelägenheter på församlings- respektive pastoratsnivån, om kyrkliga samfälligheter på lokalplanet och om organisationen inom församlingar och samfälligheter innebär att LFKS måste omarbetas i flera delar. De föreslagna ändringarna är så omfattande att en helt ny lag bör tillskapas. Den nya lag som föreslås och som alltså skall ersätta LFKS avses ingå som en del i den nya kyrkolag som kyrkoförfattningsutredningen arbetar med. Vårt lagförslag återfinns i Del 2, avsnitt 1.2.

Den nya lagen föreslås få samma beteckning som LFKS. Till den nya lagen har i stora delar förts över de nuvarande bestämmelserna i LFKS, med de ändringar och tillägg som föranleds av våra förslag. Vid utform-

ningen av lagförslaget har också i allt väsentligt behållits den nuvarande systematiken i LFKS. Vissa kapitel har emellertid delats upp och paragraferna har i stor omfattning försetts med rubriker för att förbättra överskådligheten.

I 1 kap LFKS finns bestämmelser om förutsättningarna för och förfarandet vid samfällighetsbildningar. Motsvarande regler har inte förts över till den nya lagen. Våra förslag i dessa delar innebär en ny beslutsordning och kräver en mera utförlig reglering än i dag. Vi föreslår därför att bestämmelser härom ges i en särskild lag, som också reglerar förfarandet vid ändringar i pastoratsindelningen (se avsnitt 16.4).

15.3 Den regionala organisationen

Enligt vårt förslag till en ny stiftsorganisation i kap. 7 skall församlingarna inom varje stift obligatoriskt utgöra en kyrklig samfällighet, stiftssamfällighet, för i stiftet gemensamma församlingsangelägenheter. Stiftssamfälligheten föreslås även överta vissa uppgifter som nu has om hand av domkapitlen. Domkapitlen föreslås bestå, men med en delvis ändrad sammansättning och med reducerade uppgifter.

Vårt förslag innebär alltså att det på stiftsplanet kommer att finnas en obligatorisk kyrklig kommun, stiftssamfälligheten. Stiftssamfällighetens verkställande och beredande organ, stiftsstyrelsen och övriga nämnder, blir kyrkokommunala förvaltningsmyndigheter på stiftsplanet. De grundläggande reglerna om stiftssamfälligheternas organisation och verksamhetsformer bör ges i samma lag som motsvarande regler om församlingar och andra kyrkliga samfälligheter, dvs. i den föreslagna nya lagen om församlingar och kyrkliga samfälligheter (se Del 2, avsnitt 1.2).

Domkapitlen skall enligt vårt förslag även i fortsättningen vara statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen. Grundläggande föreskrifter om domkapitlen finns i dag i lagen (1936:567) om domkapitel. Förslagen beträffande domkapitlens sammansättning och uppgifter innebär att den nyssnämnda lagen om domkapitel måste ändras. Vårt förslag till lagändring återfinns i Del 2, avsnitt 1.3.

Olika regler gäller för normgivning i fråga om kyrkliga kommuner och stiftsmyndigheter. Enligt 8 kap 5 § RF jämfört med p 13 övergångsbestämmelserna till RF skall bl.a. grunderna för de kyrkliga kommunernas organisation och verksamhetsformer och föreskrifter om deras befogenheter och åligganden ges i lag, som beslutas av riksdagen ensam utan medverkan av kyrkomötet. I fråga om grundläggande föreskrifter om stiftsmyndigheter gäller däremot enligt p 9 tredje stycket övergångsbestämmelserna till RF att sådana meddelas i lagen om svenska kyrkan eller i annan lag, som stiftas av riksdagen efter yttrande av kyrkomötet.

Som förut har sagts innnebär vårt förslag att stiftsstyrelsen och övriga nämnder i stiftssamfälligheter blir kyrkokommunala förvaltningsmyndigheter på stiftsplanet. De kommer härigenom att falla in under begreppet stiftsmyndigheter, för vilka ett särskilt lagstiftningsförfarande gäller.

För att samma normgivningsregler skall gälla över hela det kyrkokommunala området måste p 9 och 10 övergångsbestämmelserna till RF ändras. Vårt förslag till en sådan ändring återfinns i Del 2, avsnitt 1.1.

15.4 Den lokala indelningen

I kap. 8 föreslår vi en ny ordning när det gäller beslut om ändringar i såväl församlingsindelningen som i pastoratsindelningen.

Förslaget i fråga om ändringar i församlingsindelningen (avsnitt 8.1) innebär att kammarkollegiet övertar regeringens beslutanderätt i indelningsärenden som gäller församlingar. Bestämmelser om ändring i församlinsindelningen finns i lagen (1979:411) om ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar. Ett genomförande av vårt förslag i denna del kräver att nyssnämnda lag ändras. Vårt förslag till lagändring återfinns i Del 2, avsnitt 1.5.

Enligt vårt förslag skall uppgiften att fatta beslut om ändringar i pastoratsindelningen flyttas från regeringen till stiftsstyrelsen (avsnitt 8.2). Regeringens beslutanderätt i dessa frågor regleras i dag i 3 § sista stycket lagen (1970:940) om kyrkliga kostnader. Det närmare förfarandet vid ändringar i pastoratsindelningen är däremot oreglerat. I praktiken tillämpar regeringen emellertid bestämmelserna i 1979 års indelningslag analogt. Detsamma gäller vid bildandet av kyrkliga samfälligheter och vid ändring av samfällighetsbildningar. Detta är också förutsatt i förarbetena till indelningslagen (se prop. 1978/79:157 s. 90 f).

Stiftsstyrelsens befogenhet att besluta om ändringar i pastoratsindelningen måste ges i lag. Genom att beslutanderätten flyttas från regeringen till stiftsstyrelsen måste också regler ges om förfarandet och om de grundläggande principer som skall gälla vid sådana ändringar. Det gäller bl.a. pastoratens storlek, den ekonomiska reglering som måste ske, initiativrätt, besvärsrätt m.m.

Enligt våra förslag skall kyrkliga samfälligheter i framtiden endast kunna bildas pastoratsvis. Ändringar i pastoratsindelningen kommer därför att i de allra flesta fall påverka befintliga samfälligheter eller innebära obligatoriska samfällighetsbildningar. Beslutanderätten i fråga om bildande, ändring eller upplösning av kyrkliga samfälligheter flyttas enligt vårt förslag också från regeringen till stiftsstyrelsen (se avsnitt 6.2). Det närmare förfarandet vid samfällighetsbildningar är i dag oreglerat. De grundläggande föreskrifterna om beslutanderätten m.m. finns däremot i 1 kap LFKS. I likhet med vad som har anförts i fråga om ändringar i pastoratsindelningen kräver den nya beslutsordningen att närmare regler ges om förfarandet. De regler som behövs i dessa hänseenden är i huvudsak desamma som i fråga om ändringar i pastoratsindelningen. Med hänsyn till det nära sambandet mellan beslut om pastoratsindelning och samfällighetsbildning föreslår vi att bestämmelser om såväl ändringar i pastoratsindelningen som förfarandet vid bildandet av kyrkliga samfälligheter ges i en och samma lag. Lagförslaget återfinns i Del 2, avsnitt 1.6.

15.5 Prästtjänster

Våra förslag i kap. 9 om prästtjänster innebär en delvis ny prästerlig tjänsteorganisation inom pastoraten och stiften. Vidare innebär förslagen en ny ordning i fråga om inrättande av prästtjänster och om tillsättning av prästtjänster i pastorat och stift (dock ej biskop). Bestämmelser i hithörande frågor finns i dag i olika regeringsförfattningar samt i fråga om tillsättning av vissa prästtjänster i pastoraten i lagen (1957:577) om prästval.

Vi föreslår att de grundläggande bestämmelserna om den prästerliga tjänsteorganisationen, om prästtillsättningar och om inrättande av prästtjänster ges i en enda lag, lagen om prästtjänster. Lagförslaget återfinns i Del 2, avsnitt 1.8.

Lagförslaget har utformats så att lagen kan ingå som en del i den nya kyrkolag som kyrkoförfattningsutredningen arbetar med. Innan riksdagen beslutar lagen måste kyrkomötets yttrande inhämtas.

15.6 Ekonomisk utjämning m.m.

Enligt våra förslag i kap. 10 skall det nuvarande systemet med ekonomisk utjämning mellan kyrkliga kommuner genom kyrkofonden delvis ändras. Vidare föreslår vi att bidrag ur kyrkofonden skall kunna utgå till vissa nya ändamål.

Grundläggande föreskrifter om kyrkofonden finns i dag i lagen (1970:940) om kyrkliga kostnader. I lagen finns också vissa andra bestämmelser om kyrkliga kostnader. Enligt den nu gällande beslutsordningen ankommer det bl.a. på riksdagen att gemensamt med regeringen besluta om vissa kostnader skall betalas ur kyrkofonden till särskilda i lagen angivna ändamål. Denna beslutsordning strider mot bestämmelserna i 11 kap 8 § RF, enligt vilka riksdagen inte får fullgöra rättsskipnings- och förvaltningsuppgifter i vidare mån än som följer av grundlag eller riksdagsordningen. Uppgiften att i enskilda fall fatta beslut om att en kostnad skall betalas ur kyrkofonden är en förvaltningsuppgift. Med hänsyn till de nyss angivna bestämmelserna i RF bör lagen ändras så att riksdagen inte längre fattar beslut av detta slag. I stället bör i lagen anges de ändamål för vilka kostnaderna betalas ur kyrkofonden samt under vilka förutsättningar bidrag skall utgå eller får beviljas.

Våra förslag i kap. 10 tillsammans med det nyss sagda innebär att omfattande ändringar måste göras av den nuvarande lagstiftningen på området. Enligt vår mening bör lagen om kyrkliga kostnader ersättas med en ny lag. Eftersom den nuvarande kostnadslagen huvudsakligen reglerar kyrkofonden, dess förvaltning samt avgifter till och bidrag ur denna, föreslår vi att lagen benämns lagen om kyrkofonden. Lagförslaget återfinns i Del 2, avsnitt 1.10. Innan riksdagen antar lagen måste kyrkomötets yttrande inhämtas.

15.7 Egendomsförvaltning

Vi föreslår i kap. 11 att de uppgifter i fråga om den kyrkliga jorden som nu has om hand av stiftsnämnden och boställsnämnden förs över till en ny kyrkokommunal förvaltningsmyndighet i varje stift. Denna specialreglerade nämnd inom stiftssamfälligheten föreslår vi skall benämnas egendomsnämnd. Även i övrigt föreslår vi vissa ändringar beträffande förvaltningen av den kyrkliga jorden.

Grundläggande föreskrifter om stifts- och boställsnämnderna samt om förvaltningen av den kyrkliga jorden finns i lagen (1970:939) om förvaltning av kyrklig jord. Våra förslag i kap. 11 innebär att denna lag måste ändras. Eftersom stiftsnämnderna och boställsnämnderna är statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen har flera bestämmelser om dessa nämnders befogenheter och åligganden kunnat ges i förordning. När dessa nämnder enligt vårt förslag ersätts med en kyrkokommunal nämnd måste motsvarande regler ges i lag enligt 8 kap 5 § RF jämfört med p.13 övergångsbestämmelserna till RF. Vi föreslår därför att lagen om förvaltning av kyrklig jord kompletteras i dessa nu nödvändiga avseenden. Vårt förslag till ändring i den nyssnämnda lagen återfinns i Del 2, avsnitt 1.11. Kyrkomötets yttrande måste inhämtas innan riksdagen beslutar lagen.

15.8. Folkbokföringsfrågor

Som en följd av våra förslag om en ny stiftsorganisation föreslår vi i kap. 12 att vissa av de uppgifter som domkapitlet har i dag i fråga om folkbokföring m.m. förs över till länsstyrelsen och länsrätten. Förslagen i dessa delar innebär att ändringar måste göras i folkbokföringslagen (1967:198), giftermålsbalken, föräldrabalken, namnlagen (1982:670) och religionsfrihetslagen (1951:680). De föreslagna lagändringarna återfinns i Del 2, avsnitt 1.

16 Genomförande

De förslag vi nu lägger fram föreslås i huvudsak träda i kraft den 1 januari 1989. Förslagen kräver, som tidigare har redovisats, ändringar i lagar och andra författningar. För att åstadkomma en så smidig övergång som möjligt till den nya ordning som föreslås på en rad olika områden krävs att reformen förbereds av de kyrkliga kommuner, myndigheter och andra organ som berörs av reformen. I det följande redovisar vi när de nödvändiga grundläggande besluten måste fattas och hur reformen i övrigt bör genomföras i praktiken.

16.1 De grundläggande besluten

Vi förutsätter att våra förslag remissbehandlas i vanlig ordning. För att remissinstanserna skall ha möjlighet att kunna sätta sig in i och ta ställning till förslagen bör remisstiden vara minst ett halvår. Det innebär att remissbehandlingen bör vara färdig under senare delen av hösten år 1986. Härefter kan remissvaren ställas samman och ett regeringsförslag utarbetas.

Reformen innebär att ett stort antal bestämmelser som i dag finns intagna i lagar och andra författningar måste ändras eller upphävas eller att nya lagar måste beslutas (se kap. 15). Enligt p. 9 tredje stycket övergångsbestämmelserna till RF måste kyrkomötets yttrande inhämtas innan riksdagen beslutar om flera av dessa lagändringar eller nya lagar. Det gäller följande lagförslag.

- Förslaget till lag om församlingar och kyrkliga samfälligheter, i fråga om de föreslagna bestämmelserna om stiftsstyrelsen och övriga nämnder i stiftssamfälligheten.
- Förslaget till lag om ändring i lagen (1936:567) om domkapitel.
- Förslaget till lag om prästtjänster.
- Förslaget till lag om ändring i kyrkolagen (1686:0903).
- Förslaget till lag om kyrkofonden.
- Förslaget till lag om ändring i lagen (1970:939) om förvaltning av kyrklig jord.

Som framgår av avsnitt 15.3 föreslår vi att normgivningsreglerna i p. 9 tredje stycket övergångsbestämmelserna till RF ändras. Den föreslagna ändringen innebär att samma lagstiftningsförfarande kommer att gälla för stiftsstyrelsen och övriga nämnder i stiftssamfälligheten som för

andra kyrkokommunala förvaltningsmyndigheter. De föreslagna grundlagsändringarna kräver enligt 8 kap. 15 § RF två likalydande beslut av riksdagen, varvid det andra beslutet inte får fattas, förrän det efter det första beslutet har hållits val till riksdagen i hela riket och den nyvalda riksdagen har samlats. Den angivna beslutsordningen innebär att de föreslagna grundlagsändringarna inte kan beslutas och träda i kraft tidigare än reformen i övrigt. Som förut har sagts måste därför de föreslagna bestämmelserna om stiftsstyrelsen och övriga nämnder i stiftssamfälligheten överlämnas till kyrkomötet för yttrande innan riksdagen fattar sitt beslut.

De lagförslag som formellt kräver kyrkomötets yttrande hänger nära samman med övriga förslag. Med hänsyn härtill och då reformen i övrigt får en grundläggande betydelse för svenska kyrkans framtida arbetsformer bör kyrkomötet enligt vår mening ges tillfälle att yttra sig över reformen i dess helhet.

Regeringens förslag på grundval av vårt huvudbetänkande och remissvaren häröver bör överlämnas till kyrkomötet senast i mitten av juni 1987. Dessförinnan måste förhandlingar med personalorganisationerna ske enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL).

Sedan kyrkomötet vid dess sammanträde i augusti 1987 har yttrat sig över regeringens förslag förutsätts att proposition utarbetas och överlämnas till riksdagen. Det blir fråga om dels en proposition med förslag till grundlagsändringar, dels en proposition med förslag till reformer beträffande kyrkans lokala och regionala organisation m.m.

Eftersom grundlagsändringarna och övriga reformförslag hör nära samman bör båda propositionerna samtidigt beslutas och överlämnas till riksdagen. Enligt 8 kap. 15 § RF skall minst tio månader förflyta mellan den tidpunkt då ett grundlagsärende första gången anmäls i riksdagens kammare och valet. Valet förrättas den tredje söndagen i september 1988. Propositionerna bör därför överlämnas till riksdagen senast i början av november 1987.

Inför det första valet av stiftsfullmäktige måste domkapitlet fatta beslut om antalet ledamöter och suppleanter i stiftsfullmäktige före utgången av april månad 1988 (jfr p. 8 övergångsbestämmelserna till den föreslagna nya lagen om församlingar och kyrkliga samfälligheter, Del 2, avsnitt 1.2). På grund härav och då riksdagens grundläggande beslut utgör den formella utgångspunkten för planeringen och det förberedelsearbete som är nödvändigt, bör riksdagen fatta beslut med anledning av propositionen om svenska kyrkans lokala och regionala organisation så tidigt som möjligt och senast i början av år 1988.

16.2 Församlingar och kyrkliga samfälligheter

16.2.1 Ansvarsfördelningen

Enligt våra förslag i avsnitt 6.1 skall ansvaret för mera betungande ekonomiska församlingsangelägenheter skötas lägst på pastoratsnivån. För församlingar som utgör pastorat (enförsamlingspastorat) innebär

detta ingen ändring i förhållande till vad som gäller i dag. För församlingar som ingår i flerförsamlingspastorat innebär förslaget att de inte längre själva får svara för bl.a. anskaffande och yttre underhåll av kyrka och andra församlingslokaler eller avlöningsförmåner till personal som tjänstgör i församlingen. Dessa angelägenheter skall i stället skötas av den obligatoriska pastoratssamfälligheten, i den mån uppgifterna inte sköts av en kyrklig samfällighet omfattande församlingarna i flera pastorat (flerpastoratssamfällighet).

Den ändrade ansvarsfördelningen innebär för församlingar i flerförsamlingspastorat, som inte ingår i totala kyrkliga samfälligheter, att de vid reformens ikraftträdande måste överlåta ansvaret för personal och andra mera kostnadskrävande ekonomiska angelägenheter på pastoratssamfälligheten. Övergången till den nya ordningen kräver planering och förberedelser. Det gäller framför allt frågor om fördelning mellan församlingarna och pastoratssamfälligheten av vissa fondmedel och arbetsgivaransvaret för den kyrkokommunalt anställda personalen i församlingarna.

Fonder m.m.

De fonder som kan behöva fördelas är av olika karaktär. Det är fråga om s.k. kyrkokommunala fonder, dvs. fonderade skattemedel och motsvarande, såsom allmän driftfond, skatteregleringsfond, pensionsfond, kassaförlagsfond, allmän kapitalfond samt allmän och särskild investeringsfond. Vidare är det fråga om s.k. förvaltade fonder i form av gravfonder (gravunderhållsfonder) och donationsfonder. Det kan också förekomma blandade grav- och donationsfonder. Dessutom kan det finnas särskilda gåvomedel, som kan behöva fördelas.

När en del av det ekonomiska ansvaret för församlingsangelägenheterna flyttas från församlingarna i ett flerförsamlingspastorat till pastoratssamfälligheten är det naturligt att vissa fondmedel, som har avsatts för ändamål som pastoratssamfälligheten ekonomiskt skall svara för, förs över till pastoratssamfälligheten. Under övergångstiden, dvs. tiden mellan riksdagens beslut och reformens ikraftträdande, bör berörda församlingar och pastoratssamfälligheter tillsammans gå igenom aktuella fonder och träffa överenskommelser om fondernas fördelning. Några regler om hur fondmedlen skall fördelas bör inte ges. Det bör i stället helt ankomma på de berörda kyrkliga kommunerna att fritt träffa överenskommelser i dessa frågor.

En naturlig utgångspunkt för en fördelning är de ändamål till vilka medlen har fonderats. I det följande redovisas översiktligt hur en rättvis fördelning kan tänkas ske.

Kyrkokommunala medel i form av *allmän driftfond, skatteregleringsfond* och *kassaförlagsfond* bör behållas av de kyrkliga kommuner som har avsatt medlen. Eftersom både församling och pastoratssamfällighet kommer att ha underhållsansvar är det naturligt att var och en behåller sina almänna driftfonder. Skattereglerings- och kassaförslagsfonder bör inte heller fördelas.

Pensionsfonder bör däremot föras över från församlingarna till pasto-

ratssamfälligheten, som efter reformens genomförande har ansvaret för kostnaderna för den personal som tjänstgör i församlingarna.

Grav- och gravunderhållsfonder bör också i sin helhet föras över till pastoratssamfälligheten. Kostnaden för skötsel av gravar är i första hand och till övervägande del en personalkostnad, för vilken pastoratssamfälligheten skall svara.

Allmänna kapital- och investeringsfonder som församlingarna har avsatt medel till bör fördelas. Församlingen i ett flerförsamlingspastorat skall även i fortsättningen svara för återanskaffande av förkomna och förslitna inventarier liksom för anskaffande av maskiner och annan utrustning som är nödvändig för underhållet av den egna församlingskyrkogården. Pastoratssamfälligheten i sin tur får ansvaret för de ekonomiskt mera betungande investeringarna. Fördelningen bör ske i första hand med beaktande av den aktuella situationen. Om behovet av investeringar är störst inom de områden som pastoratssamfälligheten skall överta ansvaret för, bör en större del föras över till samfälligheten. Är förhållandena det omvända bör församlingen behålla större delen. I annat fall bör fonderna delas lika mellan församlingen och samfälligheten.

Andra fonder såsom *särskilda investeringsfonder, donationsfonder, blandade grav- och donationsfonder* samt *gåvomedel* bör fördelas mellan församling och pastoratssamfällighet efter ändamål. I vissa fall kan beträffande donations- och andra gåvomedel bestämmelser i ett gåvobrev eller annan liknande handling hindra en fördelning eller en ändrad förvaltning. Medlen och förvaltningen av dessa får då behållas av församlingen, om man inte väljer att ansöka om permutation (1-2 §§ permutationslagen (1972:205).

Som förut har framhållits får fonder och gåvomedel fördelas mellan berörda församlingar och pastoratssamfälligheter efter frivilliga överenskommelser dem emellan. Det är angeläget att dessa frågor förbereds och att förhandlingarna kommer till stånd så snart detta är möjligt och senast när riksdagen har fattat beslut om reformen i början av år 1988. I detta förberedelsearbete bör Nämnden för församlings- och pastoratsförvaltning kunna bistå församlingarna och pastoratssamfäligheterna med närmare råd och anvisningar.

Arbetsgivaransvaret

Som förut har sagts skall enligt vårt förslag församlingarna i ett flerförsamlingspastorat inte längre själva få svara för avlöningsförmåner till den personal som tjänstgör i församlingen. Ansvaret för dessa kostnader flyttas över till den obligatoriska pastoratssamfälligheten. Förslaget innebär att dessa församlingar inte längre kommer att kunna ha någon personal anställd. Den personal som tjänstgör i församlingen kommer i stället att vara anställd i pastoratssamfälligheten, i den mån församlingen inte ingår i en flerpastoratssamfällighet.

I de aktuella församlingarna måste anställningarna för den kyrkokommunalt anställda personalen upphöra den 1 januari 1989, eftersom församlingarna inte längre själva kommer att ha kompetens att betala

deras löner. Samtidigt är det emellertid självklart att denna personal inte skall stå utan arbete när reformen genomförs. Samtliga församlingsanställda bör kunna beredas anställning i pastoratssamfälligheten med bibehållna rättigheter och skyldigheter.

Övergången till den nya ordningen kräver även i denna del förberedelser och planering. Församlingarna och pastoratssamfälligheten måste gemensamt planera den kyrkokommunala tjänsteorganisation som skall finnas i pastoratet efter den 1 januari 1989. Beslut måste fattas om fördelningen av tillgängliga personalresurser mellan de olika församlingarna i pastoratet. I samband härmed måste också information ges till och förhandlingar föras med berörda arbetstagarorganisationer.

Sedan beslut har fattats om den kyrkokommunala tjänsteorganisationen i pastoratet kan avtal om anställning träffas med den personal som före den 1 januari 1989 är anställd i församlingarna. Även i samband härmed måste förhandlingar föras med personalens fackliga organisationer.

Det är angeläget att övergången till den nya ordningen i fråga om arbetsgivaransvaret för den kyrkokommunalt anställda personalen sker så smidigt som möjligt och utan störningar av verksamheten i de berörda församlingarna. Det är därför även i detta fall angeläget att genomförandet planeras och förbereds och att nödvändiga lokala beslut fattas i god tid före den 1 januari 1989.

16.2.2 Kyrkliga samfälligheter

Våra förslag innebär att församlingarna i ett flerförsamlingspastorat alltjämt skall utgöra en obligatorisk pastoratssamfällighet, men med fler uppgifter, samt att kyrkliga samfälligheter i framtiden endast skall kunna bildas pastoratsvis. En pastoratssamfällighet skall utöver de obligatoriska uppgifterna även kunna sköta alla ekonomiska angelägenheter (utvidgad pastoratssamfällighet). Partiella samfälligheter mellan enskilda församlingar i samma eller olika flerförsamlingspastorat skall alltså inte längre få bildas.

I dag finns åtskilliga partiella kyrkliga samfälligheter som inte stämmer överens med våra förslag. Det är inte möjligt att under tiden mellan riksdagens beslut och reformens ikraftträdande ändra eller upplösa alla sådana samfälligheter. Dessa bör därför få bestå under en övergångstid, dock längst till och med utgången av år 1991.

Det får anses ligga i sakens natur att nya samfälligheter som bildas före den 1 januari 1989 bör omfatta samtliga församlingar inom flera pastorat och att befintliga pastoratssamfälligheter under denna tid endast bör utvidgas för alla ekonomiska församlingsangelägenheter. I samband med att de grundläggande besluten om den föreslagna reformen fattas bör också initiativ tas till att i så stor utsträckning som möjligt ombilda eller upplösa sådana partiella samfälligheter som inte blir tillåtna efter den 1 januari 1992.

16.3 Den nya stiftsorganisationen

Våra förslag i kap. 7 innebär att svenska kyrkan får en ny organisation för sin verksamhet på stiftsplanet. Domkapitlen består som statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen, men med begränsade uppgifter. Församlingarna i varje stift skall obligatoriskt utgöra en kyrklig samfällighet, stiftssamfällighet, som får kompetens att sköta vissa församlingsangelägenheter som är gemensamma för församlingarna i stiftet. Stiftssamfällighetens styrelse, stiftsstyrelsen, skall sköta vissa specialreglerade förvaltningsuppgifter. De nuvarande statliga förvaltningsmyndigheterna stifts- och boställsnämnderna avskaffas och ersätts med en obligatorisk kyrkokommunal nämnd i varje stiftssamfällighet, egendomsnämnden.

16.3.1 Stiftssamfälligheternas organisation och verksamhet år 1989

Våra förslag innebär att stiftssamfälligheterna får dels ett obligatoriskt uppgiftsområde, dels ett fakultativt (frivilligt) uppgiftsområde.

Stiftssamfälligheternas verksamhet skall i första hand finansieras med utdebiterade medel. Till stiftssamfälligheterna kan emellertid kyrkofondsbidrag utgå i form av allmänt och extra utjämningsbidrag samt stiftsbidrag. Stiftsfullmäktige skall före november månads utgång fastställa budgeten och inom samma tid fastställa skattesatsen för nästa kalenderår. Eftersom stiftsfullmäktige inte kommer att hinna väljas före november månads utgång 1988, kan någon skattesats inte fastställas före år 1989. Därmed kan inte stiftssamfälligheternas verksamhet det första året finansieras med av samfälligheten utdebiterade medel. Eftersom någon skattesats inte kan bestämmas kan inte heller något allmänt eller extra utjämningsbidrag utgå till stiftssamfälligheterna. Verksamheten får därför det första året, år 1989, i stället finansieras med bidrag ur kyrkofonden.

Obligatoriska uppgifter

Till stiftssamfälligheternas obligatoriska uppgifter hör att utse stiftsstyrelse och egendomsnämnd, att ekonomiskt svara för deras verksamhet när det gäller både deras rent kyrkokommunala uppgifter och deras i lag reglerade särskilda uppgifter samt att tillhandahålla domkapitlet personal, lokaler och annan utrustning som behövs. Stiftsfullmäktige skall också välja tre lekmannaledamöter i domkapitlet och suppleanter för dem.

Vi föreslår att stiftssamfälligheterna redan år 1989 får ansvar för de obligatoriska uppgifterna. En förutsättning för att samfälligheterna skall kunna sköta dessa upgifter är att i samfälligheterna har utsetts stiftsstyrelser och övriga nämnder som kan bereda och verkställa stiftsfullmäktiges beslut eller självständigt besluta i sådana ärenden som ankommer på dem. Ytterligare en förutsättning är att personal har kunnat anställas samt att lokaler och annan utrustning som behövs har kunnat anskaffas.

Den 1 januari 1989 kommer stiftsfullmäktige att vara valda. Stiftsfullmäktiges första uppgift blir att utse stiftsstyrelsen och eventuellt övriga nämnder. Först sedan stiftsstyrelsen och övriga nämnder har valts finns det organ som kan bereda och verkställa stiftsfullmäktiges ärenden och beslut.

De formella besluten om verksamheten, om den närmare organisationen och om stiftskansliet kommer alltså inte att kunna fattas omedelbart när reformen träder i kraft. Det är emellertid angeläget att detta sker så snart som möjligt. Till grund för fullmäktiges beslut i de angivna hänseendena måste ligga den av stiftsfullmäktige fastställda budgeten för år 1989. Det säger sig självt att stiftsstyrelsen inte kan hinna upprätta förslag till budget och bereda alla frågor om den närmare organisationen m.m. redan i början av år 1989. Vi föreslår därför att alla dessa frågor får utredas och förberedas i särskild ordning redan innan reformen träder i kraft och att domkapitlet formellt får upprätta förslag till budget för budgetåret 1989. Vi återkommer i det följande till dessa frågor.

Som förut har sagts måste stiftsstyrelsen och egendomsnämnden ha hunnit väljas och det framtida stiftskansliet ha byggts upp, innan styrelsen och nämnden kan överta de specialreglerade förvaltningsuppgifterna. Detta torde knappast hinna ske före den 1 juli 1989. Reformen i de delar den berör dessa frågor, t.ex. frågorna om prästtjänster och ansvaret för domkapitlets personal m.m. bör därför träda i kraft den 1 juli 1989.

Övriga uppgifter

Som förut har sagts innebär vårt förslag att stiftssamfälligheten förutom de obligatoriska uppgifterna även skall få ett eget kyrkokommunalt kompetensområde. Det gäller t.ex. församlingslivets utveckling i stiftet, den andliga vården vid sjukhus och andra större vårdinrättningar samt begravningsplatser för icke kristna trosbekännare. I förstnämnda del övertas uppgiften från domkapitlen, som från och med den 1 januari 1989 inte har det övergripande ansvaret i denna del. Stiftssamfälligheten kan också få ta hand om andra ekonomiska angelägenheter som är gemensamma för församlingarna i stiftet (se avsnitt 7.2.2).

Det är alltså fråga om uppgifter och verksamhet som stiftssamfälligheten får sköta med stöd av den angivna kompetensen. Något formellt krav på att stiftsamfälligheten skall sköta dessa uppgifter ställs alltså inte upp. Däremot förutsätts det att samfälligheten kommer att sköta sådana uppgifter som ligger inom ramen för deras särskilt angivna kompetens. Stiftssamfälligheten får själv besluta om och i vilken utsträckning den skall bedriva sådan verksamhet.

De angelägenheter som stiftssamfälligheterna sålunda får ha hand om är frågor som i dag sköts av bl.a. domkapitlen, enskilda pastorat och de frivilligt bildade stiftstingsorganisationerna. Det är uppenbart att stiftssamfälligheterna inte redan år 1989 kan bedriva verksamhet inom alla de områden som deras kompetens tillåter. Härför krävs beslut av stiftsfullmäktige, vilka dessförinnan måste beredas av stiftsstyrelsen eller någon annan nämnd. Eftersom det är fråga om rent kyrkokommunala angelägenheter bör det också krävas att verksamheten i princip skall kunna

finansierats med av samfälligheten utdebiterade medel.

Som tidigare har redovisats kan stiftssamfälligheten för kalenderåret 1989 inte utdebitera skatt. Samfällighetens verksamhet får därför det första året i stället bekostas genom kyrkofonden. De kostnader som betalas ur kyrkofonden måste därvid i princip begränsas till kostnader för samfällighetens obligatoriska uppgifter, för sammanträdesarvoden till fullmäktige, styrelsen och övriga nämnder och för avlöningsförmåner till präster på tjänster som svenska kyrkans centralstyrelse kan komma att inrätta i samfälligheten.

Under det första verksamhetsåret får utredas och beslut fattas om den verksamhet som stiftssamfälligheten inom ramen för sin kompetens skall bedriva följande år. Dessa beslut får sedan ligga till grund för arbetet med 1990 års budget och därmed också för bestämmandet av skattesatsen för detta år. Det är förutsatt att stiftssamfälligheterna skall ta över den verksamhet som de frivilliga stiftstingsorganisationerna bedriver i dag. Arbetet med att utreda och bestämma samfällighetens framtida verksamhet måste därför ske i nära samverkan med de berörda stiftstingen och nödvändiga överenskommelser träffas mellan parterna.

Det sagda innebär att det under år 1989 i varje stift kommer att finnas två organisationer — stiftssamfälligheten och stiftstinget — som båda har utsetts av församlingarna i respektive stift. Det får emellertid förutsättas att de båda organisationerna så långt som möjligt samordnar sina verksamheter och resurser, även om de måste ha skilda ekonomier. Frågan om hur en sådan samordning närmare skall ske, bör kunna utredas i det förberedelsearbete som, enligt vad vi tidigare har sagt, bör komma till stånd redan innan reformen träder i kraft.

16.3.2 Förberedelsearbete i varje stift

Det är angeläget att övergången till den nya stiftsorganisationen sker så smidigt som möjligt. För att stiftssamfälligheten snarast skall kunna fullgöra sina obligatoriska uppgifter och bygga upp stiftskansliet samt fatta de formella besluten om den framtida verksamheten inom det allmänna kompetensområdet, krävs att reformen i denna del förbereds redan innan den nya ordningen träder i kraft. Ett sådant förberedelsarbete bör ske i varje stift.

Vi föreslår att det för det angivna ändamålet tillsätts en organisationskommitté i varje stift. Organisationskommitténs uppgift blir att utreda och arbeta fram förslag om stiftssamfällighetens närmare organisation och verksamhet och om det framtida stiftskansliets uppbyggnad. I arbetet bör även ingå att beräkna kostnaderna för stiftssamfällighetens verksamhet första året till ledning för domkapitlets formella budgetförslag. Förslag bör arbetas fram i fråga om såväl den kyrkokommunala som den prästerliga tjänsteorganisationen i stiftssamfälligheten.

De föreslagna organisationskommittérna bör bestå av företrädare för de myndigheter och organisationer i stiftet som berörs av våra förslag. Det gäller framför allt domkapitlet, stiftsnämnden och stiftstinget. Eftersom biskopen blir självskriven ledamot och ordförande i stiftsstyrelsen bör denna också leda arbetet i organisationskommittén.

Kommittéerna bör tillsättas så snart riksdagen i början av år 1988 har fattat beslut om reformen. Kostnaderna för kommittéernas arbete bör betalas ur kyrkofonden. Varje kommitté bör ha slutfört sitt arbete i början av år 1989. Förslagen bör överlämnas till domkapitlen och till stiftsstyrelserna, så snart dessa har blivit utsedda.

16.4 Personalfrågor

Våra förslag får konsekvenser för den personal som nu är anställd hos domkapitlen och stiftsnämnderna och för vissa präster. I det följande redovisas översiktligt hur övergången till den nya ordningen lämpligen bör ske.

16.4.1 Den nuvarande personalen hos domkapitlen och stiftsnämnderna

Enligt vårt förslag skall stiftssamfälligheten tillhandahålla domkapitlet den personal m.m. som behövs för att domkapitlet skall kunna fullgöra sina uppgifter. Vidare föreslår vi att stiftsstyrelsen skall överta vissa förvaltningsuppgifter som nu ankommer på bl.a. domkapitlen. Slutligen föreslår vi att stiftsnämnderna avskaffas och ersätts med en egendomsnämnd i varje stiftssamfällighet. I fråga om de prästtjänster som vid övergången finns inrättade på stiftsplanet — stifts-, kontrakts- och pastoratsadjunkter — föreslås att motsvarande eller liknande tjänster inrättas i stiftssamfälligheterna.

De prästerliga tjänsterna under domkapitlen är icke-ordinarie, extra eller extra ordinarie tjänster som stiftsadjunkt, kontraktsadjunkt och pastoratsadjunkt. Den administrativa personalen hos domkapitlen och stiftsnämnderna har icke-ordinarie tjänster. En inte obetydlig del av de senare förenar emellertid sina icke-ordinarie tjänster med ordinarie bottentjänster hos samma myndigheter.

Den administrativa personalen

Våra förslag beträffande domkapitlen och stiftsnämnderna innebär att personalen vid dessa myndigheter blir övertalig i sina nuvarande befattningar. Den berörda personalen bör emellertid kunna beredas anställning hos stiftssamfälligheterna, och blir därmed kyrkokommunalt anställd. Bestämmelser om att de som har statliga tjänster erbjuds anställning hos stiftssamfälligheterna bör kunna tas in i avtal mellan staten och de nya huvudmännen.

De som har ordinarie tjänster skulle kunna välja att inte gå över till de nya huvudmännen. De är inte uppsägningsbara på grund av arbetsbrist. Därför bör, i likhet med vad som skedde när vissa statliga undervisningssjukhus fördes över till landstingskommunalt huvudmannaskap, avtal träffas mellan statens arbetsgivarverk och de statsanställdas huvudorganisationer om att de som har ordinarie tjänster hos domkapitlen och stiftnämnderna är skyldiga att fullgöra tjänstgöring hos de nya stiftssam-

fälligheterna (stiftsstyrelsen och egendomsnämnden). Om överenskommelse inte kan träffas får frågan lösas författningsvägen.

I sammanhanget vill vi framhålla betydelsen av att de statliga arbetsgivarna vidtar nödvändiga åtgärder i god tid före den tilltänkta organisationsförändringen. Uppsägningstiderna tillsammans med de tider som gäller enligt trygghetsavtalet för arbetstagare hos staten (TrA-S) för med sig att åtgärderna måste sättas in långt innan den nya organisationen avses vara genomförd.

Den prästerliga personalen på stiftsplanet

Enligt vårt förslag kommer det i stiftssamfälligheterna att kunna finnas tjänster som stifts- och kontraktsadjunkt. Tjänsterna skall enligt förslaget inrättas av svenska kyrkans centralstyrelse. Vi utgår från att det i stiftssamfälligheterna kommer att finnas sådana tjänster i samma omfattning som finns under domkapitlen.

Sedan centralstyrelsen har inrättat de aktuella tjänsterna i varje stiftssamfällighet bör de som innehar tjänster som stifts-, kontrakts- och pastoratsadjunkt i allmänhet kunna erbjudas motsvarande tjänster i stiftssamfälligheten. Tjänsterna bör därvid kunna tillsättas utan att de kungörs lediga.

16.4.2 De nuvarande prästtjänsterna i pastoraten

I fråga om den prästerliga tjänsteorganisationen i pastoraten föreslår vi att det liksom hittills skall finnas en tjänst som kyrkoherde i varje pastorat. Därutöver skall det liksom nu kunna finnas biträdande prästtjänster som komminister. De nuvarande kyrkoadjunkterna kommer i framtiden att benämnas komminister. Vidare föreslår vi att tjänster motsvarande dem som innehas av de nuvarande sjukhuskomministrarna inrättas i stiftssamfälligheterna. Enligt våra direktiv har vi dessutom haft att utgå från att det inte längre skall finnas några ordinarie prästtjänster.

Kyrkoherde- och komministertjänster är i dag ordinarie tjänster. De tjänster som vid övergångstillfället är vakanta bör dras in. I stället bör nya icke-ordinarie tjänster inrättas. De ordinarie prästtjänster som har innehavare, bör föras på övergångsstat.

Innehavarna av tjänster som sjukhuskomminister bör, sedan reformen har trätt i kraft och centralstyrelsen inrättat motsvarande tjänster i stiftssamfälligheten, erbjudas att gå över till dessa icke-ordinarie nyinrättade tjänster. I dessa fall bör tjänsterna tillsättas utan att de kungörs lediga. Eftersom sjukhuskomministrarna innehar ordinarie tjänster skulle de kunna välja att inte gå över till stiftssamfälligheten. Även för dessa fall bör man söka träffa avtal om tjänstgöringsskyldighet hos stiftssamfälligheten.

De som vid genomförandet av reformen innehar tjänster som kyrkoadjunkt bör förordnas på tjänster som komminister.

16.4.3 Vissa andra prästtjänster

Enligt vårt förslag skall stiftssamfälligheterna få kompetens att ha hand om bl.a. församlingsarbete bland samer och den andliga vården vid militära förband och kriminalvårdsanstalter. I stiftssamfälligheterna skall det för ändamålet kunna inrättas tjänster som stifts- eller kontraktsadjunkt.

Under domkapitlet i Luleå finns i dag en tjänst som kyrkoherde för samer. Sedan tjänster för ändamålet har inrättats i någon av de berörda stiftssamfälligheterna bör innehavaren av den nyssnämnda kyrkoherdetjänsten erbjudas en av tjänsterna. Även i detta fall bör tjänsten kunna tillsättas utan att den kungörs ledig.

För den andliga vården vid militära förband och kriminalvårdsanstalter finns inom försvaret och kriminalvården arvodesbefattningar som militärpastorer samt prästerliga ledamöter av nämnden för andlig vård (NAV) vid varje kriminalvårdsanstalt. Det är fråga om arvodesanställningar av mindre omfattning, närmast av bisysslekaraktär. I den utsträckning tjänster inrättas i stiftssamfälligheterna för dessa uppgifter, bör de nyss nämnda arvodesanställningarna upphöra genom uppsägning.

16.5 Sammanfattande tidsplan

Vårt förslag beträffande reformens genomförande innebär, som framgår av det föregående, att olika beslut måste fattas vid skilda tidpunkter och att reformen måste förberedas genom ett lokalt och regionalt utrednings- och förhandlingsarbete. Sammanfattningsvis innebär förslaget i denna del följande.

Vårt huvudbetänkande remissbehandlas från våren 1986 till senare delen av hösten samma år. Härefter ställs remissvaren samman och ett regeringsförslag utarbetas. I skrivelse till kyrkomötet, senast i mitten av juni 1987, inhämtar regeringen kyrkomötets yttrande över den föreslagna reformen. Regeringens förslag behandlas av kyrkomötet vid dess sammanträde i augusti 1987.

Sedan kyrkomötet i augusti 1987 har yttrat sig över den föreslagna reformen och de framlagda lagförslagen blir förslagen föremål för ytterligare departementsbehandling. Under hösten 1987 utarbetas dels en proposition med de föreslagna grundlagsändringarna, dels en proposition med förslag till en ny lokal och regional organisation för svenska kyrkan m.m.. Propositionerna överlämnas till riksdagen senast i november 1987.

Efter utskottsbehandling fattar riksdagen senast i februari 1988 beslut med anledning av regeringens proposition om en ny lokal och regional organisation för svenska kyrkan m.m. I samband härmed bör det första beslutet om den föreslagna grundlagsändringen också fattas.

Sedan riksdagen sålunda har beslutat om reformen måste berörda lokala och regionala organ påbörja det nödvändiga förberedelsearbetet för reformens genomförande. De föreslagna organisationskommittéerna tillsätts i varje stift.

Under övergångstiden, dvs. tiden mellan riksdagens beslut och reformens ikraftträdande, pågår förberedelsearbete såväl lokalt som regionalt. Förhandlingar förs med personalens arbetstagarorganisationer. Nödvändiga åtgärder beträffande den berörda personalen sätts in i god tid. Förslag till tjänsteorganisation arbetas fram och beslutas där så kan ske. Budgetförslag med hänsyn till den nya lokala och regionala organisationen arbetas fram m.m.

Sedan val under hösten 1988 till kyrkofullmäktige i hela riket har ägt rum förrättas val av elektorer och härefter val av ledamöter till stiftsfullmäktige.

Den nyvalda riksdagen fattar , snarast möjligt efter det att den samlats hösten 1988, ett andra beslut om de föreslagna grundlagsändringarna.

Den 1 januari 1989 träder huvuddelen av reformen såvitt avser den kyrkokommunala organisationen på lokal- och stiftsplan i kraft. I flerförsamlingspastoraten tar pastoratssamfälligheten över ansvaret för de mera kostnadskrävande ekonomiska församlingsangelägenheterna. I stiftssamfälligheterna har valts stiftsfullmäktige.

Stiftsfullmäktige väljer snarast stiftsstyrelse och eventuellt andra nämnder. Organisationskommittéerna i varje stift överlämnar sina förslag om verksamhet och organisation. Domkapitlet i varje stift upprättar förslag till stiftssamfällighetens budget för år 1989. Senast vid utgången av februari 1989 fastställer stiftsfullmäktige budgeten, varefter stiftskanslierna kan organiseras och personal anställas.

Den 1 juli 1989 träder förslagen om egendomsnämnd och ändrade regler om förvaltning av den kyrkliga jorden i kraft liksom förslagen rörande den prästerliga tjänsteorganisationen i pastoraten och stiften m.m. Stiftssamfälligheten och dess organ verkar härefter fullt ut i fråga om sina obligatoriska uppgifter.

Under år 1989 fattar stiftssamfälligheten de formella besluten om sin verksamhet inom sitt allmänna kompetensområde. Budget och skattesats fastställs för 1990. Från och med detta år kan stiftssamfälligheten sålunda bedriva verksamhet inom hela sitt kompetensområde. I den mån besluten innebär att stiftssamfälligheterna övertar den verksamhet som har bedrivits av stiftstingen, kan dessa avvecklas.

Under tiden den 1 januari 1989 till utgången av år 1991 ombildas eller upplöses partiella kyrkliga samfälligheter som inte tillåts enligt den nya lagen. Vid kyrkofullmäktigvalen år 1991 väljs fullmäktige för alla församlingar med över 250 röstberättigade kyrkomedlemmar. För sådana församlingar som ingår i en utvidgad pastoratssamfällighet eller en utvidgad flerpastoratssamfällighet väljs kyrkoråden direkt, om stiftsstyrelsen har beslutat härom.

Vid ingången av år 1992 kan reformen vara genomförd i alla delar.

Tidsplan över reformens genomförande

ETAPP 1

1986		1987				1988
våren-hösten 86	vintern-våren 86/87	juni 87	augusti 87	hösten 87	november 87	dec.—febr. 87/88
remissbehandling	remissammanställning och utarbetande av regeringsförslagen	regeringens skrivelse till kyrkomötet	kyrkomötets-yttrande	utarbetande av: 1. prop. med grundlagsändringar 2. prop. med förslag till en ny lokal och regional org. för svenskakyrkan m.m.	propositionerna överlämnas till riksdagen.	riksdagen fattar beslut betr. prop. nr 2 och fattar *första* beslut betr. prop. nr 1.

ETAPP 2

		1989			1989—1992		
våren 88	hösten 88	den 1 januari 89	den 1 juli 89	juli—dec. 89	89—91	hösten 91	januari 1992
1. de föreslagna organisationskommittéerna tillsätts, 2. de berörda lokala och regionala organen påbörjar det nödvändiga förberedelsearbetet för reformens genomförande.	1. den nyvalda riksdagen fattar *slutligt* beslut betr. prop. nr 1 2. efter kyrkofullmäktigvalet förrättas val av elektorer och härefter val av ledamöter till stiftsfullmäktige, 3. förhandlingar förs med personalorganisationer i berörda pastorat, 4. förslag till tjänsteorganisation upprättas, 5. budgetförslag för den nya lokala organisationen läggs fram.	1. den nya kyrkokommunala organisationen på lokal- och stiftsplan träder i kraft i sina huvuddelar 2. förhandlingar förs med personalorganisationerna, 3. budgetförslag för stiftsamfälligheterna läggs fram och beslutas.	1. förslagen om egendomsnämnd och nya regler om förvaltning av den kyrkliga jorden träder i kraft 2. förslagen om den prästerliga tjänsteorganisationen i pastoraten och stiften m.m. träder också i kraft.	stiftsamfälligheternas budget för år 1990 arbetas fram och skattesats fastställs.	de partiella kyrkliga samfälligheter som inte godtas enligt de nya reglerna ombildas eller upplöses.	vid kyrkofullmäktigvalet väljs fullmäktige eller kyrkoråd för församlingar med över 250 röstberättigade kyrkomedlemmar.	reformen är genomförd i sin helhet.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av ledamoten Urban Gibson

1. Församlingarnas offentligrättsliga ställning

Jag vill erinra om att jag i mitt särskilda yttrande i kommitténs rapport Församlingar i samverkan (SOU 1985:1) påpekade att jag ej accepterade kommitténs konstaterande att den finner det "naturligt och nödvändigt att svenska kyrkans församlingar under nuvarande förhållande bibehåller sin status som kommuner".

Enligt min mening borde kommittén nöjt sig med att konstatera att kommittén inte haft att pröva förhållandet stat—kyrka.

I detta betänkande framlägger kommittén flera förslag till ändringar av lagstiftning avseende förhållanden inom Svenska kyrkan. Jag står bakom dessa förslag då kommittén har haft att arbeta utifrån de nuvarande relationerna stat—kyrka.

Min mening kvarstår att Svenska kyrkan och dess församlingar så snart som kyrkan det själv önskar bör ges full frihet att fatta grundläggande ekonomiska och organisatoriska beslut i sina egna organ utan påverkan av regering och riksdag.

2. Inrättande av prästtjänster inom Svenska kyrkan

Jag hävdade i Församlingar i samverkan att statsmakternas inställning, att inrättandet av flera prästtjänster inom Svenska kyrkan strider mot regeringens direktiv om att stats- och kommunalförvaltningen inte får öka sina kostnader, snarast bör omprövas. Svenska kyrkan bör som det trossamfund hon är själv få fritt pröva vilka tjänster hennes församlingar behöver.

Kommittén har redovisat att fler prästtjänster behövs med hänsyn bland annat till den arbetslagstiftning som numera gäller. I förhållande till andra stift har Stockholms stift därtill ett mycket högre antal innevånare per prästtjänst än genomsnittet för riket. Detta leder till stora svårigheter framför allt för Svenska kyrkans församlingar i storstadsområden att kunna stå till sina medlemmars förfogande när de behöver det. Dessa förhållanden medverkar också till att evangeliet inte kan föras ut till människor där det med hänsyn till förhållandena de största behoven av evangelisation finns.

Det förslag som kommittén nu framlägger ger till skillnad från det nuvarande systemet stiften möjligheter att inom de befintliga prästresurserna i viss mån göra omprioriteringar mellan olika arbetsuppgifter. Detta är mycket positivt.

Kvar står dock den grundläggande kritiken att Svenska kyrkan som trossamfund i sina församlingar inte får anställa de präster församlingen behöver och själv är villig att betala kostnaderna för.

3. Prästtillsättning

På i huvudsak samma skäl som de som anförs av ledamoten Karl Boo ansluter jag mig till meningen att en möjlighet bör införas för kyrkorådet att när särskilda skäl föreligger föranstalta om rådgivande omröstning bland församlingens röstberättigade medlemmar inför vissa prästtillsättningar efter mönster av kyrkofullmäktiges kompetens att som ett led i beredningen av ett ärende inhämta synpunkter från de röstberättigade genom opinionsundersökning.

4. Grundlagsändringen

Av kap. 15.3, 16.1 och specialmotiveringarna till förslaget till lag om ändring i regeringsformen framgår att skälet till den föreslagna grundlagsändringen är att stiftstyrelsen och övriga nämnder blir kyrkokommunala förvaltningsmyndigheter och att de grundläggande reglerna om stiftsamfälligheternas organisation och verksamhetsformer bör ges i den föreslagna nya lagen om församlingar och kyrkliga samfälligheter, där också motsvarande regler om församlingar och andra kyrkliga samfälligheter behandlas. Om detta råder principiell enighet.

En konsekvens av den nya lagstiftningen blir emellertid att kyrkomötets yttrande vid framtida ändringar i denna lagstiftning inte behöver inhämtas eftersom 8 kap. 5 § RF och p. 13 övergångsbestämmelserna till RF föreskriver att grunderna för de kyrkliga kommunernas organisation och verksamhetsformer ges i lag som beslutas av riksdagen ensam. Enligt p. 9. tredje stycket övergångsbestämmelserna skall däremot grundläggande föreskrifter om stiftsmyndigheterna meddelas i lag som stiftas av riksdagen efter hörande av kyrkomötet. Efter genomförande av utredningens förslag gäller detta senare endast biskop och domkapitel.

Eftersom konsekvenserna av den föreslagna lagstiftningen blir att viss del av stiftsverksamheten förs bort från det område där riksdagen obligatoriskt skall höra kyrkomötet borde enligt min mening utredningen aktualiserat frågan om utvidgning av detta område att omfatta hela den nya lagen om församlingar och samfälligheter. Att denna lagstiftning i sin äldre utformning undantogs vid 1982 års grundlagsreform beror enligt min mening på att denna lagstiftning sedan sitt ursprung betraktats som en rent kommunal lag över vilken det allmänna kyrkomötet varken hade yttrande- eller sambeslutanderätt. Att nu denna lagstiftning i sin helhet ses över i samband med den reform vi föreslår är för mig ett tillräckligt skäl för att göra samordningen genom att *utvidga* det område av lagstiftningen som kyrkomötet obligatoriskt skall höras i stället för att *minska* detta område.

Det kan möjligen anföras att denna grundlagsförändring jag här föreslår inte ligger inom de direktiv utredningen arbetar under. Detta är dock tveksamt med hänsyn till den grundlagsförändring utredningen dock föreslår. Detta förhållande medför ändå att jag inte på denna punkt anför reservation, utan nöjer mig med att inför remissarbetet peka på den av mig föreslagna lösningen i form av ett särskilt yttrande.

5. Genomförandet

Det förslag till genomförande av reformen som kommittén föreslår leder till att det kommer att finnas två parallella organisationer för stiftsverksamheten under år 1989. Dels kommer den föreslagna nya samfällighetsbildningen att börja sin verksamhet, dels kommer den nu befintliga stiftstingsorganisationen att bedriva sin verksamhet i oförändrade former hela detta år.

Två förtroendemannaorgan, stiftsfullmäktige och stiftstinget, kommer att arbeta parallellt. Det nuvarande stiftsbyråorganisationen kan komma att personellt beröras när stiftssamfälligheten skall lysa ut tjänster i sin organisation. I allra värsta fall kommer den parallella organisationen att bestå sedan den väl etablerats, med bestående men för Svenska kyrkans verksamhet på stiftsnivå.

Huvudskälet för den föreslagna genomförandelösningen är att den nya stiftsfullmäktige måste ges tillfälle att besluta huruvida den vill åta sig de uppgifter som det nuvarande stifttinget bedriver. Detta är enligt min mening ett allt för formalistiskt resonemang.

De nya stiftssamfälligheterna företräder ju till alldeles övervägande del samma församlingar som idag är medlemmar i stifttinget och som genom beslut i detta tagit ansvar för vissa verksamhetsområden och viss personal för att driva denna verksamhet.

I normalfallet kommer de nya samfälligheterna att besluta att ta över all den verksamhet som stifttinget idag bedriver.

Enligt min mening bör därför övergångsbestämmelserna så utformas att det är en skyldighet för den nya stiftssamfälligheten att omhänderha all den verksamhet som bedrivs av stiftstinget 1988-12-31. Vill stiftssamfälligheten därefter avstå från någon del av denna tidigare verksamhet får beslut om avveckling träffas. Enligt min mening är ett sådant förfarande att föredra både från församlingarnas utgångspunkt som huvudmän för nuvarande och framtida verksamhet och från den nu anställda kyrkokommunala personalens synpunkt.

Kvarstår så invändningen att beslut om utdebitering för år 1989 inte kan träffas vid sådan tidpunkt att församlingarna kan ta hänsyn till detta i sitt budgetbeslut för samma år.

Enligt min mening finns det två lösningar på detta problem. Antingen så ökas utdebiteringen till kyrkofonden för år 1989 med en avgift som motsvarar den genomsnittliga stifttingsavgiften för år 1988 (troligen en summa mellan 1—2 öre) och kyrkofonden åläggs att för 1989 betala inte bara kostnaderna för de obligatoriska uppgifterna utan också för de frivilliga uppgifter som bedrevs av stifttingen vid utgången av år 1988.

En annan möjlighet är att de föreslagna organisationskommittéerna

får i uppgift att utarbeta en budget för den nya organisationen inklusive den befintliga stifttingsorganisationen. Organisationskommitténs förslag till utdebitering till de delar som den avser den befintliga, frivilliga verksamheten skall församlingarna genom övergångslagstiftning, vara skyldiga att räkna in i sina budgetbeslut för år 1989.

Den nya stiftssamfälligheten kan sedan i budgetbeslut för år 1989 fastställa den totala budgeten och omedelbart uppdra åt den nyvalda stiftstyrelsen att bedriva här avsedd verksamhet.

Båda dessa vägar medför att den nya verksamheten kan börja i en organisatorisk form 1989-01-01.

Särskilt yttrande av ledamoten Karl Boo

1. Prästtillsättning

I avsnittet under del I 9.3.2 föreslår kommittén, att kyrkoherde två gånger av tre skall utses av kyrkorådet (särskild tillsättningsnämnd) i stället som f.n. av de röstberättigade församlingsmedlemmarna vid ett direkt val. Jag biträder detta förslag. I anslutning härtill nämns, att kommittén vid analysen av frågan prövat möjligheten att kyrkorådet inför kyrkoherdetillsättning föranstaltar om en rådgivande omröstning bland de röstberättigade efter mönster av kyrkofullmäktiges möjlighet att som ett led i beredningen av ett ärende inhämta synpunkter från de röstberättigade genom opinionsundersökning. Kommittén förklarar sig emellertid på angivna skäl ha stannat vid att inte föreslå en sådan ordning.

Jag delar inte kommitténs mening i denna del och anser de uttalade farhågorna för att en sådan möjlighet skulle innebära att prästvalen kom tillbaka på en omväg med onödiga slitningar i församlingen som följd obefogade eller överdrivna. I anslutning till mitt särskilda yttrande till lägesrapporten (SOU 1985:1 s. 139), där jag understryker att det finns all anledning att slå vakt om medlemmarnas medverkan och medansvar inom Svenska kyrkan, finner jag det påkallat att behålla en viss möjlighet för församlingen att direkt göra sig hörd vid prästtillsättningar genom kyrkorådet. Som prästvalsundersökningen påpekat kan man, även om tillsättningarna läggs på kyrkoråden därför att man vill ha bort valen, behöva modifiera principen, då det finns ett särskilt starkt intresse att menigheten medverkar. Detta kan tänkas komma till uttryck i opinionsyttringar med stark anslutning, som leder till framställning till kyrkorådet. Förslagets sammansättning och delade meningar inom kyrkorådet kan också leda till att rådet önskar ledning i en bredare opinion för sitt ställningstagande. Enligt min mening borde därför efter den av kommittén nämnda förebilden kyrkorådet med tanke på nyss angivna situationer få möjlighet att besluta om en rådgivande omröstning, en frågodag med de röstberättigade. Jag vill emellertid understryka, att det här rör sig om en ganska omfattande och kostsam apparat, som inte bör användas annat än då detta påkallas av starka skäl bl.a. endast vid tillsättning av kyrkoherdetjänster. Detta bör komma till uttryck vid

utformningen av och motiven till lagbestämmelserna om institutet. Så har också skett vid frågans beredning inom kommittén. Jag har emellertid inte tagit ställning till denna utformning i detalj utan nöjer mig med att deklarera min mening i form av ett särskilt yttrande.

2. Ekonomisk utjämning mellan kyrkokommuner

Den ekonomiska utjämning som nu sker över kyrkofonden är en synnerligen viktig ekonomisk garanti för kyrklig verksamhet i skatteunderlagssvaga kyrkokommuner och icke minst för små församlingar. Den generella försämring av skatteutjämningsgarantin som kyrkokommittén föreslår måste därför starkt beklagas. Vissa korrigeringar uppåt för Värmlands — och vissa norrlandslän och kommuner är berättigade och riktiga. För att finansiera en fortsatt bra och förbättrad skatteutjämning bör staten återföra till Svenska kyrkan de statsbidrag som fanns då skatteutjämningen överfördes till kyrkofonden den 1 januari 1983.

3. Grundlagsändringen

Beträffande denna fråga ansluter jag mig till de principiella överväganden som redovisats av ledamoten Urban Gibson.

Särskilt yttrande av den sakkunnige Sven af Geijerstam

Prästtillsättning

På i huvudsak de av ledamoten Karl Boo anförda skälen ansluter jag mig till den mening han i ett särskilt yttrande uttalat om införande av en möjlighet för kyrkorådet att föranstalta om rådgivande omröstning bland församlingens röstberättigade medlemmar inför vissa prästtillsättningar.

Bilaga 1

Regeringen har i skrivelser till 1982 års kyrkokommitté överlämnat en rad ärenden, framställningar och skrivelser. Regeringen har därvid anfört, att de frågeställningar som berörts skall av kommittén övervägas i samband med utredningsarbetet.

Regeringens skrivelser är följande (datum för regeringsbeslutet anges).

1982-08-26 (Justitiedepartementet)

Skrivelser från Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, Svenska kyrkans diakoninämnd och Svenska kyrkans personalförbund ang. bestämmelser om sekretess hos diakoner och diakonissor

1982-09-02 (Kommundepartementet)

Kyrkomötets skrivelse 1982:17 ang tystnadsplikt för diakoner och diakonissor

Dessa två skrivelser var ställda till Prästtjänstkommittén (Kn 1982:01). De har därefter övertagits av 1982 års kyrkokommitté.

1983-01-13 (Civildepartementet)

Kyrkomötets skrivelse 1982:13 ang finskspråkiga icke territoriella församlingar.

1983-04-14 (Civildepartementet)

Kyrkomötets skrivelse 1983:14 ang kyrkans verksamhet på arbetsplatserna

1983-04-14 (Civildepartementet)

Kyrkomötets skrivelse 1983:20 ang tystnadsplikt för assistenterna vid sjukhuskyrkan

1983-04-14 (Civildepartementet)

Kyrkomötets skrivelse 1983:24 ang församlingsstrukturen inom svenska kyrkan m.m.

1983-04-14 (Civildepartementet)

Kyrkomötets skrivelse 1983:37 ang dels bidrag ur kyrkofonden till viss kyrklig personal, dels kyrkans fastighetsunderhåll

1983-04-14 (Civildepartementet)

Kyrkomötets skrivelse 1983:50 ang kyrkoherdens ställning i kyrkorådet

1983-08-25 (Civildepartementet)

Skrivelse från regeringen med anledning av Riksförbundet för hembygdsvårds skrivelse

1983-09-22 (Civildepartementet)

Kyrkomötets skrivelse 1982:28 med hemställan om utredning rörande kyrklig samfällighetsbildning för stiftsting

1983-10-06 (Civildepartementet)

Prästvalsundersökningen (Ds C 1983:9) Tillsättning av ordinarie prästtjänster

1983-10-06 (Civildepartementet)

Den prästerliga organisationen i Malmö ktr jämte kammarkollegiets yttrande

1983-11-24 (Civildepartementet)

Framställning från Husmodersförbundet Hem och Samhälle ang. socknebegreppet

1984-03-01 (Civildepartementet)

Framställning från Svenska kyrkans personalpersonalförbund ang. utbetalning av löner m.m.

1984-03-30 (Försvarsdepartementet)

Betänkandet (SOU 1982:59) Militär själavård, remissyttranden över betänkandet samt fortsatt uppdrag ang. den andliga vården inom försvarsmakten

1984-03-29 (Civildepartementet)

Kyrkomötets skrivelser
1984:8 ang. församlingssekreterare
1984:13 ang kostnader för kyrkobyggnader i små församlingar
1984:26 ang församlingsindelningen och ökat lokalt och regionalt infly-

tande vid ändring av den prästerliga tjänsteorganisationen i stiften
1984:27 ang obligatorisk organisation för stiftsarbetet
1984:34 ang bidrag ur kyrkofonden till kristen studentverksamhet
1984:35 ang skol- och studentprästtjänster
1984:43 ang andlig vård vid kriminalvård i frihet
1984:44 ang kyrkliga insatser vid sjukvård i hemmet

1984-10-11 (Civildepartementet)

Ärenden rörande beräkning av särskild kyrkoavgift

1985-04-18 (Civildepartementet)

Kyrkomötets skrivelse 1985:34 ang yttrande över Församlingar i samverkan (SOU 1985:1)

1985-04-18 (Civildepartementet)

Kyrkomötets skrivelse 1982:28 ang möjligheten att inrätta ett gemensamt stiftskansli

1985-04-18 (Civildepartementet)

Kyrkomötets skrivelse 1985:28 ang fråga om tystnadsplikt för personal inom det församlingsvårdande arbetet

1985-06-13 (Civildepartementet)

Kyrkomötets skrivelse 1983:5 ang direkta val till representativt organ på stiftsplanet svenska kyrkan

1985-06-27 (Civildepartementet)

Framställning från domkapitlet i Skara ang. förenklad samfällighetsbildning

1985-09-26 (Civildepartementet)

Skrivelse från Skaraborgs länsmuseum om den kyrkoantikvariska verksamheten vid museet

1985-10-24 (Civildepartementet)

Skrivelse från prästmötet i Karlstads stift ang. behovet av fler prästtjänster

Bilaga 2

Stiftskansli

En idéskiss av KG Hammar och Torgny Werger

1982 års kyrkokommittés förslag till ny stiftsorganisation skapar förutsättningar för ett integrerat stiftskansli. Om församlingarna i stiftet tar tillfället i akt att bilda en utvidgad stiftssamfällighet som också skall svara för de nuvarande stiftstingens verksamhet — och vi utgår från att detta undantagslöst blir fallet — kan den nuvarande uppdelningen på ett kansli för domkapitel och stiftsnämnd och ett kansli för stiftstingens verksamhetsområde, stiftsbyrån, upphöra.

Förslaget innebär, att den obligatoriska stiftssamfälligheten svarar för sådan verksamhet som främjar församlingslivets utveckling i stiftet, främst konsulent- och utbildningsverksamhet. Vidare svarar stiftssamfälligheten för den andliga vården vid sjukhus och andra större vårdinrättningar, militära förband och kriminalvårdsanstalter. Det finskspråkiga församlingsarbetet samt begravningsverksamhet för icke-kristna trosbekännare hör också till samfällighetens ansvarsområde. Därtill kommer att stiftssamfälligheten kan utvidgas till att omfatta den övriga stiftstingsverksamheten.

Förslaget innebär vidare, att den nuvarande stiftsnämndsverksamheten blir specialreglerad verksamhet för en obligatorisk kyrkokommunal nämnd inom stiftssamfälligheten. Stiftssamfällighetens styrelse, stiftsstyrelsen, får förutom de uppgifter som följer av samfällighetens verksamhet också en rad förvaltningsuppgifter, vilka samtliga regleras i lag. Det gäller samfällighetsbildning och pastoratsreglering, prästtjänsternas fördelning mellan pastoraten i stiftet samt fördelning av vissa utjämningsmedel, det s.k. strukturbidraget.

Förslaget innebär slutligen, att domkapitlet skall svara för frågor som rör svenska kyrkans lära samt den prästerliga ämbetsförvaltningen. Till den senare ärendegruppen hör frågor som rör lämplighetsprövning och antagning till prästämbetet, missivering för aspiranttjänst, tjänstgöringsföreskrifter samt tjänstetillsättning i vissa fall.

Ett integrerat stiftskansli skall sålunda betjäna flera olika organ med många olika uppgifter. Att en integration likväl måste bedömas som synnerligen värdefull beror givetvis på att de olika uppgifterna har ett gemensamt syfte i kyrkans övergripande målsättning och att en samord-

ning kan öka effektiviteten i kanslifunktionerna. Dubbelarbete kan undvikas och kompetens på näraliggande områden delas så att den kommer hela stiftsorganisationen till godo. Till de funktioner som uppenbart kan tjäna på samordningen är löne- och arbetsgivarfunktioner, de juridiska och författningsmässiga funktionerna, skriv-, expeditions- och vaktmästerifunktionerna.

Eftersom den nya stiftsorganisationen i sina huvuddrag är en kyrkokommunal organisation, står det stiftssamfälligheten fritt att organisera stiftskansliet. Hur kansliet skall organiseras beror bl.a. på faktorer som stiftets storlek och vilka lokaler man kan disponera. Det är därför inte lämpligt att annat än mycket skissartat ange hur ett integrerat stiftskansli kan organiseras. Men även en mycket skissartad kanslistruktur kommer att innehålla i huvudsak fyra olika enheter som svarar mot de olika uppgifternas natur.

Stiftskansliet måste innehålla kvalificerad juridisk kompetens för att kunna lösa en rad juridiska uppgifter och tillämpa lagar, förordningar och avtal. Den kompetensen besitter i dag stiftssekreteraren liksom annan personal med juridisk utbildning. Vi räknar med att stiftskanslierna även i framtiden måste innehålla motsvarande personalkategorier. I lagen om domkapitel anges att sekreteraren i domkapitlet skall ha den juridiska kompetens som svarar mot stiftssekreterarkompetensen i dag. Vi utgår ifrån att de olika stiftssamfälligheterna finner det vara naturligt och ändamålsenligt att inom sitt stiftskansli besitta den i lagen föreskrivna kompetensen. Till de uppgifter som naturligen faller på en jurist inom stiftskansliet hör, förutom sekreterarskapet i domkapitlet också sekreterarskapet i egendomsnämnden. Även här handlar det om kvalificerade juridiska uppgifter. Dessutom hör strukturfrågorna, samfällighetsbildningar och pastoratsregleringar, till juristens ansvarsområde.

Den kansliavdelning som har att betjäna de nya egendomsnämnderna som övertar stiftsnämndernas arbete kommer att behöva den funktion och kompetens som i dag finns i stiftsjägmästartjänsten. Vi räknar därför med att denna befattning kommer att finnas kvar inom stiftskanslierna. Stiftsjägmästarens (eller motsv.) uppgift blir att leda arbetet inom avdelningen samt vara föredragande i egendomsnämnden i ärenden som gäller förvaltningen av jord och skog.

Det nya stiftskansliet får en rad uppgifter av ekonomisk natur som inte har sin motsvarighet inom dagens olika stiftskanslier. Det gäller ekonomiska transfereringar, budgetberäkningar m.m. Vi finner det därför naturligt att stiftssamfälligheterna tillförsäkrar sig kvalificerad ekonomisk kompetens genom att inrätta tjänst som ekonom vid stiftskansliet. Innehavaren av en sådan tjänst skulle dels leda arbetet vid den ekonomiska avdelningen, dels vara föredragande i stiftsstyrelsen i hithörande frågor.

Den fjärde avdelningen omfattas av den verksamhet som gäller för församlingsvården i stort. Det gäller utbildnings- och konsulentverksamhet, den andliga vården vid sjukhus, militära förband och kriminalvårdsanstalter, det finskspråkiga församlingsarbetet samt annan verksamhet som i dag bedrivs inom stiftstingets ram. Ledningsfunktionen utövas i dagsläget av en förste stiftsadjunkt som samtidigt brukar vara

föreståndare för stiftsbyrån. Skälet till att ledningsfunktionen i dag utövas av en präst är i första hand ekonomisk. Det är en stiftsadjunktstjänst avlönad av kyrkofonden som står till stiftets förfogande. I framtiden bör det kunna stå ett stift fritt att även välja annan lämplig person än en präst att leda arbetet vid denna avdelning.

Att vi sålunda tydligt urskiljer fyra områden, som vi anser nödvändiga i ett integrerat stiftskansli och som var för sig kräver kvalificerad kompetens och lätt organiseras in i olika avdelningar betyder inte, att stiftskansliet bör ha just denna struktur. Man kan också tänka sig att kansliet organiseras mera efter de olika verksamhetsgrenarnas natur och att de olika kompetenserna arbetas in i organisationen som stödfunktioner till samtliga verksamhetsorienterade avdelningar. Man kan dessutom tänka sig en uppdelning på två större avdelningar, en som arbetar med den verksamhet som gäller församlingsvården i stort och en mera administrativ avdelning. Även mellanting mellan de antydda modellerna kan tänkas. Det är också helt klart, att inte bara rationella överväganden utifrån den nya stiftsorganisationens olika uppgifter kommer att avgöra stiftskansliets uppbyggnad. Varje stift har sin tradition på detta område, och det kan visa sig naturligt att bygga vidare på redan beprövade erfarenheter. Inte minst finns det olika traditioner inom de olika stiftstingsorganisationerna, men även domkapitlenas och stiftsnämndernas arbetssätt kan växla mellan stiften.

Slutligen vill vi något beröra ledningsfunktionen för stiftskansliet i sin helhet. Sakligt sett är det uppenbart, att det står varje stiftssamfällighet fritt att besluta om hur en kanslichefsfunktion utformas. I de flesta fall syns det oss naturligt, att kanslichefsfunktionen vid ett integrerat stiftskansli förenas med någon av de fyra ledningsfunktioner vi berört i det föregående, som svarar mot kompetens inom juridik, boställsfrågor, ekonomi samt församlingsverksamhet i stort. Om uppgiften att vara kanslichef läggs på någon av dessa "avdelningschefer" blir det givetvis en nödvändighet att vederbörande avlastas en del av de ordinarie uppgifterna. I de större stiften är det tänkbart att man kan finna det ändamålsenligt att utse en särskild innehavare av kanslichefstjänsten skild från de fyra övriga ledningsfunktionerna. Innehavaren av en sådan tjänst bör dock vara erfaren och kompetent inom något eller några av kansliets olika kompetensområden. Något förtroendevalt "stiftsråd" (i likhet med kommunalråd och landstingsråd) är det inte fråga om. Stiftskansliets övergripande ledning ligger i första hand i stiftsstyrelsen. Det gäller att observera att någon ny stiftsledningsbefattning inte skall tillskapas. Det gäller endast ledningen av stiftskansliet. Enligt förslaget tillkommer stifteledningen biskopen.

Statens offentliga utredningar 1986

Kronologisk förteckning

1. Översyn av rättegångsbalken 2. Högsta domstolen och rättsbildningen. Ju.
2. En treårig yrkesutbildning — riktlinjer. U.
3. En treårig yrkesutbildning — beskrivningar, förslag. U.
4. Bostadskommitténs slutbetänkande. Sammanfattning. Bo.
5. Bostadskommitténs slutbetänkande. Del 1. Bo.
6. Bostadskommitténs slutbetänkande. Del 2. Bo.
7. Militära skyddsområden. Fö.
8. Soliditet och skälighet i försäkringsverksamheten. Fi.
9. Ny lönegarantilag. A.
10. Enklare skolförfattningar. Del 1. Sammanfattning, förslag. U.
11. Enklare skolförfattningar. Del 2. Motiv m.m. U.
12. Datorer, sårbarhet, säkerhet. Fö.
13. Påföljd och brott 1. Lagtext och sammanfattning. Ju.
14. Påföljd och brott 2. Motiv. Ju.
15. Påföljd och brott 3. Bilagor. Ju.
16. Vägar till effektiv energianvändning. I.
17. Framtid i samverkan. Del 1. C.
18. Framtid i samverkan. Del 2. C.

Anm. Siffrorna inom klammer betecknar utredningens nummer i den kronologiska förteckningen.

Statens offentliga utredningar 1986

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Översyn av rättegångsbalken 2. Högsta domstolen och rättsbildningen. [1]
Påföljd och brott 1. Lagtext och sammanfattning. [13]
Påföljd och brott 2. Motiv. [14]
Påföljd och brott 3. Bilagor. [15]

Försvarsdepartementet

Militära skyddsområden. [7]
Datorer, sårbarhet, säkerhet. [12]

Finansdepartementet

Soliditet och skälighet i försäkringsverksamheten. [8]

Utbildningsdepartementet

En treårig yrkesutbildning — riktlinjer. [2]
En treårig yrkesutbildning — beskrivningar, förslag. [3]
Enklare skolförfattningar. Del 1. Sammanfattning, författningsförslag. [10]
Enklare skolförfattningar. Del 2. Motiv m.m. [11]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ny lönegarantilag. [9]

Bostadsdepartementet

Bostadskommitténs slutbetänkande. Sammanfattning. [4]
Bostadskommitténs slutbetänkande. Del 1. [5]
Bostadskommitténs slutbetänkande. Del 2. [6]

Industridepartementet

Vägar till effektiv energianvändning. [16]

Civildepartementet

Framtid i samverkan. Del 1. [17]
Framtid i samverkan. Del 2. [18]

KUNGL. BIBL.
1986-04-18
STOCKHOLM

Liber
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-09312-X
ISSN 0375-250X