

EKONOMI OCH RÄTT I KYRKAN

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2014



National Library
of Sweden

Slutbetänkande av ERK-utredningen

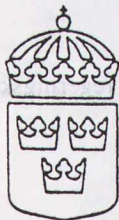
SOU^{1992:9}

EKONOMI OCH RÄTT I KYRKAN

Slutbetänkande av ERK-utredningen

SOU^{1992:9}

Ref KB Oc



Statens offentliga utredningar
1992:9
Civildepartementet

Ekonomi och rätt i kyrkan

Slutbetänkande av ERK-utredningen
Stockholm 1992

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malmtorgsgatan 5, Stockholm.

Graphic Systems AB, Göteborg 1992

ISBN 91-38-10968-9
ISSN 0375-250X

Till

statsrådet och chefen för Civildepartementet

Den 16 februari 1989 bemyndigade regeringen chefen för Civildepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att närmare klargöra Svenska kyrkans ekonomiska och rättsliga förhållanden och att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt utredaren.

Med stöd av bemyndigandet förordnade chefen för Civildepartementet den 16 februari 1989 hovrättspresidenten Carl Axel Petri till särskild utredare.

Den 24 februari 1989 förordnades dåvarande departementsrådet Göran Göransson och generalsekreteraren Sören Ekström att som sakkunniga biträda utredaren.

Som sekreterare åt utredaren har tjänstgjort nuvarande rådmannen Anders Forsbäck.

Utredningen har antagit benämningen ERK-utredningen.

Utredningen har tidigare publicerat delbetänkandet (SOU 1991:102) "Svenska kyrkans medlemmar och kyrka-statfrågan".

Härmed får utredningen överlämna sitt slutbetänkande "Ekonomi och rätt i kyrkan". Utredningsuppdraget är därmed slutfört.

Särskilt yttrande har lämnats av Sören Ekström.

Jönköping i januari 1992

Carl Axel Petri

Anders Forsbäck

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sid.
SAMMANFATTNING	13
1. INLEDNING	27
1.1 Våra direktiv	27
1.2 Vårt arbete	30
BAKGRUND	33
2. SVENSKA KYRKANS NUVARANDE ORGANISA- TION	35
2.1 Inledande synpunkter	35
2.1.1 Historisk bakgrund	35
2.1.2 1980-talets förändringar	37
2.1.3 Normgivningen på det kyrkliga området	40
2.1.4 Det nuvarande regelsystemet för Svenska kyrkan	47
2.1.5 Svenska kyrkans nuvarande organisation i huvuddrag	54
2.2 Den lokala organisationen	60
2.2.1 Församlingar, pastorat och kyrkliga sam- fälligheter	60
2.2.2 Kyrkoråd, kyrkofullmäktige, kyrkostämma och församlingsdelegerade m.m.	63
2.2.3 Pastor	66
2.3 Den regionala organisationen	67
2.3.1 Stift	67
2.3.2 Stiftsfullmäktige	70
2.3.3 Stiftsstyrelsen	71

2.3.4	Egendomsnämnden	73
2.3.5	Domkapitlet	75
2.3.6	Hovkonsistoriet	78
2.3.7	Biskopsämbetet	78
2.3.8	Domkyrkorådet i Lund	79
2.4	Den centrala organisationen	80
2.4.1	Kyrkomötet	80
2.4.2	Svenska kyrkans centralstyrelse	84
2.4.3	Kyrkomötets besvärdsnämnd	86
2.4.4	Svenska kyrkans stiftelse för rikskyrklig verksamhet och utrikesstiftelserna	87
2.4.5	Övrig rikskyrklig verksamhet	91
3.	SVENSKA KYRKAN OCH STATEN	95
3.1	Riksdagen och dess myndigheter	95
3.1.1	Riksdagen	95
3.1.2	Riksdagens ombudsmän	95
3.1.3	Riksdagens revisorer	96
3.1.4	Riksdagens valprövningsnämnd	97
3.2	Regeringsmakten	98
3.2.1	Statschefen	98
3.2.2	Regeringen	99
3.2.3	Justitiekanslern	101
3.3	Centrala ämbetsverk m.m.	101
3.3.1	Kammarkollegiet	102
3.3.2	Kyrkofondens styrelse	105
3.3.3	Byggnadsstyrelsen	106
3.3.4	Statens tjänstebostadsnämnd	106
3.3.5	Riksantikvarieämbetet	107
3.3.6	Skatteförvaltningen	108
3.3.7	Riksrevisionsverket	110
3.3.8	Statskontoret	110

081	3.3.9	Statens arbetsgivarverk	111
851	3.3.10	Statens löne- och pensionsverk	112
851	3.3.11	Ansvarsnämnden för biskopar	112
081	3.3.12	Riksarkivet och landsarkiven	113
181	3.3.13	Universitets- och högskoleämbetet	114
081	3.3.14	Statistiska centralbyrån	114
181	3.3.15	Överstyrelsen för civil beredskap	115
081	3.3.16	Länsstyrelserna	116
	3.3.17	Domstolsväsendet	117

4. SVENSKA KYRKANS NUVARANDE EKONOMISKA FÖRHÅLLANDEN 119

081	4.1	Den kyrkliga egendomen	119
881	4.1.1	Allmänt om den kyrkliga egendomen	119
301	4.1.2	Den kyrkliga egendomens rättsliga ställning	121
003	4.1.3	Den kyrkliga egendomens rättsliga reglering	128
103	4.1.4	Den kyrkliga egendomens förvaltning	129
303	4.1.5	Den kyrkliga jorden	130
203	4.1.6	Kyrkobyggnader	136
003	4.1.7	Kyrkogårdar och begravningsplatser	138
003	4.1.8	Den lösa egendomen	138
410	4.2	Svenska kyrkans beskattningsrätt	140
010	4.2.1	Allmänt	140
030	4.2.2	Det nuvarande skattesystemet i huvuddrag	141
030	4.2.3	Påföljder vid underlåten skatteinbetalning	145
830	4.2.4	Avräkning mellan stat och församling	146
830	4.2.5	Beskattningsregler för Svenska kyrkan	147
	4.3	Svenska kyrkans ekonomi på lokal och regional nivå	147
	4.3.1	Inledning	147
100	4.3.2	Svenska kyrkans ekonomi i sammanfattning	149
	4.3.3	Församlingarnas och pastoratens ekonomi	157
300	4.3.4	Särskilt om Samfälligheten Gotlands kyrkor	168

111	4.3.5	Stiftsamfälligheternas ekonomi	169
112	4.4	Svenska kyrkans ekonomi på central nivå	178
112	4.4.1	Den centrala verksamheten	178
113	4.4.2	Svenska kyrkans utlandsverksamhet	180
114	4.4.3	Övrig rikskyrklig verksamhet	181
114	4.4.4	Insamlade medel	186
115	4.5	Den kyrkliga finansförmögenheten	187
116	4.6	Kyrkofonden	189
117	5.	SVENSKA KYRKANS PERSONAL	193
	5.1	Inledning	193
119	5.2	Svenska kyrkan som arbetsgivare	196
119	5.3	Den kyrkliga personalen	198
119	5.3.1	Den prästerliga tjänsteorganisationen	198
121	5.3.2	Den övriga personalen	200
128	5.3.3	Fackliga organisationer m.m.	201
129	5.3.4	Pensionsfrågor	202
130	6.	UTLÄNDSKA FÖRHÅLLANDEN	205
138	6.1	Finland	206
138	6.2	Norge	209
140	6.3	Danmark	214
140	6.4	Tyskland	216
141	6.5	USA	220
142	6.6	Italien	226
146	6.7	Sammanfattande synpunkter	228
147	7.	NÅGRA UTREDNINGAR OM KONSEKVENSERNA	
147		AV ÄNDRADE FÖRHÅLLANDEN MELLAN STAT	
149		OCH KYRKA	231
151	7.1	Svenska kyrkans medlemmar och kyrka - statfrågan	
181		(SOU 1991:102)	232

7.2	Förvaltning av kyrkans kulturhistoriska arv (bil. 1) . . .	239
7.3	Skattekonsekvenser för Svenska kyrkan vid förändrade relationer med staten (bil. 2)	240
7.4	Kyrkoavgift för Svenska kyrkans medlemmar (bil. 3) . . .	242
7.5	Svenska kyrkans pensionsskuld (bil.4)	244
	ÖVERVÄGANDEN	245
8.	SVENSKA KYRKANS RÄTTSLIGA STÄLLNING	247
9.	PRINCIPIELLA ÖVERVÄGANDEN	253
9.1	Allmän bakgrund	253
9.2	1982 års kyrkomötesreform och kyrka-stat-frågan . . .	255
9.3	Våra utgångspunkter	257
9.4	Religionsfrihetens betydelse för relationerna mellan staten och Svenska kyrkan	258
9.4.1	Religionsfriheten enligt 1968 års beredning om stat och kyrka	260
9.4.2	Vår bedömning av religionsfrihetens betydelse	261
9.5	Andra skäl för friare relationer mellan staten och Svenska kyrkan	266
9.6	Konstitutionella utgångspunkter	267
9.6.1	Olika kyrkliga organisationsformer	268
9.6.2	En ökad självständighet för Svenska kyrkan vid oförändrade relationer	270
9.6.3	Mer långtgående förändringar mellan staten och Svenska kyrkan	272
9.7	Medlemskapet i Svenska kyrkan	276
9.7.1	Inledande synpunkter på frågan om medlemskapet i Svenska kyrkan	276
9.7.2	Gällande rätt	277

9.7.3	Medlemskapets konsekvenser	280
9.7.4	Tidigare ställningstaganden	282
9.7.5	Medlemskapet i Svenska kyrkan från konstitutionell synpunkt	284
9.7.6	Principiella synpunkter på de nuvarande bestämmelserna	286
9.7.7	Dop och kyrkotillhörighet	289
9.8	Begravningsverksamheten	291
9.8.1	Allmänna synpunkter	291
9.8.2	Den rättsliga regleringen	294
9.8.3	Tidigare ställningstaganden	297
9.8.4	Tänkbara lösningar	301
9.8.5	Andra frågor av betydelse för begravningsverksamheten	308
9.9	Skattskyldigheten för icke-medlemmar i Svenska kyrkan	309

10. TÄNKBARA PARTIELLA REFORMER I DAGS-

LÄGET 313

10.1 Inledning 313

10.2 Konstitutionella frågor 314

10.3 Kyrkofondens styrelse 316

10.4 Domkapitlen 318

10.5 Ansvarsnämnden för biskopar 321

10.6 Regeringens utnämningssrätt 322

11. MER GRUNDLÄGGANDE FÖRÄNDRINGAR I

FÖRHÅLLET MELLAN SVENSKA KYRKAN

OCH STATEN 325

11.1 Några principiella frågor 325

11.1.1 Rättsliga identitetsfrågor 325

11.1.2	Det kyrkliga ämbetet och den folkligt för- ankrade självstyrelsen	327
11.2	Ett nytt regelsystem för Svenska kyrkan	331
11.2.1	Allmänna synpunkter	331
11.2.2	Tänkbara lösningar	335
11.3	Regelsystemets uppbyggnad	338
11.3.1	Ramlagstiftningen	339
11.3.2	Kyrkoordningen	342
11.3.3	Övergångsfrågor	347
11.4	Den framtida organisationen	351
11.4.1	Kyrkliga indelningsfrågor	352
11.4.2	Församlingsorganisationen	353
11.4.3	Stiftsorganisationen	355
11.4.4	Den centrala organisationen	358
11.5	Personalfrågor	364
11.5.1	Arbetsgivarsidan	364
11.5.2	Personalsidan	366
11.5.3	Pensionsfrågor	368
11.6	Den kyrkliga egendomens framtida rättsliga ställning	369
11.6.1	Tidigare ställningstaganden	370
11.6.2	Våra överväganden	373
11.6.3	Olika lösningar	376
11.6.4	Lagstiftningsmodellen	378
11.6.5	Stiftelsemodellen	379
11.6.6	Sammanfattande synpunkter	384
11.7	Ett framtida uppördssystem	385
11.7.1	Allmänna synpunkter	385
11.7.2	Utformningen av uppördshjälpen	390
11.7.3	Avräkning mellan stat och kyrka	393
11.7.4	Statlig uppördshjälp till andra trossam- fund än Svenska kyrkan	394

11.8	De kyrkliga arkiven	398
12.	NÅGRA SAMMANFATTANDE MODELLER	401
	SÄRSKILT YTTRANDE	411
Bilagor		
Bilaga 1	Förvaltning av kyrkans kulturhistoriska arv	415
Bilaga 2	Skattekonsekvenser för Svenska kyrkan vid förändrade relationer med staten	443
Bilaga 3	Kyrkoavgift för Svenska kyrkans medlemmar	473
Bilaga 4	Svenska kyrkans pensionsskuld	481

SAMMANFATTNING

Enligt utredningens direktiv har uppdraget varit att redovisa ett underlag för en bedömning av vilka ekonomiska och rättsliga betingelser kyrkan i dag lever under och hur dessa låter sig anpassas till förändringar av relationerna inom ramen för nuvarande samband mellan stat och kyrka eller förändringar med mer långtgående innebörd. Utredningens uppgift är således att ta fram ett underlag för vidare ställningstaganden.

Betänkandet är disponerat på följande sätt. Efter ett inledande avsnitt, där utredningens uppdrag och arbete redovisas, behandlas i kapitel 2 - 5 organisatoriska, ekonomiska och ett antal därmed sammanhängande frågor. I kapitel 6 beskrivs förhållandena i några andra länder. I kapitel 7 presenteras några utredningar om konsekvenserna av ändrade förhållanden mellan stat och kyrka. Utredningens överväganden finns i kapitel 8 - 11. I kapitel 12 skisserar utredningen några tänkbara modeller för framtiden.

Bakgrund

I *kapitel 2 Svenska kyrkans nuvarande organisation* tecknas inledningsvis i korthet en historisk bakgrund och huvuddragen i det betydelsefulla reformarbete som bedrivits inom det kyrkliga lagstiftningsområdet under 1980-talet. Utredningen redogör också för det regelsystem som styr Svenska kyrkan. Därefter behandlas Svenska kyrkans nuvarande organisation på lokal-, regional- och riksnivå. I avsnitt 2.1.5 finns en sammanfattande översikt över

den kyrkliga organisationen. Av naturliga skäl har tonvikten lagts på de offentlighetsrättsligt reglerade delarna.

Ett utmärkande drag för Svenska kyrkans förhållande till staten är att riksdag, regering och ett antal statliga förvaltningsmyndigheter, såsom Kammarkollegiet, Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna har viktiga befogenheter i kyrkliga ärenden, såväl inom lagstiftning som förvaltning. I *kapitel 3 Svenska kyrkan och staten* har utredningen därför valt att närmare redovisa dessa organs befattning med ärenden som är av betydelse för kyrkan.

Frågor som rör den kyrkliga ekonomin behandlas i *kapitel 4 Svenska kyrkans nuvarande ekonomiska förhållanden*. Kapitlet inleds med en redogörelse för den kyrkliga egendomen. Med kyrklig egendom menas sådana förmögenhetstillgångar av fast och lös natur, som med olika rättsgrund disponeras av Svenska kyrkan med dess församlingar eller av andra till Svenska kyrkan anknutna organ. I avsnittet redogörs bl.a. för den kyrkliga egendomens rättsliga ställning och dess förvaltning.

Beskattningsrätten är av avgörande betydelse för Svenska kyrkans ekonomi. I *avsnitt 4.2* beskrivs det nuvarande skattesystemet i sina huvuddrag.

På uppdrag av kyrkofonden, Svenska kyrkans förvaltningsnämnd och ERK-utredningen har Statskontoret i samarbete med Statistiska centralbyrån kartlagt och analyserat kyrkokommunernas och stiftsamfälligheternas ekonomi samt Svenska kyrkans ekonomi på riksnivå. Statskontorets arbete har publicerats i en rapport (statskontoret 1991:12), "Svenska kyrkans ekonomi". Den refereras i allt väsentligt, men med 1990 års siffror, i *avsnitt 4.3 - 4.6*. Svenska kyrkans verksamhet omslöt år 1990 för landet som helhet och med i stort sett alla nivåer, organisationer och verksamheter inräknade ca 10,5 miljarder kronor (drift och investeringar). Därav kan ca 8,9 miljarder kronor hänföras till den kyrkokommunala ekonomin, dvs.

församlingar, pastorat och stift. De totala kostnaderna uppgick till något mer än 9 miljarder kr och de samlade inkomsterna till drygt 9,7 miljarder kr. Av inkomsterna svarar kyrkoskatten för 67 procent. Den samlade nettoförmögenheten (tillgångar minus skulder) är bokförd till 22 miljarder kr.

I *kapitel 5* behandlar utredningen frågor som rör Svenska kyrkans personal. Efter en inledning där utredningen tecknar en kort historik över den kyrkliga tjänstestrukturen behandlas arbetsgivaransvaret inom kyrkan. I avsnitt 5.3 redogörs för den prästerliga tjänsteorganisationen och övrig kyrklig personal.

I *kapitel 6 Utländska förhållanden* redogör utredningen för kyrkornas ställning i några olika länder.

Enligt direktiven skall utredningen också ange alternativ till nuvarande förhållanden mellan stat och kyrka. Det är då viktigt att så långt det är möjligt belysa vilka ekonomiska konsekvenser dessa får. På utredningens begäran har Statskontoret hjälpt till att utreda detta. Arbetet har redovisats i olika promemorior, av vilka fyra fogas som bilagor till detta betänkande. Utredningen har också låtit en grupp forskare knutna till den religionssociologiska sektionen vid Svenska kyrkans forskningssekretariat (tidigare Religionssociologiska institutet) genomföra en attitydundersökning beträffande Svenska kyrkans medlemmar. Rapporten, som har titeln "Svenska kyrkans medlemmar och kyrka-statfrågan", har publicerats som ett delbetänkande (SOU 1991:102). I *kapitel 7 Några utredningar om konsekvenserna av ändrade förhållanden mellan stat och kyrka* nämns något om vad de olika utredningarna innehåller. För ett närmare studium hänvisas till dem.

Överväganden

En analys av Svenska kyrkans rättsliga ställning görs i *kapitel 8*. Det framhålls inledningsvis att man inte bör överskatta värdet av olika försök att

inordna Svenska kyrkan i någon nu given rättslig form. Den låter sig inte utan vidare föras in i någon rättsfigur; som en del av statsverksamheten, som en offentligrättslig korporation, som en stiftelse eller rent av som en förening. Enligt utredningen måste en analys av kyrkans rättsliga ställning i dagens samhälle utgå dels från kyrkans uppgift, dels från vem som reellt fattar beslut i kyrkliga angelägenheter och dels från gällande synsätt på kyrkan. Från dessa grundläggande utgångspunkter konstaterar utredningen sammanfattningsvis att Svenska kyrkan - även om den intar en speciell ställning och har vissa speciella uppgifter i samhället - är ett trossamfund. Den är ett sammanfattande begrepp för en mängd olika delar, som alla ytterst har samma ändamål. Det är i nuvarande ordning en lagstiftningsuppgift att tillse att den kan fullgöra sina uppgifter. Härvid måste utgångspunkten vara att kyrkan kan arbeta i enlighet med sin bekännelse och sin tradition, med demokratisk uppbyggnad och rikstäckande verksamhet.

I *kapitel 9 Principiella överväganden* diskuterar utredningen olika skäl som kan tala för en utveckling i riktning mot friare relationer mellan staten och Svenska kyrkan. 1982 års kyrkomötesreform är här av central betydelse. Genom denna och övriga reformer som genomförts under de senaste åren har betydande förändringar åstadkommit i kyrkans förhållande till staten. Även om syftet inte har varit att förändra det grundläggande sambandet mellan stat och kyrka har reformarbetet medfört att kyrkliga organ tillerkänts en ökad självständighet och beslutanderätt i kyrkliga ärenden. Enligt utredningen kan utvecklingen sägas ha lett dithän att de samfundsmässiga dragen hos kyrkan efter hand kommit att förstärkas och kyrkan allt mer kommit att framstå som ett trossamfund. Denna utveckling har i allmänhet uppfattats som både nödvändig och önskvärd.

Det har ofta hävdats att principen om religionsfrihet bör vara vägledande för frågan om statens relation till Svenska kyrkan och övriga trossamfund. I *avsnitt 9.4 Religionsfrihetens betydelse för relationerna mellan staten och Svenska kyrkan* behandlar utredningen närmare dessa frågor. Med hänsyn

till svårigheterna att ge begreppet religionsfrihet ett entydigt innehåll framstår det dock enligt utredningen från såväl sakliga som principiella synpunkter som mindre lämpligt att grunda frågan om Svenska kyrkans framtida relation till staten enbart på detta begrepp. Det konstateras att ett eventuellt ställningstagande i denna fråga måste grundas på en sammanvägning av även andra faktorer, såsom den fortgående sekulariseringen och den ökande religiösa pluralismen som präglar vår tid samt principen om statens neutralitet i livsåskådningsfrågor.

I *avsnitt 9.6 Konstitutionella utgångspunkter* diskuterar utredningen skilda rättsliga frågeställningar som ett krav på ökad självständighet för Svenska kyrkan kan föra med sig. Om man väljer att bevara det konstitutionella sambandet mellan staten och kyrkan kan kravet på ökad självständighet för kyrkan i frågor som får anses vara av intern kyrklig karaktär främst tillgodoses genom organisatoriska reformer av olika slag. Vid en mer långtgående relationsändring gäller det att finna organisationsformer som inte är främmande för kyrkan och som kan trygga den kyrkliga verksamheten för framtiden.

I kapitel 9 behandlar utredningen också vissa principiella frågor som kan lösas oberoende av relationen kyrka-stat. En redogörelse för *medlemskapet i Svenska kyrkan* finns i *avsnitt 9.7*. Det konstateras att de nuvarande bestämmelserna i 1951 års religionsfrihetslag om medlemskapet i Svenska kyrkan strider mot regeringsformens skydd för den negativa religionsfriheten. Enligt utredningen bör det naturligtvis i första hand ankomma på Svenska kyrkan själv att ange formerna för medlemskapet. Så länge nuvarande ordning råder måste dock regeringsformens bestämmelser om den negativa religionsfriheten följas. Om man väljer dopet som förutsättning för medlemskap i Svenska kyrkan, uppfylls utan tvekan kravet på att kyrkotillhörigheten skall vara en följd av en aktiv viljeyttring, i detta fallet av den döpte eller - i fråga om barn - vårdnadshavaren, och inte en följd av

automatiskt verkande regler. Utredningen framhåller dock att man även kan tänka sig andra aktiva åtgärder för inträde.

En annan principiellt viktig fråga är frågan om huvudmannskapet för *begravningsverksamheten*. Denna behandlas i *avsnitt 9.8*. Huvudmannskapet tillkommer idag Svenska kyrkans pastorat. Enligt utredningen kan begravningsverksamheten inte sägas vara en primärt kyrklig uppgift. Detta är för övrigt en åsikt som delats av tidigare utredningar i ämnet. En allmän kommunalisering av begravningsverksamheten torde dock vara förenad med stora svårigheter. Man får därför försöka lösa frågan på ett annat sätt. En möjlighet vore att huvudmannskapet fördelades mellan de borgerliga kommunerna och pastoraten, dvs. ett delat huvudmannskap. Ett alternativ skulle kunna vara en modell som innebar att ett överflyttande av verksamheten i princip begränsades till att avse utdebiteringsrätt och viss planering. Vården och förvaltningen av begravningsplatserna skulle därmed kunna ligga kvar hos de kyrkliga huvudmännen.

I *avsnitt 9.9* behandlar utredningen frågan om *skattskyldigheten för icke-medlemmar i Svenska kyrkan*. Denna har under lång tid varit föremål för kritik. Det har ansetts orimligt att skatt till kyrkan måste betalas av personer som utträtt ur kyrkan. Utredningen delar denna åsikt. Enligt utredningens mening bör således Svenska kyrkans beskattningsrätt av icke-medlemmar upphöra.

En av utredningens utgångspunkter för dess arbete har varit att söka finna lösningar som kan bereda kyrkan en ökad frihet i inomkyrkliga frågor. I *kapitel 10 Tänkbara partiella reformer i dagsläget* redovisar utredningen olika reformer som skulle kunna gynna en sådan utveckling utan att det grundläggande sambandet mellan staten och kyrkan förändras. Tänkbara reformer skulle sålunda kunna vara att överföra styrelsefunktionen för kyrkofonden från Kyrkofondens styrelse till Svenska kyrkans centralstyrelse och att ge domkapiteln och Ansvarsnämnden för biskopar ställning av

statliga förvaltningsmyndigheter under kyrkomötet, dvs. samma statsrättsliga ställning som centralstyrelsen och Kyrkomötets besvärsnämnd har idag. Härigenom skulle man bereda kyrkan en ökad frihet i inomkyrkliga frågor. En ökad självständighet för kyrkan som trossamfund aktualiserar också frågan om inte utnämningssrätten av biskopar och domprostar bör överföras från regeringen till organ inom kyrkan. En möjlig lösning skulle vara att utnämningssrätten tillkom Svenska kyrkans centralstyrelse.

En mer långtgående relationsändring mellan staten och Svenska kyrkan rymmer svåra ställningstaganden av såväl principiell som praktisk art. Enligt utredningens direktiv skall en grundläggande utgångspunkt för utredningens överväganden vara att Svenska kyrkan även i framtiden skall behålla sin särskilda karaktär av öppen folkkyrka med rikstäckande verksamhet och demokratiska arbetsformer. Det gäller således att finna organisationsformer som kan uppfylla dessa förväntningar men som samtidigt inte är främmande för kyrkan. I *kapitel 11 Mer grundläggande förändringar i förhållandet mellan Svenska kyrkan och staten* behandlar utredningen olika frågeställningar som dessa kan ge upphov till.

Kapitlet inleds med en diskussion om *rättsliga identitetsfrågor*. Om man överväger en mer långtgående relationsändring mellan staten och kyrkan är en av huvudfrågorna om kyrkan efter denna skall anses vara densamma eller om en ny kyrka skall anses bildad. Det torde vara en allmänt accepterad uppfattning att Svenska kyrkan behåller sin identitet även om dess formella förhållande till staten ändras. Enligt utredningen kommer Svenska kyrkan att förbli samma trossamfund som förut. Mot denna bakgrund talar övervägande skäl för att en relationsändring inte heller bör påverka kyrkotillhörigheten hos kyrkans medlemmar. Den som är medlem vid tidpunkten för relationsändringen bör därför förbli medlem.

I *avsnitt 11.1.2* behandlas *det kyrkliga ämbetet och den folkligt förankrade självstyrelsen*. En grundläggande princip i svensk kyrkorättslig tradition är

"kombinationen av prästerlig ämbetsförvaltning och folkligt förankrad självstyrelse". Annorlunda uttryckt innebär denna den dubbla ansvarslinjens princip, att en demokratiskt uppbyggd församlingsorganisation kombineras med ett prästerligt ämbetsansvar som inte är underställt de demokratiskt valda organen. Om man överväger en förändring av statskyrkosystemet är en framtida kyrkoorganisation principiellt en intern kyrklig angelägenhet. Enligt utredningen är den dubbla ansvarslinjen en grundläggande princip som under mycket lång tid präglat Svenska kyrkan. Denna ansvarsfördelning mellan präster och förtroendevalda utgör en omistlig del av Svenska kyrkans identitet. Allt talar därför för att principen måste finnas kvar även i en framtida kyrkoorganisation.

Av väsentlig betydelse är givetvis också frågan vilken rättslig ställning Svenska kyrkan skulle komma inta efter en mer grundläggande relationsändring. Man kan här tänka sig i huvudsak två lösningar. En möjlighet är naturligtvis att helt upphäva den nuvarande offentlighetsrättsliga regleringen av kyrkans organisation och verksamhet och ersätta dem med ett av kyrkan själv antaget inomkyrkligt regelsystem. Regleringen av kyrkans förhållanden skulle därmed föras över till privaträttens område. En annan möjlighet är att låta vissa grundläggande bestämmelser om kyrkans organisation och verksamhet komma till uttryck i en av riksdagen stiftad ramlag, medan all övrig reglering sker i form av inomkyrkliga stadgar. Kyrkan skulle därmed inte komma att framstå som ett privaträttsligt subjekt. I *avsnitt 11.2 Ett nytt regelsystem för Svenska kyrkan* diskuterar utredningen de olika skäl som kan anföras för och emot de båda lösningarna. I det följande avsnittet skisserar utredningen hur en ramlagstiftning och ett internt kyrkligt regelsystem skulle kunna tänkas vara uppbyggt.

Om det nuvarande sambandet mellan staten och kyrkan skulle upphöra är frågan om den framtida kyrkoorganisationen som tidigare sagts i första hand en intern kyrklig angelägenhet. Övervägande skäl talar emellertid för att kyrkan i ett sådant läge vill knyta an till nuvarande organisationsformer. I

avsnitt 11.4 Den framtida organisationen beskriver utredningen i korthet hur en sådan skulle kunna vara utformad.

I *avsnitt 11.5* behandlar utredningen olika frågor som rör den kyrkliga personalen. Arbetsgivaransvaret inom Svenska kyrkan är uppsplittrat på olika enheter. Varje lokal, regional och rikskyrklig enhet är arbetsgivare för sin personal. Enligt utredningen borde man kunna utgå från att arbetsgivarfunktionerna efter en eventuell relationsändring kan komma att vara utformade på i huvudsak samma sätt som idag. Med undantag för prästerna, vilkas tjänster är statligt reglerade, är personalen på lokal och regional nivå kyrkokommunalt anställd. För personalen på riksnivå gäller i huvudsak privaträttsliga anställningsvillkor. Bakom prästtjänsternas särställning, som innebär att de inte är underställda församlingens organ, ligger en lång historisk tradition. Enligt utredningen är det av vikt att denna särställning kan behållas även i en framtida kyrkoorganisation.

Frågor rörande *den kyrkliga egendomens framtida rättsliga ställning* behandlas i *avsnitt 11.6*. Enligt utredningen bör en naturlig utgångspunkt vara att den kyrkliga egendomen skall stå till kyrkans förfogande även vid en längre gående relationsändring. En stor del av den kyrkliga egendomen är bunden till olika kyrkliga ändamål, s.k. specialreglerad kyrklig egendom. Staten är ägare till en del av denna. Vid en eventuell relationsändring gäller det att finna rättsliga lösningar som först och främst tryggar den kyrkliga egendomens bestånd för avsedda ändamål, men som också medger att egendomens avkastningsförmåga tas till vara på ekonomiskt bästa sätt samt slår vakt om de kulturhistoriska värden som är knutna till en stor del av egendomen. Man kan här gå till väga på olika sätt. Den lämpligaste lösningen torde enligt utredningen vara att grunda kyrkans rätt till egendomen på stiftelseinstitutet. Det naturliga är att dela in stiftelserna i olika typer allt efter de ändamål egendomen tjänar, såsom kyrkostiftelse, boställsstiftelse, prästlönejordsstiftelse, domkyrkostiftelse och kyrkofondsstiftelse. Övrig kyrklig egendom torde inte påverkas av en relationsändring.

Församlingsskatten är den utan jämförelse viktigaste inkomstkällan för kyrkan. Om kyrkan till följd av en relationsändring skulle förlora sin beskattningsrätt uppkommer frågan om inte staten bör biträda kyrkan med uppörd av kyrkoavgifterna i samband med skatteuppbörden. Hithörande frågor diskuteras i *avsnitt 11.7 Ett framtida uppördssystem*. Enligt utredningen skulle det i ett sådant läge vara fullt möjligt att låta uppördssystemet stå öppet även för andra trossamfund som önskar det.

I *avsnitt 11.8* behandlar utredningen slutligen vissa frågor som rör den kyrkliga arkivbildningen.

Enligt direktiven skall utredningen överväga olika modeller för förändringar i förhållandet mellan stat och kyrka. Dessa redovisas i *avsnitt 12 Några sammanfattande modeller*. Utredningen har valt att presentera tre olika modeller som alternativ till nuvarande ordning. Variationsmöjligheterna är betydande och ytterligare modeller kan arbetas fram med hjälp av de olika komponenter som redovisas i tidigare kapitel. I modell 1 ges Svenska kyrkan en så självständig ställning som möjligt inom ramen för ett bevarat konstitutionellt samband med staten. Modell 2 ger en mycket stor frihet för Svenska kyrkan, men innehåller ändå viss lagstiftning. Modell 3 innebär att all lagstiftning avvecklas. Modellerna innebär i korthet följande.

Modell 1

Utredningen har i kapitel 10 beskrivit olika delreformer som skulle kunna tillgodose kyrkans behov av självständighet och identitet som trossamfund. Förändringarna är framförallt av organisatorisk art. Sålunda skulle styrelsefunktionen för kyrkofonden kunna placeras hos Svenska kyrkans centralstyrelse. Domkapitlen och Ansvarsnämnden för biskopar kan ges ställning av statliga förvaltningsmyndigheter under kyrkomötet. Utnämningssrätten beträffande biskopar och domprostar kan tillkomma kyrkliga organ.

Frågan om huvudmannaskapet för begravningsverksamheten kan lösas på olika sätt. En allmän kommunalisering av begravningsverksamheten torde som tidigare sagts vara förenad med stora svårigheter. Utredningen har därför valt att presentera två lösningar som kan tillgodose både kyrkliga och samhällliga intressen, nämligen ett mellan pastorat och borgerlig kommun delat huvudmannaskap och en modell där verksamheten ytterst finansieras av borgerligt primärkommunala medel men med kyrklig förvaltning.

I modell 1 förutsätts Svenska kyrkan vara bibehållen sin beskattningsrätt. Allt talar således för att kyrkans ekonomi bör kunna vara tryggad i denna modell. Skattskyldigheten för icke-medlemmar bör dock av skäl som anförts ovan kunna upphävas.

Modell 1 innebär inga förändringar beträffande den kyrkliga egendomens nuvarande rättsliga ställning eller förvaltning.

Som utredningen tidigare framhållit står det helt klart, att den nuvarande regleringen av medlemskapet i Svenska kyrkan strider mot regeringsformens skydd för den negativa religionsfriheten. Övervägande skäl talar därför för att en aktiv viljeyttring bör vara det som konstituerar medlemskapet i Svenska kyrkan.

Grundlagsregleringen av kyrkolagstiftningen finns i övergångsbestämmelserna till regeringsformen. Placeringen är således provisorisk. Ett bevarat samband mellan staten och kyrkan förutsätter därför att regeringsformen kompletteras med ett särskilt kapitel om kyrkolagstiftning m.m.

Modell 2

Modell 2 innebär att kyrkan är mer fristående från staten än i modell 1. I modell 2 kommer kyrkans grundläggande struktur och verksamhet till uttryck i en av riksdagen stiftad ramlag, medan all övrig reglering meddelas

i av kyrkan själv antagna interna stadgar. Den föreslagna ramlagstiftningen skall ange endast de grundläggande principerna för kyrkans organisation och verksamhet. I övrigt bör kyrkan vara fri att själv utforma sitt regelsystem.

I modell 2 saknar kyrkan beskattningsrätt. Det förordas dock att staten eventuellt mot avgift ställer skattsedeln till förfogande för uppbörd via skattesystemet. Utredningens bedömning är att det finns mycket goda förutsättningar att trygga kyrkans ekonomi genom en sådan lösning. Även andra trossamfund bör erbjudas sådan hjälp.

Eftersom det i denna modell inte finns någon beskattningsrätt för Svenska kyrkan är det rimligt att den får statligt stöd för vården av kulturhistoriskt värdefulla byggnader.

Utredningen har tidigare framhållit att man kan lösa frågan om huvudmannskapet för begravningsverksamheten på olika sätt och oberoende av relationen stat-kyrka. I modell 2 förordas dock att verksamheten finansieras med kommunala medel, men att de kyrkliga huvudmännen behåller förvaltningsansvaret.

Kyrkan bör även i denna modell ha tillgång till den kyrkliga egendomen. För att lösa de många gånger komplicerade äganderättsförhållandena samt trygga egendomens bestånd för avsedda ändamål föreslår utredningen att egendomen hänförs till olika stiftelser.

Modell 3

Modell 3 är uppbyggd med utgångspunkt från att kyrkans organisation och verksamhet styrs av ett helt inomkyrkligt regelsystem. Kyrkan kommer således att inta i huvudsak samma rättsliga ställning som de fria samfundet gör idag.

Modell 3 skiljer sig främst i ekonomiskt hänseende från modell 2. Medan staten i modell 2 förutsätts medverka vid uppbörd av kyrkoavgifter innebär modell 3 att kyrkan själv får ombesörja detta. Kyrkan blir därför nödsakad att bygga upp en egen uppbördsorganisation, vilket kan medföra både ökade kostnader och en påtaglig risk för att uppbörden inte blir lika effektiv som vid en statlig medverkan. Detta innebär att kyrkan kan komma att bli i högre grad beroende av andra finansieringskällor, t.ex. avgifter för förrättningar. Mot denna bakgrund kan det vara svårt att göra några säkra uttalanden om den ekonomiska situationen i modell 3.

Med undantag för den rättsliga regleringen av kyrkan och uppbördsfrågorna föreligger inga väsentliga skillnader mellan modell 2 och 3. Pastoraten har också i denna modell att mot ersättning förvalta begravningsplatserna. Staligt eller kommunalt stöd för kulturhistoriskt värdefulla kyrkobyggnader m.m. bör utgå. Kyrkan tillförsäkras också rätt till den kyrkliga egendomen.

1. INLEDNING

1.1 Våra direktiv

Vid regeringssammanträde den 16 februari 1989 utfärdades direktiven för utredningsarbetet. Dåvarande chefen för civildepartementet, statsrådet Margot Wallström, anförde därvid bl.a. följande.

Bakgrund

1988 års kyrkomöte har med anledning av väckta motioner hos regeringen begärt en expertutredning med inriktning på att närmare klargöra svenska kyrkans ekonomiska och rättsliga förhållanden (mot. 1988:2, 19 och 28, KL 5, kskr. 3).

Jag vill inledningsvis nämna något om det mångåriga och omfattande utredningsarbete som föregick regeringens skrivelse (1979:1) till 1979 års allmänna kyrkomöte om ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan.

Såväl 1958 års utredning kyrka-stat som 1968 års beredning om stat och kyrka och de statliga och kyrkliga arbetsgrupper som år 1978 lade fram sina förslag i betänkandet STAT-KYRKA, Ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan med bilagor (SOU 1978:1-3) har redovisat ett omfattande material som bl.a. belyser svenska kyrkans ekonomiska förhållanden och de rättsliga och organisatoriska frågor som har samband med stat-kyrkarelationerna. En senare utredning om vissa sidor av den kyrkliga ekonomin gjordes av kyrkofondsutredningen och finns redovisad i dess slutbetänkande Ekonomisk utjämning inom svenska kyrkan (SOU 1981:88 och 89).

Utvecklingen under de senaste decennierna har emellertid lett till att det föreliggande utredningsmaterialet till stor del är föråldrat i de delar som berörs här.

Den ekonomiska utvecklingen har medfört betydande förändringar av kostnadsläget och av avkastningen av kyrkans egendom och värdet av olika egendomslag. Detta motiverar redan i och för sig att en ny kartläggning och redovisning sker av svenska kyrkans totala ekonomi på olika nivåer, riks-, stifts- och lokalplanet. Det har i många olika sammanhang upplevts som en brist att en samlad och aktuell sådan redovisning inte har funnits tillgänglig.

De förutsättningar som tidigare utredningar har byggt på ser i dag annorlunda ut på grund av de förändringar som svenska kyrkan har genomgått i organisatoriskt och rättsligt hänseende under de senaste åren. Sedan 1979 års allmänna kyrkomötet avvisade förslaget om radikalt ändrade relationer mellan stat och kyrka, har det likväl genom olika delreformer åstadkommit betydande ändringar i de inbördes förhållandena. Den kyrkomötesreform som trädde i kraft 1983 innebar bl.a. att svenska kyrkan utrustades med nya beslutande och verkställande organ på riksplanet. Kyrkofonden fick samtidigt en egen styrelse och en delvis ny funktion som allmän skatteutjämningsfond för pastorat och församlingar. Under år 1989 träder slutligen betydande reformer av den kyrkliga organisationen på lokal- och stiftsplanet i kraft. Sammantaget innebär reformerna att svenska kyrkan på alla plan har utrustats med egna demokratiskt utsedda beslutande och verkställande organ, till vilka större delen av de ärenden som tidigare har handlagts i regeringskansliet har kunnat delegeras. Statens inflytande över kyrkan utövas i fortsättningen huvudsakligen genom riksdagens lagstiftningsmakt och regeringens beslut i fråga om kyrkofondens styrelse och budget samt i vissa utnämningssärenden.

Uppdraget

De motioner som låg till grund för kyrkomötets framställning tog alla sin utgångspunkt i den diskussion om relationerna stat-kyrka som åter väckts till liv under den senaste tiden. Enligt kyrkomötet skall dock en utredning inte ses som ett initiativ i kyrka-statfrågan. Men om en meningsfull diskussion om relationerna stat-kyrka skall kunna föras, måste det göras klart i vilka avseenden och på vilka sätt förutsättningarna för kyrkans verksamhet påverkas av eventuella ändringar i dessa relationer. Om det skall vara någon mening med den utredning som kyrkomötet har begärt, så måste den bidra till att skapa klarhet kring de ekonomiska och rättsliga förutsättningarna för kyrkan, inte bara vid mindre förändringar inom de nuvarande relationerna mellan staten och kyrkan utan även vid längre gående relationsförändringar.

I likhet med kyrkomötet anser jag att det är angeläget att få ett aktuellt underlag för en bedömning såväl av svenska kyrkans situation i nuläget som av dess ekonomiska och rättsliga framtidsfrågor. Ett sådant material behövs

som bakgrund för varje fortsatt diskussion om ökad frihet för kyrkan att råda i sina egna angelägenheter. Jag vill erinra om att detta är en diskussion som från skilda förutsättningar förs också i de andra nordiska länderna, som ju alla har ett bevarat statskyrkosystem.

Mot denna bakgrund föreslår jag att en särskild utredare tillkallas för att klargöra och analysera svenska kyrkans ekonomiska och rättsliga förhållanden. Utredarens uppdrag bör vara att redovisa ett fylligt underlag för en bedömning av vilka ekonomiska och rättsliga betingelser kyrkan i dag lever under och hur dessa låter anpassa sig till förändringar av relationerna inom ramen för nuvarande samband mellan stat och kyrka eller förändringar med mer långtgående innebörd.

I sitt arbete bör utredaren kartlägga svenska kyrkans nuvarande ekonomiska förhållanden och ge en överblick över de faktiska kostnaderna för den kyrkliga verksamheten på olika plan, kyrkans inkomster av olika slag, dess finansförmögenhet och hur denna är placerad. I dessa delar bör utredaren kunna hämta visst underlag i det utredningsarbete som kyrkofondens styrelse för närvarande bedriver för att bl.a. utreda möjligheterna att öka avkastningen av den kyrkliga egendomen. I kartläggningen bör ingå också att belysa ansvaret för och nyttjandet av kyrkobyggnaderna.

Utredaren bör sedan, mot bakgrund av den överblick man sålunda skaffat sig, överväga vilka alternativa ekonomiska modeller som kan erbjuda sig för svenska kyrkan. Utgångspunkt skall hela tiden vara den i lagen (1982:942) om svenska kyrkan uppställda målsättningen att kyrkan genom sina församlingar skall upprätthålla en på demokratisk grund uppbyggd riksomfattande verksamhet. En granskning av hur den kyrkliga verksamheten finansieras i andra länder med folkkyrkor kan kanske ge uppslag att arbeta med.

På motsvarande sätt bör utredaren, när det gäller de rättsliga förhållandena, klargöra vad som i dag utgör grunden för svenska kyrkans offentligrättsliga ställning. Utredaren bör sedan studera vilka ändringar i regelsystemet som behövs, om man vill göra andra avvägningar i fråga om ansvarsfördelningen mellan statliga och kyrkliga organ. Olika alternativ bör redovisas med utgångspunkt i skilda bedömningar av vad som från statligt respektive kyrkligt håll kan framstå som angeläget att ändra på i nuvarande relationer. Resultatet av den pågående utvärderingen av kyrkomötesreformen kan kanske ge uppslag till förändringar. Jämförelser med andra folkkyrkor kan också vara av värde för att belysa frågan. Utredaren bör redovisa de olika politiska respektive teologiska principer som utgör bakgrund till de alternativ som presenteras. Däremot förväntas utredaren inte själv ta ställning till de olika tänkbara modellerna.

Utredningsarbetet bör i alla dess delar utgå från svenska kyrkans särskilda karaktär av öppen folkkyrka med rikstäckande verksamhet och demokratiska arbetsreformer.

1.2 Vårt arbete

Många av de frågor som omfattas av utredningsuppdraget har behandlats i äldre utredningar. Det material som redovisats i dessa är emellertid i betydande delar föråldrat och har därför fått aktualiserats och kompletterats.

Som framgår av direktiven har det ingått i utredningsuppdraget att söka ge en så god bild som möjligt av Svenska kyrkans ekonomiska förhållanden på olika plan inom kyrkan. Utredningen har därför med hjälp av Statskontoret och Statistiska centralbyrån låtit genomföra en omfattande undersökning av Svenska kyrkans ekonomi. För detta arbete har en särskild referensgrupp funnits knuten till Statskontoret. Den har - förutom företrädare för Statskontoret - bestått av representanter för Statistiska centralbyrån, Svenska kyrkans förvaltningsnämnd, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund och kyrkofonden. Utredningsmannen och sekreteraren har också deltagit i referensgruppens arbete. Statskontorets arbete har publicerats i en rapport "Svenska kyrkans ekonomi", (statskontoret 1991:12). Utredningen har även i andra ekonomiska frågor biträttats av Statskontoret och referensgruppen. Resultatet av Statskontorets arbete har redovisats i promemorior, av vilka flertalet lagts som bilagor till detta betänkande.

Under arbetets gång gjordes den bedömningen att det skulle vara värdefullt att genomföra en attitydundersökning bland Svenska kyrkans medlemmar. Syftet med denna har främst varit att studera kyrkomedlemmarnas inställning till sitt medlemskap och hur denna inställning skulle kunna påverkas av förändrade relationer mellan staten och kyrkan. Utredningen har därför låtit en forskargrupp med anknytning till den religionssociologiska sektionen vid Svenska kyrkans forskningssekretariat genomföra en sådan undersökning. Resultaten har publicerats som ett delbetänkande, "Svenska kyrkans medlemmar och kyrka-statfrågan", (SOU 1991:102).

Utredningen har också haft möjlighet att studera några utländska kyrkor. Studiebesök har gjorts i Finland, Norge, Tyskland och USA. Under sina besök har utredningen sammanträffat med ledande företrädare inom de olika kyrkorna.

I enlighet med direktiven har utredningen på olika sätt haft kontakt med företrädare för Svenska kyrkan. Utredningen har också haft kontakter med företrädare för andra trossamfund.

Under utredningsarbetet har remissvar avgivits över Riksgäldskommitténs slutbetänkande (SOU 1989:95) "Riksgäldskontoret - en finansförvaltning i staten" samt kammarkollegiets skrivelse angående avveckling av vissa rättsinstitut m.m. (ST 2119/89).

Utredningen har också haft möjlighet att studera några utländska kyrkor. Studieresor har gjorts i Finland, Norge, Tyskland och USA. Under sina besök har utredningen sammantvått med ledande försätters eller teologer kyrkområden.

I enlighet med direktiven har utredningen på olika sätt haft kontakt med försätters för Svenska kyrkan. Utredningen har också haft kontakt med försätters för andra trosamfund.

Under utredningsarbetet har remissvar skickats över Riksförskottens ständebönder (SOU 1989:95) "Riksförskottens - en försäkringsform i staten" samt kammarkollegiets senaste angående avveckling av värdvärdstjänsten m.m. (ST 211989).

1989-01-20

1989-01-20

1989-01-20

1989-01-20

1989-01-20

1989-01-20

1989-01-20

1989-01-20

1989-01-20

1989-01-20

1989-01-20

1989-01-20

1989-01-20

1989-01-20

1989-01-20

1989-01-20

1989-01-20

1989-01-20

BAKGRUND

SVENSKA KIRKANS NÄRVARAND

ORGANISATION

BAKGRUND

2. SVENSKA KYRKANS NUVARANDE ORGANISATION

2.1 Inledande synpunkter

2.1.1 Historisk bakgrund

Svenska kyrkan var från sin begynnelse en del av den romersk-katolska kyrkan. I denna fattades besluten om organisation och verksamhet ytterst av påven och curian. Men också biskoparna och synoder av olika slag träffade viktiga avgöranden som åtlyddes i kyrkan. Lokalt hade både prästen och sockenmännen visst inflytande.

Den omständigheten att Svenska kyrkan var en kyrkoprovins inom den katolska kyrkan innebar ingalunda att statens organ lämnade kyrkliga frågor oreglerade. I landskapslagarna fanns det kyrkobalkar där man ganska detaljerat reglerade frågor om biskopens, prästens och sockenmännens befogenheter och ansvar, ibland med tillämpning av det germanska bondesamhällets principer i strid mot kyrkans anspråk, grundade på den kanoniska rätten. För kyrkan viktiga avgöranden träffades också genom överenskommelser mellan kyrkan och kungamakten, t.ex. biskopsutnämningar.

Reformationen innebar en kraftigt förändring när det gällde vem som fattade beslut och hade ansvaret i kyrkliga frågor. Påvens makt över den svenska

kyrkoprovinserna bröts helt och ersattes successivt med kungens, även om biskoparna länge behöll ett självständigt inflytande på utvecklingen i stiftet. Under det första århundradet efter reformationen hade också alltjämt synoder i stiftet eller för hela riket ett reellt inflytande. Uppsala möte år 1593 var sålunda av avgörande betydelse för den lutherska reformationens bekräftelse i Sverige. De privilegier för de olika stånden, däribland prästerståndet, som utfärdades vid olika regenters trontillträden kunde också innefatta reglering av kyrkliga förhållanden. Sockenmännens rätt att fatta vissa beslut på kyrkostämman fastslogs sålunda i 1650 års privilegier för prästerskapet.

1686 års kyrkolag bars helt upp av synsättet att det var statsmakternas uppgift att reglera de kyrkliga organen. Konungen uppfattade sig inte bara som statens främste företrädare utan ansåg sig också som kyrkans främste medlem ha ansvar för denna. Det har inte hindrat att kyrkliga organ haft spelrum för egna avgöranden. Reellt spelade biskoparna en betydande roll när det gällde att träffa avgöranden i kyrkliga frågor. Riksdagen, där prästerståndet naturligen hade ett stort inflytande i kyrkliga frågor, fick med tiden ökad makt. När riksdagen var samlad avgjorde prästerskapet också på egen hand en del kyrkliga ärenden.

Tillskapandet av de borgerliga kommunerna på 1800-talet innebar principiellt ett skiljande av borgerliga och kyrkliga funktioner på lokalplanet. Det var emellertid i realiteten samma människor som hade att fatta besluten på kyrkostämman och allmän rådstuga. Det kyrkomöte som inrättades i samband med representationsreformen 1866 var i viss mån arvtagare till prästerståndet i ståndsriksdagen. Dess uppgift blev att medverka vid privilegie- och kyrkolagstiftningen.

Besluts- och maktstrukturen i Svenska kyrkan har varit i stort sett oförändrad fram till 1980-talet. Konstaterandet i 1951 års religionsfrihetslag att Svenska kyrkan är ett trossamfund var en viktig markering av synsättet men

tog sig inte uttryck i någon mer väsentlig ändring i den lagstiftning som reglerade beslutsfunktionerna i kyrkan.

2.1.2 1980-talets förändringar

Under det långvariga utredningsarbetet om förhållandet mellan staten och Svenska kyrkan, som inleddes år 1958, rådde i avvaktan på utredningsresultatet nästan totalt stopp för reformer inom den statligt reglerade kyrkliga sektorn. Författningsregleringen av kyrkan kom därför till stora delar att bestå oförändrad. Endast i fråga om förvaltningen av kyrklig jord genomfördes vissa mer genomgripande förändringar 1972. Det fanns således ett uppdämt behov av partiella reformer på det kyrkliga området.

Efter det att 1979 års kyrkomöte hade avvisat ett av regeringen framlagt förslag om förändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan tillsattes på grund av det uttalade reformbehovet utredningar för ett antal kyrkliga frågor. Utredningsarbetet ledde under 1980-talet fram till en rad viktiga reformer. Det gäller framför allt kyrkomötet och formerna för den kyrkliga lagstiftningen samt Svenska kyrkans organisation på församlings- och stiftsnivå. Kyrkofonden har fått en utvidgad funktion som organ för en allmän skatteutjämning mellan kyrkokommunerna och fick i samband därmed en egen styrelse. Därutöver kan nämnas att det föreligger ett förslag till ny kyrkolag, som innebär en genomgripande systematisering av den hittills mycket svåröverskådliga kyrkliga lagstiftningen. Så gott som all kyrklig lagstiftning har därigenom kunnat samlas i en för kyrkan egen sammanhållen lag.

Den 1 januari 1983 trädde kyrkomötesreformen i kraft. Den innebar väsentliga nyheter i fråga om dels formerna för beslutande av lag på det kyrkliga området, dels fördelningen mellan riksdagen, regeringen och kyrkomötet av befogenheten att meddela föreskrifter i vissa kyrkliga ämnen.

Till grund för kyrkomötesreformen låg en politisk överenskommelse mellan de fyra största riksdagspartierna. En ledande tanke i denna var att riksdagens ställning som lagstiftande organ skulle få genomslag på det kyrkliga området samtidigt som förhållandet mellan staten och Svenska kyrkan totalt sett inte skulle förändras.

Genom kyrkomötesreformen ändrades således lagstiftningsförfarandet väsentligt på det kyrkliga området och anpassades till den nya regeringsformens huvudprinciper om normgivning, vilka innebär att riksdagen ensam - efter kyrkomötets hörande - stiftar lag även på det kyrkliga området. På en punkt har kyrkomötets medbestämmande dock behållits, nämligen i fråga om medlemskapet i Svenska kyrkan. För sådan lagstiftning krävs att kyrkomötet lämnar sitt samtycke.

Den omständigheten att riksdagen i princip övertog all lagstiftningsmakt uppvägdes dock av andra förändringar. En viktig nyhet i kyrkomötesreformen var nämligen att det öppnades en möjlighet för riksdagen att till kyrkomötet delegera rätten att meddela föreskrifter i vissa inomkyrkliga angelägenheter. Detta innebär att kyrkomötet har fått en betydelsefull självbestämmanderätt i en rad frågor.

Kyrkomötet genomgick också väsentliga organisatoriska förändringar. Det fick en bredare förankring och en mer demokratisk uppbyggnad än tidigare. En nyhet var också att kyrkomötet fick ett permanent beredande och verkställande organ, Svenska kyrkans centralstyrelse. Reformen innebar således att Svenska kyrkan fick en samlad styrelse och ett samlat kyrkokansli på riksplanet.

1980-talets reformarbeten har inneburit betydande förändringar också på församlingsnivå. Syftet har varit att stimulera en samverkan mellan församlingarna för att stärka deras möjligheter att bedriva praktiskt församlingsarbete. I den nya församlingslagen (1988:180) är grundprincipen angiven så

att församlingarna har det direkta ansvaret för församlingsverksamheten, såsom gudstjänstliv och evangelisation, och allt som i övrigt har ett direkt samband med denna verksamhet. De angelägenheter som har ett indirekt samband med församlingsverksamheten och som är särskilt ekonomiskt betungande - kyrkobyggnaderna, begravningsverksamheten och lönekostnaderna för de anställda - skall däremot vara angelägenheter som församlingarna i flerförsamlingspastoraten regelmässigt samverkar om i en obligatorisk kyrklig samfällighet (pastoratssamfällighet). Man har således kunnat skapa mer ekonomiskt bärkraftiga enheter på det lokala planet och därigenom kunnat ta tillvara resurserna på ett mer rationellt sätt än tidigare, samtidigt som församlingarna kan inrikta sin verksamhet på det traditionella församlingsarbetet. Det bör i detta sammanhang nämnas att den kyrkomusikaliska verksamheten numera är organiserad pastoratsvis.

Även på stiftsnivå har förändringarna varit betydelsefulla. Den tidigare splittrade och till viss del på frivillig väg bildade stiftsorganisationen har ersatts av obligatoriska stiftssamfälligheter. I dessa samverkar de i stiftet ingående territoriella församlingarna för ett antal gemensamma församlingsangelägenheter. Det finns alltså på stiftsplanet en obligatorisk kyrklig kommun, stiftssamfälligheten. Dess verkställande organ, stiftsstyrelsen och övriga nämnder, är kyrkokommunala förvaltningsmyndigheter. Genom tillskapandet av demokratiskt utsedda beslutande och verkställande organ i stiftet har dessa också fått möjlighet att själva besluta om fördelningen av resurserna för den kyrkliga verksamheten i stiftet. Stiftet har därigenom fått en starkare ställning inom kyrkan. Stiftsreformen har även gjort det möjligt att till de olika stiftsorganen föra över statliga förvaltningsuppgifter som tidigare handhåfts av regeringen eller statliga myndigheter på olika nivåer.

Man kan i korthet säga att fyra principer ligger bakom 1989 års församlings- och stiftsreform.

- Det är församlingarna som är grunden i Svenska kyrkan.

- En demokratiskt uppbyggd församlingsorganisation kombineras med ett självständigt prästerligt ämbetsansvar som inte är underställt de demokratiskt valda organen.
- Ökad frihet för kyrkan att besluta genom egna organ.
- Decentralisering. Besluten fattas närmare dem som berörs av dem. Kyrkans organ i pastorat och stift får själva besluta i det som staten tidigare styrt.

Sammantagna har alltså kyrkomötesreformen och reformeringen av organisationen på församlings- och stiftsnivå inneburit en långtgående decentralisering av beslutanderätten i olika frågor samt en ökad frihet för kyrkan att själv besluta om sina egna angelägenheter. Det gemensamma syftet med förändringarna har varit att söka underlätta för Svenska kyrkan att bedriva det arbete som är dess huvuduppgift, nämligen ett livaktigt gudstjänstliv, ett aktivt evangelisationsarbete och en bred diakonal verksamhet. Ett led i denna utveckling har också varit folkbokföringsreformen, som innebär att en av de sista av kyrkans borgerliga uppgifter, överflyttats till rent statliga organ. Reformerna kan uppfattas som neutrala i förhållande till kyrka-statfrågan. De har som sagts givit kyrkan en ökad frihet och större ansvar. Fortfarande kvarstår dock det grundläggande sambandet mellan staten och kyrkan.

2.1.3 Normgivningen på det kyrkliga området

Den nya regeringsformen (RF) trädde i kraft den 1 januari 1975. I förhållande till 1809 års regeringsform innehåller den betydelsefulla förändringar bl.a. när det gäller normgivningsmaktens fördelning.

Enligt den grundläggande principen för vårt statsskick, som behandlas i regeringsformens inledande kapitel, utövas all offentlig makt under lagarna. I fråga om maktfördelningen fastslås att riksdagen stiftar lag, att regeringen styr riket och att den är ansvarig inför riksdagen.

I 1809 års regeringsform fanns inte något entydigt lagbegrepp men termen lag användes för att beteckna den samfällt stiftade lagen, dvs. lag som tillkommit genom samfällt beslut av riksdag och regering. I fråga om stiftande eller ändringar av kyrkolag gällde efter det allmänna kyrkomötets tillkomst att även dettas samtycke krävdes. Kyrkolagsbegreppet var inte klart definierat, men med kyrkolag avsågs - utöver 1686 års kyrkolag - allmänt uttryckt sådan lag som omfattade grundläggande bestämmelser om kyrkans väsen, egendom, organisation och verksamhet.

Normgivningsmakten behandlas huvudsakligen i 8 kap. RF. Som nämnts stiftas lag av riksdagen ensam. I regeringsformen görs en uppräknning av de ämnen där föreskrifter måste meddelas i form av lag. I princip gäller dock att riksdagen kan lagstifta i vilket ämne som helst.

I viss utsträckning kan riksdagen överlämna sin normgivningsmakt åt andra organ. Sålunda kan riksdagen t.ex. bemyndiga regeringen att genom förordning meddela föreskrifter i vissa särskilt angivna ämnen. I samband därmed kan riksdagen i vissa fall medge att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet. Regeringen har emellertid enligt regeringsformen också ett eget normgivningsområde, den s.k. restkompetensen. Enligt 8 kap. 13 § regeringsformen kan nämligen regeringen utan särskilt bemyndigande från riksdagen - med vissa begränsningar - i förordning besluta dels föreskrifter om verksställighet av lag, dels föreskrifter som inte i grundlag har förbehållits riksdagen. Inom detta område kan regeringen överlåta åt en underordnad myndighet att meddela bestämmelser.

För Svenska kyrkans verksamhet, organisation och villkor i övrigt gäller ett omfattande system av offentligrättsliga regler av olikartad konstitutionell natur. En del av bestämmelserna är av grundlags natur och återfinns i övergångsbestämmelserna till regeringsformen. Andra bestämmelser är av

lags natur. Regeringen har vidare inom ramen för sin normgivningskompetens utfärdat åtskilliga föreskrifter för kyrkan.

Grundlagsreglerna om kyrkolagstiftningen finns i punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen. Bakgrunden till att de fick denna placering var att de utredningar som förberedde grundlagsreformen ansåg att reglerna om kyrkolagstiftningen borde behållas i avvaktan på ett slutligt ställningstagande i frågan om förhållandet mellan stat och kyrka. Skulle de nuvarande banden mellan staten och kyrkan i allt väsentligt bestå uttalades att regeringsformen borde kompletteras med ett avsnitt om kyrkolagstiftning. I avvaktan på detta slutliga ställningstagande framstod en placering av kyrkolagstiftningsreglerna bland övergångsbestämmelserna som den mest praktiska lösningen.

Enligt de regler som gällde fram till år 1983 stiftades kyrkolag genom samfälliga beslut av regering, riksdag och kyrkomöte. Den år 1982 beslutade reformen om kyrklig lagstiftning och om kyrkomötet innebar väsentliga nyheter i fråga om dels formerna för beslutande av lag på det kyrkliga området, dels fördelningen mellan riksdagen, regeringen och kyrkomötet av befogenheterna att meddela föreskrifter i vissa kyrkliga ämnen.

Genom reformen anpassades reglerna om lagstiftning på det kyrkliga området till regeringsformens huvudprinciper om normgivning. Enligt de nya bestämmelserna i punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen gäller att riksdagen ensam stiftar lag på det kyrkliga området. Svenska kyrkan har genom kyrkomötet tillförsäkrats vissa möjligheter att påverka normgivningen genom att det i viss utsträckning skall medverka i en del lagstiftningsärenden. Denna medverkan består i att kyrkomötets yttrande skall inhämtas innan riksdagen beslutar lag i vissa ämnen. I fråga om lagstiftning om medlemskap i Svenska kyrkan gäller dock att kyrkomötet skall samtycka till lagstiftningsåtgärden. De särskilda formkraven för stiftande av lag på det kyrkliga området enligt 9 punkten första-tredje

styckena övergångsbestämmelserna till regeringsformen framgår av följande sammanställning.

Författningens innehåll	Formkrav
1. Grundläggande föreskrifter om Svenska kyrkan och kyrkomötet	I lag som stiftas på samma sätt som huvudbestämmelserna i riksdagsordningen efter yttrande av kyrkomötet
2. Föreskrifter om medlemskap i Svenska kyrkan	I lag med samtycke av kyrkomötet
3. Grundläggande föreskrifter om prästtjänster i Svenska kyrkan och om biskopar och domkapitel	I lag efter yttrande av kyrkomötet
4. Andra föreskrifter om kyrkomötet än som avses under 1	"-
5. Grundläggande föreskrifter om organisationen av myndigheter under kyrkomötet och om kyrklig egendom	"-
6. Föreskrifter om ändring av kyrklig egendoms ändamål	I lag som stiftas på samma sätt som huvudbestämmelserna i riksdagsordningen efter yttrande av kyrkomötet

Huvudbestämmelserna i riksdagsordningen stiftas, ändras eller upphävs genom två likalydande beslut med mellanliggande val eller genom ett beslut

under förutsättning att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter förenar sig om beslutet. Den närmare regleringen framgår av 8 kap. 15 och 16 §§ RF. De grundläggande bestämmelserna om Svenska kyrkan och kyrkomötet åtnjuter således ett starkt konstitutionellt skydd.

Normgivningsreglerna på det kyrkliga området innebär också att riksdagen har möjlighet att delegera normgivningskompetens till kyrkomötet i vissa kyrkliga ämnen. En sådan delegation skall ske genom föreskrifter i lagen om svenska kyrkan. Kyrkomötets föreskrifter i delegerade ämnen skall ske genom kyrklig kungörelse. De delegeringsbara ämnena är enligt punkt 10 övergångsbestämmelserna följande

- Svenska kyrkans lära,
- det kyrkliga ämbetet,
- Svenska kyrkans böcker,
- Svenska kyrkans sakrament, gudstjänst och övriga handlingar,
- kollekter,
- central verksamhet för evangelisation, mission och övrigt utlandsarbete samt diakoni,
- kyrkomötets arbetssätt samt verksamheten hos myndigheter under kyrkomötet.

Riksdagen har i lagen (1982:942) om svenska kyrkan begagnat sig av den förut angivna möjligheten att delegera normgivning till kyrkomötet. Med stöd av 7 § lagen om svenska kyrkan får kyrkomötet meddela föreskrifter i alla de ämnen som grundlagsreglerna ger möjlighet till.

Riksdagen får också - om den bemyndigar kyrkomötet att meddela föreskrifter i ett visst ämne - medge att kyrkomötet överlåter åt myndigheter under kyrkomötet att i kyrklig kungörelse meddela bestämmelser i ämnet. I fråga om Svenska kyrkans böcker, Svenska kyrkans sakrament, gudstjänst

och övriga handlingar samt kollekter får riksdagen också medge att kyrkomötet genom kyrklig kungörelse överlåter åt domkapitel, kyrkliga kommuner eller kyrkokommunala förvaltningsmyndigheter att meddela bestämmelser i ämnet. I 7 § andra stycket lagen om svenska kyrkan har riksdagen lämnat kyrkomötet befogenhet att överlåta åt Svenska kyrkans centralstyrelse att meddela föreskrifter om kollekter. Kyrkomötet får vidare enligt bestämmelsen genom kyrklig kungörelse överlåta åt domkapitel, kyrkliga kommuner och kyrkokommunala förvaltningsmyndigheter att meddela föreskrifter om Svenska kyrkans böcker, Svenska kyrkans sakrament, gudstjänst och övriga handlingar samt kollekter.

Regeringsformen löser också i 10 punkten sista stycket övergångsbestämmelserna frågan om riksdagen eller regeringen kan besluta föreskrifter i de ämnen som kan delegeras till kyrkomötet. Bestämmelserna innebär att riksdagen i lag som stiftas på det sätt som anges i 9 punkten första stycket övergångsbestämmelserna kan besluta föreskrifter i dessa ämnen. Detta gäller även om kyrkomötet har bemyndigats att meddela föreskrifter i ämnet. Regeringen kan däremot inte meddela föreskrifter i de ämnen som kan delegeras till kyrkomötet. I detta sammanhang bör dock noteras att regeringen på det kyrkliga området med stöd av 8 kap. 13 § RF kan meddela föreskrifter om verkställighet av lag och andra föreskrifter som inte enligt grundlag skall meddelas av riksdagen.

Av punkt 13 övergångsbestämmelserna följer vidare att grunderna för ändringar i rikets indelning i kyrkliga kommuner samt grunderna för de kyrkliga kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen skall bestämmas i lag. I lag meddelas också föreskrifter om de kyrkliga kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden (jfr 8 kap. 5 § RF). Kyrkomötets medverkan behövs inte i dessa lagstiftningsärenden. Naturligtvis utgör detta förhållande inget hinder mot att ett yttrande från kyrkomötet inhämtas innan riksdagen fattar beslut.

För ändring eller upphävande av lag som avse i 9 punkten övergångsbestämmelserna gäller samma formkrav som är föreskrivna för stiftande av sådan lag.

I fråga om upphävande av äldre lag gäller enligt en lag (1985:864) om ändring i regeringsformen följande. Äldre författningar och föreskrifter som har tillkommit i den förut för kyrkolag stadgade ordningen, dvs. genom samfällt beslut av Konungen eller regeringen och riksdagen och med samtycke av kyrkomötet, skall enligt 2 punkten första meningen gälla i fortsättningen trots att de inte har beslutats i den ordning som nu gäller för lagstiftning på det kyrkliga området.

Enligt andra meningen i samma punkt kan sådana äldre författningar eller föreskrifter upphävas endast efter beslut av riksdagen. Genom en hänvisning till 8 kap. 17 § första mening RF har nämligen den formella lagkraftens princip gjorts tillämplig på sådana bestämmelser. I den utsträckning äldre bestämmelser i kyrkolag eller annan lag hör till den typ av lagstiftning som avses i första - tredje styckena i punkt 9 övergångsbestämmelserna, skall enligt tredje meningen i punkt 2 de formkrav som gäller enligt dessa stycken iaktas även vid ändring eller upphävande.

Fjärde meningen tar sikte på sådan äldre lag som har trätt i kraft före den 1 januari 1983 och som reglerar ämnen vilka enligt punkt 10 övergångsbestämmelserna kan delegeras till kyrkomötet. För ändring eller upphävande av sådan äldre lag gäller att tredje meningen i bestämmelsen inte är tillämplig. Detta innebär att t.ex. bestämmelserna i 1686 års kyrkolag om Svenska kyrkans lära, om gudstjänster, om dop, om nattvard, om biskops- och prästvigning m.m. kan upphävas av riksdagen utan att de formkrav som gäller enligt första - tredje styckena i punkt 9 övergångsbestämmelserna behöver iaktas.

2.1.4 Det nuvarande regelsystemet för Svenska kyrkan

I detta avsnitt skall i huvuddrag redogöras för den nu gällande lagstiftningen för Svenska kyrkan. Syftet med framställningen är att ge en allmän bild av det offentlighetsrättsliga regelsystemet och de väsentligaste bestämmelserna som finns.

De senaste årens reformarbete inom det kyrkliga lagstiftningsområdet har som tidigare sagts för Svenska kyrkans del inneburit att kyrkliga organ tillerkänts en ökad självständighet och beslutanderätt i kyrkliga ärenden. Fortfarande är emellertid ett utmärkande drag för det svenska statskyrkosystemet att beslutanderätten i kyrkliga ärenden i åtskilliga fall tillkommer statliga organ. Från rättslig synpunkt framträder det nuvarande sambandet mellan staten och Svenska kyrkan i att kyrkans organisation och verksamhet i stora delar är författningsreglerad.

Svenska kyrkans verksamhet lyder under ett omfattande system av offentlighetsrättsliga regler. Regelsystemet har med tiden blivit komplicerat och svåröverskådligt. Grunden för den svenska kyrkorätten utgörs fortfarande av 1686 års kyrkolag. I princip har den svenska kyrkolagstiftningen utformats med utgångspunkt från denna lag. Det återstår numera bara ett fåtal i huvudsak grundläggande bestämmelser om bl.a. kyrkans egendom, tjänster och ämbeten i 1686 års kyrkolag. Lagen har från systematisk synpunkt varit en grundstomme till vilken författningsregleringen av Svenska kyrkan under lång tid knutits av. Denna bundenhet vid lagens systematik har bidragit till att kyrkolagstiftningen aldrig fått en självständig systematisk uppbyggnad och är i dag i många delar ålderdomlig och onödigt splittrad. Kyrkoförfattningsutredningen, som tillsattes år 1983, har i sitt slutbetänkande "En ny kyrkolag m.m." (SOU 1987:4) lag fram förslag till en ny kyrkolag som innebär att 1686 års kyrkolag och ett flertal andra författningar skulle kunna upphävas. Förslaget har efter remissbehandling

bearbetats i Civildepartementet och regeringen har i skrivelse 1990:1 inhämtat kyrkomötets yttrande över bl.a. förslag till ny kyrkolag.

Som tidigare sagts återfinns vissa grundläggande bestämmelser som rör Svenska kyrkan i övergångsbestämmelserna till regeringsformen. Detta medför att viss grundläggande kyrkolagstiftning kommit att åtnjuta ett starkt konstitutionellt skydd. Reglerna har utförligt kommenterats i föregående avsnitt varför de förbigås här.

I övrigt kan 1686 års kyrkolag anses utgöra grundvalen för den svenska kyrkorätten. Som nämnts har flertalet bestämmelser i lagen satts ur kraft eller, utan att formellt ha upphävts, ändå förlorat sin giltighet. Kyrkolagen innehåller de grundläggande bestämmelserna om kyrkans bekännelse, gudstjänster, sakrament och övriga handlingar. Lagen innehåller också bestämmelser om kyrkans egendom och om kyrkans ämbeten och tjänster. Ett flertal författningar anknyter till kyrkolagen. I första hand bör här nämnas lagen (1982:942) om svenska kyrkan, som får anses grundläggande för kyrkan som trossamfund. I lagen meddelas bestämmelser om Svenska kyrkans församlingar och stiftsmyndigheter samt om kyrkomötet. Vidare regleras i lagen vissa frågor som rör de prästerliga tjänsterna. Som framgått i föregående avsnitt skall vissa av de ämnen som regleras i lagen stiftas på samma sätt som huvudbestämmelserna i riksdagsordningen, dvs. genom två likalydande beslut med mellanliggande val eller genom ett riksdagsbeslut som fattats med kvalificerad majoritet. Innan lagen stiftas skall kyrkomötet yttra sig. I detta sammanhang bör noteras den normgivningsrätt som tillkommer kyrkomötet i en rad interna kyrkliga ämnen. I övrigt finns särskilda författningar om helgdagar, upplåtelse av kyrkorum, kyrkliga inventarier och kyrklig egendom samt tillsättandet av biskops- och prästtjänster.

I religionsfrihetslagen (1951:680) regleras frågor om medlemskap i Svenska kyrkan. Sådana föreskrifter meddelas genom lag, som stiftas av riksdagen

med samtycke av kyrkomötet. Beträffande inträde i Svenska kyrkan gäller bl.a. att barn, vars föräldrar tillhör Svenska kyrkan, skall anses ha inträtt i kyrkan vid födelsen om inte föräldrarna anmäler att barnet inte skall tillhöra kyrkan. För utträde gäller att medlem som inte längre vill tillhöra kyrkan skall göra en anmälan om utträde hos pastor i den församling där han är kyrkobokförd.

Enligt lagen (1982:942) om svenska kyrkan utgör församlingarna organisatoriskt sett grundvalen för Svenska kyrkans verksamhet. Närmare bestämmelser om församlingar och kyrkliga samfälligheter inom Svenska kyrkan återfinns i församlingslagen (1988:180). Lagen gäller i första hand de territoriella församlingarna, men skall i tillämpliga delar även tillämpas på icke-territoriella församlingar under förutsättning att dessa inte har beslutat att den ordning som tidigare har gällt i stället skall tillämpas. Församlingarna och de kyrkliga samfälligheternas kompetens, organisation och verksamhet regleras genom församlingslagen. Församlingarnas beskattningsrätt grundas också på församlingslagen. Denna stiftas på vanligt sätt av riksdagen, vilket dock inte utesluter att kyrkomötet bereds tillfälle att yttra sig.

Rikets indelning i territoriella församlingar och pastorat samt kontrakt och stift regleras i den kyrkliga indelningslagen (1988:185), som stiftas i vanlig ordning av riksdagen. Lagen gäller även förfarandet vid bildandet av kyrkliga samfälligheter. Indelningsändringar beslutas av regeringen, kammarkollegiet och i vissa fall av länsstyrelsen.

Stiftens och stiftsorganens organisation och verksamhet regleras främst i lagen (1982:942) om svenska kyrkan, församlingslagen (1988:180), den kyrkliga indelningslagen (1988:185) och domkapitelslagen (1988:181). I förordningen (1989:6) med instruktion för domkapitlen har regeringen meddelat närmare föreskrifter för domkapitlens verksamhet. I lagen (1988:183) och förordningen (1989:88) om förvaltning av kyrklig jord har

meddelats bestämmelser om egendomsnämnderna, som är obligatoriska kyrkokommunala nämnder med statliga förvaltningsuppgifter på stiftsnivå. För stiftsorganen gäller i varierande utsträckning åtskilliga regler som rör statsförvaltningen i stort, t.ex. verksförordningen (1987:1100), förvaltningslagen (1986:223) och arkivlagen (1990:782). Grundläggande föreskrifter om stiftsmyndigheter meddelas i lagen om svenska kyrkan eller i annan lag som stiftas av riksdagen efter yttrande av kyrkomötet. I övrigt kan riksdagen i form av lag och regeringen med stöd av sin restkompetens besluta ytterligare författningar.

Regleringen av organisationen på rikspanet har samband med Svenska kyrkans särskilda ställning. Ärenden som rör den offentlighetsreglerade verksamheten handläggs av regeringen och vissa centrala förvaltningsmyndigheter. Det bör i detta sammanhang dock påpekas att det lagstiftningsarbete som pågått inom det kyrkliga regelområdet till stor del inneburit att regeringen i allt mindre utsträckning handlägger kyrkliga ärenden. Beslutanderätten har i stället i allt högre grad överlåtits på centrala förvaltningsmyndigheter och kyrkliga organ.

Grundläggande bestämmelser om kyrkomötets sammansättning, arbetsformer m.m. återfinns i lagen (1982:942) om svenska kyrkan. Närmare föreskrifter har meddelats i lagen (1982:943) om kyrkomötet. I samma lag regleras även Svenska kyrkans centralstyrelses verksamhet. Centralstyrelsen är en statlig myndighet under kyrkomötet. Ytterligare bestämmelser om centralstyrelsens verksamhet finns i instruktion för Svenska kyrkans centralstyrelse (SKFS 1989:9). Som framgått av avsnittet om normgivningen på det kyrkliga lagstiftningsområdet skall grundläggande regler om kyrkomötet som en församling av valda ombud för Svenska kyrkan meddelas i lag som stiftas på samma sätt som huvudbestämmelserna i riksdagsordningen efter yttrande av kyrkomötet. Andra föreskrifter om kyrkomötet kan meddelas i annan lag som stiftas av riksdagen efter yttrande av kyrkomötet. Detsamma gäller grundläggande föreskrifter om centralstyrelsen.

Huvudmannaskapet för begravningsverksamheten tillkommer Svenska kyrkans pastorat. Fr.o.m den 1 januari 1993 åligger det också stiftssamfälligheterna att anordna och hålla allmänna begravningsplatser för dem som inte tillhör något kristet trossamfund. Bestämmelser om begravningsverksamheten finns i begravningslagen (1990:1144). Begravningsverksamheten kan betraktas som den sista allmänt samhällseliga uppgift som kyrkan handhar. I detta sammanhang bör också nämnas föreskrifterna om vigsel i 4 kap. äktenskapsbalken. För de författningar som reglerar dessa uppgifter saknas ett förstärkt konstitutionellt skydd. Bestämmelserna stiftas i vanlig ordning av riksdagen i form av lag. De förordningar som finns är utfärdade av regeringen.

För den kyrkliga personalen finns författningar som rör olika kategorier av kyrkliga befattningshavare. Behörighetskraven för inträde i prästämbetet regleras bl.a. i 19 kap. 1686 års kyrkolag och i kyrkliga kungörelsen (SKFS 1991:15) om prästexamen. Förfarandet vid tillsättandet av prästerliga tjänster regleras i lagen (1963:633) om biskopsval, i prästanställningslagen (1988:184) och i prästanställningsförordningen (1989:84). Ytterligare bestämmelser om de prästerliga tjänsterna finns i lagen (1982:942) om svenska kyrkan. Grundläggande bestämmelser om kyrkomusiker återfinns i lagen (1989:8) om kyrkomusiken i svenska kyrkan. Den kyrkliga personalens anställningsförhållanden regleras delvis i lagen (1976:600) om offentlig anställning. Vidare är lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet delvis tillämplig i förhållandet mellan den kyrkliga personalen och dess arbetsgivare. Den religiösa verksamhetens mål och inriktning är naturligtvis undantagen från lagens tillämpningsområde. Noteras bör också att lagen (1979:1118) om jämställdhet mellan kvinnor och män i arbetslivet är tillämplig i Svenska kyrkans verksamhet. Utöver nu nämnd lagstiftning finns speciella bestämmelser i andra författningar. Regeringsformen ger prästtjänsterna ett förstärkt skydd. Enligt övergångsbestämmelserna gäller att grundläggande föreskrifter om prästerliga tjänster i Svenska kyrkan skall

meddelas i lag som stiftas av riksdagen efter yttrande av kyrkomötet. För övriga kategorier av anställda gäller inga särskilda föreskrifter i författning.

I fråga om den kyrkliga egendomen gäller förutom 1686 års kyrkolag och församlingslagen (1988:180) främst lagen (1988:183) och förordningen (1989:88) om förvaltningen av kyrklig jord samt kyrkofondslagen (1988:182) och kyrkofondsförordningen (1988:1148). För kyrkobyggnader och dess inventarier finns grundläggande regler i 1686 års kyrkolag och i lagen (1988:950) och förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m.. För den kyrkliga egendomen gäller enligt övergångsbestämmelserna till regeringsformen följande. Grundläggande föreskrifter om den kyrkliga egendom som är avsedd för Svenska kyrkans verksamhet meddelas i lag som stiftas av riksdagen efter yttrande av kyrkomötet. Föreskrifter som innebär ändring av det ändamål för vilket den kyrkliga egendomen är avsedd meddelas dock genom lag, som stiftas på samma sätt som huvudbestämmelserna i riksdagsordningen efter yttrande av kyrkomötet.

Som framgått är det regelsystem som rör Svenska kyrkans organisation och verksamhet av varierande konstitutionell art. En del av bestämmelserna är av grundlags natur och åtnjuter därför ett starkt konstitutionellt skydd. Andra regler är av lags natur och stiftas av riksdagen i vanligt ordning eller i den kvalificerade form som gäller för huvudbestämmelserna i riksdagsordningen. För vissa bestämmelser gäller att kyrkomötet skall medverka vid lagstiftningsåtgärder. Härigenom har Svenska kyrkan tillförsäkrats ett visst inflytande på normgivningen. Kyrkomötet har dessutom tillerkänts en egen normgivningsmakt, dvs. rätt att utfärda bindande föreskrifter inom vissa ämnesområden. I regelsystemet ingår slutligen bestämmelser som regeringen utfärdat inom ramen för sin normgivningskompetens enligt regeringsformen.

I samband med denna genomgång bör avslutningsvis förslaget till ny kyrkolag beröras något närmare. Förslaget innebär en genomgripande systematisering av den kyrkliga lagstiftningen. Hela den centrala offentlig-

rättsliga regleringen av Svenska kyrkans organisation och verksamhet har samlats i en enda lag. Kyrkomötet har yttrat sig över lagförslaget. I korthet kommer den nya kyrkolagen att omfatta följande ämnesområden.

- Grundläggande bestämmelser om Svenska kyrkan som trossamfund.
- Regler om medlemskapet i Svenska kyrkan. (Av konstitutionella skäl innehåller kyrkolagsförslaget dock inga bestämmelser i ämnet utan hänvisar endast till religionsfrihetslagen (1951:680).
- Regler om den kyrkliga indelningen.
- Regler om Svenska kyrkans organisatoriska uppbyggnad på lokal-, stifts- och riksplån.
- Bestämmelser om det kyrkliga ämbetet samt om tystnadsplikt för den som har vigts till det kyrkliga ämbetet.
- Föreskrifter om prästtjänster och om kyrkomusiken i Svenska kyrkan.
- Regler om den kyrkliga egendomen.
- Bestämmelser om kyrkliga val.

Lagförslaget innebär att ett mycket stort antal författningar kommer att upphävas. Förutom 1686 års kyrkolag är främst följande centrala lagar av särskilt intresse.

- lagen (1963:633) om biskopsval,
- lagen (1972:229) om kyrkliga indelningsdelegerade,
- lagen (1982:942) om svenska kyrkan,
- lagen (1982:943) om kyrkomötet,
- församlingslagen (1988:180),
- domkapitelslagen (1988:181),
- kyrkofondslagen (1988:182),
- lagen (1988:183) om förvaltningen av kyrklig jord,
- prästanställningslagen (1988:184),
- kyrkliga indelningslagen (1988:185),
- lagen (1989:8) om kyrkomusiken i svenska kyrkan.

I den nya kyrkolagen samlas således sådana nu gällande lagregler som i princip bara riktar sig till Svenska kyrkan och dess organ. Lagen avses träda i kraft den 1 januari 1993.

2.1.5 Svenska kyrkans nuvarande organisation i huvuddrag

Svenska kyrkan kan rättsligt och ekonomiskt sägas vara organiserad på tre plan, nämligen lokalplan, regionalplan och riksplan. En stor del av den kyrkliga verksamheten är reglerad i lag eller annan allmän författning. Denna del av verksamheten kallas i bland legal. Kyrkan bedriver emellertid en omfattande verksamhet i former som inte kommit till uttryck i lagstiftning eller andra offentligrättsliga regler. I den mån denna s.k. fria verksamhet är reglerad har det i allmänhet skett genom föreningsrättsliga stadgar av samma slag som allmänt förekommer inom ideella föreningar.

Grundläggande bestämmelser om Svenska kyrkans offentligrättsliga organisation återfinns i lagen (1982:942) om svenska kyrkan.

Lagen om svenska kyrkan inleds med en grundläggande bestämmelse om Svenska kyrkans identitet. Det slås fast att Svenska kyrkan är ett evangeliskt-lutherskt trossamfund. Lagen innehåller vidare grundläggande föreskrifter om Svenska kyrkans organisationsstruktur, såvitt gäller den offentligrättsligt reglerade delen av verksamheten, och om kyrkomötet som en församling av valda ombud för Svenska kyrkan samt om Svenska kyrkans centralstyrelse som dess verkställande och beredande organ.

Församlingarna utgör Svenska kyrkans basenheter på det lokala planet och är de grundläggande elementen i den kyrkliga organisationen. Från rättslig synpunkt har församlingen ställning som kyrklig kommun. Församlingens angelägenheter som sådan är bl.a. främjande av kyrkans gudstjänstliv och undervisning samt diakoni och evangelisation, vidare anskaffande och underhåll av kyrkobyggnad, församlingshus och församlingslokaler samt annan

för kyrkliga ändamål avsedd egendom, ävensom frågor om avlöningsförmåner för arbetstagare hos församlingen.

En eller flera församlingar kan bilda ett pastorat. Utgör församlingen ett s.k. enförsamlingspastorat sköter den själv alla sina församlingsangelägenheter. Består pastoratet av flera församlingar skall de i form av en pastoratsamfällighet samverka för vissa ekonomiska angelägenheter. Detta innebär att pastoratet är den tunga ekonomiska enheten med ansvar för bl.a. byggnader, personal och begravningsverksamhet. Pastoraten svarar också för den kyrkomusikaliska verksamheten. Det finns även utrymme för andra samverkansformer.

Pastoratet är också tjänstgöringsområde för församlingspräster. Den prästerliga verksamheten inom pastoratet leds av kyrkoherden. I pastorat som omfattar en domkyrkoförsamling är domprosten kyrkoherde. Beroende på pastoratets invånarantal, territoriella omfattning m.m. kan utöver kyrkoherdetjänsten även inrättas komministertjänster.

De församlingar som ingår i en samfällighet upphör inte att existera som självständiga enheter. Även om samfälligheten får hand om samtliga ekonomiska angelägenheter, har församlingarna kvar sitt ansvar för församlingsarbetet.

Förutom territoriella församlingar finns det i Sverige fem icke-territoriella församlingar. De icke-territoriella församlingarna är Karlskrona amiralitetsförsamling, Göteborgs Tyska församling, Tyska S:ta Gertruds församling i Stockholm, Finska församlingen i Stockholm och Hovförsamlingen. De icke-territoriella församlingarnas existens grundas i allt väsentligt på en personell gemenskap inom ett begränsat territoriellt område som omfattar flera församlingar. Den personella gemenskapen består för de nationella församlingarnas del i det gemensamma språket eller härstamningen och för

Karlskrona amiralitetsförsamlings del i den gemensamma anställningen. För hovförsamlingen grundas gemenskapen på härkomst eller anställning.

Regionalt är riket indelat i 13 stift. Stiftet är biskopens ämbetsområde. Han är ordförande i domkapitlet och stiftsstyrelsen. Det ankommer på honom bl.a. att genom visitationer utöva uppsikt över stiftets församlingar och att förrätta t.ex. prästvigning. Stiftet är också ett område där de ingående församlingarna samarbetar om vissa frågor.

Stiftens verksamhet är fr.o.m. den 1 juli 1989 organiserad på ett delvis nytt sätt genom obligatoriska stiftssamfälligheter som utgörs av de territoriella församlingarna inom stiftet. Stiftssamfälligheten har till uppgift att främja församlingens utveckling inom stiftet, att främja församlingsarbete bland finskspråkiga, samer och teckenspråkiga, andlig vård vid sjukhus och andra större vårdinrättningar samt kriminalvårdsanstalter och militära förband i fredstid. Stiftssamfälligheten får även ha hand om andra ekonomiska angelägenheter om de är gemensamma för församlingarna inom stiftet, s.k. utvidgad stiftssamfällighet. Det åligger också stiftssamfälligheten att svara för avlöningsförmåner för arbetstagare hos stiftssamfälligheten. Stiftssamfällighetens beslutande organ är stiftsfullmäktige, som skall bestå av minst 51 ledamöter och suppleanter. Dessa utses av församlingarna genom indirekta val. Stiftssamfällighetens förvaltande och verkställande organ är stiftsstyrelsen och de nämnder i övrigt som stiftsfullmäktige inrättar. Antalet ledamöter i stiftsstyrelsen skall vara minst nio och biskopen är som nämnts självskriven ordförande.

Domkapitlet har behållits som en statlig myndighet på stiftsnivå. Inom domkapitlets kompetensområde faller framför allt ärenden som har samband med kyrkans lära, utövande av det kyrkliga ämbetet, gudstjänstlivet och kyrkorummets utformning. Domkapitlet består av biskopen och domprosten som självskriven ordförande respektive vice ordförande samt en präst - som tillsammans med en suppleant - väljs av stiftets präster. Tre lekmannaleda-

möter och suppleanter för dem utses av stiftsfullmäktige. Den prästerliga ledamoten är vald för att tillsammans med biskop och domprost företräda det kyrkliga ämbetet och inte som representant för sin yrkeskår.

Några ord bör också sägas om egendomsnämndernas verksamhet. I varje stiftssamfällighet skall det finnas en egendomsnämnd. Denna är en kyrkokommunal nämnd och består av minst fem ledamöter och suppleanter för dessa, samtliga utsedda av stiftsfullmäktige. Det åligger egendomsnämnden att förteckna och ha tillsyn över den kyrkliga jorden i stiftet. Därutöver har egendomsnämnden bl.a. att förvalta löneboställets skogsinnehav, prästlönefondsfastigheter, domkyrkans fastigheter och biskopsgården samt handlägga ärenden om tillstånd till köp, försäljning och byte av kyrklig jord.

Varje stift är indelat i kontrakt under ledning av en kontraktsprost, som utses av biskopen. Kontraktsprosten är biskopens medarbetare inom kontraktet. Kontraktens formella roll är liten. De utgör dock valkretsar vid val till stiftsfullmäktige om inte länsstyrelsen beslutar annat. Kontraktet utgör också bas för en mer eller mindre utvecklad frivillig samverkan mellan de ingående församlingarna. De fungerar också som forum för överläggningar mellan präster och i viss mån också andra grupper av anställda i församlingarna.

Innan Svenska kyrkan genom 1982 års kyrkomötesreform fick sin nuvarande organisation saknade den ett eget organ som i egentlig mening kunde sägas vara ett centralt styrelseorgan på riksplanet. Den centrala förvaltningen av kyrkliga angelägenheter ombesörjdes i stor omfattning av statliga organ, nämligen regeringen och vissa statliga ämbetsverk. För Svenska kyrkans icke lagreglerade verksamhet på riksplanet svarade bl.a. fyra centrala kyrkliga styrelser vars stadgar fastställdes av regeringen.

Kyrkomötesreformen innebar en genomgripande förnyelse av Svenska kyrkans organisation på riksplanet. Omfattande förändringar av formerna för

den kyrkliga lagstiftningen ingick också i reformen. I korthet innebar kyrkomötesreformen följande. Kyrkomötet skulle bestå av 251 fritt valda ledamöter och sammanträda årligen. Härigenom fick kyrkomötet en bredare förankring och en mer demokratisk uppbyggnad än tidigare. Reformen innebar också att kyrkomötets medverkan vid den kyrkliga lagstiftningen anpassades till regeringsformens principer om normgivning. Kyrkomötet fick också utökade uppgifter genom att normgivningen i vissa kyrkliga ämnen delegerades till kyrkomötet. Detta gällde i stor utsträckning "inomkyrkliga" ärenden som tidigare krävt kyrkomötets medverkan men där regeringen ensam utfärdat förordningar. Kyrkomötet fick också ett permanent verkställande och beredande organ i fråga om ärenden som skall avgöras av kyrkomötet, i den mån uppgiften inte ankommer på eller har överlämnats till annat organ som tillsätts av kyrkomötet. Ledamöter i centralstyrelsen är ärkebiskopen samt högst 14 andra ledamöter och ersättare för dem, vilka för varje valperiod väljs av kyrkomötet. Ärkebiskopen är styrelsens ordförande. Bland de valda ledamöterna utser kyrkomötet en eller två vice ordförande.

För att få en så fullständig bild som möjligt av Svenska kyrkans organisation är det nödvändigt att något beröra den del av verksamheten som inte äger rum i författningsreglerade former. Som framgått ovan svarar kyrkomötet och centralstyrelsen för den offentlighetsrättsliga delen av kyrkans verksamhet. Dessa organs offentlighetsrättsliga ställning medför att de inte kan sköta andra uppgifter än sådana som anges i grundlag eller annan lag.

Kyrkomötesreformen innebar att Svenska kyrkan själv fick bestämma om formerna för och innehållet i den del av verksamheten som inte är reglerad i lagar och förordningar. För att skapa en samlad ledning för den fria verksamheten inrättades vid 1984 års kyrkomöte Svenska kyrkans stiftelse för rikskyrklig verksamhet.

Stiftelsens högsta beslutande organ är ombudsmötet. Det består av samma personer som kyrkomötet och sammanträder varje år inom ramen för kyrkomötets session. Stiftelsens styrelse är beredande och verkställande organ åt ombudsmötet. Även mellan stiftelsestyrelsen och centralstyrelsen råder personalunion. På detta sätt har man formellt hållit isär den lagreglerade verksamheten och den fria verksamheten samtidigt som den nödvändiga samordningen kommit till stånd.

Stiftelsestyrelsen har det samordnande och planerande ansvaret för arbetet inom stiftelsen. För stora delar av verksamheten svarar på ombudsmötets uppdrag två nämnder, församlingsnämnden och utbildningsnämnden. Förutom stiftelsen för rikskyrklig verksamhet finns ytterligare tre fristående rikskyrkliga stiftelser nämligen stiftelsen för Svenska kyrkans mission, stiftelsen för Lutherhjälpen och stiftelsen för Svenska kyrkan i utlandet.

I detta sammanhang bör nämnas Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund som i första hand är en arbetsgivarorganisation men även kyrkokommunernas intresseorganisation. Samtliga kyrkliga kommuner är medlemmar i förbundet. Förbundets ändamål är att såsom en sammanlutning av församlingar samt flerförsamlingspastorat och övriga kyrkliga samfälligheter tillvarata medlemmarnas gemensamma intressen, främja samverkan mellan dem, biträda dem i deras verksamhet och som arbetsgivarorganisation företräda dem i förhandlingar med de anställdas fackliga organisationer.

Svenska kyrkan har sammanfattningsvis under 1980-talet genomgått betydande organisatoriska förändringar på i första hand stifts- och riksplanen. Kyrkomötesreformen innebar att kyrkomötet demokratiserades och blev mer representativt.

Genom tillkomsten av Svenska kyrkans centralstyrelse fick kyrkomötet ett permanent beredande och verkställande organ. Svenska kyrkan fick

härigenom ett centralt styrelseorgan på riksnivå. En mycket betydelsefull följd av kyrkomötesreformen var också att Svenska kyrkan genom kyrkomötet har fått rätt att genom normgivning själv besluta i en rad inomkyrkliga frågor.

Kyrkomötesreformen sammantagen med de under 1989 genomförda förändringarna på lokal- och stiftsplanet innebär att Svenska kyrkan på alla plan har utrustats med egna demokratiskt utsedda beslutande och verkställande organ, till vilka större delen av de ärenden som tidigare handlagts i bl.a. regeringskansliet har kunnat delegeras. Det grundläggande sambandet mellan staten och Svenska kyrkan är i och för sig oförändrat. Det har på ett sätt blivit ännu tydligare genom att riksdagen ensam kan stifta lag om kyrkan. Reformerna har ändå inneburit betydande ändringar i de inbördes förhållandena och en ökad självständighet för kyrkan på vissa områden.

Det sätt, på vilket Svenska kyrkan är organiserad, ger upphov till terminologiska problem - främst när det gäller begreppen "kyrkligt" och "statligt". Den verksamhet som bedrivs i enlighet med privaträttsliga regler kan väl alltid betecknas som "kyrklig". När det gäller de organ som styrs av offentligrättslig lagstiftning gäller att de i viss mening alltid är "statliga". Det är ju statens organ som bestämmer över deras organisation. Samtidigt känns det främmande att inte beteckna t.ex. kyrkomötet och de organ som lyder under detta eller församlingarna som "kyrkliga". Det gäller också domkapitlen, som ju lyder under regeringen.

2.2 Den lokala organisationen

2.2.1 Församlingar, pastorat och kyrkliga samfälligheter

Den kyrkliga indelningen på det lokala planet omfattar församlingar och pastorat. Församlingen är den grundläggande enheten inom Svenska kyrkan.

Från rättslig synpunkt har församlingarna ställning som kyrkliga kommuner. Denna bestämning utesluter givetvis inte att församlingarna även kan beskrivas utifrån teologiska och historiska synpunkter.

Ett pastorat kan bestå av en eller flera församlingar. Tidigare var pastoratet huvudsakligen ett led i den prästerliga tjänsteorganisationen. Pastoratet utgjorde kyrkoherdens tjänstgöringsområde. Numera har pastoraten fått en betydligt mer omfattande roll.

Församlingar kan samverka i form av kyrkliga samfälligheter. Flerförsamlingspastoraten är obligatoriska samfälligheter för vissa församlingsändamål. Dessa samfälligheter kan utvidgas till att omfatta alla ekonomiska församlingsangelägenheter. Den kan också omfatta församlingarna i flera pastorat. Liksom församlingarna har de kyrkliga samfälligheterna getts ställning av kyrkliga kommuner.

Den kyrkliga indelningen regleras i den kyrkliga indelningslagen (1988:185).

Grundläggande bestämmelser om Svenska kyrkans organisation på församlingsnivå finns i församlingslagen (1988:180), som trädde i kraft den 1 januari 1989 och ersatte lagen (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfälligheter. Följande genomgång skall behandla huvuddragen i församlingsorganisationen.

Ett uttalat syfte i församlingslagen är att söka underlätta en samverkan mellan församlingarna. Denna samverkan skall ske pastoratsvis. Kompetensen när det gäller församlingsangelägenheterna, vilka beskrivs närmare i 1 kap. 3 § församlingslagen, fördelas i ett flerförsamlingspastorat på följande sätt. Församlingen svarar för främjande av kyrkans gudstjänstliv, undervisning, diakoni och evangelisation. Församlingen får också anskaffa och ha hand om den lösa egendom som inte är byggnadstillbehör i församlingens

kyrka och i övriga lokaler för församlingsverksamheten. Det ankommer också på församlingen att godkänna ändringar av kyrkorummets utseende.

Pastoratssamfälligheten skall ha hand om anskaffning och underhåll av församlingsskyrkan och dess fasta inredning och annat byggnadstillbehör, liksom anskaffning och underhåll av övriga lokaler för församlingsverksamhet samt deras fasta inredning och byggnadstillbehör. På samfälligheten faller också kompetensen när det gäller anläggande och underhåll av kyrkogårdar och andra begravningsplatser samt personal och personaladministration. Pastoratssamfälligheten skall också sköta de angelägenheter som enligt lag eller annan författning ankommer på pastoratet. Som exempel kan nämnas den kyrkomusikaliska verksamheten.

Naturligtvis sköter i ett enförsamlingspastorat församlingen själv samtliga församlings- och pastoratsangelägenheter.

Pastoratssamfälligheten är obligatorisk. Det är emellertid inte säkert att denna samverkan räcker för att uppnå en effektiv ekonomisk förvaltning. Församlingarna i ett pastorat kan då enligt 1 kap. 6 § församlingslagen bilda en total pastoratssamfällighet för alla ekonomiska församlingsangelägenheter. Det är att märka att det endast är de ekonomiska angelägenheterna som samfälligheten får ta hand om. Utformningen och innehållet i den församlingsverksamhet som anges i 1 kap. 3 § andra stycket 1 p. församlingslagen ankommer alltså på församlingen att själv bestämma inom ramen för de ekonomiska resurser som står till buds.

I 1 kap. 6 § församlingslagen finns de grundläggande bestämmelserna om vilka andra kyrkliga samfälligheter som får bildas. Från ekonomisk synpunkt kan det vara lämpligt att flera pastorat samverkar för att sköta en eller flera av de ekonomiska församlingsangelägenheter som anges i 1 kap. 3 § andra stycket församlingslagen. En sådan samfällighet kallas flerpastoratssamfällighet. En förutsättning för att en flerpastoratssamfällighet skall

få bildas är att samtliga i pastoraten ingående församlingar deltar i samfälligheten. Bildas en samfällighet för alla ekonomiska församlingsangelägenheter föreligger en total flerpastoratssamfällighet. Samverkan inom kyrkliga samfälligheter kan således endast ske pastoratsvis.

I 5 kap. kyrkliga indelningslagen (1988:185) regleras hur samfälligheterna bildas, ändras och upplöses. Det är endast de totala pastoratssamfälligheterna som kräver särskilda beslut för sin tillkomst. Om alla församlingar i ett pastorat är överens kan de enligt 5 kap. 2 § indelningslagen besluta att bilda en total pastoratssamfällighet. Samfällighetsbildningen skall då bara fastställas av stiftsstyrelsen.

Som framgår av 5 kap. 2 § andra stycket och 3 § indelningslagen har stiftsstyrelsen möjlighet att besluta om en total pastoratssamfällighet eller en flerpastoratssamfällighet även om det inte föreligger enighet mellan församlingarna. Förutsättningen är att den föreslagna samfällighetsbildningen är till övervägande och varaktig fördel för pastoraten. Stiftsstyrelsen beslutar också om ändring och upplösning av samfälligheter.

Stiftsstyrelsens beslut vad gäller samfällighetsbildningar får överklagas till kammarkollegiet av en församling eller ett pastorat som berörs av beslutet.

2.2.2 Kyrkoråd, kyrkofullmäktige, kyrkostämma och församlingsdelegerade m.m.

I 1 kap. 9-12 §§ församlingslagen regleras hur beslutanderätten utövas i församlingar och kyrkliga samfälligheter. Enligt huvudregeln utövas beslutanderätten i en församling av kyrkofullmäktige eller i församlingar med högst 500 röstberättigade kyrkomedlemmar på kyrkostämma. Om en församling med över 500 röstberättigade kyrkomedlemmar ingår i en total pastoratssamfällighet eller en total flerpastoratssamfällighet kan beslutanderätten i församlingen i stället få utövas av ett direktvalt kyrkoråd. En sådan

ordning är enklare mot bakgrund av att kyrkofullmäktige i en församling som ingår i en total samfällighet i princip endast har att utse ett kyrkoråd. För pastorats- eller flerpastoratssamfälligheter, som icke är totala samfälligheter, gäller att beslutanderätten utövas av s.k. församlingsdelegerade. Föreligger en total kyrklig samfällighet utövas beslutanderätten av ett för samfälligheten gemensamt valt kyrkofullmäktige.

Kyrkorådet utgör församlingens eller samfällighetens styrelse. Det skall ha omsorg om församlingens liv och verka för dess utveckling samt leda förvaltningen av församlingens angelägenheter. Kyrkorådet skall vidare bereda de ärenden som skall avgöras av kyrkofullmäktige eller kyrkostämman samt ha hand om den ekonomiska förvaltningen. Dess uppgifter regleras närmare i 7 kap. 2 § församlingslagen. Kyrkorådet har även andra uppgifter än de strikt kyrkokommunala. Som exempel kan nämnas beslut enligt lagen (1982:377) om tillfällig upplåtelse av kyrka. Kyrkorådet har också rätt att fatta beslut om vissa gudstjänstfrågor samt om församlingskollekt.

Det kan också finnas särskilda nämnder för vissa sakområden t.ex. kyrkogårdsnämnd, personalnämnd och fastighetsnämnd. Dessa nämnder, som tillsätts av kyrkofullmäktige, övertar då kyrkorådets roll som fullmäktiges beredande och verkställande organ inom det område det gäller. Kyrkorådet har dock alltid ett visst samordnande ansvar. Vid sidan av det obligatoriska kyrkorådet finns dock möjlighet för två eller flera församlingar att utse ett gemensamt kyrkoråd för en eller flera angelägenheter.

Kyrkoherden är självskriven ledamot i kyrkorådet. Övriga ledamöter väljs enligt 7 kap. 4 § församlingslagen av kyrkofullmäktige eller kyrkostämman. Valförfarande vid val till kyrkofullmäktige i en församling eller i en total kyrklig samfällighet samt till direktvalda kyrkoråd är direkt liksom vid de borgerligt kommunala valen och riksdagsvalen. Närmare bestämmelser om kyrkofullmäktigevalen finns i lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigeval samt i vallagen (1972:620).

Rösträtt vid val av kyrkofullmäktige och vid val av direktvalda kyrkoråd har den som är medlem av Svenska kyrkan och folkbokförd i församlingen samt myndig på valdagen. Utländsk medborgare har rösträtt under den ytterligare förutsättningen att han varit folkbokförd i riket under de tre senaste åren närmast före valåret.

Antalet ledamöter i kyrkofullmäktige i församling och direktvalda kyrkoråd bestäms av fullmäktige resp. kyrkorådet. För kyrkofullmäktige i en kyrklig samfällighet gäller dock att antalet ledamöter bestäms av stiftsstyrelsen.

Den som har rösträtt vid val till kyrkofullmäktige och vid val av direktvalda kyrkoråd är också valbar. Det finns dock vissa inskränkningar i valbarheten, såsom att biskop och kyrkoherde inte är valbara.

Som tidigare nämnts skall i pastoratssamfälligheter eller flerpastoratssamfälligheter som inte är totala utses församlingsdelegerade.

Ledamöterna i församlingsdelegerade väljs av kyrkofullmäktige eller kyrkostämman. Valen är således indirekta. Antalet ledamöter bestäms första gången av församlingarna och därefter av församlingsdelegerade själva. Kan församlingarna inte enas bestämmer länsstyrelsen antalet ledamöter. Det ankommer också på länsstyrelsen att bestämma hur många ledamöter varje församling skall utse.

Församlingarna och de kyrkliga samfälligheterna har rätt att utdebitera skattemedel för de angelägenheter de har hand om. I totala pastoratssamfälligheter ligger utdebiteringsrätten helt på samfälligheten. Bestämmelser om skyldigheten att erlägga församlingsskatt finns i församlingsslagen och kommunalskattelagen (1928:370). Skatteuttaget bestäms enligt de grunder som anges i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt m.m.

Beslut fattade av församlingar och kyrkliga samfälligheter överklagas enligt de regler som gäller för kommunalbesvär. Ett överklagande får alltså endast grundas på omständigheter som innebär att beslutet inte tillkommit i laga ordning, står i strid mot lag eller annan författning, på annat sätt överkrider kyrkofullmäktiges eller kyrkostämmans befogenhet, kränker klagandes enskilda rätt eller annars vilar på orättvis grund. Kammarrätten är den instans som överprövar ett beslut. - Berättigad att överklaga ett beslut är den som är folkbokförd i församlingen. Beträffande beslut fattade av en kyrklig samfällighet är även en i samfälligheten ingående församling berättigad att överklaga.

2.2.3 Pastor

Gällande rätt innebär att pastor, dvs. församlingens kyrkoherde, har ett självständigt ämbetsansvar men också en självständig myndighetsutövning. Han ansvarar först och främst för förkunnelsen, sakramentsförvaltningen och annan själavård. För tydlighetens skull bör här påpekas att ett ämbetsansvar givetvis åvilar samtliga inom pastoratet verksamma präster, även om kyrkoherden har en ledande roll i sammanhanget. Pastor har även andra uppgifter.

Enligt religionsfrihetslagen (1951:680) åligger det pastor att pröva frågor om medlemskap i Svenska kyrkan (6-12 §§). Pastors beslut eller åtgärd enligt lagen får överklagas hos domkapitlet. Enligt religionsfrihetslagen avses med pastor kyrkoherde i en församling i Svenska kyrkan eller någon annan präst som domkapitlet har förordnat att sköta de uppgifter som ankommer på pastor enligt religionsfrihetslagen (16 § första stycket).

Den nyligen genomförda folkbokföringsreformen innebar att huvudmannskapet för folkbokföringen överflyttades från pastor (pastorsämbetet) till de lokala skattemyndigheterna. Något ansvar för folkbokföringen kvarligger således inte längre på pastor. Däremot ansvarar pastor för

förandet av ministerialböckerna, dvs. dopbok, konfirmationsbok, vigselbok och begravningsbok.

I samband med omorganisationen av folkbokföringen aktualiserades frågan hur kyrkobokföringsarkiven skulle förvaras i framtiden. Från arkivrättslig synpunkt skulle formellt sett arkiven överflyttas till de lokala skattemyndigheterna eller till lands- och stadsarkiven. Av inte minst praktiska skäl förvaras arkivmaterialet emellertid övergångsvis på pastorsexpeditionerna. Pastor har också ansvaret för kyrkoarkiven i övrigt. I detta sammanhang bör nämnas att det enligt kungörelsen (1970:469) om kungörande i kyrka åligger pastor att föra förteckning över kungörelser och tillkännagivanden som upplästs i kyrkan. Förteckningen skall enligt kungörelsen förvaras i kyrkoarkivet.

Pastor eller kyrkoherden har också en arbetsledande roll bland medprästerna inom ramen för de tjänstgöringsföreskrifter domkapitlet meddelar samt för övrig församlingsvårdande personal. Han ansvarar också tillsammans med en kyrkvård för de kyrkliga inventarierna.

2.3 Den regionala organisationen

2.3.1 Stiften

Riket är indelat i 13 stift. Dessa är Svenska kyrkans regionala enheter och utgör ämbetsområden för biskoparna. I Uppsala stift, ärkestiftet, är ärkebiskopen stiftschef men han har vid sin sida en biträdande biskop till hjälp med stiftsgöromålen, eftersom ärkebiskopen alltmer tas i anspråk för rikskyrkliga och internationella ekumeniska uppgifter.

Stiftsorganen - stiftsfullmäktige, stiftsstyrelsen, egendomsnämnden och andra nämnder i stiftssamfälligheterna samt domkapitlet och biskopsämbetet

- handlägger, som kommer att framgå av det följande, ett stort antal administrativa och ekonomiska frågor av kyrklig art. Kostnaderna för stiftsorganens verksamhet bestrids genom kyrkofondsmedel och skattemedel från stiftssamfälligheterna.

Grundläggande regler om stiftet och stiftsorganens verksamhet återfinns i lagen (1982:942) om svenska kyrkan, församlingslagen (1988:180), kyrkliga indelningslagen (1988:185) och domkapitelslagen (1988:181). I förordningen (1989:6) med instruktion för domkapitlen har regeringen meddelat närmare föreskrifter om domkapitlens verksamhet. I lagen (1988:183) och förordningen (1989:88) om förvaltningen av kyrklig jord har meddelats bestämmelser om egendomsnämnderna, som är obligatoriska kyrkokommunala nämnder med statliga förvaltningsuppgifter på stiftsnivå.

Innan den nya församlingslagen trädde i kraft den 1 januari 1989 ålåg det domkapitlen att främja församlingarnas liv inom stiftet. Domkapitlen hade emellertid starkt begränsade personella och ekonomiska resurser, varför behovet av gemensamma insatser för stiftets församlingar i stället tillgodosågs på frivillig väg genom bildandet av stiftsting med stiftsråd som verkställande organ.

I syfte att ge Svenska kyrkan ett lagreglerat och sammanhållet organ på regional nivå, som kan tillgodose församlingarnas behov, föreskriver församlingslagen att de territoriella församlingarna inom ett stift skall utgöra en kyrklig samfällighet (stiftssamfällighet).

Stiftssamfällighetens uppgifter regleras närmare i 1 kap. 8 § församlingslagen. I punkt 1 stadgas att främjandet av församlingarnas utveckling inom stiftet är en angelägenhet för stiftssamfälligheten. Stiftssamfälligheten får alltså kompetens som griper över hela stiftet och som motsvarar den som församlingarna har inom sina geografiska områden, nämligen att främja församlingarnas liv genom att ha omsorg om detsamma och verka för dess utveck-

ling. Med formuleringen "främjande av församlingens utveckling inom stiftet" anges den stödjande funktion som stiftssamfälligheten därigenom kan ha gentemot församlingarna. Det är fråga om för församlingarna gemensamma insatser som kan stimulera församlingsarbetet och på speciella områden komplettera det med resurser som en enskild församling inte förfogar över. Syftet är att utveckla församlingarnas möjligheter att verka inom sitt område och i enlighet med de mål som församlingen själv ställer upp för sin verksamhet.

I punkt 2 behandlas stiftssamfällighetens kompetens i fråga om församlingsarbete bland finskspråkiga, samer och teckenspråkiga och i punkt 3 församlingsarbetet vid sjukhus och andra större vårdinrättningar samt vid kriminalvårdsanstalter och militära förband i fredstid. Även här markeras med ordet "främjande" att stiftssamfällighetens uppgift är att stödja den verksamhet som församlingarna bedriver på dessa områden, inte att ta över eller begränsa församlingarnas ansvar för verksamheten.

I punkt 4 anges det slutligen som en angelägenhet för stiftssamfälligheten att avlöna arbetstagare hos stiftssamfälligheten. Stiftssamfälligheten har således, liksom församlingarna, kompetens att avlöna såväl präster, som har statligt reglerade tjänster, som annan personal som är kyrkokommunalt anställd.

Enligt paragrafens andra stycke får en stiftssamfällighet ha hand om andra ekonomiska frågor än de som räknas upp i första stycket. En förutsättning är att frågorna är gemensamma för församlingarna inom stiftet. Som exempel kan anges fritidskyrkans arbete, kyrkomusik, skol- och högskolearbete, vissa typer av diakonal verksamhet, invandrar- och flyktingarbete och viss domkyrkoverksamhet.

Stiftssamfälligheten beslutar själv om verksamheten skall utvidgas. Eftersom det här kan bli fråga om att överföra kompetens från församlingarna till

stiftssamfälligheten, varefter de inte längre själva får ha hand om uppgiften, finns bestämmelser om minoritetsskydd vid sådana beslut. I bestämmelsen stadgas att även icke-territoriella församlingar får ingå i stiftssamfälligheten om de beslutar det.

Från och med den 1 januari 1993 ankommer det på stiftssamfälligheten att anordna och hålla allmänna begravningsplatser för dem som inte tillhör något kristet trossamfund (2 kap. 2 § begravningslagen (1990:1144)).

2.3.2 Stiftsfullmäktige

Stiftssamfällighetens beslutande organ är stiftsfullmäktige, som skall bestå av minst 51 ledamöter och suppleanter. Närmare bestämmelser om hur stiftsfullmäktige utses meddelas i 6 kap. församlingslagen.

Stiftsfullmäktige utses genom indirekta val. Församlingarna utser elektorerna som i sin tur väljer ledamöter i stiftsfullmäktige.

För val till stiftsfullmäktige är stiftet indelat i valkretsar. Normalt utgör varje kontrakt i stiftet en valkrets. I varje valkrets skall väljas minst en ledamot. I övrigt gäller att det återstående antalet ledamöter i fullmäktige skall fördelas mellan valkretsarna i relation till antalet röstberättigade kyrkomedlemmar i respektive valkrets. Det ankommer på riksskatteverket att göra mandatfördelningen.

För elektorsvalen är varje valkrets indelad i valdistrikt och varje församling i stiftet utgör ett sådant distrikt. Elektorerna väljs församlingsvis av kyrkofullmäktige eller av kyrkorådet, om kyrkofullmäktige inte finns.

Valet av stiftsfullmäktige sker således i två etapper. Först utses elektorerna och därefter sker deras val av ledamöter. Stiftsfullmäktige väljs för samma

tid som kyrkofullmäktige, dvs. för tre år räknat från den 1 januari året efter det år då allmänna val av kyrkofullmäktige har ägt rum.

2.3.3 Stiftsstyrelsen

Stiftsstyrelsen är stiftssamfällighetens beredande och verkställande organ. Antalet ledamöter skall vara minst nio och biskopen är självskriven ordförande. Domprosten skall vara ersättare för biskopen i hans egenskap av ledamot. Vice ordförande utses däremot bland de valda ledamöterna i stiftsstyrelsen.

För stiftsstyrelsen gäller i övrigt i tillämpliga delar samma regler som för kyrkorådet i församling (9 kap. 7 § församlingslagen). Som stiftssamfällighetens beredande och verkställande organ ankommer det således på stiftsstyrelsen att leda förvaltningen av stiftssamfällighetens angelägenheter.

I likhet med vad som gäller på församlingsnivån kan det vid sidan om stiftsstyrelsen inrättas särskilda nämnder för olika ändamål, såsom för personalfrågor. Även om dessa nämnder har en viss ledningsfunktion ligger dock tyngdpunkten i det stiftsledande arbetet hos stiftsstyrelsen.

Som framgått är stiftsstyrelsen en kyrkokommunal förvaltningsmyndighet på stiftsplanet. Stiftsstyrelsen har övertagit ett flertal förvaltningsuppgifter som förut handlagts av statliga myndigheter på central och regional nivå. Som exempel kan nämnas följande.

- Yttranden över ansökningar om extra utjämningsbidrag; 9 § kyrkofondsförordningen (1988:1148).
- Ändringar i den territoriella pastorats- och kontraktsindelningen; 3 kap. 1 § och 4 kap. 1 § kyrkliga indelningslagen (1988:185).
- Bildande av kyrkliga samfälligheter; 5 kap. 2 och 3 §§ kyrkliga indelningslagen.

- Yttranden i samband med förändringar i församlingsindelningen; 2 kap. 4 och 7 § kyrkliga indelningslagen samt 7 § lagen (1970:991) om ändringar i kommunal och ecklesiastik indelning.

I detta sammanhang bör också nämnas att stiftsstyrelsen har att fördela strukturbidrag enligt 17 § 6 p. kyrkofondslagen (1988:182) samt yttra sig över ansökningar om kyrkobyggnadsbidrag enligt 14 § kyrkofondsförordningen (1988:1148).

Stiftsstyrelsen handlägger därutöver ett stort antal ärenden som rör den prästerliga tjänsteorganisationen såsom

- inrättande av tjänster som kyrkoherde, komminister, stiftsadjunkt, kontraktsadjunkt och pastorsadjunkt; 24 § prästanställningslagen (1988:184),
- vakantsättning och indragning av prästtjänster; 25 § prästanställningslagen,
- tillsättning av tjänster som stiftsadjunkt och kontraktsadjunkt; 15 § prästanställningslagen och
- tillsättning av vikarie på tjänster som domprost, kyrkoherde, komminister, stiftsadjunkt och kontraktsadjunkt; 16 § prästanställningslagen,

Som exempel på ytterligare uppgifter för stiftsstyrelsen kan nämnas att det ankommer på styrelsen att förordna domkapitlets sekreterare enligt 3 § domkapitelslagen (1988:181) samt att utse musiksakkunniga i domkapitlet enligt 18 § lagen (1989:8) om kyrkomusiken i svenska kyrkan.

För vissa i kyrkofondslagen angivna ändamål utgår stiftsbidrag. I övrigt skall stiftssamfällighetens behov av ekonomiska medel täckas av skatt. Skattesatsen bestäms enligt de grunder som anges i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt m.m.

Hur man överklagar ett beslut av stiftsfullmäktige eller stiftsstyrelsen framgår av 13 kap. församlingslagen. Reglerna om kommunalbesvär är därvid tillämpliga. Detta innebär att överklagandet endast får grundas på vissa i 1 § angivna förutsättningar, såsom att beslutet inte har tillkommit i laga ordning eller kränker klagandens enskilda rätt. Kammarrätten är den instans som handlägger kommunalbesvär.

2.3.4 Egendomsnämnden

Före stiftsreformen 1989 hade regionalt stiftsnämnderna och boställsnämnderna uppsikt över förvaltningen av den kyrkliga jorden. Stiftsnämnderna förvaltade dessutom löneboställets skog samt prästlönefondsfastigheter, kyrkofondsfastigheter m.m. Båda nämnderna var statliga myndigheter. I och med inrättandet av de obligatoriska stiftssamfälligheterna fick Svenska kyrkan en kyrkokommunal organisation på stiftsplanet som representerade församlingarna. Den nya organisationen ansågs kunna sköta de frågor som stiftsnämnderna och boställsnämnderna svarade för. Genom stiftsreformen avskaffades stiftsnämnderna och boställsnämnderna och ersattes av egendomsnämnderna som är obligatoriska kyrkokommunala nämnder.

Egendomsnämndernas sammansättning och verksamhet regleras närmare i lagen (1988:183) om förvaltningen av kyrklig jord. Enligt 5 § skall ledamöter och suppleanter väljas av stiftsfullmäktige till det antal fullmäktige bestämmer, dock minst fem.

Egendomsnämnden skall förvalta prästlönefondsfastigheter, domkyrkas fastigheter och biskopsgårdar samt skogen på löneboställets. Beträffande domkyrkorna gäller dock den särregleringen att Lunds domkyrkas fastigheter förvaltas av domkyrkorådet i Lund.

Egendomsnämndens viktigaste uppgifter är följande.

- Förteckna och ha tillsyn över den kyrkliga jorden i stiftet; 5 § förordningen (1989:88) om förvaltningen av kyrklig jord och 20 § lagen (1988:183) om förvaltningen av kyrklig jord.
- Förvalta prästlönefondsfastigheter, domkyrkas fastigheter och biskopsgården (dock ej Lunds domkyrkas fastigheter) samt skogen på löneboställena; 7 § lagen om förvaltningen av kyrklig jord.
- Företräda den kyrkliga jorden i ärenden som rör upplåtelse av andra nyttjanderätter än jakt och fiske; 16 § lagen om förvaltningen av kyrklig jord.
- Godkänna dispositionsändringar i fråga om löneboställen; 18 § lagen om förvaltningen av kyrklig jord.
- Bestämma arrendevillkor när löneboställen eller församlingskyrkas fastighet skall upplåtas på jordbruksarrende; 13 § lagen om förvaltningen av kyrklig jord.
- Pröva frågor som rör köp, försäljning eller byte av kyrklig jord i vissa fall; 32, 50 och 51 §§ förordningen om förvaltningen av kyrklig jord.
- Bevilja undantag från skyldigheten att fondera medel i vissa fall; 40 § förordningen om förvaltningen av kyrklig jord.
- Godkänna användningen av prästlönefonder och församlingskyrkornas fastighetsfonder i vissa fall; 42 och 45 §§ förordningen om förvaltningen av kyrklig jord.

Egendomsnämndens förvaltningsbeslut överklagas hos kammarkollegiet. Skulle ärendet vara av principiell betydelse eller annars av särskild vikt får kammarkollegiet lämna över ärendet till regeringen.

I en nyligen avlämnad utredningspromemoria (Ds 1992:2) "Svenska kyrkans finansförmögenhet" har förslag lagts fram om betydande regelförenklingar i fråga om förvaltningen av den kyrkliga jorden m.m.

2.3.5 Domkapitlet

I samband med omorganisationen på stiftsplanet betonades att den sedan gammalt tillämpade dubbla ansvarslinjen i Svenska kyrkan skulle bevaras, dvs. kombinationen av ett folkligt förankrat ansvar och en prästerlig ämbetsförvaltning. Grundtanken med den dubbla ansvarslinjen är att frågor som rör Svenska kyrkans lära och prästernas ämbetsförvaltning inte beslutas i vanlig kyrkokommunal ordning. Av denna anledning ansågs att domkapitlet alltså borde bestå som en statlig förvaltningsmyndighet med ansvar för frågor som har samband med kyrkans lära, utövandet av det kyrkliga ämbetet, gudstjänstlivet och kyrkorummets utformning.

Grundläggande bestämmelser om domkapitlet återfinns i lagen (1982:942) om svenska kyrkan, domkapitelslagen (1988:181) och förordningen (1989:6) med instruktion för domkapitlet.

Som framgått är domkapitlets uppgifter begränsade främst till att avse frågor som rör den för Svenska kyrkan gällande ordningen och förvaltningen av det kyrkliga ämbetet. Domkapitlet skall ha uppsikt över hur i stiftet anställda präster fullgör sin ämbetsförvaltning.

Domkapitlet består av biskopen såsom ordförande, domprosten, en präst vald av stiftets präster samt tre lekmän valda av stiftsfullmäktige. Det starka prästerliga inslaget motiveras av domkapitlets inriktning på frågor om kyrkans lära och gudstjänst samt utövandet av det kyrkliga ämbetet.

Vid handläggningen av vissa disciplinärenden rörande prästerna skall även domkapitlets sekreterare, som skall vara en jurist, ingå som ledamot i kapitlet.

Det ankommer på stiftsstyrelsen att tillhandahålla domkapitlet sekreterare och annan personal, kontorslokaler, inventarier, material samt det som i

övrigt behövs för att domkapitlet skall kunna fullgöra sina uppgifter. Bakgrunden är att kansliresurserna på stiftsplanet är integrerade i ett enda stiftskansli och att stiftssamfälligheten anställer den personal m.m. som behövs där.

Val av prästledamot och lekmannaledamöter i domkapitlet överklagas hos kammarrätten. För val av lekmannaledamöter gäller att valen får överklagas genom kommunalbesvär enligt 13 kap. församlingslagen (1988:180).

Domkapitlets förvaltningsuppgifter framgår ej närmare av domkapitelslagen. Där sägs endast att domkapitlet skall utföra de uppgifter som enligt lagen om svenska kyrkan eller annan författning ankommer på det. De uppgifter som åsyftas härvidlag är i huvudsak följande.

- Frågor om prästkandidats inträde i det kyrkliga ämbetet; 12 § lagen (1982:942) om svenska kyrkan och kyrkliga kungörelsen (SKFS 1991:15) om prästexamen.
- Frågor om att skilja någon från det kyrkliga ämbetet eller för viss tid förklara någon obehörig att utöva ämbetet; 16 § lagen om svenska kyrkan.
- Behörighetsprövning vid tillsättning av stiftspräster och pastoratspräster; 4, 5, 9, 15 och 16 §§ prästanställningslagen (1988:184).
- Tillsättning av kyrkoherde i pastorat var tredje gång tjänsten är ledig; 8 § prästanställningslagen.
- Tillsättning av tjänster som pastorsadjunkt och komminister i samarbetskyrka mellan Svenska kyrkan och något annat samfund; 15 § prästanställningslagen och 25 § prästanställningsförordningen (1989:84).
- Förordnande av tjänstebiträde åt präster; 54 § prästanställningsförordningen.
- Fastställande av tjänstgöringsföreskrifter för präster; 32 § prästanställningsförordningen.

- Utfärdande av tjänstgöringsbetyg och tjänstgöringsintyg för präster; 16 § andra stycket och 46 § prästanställningsförfordningen.
- Beslut i frågor om disciplinansvar m.m. för präster; 42 § prästanställningslagen.
- Befrielse för en präst från skyldigheten att bebo tjänstebostad; 49 § andra stycket prästanställningslagen.
- Ärenden enligt lagen (1989:8) om kyrkomusiken i svenska kyrkan - behörighetsprövning (4 och 10 §§), yttranden vid tjänstetillsättningar (12 §) och över reglementen för den kyrkomusikaliska verksamheten (14 §).
- Förordnande av vigselförrättare i vissa fall; förordningen (1975:1047) om vigselförrättare i vissa fall.
- Utseende av en kyrkoherde att vara ledamot i en flerpastorats-samfällighets kyrkoråd; 8 kap. 2 § 2 p. församlingslagen (1988:180).
- Ärenden rörande kyrkliga kulturminnen - samråd med riksantikvarieämbetet och länsstyrelsen; 18 § förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m..
- Vissa ärenden som rör kyrkliga val; domkapitelslagen, lagen (1963:633) om biskopval och lagen (1982:943) om kyrkomötet.
- Ärenden rörande gudstjänster och kollekter; kyrkliga kungörelsen (SKFS 1986:3) om antagande av ny kyrkohandbok för svenska kyrkan, kyrkliga kungörelsen (SKFS 1988:2) om firande av nattvard, m.m. och kyrkliga kungörelsen (1983:2) om kollekter.
- Tillsyn över hur pastor för anteckningar om kyrkliga handlingar i ministerialböcker; 16 § kyrkliga kungörelsen (SKFS 1990:5) om ministerialböcker.
- Överklaganden enligt religionsfrihetslagen (1951:680) och lagen (1982:377) om tillfällig upplåtelse av kyrka.
- Frågor rörande kyrklig beredskap; lagen (1981:1216) om kyrklig beredskap.

Utöver nämnda ärenden handlägger domkapitlen ett stort antal ärenden som rör prästerna och deras anställningsförhållanden.

I några stift med domkyrkor från medeltiden är domkapitlet också styrelse för domkyrkan i enlighet med bestämmelser i 1686 års kyrkolag.

2.3.6 Hovkonsistoriet

I Stockholm skall det finnas ett hovkonsistorium. Detta består av överhovpredikanten och de ordinarie hovpredikanterna samt två lekmän. Hovkonsistoriet har samma befogenheter med avseende på hovförsamlingen som domkapitlen har i fråga om församlingarna. Konungen utser de två lekmännen efter förslag av hovförsamlingens kyrkostämma. Konungen förordnar också överhovpredikant och hovpredikanter. Närmare bestämmelser om Hovkonsistoriet finns i 20 och 21 §§ domkapitelslagen.

2.3.7 Biskopsämbetet

En biskop har vid sidan av sina uppgifter inom stiftsstyrelsen och domkapitlet också vissa rent episkopala ämbetsuppgifter, dvs. uppgifter som följer uteslutande av hans biskopliga befattning.

Biskopen är förman för stiftets präster. Prästvigning skall alltid förrättas av biskop. Dessutom får biskopen meddela s.k. *venia concionandi*, dvs. tillstånd för icke prästvigd att predika och förrätta viss altartjänst. Installation av kyrkoherde skall förrättas av biskop eller den som biskopen förordnar. Biskopen har också att förrätta visitationer i församlingarna, bl.a. som ett led i sin tillsyn över stiftets prästerskap. Vidare skall biskopen förordna kontraktsprost efter hörande av kontraktets präster. Biskopen eller den han förordnar skall dessutom inviga kyrka eller kapell för dess ändamål.

Enligt lagen (1982:942) om svenska kyrkan åligger det biskoparna att närvara vid kyrkomötets sammanträden. De får delta i kyrkomötets överläggningar och framställa förslag, men delta i besluten endast om de är ledamöter av kyrkomötet.

I Uppsala stift finns en biträdande biskop, som fullgör de uppgifter som ärkebiskopen delegerar till honom.

2.3.8 Domkyrkorådet i Lund

För förvaltningen av Lunds domkyrka och domkyrkans egendom gäller en särskild ordning. Denna skiljer sig från vad som gäller för övriga äldre domkyrkor i landet. Skillnaden består främst i att det finns ett särskilt förvaltningsorgan - Domkyrkorådet i Lund - som har hand om sådana uppgifter som annars ankommer på domkapiteln eller särskilda domkyrko-styrelser och egendomsnämnderna.

Regler om Domkyrkorådet i Lund finns i lagen (1988:183) och förordningen (1989:88) om förvaltningen av kyrklig jord samt i förordningen (SKFS 1989:1) med instruktion för domkyrkorådet i Lund.

Domkyrkorådet i Lund, som består av fem ledamöter, har till huvudsaklig uppgift att vårda och bevara domkyrkobyggnaden i Lund samt förvalta Lunds domkyrkas fastigheter. Domkyrkorådet svarar också för löpande underhåll och skötsel av biskopshuset i Lund.

Konstitutionellt sett är Domkyrkorådet i Lund en statlig förvaltningsmyndighet under regeringen.

De beslut som Domkyrkorådet i Lund fattar enligt lagen (1988:183) och förordningen (1989:88) om förvaltningen av kyrklig jord får överklagas hos kammarkollegiet.

2.4 Den centrala organisationen

2.4.1 Kyrkomötet

Grundläggande föreskrifter om kyrkomötet finns i 3-7 §§ lagen (1982:942) om svenska kyrkan.

Kyrkomötet är ett statligt centralt organ på riksnivå. Det är samtidigt Svenska kyrkans högsta beslutande organ. Kyrkomötet består av valda ombud för Svenska kyrkan. Antalet ledamöter är 251, och utses genom indirekta val. Val till kyrkomötet förrättas vart tredje år.

Kyrkomötet sammanträder varje år. Förutom de valda ledamöterna skall de som har tjänster som biskopar i Svenska kyrkan närvara vid kyrkomötets sammanträden. Som tidigare sagts får biskoparna delta i kyrkomötets överläggningar och framställa förslag, men delta i besluten endast under förutsättning att de är ledamöter i kyrkomötet.

I lagen om svenska kyrkan klargörs också kyrkomötets arbetsuppgifter. Kyrkomötet skall behandla ärenden som riksdagen eller regeringen överlämnar till kyrkomötet samt kyrkliga ärenden som väcks genom motion av någon av kyrkomötets ledamöter eller av biskoparna eller av organ som enligt lag har tillsatts av kyrkomötet.

Kyrkomötet får besluta i frågor som anges i grundlag eller i annan lag. I övrigt får kyrkomötet besluta om yttranden och framställningar till regeringen. För kyrkomötets befattning med kyrkolagstiftningen har redogjorts i avsnitt 2.1.3.

Med stöd av övergångsbestämmelserna till regeringsformen har riksdagen i 7 § lagen om svenska kyrkan till kyrkomötet delegerat rätten att genom kyrkliga kungörelser meddela föreskrifter i ämnen som rör Svenska kyrkans

lära, det kyrkliga ämbetet, Svenska kyrkans böcker, Svenska kyrkans sakrament, gudstjänst och övriga handlingar, kollekter, central verksamhet för evangelisation, mission och övrigt utlandsarbete samt diakoni, kyrkomötets arbetssätt samt verksamheten hos myndigheter under kyrkomötet. Kyrkomötet får också genom kyrklig kungörelse överlåta åt Svenska kyrkans centralstyrelse att i sådan kungörelse meddela föreskrifter om kollekter. Kyrkomötet får i vissa hänseenden delegera sin normgivningsrätt till domkapitel, kyrkliga kommuner och kyrkokommunala förvaltningsmyndigheter. Kyrkomötet har sålunda rätt att i kyrklig kungörelse överlåta åt dessa organ att meddela föreskrifter om Svenska kyrkans böcker, Svenska kyrkans sakrament, gudstjänst och övriga handlingar samt kollekter.

Närmare föreskrifter om kyrkomötets arbetssätt och organisation har meddelats i lagen (1982:943) om kyrkomötet samt i den kyrkliga kungörelsen (SKFS 1983:4) om arbetsordning för kyrkomötet.

För val till kyrkomötet är riket indelat i valkretsar. Enligt huvudregeln utgör varje stift, med några undantag, en valkrets. Antalet mandat i kyrkomötet är bestämt till 251. Dessa fördelas proportionellt i förhållande till antalet röstberättigade kyrkomedlemmar. Valbarheten är inte beroende av tillhörighet till viss valkrets. Riksskatteverket fastställer antalet valkretsmandat i varje valkrets.

Ledamöterna i kyrkomötet, som skall vara myndiga och medlemmar av Svenska kyrkan, utses genom indirekta val av elektoror. För val av elektoror är varje valkrets indelad i valdistrikt. Varje pastorat utgör ett distrikt och icke-territoriella församlingar bildar distrikt för sig. Det antal elektoror som skall utses beräknas med utgångspunkt från antalet röstberättigade kyrkomedlemmar.

Val av ledamöter av kyrkomötet och ersättare för dessa får överklagas hos Riksdagens valprovsnämnd.

Kyrkomötet skall sammanträda en gång varje år med början den tredje tisdagen i augusti. Ett sammanträde skall vara avslutat inom 15 dagar. Kyrkomötet får dock inte under samma valperiod sammanträda mer än sammanlagt 39 dagar.

För varje valperiod skall kyrkomötet utse en ordförande samt en förste och en andre vice ordförande. Det uppställs inte något krav på att dessa skall väljas inom kyrkomötet. Det föreligger således inte något hinder mot att välja t.ex. ärkebiskopen till ordförande, även om han inte är ledamot av kyrkomötet.

Vad beträffar närvaro- och yttranderätten i kyrkomötet gäller följande. De statsråd som inom regeringen är föredragande i förvaltningsärenden och lagstiftningsärenden rörande Svenska kyrkan samt ledamöterna i Svenska kyrkans centralstyrelse har rätt att närvara och delta i kyrkomötets överläggningar. De har däremot ej rätt att delta i besluten såvida de inte är ledamöter av kyrkomötet. Som förut sagts gäller i detta hänseende samma regler för biskoparna.

Ärenden som skall behandlas vid kyrkomötet skall innan de avgörs beredas av Svenska kyrkans centralstyrelse eller i kyrkomötets utskott. Dessa utskott kan också efter kyrkomötets godkännande sammanträda mellan kyrkomötena. För närvarande finns följande utskott.

- Särskilda beredningsutskottet.
- Första kyrkolagsutskottet.
- Andra kyrkolagsutskottet.
- Gudstjänstutskottet.
- Församlingsutskottet.
- Utbildningsutskottet.
- Ekumenikutskottet.
- Organisationsutskottet.

- Ekonomiutskottet.
- Kulturutskottet.

Vart och ett av utskotten skall bestå av 15 ledamöter och lika många ersättare.

Det särskilda beredningsutskottet är föreskrivet i lag. Bakgrunden är att det för varje valperiod skall finnas ett utskott som har att pröva om ett förslag rör Svenska kyrkans lära. Som kommer att framgå nedan finns för avgörande av lärofrågor ett särskilt beslutsförfarande. Det finns därför behov av ett särskilt organ som prövar om detta beslutsförfarande är tillämpligt. De övriga utskotten har kyrkomötet själv beslutat om. Enligt praxis bereds alla ärenden som skall behandlas av kyrkomötet i utskotten.

Kyrkomötet kan dessutom tillsätta tillfälliga utskott.

Vid beredningen av ett ärende eller en viss grupp av ärenden i ett utskott kan det finnas behov av att en eller flera biskopar deltar i överläggningarna. Kyrkomötet får därför besluta att en eller flera biskopar, även om de inte är ledamöter i kyrkomötet, får delta i ett utskotts överläggningar men inte i besluten. Om de har en avvikande mening har de rätt att få denna antecknad i utskottets betänkande. Biskoparna deltar inte som allmänt sakkunniga utan som företrädare för läroämbetet.

Vid sidan av nämnda utskott finns det en valberedning och en läronämnd.

Valberedningen består av sexton ledamöter. Den har till uppgift att bereda val av ledamöter till Svenska kyrkans centralstyrelse, kyrkomötets besvärsnämnd och kyrkomötets utskott samt läronämnden. I detta sammanhang bör nämnas att kyrkomötet också utser tre ledamöter i kyrkofondens styrelse (4 § tredje stycket kyrkofondslagen 1988:182).

Kyrkomötets läronämnd består av den som innehar tjänst som biskop eller biträdande biskop samt åtta av kyrkomötet valda ledamöter. Dessa kan väljas inom eller utom kyrkomötet. Nämndens uppgift är att avge yttranden i ärenden som avser Svenska kyrkans lära, det kyrkliga ämbetet, Svenska kyrkans böcker eller Svenska kyrkans sakrament, gudstjänst och kyrkliga handlingar. I kyrkomötesärenden som gäller något av dessa ärenden skall yttrande alltid inhämtas från läronämnden innan den vanliga beredningen sker i Svenska kyrkans centralstyrelse eller i något av utskotten.

De ärenden som kyrkomötet har att fatta beslut i avgörs efter öppen omröstning där varje ledamot har en röst. För kyrkomötets avgörande av vissa lärofrågor gäller emellertid ett särskilt beslutsförfarande, som syftar till att vara ett skydd mot förhastade beslut. Detta förfarande med s.k. minoritetsbordläggning, som bygger på den ordning som gäller för rättighetsbegränsande lagstiftning i 2 kap. 12 § regeringsformen, innebär att ett förslag skall vila om det yrkas av minst tio ledamöter. Utan hinder härav kan kyrkomötet dock anta förslaget om minst fem sjättedelar av de röstande enar sig om beslutet. Det särskilda beslutsförfarandet omfattar förslag som gäller Svenska kyrkans lära eller avser bibelöversättning, psalmbok, evangeliebok, kyrkohandbok eller katekes. En förutsättning för att det särskilda förfarandet skall kunna tillämpas är att ett förslag verkligen avser en sådan fråga. Detta skall för kyrkomötets vidkommande prövas av det särskilt tillsatta beredningsutskottet.

2.4.2 Svenska kyrkans centralstyrelse

Svenska kyrkans centralstyrelse är en statlig myndighet under kyrkomötet. Detta innebär i korthet att regeringen inte utan kyrkomötets medgivande kan delegera förvaltningsuppgifter till centralstyrelsen. Grundläggande regler om centralstyrelsen finns i lagen (1982:942) om svenska kyrkan och i lagen (1982:943) om kyrkomötet samt i instruktionen för svenska kyrkans central-

styrelse (SKFS 1989:9). Centralstyrelsen har dessutom utfärdat en intern arbetsordning.

Ledamöter av centralstyrelsen är ärkebiskopen, som också är styrelsens ordförande, samt högst fjorton av kyrkomötet valda ledamöter. Bland dessa utser kyrkomötet en eller två vice ordförande. För de valda ledamöterna skall utses lika många ersättare. Enligt lagen om svenska kyrkan kan endast den som är myndig och tillhör Svenska kyrkan utses till ledamot eller ersättare för ledamot.

Enligt 8 § lagen om svenska kyrkan har centralstyrelsen till uppgift att verkställa kyrkomötets beslut. Styrelsen skall vidare bereda de ärenden som skall avgöras av kyrkomötet, i den mån uppgiften inte ankommer på eller har överlämnats till annat organ som tillsätts av kyrkomötet. All beredning har emellertid kommit att äga rum i kyrkomötets utskott.

Centralstyrelsen har enligt sin instruktion också till uppgift att

- förbereda kyrkomötets sammanträden,
- anställa all personal till kyrkomötets sammanträden utom sekreterare i utskott och valberedning, vilka utses av kyrkomötets presidium,
- betala ut ersättning till kyrkomötets ledamöter,
- upprätta anslagsframställning och årsbokslut för kyrkomötet,
- sköta kyrkomötets diarium, tryck och arkiv.

Centralstyrelsen har även andra viktiga uppgifter. Som exempel kan nämnas följande.

- Yttranden i samband med överklagande av beslut om ändrad pastorats- och kontraktsindelning; 3 kap. 15 § andra stycket och 4 kap. 4 § andra stycket kyrkliga indelningslagen (1988:185).

- Yttranden över ansökningar om bidrag från kyrkofonden till kostnader för viss rikskyrklig verksamhet; 8 § kyrkofondsförordningen (1988:1148).
- Yttranden över ansökningar om stiftsbidrag; 10 § kyrkofondsförordningen.
- Yttranden efter samråd med Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer över ansökningar om kyrkobyggnadsbidrag; 14 § tredje stycket kyrkofondsförordningen.
- Beslut om rikskollekter; Kyrkliga kungörelsen (SKFS 1983:2) om kollekt.
- Utfärdande av allmänna råd om förande av ministerialböcker; Kyrkliga kungörelsen (SKFS 1990:5) om ministerialböcker.
- Förande av centralt dop- och konfirmationsregister; Kyrkliga kungörelsen (SKFS 1990:6) om centralt dop- och konfirmationsregister.

Enligt 17 § religionsfrihetslagen (1951:680) ankommer det också på centralstyrelsen att föra register över medlemmarna i Svenska kyrkan.

I praktiken ägnas också en mycket stor del av centralstyrelsens arbete åt att avge remissvar och att utarbeta skrivelser till kyrkomötet.

Om inte annat följer av särskilda föreskrifter får centralstyrelsens beslut överklagas hos Kyrkomötets besvärnsnämnd.

2.4.3 Kyrkomötets besvärnsnämnd

Grundläggande bestämmelser om Kyrkomötets besvärnsnämnd finns i lagen (1982:943) om kyrkomötet och i den för besvärnsnämnden gällande instruktionen (SKFS 1989:10).

I kyrkomöteslagen fastslås att Kyrkomötets besvärsnämnd är en myndighet under kyrkomötet. Besvärsnämnden har härigenom fått samma statsrättsliga ställning som centralstyrelsen. Nämnden väljs av kyrkomötet för varje valperiod.

Besvärsnämnden består av en ordförande och en vice ordförande, som skall vara eller ha varit ordinarie domare, en biskop och tre andra ledamöter.

Kyrkomötets besvärsnämnd har till uppgift att pröva överklaganden av vissa av centralstyrelsens beslut. Av 17 § andra stycket lagen (1982:942) om svenska kyrkan framgår vidare att besvärsnämnden också har att pröva överklaganden av domkapitlens och Ansvarsnämndens för biskopar beslut i frågor om att skilja en präst eller biskop från det kyrkliga ämbetet eller att för viss tid förklara vederbörande obehörig att utöva ämbetet.

Enligt lagen om kyrkomötet och lagen om svenska kyrkan gäller att besvärsnämndens beslut inte får överklagas.

2.4.4 Svenska kyrkans stiftelse för rikskyrklig verksamhet och utrikesstiftelserna

En del av Svenska kyrkans verksamhet på riksplanet bedrivs i former och inom områden som ej är offentligrättsligt reglerade. För denna verksamhet svarade fram till år 1985 bl.a. fyra centrala kyrkliga styrelser. Styrelsernas uppgifter och organisation framgick av stadgar som fastställdes av regeringen.

Som en följd av kyrkomötesreformen 1983 samt i syfte att samordna främst inrikesdelen av den fria verksamheten och Svenska kyrkans arbete med mellankyrkliga och ekumeniska frågor beslöt 1984 års kyrkomöte att godkänna bildandet av en stiftelse. Denna nya rikskyrkliga stiftelse fick benämningen Svenska kyrkans stiftelse för rikskyrklig verksamhet.

Stiftelsens ändamål är att bedriva eller stödja Svenska kyrkans rikskyrkliga verksamhet inom eller utom Sverige samt förvalta egendom som ställts till dess förfogande för sådana ändamål. Till följd av stiftelsebildningen har regeringen upphävt stadgarna för de fyra centrala kyrkliga styrelserna.

Stiftelsen för rikskyrklig verksamhet stiftades av åtta rikskyrkliga organ. Fyra av stiftarna finns inte längre kvar som självständiga organisationer utan deras verksamhet har helt övertagits av stiftelsen. Tre av stiftarna, Svenska kyrkans mission, Svenska kyrkan i utlandet och Lutherhjälpen finns visserligen kvar som självständiga stiftelser, men deras ställning har förändrats i och med att ombudsmötet fastställer deras instruktioner. För Lutherhjälpen kommer därtill som något nytt att kyrkomötet utser nämndledamöterna. Den åttonde stiftaren, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, är fortfarande en helt självständig organisation. I och med tillkomsten av den nya rikskyrkliga organisationen förändrades förbundets profil så att rollen som arbetsgivarorganisation blev den mest framträdande.

Stiftelsens högsta beslutande organ är ombudsmötet. Det består av samma ledamöter som kyrkomötet och samlas varje år inom ramen för kyrkomötets session. Ombudsmötet har samma utskott som kyrkomötet med undantag för särskilda beredningsutskottet och kyrkolagsutskotten vilka inte finns i ombudsmötet. Den direkta ledningen av stiftelsen utövas av en styrelse som består av samma personer som är ledamöter av Svenska kyrkans centralstyrelse. Genom denna organisation av den rikskyrkliga verksamheten har man skapat en parallellorganisation med en offentligrättslig del - kyrkomöte och centralstyrelse - samt en civilrättslig del - Svenska kyrkans stiftelse för rikskyrklig verksamhet med ombudsmöte och styrelse. Mellan kyrko- och ombudsmöte samt mellan centralstyrelse och stiftelsestyrelse råder fullständig personalunion. Syftet med denna arbetsfördelning och personalunion har varit att dels göra en boskillnad mellan lagreglerad och frivillig verksamhet, dels trygga en samordning mellan de båda typerna av verksamhet.

Den för ombudsmötet gällande arbetsordningen ansluter i stora delar till den arbetsordning som gäller för kyrkomötet. Arbetsfördelningen mellan kyrkomötet och ombudsmötet innebär att ombudsmötet äger göra uttalanden och framställningar i frågor av kyrklig karaktär, vilka inte behandlas av kyrkomötet. Gränsdragningen mellan kyrkomötets och ombudsmötets kompetensområden skall göras med ledning av vad som enligt lag ankommer på kyrkomötet eller annat legalt organ att behandla.

Inom stiftelsen har styrelsen det samordnande och planerande ansvaret, men en stor del av verksamheten bedrivs också av särskilda nämnder. Dessa nämnder är:

- Svenska kyrkans församlingsnämnd, som arbetar inom en rad områden av betydelse för församlinglivet i Svenska kyrkan, t.ex. gudstjänstliv, evangelisation och undervisning, diakoni och samhällsansvar, fritidskyrkans verksamhet, invandrarfrågor, finskspråkigt församlingsarbete och kvinnofrågor.
- Svenska kyrkans utbildningsnämnd, som arbetar med utbildnings- och rekryteringsfrågor inom kyrkan. Nämnden har huvudansvaret för pastoralinstitutet och prästutbildningen. Den har också ett ansvar för pedagogiskt utvecklingsarbete.
- Nämnden för Svenska kyrkans mission skall samordna Svenska kyrkans församlingars missionsengagemang. Detta sker bl.a. genom missionsinsatser i samverkan med kyrkor i olika länder i tredje världen.
- Nämnden för Svenska kyrkan i utlandet, som ansvarar för Svenska kyrkans verksamhet bland svenskar utomlands.
- Svenska kyrkans nämnd för internationell diakoni/Lutherhjälpen, som skall samordna Svenska kyrkans och dess församlingars arbete för internationell diakoni, exempelvis olika former av biståndsarbete.

De tre utrikesnämndernas ledamöter utgör också styrelser i de tre motsvarande utrikesstiftelserna. Det är dessa stiftelser som anställer personal - med undantag för direktorerna - och har det ekonomiska och administrativa ansvaret för utrikesarbetet.

För varje nämnd har utfärdats en instruktion. Samtliga nämnder har nio ledamöter och lika många ersättare. Kyrkomötet utser ordförande, ledamöter och ersättare i nämnderna. Biskopsmötet har rätt att utse en adjungerad ledamot och ersättare vardera till församlingsnämnden och utbildningsnämnden.

Den nya organisationen har möjliggjort inrättandet av ett nytt samlat kansli för Svenska kyrkans arbete på riksplanet. Personalen i detta anställs av stiftelsen.

Varje nämnd förfogar över en egen tjänstemannaorganisation i form av avdelningar. Varje avdelning leds av en direktor. Direktorerna utses av stiftelsens styrelse. Övrig personal tillsätts av respektive nämnd.

Utöver det övergripande ansvaret för personalfrågor, ekonomi och administration har styrelsen också det direkta ansvaret för arbetet med kommunikations- och mediefrågor, kyrkliga förvaltningsfrågor samt för mellankyrkliga och ekumeniska förbindelser.

Enligt den för styrelsen gällande instruktionen bedrivs planeringen av verksamheten inom styrelsens sekretariat som leds av generalsekreteraren. I sekretariatet ingår också bl.a. teologisk sakkunskap genom kyrkosekreteraren. Till styrelsen hör också ett ekumeniskt sekretariat, Svenska kyrkans information och en administrativ avdelning. Styrelsen har inrättat Svenska kyrkans forskningsråd till vilket är knutet ett särskilt forskningssekretariat. Under styrelsen finns också Svenska kyrkans kulturråd.

Svenska kyrkans riksmöte - som inte skall förväxlas med kyrkomötet - har hittills arrangerats vart tredje år. Det kallades tidigare för Allmänna kyrkliga mötet (AKM). Riksmötet är inriktat på information och uppbyggelse. Svenska kyrkans stiftelse för rikskyrklig verksamhet ansvarar för riksmötet.

2.4.5 Övrig rikskyrklig verksamhet

Biskopsmötet är ett inofficiellt organ för samråd mellan biskoparna. Ärkebiskopen är som "primus inter pares", den främste bland likar, ordförande i biskopsmötet. Biskopsmötet utgör ett forum överläggningar i frågor av gemensamt intresse för stiftsledningarna. Det har också en betydelse genom att biskoparna samfällt utger biskopsbrev i vissa aktuella frågor. Biskopsmötet har rätt att utse en adjungerad ledamot i församlingsnämnden resp. utbildningsnämnden.

Med hänsyn till ärkebiskopens särskilda uppgifter på riksplanet inom Svenska kyrkan har i anslutning till Ärkebiskopsämbetet inrättats ett självständigt kansli.

Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund (SKFP) är en sammanlutning av församlingar, flerförsamlingspastorat och övriga kyrkliga samfälligheter. Dess uppgift är att tillvarata medlemmarnas gemensamma intressen, främja samverkan mellan dem, biträda dem i deras verksamhet och företräda dem i förhandlingar med de anställdas organisationer. Förbundets beslutande organ är fullmäktige och förbundsstyrelse. Förbundet är indelat i stiftsförbund. De regionala organen har till uppgift att tillsammans med riksförbundet inom sina områden verka för uppfyllandet av förbundets ändamål samt att vara kontaktorgan mellan medlemmarna och riksförbundet och i övrigt tillvarata deras gemensamma intressen. Pastoratsförbundet har kommit att utgöra en tung instans vid behandling av olika frågor av betydelse för Svenska kyrkan.

Inom kultur- och utbildningsområdena finns Sigtunastiftelsen och S:t Katharinastiftelsen, som arbetar med bl.a. kurser och konferenser. Svenska kyrkans utbildningscentrum, som är beläget i Sigtuna, är en fristående stiftelse som också bedriver en omfattande kursverksamhet. Huvudmän för denna stiftelse är Svenska kyrkans stiftelse för rikskyrklig verksamhet, Sigtunastiftelsen och Riksförbundet kyrkans ungdom. Sveriges Kyrkliga Studieförbund (SKS) svarar för den helt dominerande delen av studiecirkelarbetet och andra studieaktiviteter inom kyrkan.

Inom det diakonala området finns stora och självständiga institutioner. Ersta i Stockholm är kyrkans största enskilda arbetsgivare. Vid Ersta bedrivs såväl sjukvård som utbildning. Andra diakoniinstitutioner med likartad inriktning är Stora Sköndal i Stockholm, Samariterhemmet i Uppsala, Vårsta i Härnösand och Bräcke i Göteborg. Andra diakoniinstitutioner är stadsmissionerna. Äldst och i särklass störst är den i Stockholm.

För barn- och ungdomsarbetet svarar bl.a. Ansgarsförbundet och Riksförbundet Kyrkans Ungdom (RKU). Ansgarsförbundet är organiserat i över 200 kretsar med omkring 13 000 medlemmar. RKU, som vänder sig till de äldre barnen och ungdomarna, har cirka 30 000 medlemmar i mer än 500 lokalavdelningar. Ansgarsförbundet och RKU har inlett bildandet av en ny, sammanslagen barn- och ungdomsrörelse, avsedd att börja sitt arbete den 1 januari 1993.

Svenska kyrkans Lekmannaförbund har cirka 500 avdelningar med cirka 15 000 medlemmar. Sveriges Kyrkliga Kvinnoråd är ett samarbetsorgan för i första hand de olika stiftskvinnoråden. Andra organ med särskilda uppgifter inom olika områden av det kyrkliga arbetet är Riksförbundet svensk kyrkomusik (RISK), Kyrkfrämjandet, Riksförbundet Sveriges kyrkvårdar och Svenska Kvinnors Missionsförening.

Inom Svenska kyrkan har under åren olika fromhetsriktningar vuxit fram. Vissa av dem har utvecklats i organiserade former. Som exempel kan nämnas Evangeliska-Fosterlandsstiftelsen (EFS). Stiftelsen leds av en egen styrelse och det högsta beslutande organet är stiftelsens årsmöte.

Flera kyrkliga aktiviteter är organiserade i bolagsform. Där finns bl.a. det med Svenska Missionsförbundet samägda Verbum AB vari ingår Verbum Förlag AB, som ger ut böcker och annat material för församlingarnas verksamhet. Inom koncernen finns också bl.a. Verbum Gothia som svarar för den profana utgivningen, Verbum Data samt Libraria, inriktat på främst kyrkliga textilier.

Ett annat kyrkligt bolag är Svenska Kyrkans Press AB som ger ut Kyrkans Tidning. I ett annat bolag inom samma koncern, Svenska kyrkans Media AB, arbetar man också med produktion och annan service inom media- och informationsområdet.

För att stimulera framförallt församlingar och samfälligheter och andra kyrkliga organ att placera en del av sina medel i aktier och vissa andra värdepapper har Svenska kyrkans värdepappersfond bildats. Sparbanksrörelsen är numera majoritetsägare i fonden. SFRV är minoritetsägare. De som placerat medel i fonden får avkastning och del i värdestegringen i förhållande till den andel man har i fonden. Man planerar att bilda ytterligare en fond med Föreningsbanken och SFRV som delägare.

Utöver Kyrkans Tidning spelar de båda veckotidningarna Svensk Kyrkotidning och Svensk Pastortidskrift stor roll i den kyrkliga debatten. Veckoutgivning har också Kyrka och Folk, som ges ut av Kyrkliga förbundet för evangelisk-luthersk tro. Kulturtidskriften Vår Lösen har också kyrklig förankring. Därutöver finns slutligen tidningar som är inriktade på familj och barn samt organisationstidskrifter, t.ex. Församlings- och

pastoratsförvaltning, utgiven av Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund.

Vissa av dem har utvecklats i organiserade former. Vissa av dem har utvecklats i organiserade former. Vissa av dem har utvecklats i organiserade former.

Flera kyrkliga aktiviteter är organiserade i bolagsform. Där finns till exempel Svenska Missionsförbundet, Verbum AB, samt andra Verbum-förhållanden. Verbum AB, som ger ut böcker och annat material för församlingarnas verksamhet. Inom koncepten finns också till exempel Verbum Göttis som svarar för den grafiska utgivningen. Verbum Data samt Verbum, märkta på församlingens texter.

En annan betydligt större är Svenska Kyrkans Press AB som ger ut Kyrkans Tidning. I ett annat bolag inom samma koncept, Svenska Kyrkans Media AB, arbetar man också med produktion och annat service inom media- och informationsområdet.

För att stannas framförallt för andliga och kulturella och andra kyrkliga organ att placeras en del av sina medel i andra och vissa andra värdepapper har Svenska kyrkans värdepappersfond bildats. Fonden är numera majoritetägare i fonden SF RV är minoritetägare. De som placeras medel i fonden är avsett för avkastning och del i värdestegringen i förhållande till den andel man har i fonden. Man planerar att bilda ytterligare en fond med Föreningsbanken och SF RV som delägare.

Utöver Kyrkans Tidning spelar de båda värdepappersfonder Svenska kyrkans församling och Svenska Pastoratsförbundet stor roll i den kyrkliga debatten. Värdepappersfonden har också Kyrka och Folk, som ger ut en kyrkliga förbundet för evangelisk-luthersk och katolska församlingar. Vår Lösen har också kyrkliga förändring. Däröver finns många bolag som är inriktade på jämlikt och barn samt organisationsutveckling, t.ex. Förenings- och

3. SVENSKA KYRKAN OCH STATEN

3.1 Riksdagen och dess myndigheter

3.1.1 Riksdagen

Riksdagen tar en betydande befattning med kyrkliga frågor. De kyrkliga frågor som riksdagen handlägger avser dels lagstiftningsfrågor, dels anslags- och beskattningsfrågor av olika slag. En delegering har emellertid skett från riksdag till kyrkomöte. I avsnitt 2.1.3 har utredningen närmare redogjort för riksdagens befattning med kyrkliga lagstiftningsfrågor.

3.1.2 Riksdagens ombudsmän

Riksdagen svarar inte enbart för lagstiftningen. Den har också en kontrollmakt, vilken innebär en tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Denna tillsyn utövas av riksdagens ombudsmän, JO.

Enligt den för JO gällande instruktionen (1986:765) omfattar JO:s tillsyn bl.a. statliga och kommunala myndigheter och inrättningar, tjänstemän och andra befattningshavare vid dessa myndigheter och inrättningar samt annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet. Med kommun avses - förutom borgerlig

primärkommun - landstingskommun och kyrklig kommun. Utanför tillsynsområdet faller fullmäktige och andra beslutande kommunala församlingar och dess ledamöter. Den offentligt reglerade delen av den kyrkliga verksamheten omfattas sålunda av JO:s tillsyn.

JO kan utöva sin tillsyn dels på enskilds begäran, dels på egna initiativ. Finner JO att en åtgärd av en myndighet eller tjänsteman strider mot lag eller annan författning eller annars är felaktig eller olämplig är det i det stora flertalet fall tillräckligt med ett uttalande från JO:s sida. Vid allvarigare fall av överträdelser kan emellertid JO som särskild åklagare väcka åtal mot tjänsteman som åsidosatt vad som ålegat honom i tjänsten. JO kan också anmäla en tjänsteman till den myndighet som är behörig, vanligen anställningsmyndigheten, och begära att tjänstemannen åläggs disciplinpåföljd, avstängs eller avskedas i anledning av tjänsteförseelsen. För präster och biskopar gäller att sådana frågor skall prövas av domkapitel resp. ansvarsnämnden för biskopar (42 § prästanställningslagen (1988:184)).

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att både präster och alla andra som är anställda i de kyrkliga kommunerna är underkastade JO:s tillsyn.

3.1.3 Riksdagens revisorer

Det åligger riksdagens revisorer att på riksdagens vägnar granska den statliga verksamheten. Revisorernas verksamhet kan således omfatta statliga myndigheter som fullgör uppgifter som är av betydelse för Svenska kyrkan.

Närmare bestämmelser om revisorernas verksamhet finns i lagen (1987:518) med instruktion för riksdagens revisorer, i regeringsformen och i riksdagsordningen samt annan lagstiftning.

Förutom den statliga verksamheten granskar revisorerna även regeringens ledning av förvaltningen. Regeringens s.k. administrativa praxis är dock

undantagen. I viss utsträckning kan riksdagens revisorer också granska statsunderstödd verksamhet. Har statsmedel utgått till visst ändamål får nämligen revisorerna granska hur dessa medel använts. En förutsättning härför är dock att redovisningsskyldighet föreligger mot staten för medlen eller att särskilda föreskrifter angetts för deras användning.

Den av revisorerna bedrivna granskningen skall främst ta sikte på förhållanden med anknytning till statens budget men kan även avse en bedömning av statliga insatser i allmänhet.

Revisorerna granskar alltså inte den kyrkokommunala verksamheten som sådan men kan väl ta upp frågor som rör delar av den centrala kyrkliga förvaltningen.

3.1.4 Riksdagens valprövningsnämnd

Vissa frågor som rör de kyrkliga valen, dvs. val till och inom kyrkomötet samt kyrkokommunala val, får överklagas hos en särskild myndighet under riksdagen, Riksdagens valprövningsnämnd. Nämndens sammansättning och verksamhet regleras i lagen (1974:1037) med instruktion för valprövningsnämnden samt i regeringsformen, riksdagsordningen och i vallagen (1972:620).

Valprövningsnämndens uppgifter är såvitt avser de kyrkliga valen i korthet följande.

- Överklaganden av val till kyrkofullmäktige; 1 och 50 §§ lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigeval.
- Överklaganden som avser församlingarnas representation vid val till kyrkofullmäktige i kyrkliga samfälligheter och i församlingsdelegerade; 4 a § lagen om kyrkofullmäktigeval och 4 kap. 1 § sista stycket församlingslagen (1988:80).

- Överklaganden av val till stiftsfullmäktige; 6 kap. 19 § församlingslagen.
- Överklaganden av val till kyrkomötet; 23 § lagen (1982:943) om kyrkomötet.
- Överklaganden av vissa val inom kyrkomötet; 40 § lagen om kyrkomötet.
- Prövning av kyrkomötesledamots och ersättares behörighet; 21 § lagen om kyrkomötet.
- Överklaganden av mandatfördelningen mellan valkretsarna vid val till kyrkomötet; 3 § lagen om kyrkomötet.

3.2 Regeringsmakten

3.2.1 Statschefen

I 14 p övergångsbestämmelserna till 1974 års regeringsform stadgas att den nya regeringsformen ej gör ändring i vad som tidigare gällt enligt 2 § i den äldre regeringsformen. Där stadgades att konungen alltid skulle vara "av den rena evangeliska läran, sådan den uti den oförändrade Augsburgiska bekännelsen samt Uppsala mötes beslut av år 1593 antagen och förklarad är". I bestämmelsen anges förutsättningen för att vara konung eller drottning. Den definierar också - på ett från kyrkolagen något avvikande sätt - den Svenska kyrkans lära samt beskriver förhållandet mellan stat och kyrka.

I 4 § successionsordningen föreskrivs att också prinsar och prinsessor av det kungliga huset skall uppfödas i samma lära. Bekännelse till kyrkans lära är en förutsättning för successionrätt.

Det kan här nämnas att 1979 års kyrkomöteskommitté föreslog att bekännelsekravet skulle tas bort men att så inte blev fallet.

1809 års regeringsform byggde på tanken att konungen personligen skulle utöva en betydande makt. Med avseende på kyrkans styrelse hade konungen alltsedan reformationen innehaft de främsta maktbefogenheterna. Stegvis ökades dock regeringens makt och fördjupades demokratin. I den nya regeringsformen har den monarkiska statsformen visserligen behållits men statschefen har fått endast representativa och ceremoniella uppgifter. I den mån konungen tidigare kan ha ansetts inneha någon ställning som "kyrkans överhuvud" så har den i varje fall upphört med den nya regeringsformens tillkomst.

Konungen har dock vissa legala uppgifter inom det kyrkliga området. Enligt 21 § domkapitelslagen (1988:181) utser Konungen de två lekmannaledamöterna i Hovkonsistoriet samt förordnar överhovpredikant och hovpredikanter. Hovkonsistoriet har närmare beskrivits i avsnitt 2.3.6.

3.2.2 Regeringen

Enligt 11 kap. 6 § regeringsformen står regeringen i spetsen för den statliga förvaltningsorganisationen, med undantag för de förvaltningsorgan som lyder under riksdagen och kyrkomötet. I den statliga förvaltningsorganisationen ingår ett antal kyrkliga organ. Regeringen intar allmänt sett samma ställning till dessa som till statsförvaltningen i övrigt, varvid dock bör beaktas den kyrkokommunala självstyrelsen. Regeringen tar numera efter en omfattande delegation av ärenden under 1980-talet endast i begränsad utsträckning befattning med administrativa ärenden inom den kyrkliga förvaltningens område.

För regeringen finns ej längre annat krav beträffande religiös samfundstillhörighet än att det statsråd som är föredragande i ärenden som rör Svenska kyrkans religionsvård eller religionsundervisning, utövande av prästämbetet eller prästtjänster, befordran, ämbetsansvar eller tjänsteansvar inom kyrkan skall tillhöra Svenska kyrkan.

Enligt 7 kap. 1 § regeringsformen skall för beredning av regeringsärendena finnas ett regeringskansli, i vilket ingår departement för skilda verksamhetsordningar. Departementens uppgift är att bereda och expediera de ärenden som skall avgöras av regeringen.

Fördelningen av ärenden mellan de olika departementen framgår av departementsförordningen (1982:1177). Enligt förordningen handläggs kyrkliga ärenden huvudsakligen inom Civil- och Justitiedepartementen. Inom Civildepartementet sker det direkta arbetet med kyrkliga frågor i departementets rätts- och kyrkoenhet. Inom denna arbetar man bl.a. med propositioner, budget- och anslagsärenden, utnämningar av biskopar och domprostar. Vidare behandlas - om än numera i mycket begränsad omfattning - ärenden som rör kyrkofonden, förvaltningen av kyrklig jord, den prästerliga tjänsteorganisationen, begravningsväsendet, kyrklig beredskap samt statligt stöd till de fria trossamfundet.

Justitiedepartementet har att handlägga förvaltningsärenden som gäller bl.a. lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigeval samt grundlagsfrågor och andra konstitutionella ämnen, frågor om religionsfrihet och medlemskap i Svenska kyrkan samt frågor rörande äktenskap och vigsel.

Även andra departement handlägger ärenden som är av intresse för kyrkan. Så handlägger t.ex. Finansdepartementet ärenden som berör den kyrkokommunala beskattningsrätten. Inom Utbildningsdepartementet ansvarar man för den teologiska och kyrkomusikaliska utbildningen och forskningen vid universitet och högskolor liksom för kulturminnesvården, vilken nära berör arbetet med kyrkobyggnader och kyrkogårdar, samt arkivfrågor. Som ytterligare exempel kan nämnas Jordbruksdepartementet som handlägger förvaltningsärenden rörande jordbrukets och skogsbrukets rationalisering samt lagstiftningsärenden i vissa frågor rörande dessa näringar.

3.2.3 Justitiekanslern

Av 11 kap 6 § regeringsformen framgår att Justitiekanslern (JK) lyder under regeringen. JK har bl.a. tillsyn över att de som utövar offentlig verksamhet efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden. Närmare bestämmelser har meddelats i lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn.

Under JK:s tillsyn står bl.a. statliga och kommunala myndigheter samt anställda, uppdragstagare och andra som är knutna till sådana myndigheter. Tillsynen omfattar dock inte regeringen eller statsråd. Ej heller står ledamöter av riksdagen, kyrkomötet eller beslutande kommunal församling under JK:s tillsyn. Med kommun avses bl.a. kyrklig kommun.

I likhet med vad som gäller för JO får JK som särskild åklagare väcka åtal mot befattningshavare som begått brottslig gärning genom att åsidosätta vad som åligger honom i tjänsten eller uppdraget. Kan av befattningshavare begånget fel beivras genom disciplinärt förfarande, får JK göra anmälan till den som har befogenhet att besluta om disciplinpåföljd. Motsvarande gäller om JK anser det påkallat att befattningshavare avskedas eller avstängs från sin tjänst på grund av brottslig gärning eller grov upprepad tjänsteförseelse; jfr 42, 43 och 52 §§ prästanställningslagen (1988:184).

Sammanfattningsvis gäller således att den del av Svenska kyrkans verksamhet som är offentligrättsligt reglerad står under JK:s tillsyn.

3.3 Centrala ämbetsverk m.m.

När det gäller den centrala kyrkliga förvaltningen är karaktäristiskt för Svenska kyrkans förhållanden att ett ärendes karaktär som kyrkligt eller borgerligt inte alltid är avgörande för vem som skall handlägga det. De

centrala kyrkliga funktionerna har alltsedan reformationen ansetts som en del av statsförvaltningen och det har framstått som självfallet att fördela ärendena efter deras reella innebörd. Det har därför framstått som naturligt att statliga ämbetsverk handlagt ärenden som berört både statliga och kyrkliga institutioner. I fortsättningen skall något nämnas om den befattning, som olika centrala ämbetsverk för närvarande tar med kyrkliga ärenden.

3.3.1 Kammarkollegiet

Sedan gammalt har Kammarkollegiet intagit en särställning bland centrala statliga myndigheter i fråga om kyrkliga ärenden. Enligt den nu gällande instruktionen (1988:913) är Kammarkollegiet central förvaltningsmyndighet i fråga om statlig och kyrklig egendom samt Sveriges indelning. Kollegiet svarar dessutom för medels- och fondförvaltning, bl.a. kyrkofonden, och bevakar i vissa ärenden statens rätt och allmänna intressen samt handlägger permutationsärenden rörande bl.a. stiftelser. På begäran av statliga eller kyrkliga myndigheter gör Kammarkollegiet utredningar rörande fastighetsrättsliga förhållanden. Kammarkollegiet har att se till att kyrklig egendom inte disponeras mot givna föreskrifter samt därvid i frågor, som inte avser uppsikten över egendomens ekonomiska förvaltning, bevaka rätten till egendomen och föra talan för denna.

Den kyrkliga indelningslagen (1988:185) gäller rikets indelning i territoriella församlingar och pastorat samt kontrakt och stift. Lagen gäller också förfarandet vid bildande av kyrkliga samfälligheter. De indelningsärenden som det ankommer på Kammarkollegiet att handlägga är följande.

- Beslut om ändringar i den territoriella församlingsindelningen; 2 kap. 1-3 §§,
- initiativrätt i sådana ärenden; 2 kap. 4 § andra stycket,
- utredningsskyldighet i vissa fall; 2 kap. 6 §,

- beslut i vissa fall att församling skall företrädas av kyrkliga in- delningsdelegerade; 2 kap. 22 §,
- handläggning av vissa överklaganden (beslut om ändrad försam- lingsindelning; 2 kap. 25 §, beslut om ändrad pastoratsindelning; 3 kap. 15 §, beslut om ändrad kontraktsindelning; 4 kap. 4 § och beslut om samfällighetsbildning; 5 kap. 11 §).

Svenska kyrkans markinnehav är betydande. Frågor om kyrklig jord är därför en betydande ärendegrupp hos Kammarkollegiet. Grundläggande be- stämmelser om den kyrkliga jorden finns i lagen (1988:183) om förvalt- ningen av kyrklig jord. Tillämpningsföreskrifterna återfinns i förordningen (1989:88) om förvaltningen av kyrklig jord. Kammarkollegiet handlägger följande ärenden som rör förvaltningen av den kyrkliga jorden.

- Förvaltning av kyrkofondsfastigheter; 7 § fjärde stycket lagen om förvaltningen av kyrklig jord,
- utfärdanden av föreskrifter om egendomsnämndens förvaltning av biskopsgårdar; 10 § andra stycket lagen samt 55 § förordningen om förvaltningen av kyrklig jord,
- beslut om undantag i vissa fall av egendomsnämndens tillsyn; 7 § femte stycket lagen samt 29 § förordningen om förvaltningen av kyrklig jord,
- upplåtelse av rätt till jakt och fiske samt annan nyttjanderätt, tomträtt och servitut i kyrkofondsfastigheter; 14-16 §§ lagen om förvaltningen av kyrklig jord,
- upplåtelse av rätt till vattenkraft i kyrklig jord; 17 § lagen om för- valtningen av kyrklig jord,
- frågor rörande försäljning eller byte av kyrklig jord i vissa fall; 22 § lagen samt 30 § förordningen om förvaltning av kyrklig jord,
- frågor om köp av fast egendom eller tomträtt för medel ur präst- lönefond, prästlönejordsfond eller församlingskyrkas fastighetsfond

- samt ur kyrkofonden eller domkyrkas fastighetsfond; 28 § lagen samt 51 och 52 §§ förordningen om förvaltningen av kyrklig jord,
- beviljande av undantag från skyldigheten att fondera medel; 23 § lagen samt 41 § förordningen om förvaltningen av kyrklig jord,
 - frågor som rör användningen av församlingskyrkornas fastighetsfonder i vissa fall samt domkyrkornas fastighetsfonder; 26 § fjärde stycket lagen samt 46-48 §§ förordningen om förvaltningen av kyrklig jord,
 - utfärdande av föreskrifter om hur pastoratens andelar i prästlönefondsfastigheter och boställsskog skall beräknas; 19 § andra stycket lagen samt 55 § förordningen om förvaltningen av kyrklig jord,
 - handläggning av överklaganden enligt lagen och förordningen om förvaltningen av kyrklig jord.

Enligt sin instruktion svarar Kammarkollegiet för statens medels- och fondförvaltning. Detta innebär att Kammarkollegiet svarar för förvaltningen av kyrkofonden.

Kyrkofondens verksamhet regleras i kyrkofondslagen (1988:182) och kyrkofondsförordningen (1988:1148). Fonden företräds av en styrelse vars befogenheter regleras i nämnda författningar. I övrigt förvaltas fonden av Kammarkollegiet, som även utför kansligöromål åt fondens styrelse (3 § förordningen (1988:1149) med instruktion för kyrkofondens styrelse).

Frågor om lån ur kyrkofonden prövas av Kammarkollegiet (15 § kyrkofondsförordningen).

I förordningen (1987:778) om placering av fondmedel under kammarkollegiets förvaltning anges hur fondmedel, däribland kyrkofonden, skall placeras.

Kammarkollegiet har vidare att pröva frågor enligt förordningen (1937:540) om försäljning av vissa kyrkolägenheter i Skåne, Halland och Blekinge samt överklaganden enligt förordningen (1937:591) angående upphörande av det

från viss jord i Skåne, Halland och Blekinge utgående landgille och lagen (1988:1555) om landgille och städja för vissa församlingskyrkors fastigheter i Lunds och Göteborgs stift.

Kammarkollegiet prövar slutligen överklaganden i fråga om skyldighet för präst att bo i tjänstebostad enligt prästanställningslagen (1988:184).

3.3.2 Kyrkofondens styrelse

Enligt kyrkofondslagen (1988:182) skall kostnader för Svenska kyrkans verksamhet fördelas genom kyrkofonden. Regeringen har med stöd av kyrkofondslagen i kyrkofondsförordningen (1988:1148) meddelat närmare föreskrifter om hur kyrkofonden skall förvaltas.

Kyrkofonden företräds av en styrelse, bestående av en ordförande och sex andra ledamöter. Regeringen utser ordföranden och tre av de övriga ledamöterna. Kyrkomötet utser de återstående tre ledamöterna. Ersättare utses på samma sätt som de ordinarie ledamöterna. Kyrkofondens styrelse utför de förvaltningsuppgifter som den enligt kyrkofondslagen, kyrkofondsförordningen eller särskilda regeringsbeslut skall utföra.

Regeringen fastställer årligen kyrkofondens budget. Senast den 15 oktober skall Kyrkofondens styrelse ge in ett budgetförslag för nästkommande år till regeringen.

Kyrkofondens verksamhet finansieras huvudsakligen genom den allmänna kyrkoavgiften och de särskilda kyrkoavgifterna. Till kyrkofonden skall även föras avkastning och ersättning från fondens tillgångar och från andra kapitaltillgångar enligt regeringens bestämmande. Regeringen kan även medge kyrkofonden att ta upp lån för sin verksamhet.

I kyrkofondslagen och kyrkofondsförordningen anges hur och till vilka ändamål kyrkofondens medel används. I huvudsak är det Kyrkofondens styrelse som fattar beslut i dessa frågor. Regeringen har emellertid rätt att besluta att medel ur kyrkofonden skall tas i anspråk för t.ex. förvaltningskostnader för departement eller myndigheter där kyrkliga frågor handläggs.

3.3.3 Byggnadsstyrelsen

Även Byggnadsstyrelsen tar befattning med ärenden som rör Svenska kyrkan. Enligt sin instruktion (1989:774) är Byggnadsstyrelsen central förvaltningsmyndighet för civila statliga myndigheter i fråga om lokalförsörjning, fastighetsförvaltning och byggproduktion.

Äganderätten till den kyrkliga egendomen uppvisar en splittrad bild. Staten kan vara ägare till fast egendom som är avsedd för kyrkliga ändamål. Förvaltningen av den kyrkliga jorden är emellertid specialreglerad och ankommer på andra organ än Byggnadsstyrelsen. Byggnadsstyrelsen är dock såsom företrädare för fastighetsägaren staten byggnadsansvarig när det gäller andra biskopsgårdar än de i Lunds, Visby, Luleå och Stockholms stift. Enligt kammarkollegiets föreskrifter om biskopsgårds förvaltning m.m. (1989:671) har Byggnadsstyrelsens regionkontor viss uppsikt över biskopsgårdarna i dessa fall.

3.3.4 Statens tjänstebostadsnämnd

Statens tjänstebostadsnämnd är en central myndighet under regeringen. Av 1 § förordningen (1988:1105) med instruktion för Statens tjänstebostadsnämnd framgår att nämnden har till uppgift att handlägga frågor om tjänstebostadshyra som enligt 21 § förordningen (1989:89) om tjänstebostäder för präster hänskjutits till nämnden samt att på begäran av regeringen eller ett departement avge yttranden eller förslag i frågor som rör upplåtelse av tjänstebostäder.

3.3.5 Riksantikvarieämbetet

Enligt förordningen (1988:1131) med instruktion för Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer är Riksantikvarieämbetet central förvaltningsmyndighet för frågor om bl.a. kulturmiljövård.

Grundläggande föreskrifter om statens uppsikt över kyrkobyggnader och kyrkliga inventarier fanns tidigare i 1686 års kyrkolag. Dessa bestämmelser är nu upphävda och ersatta av lagen (1988:950) och förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. Enligt lagen utövar Riksantikvarieämbetet tillsyn över att de kulturhistoriska värdena skyddas när det gäller kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser. Beträffande begravningsplatser utövas dock den huvudsakliga tillsynen av länsstyrelsen.

Såvitt avser kyrkliga kulturminnen är Riksantikvarieämbetets uppgifter i huvudsak följande (paragrafhänvisningarna avser 4 kap. kulturminneslagen).

- Prövning av ärenden som avser väsentliga förändringar av kyrkobyggnader som är uppförda och kyrkotomter som är anlagda före år 1940; 3 §,
- beslut att kyrkobyggnad och kyrkotomt som tillkommit efter år 1939 skall stå under statlig tillsyn; 4 §,
- prövning av ärenden som avser avyttring, reparation, förändring eller förflyttning av kyrkliga inventarier av kulturhistoriskt värde; 9 §,
- besiktning av kyrkliga inventarier; 10 § första stycket,
- beslut att ett föremål är av kulturhistoriskt värde och därmed skall förtecknas; 10 § andra stycket,
- omhändertagande av inventarier i vissa fall; 10 § tredje stycket,
- beslut att begravningsplats som anlagts efter år 1939 skall stå under tillsyn av länsstyrelsen; 14 §.

Riksantikvarieämbetets beslut enligt kulturminneslagen får överklagas. Beslut enligt 3 och 9 §§ skall överklagas hos kammarrätten och beslut enligt 4, 10 och 14 §§ hos regeringen.

Kulturminneslagen föreskriver också att Riksantikvarieämbetet skall samråda med berört domkapitel om det behövs.

Det ankommer också på Riksantikvarieämbetet att efter samråd med Svenska kyrkans centralstyrelse yttra sig till Kyrkofondens styrelse över pastorats ansökan om kyrkobyggnadsbidrag enligt kyrkofondsförordningen (1988:1148).

3.3.6 Skatteförvaltningen

Skatteförvaltningen, dvs. Riksskatteverket och skattemyndigheterna, handhar frågor som rör beskattningen och de kyrkliga valen och är därför av stor betydelse för Svenska kyrkan. Den kyrkliga beskattningsrätten behandlas ingående i avsnitt 12 varför skatteförvaltningens verksamhet kan beskrivas mer översiktligt i detta avsnitt.

Enligt förordningen (1990:1293) med instruktion för skatteförvaltningen är Riksskatteverket central förvaltningsmyndighet för frågor om skatter, socialavgifter, folkbokföring och val samt utövar även tillsyn över skatteförvaltningen i övrigt. Genom sina församlingar, vilka betraktas som kyrkliga kommuner, har Svenska kyrkan beskattningsrätt enligt p. 13 i övergångsbestämmelserna till regeringsformen och kommunalskattelagen (1928:370). Bestämmelser om utövandet av beskattningsrätten finns i 12 kap. församlingslagen (1988:180).

Församlingsskatten utgår som allmän kommunalskatt. Detta innebär att bestämmelserna i uppbördslagen (1953:272) är tillämpliga vid uppbörd av församlingsskatt, dvs. det ankommer på arbetsgivaren att verkställa avdrag

för betalning av anställdas preliminära A-skatt. Det ankommer vidare på arbetsgivaren att ombesörja inbetalningen av skatten till skattemyndigheten. Obetald skatt, både preliminär och kvarstående, restförs, vilket innebär att beloppet kan bli föremål för indrivning genom kronofogdemyndighetens försorg.

Utbetalning av församlingsskatten till församlingarna sker enligt 4 a § fjärde stycket lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och andra menigheters utdebitering av skatt m.m. genom skattemyndigheten varje månad med en tolfedel av det belopp församlingen har att fordra.

Avräkningen mellan staten och församlingarna sker enligt 12 kap. 4 § församlingslagen senast den 8 mars då skattemyndigheten till kyrkorådet skall överlämna en redovisning för det föregående året över skatt som tillkommer församlingen och som har betalats ut till denna. För stiftssamfälligheterna gäller dock enligt 12 kap. 6 § församlingslagen vissa särskilda regler.

Grundläggande bestämmelser om val av kyrkofullmäktige med avseende på bl.a. indelning i valdistrikt, valdag, röstlängd, förrättande och avslutande av val finns i lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigeval m.m. Enligt förordningen (1985:953) om central valmyndighet är Riksskatteverket central valmyndighet vid dessa val.

Det ankommer på Riksskatteverket att utfärda tillämpningsföreskrifter för kyrkofullmäktigevalet. Riksskatteverket har också bl.a. att på lämpligt sätt sprida kännedom bland allmänheten om tid och sätt för röstning och om de bestämmelser i övrigt som gäller för valet. Riksskatteverket skall dessutom tillhandahålla valsedlar och kuvert.

Riksskatteverket har även vissa uppgifter vid val av stiftsfullmäktige och val till kyrkomötet. Enligt 6 kap. 4 § andra stycket församlingslagen (1988:180)

fastställer Riksskatteverket det antal ledamöter i stiftsfullmäktige som varje valkrets skall utse. Vid val till kyrkomötet ankommer det enligt 2 § andra stycket lagen (1982:943) om kyrkomötet på Riksskatteverket att fastställa antalet valkretsmandat i varje valkrets. Riksskatteverkets beslut får överklagas hos Riksdagens valprövningsnämnd.

Det ankommer slutligen på skattemyndigheten att upprätta allmän röstlängd (4 kap. 1 § vallagen 1972:620). Denna ligger till grund också för kyrkofullmäktigevalet.

3.3.7 Riksrevisionsverket

Riksrevisionsverket är enligt sin instruktion (SFS 1988:80) central förvaltningsmyndighet för statlig revision och redovisning. Riksrevisionsverket har att granska bl.a. de medeltida domkyrkornas räkenskaper. I den mån anmärkningar framställs mot räkenskaperna, avgörs dessa ärenden av verket som första instans. Talan mot verkets beslut förs i anmärkningsmål i kammarrätten.

3.3.8 Statskontoret

Enligt sin instruktion (SFS 1988:959) är Statskontoret central förvaltningsmyndighet för administrativ utveckling inom statsförvaltningen. Statskontoret verkar för att statlig verksamhet bedrivs under god hushållning med tillgängliga resurser. Verket utför och medverkar på uppdrag av regeringen i utredningar och kommittéarbete samt vid genomförande av förändringar. Bl.a. skall Statskontoret verka för ändamålsenlig ansvars- och uppgiftsfördelning för den offentliga sektorn.

3.3.9 Statens arbetsgivarverk

Statens arbetsgivarverk är enligt sin instruktion (1989:517) central förvaltningsmyndighet för förhandlingar i och samordning av frågor som rör reglering av förhållande mellan offentlig arbetsgivare och arbetstagare när det gäller anställnings- och arbetsvillkor som fastställs under medverkan av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Av 1 § prästanställningslagen (1988:184) framgår att biskopar och andra präster i Svenska kyrkan som har anställning i territoriella pastorat och stiftssamfälligheter har statligt reglerade tjänster, vilket innebär att avlöningsförmånerna fastställs under medverkan av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Biskoparna har numera förts till den s.k. undantagskretsen, vars löner fastställs av regeringen.

För närvarande sluts kollektivavtal om lön m.m. för övriga präster i Svenska kyrkan av Statens arbetsgivarverk. Detta sker med stöd av lagen (1965:576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m.m. Med kommun likställs i lagen församling och kyrklig samfällighet.

Har Statens arbetsgivarverk fört förhandlingar på kommunens vägnar ger ställföreträdarlagen arbetsgivarverket befogenhet att meddela beslut om lockout eller annan stridsåtgärd. Arbetsgivarverket får också utfärda föreskrifter och anvisningar om hur kollektivavtalet skall tillämpas. I händelse av tvist om avtal angående anställnings- eller avtalsvillkor eller om påföljd för otillåten stridsåtgärd vid konflikt om sådant villkor företräds kommunen såväl vid som utom domstol av Statens arbetsgivarverk.

Arbetsgivarverket är besvärsinstans i frågor som i kollektivavtal lämnats till arbetsgivarens avgörande; 58 § prästanställningsförordningen (1989:84).

3.3.10 Statens löne- och pensionsverk

Enligt förordningen (1988:113) med instruktion för Statens löne- och pensionsverk är verket central förvaltningsmyndighet för bl.a. den statliga tjänstepensioneringen och den statliga grupplivförsäkringen. Verket är också sedan 1980 huvudman för det statliga löneuträkningsystemet SLÖR och det personaladministrativa informationssystemet PI.

Av de kyrkliga befattningshavarna är det numera endast prästerna som har statligt reglerade tjänster. Prästernas pensioner regleras i allmänt pensionsavtal för statliga och vissa andra tjänstemän. Statens löne- och pensionsverk betalar bl.a. ut pensioner till präster. Kostnaderna ersätts årligen ur kyrkofonden.

3.3.11 Ansvarsnämnden för biskopar

Frågan om att skilja en biskop från det kyrkliga ämbetet eller för viss tid förklara denne obehörig att utöva ämbetet prövas enligt 16 § lagen (1982:942) om svenska kyrkan av Ansvarsnämnden för biskopar. Nämnden prövar i övrigt i enlighet med 42 § prästanställningslagen (1988:184) frågor om disciplinansvar, avskedande, åtalsanmälan, avstängning och läkarundersökning.

Ansvarsnämnden för biskopar är en myndighet under regeringen. Enligt 44 § prästanställningslagen består ansvarsnämnden av fem ledamöter, som skall vara medlemmar av Svenska kyrkan. Ordföranden skall vara lagfaren och erfaren i domarvärv. Av de övriga ledamöterna skall en vara biskop och de återstående lekmän, som är förtroagna med det kyrkliga församlinglivet. I övrigt regleras nämndens organisation och verksamhet i dess instruktion (1989:7).

Ansvarsnämndens beslut att skilja en biskop från det kyrkliga ämbetet eller för viss tid förklara denne obehörig att utöva ämbetet överklagas hos Kyrkomötets besvärsnämnd. För beslut enligt 42 § prästanställningslagen gäller dock att talan skall väckas hos tingsrätten eller Arbetsdomstolen enligt bestämmelser i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (50 § prästanställningslagen).

3.3.12 Riksarkivet och landsarkiven

De kyrkliga arkiven är kvantitativt mycket omfattande och har från forsknings- och kulturhistorisk synpunkt mycket stor betydelse.

Den kyrkliga arkivbildningen regleras i arkivlagen (1990:782) och i arkivförordningen (1991:446). Arkivlagen gäller för arkiv hos alla typer av kyrkliga myndigheter, dvs. både myndigheter som konstitutionellt sett är statliga myndigheter under regeringen eller kyrkomötet och hos kyrkokommunala myndigheter.

För tillsynen av att myndigheterna fullgör sina skyldigheter enligt arkivlagen skall det finnas arkivmyndigheter. För de kyrkliga arkiven, som regleras av de statliga arkivföreskrifterna, är Riksarkivet och landsarkiven tillsynsmyndigheter samt s.k. arkivdepåer.

Riksarkivet har enligt sin instruktion (1988:1187) det högsta inseendet över den offentliga arkivverksamheten och är chefsmyndighet för landsarkiven. Riksarkivets tillsynsansvar gäller dock inte kyrkomötet och de kyrkokommunala beslutande församlingarna.

3.3.13 Universitets- och högskoleämbetet

Universitets- och högskoleämbetet (UHÄ) är ett centralt ämbetsverk för universitets- och högskoleväsendet. UHÄ tar således befattning med frågor som rör utbildningen av kyrkomusiker och präster.

Behörighetskraven för kyrkomusiker anges i 8 och 9 §§ lagen (1989:8) om kyrkomusiken i svenska kyrkan. Behörig att anställas på en tjänst som organist är den som har avlagt högskoleexamen på kyrkomusikerlinjen. För kantorstjänster gäller att sökanden skall ha avlagt kantorsexamen eller högskoleexamen för musiklejare med kyrkomusikaliskt tillval eller är behörig att anställas som organist.

Prästämberet är ett livsvarigt uppdrag som ges av kyrkan genom prästvigning. Den som söker inträde i prästämbetet skall avlägga prästexamen inför domkapitlet i det stift inom vilket sökanden vill bli anställd. Behörig att avlägga prästexamen är den som bl.a. har gått igenom religionsvetenskaplig linje enligt högskoleförordningen (1977:263) och fått utbildningsbevis eller har avlagt teologie kandidatexamen.

3.3.14 Statistiska centralbyrån

Statistiska centralbyrån (SCB) är enligt sin instruktion (1988:137) central förvaltningsmyndighet för den statliga statistikproduktionen.

Varje år insamlar och utger SCB statistik över de kyrkliga kommunernas befolkning, ekonomi och finanser. Till grund för uppgifterna ligger den skyldighet församlingar, pastorat och andra kyrkliga samfälligheter har att avlämna finansstatistiska uppgifter enligt kungörelsen (1962:330) om skyldighet för kommun att avlämna finansstatistiska uppgifter.

SCB har även att i enlighet med 3 § kyrkofondslagen (1988:182) fastställa den s.k medelskattkraften, dvs. skatteunderlaget för riket per kyrkobokförd invånare vid ingången av året före det s.k. bidragsåret.

SCB insamlar och utger även lönestatistik för statlig och kyrkokommunal personal. Denna statistik utgör bl.a. underlag för avtalsförhandlingar mellan Statens arbetsgivarverk och pastoratsförbundet samt berörda personalorganisationer.

SCB publicerar vidare valstatistik över antalet röstberättigade samt valdeltagandet och valresultaten i kyrkofullmäktigevalen.

3.3.15 Överstyrelsen för civil beredskap

Överstyrelsen för civilberedskap (ÖCB) är den centrala förvaltningsmyndighet som svarar för frågor om ledning och samordning av beredskapsförberedelserna inom den civila delen av totalförsvaret.

För Svenska kyrkans del regleras hithörande frågor i lagen (1981:1216) om kyrklig beredskap, förordningen (1984:288) om överföring i krig av vissa av domkapitlens uppgifter till kontraktsprostarna och i lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara. Utgångspunkten för lagstiftningen är att den kyrkliga verksamheten under kris och krig skall bedrivas i samma former som i fred så långt detta är möjligt.

Civilförsvarslagstiftningen har varit föremål för ett omfattande reformarbete. Det är f.n. oklart när den föreslagna lagen om civilt försvar kan träda i kraft. Lagförslaget omfattar även Svenska kyrkans funktion under beredskap och krig. ÖCB har enligt hittillsvarande regler varit ansvarig för funktionen kyrklig beredskap. Enligt lagförslaget skall Svenska kyrkans centralstyrelse överta detta ansvar från ÖCB.

3.3.16 Länsstyrelserna

Länsstyrelserna svarar för den statliga förvaltningen i länen. Ett flertal lagar och förordningar ålägger länsstyrelserna uppgifter som är av betydelse för kyrkan. Som exempel kan nämnas följande.

- Ärenden som rör ändringar i församlingsindelningen, (beslut om ändring i vissa fall; 2 kap. 2 § andra stycket kyrkliga indelningslagen (1988:185), initiativrätt till ändringar; 4 § andra stycket och utredningsskyldighet; 6 och 9 §§),
- beslut att kyrkliga indelningsdelegerade skall sammanträda; 6 § lagen (1972:229) om kyrkliga indelningsdelegerade,
- bestämmande av antalet ledamöter i församlingsdelegerade i vissa fall samt bestämmande av hur många ledamöter i församlingsdelegerade varje församling skall utse; 4 kap. 1 § andra och femte styckena församlingslagen (1988:180),
- beslut om ändrad valkretsindelning vid val av stiftsfullmäktige; 6 kap. 3 § församlingslagen,
- ärenden enligt lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigeval m.m. (bestämmande av ny valdag i vissa fall; 3 § andra stycket, fastställande av det antal ledamöter i en kyrklig samfällighets fullmäktige som varje församling skall utse; 4 a §, förändring av valdistriktens indelning; 5 §, förordnande av valnämnd i vissa fall; 6 §, frågor som rör rättelser i röstlängd; 8 § och slutlig sammanräkning av röster vid valet; 43 §),
- ärenden enligt förordningen (1989:88) om förvaltningen av kyrklig jord (yttranden i vissa fall beträffande kulturhistoriskt värdefulla prästgårdar; 7 § andra stycket samt samråd med egendomsnämnden i frågor som rör naturvård och kulturminnesvård; 25 § andra stycket),
- prövning av ärenden som rör vissa förändringar av begravningsplats som anlagts före år 1940; 4 kap. 13 § kulturminneslagen (1988:950),

- prövning av vissa ärenden enligt begravningslagstiftningen (frågor om överlåtelse och nedläggning av begravningsplats m.m; 2 kap. 14 § begravningslagen (1990:1144), överklaganden av kyrkogårds- eller krematoriemyndighets beslut samt pastors beslut om intyg för gravsättning eller kremering enligt 4 kap. 10 § eller anstånd enligt 5 kap. 10 § samt prövning av frågor om vite; 9 kap. 2 §).

3.3.17 Domstolsväsendet

De domstolar som utan jämförelse tar störst befattning med ärenden av "kyrklig" karaktär är kammarrätterna. Beslut som har fattats av kyrkliga organ kan i allmänhet överklagas hos kammarrätten. De mål och ärenden som kammarrätterna handlägger är i huvudsak följande.

- Överklaganden av beslut av församling och kyrklig samfällighet (kommunalbesvär); 13 kap. 1-7 §§ församlingslagen (1988:180),
- överklaganden av beslut av s.k. indelningsdelegerade, dess arbetsutskott eller kommittéer; 21 § lagen (1972:229) om kyrkliga indelningsdelegerade,
- överklaganden av val av ledamöter till domkapitlet; 17 och 18 §§ domkapitelslagen (1988:181),
- överklaganden av kyrkoråds, tillsättningsnämnds och stiftstyrelsens tjänstetillsättningsbeslut beträffande prästtjänster; 56 § prästanställningslagen (1988:184),
- överklaganden av biskopsval; 16-18 §§ lagen (1963:635) om biskopsval,
- överklaganden av Ansvarsnämndens för biskopar ersättningsbeslut; 11 § andra stycket förordningen (1989:7) med instruktion för ansvarsnämnden för biskopar,
- överklaganden som avser frågor om medlemskap i Svenska kyrkan; 6-11 §§ och 15 § religionsfrihetslagen (1951:680),

- överklaganden av vissa av länsstyrelsens beslut som rör begravningsverksamheten; 9 kap. 7 § begravningslagen (1990:1144),
- överklaganden av Riksantikvarieämbetets och länsstyrelsens beslut i vissa fall i frågor som rör kyrkliga kulturminnen; 4 kap. 16 § första stycket lagen (1988:950) om kulturminnen.

Mot bakgrund av att Svenska kyrkan har beskattningsrätt och att församlingsskatten debiteras och uttas tillsammans med de allmänna skatterna bör i denna genomgång skattemålen nämnas. Dessa utgör en stor och mycket betydelsefull målgrupp hos länsrätter, kammarrätter och regeringsrätt.

De allmänna domstolarna och arbetsdomstolen har ett begränsat intresse i detta sammanhang. Naturligtvis kan ett organ inom Svenska kyrkan vara part i ett allmänt tvistemål, men från det fallet bortses helt i detta sammanhang. Det bör dock nämnas att prästanställningslagen (1988:184) föreskriver att vissa arbetsrättsliga tvister skall handläggas vid tingsrätt eller Arbetsdomstolen enligt bestämmelser i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

4. SVENSKA KYRKANS NUVARANDE EKONOMISKA FÖRHÅLLANDEN

4.1 Den kyrkliga egendomen

4.1.1 Allmänt om den kyrkliga egendomen

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

En del av den kyrkliga egendomen är på grund av det historiska sambandet mellan staten och kyrkan underkastad särskilda rättsregler till skydd för intresset att tillgångarna bevaras och används för de ändamål som de ursprungligen har varit avsedda för. Med hänsyftning på de olika rättsregler som gäller brukar denna egendom kallas för *specialreglerad kyrklig egendom*. I den specialreglerade egendomen ingår såväl fastigheter med tillhörande byggnader som lös egendom av olika slag. Den specialreglerade fasta egendomen utgörs dels av församlingskyrkor och domkyrkor, kyrkogårdar och andra begravningsplatser, dels av vad som i lagstiftningen har fått den sammanfattande beteckningen "kyrklig jord". Till denna hör löneboställen, prästgårdar, församlingskyrkors och domkyrkors fastigheter, biskopsgårdar och kyrkofondsfastigheter. Den specialreglerade lösa egendomen utgörs av inventarier, framförallt i församlingskyrkor, domkyrkor

och biskopsgårdar. Till den lösa egendomen hör också fonderade medel och kassor, tillhöriga församlingskyrkor och domkyrkor, samt penningmedel, fordringar m.m. som ingår i prästlönefonder, prästlönejordsfonder och kyrkofonden.

Förutom den specialreglerade kyrkliga egendomen finns andra förmögenhetstillgångar, som på skilda sätt är knutna till den kyrkliga verksamheten. Bland dessa märks främst *den kyrkokommunala egendomen*. Denna ägs av en församling eller en kyrklig samfällighet. Den kyrkokommunala egendomen är egendom som tillförts församlingarna sedan dessa under 1800-talet kom att framstå som självständiga juridiska personer. Den kyrkokommunala egendomen utgörs bl.a. av församlingshem, från prästgårder skilda pastors-expeditioner, kyrkokommunala kanslibyggnader och tjänstebostäder för andra anställda än präster. För en del av den kyrkokommunala egendomen gäller specialreglering, t.ex. för sentida församlingskyrkor och begravningsplatser. Den mesta kyrkokommunala egendomen är dock inte specialreglerad utan fri kyrkokommunal egendom som förvaltas och disponeras enligt kommunalrättsliga regler.

Bland den kyrkliga egendomen finns också *stiftelse- och föreningsegendom*. Denna har liksom den fria kyrkokommunala egendomen tillkommit under senare tid. Den kan bestå av fastigheter eller fonder som har tillkommit genom donationer eller insamlingar och bildar självständiga förmögenhetsmassor. Egendomen tjänar olika ändamål inom kyrkans fria verksamhet. För förvaltningen av denna egendom gäller vanliga civilrättsliga regler.

Vad som utmärker denna uppdelning av den kyrkliga egendomen är att den utgår från egendomens ursprung och rättsliga reglering. De senare årens reformarbeten inom det kyrkliga lagstiftningsområdet har inte förändrat denna princip. En uppdelning kan också göras utifrån ett ekonomiskt perspektiv. Den kyrkliga egendomen kan nämligen delas upp i *finansförmögenhet* och *förvaltningsförmögenhet*. Finansförmögenheten utgörs av egendom

som normalt ger avkastning. Prästgårdar och löneboställen kan nämnas som exempel på tillgångar som ingår i finansförmögenheten. Förvaltningsförmögenheten består av egendom som inte ger någon nämnvärd avkastning men som tjänar kyrkan genom sitt bruksvärde. Till förvaltningsförmögenheten räknas församlingskyrkor, domkyrkor, småkyrkor och kapell samt begravningsplatser, församlingshem och liknande lokaler.

Den följande framställning kommer i huvudsak att behandla den specialreglerade egendomen. De rättsliga förhållandena beträffande denna egendom är mycket komplicerade. Detta beror främst på att egendomen tillkommit under mycket lång tid och under skiftande samhällsförhållanden anvisats för att tjäna särskilda ändamål inom Svenska kyrkan vilket lett till en mycket detaljerad författningsreglering.

4.1.2 Den kyrkliga egendomens rättsliga ställning

Med specialreglerad kyrklig egendom avses som framgått sådan egendom som är underkastad särskilda rättsregler.

Frågan om äganderätten till den kyrkliga egendomen är invecklad. Uppfattningarna om äganderätten har växlat under tidernas lopp. Eftersom fångeshandling i allmänhet saknas uppstår stora svårigheter att avgöra när egendomen i det enskilda fallet blivit kyrklig och till vilket kyrkligt subjekt äganderätten privaträttsligt kan hänföras.

I den rättsvetenskapliga litteraturen och i olika domstolsavgöranden har emellertid utvecklats vissa principer för hur äganderättsfrågan till den kyrkliga jorden skall bedömas. Enligt den rådande uppfattningen anses fast egendom som tillkommit kyrkan som prästlöneboställe under medeltiden, men om vars uppkomst ingenting är närmare känt, ha upplåtits av enskilda markägare och därmed icke av kronan. Konsekvenserna av detta synsätt är att kronan måste styrka den eventuella äganderätt som den kan vilja hävda,

vilket i praktiken knappast låter sig göra. Egendomen presumeras således privaträttsligt tillhöra kyrkliga subjekt. För fastigheter, som tillfallit kyrkan efter reformationen, är fångeshandlingarna ofta bevarade. Av dessa kan framgå om fastigheten upplåtits av kronan eller ej. Saknas fångeshandlingar och är det inte heller i övrigt möjligt att klarlägga åtkomsten torde samma presumtion som gäller för den medeltida egendomen få tillämpas. Kronans markupplåtelse är nämligen av ålder väl dokumenterade.

Beträffande den del av den kyrkliga jorden, som bevisligen upplåtits av kronan råder den uppfattningen att kronan inte överlätit äganderätten till jorden utan endast anvisat den för kyrkliga ändamål. Staten är alltså fortfarande formell ägare till jorden. En fråga i sammanhanget är om staten kan återta egendomen eller om den skall anses vara upplåten med ständig besittningsrätt. Skäl talar för att staten inte kan återta jord som anslagits av kronan så länge de kyrkliga ändamål består, till vilka jorden har anslagits.

Under medeltiden ansågs sockenkyrkorna ha karaktär av särskilda rättssubjekt, närmast av stiftelsekaraktär. Socken var nämligen att karakterisera som en menighet, dvs. en icke rättskapabel gemenskap som utgjorde objekt för kyrkans verksamhet. Först under den tidigare hälften av 1800-talet vann församlingarna rättslig ställning som juridiska personer och kunde därmed inträda som ägare till fast och lös egendom. Detta anses ha blivit fallet med landsbygdsförsamlingarna år 1817 och med stadsförsamlingarna senast år 1843. Till grund för 1817 års reform låg förordningen den 26 februari 1817 angående sockenstämmor och kyrkoråd. 1817 års förordning ersattes av tre förordningar av den 29 augusti 1843, nämligen förordningen om sockenstämmor i riket, förordningen om kyrkoråd (vilka båda författningar gällde såväl för städerna, med undantag av Stockholm, som för landet) samt förordningen om sockennämnder å landet.

Sammanfattningsvis gäller således att sådan egendom, som tillfallit kyrkan innan församlingarna vann rättssubjektivitet och som inte upplåtits av

kronan, anses tillhöra lokalkyrkan i dess egenskap av särskilt rättssubjekt. Den lokala kyrkan anses således själv vara ägare till kyrkobyggnaden med tillhörande tomt, dvs. i de flesta fall den omgivande kyrkogården. Enligt samma uppfattning anses också denna kyrkostiftelse vara ägare till den fasta egendom som anvisats till kyrkans underhåll eller som boställe till församlingsprästen.

Församlingarnas ändrade rättsliga ställning kan inte anses ha medfört att församlingarna så att säga konsumerade det äldre rättssubjektet, kyrkostiftelsen, och övertog dess egendom, utan kyrkan och församlingen kom att stå som självständiga rättssubjekt vid sidan av varandra med möjlighet att var för sig förvärva äganderätt till egendom. En församlingskyrka som uppförts efter det att församlingen vunnit rättssubjektivitet bör däremot inte betraktas som en särskild kyrkostiftelse utan som kyrkokommunal egendom.

I likhet med flertalet församlingskyrkor får domkyrkorna - med undantag för domkyrkan i Luleå, som uppfördes som församlingskyrka under senare hälften av 1800-talet - betraktas som särskilda stiftelser. De är således självständiga juridiska personer och som sådana ägare till kyrkobyggnader och kyrkotomter. De sex under medeltiden uppförda domkyrkorna står dessutom under egen förvaltning enligt bestämmelser i kyrkolagen. Vissa av domkyrkorna är också ägare till andra fastigheter.

Kyrkofonden och prästlönejordsfonderna är andra kyrkliga subjekt som kan vara ägare till kyrklig egendom.

Med undantag för den egendom som anslagits av kronan framstår äganderättsförhållandena till den kyrkliga egendomen som splittrade och svåröverskådliga. Det kan därför i det enskilda fallet vara svårt att fastställa vilket kyrkligt subjekt som formellt skall betraktas som ägare till en viss fastighet.

I det föregående har frågan om den formella äganderätten till den kyrkliga egendomen behandlats i ett sammanhang och utan närmare åtskillnad vad beträffar skilda slag av egendom. Nedan skall lämnas en översiktlig beskrivning av rättsläget i fråga om äganderätt och lagfart beträffande olika slag av kyrklig jord.

Vad först angår de äldre församlingskyrkorna liksom domkyrkorna med undantag för domkyrkan i Luleå anses dessa som förut nämnts i egenskap av särskilda kyrkostiftelser vara ägare till såväl kyrkobyggnader med tomter som till andra fastigheter vilkas avkastning är avsedd för kyrkans underhåll. Detta fastighetsbestånd har till största delen inte varit föremål för lagfart.

Under senare tid tillkomna församlingskyrkor betraktas som församlingskommunal egendom och inte som kyrkostiftelser. För dessa kyrkor är i allmänhet församlingarna lagfarna ägare. I vissa fall kan det emellertid vara svårt att avgöra till vilken kategori en församlingskyrka skall hänföras.

Det är framför allt på landsbygden vanligt att församlingens begravningsplats är belägen på kyrkotomten som alltså har karaktären av kyrkogård. Rättsläget för begravningsplatsen är i dessa fall naturligen detsamma som för kyrkotomten. Andra begravningsplatser har oftast tillkommit under senare tid och innehas i allmänhet av församlingen med äganderätt eller nyttjanderätt. Innehas begravningsplatsen i dessa fall med äganderätt utgör den församlingskommunal egendom, låt vara att den med hänsyn till sitt ändamål är specialreglerad egendom.

Löneboställen och prästgårdar utgör den största och värdefullaste delen av det kyrkliga fastighetsbeståndet. Vad som utmärker lönebostället är att dess avkastning är avsedd för en kyrkoherde eller komminister i ett visst pastorat. Prästgården är kyrklig jord på vilken en tjänstebostad är anvisad åt en kyrkoherde eller komminister. En prästgård som blivit övertalig övergår enligt lag till att bli löneboställe.

Äganderätten till löneboställena är, såsom framgått av det föregående, blandad. För det medeltida beståndet av löneboställen gäller att äganderätten anses tillkomma kyrkostiftelsen i den församling där bostället är beläget. Motsvarande torde gälla dels för boställen som tillkommit före det att församlingen blivit ett eget rättssubjekt, dels i de fall där en församling efter vunnit rättssubjektivitet förvärvat bostället för medel som influtit vid försäljning av stiftelseägd boställe- eller kyrkojord. Det bör dock erinras om att främst under 1600-talet kronan upplät mark till prästboställen i områden där man bröt ny mark. Till sådana boställen får staten alltjämt anses ha äganderätten. I det fall att församlingen under senare tid med egna medel förvärvat ett boställe, torde äganderätten tillkomma församlingen.

För de fastigheter som tillhör det äldre boställsbeståndet gäller att de inte varit föremål för lagfart. Boställen som ägs av församling eller pastorat har däremot regelmässigt lagfarits för församlingen eller pastoratet. Fram till år 1942 brukade boställen som inköpts för fondmedel lagfaras för kronan oavsett från vilket boställe fondmedlen kom. Med stöd av föreskrifter i lagen (1942:232) ang användandet i vissa fall av prästlönefonder, upphävd år 1972, beviljades i motsvarande situationer lagfart för det pastorat eller den samfällighet som förvaltade medlen. Lagfart har även efter år 1972 beviljats för dessa organ. Enbart lagfarten utgör sålunda inte bevis om äganderättsförhållandet.

Prästgårdarna kan uppdelas i två kategorier, nämligen sådana som anlagts på löneboställen och sådana som särskilt anskaffats i syfte att utgöra bostad åt präst. Eftersom den förstnämnda kategorin är uppförd på redan befintliga fastigheter redovisas de inte som särskilda fastigheter i jordregistret. Prästgårdar av det senare slaget redovisas dock som särskilda fastigheter och ägs i allmänhet av en församling eller ett pastorat, sällan av staten. Lagfart kan ha beviljats för ägaren.

En fastighet som har inköpts för medel från en prästlönejordsfond bildad av prästlönefondsmedel från flera pastorat i stiftet, utgör prästlönefondsfastighet. Såväl prästlönejordsfonden som prästlönefondsfastigheten förvaltas av egendomsnämnden i stiftet. Ägare till en prästlönefondsfastighet är respektive prästlönejordsfond. Fonderna är i allmänhet lagfarna ägare för prästlönefondsfastigheterna även om de pastorat som tillskjutit fondmedlen får anses vara andelsägare i fastigheterna och får del av deras avkastning.

Även biskopsgårdarna uppvisar en splittrad bild i fråga om äganderättsförhållandena. I Luleå ägs biskopsgården numera av stiftssamfälligheten. I Visby är domkyrkoförsamlingens pastorat ägare. Staten anses vara ägare till flera biskopsgårdar. En del av dessa har också lagfarits för kronan medan andra saknar lagfart. Biskopsgården i Skara förvärvades enligt beslut år 1937 för kronans räkning, även om den liksom den år 1990 nyförvärvade biskopsgården i Göteborg har anskaffats för medel ur kyrkofonden. För vissa av biskopsgårdarna är rättsläget oklart. Helt klart är emellertid att biskopshuset i Lund ägs av domkyrkan. En del av tomten är dock biskopshemman.

Enligt definitionen är kyrkofondsfastigheter fast egendom eller tomträtt vars avkastning tillfaller kyrkofonden. Denna kategori kyrklig jord omfattar fastigheter av skiftande ursprung och natur. Man kan indela dem i allmänna kyrkohemman, före detta klockarboställen och före detta biskopshemman. Till viss del torde kyrkofondsfastigheterna ha anslagits av kronan. I senare tid inköpta kyrkofondsfastigheter har i allmänhet lagfarits för kronan eller staten för kyrkofondens räkning.

Som framgått uppvisar de privaträttsliga ägarförhållandena till den kyrkliga jorden en splittrad bild. Lagfartsförhållandena är många gånger också oklara. Detta sammanhänger till stor del med att den kyrkliga jorden var undantagen från lagfartsplikt fram till år 1972 då den nya jordabalken trädde i kraft. Undantaget från lagfartsplikt har medfört stora tillämpningsproblem.

Dessa sammanhänger med den inom inskrivningsrätten gällande principen att den som förvärvat en fastighet inte kan få lagfart om inte hans fångesman (dvs. den som han förvärvat fastigheten från) har lagfart. Lagfart utgör också en förutsättning för möjligheten att erhålla inteckning och andra inskrivningar. Den erforderliga legitimationen utgjordes tidigare i stället av jordeböckernas redovisning med jordnaturen "krono under allmän disposition" vilket man tog hänsyn till i rättstillämpningen.

Det torde allmänt ha antagits att införandet av nya jordabalken inte innebar någon ändring av dessa regler. Genom ett avgörande av Högsta domstolen (NJA 1981 s. 978) fastslogs emellertid att införandet av nya jordabalken innebar ett upphävande av undantagsregeln för vissa äldre förvärv.

Rättsfallet gav upphov till osäkerhet hos domstolarna och det uppstod problem när det gällde försäljning av kyrklig jord som i fastighetsböckerna upptagits som "krono under allmän disposition". Köparna fick svårigheter att erhålla lagfart enär säljaren själv inte hade lagfart.

För att råda bot på dessa förhållanden hemställde kammarkollegiet om kompletterande lagstiftning för de äldre fången. Denna framställning ledde till införandet av en ny paragraf i jordabalkens promulgationslag, 60 a §, som innebär att undantag från det inskrivningsrättsliga kravet på lagfart får göras beträffande vissa fastighetsförvärv som har skett före år 1876. I motiven till bestämmelsen uttalas bl.a. följande (prop. 1982/83:54 s. 8-9). Det bör i princip krävas av den som åberopar undantagsregeln att han kan visa att hans fångeskedja leder tillbaka till ett lagfaret förvärv (laga fasta). Denna princip torde dock i praktiken inte kunna upprätthållas så ofta. Undantagsregeln torde nämligen bli tillämplig främst när det är fråga om fast egendom som av ålder ansetts tillhöra staten eller kyrkliga organ. Beträffande sådan egendom kan det inte krävas att statens eller kyrkans åtkomst styrks. Det ankommer på den som påyrkar tillämpning av undantagsregeln att styrka äganderätten. När det gäller fastigheter som av ålder

tillhör ett allmänt organ är det därvid många gånger av värde att visa hur fastigheten har redovisats i de gamla jordeböckerna. Av betydelse för att styrka äganderätten till en fastighet som tillhör ett allmänt organ är även en redogörelse för hur egendomen använts samt en uppgift i frågan om någon annan gör anspråk på äganderätten till fastigheten. När det gäller kyrklig jord torde ifrågavarande redogörelse kunna utarbetas med ledning av den förteckning över den kyrkliga jorden som egendomsnämnderna för enligt 5 § förordningen (1989:88) om förvaltningen av kyrklig jord.

I de fall där lagfartsförhållandena är oklara torde det mot denna bakgrund inte längre föreligga några hinder mot vidareförsäljning av kyrklig jord. Det bör således vara tillräckligt att egendomsnämnden, som är det organ som träffar avtal om försäljning av kyrklig jord, dels förklarar att fastigheten finns upptagen i nämndens förteckning över kyrklig jord, dels visar att fastigheten disponerats för kyrkliga ändamål sedan före år 1876 samt anger om någon annan gjort anspråk på äganderätten till fastigheten.

4.1.3 Den kyrkliga egendomens rättsliga reglering

För den specialreglerade kyrkliga egendomen och då särskilt den kyrkliga jorden gäller i fråga om förvaltning, disposition och kontroll ett omfattande system av rättsregler.

Bestämmelser om den kyrkliga jorden finns i lagen (1988:183) och förordningen (1989:88) om förvaltningen av kyrklig jord. För kyrkobyggnader och begravningsplatser finns särskilda bestämmelser i lagen (1988:950) och förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. Dessa regler är i motsats till lagstiftningen om den kyrkliga jorden inte avsedda att garantera att egendomen används för sitt bestämda ändamål utan syftar endast till att tillgodose kulturminnesvårdens intressen.

Kyrkobyggnaderna vårdas och underhålls enligt församlingskommunala principer. Underhåll av kyrkobyggnad är enligt församlingslagen (1988:180) en församlingsangelägenhet. I ett flerförsamlingspastorat svarar dock fr.o.m. år 1989 pastoratet för kyrkobyggnadens vård och underhåll, medan församlingen alltjämt svarar för den lösa egendomens förvaltning. Församlingskyrkans lösa egendom utgörs främst av kyrkokassan och kyrkoinventarierna. I egenskap av församlingens styrande och verkställande organ åligger det kyrkorådet att ha hand om den ekonomiska förvaltningen och därvid själv förvalta kyrkans och församlingens egendom. Det saknas särskilda regler för vad kyrkokassans medel får användas till. Medlen är emellertid av stiftelsekaraktär och därav följer att de civilrättsligt sett inte får användas till annat ändamål än de är avsedda för. Till kyrkans medel hör också avkastningen från olika slag av fonder. För de medel som härrör från försäljning av kyrklig jord finns bestämmelser i lagen om förvaltningen av kyrklig jord. För de kyrkliga inventarier, som är av kulturhistoriskt intresse, finns särskilda regler i lagen och förordningen om kulturminnen m.m. I likhet med vad som gäller för kyrkobyggnader syftar bestämmelserna om de kyrkliga inventarierna endast till att tillgodose de kulturhistoriska intressena.

Det utmärkande för lagstiftningen om kyrklig egendom är de detaljerade bestämmelserna om förvaltningen av egendomen. Bestämmelserna är delvis olika för de olika slagen av egendom. I den följande framställningen skall de olika förvaltningsbestämmelserna och egendomsslagen behandlas.

4.1.4 Den kyrkliga egendomens förvaltning

Som nämnts kan man rent allmänt beskriva den kyrkliga egendomen som sådana förmögenhetstillgångar av fast eller lös natur som med olika rättsgrund disponeras av Svenska kyrkan med dess församlingar eller av andra till Svenska kyrkan knutna organ.

Det råder i allmänhet inte något direkt samband mellan äganderätten till och förfoganderätten över den kyrkliga egendomen. En prästgård kan förvaltas av ett pastorat, som tillgodogör sig hyresavkastningen, oavsett om prästgården ägs av en kyrkostiftelse, församling eller undantagsvis staten.

I den följande framställningen skall redogöras närmare för de olika egendomsslagen och deras förvaltning.

4.1.5 Den kyrkliga jorden

En legaldefinition av begreppet kyrklig jord lämnas i 1 § lagen (1988:183) om förvaltningen av kyrklig jord. Enligt bestämmelsen är kyrklig jord sådan fast egendom eller tomträtt

1. vars avkastning är avsedd för avlöning åt kyrkoherde eller komminister i visst pastorat (löneboställe),
2. där tjänstebostad är anvisad åt en kyrkoherde eller komminister (prästgård),
3. vars avkastning är avsedd för en församlingskyrkas behov (församlingskyrkas fastighet),
4. som förvärvats för medel ur prästlönefonder från flera pastorat och vars avkastning är avsedd för avlöning åt kyrkoherde eller komminister i dessa pastorat (prästlönefondsfastighet),
5. vars avkastning tillförs kyrkofonden (kyrkofondsfastighet),
6. vars avkastning är avsedd för en domkyrkas behov (domkyrkas fastighet), eller
7. där tjänstebostad är anvisad åt en biskop (biskopsgård).

Begreppet kyrklig jord kan lätt missförstås. Det finns nämligen fast egendom som tillhör rättssubjekt inom Svenska kyrkan men som inte kan hänföras till någon av de i ovannämnda lag upptagna kategorierna. Som exempel kan nämnas kyrkogårdar och begravningsplatser, all den kyrko-

kommunala egendomen men också sådana fastigheter som donerats till en kyrka av stiftelsekaraktär med villkor att avkastningen skall gå till annat än kyrkans behov. Sådan fast egendom är inte kyrklig jord i lagens mening. Det bör också framhållas att lagen inte reglerar äganderätten till den kyrkliga jorden utan endast dess förvaltning.

Löneboställen och prästgårdar

Enligt lagen definieras löneboställen som kyrklig jord vars avkastning är avsedd för avlöning åt kyrkoherde eller komminister i visst pastorat. Prästgårdar är kyrklig jord där tjänstebostad är anvisad åt kyrkoherde eller komminister.

Boställena härrör huvudsakligen från jordbruksfastigheter som församlingspräster före 1910 års prästlöneform innehaft på lön. Genom prästlönereformen avskildes i regel på dessa fastigheter ett särskilt område med erforderliga åbyggnader, prästgården, såsom tjänstebostad åt prästen. Återstoden kom att bilda ett löneboställe.

Huvuddelen av den fasta kyrkoegendomen utgörs av löneboställen. Av dessa beräknas ca 80 procent och därtill de största, bästa och mest välbelägna ha donerats av enskilda till kyrkan eller församlingarna eller i några fall vara inköpta av församlingarna. Återstoden härrör från kronan till följd av donation, förläning eller anslag. Till största delen utgörs dessa fastigheter av komministerboställen belägna utanför Skåne, Halland och Blekinge.

Fram till och med år 1982 användes avkastningen från löneboställena till att avlöna pastoratets präster och kyrkomusiker. Det eventuella överskottet överfördes till kyrkofonden. Detta direkta samband mellan lönetillgångar och församlingsprästers löner har upphört genom att kyrkofonden har fått en vidgad funktion när det gäller att utjämna kostnaderna för församlingar, pastorat och kyrkliga samfälligheter. Pastoraten betalar numera, utöver den

allmänna kyrkoavgiften en särskild kyrkoavgift till kyrkofonden. Den särskilda avgiften beräknas utifrån värdet av lönetillgångarna, däribland löneboställena. Vad som därefter återstår av avkastningen förfogar pastoraten fritt över. Det åligger dem dock att betala pastoratsprästernas löner.

Löneboställe, med undantag för dess skog, och prästgård förvaltas av pastoratets kyrkoråd eller, om pastoratet ingår i en total flerpastoratssamfällighet, av det samfälliga kyrkorådet. Ägare till löneboställe och prästgård kan vara staten, kyrkostiftelsen, pastorat, församling och kyrklig samfällighet.

Församlingskyrkas fastighet

Enligt lagen definieras församlingskyrkas fastighet som fastighet vars avkastning är avsedd för en församlingskyrkas behov.

Av bestämmningen följer att en kyrklig fastighet som ej lämnar någon avkastning ej är att betrakta som kyrklig jord i lagstiftningens mening. Härav följer att lagens bestämmelser inte är tillämpliga på själva kyrkotomten med tillhörande kyrkobyggnad, kyrkogård eller annan begravningsplats. Denna regel är dock inte undantagslös. Enligt 1 § sista stycket lagen om förvaltningen av kyrklig jord gäller att vid försäljning eller byte som berör en fastighet där en kyrka av stiftelsekaraktär är uppförd skall denna anses som församlingskyrkas fastighet. Samma regler gäller för domkyrkotomter. Genom denna bestämmelse har man gjort det möjligt att ta i anspråk mark från en kyrkotomt för en fastighetsreglering e. d.

Som nämnts gäller för äldre kyrkor att de äger sig själva, de utgör självägande kyrkostiftelser. Detta torde gälla kyrkor som är uppförda på landet före år 1817 och i städerna senast år 1843 eftersom församlingarna först då kunde uppträda som självständiga juridiska personer. I den mån en församling därefter uppfört en kyrka och anskaffat annan kyrklig egendom, får församlingen anses vara ägare till denna. Det förekommer också att kronan

i några fall anslagit mark till kyrkotomt. Inom doktrinen råder den uppfattningen beträffande kronoanslag i allmänhet att kronan i dessa fall inte överlåtit äganderätten utan endast anvisat egendomen för visst kyrkligt ändamål. Den formella äganderätten skulle således fortfarande tillkomma staten.

Ägare till en kyrkotomt kan således vara staten, kyrkostiftelse, församling och kyrklig samfällighet. Beträffande kyrkobyggnad gäller samma ägarförhållanden, dock att staten, när det gäller församlingskyrkor, endast räknas som ägare till ett par förutvarande klosterkyrkor, vilka vid reformationen drogs in till kronan samt till garnisonskyrkan i Karlsborg.

Av de nu redovisade principerna följer att en modern församlingsägd kyrka inte är en juridisk person. En donation av en fastighet till en sådan kyrka kan aldrig leda till att fastigheten blir att karakterisera som kyrklig jord eftersom kyrkan i detta fall aldrig själv kan äga någonting. Donationen får i stället betraktas som en stiftelse som får förvaltas enligt vanliga civilrättsliga regler.

Utöver kyrkotomten kan däremot en äldre församlingskyrka av stiftelsekaraktär också äga annan jord vars avkastning disponeras för församlingskyrkans behov. Sådana fastigheter förekommer främst i de förutvarande danska landskapen Skåne, Halland och Blekinge. Lokalkyrkans dispositionsrätt till en del av dessa fastigheter är inskränkt därigenom att fastigheterna antingen har upplåtits till prästerskapet eller skall innehas och brukas under ett visst hemman mot avgift (landgille) till kyrkan. Vidare finns en del kyrkoskogar, främst i Karlstads stift.

Församlingskyrkornas fastigheter förvaltades länge av församlingarna själva. Sedan år 1989 gäller dock att i flerförsamlingspastorat pastoraten svarar för förvaltningen av församlingskyrkornas fastigheter med undantag för deras skog som alltjämt skall förvaltas av församlingarna. Eftersom skogsavkast-

ningen skall tjäna församlingskyrkans behov skall den redovisas till och som regel tas om hand av pastoratet, som svarar för kyrkobyggnadens underhåll.

Prästlönefondsfastighet

Ersättning som inflyter för kyrklig jord på grund av försäljning, expropriation, upplåtelse av naturtillgång eller liknande skall enligt lagen om förvaltningen av kyrklig jord fonderas. Medel som kommer från ett lönebo-ställe eller en prästgård skall därvid utgöra prästlönefond för pastoratet. Även andra fonder vars avkastning är avsedd för avlöning åt en kyrkoherde eller komminister utgör prästlönefond.

Prästlönefonderna förvaltas av pastoraten. Medlen skall göras räntebärande enligt samma regler som gäller för omyndigs medel. En del av fondernas medel kan dock placeras i aktier, aktiefonder och förlagsbevis om egen-domsnämnden medger det.

Med medel från flera pastorats prästlönefonder kan en prästlönejordsfond bildas för inköp av fast egendom. Dessa fastigheter utgör s.k. präst-lönefondsfastigheter. Avkastningen från dem tillfaller de pastorat som tillskjutit medel till fonden. Egenomsnämnderna förvaltar prästlönefundsfastigheter och prästlönejordsfonder. Ägare till en prästlönefondsfastighet är respektive prästlönejordsfond.

Kyrkofondsfastighet

Enligt definitionen utgörs en kyrkofondsfastighet av fast egendom eller tomträtt vars avkastning tillfaller kyrkofonden. Kyrkofondsfastigheterna förvaltades tidigare av de förutvarande stiftsnämnderna men förvaltas numera av Kammarkollegiet. Kollegiet har dock möjlighet att flytta över förvaltningen till egenomsnämnden eller annan. I praktiken förvaltas idag samtliga kyrkofondsfastigheter av egenomsnämnder.

Kyrkofondsfastigheterna utgörs av fastigheter av skiftande ursprung och natur. Man kan emellertid särskilja tre huvudgrupper.

Inledningsvis finns vissa fastigheter som med stöd av 1862 års prästlöneförordning frånskildes de prästerliga tjänsterna. Avkastningen från dessa fastigheter tillförs numera kyrkofonden. Fastigheterna brukar benämnas allmänna kyrkohemman.

En annan huvudgrupp utgörs av före detta klockarboställen. Som framgår av benämningen utgjorde dessa fastigheter tidigare löneboställen för klockarna. Under 1930-talet avvecklades det ålderdomliga jordavlönings-systemet och det blev i stället församlingarna som skulle ansvara för kyrkomusikernas löner. I de flesta fall överläts fastigheterna till vederbörande församling och blev därigenom församlingskommunal egendom. Vissa i regel större fastigheter ställdes emellertid under stiftsnämndens förvaltning för kyrkofondens räkning.

Bland kyrkofondsfastigheterna märks slutligen före detta biskopshemman. I likhet med vad som gällde för församlingsprästerna skulle avkastningen från dessa fastigheter bekosta biskoparnas löner. Biskoparna hade emellertid blivit olika lottade när det gällde jordinnehav varför man från statsmakternas sida försökte åstadkomma en jämnare fördelad avlöning. Under 1930-talet överfördes de tillgångar som var avsedda för biskoparnas avlöning till kyrkofonden, som också övertog betalningsansvaret för biskopslönerna.

Biskopsgårdar

Ett biskopshemman som används som tjänstebostad åt biskopen benämns biskopsgård. En biskopsgård är sålunda fast egendom eller tomträtt på vilken tjänstebostad är anvisad åt en biskop. Det organ som förvaltar biskopsgården är egendomsnämnden. Ersättning som inflyter på grund av försäljning, expropriation, upplåtelse av naturtillgång eller liknande skall

tillföras kyrkofonden. För biskopsgården i Lund gäller dock särskilda regler.

Domkyrkas fastighet

I varje stift finns en domkyrka, som fungerar som både stifts kyrka och församlingskyrka. Därutöver finns domkyrkor i Kalmar och Mariestad. Dessa har emellertid inte längre ställning av stifts kyrkor utan är uteslutande församlingskyrkor.

I likhet med församlingskyrkor kan en domkyrka äga fastigheter vars avkastning är avsedd för domkyrkans behov. Detta är i synnerhet fallet med Lunds domkyrka.

Domkyrkas fastighet förvaltas av egendomsnämnden. För Lunds domkyrkas fastigheter gäller dock att de förvaltas av det särskilda domkyrkorådet i Lund. I övrigt gäller för domkyrkas fastighet vad som anförts i fråga om församlingskyrkas fastighet.

4.1.6 Kyrkobyggnader

I varje församling finns i allmänhet minst en kyrka som har karaktären av församlingskyrka, vilket sedvanerättsligt innebär att församlingen är skyldig att hålla den i stånd och använda den för församlingens gudstjänster. Det kan dessutom finnas andra kyrkobyggnader i församlingen, såsom kapell och stadsdelskyrkor.

I varje stift finns en domkyrka, som tjänar som både stifts kyrka och församlingskyrka. Av de 13 stifts kyrkorna har 7 varit stifts kyrkor redan under den katolska tiden. Dessa "äldre" domkyrkor förvaltas med stöd av 1686 års kyrkolag av särskilda styrelser, som i flertalet fall utgörs av biskop och domkapitel, eller domkyrkoråd.

Begreppet kyrkobyggnad innefattar fast inredning och annat som utgör tillbehör till byggnaderna enligt jordabalkens bestämmelser. Om byggnaden är fast eller lös egendom, dvs. om den tillhör markägaren eller ej, spelar härvidlag inte någon roll. Till kyrkobyggnaden hör också den fasta inredningen och annat som byggnaden försetts med och som är avsett för stadigvarande bruk för byggnaden. Genom att jordabalkens bestämmelser är vägledande för bestämningen av begreppet kyrkobyggnad hör även altarrund, predikstol, orgel och bänkinredning till den fasta inredningen.

Kyrkobyggnaderna - med undantag för de sju äldre domkyrkorna - vårdas och underhålls enligt församlingskommunala principer. Underhåll av kyrkobyggnad är nämligen enligt församlingslagen (1988:180) en församlingsangelägenhet. Mot bakgrund av att underhållskostnaderna många gånger torde vara betydande poster i församlingarnas ekonomi har ansvaret för underhållet av kyrkobyggnaden placerats på den obligatoriska pastorats-samfälligheten. För mera kostnadskrävande arbeten på kulturhistoriskt värdefulla församlingskyrkor kan pastorat som behöver det söka bidrag ur kyrkofonden.

De äldre domkyrkorna som står under egen förvaltning får bekosta byggnadsunderhållet med domkyrkans egna medel. För större byggnadsåtgärder kan statsbidrag utgå. Domkyrkoförsamlingen eller samfälligheten som den ingår i svarar för de löpande kostnaderna i samband med att kyrkan används som församlingskyrka och får också tillskjuta medel för byggnads- och underhållsåtgärder på domkyrkan i den mån dess egna resurser inte räcker till.

Statens tillsyn över kyrkobyggnaderna är numera begränsad till att tillgodose kulturminnesvårdens intressen. Närmare bestämmelser har meddelats i lagen (1988:950) och förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. Med kyrkobyggnader avses enligt lagen byggnader som invigts för Svenska kyrkans gudstjänst och som vårdas av en kyrklig kommun samt domkyrkor

som står under egen förvaltning. Kyrkotomt är ett område kring en kyrkobyggnad som hör samman med byggnadens funktion och miljö och som inte är begravningsplats.

De statliga intressena bevakas av Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer. Denna statliga tillsyn skall främst garantera att kulturhistoriska värden inte går till spillo vid förändringar av kyrkobyggnaderna. Det är i första hand de kulturhistoriskt mest värdefulla kyrkobyggnaderna som behöver skyddas. Enligt lagen gäller ett generellt krav på godkännande av byggnadsåtgärder för kyrkobyggnader och kyrkotomter som tillkommit före år 1940. För åtgärder på kyrkobyggnader och kyrkotomter som tillkommit efter år 1939 krävs godkännande endast om Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer för särskilda objekt beslutar det.

4.1.7 Kyrkogårdar och begravningsplatser

Begravningsplatserna kan vara allmänna eller enskilda. Med allmän begravningsplats förstås sådan begravningsplats som är anordnad av pastorat eller kyrklig samfällighet inom Svenska kyrkan, av kommuner eller annars av det allmänna. De enskilda begravningsplatserna tillhör annat trossamfund än Svenska kyrkan eller någon enskild. Allmänna begravningsplatser är antingen belägna på kyrkotomterna i anslutning till kyrkobyggnaderna, kyrkogårdar, eller friliggande. Bestämmelser om begravningsplatser finns i begravningslagen (1990:1144), begravningsförordningen (1990:1147) samt i lagen (1988:950) och förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m.

4.1.8 Den lösa egendomen

Församlingsskyrkans lösa egendom utgörs främst av kyrkokassan och kyrkoinventarierna.

Enligt församlingslagen (1988:180) åvilar det den kyrkliga församlingen att anskaffa och underhålla lös egendom som är avsedd för kyrkliga ändamål. Denna egendom är av två slag, nämligen församlingens egna för kyrkliga ändamål avsedda egendom dels den egentliga kyrkoegendomen.

I egenskap av församlingens styrande och verkställande organ åligger det kyrkorådet att ha hand om den ekonomiska förvaltningen och därvid själv förvalta kyrkans och församlingens egendom. Kyrkorådet skall vidare ha hand om medelsförvaltningen. Det är således kyrkorådet som skall handha den ekonomiska förvaltningen av såväl kyrkans som församlingens egendom.

För varje församling finns en kassa av kyrkokommunal karaktär. Dispositionen av dessa medel regleras i församlingslagen. För dispositionen av lokalkyrkans egendom, den egentliga kyrkokassan, följer emellertid av medlens stiftelsekaraktär att de inte får användas till annat ändamål än de är avsedda för, dvs. för kyrkans behov och ändamål.

Lokalkyrkans medel utgörs av avkastningen dels av kyrkans fasta egendom dels avkastningen av fonder bildade av försäljningsmedel från kyrkans fastigheter. Till kyrkans medel hör också medel som kyrkan fått genom gåva, testamente eller på annat sätt samt ränteinkomster härav. Kyrkan kan också erhålla inkomster på annat sätt, t.ex. genom kollekter eller insamlingar.

Närmare bestämmelser om nämnda försäljningsfonder har meddelats i lagen (1988:183) om förvaltningen av kyrklig jord.

För de kyrkliga inventarierna, som är av kulturhistoriskt intresse, gäller särskilda regler i lagen (1988:950) och förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. Till kyrkoinventarier räknas åtskilliga föremål som hör till kyrkobyggnad eller begravningsplats. Som exempel kan nämnas skrudar,

rökelsekar, kärl, böcker, altartavlor, kors och krucifix, dopfuntar m.m. Den statliga tillsynen, som utövas av Riksantikvarieämbetet, är inriktad på att tillgodose kulturhistoriska intressen.

I varje församling samt i domkyrkor som står under egen förvaltning skall det finnas en förteckning över kyrkliga inventarier av kulturhistoriskt värde. Förteckningen skall föras av kyrkoherden och en av kyrkorådet utsedd kyrkvård, vilka har ansvaret för att föremålen förvaras och vårdas väl. Ett föremål som tagits upp i förteckningen får inte överlåtas utan tillstånd av Riksantikvarieämbetet. Det får inte heller utan vidare repareras eller flyttas. Kontraktsposten skall minst vart sjätte år samt vid byte av kyrkoherde eller ansvarig kyrkvård inventera att alla föremål i förteckningen finns kvar.

4.2 Svenska kyrkans beskattningsrätt

4.2.1 Allmänt

Beskattningsrätten är av avgörande betydelse för Svenska kyrkans ekonomi. Kyrkans verksamhet finansieras nämligen till stor del genom församlingsskatten. Denna är en kommunal skatt som åvilar samtliga fysiska personer och dödsbon med den begränsningen att den som ej tillhör Svenska kyrkan erhåller en skattelindring som anses motsvara den del av församlingsskatten som används för uteslutande kyrkliga ändamål.

De offentliga inkomsterna kan delas upp i skatter och avgifter. Med skatter förstås tvångsbidrag utan direkta motprestationer från det allmännas sida. Det utmärkande för avgifterna är att de formellt sett utges som ersättning för utförda prestationer.

Man brukar vidare skilja mellan allmänna och speciella skatter. De allmänna skatterna skall tillgodose allmänt samhällliga behov och åvilar i princip alla

samhällsmedlemmar. Speciella skatter erläggs däremot endast av vissa med den motiveringen att dessa drar särskild nytta av en verksamhet som förorsakar det allmänna särskilda kostnader. Som exempel kan nämnas vägtrafikskatten.

Det utmärkande för skatterna är att de utgör tvångsbidrag till offentligrättsliga tvångssammanslutningar. Dessa sammanslutningar utgörs av staten, landstingen samt de borgerliga och kyrkliga kommunerna. För den enskilde är anknytningen till dessa sammanslutningar obligatorisk, i fråga om de kyrkliga kommunerna så tillvida att ett utträde ur Svenska kyrkan ej leder till en fullständig befrielse från bidragsskyldighet. Som en följd av skattskyldigheten har även den som inte är medlem i Svenska kyrkan rätt att överklaga beslut av församling eller kyrklig samfällighet. Skatternas karaktär av tvångsbidrag framträder också däri att tvångsåtgärder tillgrips enligt automatiskt verkande regler för att ta ut obetalda skatter.

4.2.2 Det nuvarande skattesystemet i huvuddrag

Med utgångspunkt från skatternas konstruktion brukar man indela dessa i två huvudgrupper, nämligen direkta skatter och indirekta skatter. De viktigaste av de direkta skatterna är skatterna på inkomst och förmögenhet. Som exempel på indirekta skatter kan nämnas mervärdesskatten och skilda punktskatter. Skattemässigt viktiga skatter till staten är den statliga inkomstskatten och den statliga förmögenhetsskatten. För kommunala ändamål uttas allmän kommunalskatt.

I den mån en församling eller en kyrklig samfällighets medelsbehov inte kan fyllas på annat sätt skall det enligt 10 kap. 2 § församlingsslagen (1988:180) täckas med skatt. Skattskyldiga fysiska personer och dödsbon har att erlägga församlingsskatt för de angelägenheter som ankommer på församlingarna. För dem som inte tillhör Svenska kyrkan gäller viss lindring i skattskyldigheten. De betalar bara 30 procent av församlingsskatten, vilket

har beräknats svara mot kostnaderna för folkbokföringen och begravningsverksamheten. Närmare bestämmelser har lämnats i lagen (1951:691) om viss lindring i skattskyldigheten för den som inte tillhör Svenska kyrkan. Till följd av att kyrkan fr.o.m. den 1 juli 1991 inte längre svarar för folkbokföringen har i budgetpropositionen för budgetåret 1992/93 föreslagits att andelen skall sänkas till 25 procent. Församlingsskatten utgår enligt kommunalskattelagen (1928:370) såsom allmän kommunalskatt, i vilken ingår förutom församlingsskatten, kommunal inkomsskatt och landstingsskatt. Av skattsedeln för slutlig skatt framgår hur stor del som belöper på församlingsskatten.

Församlingsskattens storlek för den enskilde grundas dels på den av varje församling beslutade utdebitering för året, dels på den enskildes kommunalt beskattningsbara inkomst i församlingen. Den enskilde betalar församlingsskatt till varje församling inom vilken han taxeras för inkomst eller garantibelopp för fastighet. Hemortsförsamling är den församling i vilken man är mantalsskriven för inkomståret.

Före oktober månads utgång skall kyrkorådet i församlingar och kyrkliga samfälligheter upprätta ett förslag till budget. Samråd med kommunstyrelsen skall ske innan budgetförslaget görs upp. I budgetförslaget skall kyrkorådet föreslå den skattesats som skall gälla för den församlingsskatt som ingår i preliminär skatt för inkomst under det följande året. Före november månads utgång skall kyrkostämman eller kyrkofullmäktige respektive församlingsdelegerade fastställa skattesatsen.

För stiftssamfälligheterna gäller i stort sett samma regler. Det åligger stiftsstyrelsen att upprätta förslag till budget för stiftssamfälligheten före oktober månads utgång. Den föreslagna skattesatsen skall därvid anges. Stiftsfullmäktige skall därefter fastställa skattesatsen före november månads utgång.

Den sammanlagda skattesatsen för församlingen, en eventuellt kyrklig samfällighet, samt stiftssamfälligheten utgör den skattesats enligt vilken en enskild församlingsmedlem har att betala församlingsskatt.

Beskattningssystemet är så konstruerat att debitering och uppbörd av skatt samt indrivning av restförd skatt äger rum under en tidsperiod av flera år. I de följande avsnitten skall skatteproceduren beskrivas närmare.

Preliminär skatt

Under inkomståret uttas preliminär skatt i form av preliminär A-skatt eller preliminär B-skatt. För A-skatten är karaktäristiskt att den icke debiteras av myndighet utan regelmässigt uträknas med ledning av skattetabeller samt vid löneutbetalningarna innehålls av vederbörande arbetsgivare. A-skatt erläggs således för inkomst av tjänst. B-skatt utgår alltid efter debitering och skall erläggas om tjänsteinkomst alls inte förekommer eller utgör endast en mindre del av den sammanlagda inkomsten. Merparten av alla skattskyldiga fysiska personer erlägger A-skatt. Vid övergång från anställning till eget företag och tvärt om förändras skattskyldigheten.

För uttagande av preliminär A-skatt fastställer riksskatteverket före ingången av inkomståret skattetabeller som tillställs envar A-skattskyldig person i samband med skattsedeln. I tabellerna anges med vilket belopp den preliminära A-skatten skall utgå. Beträffande kommunalskatten bygger tabellerna på uppgifter om utdebiteringen för församlingsskatt, kommunalskatt och landstingsskatt. När kyrkofullmäktige, kyrkostämman eller församlingsdelegerade samt stiftsfullmäktige har fastställt församlingens eller den kyrkliga samfällighetens budget skall kyrkorådet respektive stiftsstyrelsen genast underrätta ifrågavarande kommun om den skattesats som därvid har bestämts för det följande året. Den borgerliga kommunen har därefter att vidarebefordra uppgifterna tillsammans med uppgift om kommunens debite-

ring till skattemyndigheten och statistiska centralbyrån. Skattetabell är inom församling densamma för kyrkomedlem och icke kyrkomedlem.

Den preliminära B-skatten utgår alltid enligt debitering. Härvid tillämpas två olika metoder. Enligt den ena bestäms skatten på grundval av senaste årliga taxering. Enligt den andra sker en särskild preliminär taxering på grundval av en preliminär självdeklaration.

För uttagande av preliminär A-skatt och preliminär B-skatt utfärdas skattsedel för varje skattskyldig.

Uppbörd av preliminär skatt

Enligt uppbördslagen (1953:272) ankommer det på arbetsgivaren att vid utbetalning av lön göra avdrag för betalning av de anställdas preliminära A-skatt. Det ankommer vidare på arbetsgivaren att ombesörja inbetalning av skatten till vederbörande skattemyndighet. Den som är skyldig att erlægga debiterad preliminär B-skatt får själv ombesörja att skatten betalas in.

All skatt förfaller till betalning under en eller flera uppbörds månader. Med uppbördsår avses tiden från och med februari månad ett år till och med januari månad efterföljande år. Varje månad under uppbördsåret utgör uppbörds månad. I den preliminära skatt som inbetalas varje månad till skattemyndigheten ingår således församlingsskatten som en ospecificerad post.

Taxering och slutlig debitering

Taxeringen för inkomståret fastställs året efter inkomståret. Den slutliga skatten fastställs på grundval av den upprättade självdeklarationen och avräknas därefter mot den erlagda preliminära skatten. Genom avräkningen framgår om det för den skattskyldige uppkommer kvarskatt eller överskjutande skatt. Skattsedel på slutlig skatt tillställs den skattskyldige per post

senast den 15 december under taxeringsåret. På skattsedeln anges församlingsskatten. Skattskyldig som betalt in mer preliminärskatt än vad han är skyldig att betala enligt den slutliga skattsedeln, är berättigad att återfå överskjutande skatt. Denna utbetalas i allmänhet omedelbart genom ett till skattsedeln fogat återbetalningskort. Eventuell kvarstående skatt återbetalas beträffande A-skattebetalare genom löneavdrag under tiden januari-april och beträffande B-skattebetalare genom egna inbetalningar i mars och maj året efter taxeringsåret.

4.2.3 Påföljder vid underlåten skatteinbetalning

När skatt ej erlagts i föreskriven ordning inträder vissa påföljder. Till en början skall restavgift utgå. Denna utgår med en viss procentsats av den skatt som inte erlagts.

Till förekommande av försumlighet beträffande arbetsgivares inbetalning av innehållen skatt har införts en särskild tilläggsavgift, som stiger i mån av dröjsmålets längd.

För det fall en arbetsgivare inte vederbörligen fullgör sin skyldighet att verkställa skatteavdrag gäller dessutom att han jämte den anställde är ansvarig för den mot det uteblivna avdraget svarande skatten. Krav på betalning kan således riktas mot såväl arbetsgivaren som arbetstagaren. Om arbetsgivaren verkställt skatteavdraget, men inte i vederbörlig ordning inbetalat det innehållna beloppet får detta indrivnas. Arbetstagaren är fri från betalningsansvar för motsvarande skattebelopp.

Om skatt ej erläggs frivilligt vid anfordran kan indrivning äga rum genom utmätning eller införsel i lön hos den skattskyldige.

Vid bristande betalning kan också avkortning eller avskrivning av skatt äga rum. Avkortning - som äger rum då fordran på skatt ej längre föreligger,

såsom vid beslut om nedsättning i eller befrielse från taxering - är av definitiv natur, medan avskrivning - som inträder då skatten inte kan utfås från den skattskyldige, t.ex. på grund av dennes obestånd eller därför att han vistas på okänd ort - ej medför att skattskyldigheten som sådan faller bort.

4.2.4 Avräkning mellan stat och församling

En församling eller kyrklig samfällighet har rätt att av staten erhålla förskott på församlingsskatten. Förskottet utgår med en tolfedel den 18 i varje kalendermånad. Uträkningen av förskottet grundas på skatteunderlaget för sist förflutna taxering och den utdebitering som beslutats för inkomståret, dvs. förskottsåret. Skattemyndigheten utanordnar förskottsbeloppet direkt till ifrågavarande församling eller kyrkliga samfällighet. Det bör här erinras om att den allmänna och särskilda kyrkoavgift som pastoraten har att utge enligt kyrkofondslagen (1988:182) avräknas från förskottet varje gång det betalas ut. Utjämningsbidragen tillgodoräknas och tillförs pastoraten på motsvarande sätt. Närmare bestämmelser om avräkningsförfarandet har meddelats i kyrkofondsförordningen (1988:1148).

Avräkningen mellan staten och församlingarna sker en gång per år. Senast den 8 mars året efter taxeringsåret erhåller kyrkorådet och stiftstyrelsen av skattemyndigheten en redovisning för det föregående året över skatt som tillkommer församlingen eller samfälligheten och som har betalats ut. Fram till år 1985 gällde att ändringar av tidigare års taxeringar skulle beaktas vid avräkningen. Genom prop. (1984/85:150) infördes ett system som innebar att den avräkning som sker på grundval av taxeringsnämndens beslut skall vara definitiv och att således senare ändringar av taxeringen inte skall föranleda någon ny avräkning. Detta innebär att staten bär de ekonomiska konsekvenserna av senare gjorda ändringar av taxeringen. Staten bär också de ekonomiska konsekvenserna om utebliven skatt inte kan drivas in. Närmare bestämmelser om avräkningsförfarandet har meddelats i lagen (1965:269)

med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt m.m.

4.2.5 Beskattningsregler för Svenska kyrkan

Svenska kyrkan är till följd av sin offentlighetsrättsliga ställning till stor del befriad från skatt. Statskontoret har i bilaga 2, avsnitt 4, gjort en genomgång av de nuvarande beskattningsreglerna för kyrkan. Vi vill därför i detta sammanhang hänvisa till denna bilaga.

4.3 Svenska kyrkans ekonomi på lokal och regional nivå

4.3.1 Inledning

Liksom för de borgerliga kommunerna publiceras inom den officiella statistiken ekonomiska uppgifter om Svenska kyrkans verksamhet. Fram till räkenskapsåret 1971 gjordes totalundersökningar av kyrkokommunerna. Fr.o.m. år 1972 t.o.m. år 1985 gjordes årliga urvalsundersökningar. Därefter var det meningen att kyrkokommunerna enbart skulle undersökas vartannat år, varför det inte gjordes några undersökningar år 1986 och 1988. Fr.o.m. redovisningsåret 1989 är dock undersökningen åter årlig tack vare ett samarbete mellan Statistiska centralbyrån (SCB), Kyrkofonden och Svenska kyrkans förvaltningsnämnd. Undersökningen är dessutom utbyggd till att omfatta alla kyrkokommuner med arbetsgivaransvar. Övriga kyrkokommuner med ekonomisk verksamhet kommer att undersökas urvalsvis och med vissa intervall.

På uppdrag av Kyrkofonden, Svenska kyrkans förvaltningsnämnd och ERK-utredningen och i samarbete med Statskontoret har SCB utfört en undersökning av den kyrkokommunala ekonomin, först avseende år 1989 och där-

efter avseende år 1990. Som ett komplement till denna kartläggning har Statskontoret genomfört detaljstudier av åtta olika men representativa kyrkliga kommuners ekonomier år 1989 samt sammanställt och analyserat materialet. I Statskontorets uppdrag har även ingått en kartläggning av stiftssamfälligheternas ekonomi samt Svenska kyrkans ekonomi på riksnivå. Statskontorets arbete avseende år 1989 har publicerats i rapporten "Svenska kyrkans ekonomi" (statskontoret 1991:12). På grundval av SCB:s enkätundersökning och viss egen datainsamling har Statskontoret uppdaterat de flesta tabellerna i sin rapport med värdena för år 1990. Dessa tabeller redovisas, med några undantag, i det följande (avsnitten 4.3 - 4.6).

Den officiella statistiken har i och för sig gjort det möjligt att även tidigare studera de kyrkliga kommunernas utgifter och inkomster. Det har däremot inte funnits någon uppdelning av kostnader och intäkter¹ för de kyrkliga kommunernas olika verksamhetsgrenar såsom gudstjänster, kyrkomusikalisk verksamhet, diakoni och övrigt församlingsarbete samt begravningsverksamhet, folkbokföring (inkl. kyrkobokföring) och central förvaltning. Den nu genomförda undersökningen tillgodoser detta behov. Det är nämligen nödvändigt att dessa uppgifter redovisas för att det skall vara möjligt att bedöma vilka effekter olika reformer kan få. De ger nämligen ett kvantitativt mått på olika verksamheter och en bild av resursanvändningen.

Med undantag för uppgifter från Statskontorets fallstudier samt för vissa sidoorganisationer avser de i det följande redovisade ekonomiska uppgifterna år 1990. Det bör observeras att folkbokföringen fr.o.m. den 1 juli 1991 inte längre är en kyrkokommunal uppgift. Undersökningsresultaten är således missvisande i detta hänseende.

Den följande framställningen baseras på huvuddragen i Statskontorets rapport men här redovisas i flertalet fall 1990 års värden.

¹ Kostnader och intäkter är de delar av utgifterna och inkomsterna som avser ett verksamhetsår, dvs. som skall tas med i resultatredovisningen för året i fråga.

4.3.2 Svenska kyrkans ekonomi i sammanfattning

Svenska kyrkan bedriver en omfattande verksamhet över hela landet. Den engagerar drygt 24 000 anställda medarbetare, varav 3 100 präster och 2 300 kyrkomusiker, samt uppskattningsvis 60 000 förtroendevalda. Kyrkans aktiva medlemmar engagerar sig därtill i ett stort oavlönat frivilligarbete som inte registreras i ekonomiska översikter.

Det finns mer än 3 000 kyrkor i landet, varav de allra flesta har ett stort kulturhistoriskt värde. Ett tusental kyrkor härstammar från tiden före reformationen. I en strikt ekonomisk analys kommer detta värdefulla arv att synas inte som en tillgång utan bara som en belastning på resultaträkningens kostnadssida. Andra fastigheter i verksamheten, som t.ex. prästgårdar och förvaltningslokaler, har däremot ett finansiellt värde som bör kunna sättas upp på tillgångssidan i kyrkans balansräkning.

Kyrkans verksamhet omslöt 1990 för landet som helhet och med i stort sett alla nivåer, organisationer och verksamheter inräknade ca 10,5 miljarder kronor (drift och investeringar). Därav kan ca 8,9 miljarder kronor hänföras till den kyrkokommunala ekonomin, dvs. församlingar, pastorat och stift.

Var uppstår kostnaderna?

Kyrkan har sin helt dominerande verksamhet lokalt i sina församlingar, som i många fall samverkar i större pastoratssamfälligheter. Men den har också en stiftsverksamhet och en central rikskyrklig verksamhet. Därutöver finns flera sidoorganisationer för särskilda uppgifter - utlandskyrka, mission, bistånd, barn- och ungdomsarbete, socialt arbete, utbildning m.m. Så här fördelar sig kostnaderna för driften:

	milj. kr.	procent
Församlingar och pastorat ¹⁾	7 251	80,5
Stift	364	4
Rikskyrkan	111	1
Äldre domkyrkor ²⁾	27	0,5
Sidoorganisationer (varav ungdoms- organisationerna endast riksnivå)	388	4,5
Diakonistiftelser och stadsmission (1989)	771	8,5
Kyrkofondens externa kostnader	113	1
Totalt	9 025	100

1) Inkl. extra avskrivning

2) Utgifter

Svenska kyrkan *investerade* genom kyrkokommunerna för närmare 1,3 miljarder kronor 1990 i fastigheter, kyrkor, församlingshem, begravningsplatser, maskiner, kontorsutrustning m.m. De helt dominerande investeringarna sker lokalt. Drygt hälften kan uppskattas vara nyinvesteringar, resten återanskaffningar och renoveringar. I de ovan redovisade driftskostnaderna ingår avskrivningar som motsvarar behovet av återanskaffningar. De bokförda avskrivningarna hos församlingar och pastorat har därför fördubblats. Avsättningar för nyinvesteringar ligger däremot utanför.

Hur fördelar sig kostnaderna på verksamhetsgrenar?

Driftskostnaderna för församlingar och pastorat uppgick som framgått till drygt 7 miljarder kronor. (Med pastorat avses enförsamlingspastorat och pastoratssamfälligheter.) Av detta faller, efter avräkning av verksamhetsintäkter och vissa gemensamma kostnader, ca 5,9 miljarder kronor på *kyrkans huvudverksamheter*, med följande fördelning:

	Milj. kr.	Procent
Församlingsverksamhet	3 988	67
Begravningsverksamhet	1 460	25
Folkbokföring ¹⁾	476	8
Summa	5 924	100

1) Inkl. kyrkobokföring

En innebörd av detta är att den del av kyrkoskatten, 30 procent, som den som inte är medlem i Svenska kyrkan betalar för begravningsverksamhet och folkbokföring, varit relativt väl avvägd i förhållande till verkliga kostnader. Folkbokföringen överfördes till skattemyndigheterna den 1 juli 1991. Medlemsregistreringen i Svenska kyrkan, förandet av ministerialböcker och hela arkivhållningen ligger dock kvar på pastorsexpeditionerna, varför delar av kostnaderna kvarstår.

Hur finansieras verksamheten?

För Svenska kyrkan *som helhet* (alla nivåer och organisationsdelar) kan intäkterna 1990 fördelas på följande sätt:

	Milj. kr.	Procent
Församlingsskatt 6 853 ./.. netto till kyrkofonden 484	6 369	65
Stiftsskatt	220	2
Verksamhetsintäkter	1 240	13
Räntor inkl. kyrkofonden	790	8
Kyrkofondsbidrag till stifts- och central nivå	299	3
Intäkter av egendom	213	2
Kollekter och gåvor	386	4
Statsbidrag	143	1
Övrigt	103	1
Totalt	9 763	100

Kyrkoskatten, som är den dominerande intäktskällan, tas 1990 ut med för riket genomsnittliga 1,15 kronor per skattekrona men varierar lokalt från

0,56 till 2,64 kronor. De lägsta skattesatserna har församlingar i Stockholm där den borgerliga kommunen har ansvar för begravningsverksamheten. Höga skattesatser har bl.a. många Gotlandsförsamlingar. Skillnaderna har sin främsta förklaring i att den stora mängden kyrkokommuner ger mycket stor spridning i skattekraft. Räknat i krontalsbelopp är fördelningen väsentligt jämnare. En riksgenomsnittlig kyrkomedlem med 120 000 kronor taxerad inkomst betalade 1990 1 380 kronor i kyrkoskatt, icke-medlemmen med samma inkomst betalade 414 kronor. Det kommunala skattestoppet 1991 och 1992 gäller även kyrkokommunerna.

Cirka 400 milj. kr. av verksamhetsintäkterna är ersättningar från främst landsting men i viss mån även storstadkommunerna för sjukvård, habilitering och äldreomsorg vid diakoninstitutionerna.

Sedan 1991 utgår inga allmänna statsbidrag till Svenska kyrkan. Vissa statsbidrag kan dock ges till särskilda verksamheter, t.ex. vid diakoninstitutioner. Samtidigt tillkommer att kyrkan får nya statsbidrag för drift av daghem och fritidshem enligt samma villkor som kommunerna. I totalsammanhanget små statsbidrag för renovering av vissa medeltida domkyrkor och klosterkyrkor kvarstår. För katastrofhjälp och biståndsarbete i u-länder kommer statsbidrag från SIDA. Storleken av indirekta statsbidrag, t.ex. bidrag till lönebidragsanställda, kan ej härledas ur underlagsmaterialet. De ingår i posten "verksamhetsintäkter".

Intäkter vid sidan av kyrkoskatten är i flera fall avsedda för bestämda ändamål, i enstaka fall för bidrag till verksamheter utanför kyrkan. Så går flera rikskollekter till samkristna organisationer.

Det finns en risk för att i en totalsammanställning dubbelräkna vissa belopp. Uppställningen ovan har så långt möjligt rensats från sådana poster som är inkomster hos någon del av Svenska kyrkan men samtidigt utgifter hos

någon annan. Det är framförallt *kyrkofonden* som omfördelar utgifter och inkomster inom kyrkan.

Hurdan är kyrkans ekonomiska ställning?

Kyrkan har en solid ekonomi men är ändå, som framgått, mycket starkt beroende av sina skatteintäkter.

Kyrkans samlade *nettoförmögenhet* (tillgångar minus skulder) är bokförd till 22 miljarder kronor vid utgången av 1990. Marknadsvärdet av förmögenheten, som till stor del utgörs av fastigheter av olika slag, är svårberäknat. Det kan med en försiktig bedömning uppskattas till totalt 30 miljarder kronor vid utgången av 1990. I beloppet ingår bokförda värden på kyrkor och begravningsplatser som saknar marknadsvärde. Samtidigt torde marknadsvärdet på andra fastigheter vara större än det bokförda värdet. Kyrkokommunernas pensionsskuld och långsiktiga åtaganden inom begravningsverksamheten på ca 2 miljarder kronor ingår heller inte i beloppet. Marknadsvärdet av nettoförmögenheten, som till stor del utgörs av fastigheter av olika slag, är mycket svårberäknat.

Svenska kyrkans *likviditet* är mycket god. Pastoraten har ett genomsnittligt rörelsekapital som täcker närmare hälften av årsutgifterna. Den goda likviditeten möjliggör att pastoraten i stor utsträckning kan skattefinansiera sina investeringar istället för att ta upp lån.

Skillnaderna i lokala ekonomiska förutsättningar är dock avsevärda, vilket bl.a. återspeglas i den stora spännvidden i kyrkoskattesatser. Lunds stift avviker från andra stift genom en särskilt stor finansförmögenhet, som härrör från medeltiden men bevarades vid reformationen då Skåne fortfarande var danskt och inte berördes av förmögenhetsindragningarna till den svenska kronan.

Årsbokslut för Svenska kyrkan

Statskontoret har tagit fram en sammanfattande resultaträkning för 1990.

Även en utfallsredovisning måste dock bygga på vissa uppskattningar. Det följer av att Svenska kyrkan aldrig har haft någon samlad ekonomisk redovisning och att församlingar och pastorat tillämpar delvis olika redovisningsprinciper.

Trots ambitionen att undvika dubbelräkningar av pengar som omfördelas inom kyrkan är de svåra att helt undvika. Pastoraten debiterar t.ex. varandra för vissa tjänster, bl.a. för jordfästningar och begravingar och vissa andra förrättningar. Även andra interndebiteringar förekommer, t.ex. mellan stift och pastorat. Totaleffekten i det konsoliderade bokslutet blir en, sannolikt liten, *överskattning* av både kostnader och intäkter.

Det förekommer att församlingar och pastorat nettoredovisar vissa kostnader och intäkter som har samband med varandra, t.ex. lön/bidrag för lönebidragsanställda eller lön/försäkringskasseersättning för sjukledig personal. Det har inte varit möjligt att klarlägga omfattningen av detta, men effekten i det konsoliderade bokslutet blir en *underskattning* av såväl verksamhetskostnader som verksamhetsintäkter.

Eftersom kvarstående dubbelräkningar således innebär samtida överskattningar och underskattningar i de redovisade beloppen, och eftersom de sannolikt är relativt små, torde de inte påverka slutresultatet på något avgörande sätt.

Sammanfattande resultaträkning för Svenska kyrkan 1990, Mkr			
	Kostnader		Intäkter
Församlingar och past.samfälligheter		7 251	7 718
- Verksamhet	6 427		503
- Skatt 6 853 ./. netto till kyrkofond 484			6 369
- Prästgårdar och löneboställen	155		208
- Räntor	153		638
- Avskrivningar, inkl. extra avskr. 258	516		
Stiftsamfälligheter		364	454
- Verksamhet	357		34
- Skatt			220
- Kyrkofondsbidrag, netto			182
- Finansiella kostnader/intäkter	1		18
- Avskrivningar	6		
Äldre domkyrkor (utgifter och inkomster)		27	20
Kyrkofonden (exkl. bidragen)		113	297
- Netto från förs. och past.samfällighet. ./. bidr. till stiftssamf. och rikskyrkl. organ			115
- Pensioner och arb.givaravgifter	83		
- Kapitalinkomster			50
- Statsbidrag			59
- Övriga kostnader/intäkter	30		73
Kyrkomötet, centralstyrelsen, stiftelsen för rikskyrklig verksamhet		109	110
Ärkebiskopsämbetet		2	
Svenska kyrkans mission		100	98
Svenska kyrkan i utlandet		51	51
Lutherhjälpen		196	197
Kyrkans ungdom och Ansgarförbundet		8	8
Delsumma		8 221	8 953
Kyrkans utbildningscentrum (1989)		22	25
Diakoniinstitutioner (1989)		629	648
Stadsmissioner exkl. kyrkliga bidrag (1989)		142	133
Svenska kyrkans förs.- och pastoratsför- bund (1989)		11	13
Totalsumma		9 025	9 772

En *balansräkning* som visar Svenska kyrkans finansiella ställning vid utgången av år 1990 kan på det befintliga underlaget tas fram för kyrkokommunerna och delar av den rikskyrkliga och frivilliga verksamheten. Här visas en sammanställning för kyrkokommunerna inkl. vissa fonder samt kyrkofonden.

Balansräkning för Svenska kyrkans församlingar, pastoratssamfälligheter (inkl. vissa fonder), stiftssamfälligheter samt kyrkofonden vid utgången av 1990, miljoner kronor.

Kyrkokommunerna		
Omsättningstillgångar	5 164	
Anläggningstillgångar	15 154	
Prästlönefonder	856	
Församl.kyrkors fastighetsfonder	63	21 237
Kortfristiga skulder	- 847	
Långfristiga skulder	-1 285	-2 132
Eget kapital inkl. finansförmögenhet		19 105
Kyrkofonden		
Eget kapital		761
Summa eget kapital		19 866

Betydande tillgångar finns därutöver hos sidoorganisationer, t.ex. i stiftsgårdar och diakoni- och utbildningsanstalter. Minst 2 miljarder kronor i bokförda värden torde läggas till sammanställningen för att få en totalsiffra. Därmed skulle det bokförda värdet av kyrkans tillgångar kunna beräknas till 22 miljarder kronor.

Tillgångar och skulder upptagna till bokförda värden ger emellertid till resultat ett samlat eget kapital som är missvisande lågt. Det är framförallt

fastighetsvärdena, och då särskilt jord- och skogsegendomarna, som kraftigt underskattas, men också i någon mån värdepappersinnehavet.

4.3.3 Församlingarnas och pastoratens ekonomi

Under 1991 fanns det i Sverige 2563 territoriella församlingar och 1 131 pastorat. Omkring 2200 kyrkokommuner hade egen ekonomisk redovisning. Den kan omfatta en församling, ett pastorat eller en kyrklig samfällighet med två eller flera församlingar.

Från och med 1989 har pastoraten från församlingarna övertagit ansvaret för begravningsverksamheten och de delar av fastighetsförvaltningen som tidigare sköttes av församlingarna. Dessa lämnade också ifrån sig arbetsgivaransvaret till pastoraten. Som redovisats i avsnitt 2.3 ligger numera endast ansvaret för den egentliga församlingsverksamheten samt för lös egendom på församlingen medan all övrig ekonomisk verksamhet ligger på pastoratsnivå.

Från SCB:s skrift "Kommunernas finanser" 1990 kan följande uppgifter inhämtas. Kyrkokommunernas utgifter (inkl. stiftssamfälligheterna) uppgick till 9,2 miljarder kronor, vilket är nästan lika mycket som Malmö kommuns utgifter. Detta motsvarar ungefär 2 procent av den kommunala sektorns utgifter eller 0,7 procent av den totala svenska ekonomin. Av kyrkokommunernas utgifter svarar 48 procent för personalkostnader. Detta är den största utgiftsposten. Utgifterna för administration och tjänster utgör 25 procent. Den allmänna och särskilda kyrkoavgiften motsvarar 10 procent. Utgifterna för material är 6 procent och övriga utgifter 12 procent av de totala utgifterna.

Av inkomsterna på drygt 9,2 miljarder kronor svarar församlingsskatten för 76 procent. Räntor och aktieutdelningar m.m. utgör 7 procent, bidrag från

kyrkofonden 6 procent, försäljningsmedel, avgifter m.m. 6 procent samt övriga inkomster 4 procent.

Som framhållits ovan har syftet med den nu genomförda undersökningen varit att bl.a. söka belysa olika verksamhetsgrenars kostnader och intäkter. Kyrkokommunernas ekonomi kan därför inledningsvis beskrivas utifrån fyra urskiljbara huvudverksamheter, nämligen församlingsverksamhet, folkbokföring (inkl. kyrkobokföring), begravningsverksamhet och central förvaltning. Kostnaderna för och intäkterna inom dessa verksamhetsområden framgår av tabell 1.

Tabell 1. Huvudverksamheterna 1990, Mkr

	Kostnad	Intäkt	Netto	%
Församlingsverksamhet	3 759	242	3 517	59,5
Begravningsverksamhet	1 507	220	1 287	21,5
Folkbokföring ¹⁾	426	6	420	7
Central förvaltning	735	35	700	12
Totalt	6 427	503	5 924	100

1) Inkl. kyrkobokföring

Enligt SCB:s undersökning uppgick lokalkostnaderna 1990 till 18 procent av de totala kostnaderna. Detta tal kan jämföras med Statskontorets fallstudier år 1989 där den genomsnittliga lokalkostnaden är 20 procent.

De utan jämförelse största kostnadsposterna är församlingsverksamheten och begravningsverksamheten, vilket framgår av följande procentuella fördelning av nettokostnaderna för huvudverksamheterna.

Församlings- verksamhet	Begravnings- verksamhet	Folkbokföring	Central för- valtning
59,5 %	21,5 %	7 %	12 %
Om central förvaltning uppdelas på de tre första, operativa verksamheterna i proportion till deras respektive andelar erhålls talen			
67 %	25 %	8 %	

För att få en så fullständig bild som möjligt av kostnaderna på lokalplanet kan församlingsverksamheten brytas ned i ett antal delfunktioner, se tabell 2. Man kan härigenom få en uppfattning om den absoluta och den relativa storleksordningen på dessa poster.

Tabell 2. Delfunktioner inom församlingsverksamheten 1990, Mkr

	Kostnader	%
Präster	811	21,5
Gudstjänster och förrättningar	231	6
Kyrkomusikalisk verksamhet	508	13,5
Barn- och ungdomsverksamhet inkl. kon- firmation	450	12
Vuxenverksamhet	113	3
Diakoni	153	4
Lokaler	969	26
Övrigt	524	14
Summa	3 759	100

Statskontoret har i tabell 3 gjort en jämförelse mellan resultaten från SCB:s undersökning och fallstudierna.

Tabell 3. Delfunktioner inom församlingsverksamheten 1989 i procent

	SCB- enkät ¹	Göte- borg	Botk. Tumba	Kalmar	Stora Kil	Svedala	Floby	Sorsele
Präster	19 (21,5)	15,5	11	15	15,5	15	19,5	18
Gudstjänster och för- rättningar	5 (6)	6	8	14,5	8,5	9,5	8,5	12
Kyrkomusikalisk verk- samhet	12 (13,5)	13	12	14,5	10,5	10,5	17,5	10
Barn- och ungdoms- verksamhet	11,5 (12)	26,5 ²⁾	19	12	15	12	14	14,5
Vuxenverksamhet	4 (3)		1		6	5,5		4
Diakoni	3,5 (4)		3	10,5	4,5	5		
Verksamhet på institu- tioner	0,5			4,5 ³⁾				
Finskspråkig verksam- het	0,5	1	6					
Lokaler	31,5 (26)	22	27	21	27	34,5	28	29
Övrigt	12,5 (14)	16	13	8	13	8	12,5	5,5
Summa	100	100	100	100	100	100	100	100

1) Siffrorna inom parentes avser 1990 års värden.

2) Avser barn- och ungdomsverksamhet, vuxenverksamhet och diakoni.

3) Sjukhuskyrkan.

I vissa hänseenden skiljer sig SCB:s procenttal från de tal som redovisas i fallstudierna. Detta är främst fallet med procenttalen för präster och lokaler samt gudstjänster och förrättningar. Anledningen härtill är att prästernas arbete med folkbokföring och central förvaltning i fallstudierna förts till dessa huvudverksamheter, något som inte skett i SCB-enkäten. Vidare har i fallstudierna gjorts en uppdelning av kyrkvaktmästarnas arbete så att kostnaderna för tjänstgöring vid gudstjänster och förrättningar samt, i förekommande fall, kostnaderna för kyrkogårdsarbete förts till församlingsverksamhet resp. begravningsverksamhet. Detta har skett i SCB-enkäten i mindre utsträckning. Där torde lönekostnaderna för kyrkvaktmästarna i större utsträckning ingå i lokalkostnaderna.

Genom att ställa samman summorna för verksamheternas intäkter och kostnader, skatter, bidrag från resp. avgifter till kyrkofonden, intäkter och kostnader från prästgårdarna och löneboställena, intäktsräntor och kostnadsräntor samt avskrivningar erhålls en resultaträkning för kyrkokommunerna (tabell 4).

Tabell 4. Resultaträkning 1990, Mkr

Verksamhetens intäkter		503
Verksamhetens kostnader		-6 427
<hr/>		
Verksamhetens nettokostnader		-5 924
Skatteintäkter		6 853
Kyrkofonden	- bidrag från ¹⁾	410
	- avgift till	-894
	- nettoavgift till	- 484
Prästgårdar och löneboställen:		
- intäkter		208
- kostnader		-155
- nettointäkt		53
Räntor	- intäktsräntor ²⁾	638
	- kostnadsräntor	-153
	- räntenetto	485
<hr/>		
Resultat efter skatteintäkter och finansnetto		983
Avskrivningar		- 258
Förändring av eget kapital		725

1) Exkl. strukturbidrag som ingår i verksamhetens intäkter.

2) Varav från prästlönefonder 76 Mkr.

Resultaträkningen visar ett betydande överskott, närmare en miljard kr. före avskrivningar. Detta överskott bör ställas i relation till investeringsutgifterna som redovisas i tabell 5.

Tabell 5. Investeringsutgifter 1990, Mkr

		%	1)	%
Församlingsverksamhet	627	61	694	56
Begravningsverksamhet	284	28	423	34
Folkbokföring	10	1	10	1
Central förvaltning	60	6	61	5
Prästgårdar och löneboställen	44	4	44	4
Totalt	1 025	100	1 232	100

1) Inklusivt inköp av fastigheter och anläggningar.

Vid en jämförelse av tabell 4 och 5 framgår att överskottet i resultaträkningen, 983 milj. kr. är nästan lika stort som de lokala investeringsutgifterna exkl. inköp av fastigheter och anläggningar, 1 025 milj. kr. I och för sig skulle den slutsatsen kunna dras att kyrkans inkomster nästan räcker till både driften och investeringarna (driftutgifterna och kapitalutgifterna). Som statskontoret framhåller är detta inte fallet i alla kyrkokommuner. Det torde nämligen inte vara ovanligt att kyrkokommunerna behöver låna pengar vid större investeringar. Som framgår av finansieringsanalysen i tabell 7 upptogs nya lån på 154 milj. kr. under år 1990.

Investeringar kan indelas i reinvesteringar, som är ersättningsanskaffningar av byggnader, inventarier och maskiner, samt nyinvesteringar, som är nettoökningar av nämnda realkapital.

Enligt denna definition bör renoveringar av kyrkor inte betraktas som investeringar, något som dock sker ibland. Med en mer strikt tillämpning av investeringsbegreppet skulle investeringsutgifterna ha varit lägre och verksamhetskostnaderna i motsvarande mån högre.

Statskontoret beräknar att med en striktare tillämpning av investeringsbegreppet skulle investeringsutgifterna ha varit ca 200 milj. kr. lägre och verksamhetskostnaderna i resultaträkningen ca 200 milj. kr. högre. Efter en justering med 200 milj. kr. skulle resultatet efter skatteintäkter och finansnetto ha varit 783 milj. kr. i stället för 983 milj. kr. Investeringarna exkl. inköp av fastigheter och anläggningar hade då minskat till 825 milj. kr.

Slutsatsen från analysen i anslutning till tabell 5 står sig emellertid, nämligen att resultatet efter skatteintäkter och finansnetto i resultaträkningen är nästan lika stort som de lokala investeringsutgifterna exkl. inköp av fastigheter och anläggningar.

Enligt statskontoret ger det bokförda avskrivningsbeloppet i resultaträkningen (tabell 4), 258 milj. kr., inte en rättvisande bild av investeringsbehovet eftersom långt ifrån alla kyrkokommuner redovisar avskrivningar. Avskrivningarna borde nämligen, för alla kyrkokommuner sammantagna, uppgå till samma belopp som utgifterna för reinvesteringarna. Även om det inte är möjligt att mer exakt ange summan för reinvesteringarna visar uppskattningar att nuvarande avskrivningar åtminstone borde fördubblas för att motsvara reinvesteringarna. I avsnitt 4.3.2, den sammanfattande resultaträkningen och tabell över kostnaderna, har avskrivningarna fördubblats.

Av resultaträkningen i tabell 4 framgår vidare att församlingsskatten är den dominerande intäktsskällan. Enligt statskontoret blir vid en sammanräkning av de fyra intäktsslagen verksamhetsintäkter, församlingsskatt, nettointäkt av prästgårdar och löneboställen samt räntenetto resultatet att församlingsskatten svarar för 87 procent av intäkterna, verksamhetsintäkterna för 6,5 procent, räntenettet för 6 procent och nettot av prästgårdar och löneboställen för 0,5 procent. Det bör här påpekas att anledningen till att statskontoret beräknat församlingsskattens procentuella storlek till ett betydligt högre belopp än SCB gjort beror på skilda beräkningssätt. Förutom att statskontoret grundar sin beräkning på verksamhetens intäkter (dvs. periodiserade inkomster) bortses helt från bidragen från kyrkofonden eftersom nettot från kyrkofonden är negativt på den lokala nivån.

Procenttalen för intäktsslagen avseende hela riket ställs i tabell 6 bredvid motsvarande procenttal för de åtta fallstudierna. Observera att det här är 1989 års värden som uppges. 1990 års värden för hela riket anges dock inom parentes.

Tabell 6. Finansieringskällornas relativa storlek (procent) 1989

	SCB- enk ¹	Göte- borg	Botk. Tumba	Kalmar	Stora Kil	Svedala	Floby	Sorsele	Öster- garn
Verksamhetsintäkter	7 (6,5)	5	0,5	4	3,5	4	2,5	6	1,5
Församlingsskatt	87 (87)	87,5	94	90,5	91,5	89,5	75	66,5	47,5
Kyrkofonden, nettobidrag							7,5	15	26,5
Strukturbidrag							5,5		0,5
Prästgårdar och löneboställen	0,5 (0,5)						5	7	6
Räntenetto	5,5 (6)	7,5	5,5	5,5	5	6,5	4,5	5,5	18
Summa	100 (100)	100	100	100	100	100	100	100	100

1) Siffrorna inom parentes avser 1990 års värden.

Verksamhetsintäkterna enligt SCB:s undersökning visar ett större värde än för någon av fallstudierna. Detta beror på att intäkterna är bruttoredovisade i SCB:s undersökning medan de i vissa fall nettoredovisats i fallstudierna.

Med undantag för de olika verksamhetsintäkterna, som i realiteten inte skiljer sig så mycket, råder det enligt tabell 6 en betydande överensstämmelse mellan fallstudiernas värden för Göteborg, Botkyrka-Tumba, Kalmar, Stora Kil, Svedala och SCB-studiens värden för hela riket vad gäller finansieringskällornas relativa betydelse. Som framgår av tabellen svarar församlingsskatten för cirka 90 procent av inkomsterna medan räntenettet ger 5 procent eller något mer. Bland de ovan nämnda finns endast i SCB-studien ytterligare en finansieringskälla, nämligen prästgårdar och löneboställen, som har en nettoavkastning på endast 0,5 procent av intäkterna.

För lands- och glesbygdksområdena minskar församlingsskattens andel, i vart fall för de tre fallstudieorterna Floby, Sorsele och Östergarn, även om den fortfarande är den dominerande intäktskällan. Dess andel för Floby är 75 procent medan kyrkofonden bidrar med 13 procent. Skattens andel i Sorsele är 66,5 procent och kyrkofondens andel 15 procent. I Östergarn är skatteandelen 47,5 procent och kyrkofondsbidraget 27 procent. I Östergarn tillkommer att räntenettet är 18 procent av inkomsterna, vilket är ovanligt

stort. I Floby och Sorsele ligger räntenettet på eller nära riksvärdet 5,5 procent.

I tabell 7 görs en finansieringsanalys. Genom denna är det möjligt att följa penningströmmarna in och ut.

Tabell 7. Finansieringsanalys 1990, Mkr

<u>Tillförda medel</u>	
Resultat efter skatteintäkter och finansnetto	983
Försäljning av anläggningstillgångar	86
Minskning av långfristiga fordringar	10
Ökning av långfristiga skulder (nya lån)	154
Summa tillförda medel	1 233
<u>Använda medel</u>	
Nettoinvesteringar inkl. inköp av fastigheter och anläggningar	1 232
Ökning av långfristiga fordringar (Utlämnade lån)	14
Minskning av långfristiga skulder (Amorteringar)	133
Summa använda medel	1 379
Förändring av rörelsekapitalet	- 146

I denna tabell framgår det att de nya lån som vissa kyrkokommuner tagit upp uppgick till 154 milj. kr. medan amorteringarna av lånen var något mindre eller 133 milj. kr.

Svenska kyrkans kyrkokommunala balansräkning på lokalplanet framgår av tabell 8. I tabellen ingår bokförda värden för prästgårdar och löneboställen, dock inte prästlönefonder, donationsfonder, gravfonder och församlingsskyrkas fastighetsfond, vilka återfinns i tabell 10.

Tabell 8. Balansräkning, Mkr

	1989	1990
Kassa, bank, pg	3 849	3 627
Värdepapper, obligationer	742	859
Avräkningskonton	276	274
Övrigt	258	230
Summa omsättningstillgångar	5 125	5 000
Fastigheter och anläggningar	12 504	13 450
Maskiner, inventarier	1 171	1 318
Värdepapper, andelar	60	155
Övrigt	129	156
Summa anläggningstillgångar	13 863	15 079
Summa tillgångar	18 988	20 079
Tillfälliga lån	36	97
Avräkningskonton	302	279
Övrigt	381	414
Summa kortfristiga skulder	719	790
Banklån	955	948
Övrigt	362	286
Summa långfristiga skulder	1 317	1 234
Summa skulder	2 036	2 024
Investerat stamkapital	11 553	12 556
Kapitalfonder	2 032	1 662
Driftsfonder	1 736	1 256
Övrigt eget kapital	1 631	2 581
Summa eget kapital	16 952	18 055
Summa skulder och eget kapital	18 988	20 079

Ett sätt att analysera den ekonomiska ställningen är att ta reda på hur stort rörelsekapitalet är i procent av de externa drifts- och investeringsutgifterna ett enskilt år. Rörelsekapitalet är omsättningstillgångarna minus de kortfristiga skulderna. Det ger följande tabell.

Tabell 9. Rörelsekapitalet i procent av de externa utgifterna

Kyrkokommunerna	1990	47
Borgerliga kommuner	1989	5
Landstingskommunerna	1989	-1
Göteborgs kyrkliga samfällighet	1989	61
Botkyrka-Tumba kyrkliga samfällighet	1988	20
Kalmar kyrkliga samfällighet	1989	61
Stora Kils pastorats samfällighet	1989	34
Svedala kyrkliga samfällighet	1989	52
Floby pastoratssamfällighet	1989	30
Sorsele kyrkliga samfällighet	1989	34
Östergarns pastorat och församlingar	1989	150

Av tabellen kan utläsas den del av årets kostnader och investeringar som rörelsekapitalet räcker till. Enligt statskontoret skulle för Svenska kyrkans del således rörelsekapitalet räcka till för drifts- och kapitalutgifterna i nära ett halvt år. Det har dock minskat från år 1989 då det uppgick till 59 procent av de externa utgifterna. Minskningen var 146 milj. kr. enligt tabell 7. För de borgerliga kommunerna och landstingskommunerna är rörelsekapitalet mycket lägre eller inget alls. För fallstudiekommunerna varierar rörelsekapitalet avsevärt.

Med hänsyn till att pastoraten och församlingarna tillförs skattemedel varje månad är den höga andelen rörelsekapital onödig ur likviditetssynpunkt. Vid större investeringar och vid tillfälliga engångsutgifter, såsom vid lokalan-skaftning och anläggning av begravningsplats, är emellertid ett högt rörelsekapital av stor betydelse eftersom utgifterna då ofta kan täckas utan upplåning.

I tabell 10 redovisas slutligen tillgångar och avkastning i fonder och donationer. Tillgångarna i dessa fonder ligger utanför den kyrkokommunala balansräkningen. Avkastningen utgör dock intäkt i den kyrkokommunala ekonomin.

Tabell 10. Fonder och donationer 1990, Mkr

	Tillgångar inkl. avkastning	Avkastning
Gravfonder	298	31
Prästlönefonder	856	84
Församlingskyrkas fastighetsfond	63	6
Donationer	811	86
Totalt	2 039	212

I gravfonderna förvaltas medel som betalats till kyrkan av gravrättsinnehavare för underhåll av gravar.

Prästlönefonderna, på över 850 milj. kr. i bokfört värde, hyser medel från försäljning av prästlönefastigheter.

I församlingskyrkors fastighetsfonder förvaltas medel från försäljning av fastigheter, vilkas avkastning varit avsedda för församlingskyrkas behov.

Donationer, på mer än 800 milj. kr., avser ett stort antal donationsfonder, vilkas avkastning går till olika ändamål, inte enbart kyrkliga, och som förvaltas av kyrkoråden.

4.3.4 Särskilt om Samfälligheten Gotlands kyrkor

För att särskilt belysa det för många pastorat mycket kostnadskrävande underhållet av kyrkobyggnader ingår i statskontorets rapport en studie av Samfälligheten Gotlands kyrkor. Gotland är i detta hänseende unikt. På Gotland finns nämligen 92 församlingar med 93 kyrkor, vilka nästan uteslutande är uppförda under medeltiden. Att underhållet av alla dessa kyrkor, som är kulturminnen, torde vara en kostnadskrävande uppgift står klart. Antikvariskt underhåll är i vissa avseenden dyrare än vanligt underhåll.

Som framgått av avsnitt 3.4.5 är riksantikvarieämbetet (RAÄ) den statliga myndighet som samordnar kulturminnesvården i landet, däribland de kyrkliga kulturminnena. Särskilt för församlingskyrkorna på Gotland gäller att RAÄ svarar för en del av restaureringskostnaderna. Under budgetåret 1989/90 bestred RAÄ 3 milj. kr. av dessa.

Under 1980-talet bildades två organisationer för att effektivisera underhållet av Gotlands församlingskyrkor. Den ena organisationen är Samfälligheten Gotlands kyrkor som är en partiell ekonomisk samfällighet för samtliga församlingar i Visby stift. Utdebiteringen till samfälligheten är 15 öre per skattekrona. Samfälligheten svarar för vård och underhåll av de 93 församlingskyrkorna och deras fasta inredning medan pastoraten svarar för i huvudsak den lösa egendomen i kyrkorna samt för uppvärmning och städning. Den andra organisationen är stiftelsen Byggnadshyttan på Gotland med uppgift att bl.a. svara för själva underhålls- och restaureringsarbetet avseende Gotlands kyrkor. Stiftelsen har ett tjugotal hantverkare anställda.

Samfälligheten Gotlands kyrkor hade under år 1990 en omslutning på 8,1 milj. kr. Härtill skall läggas de 3 milj. kr. som RAÄ svarade för 1989/90. De sammanlagda underhållskostnaderna för Gotlands kyrkor som tas av samfälligheten Gotlandskyrkan och RAÄ uppgår således till drygt 11 milj. kr. För de enskilda pastoraten och församlingarna är således samfällighetsbildningen från ekonomisk synpunkt av mycket stor betydelse.

4.3.5 Stiftsamfälligheternas ekonomi

I avsnitt 2.4 har utförligt redogjorts för Svenska kyrkans organisation och verksamhet på stiftsnivå. Dessa frågor kan därför förbigås här.

Stiftsamfälligheternas verksamhet finansieras dels genom stiftsskatt, dels genom stiftsbidrag och andra bidrag från kyrkofonden. Stiftsbidraget baseras på kyrkofondens tidigare kostnader för stifts-, kontrakts- och pastoratsad-

junkter, vikarierande präster, personalkonsulenter, biträdeshjälp åt biskoparna samt statens och kyrkofondens tidigare kostnader för domkapitlen och de tidigare stiftsnämnderna.

Stiftsbidraget får användas för betalning av följande kostnader:

- domkapitlets, stiftsstyrelsens och egendomsnämndens förvaltningskostnader
- lönekostnader för sekreterare till biskopen
- lönekostnader för stiftsadjunkter, kontraktsadjunkter, pastorsadjunkter, garnisonspastorn i Boden och kyrkoherdar för samer
- arvoden till kontraktsprostar samt till praktikanter och handledare för dessa
- kostnader i samband med möte med stiftets präster.

Utöver nämnda bidrag utgår till stiftssamfälligheterna ett s.k. strukturbidrag från kyrkofonden. Detta bidrag skall stiftsstyrelsen fördela vidare till pastoraten efter särskilda behov.

Stiftssamfälligheterna tillkom under år 1989.

Följande ekonomiska redogörelse avser år 1990 som var stiftssamfälligheternas första verksamhetsår med stiftsskatt. Tabellerna bygger på SCB:s undersökning av år 1990, som även omfattade stiftssamfälligheterna.

I tabell 1 redovisas stiftssamfälligheternas verksamhetskostnader och verksamhetsintäkter. Tabellen bygger på följande uppdelning av stiftssamfälligheternas verksamhet

- förtroendemannaorganisation, dvs. stiftsfullmäktige och övriga valda organ

- stiftskansli. Häre ingår kansliets kyrkokommunala anställningar, stiftsadjunkterna samt vissa övriga kostnader och intäkter hörande till kansliet

- främjande av församlinglivet. Till detta hör kontraktsprostar (arvoden och resekostnader), kontraktsadjunkter, pastoratsadjunkter, pastorsadjunkter, praktikanter och handledare, konfirmandkonsulenter och verksamhetsbefrämjande åtgärder

- stiftsverksamhet. Här upptas stiftssamfällighetens kostnader för församlingsarbete bland finskspråkiga och samer, andlig vård vid speciella institutioner, eventuellt övertagna församlingsangelägenheter, bidrag till externa verksamheter, information, domkyrkoöverksamhet och stiftsgårdsverksamhet

- utbildning, vilket avser extern och intern utbildning inkl. prästmöten

- fastigheter, vilket här avgränsas till övriga fastigheter (domkyrka, biskopsgårdar, administrationsfastigheter, hyresfastigheter och begravningsplatser). Här redovisas även bidrag till stiftsgårdar. Egendomsnämndens skogsförvaltning m.m. ingår inte.

Tabell 1. Stiftsamfälligheternas verksamhetskostnader och verksamhetsintäkter 1990, Mkr

	Kostnad	Intäkt	Netto
Förtroendemannaorganisation	14	-	14
Stiftskansli	164	12	152
Främjande av församlinglivet	91	7	84
Stiftsverksamhet	52	6	46
Utbildning	10	2	8
Fastigheter 1)	25	7	18
Totalt	357	34	323
1) Varav stiftsgårdar	13	7	6

Med verksamhetens totala kostnader och intäkter samt skatteintäkter, bidrag från kyrkofonden, finansnetto m.m. som ingångsvärden kan en resultaträkning visas.

Tabell 2. Resultaträkning år 1990 för stiftssamfälligheterna, Mkr

Verksamhetens intäkter		34
Verksamhetens kostnader		- 357
Verksamhetens nettokostnader		- 323
Skatteintäkter		220
Från kyrkofonden:	stiftsbidrag m.m.	164
	allmänt utjämningsbidrag	14
	strukturbidrag	65
Förmedlade strukturbidrag		- 61
Finansiella intäkter	18	
Finansiella kostnader	1	
Finansnetto		17
Resultat efter skatte- och bidragsintäkter och finansnetto		96
Avskrivningar		- 6
Förändring av eget kapital		90

Som framgår uppvisar resultaträkningen ett betydande överskott.

Under stiftssamfälligheterna finns en egendomsförvaltning, där skogsavverkningarna på löneboställena, prästlönefondsfastigheterna samt kyrkofonds-, församlingskyrko- och domkyrkofastigheterna är den helt dominerande intäktskällan. Kostnaderna för denna egendomsförvaltning ingår inte i ovan redovisade tabeller. De dras i stället av från motsvarande förvaltningsintäkter. Överskottet fördelas till ägarna/förvaltarna och tas med i deras redovisning, dvs. till pastorat avseende löneboställen och prästlönefondsfastigheter, till kyrkofonden avseende kyrkofondsfastigheter samt till församlingar avseende församlingskyrkor.

Under år 1990 var bruttointäkterna i egendomsförvaltningen avseende lönebställen och prästlönefondsfastigheter 366 milj. kr., kostnaderna 202 milj. kr. och överskottet 164 milj. kr.

I fråga om investeringsutgifter redovisas enligt SCB:s undersökning följande:

Tabell 3. Investeringsutgifter för stiftssamfälligheterna år 1990, Mkr

Stiftskansli	13
Främjande av församlingsliv	2
Fastigheter	30
Totalt	45

Detta innebär att för år 1990, som var stiftssamfälligheternas första verksamhetsår efter uppbyggnadsåret 1989, var överskottet av driften enligt tabell 2 mer än dubbelt så stort som investeringarna. Låt oss närmare följa penningströmmarna i tabell 4.

Tabell 4. Finansieringsanalys för stiftssamfälligheterna år 1990, Mkr

<u>Tillförda medel</u>	
Resultat efter skatteintäkter och finansnetto	96
Försäljning av anläggningstillgångar	0
Minskning av långfristiga fordringar	0
Ökning av långfristiga skulder (nya lån)	25
Summa tillförda medel	121
<u>Använda medel</u>	
Nettoinvesteringar inkl. inköp av fast och anläggning	45
Ökning av långfristiga fordringar (Utlämnade lån)	0
Minskning av långfristiga skulder (Amorteringar)	1
Summa använda medel	46
Förändring av rörelsekapitalet	75

Finansieringsanalysen visar att det under år 1990 skett en stark uppbyggnad av rörelsekapitalet i stiftssamfälligheterna. Trots detta har nya lån upptagits med 25 milj. kr., vilka avser stora byggnadsprojekt i några stiftssamfälligheter.

Information om rörelsekapitalet samt om tillgångarna och skulderna i allmänhet kan erhållas från balansräkningen i tabell 5.

Tabell 5. Balansräkning år 1990 för stiftssamfälligheterna, Mkr

Kassa, bank, postgiro	115
Värdepapper, obligationer	25
Obligationer	0
Övrigt	24
Summa omsättningstillgångar	164
Fastigheter och anläggningar	60
Transportmedel, maskiner, inventarier	13
Värdepapper, andelar, bostadsrätter	0
Övriga långfristiga fordringar	1
Summa anläggningstillgångar	75
Summa tillgångar	239
Tillfälliga lån	0
Övriga kortfristiga skulder	57
Summa kortfristiga skulder	57
Banklån	20
Övriga långfristiga skulder	31
Summa långfristiga skulder	51
Summa skulder	108
Summa eget kapital	131
Summa skulder och eget kapital	239

Det sammanlagda rörelsekapitalet, som är omsättningstillgångarna minus de kortfristiga skulderna, uppgår till 107 milj. kr., vilket motsvarar 23 procent av de externa utgifterna.

De äldre domkyrkorna

För var och en av de äldre domkyrkorna (Uppsala, Linköping, Skara, Strängnäs, Västerås, Växjö och Lund) finns särskild förvaltning eftersom domkyrkorna äger fastigheter och kapitaltillgångar samt förvaltar fonder, vilkas avkastning skall användas till respektive domkyrkas underhåll. I en särklass står Lunds domkyrka i fråga om omfattningen på tillgångarna. Med undantag för Lund utgår statsbidrag till mer omfattande underhålls- och restaureringsarbeten som överstiger respektive domkyrkas och domkyrkoförsamlings resurser. För 1989/90 uppgick det statliga anslaget härför till drygt 1,8 milj. kr. För 1990/91 var anslaget 1,35 milj. kr.

Kammarkollegiet fastställer stat för de äldre domkyrkorna och riksrevisionsverket granskar deras räkenskaper.

Underhållet av de övriga domkyrkorna finansieras helt av respektive domkyrkoförsamling eller kyrkliga samfällighet.

Domkyrkan i Lund förvaltas av ett domkyrkoråd, som har ställning som en statlig myndighet under regeringen.

Domkyrkan i Lund innehar fastigheter med ett sammanlagt taxeringsvärde om ca 75 milj. kr. och kapitaltillgångar på drygt 30 milj. kr. Tillgångarna ger en årlig bruttoavkastning på 9,5 milj. kr. varav 6,4 milj. kr. utgör arrendavgifter för domkyrkans lantgods. Återstoden är huvudsakligen hyresinkomster av stadsfastigheterna. Ett bidrag från Lunds kyrkliga samfällighet om 0,7 milj. kr. för kyrkvaktmästarna ingår. Härtill kommer ränteinkomster på ca 3,3 milj. kr. Avkastningen används uteslutande till

underhåll av och investeringar i domkyrkan och dess egendom. Bland utgifterna ingick en ombyggnad av södra tornet i domkyrkan för 9,8 milj. kr.

Domkyrkan i Lund erhåller vare sig skattemedel eller statsbidrag, däremot erläggs statlig inkomstskatt för rörelsefastigheterna samt statlig fastighetsskatt.

Inkomster och utgifter samt ekonomisk ställning för domkyrkan i Lund framgår av följande sammanställningar. Det skall observeras att i verksamhetsutgifter i sammanställningen ingår både driftskostnader och investeringsutgifter.

Inkomster och utgifter för Lunds domkyrka år 1990, Mkr	
Verksamhetens inkomster	9,5
Verksamhetens utgifter	-16,7
Verksamhetens nettoutgifter	- 7,2
Räntor	3,3
Skatt	- 1,3
Årets netto	- 5,2
Balansräkning för Lunds domkyrka år 1990, Mkr	
Omsättningstillgångar	27,9
Anläggningstillgångar	94,7
Summa tillgångar	122,6
Kortfristiga skulder	5,0
Långfristiga skulder	4,1
Eget kapital	113,5
Summa skulder och eget kapital	122,6

För övriga äldre domkyrkor redovisas gemensam inkomst- och utgifts-
räkning samt balansräkning.

Inkomster och utgifter för övriga äldre domkyrkor år 1990, Mkr	
Verksamhetens inkomster	6,6
Verksamhetens utgifter	-8,6
Verksamhetens nettoutgifter	-2,0
Räntor, netto	0,9
Skatter	-0,2
Årets netto	-1,3
Balansräkning för övriga äldre domkyrkor år 1990, Mkr	
Omsättningstillgångar	4,7
Anläggningstillgångar inkl. förv. fonder	24,1
Summa tillgångar	28,8
Kortfristiga skulder	1,7
Långfristiga skulder	5,9
Förvaltade fonder	20,0
Eget kapital	1,2
Summa skulder och eget kapital	28,8

Under perioden utfördes en inre restaurering av Strängnäs domkyrka för 3,6 milj. kr. varav staten bidrog med 1,5 milj. kr. och Strängnäs pastorat med återstoden. Tak på domkyrkan i Uppsala och intilliggande hus renoverades för 1,3 milj. kr. För detta erhöles statligt bidrag med 0,3 milj. kr. och lika mycket från domkyrkoförsamlingen. Det är vanligt med statsbidrag och bidrag från domkyrkoförsamling vid restaurering av övriga äldre domkyrkor. Av de förvaltade fonderna avsåg 11,4 milj. kr. Uppsala domkyrka och 7,4 milj. kr. Strängnäs domkyrka.

4.4 Svenska kyrkans ekonomi på central nivå

4.4.1 Den centrala verksamheten

Som tidigare sagts (avsnitt 3.4) innebar 1983 års kyrkomötesreform från organisatorisk synpunkt att man på central nivå inom Svenska kyrkan skapade en parallellorganisation med en offentligrättslig del - kyrkomöte och centralstyrelse - samt en civilrättslig del - Svenska kyrkans stiftelse för rikskyrklig verksamhet (SFRV) med ombudsmöte och styrelse. Mellan kyrko- och ombudsmöte samt mellan centralstyrelse och stiftelsestyrelse råder fullständig personalunion. Härigenom har man åstadkommit en formell boskillnad mellan lagreglerad och frivillig verksamhet, samtidigt som man tryggt samordningen mellan de båda typerna av verksamhet.

Kyrkofonden spelar en mycket betydelsefull roll i de centrala kyrkliga organens ekonomi. Kyrkomötet är helt beroende av anslag från kyrkofonden. Ombudsmötet får inga egna anslag utan dess kostnader betalas genom kyrkomötets kyrkofondsanslag. SFRV är också till allra största delen beroende av anslag från kyrkofonden även om stiftelsen också har vissa egna verksamhetsintäkter. Numera bär SFRV även centralstyrelsens verksamhetskostnader. De tre inrikes kyrkliga nämnderna finansieras också via SFRV.

Från statskontorets rapport hämtas följande resultat- och balansräkningar, som är ihopslagna räkningar för de centrala organen. (tabell 1 och 2)

Tabell 1. Resultaträkning 1990 för de centrala kyrkliga organen, Mkr

Verksamhetens intäkter	18,0
Verksamhetens kostnader	-107,1
Verksamhetens nettokostnader	- 89,1
Kyrkofondsanslag	79,0
Övriga bidrag	5,6
Kollekter och gåvor	4,0
Ränteintäkter	3,4
Räntekostnader	- 0,2
Resultat efter bidrag och finansnetto	2,7
Avskrivningar	- 1,9
Förändringar av eget kapital	0,8

Tabell 2. Balansräkning 1990 för de centrala kyrkliga organen, Mkr

Kassa, bank, postgiro	24,6
Övrigt	12,3
Summa omsättningstillgångar	36,9
Aktier och förlagsbevis	5,0
Inventarier	2,9
Summa anläggningstillgångar	7,9
Summa tillgångar	44,8
Summa kortfristiga skulder	20,1
Summa eget kapital	24,7
Summa skulder och eget kapital	44,8

Över 80 procent av omslutningen enligt resultaträkningen och 90 procent av tillgångarna och skulderna hör till rikskyrkostiftelsens ekonomi.

SFRV:s egna inkomster härrör till största delen från egen verksamhet. Den egna verksamheten (17,9 milj. kr. 1990) utgörs av kurs och konferensverk-

samhet, försäljning av egna och inköpta produkter, sålda tjänster till i första hand centralstyrelsen och kyrkomötet samt pastoratsförbundet. Vidare har man intäkter i form av hyra från bl.a. centralstyrelsen, riksförbundet Kyrkans ungdom/Ansgarsförbundet och pastoratsförbundet samt ersättningar för konsulenters resor m.m.

För närvarande pågår en avveckling av rikskollekter som är avsedda för SFRVs egen organisation. De ersätts med kyrkofondsanslag. I övrigt fördelas kollektorna mellan de tre inrikesnämnderna efter sina ändamål.

Kyrkomötet och centralstyrelsen har under 1990 haft obetydliga egna inkomster utan nästan helt och hållet levt på de anslag som regeringen tilldelat ur kyrkofonden.

Utöver här nämnda centrala organ finns ett särskilt kansli, ärkebiskopsämbetet, för ärkebiskopens rikskyrkliga uppgifter. Dess verksamhet bekostas av medel ur kyrkofonden. År 1990 uppgick ämbetets kostnader till knappt 1,7 milj. kr.

4.4.2 Svenska kyrkans utlandsverksamhet

Svenska kyrkan bedriver en omfattande utlandsverksamhet. Ansvaret för denna verksamhet åvilar de tre utrikesnämnderna, dvs. Nämnden för Svenska kyrkans mission, Nämnden för Svenska kyrkan i utlandet och Svenska kyrkans nämnd för internationell diakoni/Lutherhjälp. Dessa nämnder utgör samtidigt styrelser i var och en av de rikskyrkliga stiftelserna Svenska kyrkans mission, Svenska kyrkan i utlandet (SKUT) och Lutherhjälp. I sin rapport har statskontoret även kartlagt dessa organisationers ekonomi.

Svenska kyrkans mission bedriver missionsarbete i större delen av tredje världens länder. Under 1990 uppgick de totala kostnaderna till 99,6 milj.

kr., varav 74 milj. kr. avsåg den ordinarie verksamheten, 20,1 milj. kr. särskilda ändamål samt 5,5 milj. kr. extraordinära kostnader. Till de särskilda ändamålen hade motsvarande gåvo- och bidragsmedel inkommit. Av dessa utgjorde 19,1 milj. kr. av SIDA-medel för projekt i Asien, Afrika och Latinamerika. Sammanlagt inbringade kollekter och gåvor 54,6 milj. kr. och bidragen från SIDA och andra organisationer 25,6 milj. kr. Finansiella intäkter uppgick till 7,6 milj. kr. och extraordinära intäkter till 7 milj. kr. Dessutom tillkom verksamhetsintäkter om 2,8 milj. kr.

Svenska kyrkan i utlandet (SKUT) är sedan 1989 huvudman för hela Svenska kyrkans utlandsverksamhet bland svenskar. Av de totala kostnaderna på 50,6 milj. kr. år 1990 gick 6,1 milj. kr. (12 procent) till administrationskostnader i Sverige. Intäkterna balanserade kostnaderna. De största intäktskällorna för SKUT är de lokala inkomsterna från utlandsverksamheten (18,6 milj. kr.) samt bidraget från kyrkofonden (21,2 milj. kr.). Man är i mindre mån än de andra två utrikesstiftelserna beroende av kollektmedel och gåvor (9,2 milj. kr.). Härtill kommer försäljningsintäkter 0,3 milj. kr., övriga bidrag 0,6 milj. kr., finansiella intäkter 0,6 milj. kr. samt extraordinarie intäkter, 0,2 milj. kr.

Lutherhjälpen är Svenska kyrkans biståndsorgan. Under 1990 fördelade man 195,6 milj. kr. på följande områden: Utvecklingsbistånd (46 procent), katastrof- och flyktinghjälp (44 procent), informationsarbete (4 procent). Administrationskostnaderna uppgick till 12 milj. kr. (6 procent). På intäktssidan kom 123 milj. kr. genom kollekter och gåvor från enskilda eller genom testamenten. Bidrag från SIDA och andra organisationer täckte ytterligare 62 milj. kr. Ränteintäkter gav 12 milj. kr.

4.4.3 Övrig rikskyrklig verksamhet

I avsnitt 2.4.5 har utredningen i korthet behandlat en mångfald organisationer som är mer eller mindre nära knutna till Svenska kyrkan. I sin rapport

har Statskontoret tagit upp ungdomsorganisationerna, en del av utbildningsorganen, diakoninstitutionerna, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund samt Evangeliska fosterlandsstiftelsen.

Ungdomsorganisationer

Ansgarsförbundet och Kyrkans ungdom utgör tillsammans barn- och ungdomsrörelsen inom Svenska kyrkan. De bedriver en hel del arbete tillsammans och har också ett gemensamt samrådsorgan. Ett principbeslut har fattats om att gemensamt bilda en ny organisation. Organisationerna är inte formellt knutna till något av de centrala organen.

De två organisationerna är mycket likartade även vad gäller finansieringen av verksamheten. Den stora inkomstkällan utgörs av kollektmedel, vilka 1990 utgjorde 3,5 milj. kr. En annan viktig finansieringskälla är statliga bidrag. Dessa uppgick samma år till 2,3 milj. kr. Övriga inkomstposter är medlemsavgifter (1,3 milj. kr.), varuförsäljning och gåvor (0,8 milj. kr.) och ränteintäkter (0,3 milj. kr.). Kostnaderna uppgick till sammanlagt 7,9 milj. kr. Av dessa utgjorde personalkostnaderna den största posten med 4,5 milj. kr.

Utbildningsorganen

Yrkesutbildning för kyrkliga befattningshavare sker vid olika kyrkliga utbildningsinstitutioner.

Prästupbildning sker vid pastoralinstituten i Uppsala och Lund samt vid Johannelunds teologiska institut. Utbildningsnämnden vid SFRV är huvudman för pastoralinstituten, Evangeliska fosterlandsstiftelsen för Johannelunds teologiska institut. SFRVs kostnader för pastoralinstituten uppgick till 8 milj. kr.

Det finns 12 kyrkliga folkhögskolor, vilka i varierande utsträckning får ekonomiskt stöd från stiftssamfälligheterna och genom stiftskollekter. Församlingsassistentutbildning bedrivs vid Sigtuna folkhögskola, Jämshögs folkhögskola samt, för finskspråkiga, Axvalla folkhögskola. Vid Sigtuna folkhögskola finns även församlingssekreterarutbildning.

Statskontoret redovisar särskilt ekonomiska uppgifter för Kyrkans utbildningscentrum med Sigtuna folkhögskola. Kostnaderna uppgick till 22,1 milj. kr. 1989. Finansieringen skedde genom verksamhetsintäkter om 9,1 milj. kr., myndighetsanslag om 8,8 milj. kr., anslag från stiftare, bl.a. SFRV, om 2,1 milj. kr., en rikskollekt om 0,7 milj. kr., övriga gåvor och bidrag om 0,9 milj. kr. samt realisationsvinst om 3,6 milj. kr.

För kyrkomusikerutbildning vid diakonistiftelsen Stora Sköndal och Geijerskolan utgick kyrkofondsanslag med 1,6 respektive 0,5 milj. kr. Geijerskolan erhöll därutöver en kvarts rikskollekt om knappt 0,2 milj. kr. Till orgelspelarutbildning utbetalades 0,2 milj. kr. i statsbidrag.

Diakoniinstitutioner

Under denna rubrik behandlas diakonistiftelserna och stadsmissionerna. Dessa organisationer arbetar inom ramen för Svenska kyrkan men är juridiskt fristående från denna.

De fem diakonisällskapen eller diakonistiftelserna, Ersta och Stora Sköndal i Stockholm, Bräcke i Göteborg, Samariterhemmet i Uppsala och Vårsta i Härnösand, har en gemensam nämndare i utbildning av diakoner och diakonissor samt vård av äldre och sjuka. Verksamheterna har stor omfattning, vilket framgår av följande sammantagna resultaträkning.

Tabell 1. Resultaträkning 1989 för diakonistiftelserna, Mkr

Verksamhetens intäkter	554,4
- Uppskattad ersättning från landsting 384	
- " " kommuner 16	
Verksamhetens kostnader	-546,6
Verksamhetens nettointäkter	7,8
Rikskollekter	2,2
Gåvor	9,2
Statliga bidrag	3,8
Kyrkofondsanslag	1,9
Övriga kostnader	- 24,3
"- intäkter	23
Finansiella kostnader	- 25,3
"- intäkter	50,1
Resultat efter bidrag och finansnetto	48,4
Avskrivningar	- 32,6
Extraordinära intäkter	3,2
Skatt	- 0,4
Förändring av eget kapital	18,6

Diakonistiftelsernas sammanlagda tillgångar uppgick till 850 milj. kr. i bokfört värde.

Stadsmissionerna ägnar sig åt socialt arbete i framförallt storstäderna. Varken rikskollekt eller kyrkofondsanslag tillfaller stadsmissionerna däremot uppbär dessa såväl stiftskollekter som församlingskollekt. De erhåller också gåvor från syföreningar och arbetskretsar.

Statskontoret redovisar följande resultaträkning för stadsmissionerna i Stockholm, Göteborg och Malmö.

Tabell 2. Resultaträkning 1989 för stadsmissionen, Mkr

Verksamhetens intäkter	81
Verksamhetens kostnader	-116,9
Verksamhetens nettokostnader	- 35,9
Gåvor	16,8
Kyrkliga bidrag	5,1
Kommunala bidrag	6,8
Statliga bidrag	0,1
Övriga intäkter	0,5
Finansiella intäkter	10
"- kostnader	- 11,5
Resultat efter bidrag och finansnetto	- 8,1
Avskrivningar	- 13,3
Skatt	- 0,1
Extraordinära intäkter	12,6
Förändring av eget kapital	- 8,9

De tre stadsmissionernas tillgångar uppgick till 240 milj. kr. i bokfört värde.

Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund

Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund är arbetsgivar- och intressentorganisation för församlingarna med arbetsgivaransvar och de kyrkliga samfälligheterna. Som centralt förbund för kyrkokommunerna har detta nära samverkan med Svenska kommunförbundet. Dess kostnader på 10,5 milj. kr. 1989 finansierades huvudsakligen med medlemsavgifter.

Evangeliska fosterlandsstiftelsen

Evangeliska fosterlandsstiftelsen (EFS) är en självständig missionsorganisation inom Svenska kyrkan. Samverkan mellan Svenska kyrkan och EFS har stärkts under senare år.

EFS har totalt 23 000 medlemmar i 676 missionsföreningar. Av dessa har 30-35 föreningar ett reglerat samarbete med Svenska kyrkan. Församlingarna ger EFS-föreningarna ersättning härför. Ersättningen täcker 75 procent av de totala kostnaderna. Totalt uppgick denna ersättning till 11,5 milj. kr. år 1989 som kan jämföras med EFS' totala intäkter om 85,5 milj. kr. detta år.

4.4.4 Insamlade medel

Ytterligare inkomstkällor för den kyrkliga verksamheten är kollekt och andra insamlade medel.

Kollekt inom Svenska kyrkan tas upp på såväl församlings-, stifts- och riksplånet. Rikskollekterna upptas för gemensamma kyrkliga ändamål som ligger utanför stiftens och församlingarnas kompetens. Svenska kyrkans centralstyrelse avgör när och för vilka ändamål rikskollekt skall insamlas. Under 1990 uppbars rikskollekt vid mer än hälften av söndags- och helgdagarna. Övriga söndags- och helgdagar under året tas stifts- och församlingkollekt upp. Det är domkapiteln som bestämmer tidpunkt och ändamål för stiftskollekt medan församlingskyrkoråden beslutar om församlingkollekt. Stiftskollekterna är i huvudsak avsedda för regionala verksamheter som folkhögskolor, sommargårdar och diakonalt arbete och församlingkollekterna för lokal församlingsverksamhet. Inte sällan tas dock församlingkollekt upp för något av de rikskyrkliga insamlingsändamålen.

Under 1990 insamlades 73,7 milj. kr. i rikskollekt. De organisationer som erhöll mest var Lutherhjälpen och Svenska kyrkans mission med 32 resp. 17 milj. kr. Stiftskollekterna och församlingkollekterna uppgick samma år till 11,2 milj. kr. resp. 43,8 milj. kr.

I nedanstående tabell visas hur kollekterna utvecklats under den senaste 12-års perioden. Någon beräkning av inflationseffekten är ej gjord. Siffrorna anges i milj. kr.

	1979	1987	1988	1989	1990
Rikskollekter	44,3	68,3	66,0	71,5	73,7
Stiftskollekter	6,6	10,8	10,9	11,5	11,2
Församlingskollekt	19,4	37,0	36,2	41,0	43,8
Totalt	70,3	116,2	113,2	124,0	128,7
Det genomsnittliga kollektgivandet per år och innevånare var följande:					
	8:46	13:73	13:47	14:61	15:01

Utöver kollekter sker omfattande insamlingar inom ramen för det övriga församlingsarbetet. Som exempel kan nämnas den verksamhet kyrkans syföreningar bedriver till förmån för organisationer som Lutherhjälpen, Svenska kyrkans mission, Svenska kyrkan i utlandet och Rädda barnen. Under 1990 samlade syföreningarna in 58 milj. kr. Även i många andra sammanhang sker betydande insamlingar. Över 33 milj. kr. redovisas som andra insamlade medel.

4.5 Den kyrkliga finansförmögenheten

Det är lämpligt att i detta sammanhang närmare beröra den kyrkliga finansförmögenheten. Begreppet finansförmögenhet kan användas som en sammanfattande benämning på den specialreglerade förmögenhetsmassa som under tidernas lopp tillförts kyrkan för att med sin avkastning understödja dess verksamhet. I dag definieras och regleras denna förmögenhet huvudsakligen i lagen (1988:183) om förvaltningen av kyrklig jord.

Från statskontorets rapport samt Kyrkofondens styrelses betänkande Jorden, skogen och fonderna (s. 29 ff) kan följande uppgifter inhämtas beträffande

den kyrkliga finansförmögenheten. I tabellen redovisas marknadsvärdena på den specialreglerade fasta egendomen uppdelad på de olika egendomslagen.

Egendomarnas marknadsvärden 1989, Mkr

Löneboställen	5 587
Prästlönefondsfastigheter	552
Kyrkofondsfastigheter	256
Församlingskyrkas fastigheter	243
Domkyrkas fastigheter	155
Summa	6 793

Härtill kommer prästlönefonderna och församlingskyrkornas fastighetsfonder, som enligt SCBs undersökning hade ett värde på 833 resp. 51 milj. kr. vid utgången av år 1989. År 1990 var motsvarande tal 856 resp. 63 milj. kr. Då dessa medel huvudsakligen är placerade i bank är det uppgivna värdet nära marknadsvärdet. Sammantaget skulle detta innebära att finansförmögenheten hade ett värde på närmare 8 miljarder kr. vid utgången av år 1989. Enligt betänkandet Jorden, skogen och fonderna uppgår dock inte avkastningen till mer än ca 250 milj. kr. Detta kan preciseras på följande sätt. Vinsten i egendomsnämndernas förvaltning av löneboställen och prästlönefondsfastigheter uppgick till 164 milj. kr. år 1990. Nettot av kyrkofondsfastigheterna var 5 milj. kr. samma år. Avkastningen av prästlönefonderna och församlingskyrkornas fastighetsfonder uppgick till 90 milj. kr.

Den största delen av finansförmögenheten utgörs av jordbruks- och skogsfastigheter. Enligt en uppskattning hade dessa vid utgången av år 1989 ett värde av drygt 6,5 miljarder kr. Detta motsvarar ca 84 procent av finansförmögenhetens sammansättning. Resterande delar utgörs av prästlönefonder (9 procent), småhusfastigheter (3 procent) och övrig egendom (4 procent). Inom prästlönefonderna dominerar som sagt placering i bank. Mer än 73 procent av prästlönefonderna är placerade på detta sätt. Värdet av placering-

ar i aktier och aktiefondsandelar har dock ökat under 1980-talet och uppgår till ungefär 18 procent av det totala fondkapitalet.

4.6 Kyrkofonden

Grundläggande bestämmelser om kyrkofonden, om ekonomisk utjämning mellan pastorat genom kyrkofonden och om hur kyrkofondens medel i övrigt används finns i kyrkofondslagen (1988:182). I kyrkofondsförordningen (1988:1148) har lämnats närmare tillämpningsföreskrifter.

Kyrkofonden intar en central ställning inom den kyrkliga ekonomin. För kyrkofonden finns en styrelse. Dess verksamhet regleras i förordningen (1988:1149) med instruktion för kyrkofondens styrelse. Kyrkofonden förvaltas av Kammarkollegiet. Beslut om utbetalning av anslag och bidrag av kyrkofonden fattas av Kyrkofondens styrelse inom ramen för en av kyrkomötet beslutad och av regeringen fastställd budget.

Genom kyrkofonden sker i första hand en ekonomisk utjämning mellan pastoraten. Systemet bygger på en skattekraftgaranti som syftar till att utjämna de olika pastoratens och stiftssamfälligheternas skattekraft. Det bidrag som betalas på grund av skattekraftsgarantin kallas allmänt utjämningsbidrag. Detta skall utgå till alla pastorat och stiftssamfälligheter som inte uppnår den garanterade skattekraften. Dessutom kan ett extra utjämningsbidrag beviljas. Härutöver beviljar Kyrkofondens styrelse stiftssamfälligheterna s.k. stiftsbidrag för särskilda kostnader, främst den centrala administrationen i stiftet. Pastoraten kan få s.k. kyrkobyggnadsbidrag till mera omfattande byggnadsåtgärder på kulturhistoriskt värdefulla kyrkor.

Utöver utjämningsbidragen betalas ur kyrkofonden bl.a. kostnader för avlösningsförmåner till biskopar, kostnader för vissa pensionsförmåner till

präster och deras efterlevande, kostnader för kyrkomötet och kostnader för den riksskyrkliga verksamheten.

Den största intäktsposten för kyrkofonden är den allmänna kyrkoavgiften, vilken fastställs i kyrkofondslagen och för närvarande utgör 16 öre per skattekrona. Avgiften betalas av pastoraten och beräknas på skatteunderlaget. En annan intäktspost är den särskilda kyrkoavgiften. Denna avgift betalas av pastorat som har lönetillgångar, dvs. löneboställen och prästlönefonder samt andelar i prästlönejordsfond och prästlönefondsfastigheter. Avgiften, som utgår efter vissa bestämda procentsatser, beräknas på värdet av de olika egendomslagen i pastoratet. Av övriga större intäktsposter för kyrkofonden kan nämnas avkastning och ersättning från fondens tillgångar och andra kapitaltillgångar. Tidigare har också statsbidrag utgått som ersättning för bortfallet av olika inkomster för fonden. Fr.o.m. budgetåret 1991/92 betalas inte längre några statsbidrag till svenska kyrkan.

Under år 1990 uppgick kyrkofondens intäkter sammanlagt till 1 155 milj. kr. och dess kostnader till 972 milj. kr. Härutöver gjordes särskilda avsättningar om sammanlagt 129 milj. kr. Det bokförda värdet av fondens egna kapital var vid utgången av år 1990 761 milj. kr. medan dess marknadsvärde uppgick till närmare 1,2 miljarder kr.

Nedanstående figur visar kyrkofondens intäkter och kostnader.

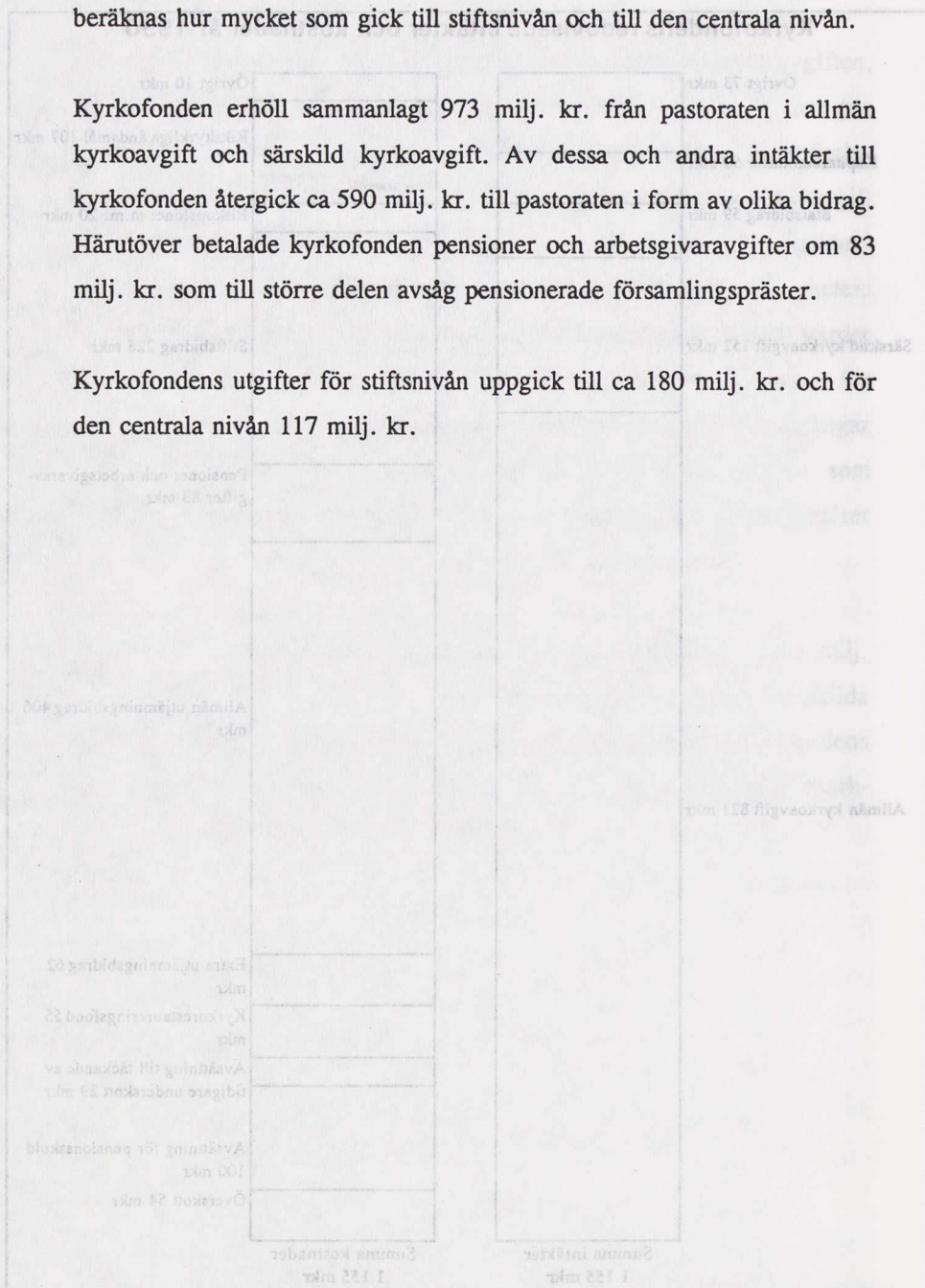
Kyrkofondens redovisade intäkter och kostnader år 1990

Övrigt 73 mkr		Övrigt 10 mkr
Kapitalinkomster 50 mkr		Rikskyrkliga ändamål 107 mkr
Statsbidrag 59 mkr		Biskopslöner m.m. 20 mkr
Särskild kyrkoavgift 152 mkr		Stiftsbidrag 228 mkr
Allmän kyrkoavgift 821 mkr		Pensioner och arbetsgivaravgifter 83 mkr
		Allmän utjämningsbidrag 406 mkr
		Extra utjämningsbidrag 62 mkr
		Kyrkorestaureringsfond 55 mkr
		Avsättning till täckande av tidigare underskott 29 mkr
		Avsättning för pensionsskuld 100 mkr
		Överskott 54 mkr
Summa intäkter	1 155 mkr	Summa kostnader
		1 155 mkr

Uppgifterna i figuren kan sammanföras för att visa hur mycket av inbetalningarna från pastoraten som kom tillbaka i form av bidrag. Vidare kan beräknas hur mycket som gick till stiftsnivån och till den centrala nivån.

Kyrkofonden erhöll sammanlagt 973 milj. kr. från pastoraten i allmän kyrkoavgift och särskild kyrkoavgift. Av dessa och andra intäkter till kyrkofonden återgick ca 590 milj. kr. till pastoraten i form av olika bidrag. Härutöver betalade kyrkofonden pensioner och arbetsgivaravgifter om 83 milj. kr. som till större delen avsåg pensionerade församlingspräster.

Kyrkofondens utgifter för stiftsnivån uppgick till ca 180 milj. kr. och för den centrala nivån 117 milj. kr.



5. SVENSKA KYRKANS PERSONAL

5.1 Inledning

Den nuvarande tjänstestrukturen inom kyrkan vilar på en lång historisk tradition. Historiskt sett har det alltid i församlingarna funnits tjänster i syfte att i olika avseenden betjäna församlingarna.

I varje församling skulle det finnas en präst. Församlingen eller socknen kom härvid att utgöra prästens ämbetsområde. Under 1700-talet började begreppet pastorat som liktydigt med en prästs ämbetsområde att komma i bruk. Det var inte ovanligt att ett pastorat kom att omfatta flera församlingar. I samband med denna utveckling tillkom en biträdande ordinarie prästtjänst, komminister. Extra icke-ordinarie präster tjänstgjorde som adjunkter när kyrkoherden hade nedsatt arbetsförmåga eller pastoratet var vidsträckt och svårskött.

Det fanns förutom prästtjänster även andra tjänster i församlingen. Av dessa är klockartjänsten den äldsta. Klockarens uppgifter var att biträda prästen i olika sysslor, svara för klockringningen och kyrkans yttre vård. Med tiden kom klockartjänsten att förenas med kyrkomusikaliska uppgifter. Han kom också att delta i skolundervisningen.

Organisttjänsterna tillkom i främst stadsförsamlingarna under 1600-talet. Med tiden uppstod också ofta behov av särskilda kyrkväktare för t.ex. klockringningen och kyrkans yttre vård.

I dagens svenska kyrka finns vid sidan om prästtjänsterna flera tjänster med församlingsvårdande inriktning. Som exempel kan nämnas diakoner/ diakonissor, församlingssekreterare, församlingsassistenter, förskollärare m.fl. Inom församlingarnas och samfälligheternas administration och fastighetsförvaltning samt inom begravningsverksamheten finns också ett stort antal anställda.

Tjänsterna på församlings- och stiftsnivå är organiserade i två olika tjänstesystem. Det är dels prästtjänsterna som är statligt reglerade, dels de kyrkokommunalt reglerade tjänsterna, dvs. tjänster för kyrkomusiker, diakoner/diakonissor, församlingsassistenter och -sekreterare, ungdomsledare, barnimmeledare, kyrkogårdschefer, vaktmästare m.fl. De skilda tjänstesystemen innebär att man arbetar under delvis olika förutsättningar. Skillnader finns bl.a. då det gäller vem som fullgör olika arbetsgivarfunktioner, hur tjänster inrättas och tillsätts och i det att man tillhör olika avtalsområden. Det bör också nämnas att av de kyrkokommunalt reglerade tjänsterna är vissa kyrkomusikertjänster lagstadgade, medan inrättandet av övriga kyrkokommunala tjänster helt ankommer på pastorn eller en pastoratssamfällighet att själv besluta om.

Bakom prästtjänsternas särställning ligger en lång historisk tradition. Som framhållits i ett tidigare avsnitt är en grundläggande princip i Svenska kyrkans uppbyggnad den s.k. dubbla ansvarslinjen. Den innebär en kombination av prästerlig ämbetsförvaltning och folkligt förankrad självstyrelse. Biskopar och präster har således inte enbart ställning som tjänstemän eller funktionärer inom den kyrkliga organisationen. Med det religiöst bestämda prästämbetet i kyrkan följer nämligen ett självständigt ansvar för kyrkans lära, undervisning och sakramentsförvaltning. Motive-

ringen är att evangeliet och kyrkans lära inte är framsprungna ur en demokratisk process eller kan ändras genom beslut i vanlig demokratisk ordning. Prästtjänsten är således i många hänseenden ett självständigt ämbete som inte är underkastat kyrkokommunala regler.

Svenska kyrkan är sammantaget en betydande arbetsgivare. Om man räknar in även den rikskyrkliga organisationen var det totala antalet anställda i november år 1990 drygt 24 000. Av dessa var den helt övervägande delen eller omkring 20 183 anställda med kommunalt reglerade villkor i församlingar och kyrkliga samfälligheter. I denna summa har inte den säsongsanställda personalen, som beräknas uppgå till omkring 5 000 personer, räknats in. Sedan den 1 juli 1990 är inte kyrkomusikerna längre statligt reglerade utan kyrkokommunala. Antalet prästtjänster som fick finnas 1990 var ca. 3 600 men antalet vakanser uppgick drygt 400. I stort torde antalet inrättade prästtjänster vara lika många som antalet tillåtna även om prästernas antal var mindre. Deltidsarbete är mycket vanligt främst bland de kyrkokommunalt anställda och bland kyrkomusikerna varför en omräkning till heltidstjänster innebär en avsevärd minskning. Räknar man bort tjänstlediga från de kyrkokommunalt anställda och dessutom räknar om till heltidstjänster blir antalet nära 12 000.

Omkring hälften av dem som är kyrkokommunalt anställda arbetar inom församlingarnas och samfälligheternas administration, fastighetsförvaltning samt inom begravningsverksamheten. Stora och viktiga personalgrupper är kyrkovaktmästare, kyrkogårdspersonal, kanslisters och lokalvårdare. Även den personal som är inriktad på församlingsvårdande uppgifter är kyrkokommunalt anställd. Ovan har nämnts exempel på sådan personal. Stiftsadjunkter, kontraktsadjunkter och den personal som är anställd vid stiftskanslierna är också kyrkokommunalt anställd hos stiftssamfälligheten.

5.2 Svenska kyrkan som arbetsgivare

Organisatoriskt sett saknar Svenska kyrkan ett samlat arbetsgivarorgan. Arbetsgivaransvaret är således uppsplittrat på olika enheter inom kyrkan. Med undantag för de i pastoraten anställda prästerna är all personal på lokal och regional nivå kyrkokommunalt anställd. För denna personal utövas arbetsgivaransvaret av pastorat eller stiftssamfälligheter. På riksplanet är varje kyrklig styrelse eller riksorganisation var för sig arbetsgivare för sin personal.

Med stöd av den kommunala delegationslagen (1954:130) företräds församlingar, pastorat och stiftsamfälligheter vid löne- och avtalsförhandlingar och därmed sammanhängande frågor av Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund (SKFP). Förbundet är församlingarnas, pastoratens och de övriga samfälligheternas service- och intresseorganisation. Det arbetar bl.a. genom stiftsförbund på det regionala planet. En av de viktigaste uppgifterna för församlings- och pastoratsförbundet är att vara arbetsgivarorganisation för pastoraten. På det kyrkokommunalt lönereglerade området föreligger på det centrala planet ett samarbete mellan församlings- och pastoratsförbundet och Svenska kommunförbundet. På det lokala planet förekommer visst samarbete mellan den kyrkliga och borgerliga kommunens personalorgan.

Det råder i viss mån delade meningar om vem som är arbetsgivare för de i pastoraten anställda prästerna. Tidigare framhölls att domkapitlet var arbetsgivare, men genom den nya stiftsorganisationen har domkapitlets arbetsgivarfunktion till viss del förts över till stiftsstyrelsen. Det har också hävdats att den arbetsrättsliga lagstiftningen såsom lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet och lagen (1976:600) om offentlig anställning medfört att pastorat eller kyrklig samfällighet är arbetsgivare. Det torde emellertid vara klart att arbetsgivaransvaret för prästerna är delat mellan - bortsett från regeringen och Statens arbetsgivarverk - domkapitlet, stiftsstyrelsen, kyrkorådet/tillsättningsnämnden och kontraktsprosten.

Pastoratsförbundet saknar förhandlingsrätt beträffande prästtjänsterna. För närvarande bestäms vissa löne- och allmänna anställningsvillkor efter förhandling mellan Statens arbetsgivarverk och vederbörande personalorganisation. Arbetsgivarverket företräder härvid pastoratens och de kyrkliga samfälligheternas intressen på grund av bestämmelserna i lagen (1965:576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m.m., den s.k. ställföreträdarlagen. Genom de av arbetsgivarverket med berörda personalorganisationer slutna kollektivavtalen blir kyrkokommunerna på grund av ställföreträdarlagen formellt kollektivavtalsbundna gentemot personalorganisationerna. Som ersättning för en formell kyrkokommunal representation inom arbetsgivarverket vid dess förhandlingar förekommer bl.a. underhandskontakter mellan verket samt församlings- och pastoratsförbundets förhandlingsdelegation och dess kansli. Några lokala kollektivavtal om löner avseende prästerna träffas således inte mellan pastoratsförbundet och personalorganisationerna. I de lokala förhandlingarna har arbetsgivarverket delegerat till en av domkapitlet och Pastoratsförbundets stiftsförbund utsedd förhandlingsdelegation att sluta avtal om prästernas löner.

Ställföreträdarlagen ger arbetsgivarverket också vissa andra befogenheter än att sluta kollektivavtal, bl.a. rätt att företräda en kyrklig kommun i tvist om ett kollektivavtal som arbetsgivarverket slutit.

På stiftsnivå finns jämte stifts- och kontraktsadjunkterna annan kyrkokommunalt anställd personal. Arbetsgivaransvaret för denna personal åvilar stiftssamfälligheterna och egendomsnämnderna. Vid avtals- och löneförhandlingar biträder pastoratsförbundet arbetsgivarna. De fyra rikskyrkliga stiftelserna är numera medlemmar i Arbetsgivarföreningen SFO, vilket kan komma att påverka framtida avtalskonstruktioner inom den rikskyrkliga verksamheten.

5.3 Den kyrkliga personalen

5.3.1 Den prästerliga tjänsteorganisationen

Den prästerliga tjänsteorganisationen är uppdelad på pastoratstjänster och stiftstjänster. Därutöver finns personliga prästtjänster och prästtjänster i s.k. samarbetskyrkor. Den närmare utformningen av prästtjänstorganisationen i stiftet görs av stiftsstyrelsen.

Ett pastorat kan bestå av en eller flera församlingar. Pastoratet är kyrkoherdens tjänstgöringsområde. I det pastorat där stiftets domkyrka är belägen skall det i stället finnas en tjänst som domprost, om inte regeringen bestämmer annat. Domprosten är kyrkoherde i pastoratet. Förutom kyrkoherden kan det i pastoratet finnas en eller flera komministrar anställda. Pastoratet ansvarar för kyrkoherdens och komministrarnas avlöningsförmåner. Tjänsterna tillsätts numera med förordnande.

I varje stift skall det finnas en tjänst som biskop. I Uppsala stift är ärkebiskopen biskop. Där finns också en tjänst som biträdande biskop. Kostnaderna för biskoparnas avlöningsförmåner betalas ur kyrkofonden. Hos stiftssamfälligheten kan det finnas stiftsadjunkter och kontraktsadjunkter. Dessa avlönas av stiftssamfälligheten. I stiftet finns det också tjänster som pastorsadjunkt. Dessa tjänster är utbildningstjänster avsedda för nyvigda präster.

Stiftsadjunkterna fullgör arbetsuppgifter som i allmänhet griper över hela stiftet. Kontraktsadjunkterna utgör ett komplement till tjänsteorganisationen på pastoratsplanet, särskilt för uppgifter som det enskilda pastoratet har för litet underlag för att kunna bära. Som exempel kan nämnas det finskspråkiga församlingsarbetet.

De nyprästvigde anställs på utbildningstjänster i stiftet. Innehavarna av dessa tjänster, pastorsadjunkterna, placeras som regel i pastorat där tjänstgöringen kan bedrivas under handledning av en erfaren präst. Ett års erfarenhet av tjänstgöring på en sådan utbildningstjänst eller annan tjänstgöring som präst inom Svenska kyrkan krävs för rätt att erhålla en annan prästtjänst.

Prästtjänsterna tillsätts i huvuddrag på följande sätt. När en kyrkoherdetjänst eller komministertjänst är ledig ankommer det på domkapitlet att pröva vilka sökande som är behöriga till tjänsten. Domkapitlet skall också yttra sig över de sökandes meriter. Tjänsten tillsätts därefter i ett enförsamlingspastorat av kyrkorådet och i ett flerförsamlingspastorat av en särskild tillsättningsnämnd med företrädare för kyrkoråden i de församlingar som ingår i pastoratet. Var tredje gång en kyrkoherdetjänst är ledig tillsätts den dock av domkapitlet. Innan tjänsten tillsätts skall kyrkorådet i varje församling ges tillfälle att yttra sig över de behöriga sökandena.

Mot bakgrund av att domprosten är vice ordförande i domkapitlet och även i många andra situationer är ersättare för biskopen tillsätts domprosttjänsterna av regeringen. Domkapitlet skall pröva vilka sökande som är behöriga till tjänsten och ge kyrkoråden i varje församling i pastoratet tillfälle att yttra sig över dessa.

Regeringen inrättar tjänster som biskop och domprost. När en tjänst som ärkebiskop, biskop eller biträdande biskop blir ledig skall regeringen förordna om biskopsval. Biskopsvalen förrättas av en valkorporation som består av domkapitlets ledamöter, flertalet av stiftets präster och ett motsvarande antal särskilt utsedda elektorer för stiftets lekmän. Vid val av ärkebiskop gäller särskilda regler. Vid sidan av Uppsala stifts valkorporation uppträder här övriga domkapitel som särskilda valkorporationer. Även ledamöterna i Svenska kyrkans centralstyrelse deltar vid val av ärkebiskop. Regeringen utnämner till biskop en av de tre som erhållit högsta röstetalet vid biskops- eller ärkebiskopsvalet.

Stifts- och kontraktsadjunkterna är anställda av stiftssamfälligheten. Dessa tjänster tillsätts därför av stiftsstyrelsen. Domkapitlet skall dock pröva sökandenas behörighet och yttra sig till stiftsstyrelsen över de sökandes meriter.

Tjänster som pastorsadjunkt inrättas av stiftsstyrelsen men deras placering i pastoraten beslutas av domkapitlet. Dessa tjänster är avsedda som utbildningstjänster och därför undantagna från ett formellt ansökningsförfarande. En behörighetsprövning till dessa tjänster skall dock göras av domkapitlet. Som regel sker detta i samband med att domkapitlet beslutar anta prästkandidaterna till präster i stiftet efter det att de har avlagt prästexamen. Därefter sker prästvigningen genom biskopen.

Domkapitlets tjänstetillsättningsbeslut får överklagas hos regeringen. Beslut av kyrkorådet, tillsättningsnämnden eller stiftsstyrelsen får överklagas enligt bestämmelserna i 13 kap. församlingslagen (1988:180), dvs. genom kommunalbesvär. För överklagande av biskopsval gäller särskilda regler.

5.3.2 Den övriga personalen

För den övriga personalen på lokal- och regional nivå, dvs. kyrkomusiker, diakoner/diakonissor, församlingsassistenter, kontorspersonal och vaktmästare m.fl. gäller att den är kyrkokommunalt anställd. Tjänsterna inrättas normalt av pastoratets fullmäktige resp. stiftsfullmäktige och tillsätts av kyrkorådet resp. stiftsstyrelsen.

Vissa speciella regler gäller dock för kyrkomusikerna. Enligt lagen (1989:8) om kyrkomusiken i svenska kyrkan ansvarar pastoraten för den kyrkomusikaliska verksamheten i församlingarna. I regel skall det i varje pastorat finnas minst en tjänst som organist. Domkapitlet får emellertid under vissa förutsättningar medge undantag från denna regel. Domkapitlet har också ålagts ett visst tillsynsansvar över hur pastoraten fullgör sina uppgifter.

Tjänster som kyrkomusiker tillsätts i ett enförsamlingspastorat av kyrkorådet. I ett flerförsamlingspastorat är det samma tillsättningsnämnd som nämnts beträffande vissa prästtjänster som tillsätter kyrkomusiker. Innan en tjänst som kyrkomusiker tillsätts skall domkapitlet pröva vilka sökande som är behöriga samt yttra sig över deras kyrkomusikaliska skicklighet.

Varken Svenska kyrkans centralstyrelse eller de centrala kyrkliga nämnderna har egen anställd personal utan denna är anställd av Svenska kyrkans stiftelse för rikskyrklig verksamhet och de tre utrikesstiftelserna. För denna personal samt den personal som är anställd hos övriga organ inom Svenska kyrkans frivilliga verksamhet gäller att anställningsförhållandet styrs av privaträttsliga regler.

5.3.3 Fackliga organisationer m.m.

I stort sett all kyrkligt anställd personal som är fackligt organiserad tillhör förbund som ingår i någon av organisationerna LO, TCO och SACO/SR.

Svenska kyrkans personalförbund tillhör SACO/SR. Tidigare hette det Prästförbundet, men nu omfattar det också andra kyrkligt anställda, framför allt inom församlingsvården. Till SACO/SR hör också Lärarnas Riksförbund (LR), som organiserar kyrkomusiker och JUSEK (Förbundet för jurister, samhällsvetare och ekonomer). Stiftsjägmästarna tillhör Sveriges jägarmästares och forstmästares förbund. Även Sveriges Socionomers Riksförbund (SSR) har medlemmar inom kyrkan. Statstjänstemannaförbundet (ST) inom TCO har ett litet antal präster organiserade hos sig. Till TCO hör också den relativt stora grupp främst administrativ men även annan personal som är fackligt organiserad i Svenska Kommunaltjänstemannaförbundet (SKTF). Viss diakonal personal finns därtill i Svenska Hälso- och sjukvårdens Tjänstemannaförbund (SHSTF), som ingår i TCO. Ett stort antal anställda, t.ex. i vaktmästar- och kyrkogårdsarbetartjänst, är organiserade i Svenska Kommunalarbetarförbundet inom LO. Inom egendomsnämnderna finns

skogsarbetare tillhöriga Svenska Skogsarbetarförbundet i LO. Det finns naturligtvis mindre grupper eller enskilda anställda som tillhör också andra fackliga organisationer.

Hos kyrkan finns dessutom oorganiserad personal. Det rör sig i första hand om kyrkogårds-, kyrkvaktmästar- och städpersonal med låg sysselsättningsgrad och anställda i små församlingar.

5.3.4 Pensionsfrågor

Närmare bestämmelser om de statsanställdas pensioner finns i allmänt pensionsavtal för statliga och vissa andra tjänstemän. De statliga pensionerna handhas av Statens löne- och pensionsverk (SPV).

För de statliga pensionerna gäller i korthet följande. Pensionerna är värdesäkrade genom anknytning till basbeloppet. De finansieras som löpande utgifter för staten. De statliga pensionerna är inte längre samordnade med pensionsförmåner från den allmänna försäkringen på så sätt att en viss bruttopensionsnivå alltid är garanterad. Numera gäller ett nettopensionssystem som innebär att en kompletteringspension läggs ovanpå det som folkpension och ATP ger.

Av befattningshavarna inom Svenska kyrkan är det prästerna som följer det statliga pensionssystemet och får sin pension-utbetalad genom SPV. Prästernas pensioner betalas dock med medel ur kyrkofonden som finansierar dessa genom den allmänna kyrkoavgiften.

Tjänstepensioneringen för kommunalanställda har stora likheter med pensionssystemet för statsanställda. I princip tillämpas ett bruttopensionssystem men det utbetalas normalt en kompletterande nettopension utöver folkpension och ATP.

Gällande regler finns samlade i pensionsbestämmelser för arbetstagare hos kommuner och landsting (PA-KL). Detta pensionsavtal omfattar även den kyrkokommunalt anställda personalen.

Utgående pensioner är värdesäkrade genom anknytning till gällande basbelopp. Kyrkokommunerna har i mycket ringa utsträckning förhandsfinansierat sina pensionsförpliktelser utan dessa betraktas som löpande månatliga utgifter. Pensionsavgifterna betalas in till kommunernas pensionsanstalt som är det organ som administrerar och utbetalar de kommunala pensionerna.

Principerna bakom det statliga och det kommunala tjänstepensionssystemet innebär att kyrkan och i vissa fall även staten har en s.k. ackumulerad pensionsskuld. Denna består dels av kostnaden för framtida pensioner för dem som redan har avgått med pension, dels av det belopp som kan räknas vara erforderligt för att svara för pensionskostnaden för redan intjänad pensionsgrundande anställningstid för dem som alltjämt är i tjänst och för deras efterlevande. Svenska kyrkans pensionsskuld för den kyrkokommunalt anställda personalen har av Statskontoret uppskattats till 1 641 milj. kr. Till detta skall läggas prästernas pensionsskuld, som i dag uppgår till 511 milj. kr. för de redan pensionerade prästerna samt ett okänt belopp för de nu verksamma prästerna. Kyrkofonden avsätter numera medel för att täcka prästernas pensionsskuld. I bilaga 4 behandlas pensionssystemet ytterligare.

6. UTLÄNDSKA FÖRHÅLLANDEN

För att en beskrivning av och diskussion om Svenska kyrkans nuvarande och framtida ekonomiska och rättsliga förhållanden skall bli så meningsfull som möjligt är det naturligtvis mycket värdefullt att studera kyrka-stat relationerna i andra länder och ta del av de erfarenheter man vunnit där inom detta område. Utredningen har därför valt att företa studieresor till Finland, Norge, Tyskland och USA.

Givetvis är förhållandena i våra nordiska grannländer av största intresse. Finland, Norge och Danmark kan nämnas som exempel på länder med mer eller mindre utpräglade statskyrkosystem. Relationerna mellan stat och kyrka skiljer sig emellertid markant åt i dessa båda länder. Den finska evangelisk-lutherska kyrkan åtnjuter en i både rättsligt och ekonomiskt hänseende större självständighet än den norska och danska kyrkan.

Tyskland och USA är å andra sidan intressanta exempel på länder där kyrkorna står helt fria från staten. I Tyskland har kyrkorna oaktat detta emellertid konstitutionellt sett en offentligrättslig ställning med beskattningsrätt. Kyrkorna i USA kan däremot i huvudsak karakteriseras som privaträttsliga associationer och enligt amerikanskt synsätt får staten i princip inte i någon form understödja religiös verksamhet. Det finns således även bland länder som saknar statskyrkosystem klara skillnader i förhållandet kyrka-stat.

I detta avsnitt skall utredningen översiktligt redogöra för kyrkornas ställning i förhållande till staten i Finland, Norge, Danmark, Tyskland och USA. Naturligtvis måste en sådan redogörelse begränsas högst avsevärt. Tonvikten kommer av naturliga skäl därför att läggas på de evangelisk-lutherska kyrkorna. Vi skall också avslutningsvis i korthet beskriva hur man i Italien valt att utforma det statliga stödet till bl.a. den katolska kyrkans verksamhet.

6.1 Finland

Den finska evangelisk-lutherska kyrkan är av särskilt intresse eftersom den finska och Svenska kyrkan har en gemensam historia fram till år 1809. De båda kyrkorna hade också en gemensam kyrkorättslig grund, nämligen 1686 års kyrkolag. På grund av den finska evangelisk-lutherska kyrkans särskilda ställning under den tsarryska tiden och tillkomsten av 1869 års kyrkolag har den finska lutherska kyrkan kommit att få en självständigare ställning till staten än vad förhållandet är i Sverige. Den finska kyrkan har mer karaktär av ett inom staten verksamt offentligrättsligt trossamfund än en statskyrka i egentlig mening. Det bör här nämnas att den i Finland verkande rysk-ortodoxa kyrkan också har en offentligrättslig ställning.

Medlemskap i den finska kyrkan grundar sig på dopet. Barndop praktiseras allmänt. Om barnet inte blivit döpt inom sex veckor från barnets födelse skall kyrkoherden anmoda barnets föräldrar eller vårdnadshavare att låta döpa barnet. Sker det ej, blir barnet inte kyrkobokfört utan förs in i civilregistret över dem som icke är medlemmar av kyrkan. I den finska religionsfrihetslagen finns också bestämmelser om rätt att utträda ur kyrkan.

Liksom i vårt land stiftas kyrkolag under medverkan av såväl stat som kyrka. Denna särskilda ordning för stiftande av kyrkolag är grundlagsfäst. Initiativrätten i lagstiftningsfrågor som rör den finska kyrkan tillkommer dock kyrkomötet ensamt. Riksdagen har således ej möjlighet att ta initiativ

i frågor som rör kyrkolagstiftningen. Kyrkans ställning kan endast påverkas genom grundlagsändringar.

Om kyrkomötet antar ett inom kyrkomötet väckt lagförslag överlämnas detta till presidenten som har att förkasta eller oförändrat godta förslaget. Biträder presidenten förslaget överlämnas det till riksdagen. Även riksdagen kan endast godta eller förkasta lagförslaget. Vid riksdagsbehandlingen får endast delta ledamöter som är medlemmar av den finska kyrkan. Enligt ett framlagt förslag kan denna bestämmelse dock komma att upphävas.

Församlingarna är de grundläggande enheterna inom den finska kyrkan. Liksom i vårt land omhänderhar församlingarna i princip sina egna angelägenheter och svarar även ekonomiskt härför. Församlingarnas beslutande organ är kyrkofullmäktige och kyrkostämma. Kyrkorådet är församlingens verkställande organ. Den finska kyrkan har liksom den ortodoxa kyrkan i Finland genom sina församlingar beskattningsrätt. Skattskyldig är dels kyrkomedlem dels juridiska personer. Icke medlemmar betalar ingen kyrkoskatt. För den statliga uppördshjälpen betalar den finska kyrkan en viss procentuell avgift till staten. Församlingarna handhar folkbokförings- och begravningsverksamheten. På sikt kommer dock folkbokföringen att överföras till staten som redan för civilregistret över icke kyrkomedlemmar.

Regionalt är den finska kyrkan indelad i åtta stift. De främsta företrädarna för stiftet är biskopen och domkapitlet. Biskopen leder förvaltningen i stiftet och övervakar församlingarnas och prästernas verksamhet. Utnämning av biskop sker genom presidenten efter föregånget val. Domkapitlet består av biskopen och tre valda prästerliga ledamöter samt en jurist. Domkapitlet är fortfarande en förvaltningsdomstol och har bl.a. att pröva kompetensöverskridanden från församlingarnas sida.

Den finska kyrkans centrala organ är kyrkomötet, biskopsmötet och kyrkostyrelsen.

Kyrkomötet består av biskoparna i stiftet, en fältbiskop samt 96 valda ombud av vilka 1/3 är präster och 2/3 lekmän. Även regeringen är representerad vid kyrkomötet genom kyrkoministern. För att tillgodose behovet av juridisk sakkunskap inom kyrkomötet utser högsta domstolen och den högsta förvaltningsdomstolen var sin ledamot. De prästerliga ombuden väljs stiftsvis av prästerna inom stiftet. Lekmannambuden utses av kyrkofullmäktige i församlingarna. I och för sig har en viss politisering ägt rum inom kyrkomötet, men de politiska partierna styr inte utvecklingen i någon nämnvärd utsträckning. De grupperingar som finns är mer religiöst och geografisk betingade.

Kyrkomötet handlägger ärenden som rör kyrkans lära och arbete samt kyrklig lagstiftning, förvaltning och ekonomi. Det ankommer således på kyrkomötet att handlägga frågor vilka förutsätter principiella ställningstaganden som rör kyrkans tro och lära samt att t.ex. godkänna ny bibelöversättning, psalmbok och kyrkohandbok. Kyrkomötet avger också utlåtanden till regeringen i frågor som hänskjutits till kyrkomötet och som avser bl.a. kyrkans förhållande till staten eller s.k. blandade angelägenheter t.ex. äktenskaps- och familjefrågor, mänskliga rättigheter och religionsundervisning. Det ankommer slutligen på kyrkomötet att fastställa budgeten för kyrkans centralfond.

I Finland är biskopsmötet ett officiellt organ. Det består av samtliga biskopar, fältbiskopen samt en ledamot från varje domkapitel. Biskopsmötet är främst ett rådplägningsorgan i ärenden som gäller kyrkans liv, förkunnelse och arbete samt stiftens förvaltning och vård. Biskopsmötet har även rätt att göra framställningar till kyrkomötet och kyrkostyrelsen.

Kyrkostyrelsen är det centrala administrativa organet inom den finska kyrkan. Styrelsen består av 15 ledamöter med ärkebiskopen som ordförande. Av övriga ledamöter utser kyrkomötet en representant från varje stift. Kyrkostyrelsen är inte politiskt sammansatt. Kyrkostyrelsens huvuduppgift

är att handha kyrkans gemensamma förvaltning och ekonomi samt förvalta kyrkans centralfond.

Kyrkans centralfond är en central fond för hela den finska kyrkan. Kyrkostyrelsen är fondens styrelse. Fonden får sina inkomster huvudsakligen från församlingarna som genom olika avgifter är skyldiga att bidra till kyrkans gemensamma behov. Avgifterna bestäms på grundval av församlingarnas skatteintäkter. I samband med att kyrkomötet fastställer centralfondens budget bestäms avgifternas storlek. Fondens medel tas bl.a. i anspråk för att stödja församlingar i svår ekonomisk ställning samt att betala pensioner för alla anställda inom kyrkan - med undantag för biskopar och vissa personalkategorier vid domkapiteln - samt familjepensioner. I övrigt skall fonden finansiera den kyrkliga förvaltningen.

Beträffande den kyrkliga jorden har rättsutvecklingen i Finland intill 1809 varit densamma som i Sverige. Därefter har dock de kyrkliga organen fått en i jämförelse med Sverige vidsträckt självständighet i fråga om egendomens förvaltning och disposition. Enligt den finska kyrkolagen består den kyrkliga jorden av kyrkans jordagods, boställen och andra fastigheter. Den kyrkliga jorden förvaltas av församlingarna, men beslut om försäljning skall underställas kyrkostyrelsen för fastställelse.

6.2 Norge

För den evangelisk-lutherska kyrkan i Norge gäller, att det statliga inflytandet är mer markant än vad som gäller för den Svenska kyrkan i dess förhållande till staten. Den norska kyrkan framstår därför som en mer utpräglad statskyrka än den svenska. Eftersom den norska kyrkan saknar beskattningsrätt är den också ekonomiskt starkt beroende av det allmänna. Utan att det grundläggande sambandet mellan staten och kyrkan är ifrågasatt pågår dock en utveckling mot en allt mer ökad självständighet för kyrkan.

Enligt den norska grundlagen är den evangelisk-lutherska läran statens offentliga religion. Det nära sambandet mellan staten och kyrkan kommer också till uttryck genom att den kyrkliga förvaltningen är direkt underställd kungen. Den huvudsakliga administrationen sker genom kyrko- och undervisningsdepartementet. Viss delegation av beslutanderätten har dock skett till kyrkliga organ.

Kungens myndighet utövas i statsrådet (regeringen). Minst hälften av ledamöterna i regeringen måste vara medlemmar i kyrkan. Endast dessa ledamöter får närvara vid handläggning av ärenden som rör kyrkliga frågor.

Genom sin ställning som kyrkans högsta administrativa organ har regeringen ett grundlagsfäst företräde framför stortinget i frågor rörande den kyrkorättsliga normgivningen. I praktiken har dock stortinget som lagstiftande organ kommit att få ett avgörande inflytande över kyrkans organisation. Sålunda har "lov av 29. april 1953 om den norske kirkes ordning", som är den grundläggande författningen för den norska kyrkan, utfärdats av stortinget. Regleringen av interna kyrkliga frågor är dock exklusivt förbehållen regeringen.

I motsats till vad som gäller för regeringen uppställer inte den norska grundlagen något bekännelsekrav för stortingsledamöterna. Även stortingsledamöter som inte är medlemmar av den norska kyrkan får därför delta i behandlingen av kyrkliga ärenden.

Den norska kyrkan är lokalt indelad i sokner (församlingar) och prestegjeld (pastorat) och regionalt i bispedömmar (stift) och prostier (kontrakt). Indelningen i bispedömmar fastställs i lag, medan indelningen i sokner, prestegjeld och prostier bestäms av regeringen. Kyrkans centrala organ består av kirkemötet (kyrkomötet), kirkerådet (centralstyrelsen) och bispemötet (biskopsmötet).

Socknen är den grundläggande territoriella och administrativa enheten inom den norska kyrkan. Flera socknar kan bilda ett prestegjeld, som är tjänstgöringsområde för prästerna. Även om socknens rättsliga ställning är något oklar, anses den i princip vara ett självständigt rättssubjekt. Socknen är t.ex. ägare till sockenkyrkan och kan motta gåvor.

Karakteristiskt för församlingsplanet är att utgifter för den kyrkliga verksamheten bestrids av den borgerliga kommunen, som därför kan komma att fatta beslut i kyrkliga frågor av ekonomisk natur. Församlingslivet kan mot denna bakgrund till viss del sägas ha blivit en kommunal angelägenhet. Sålunda svarar kommunen för lön till klockare, organist och kyrkotjänare. Det är också kommunens skyldighet att underhålla kyrka och prästgård samt ekonomiskt svara för begravningsverksamheten. Kommunen är däremot inte skyldig men kan frivilligt åta sig att på annat sätt understödja det frivilliga församlingsarbetet. I detta sammanhang bör nämnas att staten är arbetsgivare för prästerna och biskoparna och svarar för deras avlöning. De betraktas som statstjänstemän.

I varje socken skall finnas menighetsråd (närmast motsvarande kyrkoråd) och menighetsmöte (kyrkostämma). Menighetsrådet består av soknepresten, som är självskriven ledamot, och enligt menighetsmötets bestämmande mellan 4 och 10 valda medlemmar. De politiska partierna har inget inflytande på menighetsrådets sammansättning. Förutom frågor som avser kyrkans religiösa verksamhet ankommer det på rådet, att bl.a. ha tillsyn över kyrka och kyrkogård samt efter eget gottfinnande förvalta beviljade och på frivillig väg insamlade medel. Socknarnas självfinansiering är ofta betydande och många gånger lika stor som det kommunala stödet. När menighetsrådet handhar ärenden, som skall avgöras av den borgerliga kommunen, ingår i rådet även en representant för kommunen. Menighetsrådet tillsätter också tjänster som organist, klockare och kyrkotjänare och utövar arbetsgivarfunktioner gentemot dessa och andra av församlingen själv avlönade medarbetare.

Menighetsmötet består av alla i socknen som har kyrklig rösträtt. Menighetsmötet skall yttra sig t.ex. om uppförande eller nedläggande av kyrka, om flyttning av prästgård, om antalet prästtjänster, om antalet gudstjänster och om delning eller sammanslagning av socken eller pastorat. Menighetsmötet avgör också vissa liturgiska frågor. Biskop och prost äger ta del i överläggningarna men har inte rösträtt.

Sammanfattningsvis kan sägas om menighetsrådet och menighetsmötet att deras uppgifter väsentligen är begränsade till frågor som avser kyrkans religiösa verksamhet. De saknar dock helt inflytande över prästernas ämbetsförvaltning.

Regionalt är den norska kyrkan indelad i elva stift. De ledande organen på stiftsnivå är biskopen och bispedömmerrådet (domkapitlet). Bispedömmerrådet skall bestå av biskopen, en präst inom stiftet samt fem lekmän. Till bispedömmerrådets uppgifter hör bl.a., att främja samarbetet mellan menighetsråden och andra lokala arbetsgrupper inom stiftet och att på olika sätt främja kyrklig verksamhet och kristligt liv inom stiftet. Bispedömmerrådet medverkar också vid biskopsval samt tillsätter på delegation tjänster som församlingspräst och andra kyrkliga tjänster och utfärdar instruktioner för dem. Under vissa förutsättningar äger även fylkesmannen (landshövdingen) rätt att vara närvarande vid bispedömmerrådets överläggningar. Staten svarar ekonomiskt för stiftens verksamhet.

Regeringen utnämner efter föregående val biskop. Före valet skall bispedömmerrådet i stiftet som lämpliga kandidater till biskopsämbetet utse 3 - 5 personer, som uppfyller de lagliga villkoren för att bli utnämnd till biskop. Förslaget är inte bindande för dem som är berättigade att delta i valet, nämligen präster inom stiftet, prostar i övriga stift, teologie professorer vid erkända fakulteter, rektorer vid erkända praktisk-teologiska seminarier och övriga ledamöter i samtliga menighetsråd i stiftet. Efter det att valet förrättats skall biskoparna uttala sig om vilken av de tre, som

erhållit högst röstetal, de anser mest lämpad. Vid utnämningen är regeringen inte bunden vid utgången av valet eller biskoparnas förslag.

Den norska kyrkans centrala organ är kirkemötet, kirkerådet och bispemötet.

Kirkemötet, som tillkom 1984, består av ledamöterna i bispedömmerrådene och de medlemmar i kirkerådet som är valda utanför bispedömmerrådene. Kirkemötet sammanträder en gång om året. Förutom frågor som rör kyrkans religiösa verksamhet ankommer det bl.a. på kirkemötet att avge utlåtanden om viktigare ändringar inom det kyrkliga lagstiftningsområdet. Kirkemötets medverkan vid kyrklig lagstiftning är således begränsad. I interna kyrkliga frågor har dock kirkemötet tillagts en viss egen normgivningsmakt. Regering och departement kan också ålägga kirkemötet vissa uppgifter.

Kirkerådet är kirkemötets beredande och verkställande organ. Det består av tio lekmän och fyra präster, samtliga valda av kirkemötet, och en av bispemötet utsedd biskop. Alla bispedömmerråd skall vara representerade i kirkerådet. Till kirkerådet är knutet ett kansli. Kirkerådet är ett utpräglat serviceorgan åt kyrkan, vars huvudsakliga uppgifter hänför sig till liturgi, gudstjänstliv, undervisning och diakoni samt frågor rörande personal och utbildning samt information. Därutöver handlägger kirkerådet vissa kyrkorättsliga frågor. Sålunda har kungens förordnandemakt delegerats till kirkerådet t.ex. i liturgifrågor.

Liksom i Finland är bispemötet ett offentlighetsrättsligt reglerat organ. Bispemötet består av samtliga biskopar. Det är främst ett organ för samråd mellan biskoparna men kan därutöver åläggas uppgifter av regeringen.

Medlemskapet i den norska kyrkan uppkommer genom dopet. Barn som inte blir döpt anses "höra in under" kyrkan om föräldrarna tillhör den. Om barnet inte döps före arton års ålder upphör det att höra in under kyrkan. Den som är över femton år kan själv besluta om utträde eller anmälan om

inträde i kyrkan. Det bör här påpekas att ett utträde ur kyrkan inte påverkar skattskyldigheten till stat och kommun, som ju svarar för merparten av kyrkans kostnader. Av offentliga medel står kommunerna för ca. två tredjedelar och staten för en tredjedel.

Det bör slutligen också nämnas att registrerade trossamfund och även s.k. livssynssamfund i Norge får bidrag från stat och kommun med belopp beräknat efter medlemsunderlaget, som motsvarar vad som per capita utbetalas till den norska kyrkan.

6.3 Danmark

Den danska evangelisk-lutherska kyrkan är enligt grundlagen Danmarks folkkyrka och skall som sådan understödjas av staten. Även för den danska kyrkan gäller, att det statliga inflytandet är mer påtagligt än i den Svenska kyrkan. Staten utövar den högsta myndigheten både i fråga om lagstiftning och kyrkostyrelse. Kyrkolag beslutas av folketinget på samma sätt som borgerlig lag. Kyrkoärendena handläggs i ett särskilt departement, kyrkoministeriet. Den danska folkkyrkan betraktas dock inte som en statsfunktion utan som ett trossamfund. Medlemskap i folkkyrkan vinn genom dopet.

Den danska folkkyrkan är i korthet organiserad på följande sätt.

Den lokala enheten inom kyrkan är församlingen (sognet). I varje församling skall det finnas ett menighetsråd, vilket kan sägas motsvara vårt kyrkoråd. Menighetsrådet består av församlingens präster och minst sex av kyrkomedlemmarna valda lekmän. Menighetsrådets självständighet är starkt begränsad. Församlingarna saknar beskattningsrätt och har ett mycket begränsat ekonomiskt ansvar. Under vissa förutsättningar kan den borgerliga kommunen påverka församlingarnas ekonomi. Menighetsråden saknar också inflytande över församlingsprästernas ämbetsförvaltning. Enligt huvudregeln

är församlingen territoriell, men det finns möjligheter att under vissa förutsättningar inom denna inrätta en organisatorisk personlig gemenskapsbildning som kallar egen präst.

Flera församlingar bildar provstier, vilka kan jämföras med kontrakten i vårt land. Det styrande organet är provstiudvalget (ung. kontraktsråd). Det består av prostens och högst 4 av menighetsråden valda lekmän. Provstiudvalgen utövar en viss kontroll av menighetsrådenes budgetar och räkenskaper. Deras godkännande skall också inhämtas om olika åtgärder skall vidtas med t.ex. kyrkobyggnader, kyrkors inventarier och kyrkogårdar.

Regionalt är den danska folkkyrkan indelad i stift med en stiftsstyrelse (stiftsövrigheden) bestående av biskopen och landshövdingen (stiftamtmanden). Det finns således inget valt representativt organ på stiftsnivå inom den danska kyrkan. Kompetensmässigt anses biskopen och landshövdingen likställda. Det ankommer på stiftsövrigheden att utöva tillsyn över stiftets kyrkor och kyrkogårdar samt över menighetsrådets skötsel av prästgårdar och därtill hörande jord. Stiftsövrigheden utövar också tillsyn över menighetsrådets personal- och löneförvaltning. Biskopen fullgör därutöver uppgifter av mer kyrklig natur, såsom att utöva tillsyn över det kyrkliga ämbetet.

Även på central nivå saknar den danska folkkyrkan ett valt representativt centralt organ. Genom det s.k. mellankyrkliga rådet finns dock en antydan till en rikskyrklig organisation. Staten utövar annars kyrkans högsta ledning både i fråga om lagstiftning och kyrkostyrelse. Den lagstiftande församlingen, folketinget, kan i princip bestämma alla förhållanden i kyrkans inre och yttre liv. Enligt grundlagen skall den danska kyrkans författning regleras i lag. I praktiken har dock folketinget utnyttjat sin makt med stor försiktighet och inskränkt sig till att endast reglera kyrkans yttre förhållanden.

Kungen skall enligt grundlagen tillhöra folkkyrkan. Han - eller rättare regeringen - har en vidsträckt makt över kyrkans inre förhållanden. Det ankommer således på regeringen att t.ex. stadfästa bibelöversättning och psalmbok samt godkänna ritualer för gudstjänst och andra kyrkliga förrättningar. Regeringen har också att inrätta prästtjänster och utnämna biskopar, domprostar, prostar och församlingspräster. Landets kyrkliga indelning beslutas också av regeringen.

På central nivå handläggs, såsom redan nämnts, kyrkliga ärenden i ett särskilt departement, kyrkoministeriet. Det uppställs inget krav på att kyrkoministern skall tillhöra folkkyrkan. Kyrkoministeriet utarbetar lagförslag och fastställer allmänna föreskrifter inom det kyrkliga förvaltningsområdet. Ministeriet har tillsyn över olika kyrkliga angelägenheter såsom kyrkor, kyrkogårdar, prästgårdar, präster och olika kyrkliga funktionärer. I kyrkliga ärenden inhämtas sedanligt biskoparnas mening.

Den kyrkliga verksamheten finansieras främst genom kyrkoskatt och statsbidrag. Kyrkoskatten utgör den största inkomstposten. Kyrkoskatt erläggs endast av kyrkomedlemmar. Utdebitering sker efter samma regler som för kommunalskatten. Uppbörderna sker av kommunen utan ersättning. Betydande statsbidrag utgår till prästernas löner och pensioner. Statsbidragen kan också motiveras med att folkkyrkan fullgör vissa samhällliga uppgifter, av vilka den viktigaste är begravningsverksamheten.

6.4 Tyskland

I motsats till vad som är fallet i de nordiska länderna finns det ingen statskyrka i Tyskland. De tyska kyrkorna intar dock från offentligrättslig synpunkt en särställning.

Weimarförfattningen från år 1919 byggde på principen om en skilsmässa mellan stat och kyrka. I författningen fastslogs att staten skulle vara neutral

i religiöst hänseende. De olika kyrkorna i landet - den romersk-katolska, de evangeliska samt motsvarigheter till olika frikyrkliga samfund hos oss - skulle själva få ordna och förvalta sina angelägenheter inom ramen för den för alla gällande lagstiftningen. Dessa principer gäller än i dag.

Grundsatsen om en skilsmässa mellan stat och kyrka innebar inte att man förde över den rättsliga regleringen av de tyska kyrkorna till privaträttens område, utan de fick snarare ställning av offentligrättsliga korporationer (Körperschaften des öffentlichen Rechts). De samfund som tidigare haft denna status förklarades behålla denna. Det öppnades även en möjlighet för andra trossamfund och vissa sammanslutningar av bestående art att under vissa förutsättningar få denna ställning. Dessa frågor regleras av den delstatliga lagstiftningen.

Med tiden kom de evangeliska landskyrkorna att bygga upp egna av statsmakterna godtagna rättsordningar. Statsmakternas syn på de evangeliska kyrkorna har naturligtvis påverkats av den katolska kyrkans ställning och verksamhet. Vatikanstaten har ju sedan gammalt erkänts som ett folkrättsligt subjekt och har genom s.k. konkordat kunnat i avtalsväg reglera sina relationer till de olika delstaterna. I likställdhetens intresse talade därför starka skäl för att de evangeliska kyrkorna skulle få en motsvarande ställning.

Statens neutralitet i religiösa frågor innebär inte att de tyska kyrkorna är avskärmade från det offentliga livet i övrigt. Staten ger nämligen utrymme för religionsundervisning i skolorna samt religiös verksamhet vid fängelser och inom krigsmakten. De tyska kyrkorna har också givits rätt att bedriva en omfattande social verksamhet i form av t.ex. sjukhus och vård av gamla.

Med ställningen som Körperschaften des öffentlichen Rechts följer för kyrkorna bl.a. rätten att ta ut skatt av sina medlemmar. Kyrkoskatten utgör ett procentuellt påslag, vanligen mellan åtta och tio procent, på den statliga inkomstskatten. Kyrkoskatten administreras helt av de statliga myndig-

heterna. Den uppbärs av arbetsgivarna tillsammans med den vanliga inkomstskatten. Kyrkorna betalar dock en viss ersättning för uppördshjälpen. Bland de förmåner som kyrkorna åtnjuter som offentligrättsliga korporationer kan också nämnas att de själva är befriade från skatt.

Förhållandet kyrka-stat regleras, förutom i grundlag, av fördrag som slutits mellan delstaterna och de inom dessa verkande lutherska och reformerta landskyrkorna (Landeskirchen). Det fördrag som kommit att stå som förebild för senare träffade överenskommelser är det s.k. Loccumer Vertrag som ingicks 1955 mellan Niedersachsen och de inom delstaten verksamma evangeliska landskyrkorna.

Fördraget är innehållsmässigt mycket omfattande. Det reglerar bl.a. frågor som rör prästtjänster, religionsundervisning och andlig vård vid offentliga anstalter, församlingsindelningen, beskattningsrättens utformning, kyrkornas egendom och vården av historiskt värdefulla byggnader samt statsbidrag för bl.a. kyrkoorganisatoriska ändamål. Fördraget anses ömsesidigt bindande och kan ej ensidigt uppsägas eller ändras av vare sig staten eller kyrkan.

De tyska kyrkorna åtnjuter inom en sådan fördragsram en stor självständighet. De kan genom egna författningar, som har en viss offentligrättslig karaktär, självständigt bestämma om sin organisation och förvaltning. Den kyrkliga beskattningsrätten medför således inte att statsmakterna ingriper i kyrkornas självstyrelse.

De olika landskyrkornas organisation och förvaltning skiljer sig åt. Vid studiebesöket i Tyskland sammanträffade utredningen med företrädare för den evangelisk-lutherska landskyrkan i Hannover. Det är därför lämpligt att beskriva denna kyrka närmare.

De grundläggande enheterna inom landskyrkan är församlingarna (Kirchengemeinden). Dessa är från rättslig synpunkt självständiga offentligrättsliga korporationer med en vidsträckt självbestämmanderätt. För-

samlingen består av döpta kyrkomedlemmar som är bosatta inom denna. Det ledande organet i församlingen är kyrkorådet (Kirchenvorstand). Varje kyrkomedlem som är 18 år gammal har rösträtt vid val av kyrkoråd. Församlingsprästerna är medlemmar av kyrkorådet.

Varje församling tillhör en kyrkokrets (Kirchenkreis), närmast motsvarande kontrakten i Svenska kyrkan. Även kyrkokretsen är en offentligrättslig korporation och en administrativ del av kyrkan. Kyrkokretsens beslutande organ är "der Kirchenkreistag", som bl.a. behandlar budgetfrågor. "Der Kirchenkreisvorstand" är kyrkokretsens verkställande organ och företräder denna i olika sammanhang. Dess främste företrädare är superintendenten. Det ankommer också på der Kirchenkreisvorstand att ha en viss övervakande funktion i förhållande till församlingarna.

De olika kyrkokretsarna bildar stift (Sprengel). Inom den hannoveranska landskyrkan finns åtta stift. Dessa kan ej karakteriseras som offentligrättsliga korporationer utan är snarare ämbetsområden för de biträdande biskoparna (die Landessuperintendenten). De åtta biträdande biskoparna och landskyrkans biskop bildar tillsammans biskopsrådet, som har en rådgivande funktion.

Landskyrkans lagstiftande organ är synoden (die Landessynode), vilken kan jämföras med kyrkomötet i vårt land. Synoden består av 100 ledamöter av vilka 3/4 är valda. Förutom lagstiftningsfrågor ankommer det på synoden att fastställa den årliga budgeten samt att utse biskop. Till synoden är knutet ett utskott (der Landessynodalausschuss), som består av sju av synodens ledamöter. Det åligger utskottet bl.a. att lämna råd till andra styrande organ inom landskyrkan samt att tillse att synodens beslut blir verkställda.

"Das Landeskirchenamt" är landskyrkans högsta administrativa organ. Det företräder landskyrkan i rättsliga frågor och har att övervaka underlydande organ. Det ankommer också på das Landeskirchenamt att utfärda bestämmelser i frågor av mindre vikt.

Ett annat centralt organ, som dock är sidoordnat synoden, är "der Kirchensenat". Senaten är sammansatt av representanter från alla styrande organ inom kyrkan. Bland dess uppgifter märks främst att framlägga förslag till lagstiftning i synoden, utse biskopskandidater samt förordna biträdande biskopar.

Kyrkoskatten är den utan jämförelse viktigaste inkomstkällan för landskyrkan. Omkring 80 procent av inkomsterna utgörs av kyrkoskatt. Andra viktiga inkomstkällor är bidrag av olika slag, räntor samt hyres- och arrendeintäkter. Det utgår även vissa statliga bidrag som kompensation för tidigare konfiskationer av kyrklig jord. Landskyrkan erhåller dessutom statligt stöd för den religionsundervisning präster och andra bedriver i skolorna. Till de viktigaste utgiftsposterna hör kostnaderna för personal och byggnadsunderhåll.

Medlemskapet i kyrkan konstitueras genom dopet. Frågor rörande medlemskap betraktas som en inomkyrklig angelägenhet. Rätten till utträde regleras däremot av den statliga lagstiftningen.

6.5 USA

Den religiösa situationen i USA är splittrad. Ytterst beror denna splittring på att den tidiga invandringen till USA skedde från en rad olika länder med olika kyrkor och att invandrarna i många fall bevarat en nationell anknytning till dessa. De olika amerikanska kyrkorna - särskilt de evangeliska samfunden - har dessutom varit föremål för utbrytningar och sammanslagningar.

Det religiösa livet i USA domineras av katolska, ortodoxa, episkopala (dvs. anglikanska), lutherska och calvinska kyrkor samt metodister och baptister. Nära 80 procent av de kyrkoanslutna amerikanerna tillhör något av dessa samfund. Det torde inte vara möjligt att ange hur många självständiga

kyrkor som finns inom samfundet. Antalet skiftar ständigt genom nya utbrytningar och sammanslagningar liksom genom upplösning och nybildning av samfund.

De olika kyrkorna står samtliga fria från staten. Detta är en följd av religionsfriheten såsom den formulerats i konstitutionen och dess tilläggsartiklar, s.k. amendments, samt i utslag meddelade av Förenta Staternas högsta domstol. Av den konstitutionella regleringen följer att de olika kyrkornas organisation och formerna för deras verksamhet m.m. bestäms av kyrkorna själva. De är således inte underkastade någon federal eller delstatlig lagstiftning i vidare mån än andra civilrättsliga subjekt, t.ex. bolag och föreningar. Utrymmet för lagstiftning i kyrkliga ämnen är således mycket begränsat.

Som en följd av den skarpa åtskillnaden mellan stat och kyrka utgår inga statliga bidrag till den kyrkliga verksamheten. Kyrkorna saknar också helt beskattningsrätt och är därför i huvudsak beroende av bidrag från sina medlemmar. Kyrkorna åtnjuter emellertid en vidsträckt skattebefrielse som naturligtvis är av stor betydelse. Kyrkorna betalar inte arvsskatt och gåvoskatt och ej heller inkomstskatt eller förmögenhetsskatt. De är också befriade från den delstatliga fastighetsskatten om egendomen används för kyrkliga ändamål. Av mer väsentlig betydelse för kyrkorna är också den avdragsrätt den enskilde har vid inkomstbeskattningen för gåvor till religiösa och andra välgörande ändamål.

Vid sidan av det egentliga församlingsarbetet bedriver de olika kyrkorna många gånger socialt arbete bland t.ex. gamla, sjuka och barn. Ålderdomshem, sjukhus och liknande institutioner drivs ofta i kyrklig regi. För denna verksamhet kan ibland utgå statliga bidrag. Kyrkorna bedriver också ofta undervisning på olika stadier. Den teologiska utbildningen äger i stor utsträckning rum vid läroanstalter som är direkt inriktade på att betjäna ett visst trossamfund.

De kristna kyrkorna, de flesta med ursprung i Europa, har av historiska och religiösa skäl olika organisation och förvaltning. De är i allmänhet organiserade med beslutande och förvaltande organ samt tjänstemän av olika slag. Prästernas ställning är stark men lekmännen har dock ett betydande inflytande. Den romersk-katolska kyrkan företer i huvudsak samma mönster som i Europa, medan de protestantiska kyrkorna kommit att uppvisa vissa särdrag.

En redogörelse för kyrklig organisation och förvaltning i USA måste naturligtvis begränsas. Det lämpligaste är därför att här beskriva två stora, den Svenska kyrkan närstående protestantiska kyrkor, nämligen the Evangelical Lutheran Church in America (ELCA) och The Episcopal Church, något närmare.

The Evangelical Lutheran Church in America (ELCA)

Med sina drygt 5 miljoner medlemmar är ELCA den största lutherska kyrkan i USA. Den tillkom genom en år 1987 skedd sammanslagning av The American Lutheran Church (ALC), The Association of Evangelical Lutheran Church (AELC) och The Lutheran Church in America (LCA). Den sistnämnda kyrkan är från svensk kyrkohistorisk synpunkt av intresse eftersom den har en viss anknytning till Sverige. Den av svenska emigranter bildade lutherska Augustanasynoden var en av de tidiga lutherska kyrkor i USA som sedermera tillsammans med andra närbesläktade kyrkor, bl.a. den finska, bildade LCA. ELCAs högkvarter är beläget i Chicago.

De grundläggande enheterna inom ELCA är församlingarna (congregations). Dessa är territoriella och består av döpta medlemmar som är bosatta inom församlingen. Det ledande organet inom församlingen är kyrkorådet (the Congregation Council) som utses av kyrkostämman (the Congregation Meeting). Församlingens präst är självskriven ordförande i kyrkorådet. Kyrkorådet utser också församlingens tjänstemän (the Officers), som skall bestå av en president, vanligen församlingens präst, en vice president, en

sekreterare och en skattmästare. Församlingen kan också tillsätta kommittéer för skilda ändamål.

Församlingen skall anta en egen konstitution. Denna skall underställas synoden, som är kyrkans regionala enhet, för godkännande. Varje därefter gjord ändring eller tillägg i konstitutionen skall också godkännas av synoden för att bli gällande. Församlingarna får också anta följdförfattningar (bylaws) under förutsättning att de inte strider mot konstitutionen.

Församlingarna åtnjuter en stor självständighet. De ansvarar själva för sin ekonomi. En församling har makt att t.ex. upplösa sig själv eller under vissa förutsättningar lämna kyrkan. Församlingarna är emellertid skyldiga att följa den för ELCA gällande konstitutionen och kan vid överträdelser av denna bli föremål för disciplinära åtgärder av olika slag. Den allvarligaste påföljden är uteslutning ur kyrkan som kan tillgripas om en församling t.ex. avviker från kyrkans lära. Vid mindre allvarliga överträdelser kan man tillgripa suspension eller varning.

En relationsförändring mellan en församling och kyrkan har naturligtvis betydelse för den församlingsägda egendomen. Enligt huvudregeln får en församling behålla sin egendom. Om församlingen emellertid väljer att inträda i ett icke lutherskt trossamfund eller väljer att vara oberoende får den endast behålla sin egendom efter tillstånd av synoden.

Regionalt är ELCA indelat i 65 stift (synods). Den främste företrädaren för stiftet är biskopen. Denne utses för fyra år av stiftets högsta beslutande organ, the Synod Assembly, vilket kan jämföras med stiftsfullmäktige i vårt land. Stiftsfullmäktige består av stiftets präster, vissa andra befattningshavare inom kyrkan samt lekmän utsedda av församlingarna. Stiftsfullmäktige sammanträder vartannat år. Stiftets styrelse utgörs av the Synod Council. I stiftsstyrelsen ingår bl.a. biskopen, vice presidenten, sekreteraren och skattmästaren, som tillsammans utgör de hösta tjänstemännen inom stiftet

(the Officers). Stiftet får dessutom inrätta kommittéer o.d. för skilda ändamål.

De högsta organen inom ELCA är the Churchwide Assembly, the President och the Church Council.

The Churchwide Assembly kan sägas motsvara kyrkomötet i Svenska kyrkan. Det är kyrkans högsta lagstiftande myndighet. Det sammanträder vartannat år. Förutom stadgefrågor och valärenden ankommer det på kyrkomötet att anta den centrala kyrkoorganisationens budget. Ledamöter i kyrkomötet är dels valda representanter för synoderna och synodernas biskopar dels presidenten, vice presidenten, sekreteraren och skattmästaren (the Officers).

Presidenten är kyrkans högsta ledare. Han utses av kyrkomötet för en period av fyra år. Presidenten, vice presidenten, sekreteraren och skattmästaren är de ledande tjänstemännen inom ELCA.

The Church Council kan sägas utgöra kyrkans styrelse och fullgör viktiga funktioner av samordnande och verkställande art mellan kyrkomötets sammanträden. Styrelsen består av de ledande tjänstemännen och ett antal av kyrkomötet utsedda ledamöter. Styrelsen sammanträder minst två gånger om året. Det huvudsakliga arbetet äger dock rum inom olika kommittéer som är knutna till styrelsen. Inom ELCA finns i övrigt ett stort antal administrativa organ för skilda uppgifter, såsom ekumenik, finanser, personal, församlingsliv och utbildning. Det bör i detta sammanhang också nämnas att ELCA driver flera universitet och colleges samt en omfattande hälso- och sjukvård.

Som tidigare sagts saknar de amerikanska kyrkorna beskattningsrätt. De är således helt beroende av bidrag från sina medlemmar och till de andra eventuella inkomstkällor som kan stå till buds. För ELCA är bidrag och andra gåvor från enskilda medlemmar den utan jämförelse viktigaste

inkomstkällan. Andra inkomstkällor är avkastningen från donationer och fonder. Det är den enskilde medlemmen som bestämmer när och hur mycket han vill skänka till kyrkan. Det finns inga möjligheter att tvinga den enskilde att betala. Man tillgriper aldrig uteslutning från kyrkan som påtryckningsmedel. En medlem skänker i allmänhet omkring tio procent av sin inkomst till kyrkan. Av de medel som insamlas i församlingarna brukar något mer än tio procent avsättas för synodernas och den nationella kyrkans behov.

The Episcopal Church

En kort redogörelse bör också lämnas om huvuddragen i Episkopalkyrkans organisation.

Episkopalkyrkan, som tillhör den anglikanska kyrkogemenskapen, omfattar nära 1,5 miljoner medlemmar. Församlingarna (congregations) är de lokala enheterna inom kyrkan. Två eller flera församlingar kan betjänas av en präst och bildar då närmast ett pastorat (parish). Församlingarna åtnjuter en stor självständighet och svarar själva för sin ekonomi. Om en församling lämnar kyrkan tillfaller dock församlingens egendom kyrkan.

De olika församlingarna bildar stift (diocese). Biskopen är stiftets främste företrädare. Stiftets högsta beslutande organ är stiftskonventet (Diocesan Convention) som består av stiftets präster och lekmannarepresentanter från de olika församlingarna. Stiftskonventet sammanträder årligen och en av dess uppgifter är att välja biskop och biträdande biskop. Biskopen väljs för livstid. De olika stiftet bildar provinser. Inom episkopalkyrkan finns åtta nationella provinser och ett antal utländska. Provinsens högsta organ är synoden, vars uppgifter dock är begränsade.

Kyrkans högsta lagstiftande och beslutande organ är konventet (the General Convention) som sammanträder minst en gång vart tredje år. Konventet är uppdelat i the House of Bishops och the House of Deputies. House of

Bishops består av samtliga biskopar inom kyrkan. En av dess uppgifter är att välja presiding bishop. House of Deputies består av präster och lekmän utsedda av stiftet. För att ett beslut skall bli gällande krävs samstämmiga beslut från House of Bishops och House of Deputies. Det högsta verkställande organet inom kyrkan är kyrkostyrelsen (the Executive Council).

För de kyrkliga befattningshavarna finns i stift och provinser särskilda kyrkliga domstolar. Biskoparna kan dock dömas endast av en särskild domstol inrättad av konventet.

I likhet med ELCA bedriver episkopalkyrkan en omfattande yttre mission och har en rikt utvecklad verksamhet inom landet med högre och lägre skolor och en rad sociala institutioner.

6.6 Italien

I samband med denna orientering om de evangelisk-lutherska kyrkornas ställning i Finland, Norge, Danmark, Tyskland och USA bör slutligen förhållandena i Italien beröras något närmare. Vad som från utredningens synpunkt främst är av intresse i Italien är hur man där valt att utforma det statliga stödet till bl.a. den katolska kyrkan. Det kan emellertid vara lämpligt att inledningsvis i korthet redogöra något för den katolska kyrkans organisation, verksamhet och ställning i förhållande till den italienska staten.

Organisatoriskt är den katolska kyrkan uppdelad i församlingar, stift och kyrkoregioner. Det centrala och ledande organet inom kyrkan är biskopskonferensen. Utöver det traditionella församlingsarbetet bedriver den katolska kyrkan en omfattande social och hjälpende verksamhet. Skolundervisningen är betydande och framförallt förskoleverksamheten intar en framträdande plats. En annan viktig verksamhetsgren är naturligtvis den sociala och välgörande verksamheten. Det bör också nämnas att den katolska kyrkan driver ett stort antal sjukhus och läkarmottagningar.

I likhet med vad som är fallet i Tyskland regleras förhållandet mellan den italienska staten och den katolska kyrkan i konkordat. Det nu gällande konkordatet slöts år 1984 och innebär en radikal förändring av det statliga stödet till kyrkan.

Fram till år 1984 kan man säga att den katolska kyrkans finansieringskällor i huvudsak var av tre slag, nämligen gåvor och andra bidrag från enskilda, indirekt statligt stöd till avlöning av vissa präster samt statligt stöd till uppförande av nya kyrkor och församlingshem samt prästlöner.

Genom 1984 års konkordat ersattes det gamla systemet för offentlig finansiering av kyrkan med ett helt nytt system. I sina huvuddrag innebär det nya systemet att staten för vissa bestämda "ideella" ändamål årligen avsätter åtta promille av den sammanlagda inkomstskatten till fördelning mellan staten, katolska kyrkan och två mindre kristna trossamfund. Påpekas bör att promillesatsen inte beräknas på den enskildes inkomstskatt utan på de samlade statliga skatteintäkterna. Det stöd som utgår är således inte att karakterisera som skatt i egentlig mening. Den närmare fördelningen mellan mottagarna styrs ytterst av de skattskyldiga, som genom en markering i deklarationsblanketten kan ange vem som skall vara mottagare. Man kan således närmast beskriva systemet som ett röstningsförfarande bland de skattskyldiga.

Enligt konkordatet får de medel som tillförts den katolska kyrkan användas för prästernas uppehälle, tillgodoseende av människors religiösa behov genom gudstjänst- och församlingsverksamhet inklusive uppförande och underhåll av kyrkor samt för hjälpverksamhet i Italien och i u-länderna. Även för statens del är användningsområdena begränsade. Staten får använda medlen för flyktinghjälp, naturkatastrofer, svält samt underhåll av kulturminnen, av vilka merparten utgörs av främst kyrkor. För de två andra trossamfunden, som är anslutna till systemet, gäller att de får använda medlen till samma ändamål som staten.

I systemet ingår också att enskilda skattskyldiga i deklARATIONEN får göra avdrag för gåvor upp till ca 10 000 kr och som är avsedda för prästerskapets uppehälle. En förutsättning för skattefrihet är att gåvorna lämnats till ett centralt kyrkligt institut för prästerskapets uppehälle.

Det nya systemet har varit i bruk i drygt ett år. Knappt 60 procent av deklaranterna utnyttjade sin rätt att påverka "åtta promille-potten". Av dessa valde en klar majoritet eller 76 procent den katolska kyrkan, 22 procent staten och knappt 2 procent något av de andra två samfund.

6.7 Sammanfattande synpunkter

För utredningen ger denna internationella utblick upphov till framförallt två frågeställningar. Av intresse är naturligtvis först och främst i vilka rättsliga former de olika folkkyrkorna verkar. En annan betydelsefull fråga är hur man valt att lösa finansieringen av den kyrkliga verksamheten.

Man kan inledningsvis konstatera att relationen stat-kyrka i olika kristna länder är långt ifrån enhetlig. Även där evangelisk-lutherska kyrkor har den största utbredningen finns ej endast statskyrkor utan även helt fria kyrkor.

Ett utmärkande drag för de nordiska länderna är att där alltså råder ett system med ett tydligt samband mellan kyrka och stat. De nordiska folkkyrkornas konstitutionella ställning får vid en internationell jämförelse anses vara unik. Det förekommer knappast på andra håll kristna kyrkor med en så stark anknytning till staten. Det finns emellertid vissa principiella skillnader mellan dem. Vid en jämförelse framgår, att statskyrkorna i Danmark och Norge i flera hänseenden har en starkare bindning till stat och kommun än den svenska och finska kyrkan.

Om den framtida utvecklingen i vårt land går i riktning mot friare relationer mellan staten och Svenska kyrkan är naturligtvis förhållandena i Tyskland

och USA av stort intresse. Av vår redogörelse framgår att man kan reglera även fria kyrkors rättsliga ställning på olika sätt. De amerikanska kyrkorna framstår som i huvudsak privaträttsliga subjekt, i princip endast underkastade allmän civilrättslig lagstiftning. I Tyskland, där kyrkorna också står fria från staten, har man emellertid valt en annan väg. Där intar nämligen bl.a. de evangeliska landskyrkorna i konstitutionellt hänseende en vad som närmast kan betecknas som offentligrättslig ställning (*Körperschaften des öffentlichen Rechts*). I Tyskland har med andra ord skapats en för de olika kyrkorna speciellt anpassad rättslig form.

Också i ekonomiskt hänseende är skillnaderna mellan de olika folkkyrkorna påtagliga. De nordiska kyrkorna har med ett undantag beskattningsrätt. Till framförallt den danska och norska kyrkan utgår även statsbidrag i betydande omfattning. För de amerikanska kyrkorna gäller däremot att de för sin verksamhet främst är hänvisade till att själva ta upp sina medlemsavgifter, ta ersättning för kyrkliga tjänster, såsom dop, vigsel och jordfästning, eller vädja om gåvor. De måste därför utnyttja sina eventuella förmögenhetstillgångar på ett ekonomiskt givande sätt.

Även här utgör Tyskland ett undantag. De kyrkor som vunnit offentligrättslig status har möjlighet att efter begäran få sina medlemsavgifter uppburna tillsammans med de allmänna skatterna. Detta stöd från den tyska statens sida lämnas utan att för den skull ingrepp görs i kyrkornas rätt till självstyrelse. Det föreligger alltså ingen skillnad i relationen till staten mellan kyrkor som utnyttjar och kyrkor som inte utnyttjar möjligheten till uppördshjälp. I detta sammanhang bör Italien också nämnas som exempel där det utgår ett förhållandevis omfattande statligt ekonomiskt stöd till kyrklig verksamhet.

Man kan således inte spåra något enhetligt mönster för relationen kyrka-stat i andra kristna länder. Förhållandena skiljer sig markant åt från land till land. Kyrkorna verkar också i ekonomiskt hänseende under skilda förutsättningar och villkor. De olika lösningarna utgör emellertid en god

utgångspunkt för en diskussion om Svenska kyrkans framtida relation till staten och hur man kan lösa avgörande ekonomiska och rättsliga frågeställningar.

7. NÅGRA UTREDNINGAR OM KONSEKVENSERNA AV ÄNDRADE FÖRHÅLLANDEN MELLAN STAT OCH KYRKA

Enligt utredningens direktiv skall vi ange alternativ till nuvarande förhållanden mellan stat och kyrka. Det är då viktigt att så långt det är möjligt belysa vilka konsekvenser dessa får. På vår begäran har Statskontoret hjälpt oss med att utreda detta. För detta arbete har en särskild referensgrupp funnits knuten till statskontoret. Den har - utom företrädare för Statskontoret - bestått av representanter för Statistiska Centralbyrån, Svenska kyrkans förvaltningsnämnd, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund och kyrkofonden. Referensgruppens arbete har enbart varit rådgivande. Utredningsmannen och sekreteraren har också kontinuerligt haft kontakter med Statskontoret i frågan.

De utredningar som framkommit av detta arbete presenteras i särskilda promemorior, av vilka tre redovisas som bilagor till detta betänkande. En undersökning som utförts av en forskargrupp med anknytning till den religionssociologiska sektionen vid Svenska kyrkans forskningssekretariat har publicerats i en särskild skrift, Svenska kyrkans medlemmar och kyrka - statfrågan (SOU 1991:102). Här nedan skall endast i största korthet nämnas något om vad de olika utredningarna innehåller. För ett närmare studium hänvisas till dem.

något om vad de olika utredningarna innehåller. För ett närmare studium hänvisas till dem.

7.1 Svenska kyrkans medlemmar och kyrka - statfrågan (SOU 1991:102)

Undersökningen har genomförts av en grupp forskare knutna till den religionssociologiska sektionen vid Svenska kyrkans forskningssekretariat (tidigare Religionssociologiska Institutet). Dessa är professorerna Göran Gustafsson och Thorleif Pettersson och forskningsassistenten Jonas Alwall.

Intervjudelen av undersökningen har genomförts av SIFO. 2 001 personer har intervjuats per telefon. Intervjupersonerna är samtliga medlemmar i Svenska kyrkan och mellan 18 och 60 år gamla.

Frågeställningarna i undersökningen utgår från en tänkt framtida situation där Svenska kyrkan inte längre är en statskyrka. Den primära frågan har här varit hur kyrkomedlemmarna kommer att göra med sitt medlemskap (dvs. om de kommer att stanna kvar som medlemmar eller begära utträde) om kyrkan skiljs från staten. Andra viktiga frågor i detta sammanhang gäller hur man ser på själva den organisatoriska förändringen - "skilsmässan" - samt hur man anser att en från staten fri kyrka bör ta upp sin medlemsavgift. Frågor har även ställts om vad kyrkans funktion i samhället bör vara och i vilken mån man anser att också icke-medlemmar bör ha rätt till exempelvis kyrklig begravning.

Svenska kyrkan har haft en mycket stabil medlemsutveckling. Trots stora samhällsförändringar och en i många avseenden vikande kyrklig sed har den fortfarande närmare 90 procent av Sveriges befolkning som medlemmar. Eftersom organisatoriska förändringar och lagändringar rörande Svenska kyrkan varit aktuella vid flera tillfällen, har man också tidigare undersökt

"utträdesbenägenheten", dvs. hur stor andel av kyrkomedlemmarna som haft för avsikt att lämna kyrkan vid det aktuella tillfället. Från dessa undersökningar vet man att "raka" frågor om utträdesbenägenhet sällan ger något tillförlitligt resultat: På direkt fråga om man tänker lämna kyrkan vid en viss given organisatorisk förändring eller lagändring har människor alltid uppgett en högre utträdesbenägenhet än vad som sedan faktiskt blivit fallet. Av detta skäl har den nu aktuella undersökningen sett det som nödvändigt att komplettera de direkta frågorna om utträdesbenägenhet med mer "indirekta" frågor, nämligen i första hand sådana som behandlar den bindning de enskilda kyrkomedlemmarna har till Svenska kyrkan. Syftet har varit att utifrån de mått man här får fram göra en bedömning av kyrkomedlemmens "avstånd" från kyrkan och därmed vilken sannolikheten är att han/hon skulle begära utträde om kyrkan och staten skildes åt.

Svarsfördelningarna

När det gäller de frågor som har direkt anknytning till frågeställningen bakom undersökningen, är det viktigaste resultatet det som kommer fram vid frågan om hur man tror att man skulle göra med sitt medlemskap i Svenska kyrkan efter en skilsmässa från staten: Mer än hälften är övertygade om att de skulle stanna kvar som medlemmar och om man till dessa lägger dem som "förmodligen" skulle stanna kvar kommer man upp till tre fjärdedelar (77 procent) medan en sjundedel (6+8 procent) är övertygade om eller tror att de skulle begära utträde ur Svenska kyrkan i en sådan situation.

Majoriteten (55 procent) av de tillfrågade anser att om en skilsmässa mellan kyrkan och staten skulle komma till stånd så borde ändå kyrkomedlemmarnas avgifter till kyrkan betalas tillsammans med skatten, dvs. man förordar den modell som sedan länge används i Tyskland. En fjärdedel (24 procent) tycker att Svenska kyrkans medlemsavgifter i en ny situation skulle samlas in på samma sätt som medlemsavgifterna i andra föreningar, dvs.

genom personliga inbetalningar. Svaren på frågan om hur medlemsavgifterna skulle samlas in sammanhänger mycket klart med hur man själv tänker göra med sitt kyrkomedlemskap: Inom den majoritet som inte tror att en skilsmässa skulle påverka deras medlemskap är flertalet för uppbörd tillsammans med skatten, medan de flesta av dem som tror att de skulle utträda förespråkar uppbörd via egen inbetalning.

Också i andra sammanhang framkommer att det är många som anser att Svenska kyrkan även efter en skilsmässa från staten skulle ha en särställning jämfört med andra samfund men också skyldigheter även gentemot icke-medlemmarna. Endast en tredjedel (30 procent) svarar ett klart "nej" på en allmän fråga om kyrkan skulle ha sådana skyldigheter. Omvänt: Två tredjedelar (64 procent) tycker inte att Svenska kyrkan skulle neka dem som inte är medlemmar en kyrklig begravning.

Med det urval som undersökningen bygger på är det inte möjligt att säkert säga vartåt opinionen i skilsmässofrågan lutar inom hela Svenska folket. Man kan konstatera att inställningen i frågan är mycket delad och att många är osäkra. Bland dem som tillfrågats - personer i åldrarna 18-60 år som är medlemmar av Svenska kyrkan - är de som är positiva till en skilsmässa något flera än de som är negativa (46 mot 34 procent).

På grundval av svaren på frågan om man tror att man skulle utträda ur Svenska kyrkan efter en skilsmässa från staten och svaren på frågan om hur man ställer sig till en sådan skilsmässa mellan kyrka och stat, har följande typologi utarbetats:

- 1) Positiva till skilsmässa och Behåller medlemskapet = *Solidariska reformister* (44 procent);
- 2) Positiva till skilsmässa och Frånträder medlemskapet = *Utträdande reformister* (13 procent);

3) Negativa till skilsmässa och Behåller medlemskapet =
Kvarstannande traditionalister (39 procent);

4) Negativa till skilsmässa och Frånträder medlemskapet =
Protesterande traditionalister (4 procent);

De solidariska reformisterna - som utgör den största gruppen - har en optimistisk syn på kyrkan inför framtiden och tror inte på några stora negativa förändringar om kyrkans skulle skiljas från staten. De kvarstannande traditionalisterna har en mera pessimistisk hållning men de verkliga pessimisterna finns inom den lilla grupp som beskrivs som protesterande traditionalister. Deras ställningstagande förefaller bero på att de tror att förhållandena inom kyrkan vad gäller kostnader och service blir sådana att de inte kan stanna kvar som medlemmar fastän de önskar att det vore möjligt. Gruppen framträder här som helt obetydlig men är i själva verket något större, eftersom många av dem som inte ger klara svar på frågorna om inställning till skilsmässa mellan kyrka och stat eller beträffande eget medlemskap (tveksamma, vet ej) förefaller företräda liknande uppfattningar.

Grupp och stiftsskillnader

Då man ser på svaren inom olika grupper framträder förvånansvärt små skillnader. Kvinnorna är som man kunde förvänta något mer "kyrkovänliga" än männen och man företräder mer traditionella uppfattningar i glesbygden än i storstäderna. Arbetarna är något mer tveksamma till stora förändringar och mer benägna att framhålla de möjliga negativa konsekvenserna av en skilsmässa mellan kyrka och stat än vad tjänstemännen är.

I flera sammanhang framkommer däremot åldersskillnader. De yngre är i större utsträckning positiva till en skilsmässa: I alla åldersgrupper svarar det stora flertalet att de säkert eller åtminstone förmodligen skulle stanna kvar som medlemmar i kyrkan även om den skildes från staten. Minst benägna

(en tiondel) att lämna kyrkan är de som hör till åldersgruppen 50-60 år och mest benägna (en femtedel) är de som hör till åldersgruppen 30-39 år.

De skillnader som brukar beskrivas i termer som "det gammalkyrkliga Småland" och "det folkkyrkliga Mellansverige" och liknande får mycket litet utslag i materialet, dvs. de svarandes stiftstillhörighet har förvånansvärt liten betydelse. Svaren från dem som bor i Skara stift är mer traditionella och svaren från dem som bor i Strängnäs stift och i viss mån också i Stockholms stift är mer förändringspositiva.

Intervjumaterialet ger möjlighet att skilja ut de medlemmar av Svenska kyrkan som inte är konfirmerade och/eller döpta. I de åldersgrupper som undersökningen omfattar är det 8 procent av kyrkomedlemmarna som inte är döpta och 18 procent som inte är konfirmerade. De som varken är döpta eller konfirmerade skiljer sig knappast på något avgörande sätt från övriga kyrkomedlemmar i sin inställning till de aktuella frågorna med undantag för inställningen till en skilsmässa mellan kyrka och stat. Att man inom den gruppen är mer positiv till en skilsmässa än övriga medlemmar torde mera sammanhånga med att man ofta har sin bakgrund i frikyrklighet än med att man inte är döpt. De som är döpta men inte konfirmerade visar däremot en mer kyrkonegativ inställning än den stora massan av döpta och konfirmerade kyrkomedlemmar.

Sex kategorier kyrkomedlemmar

Undersökningen jämför hur sex grupper av kyrkans medlemmar ser på kyrkan och en eventuell skilsmässa mellan kyrkan och staten. Indelningen i de sex grupperna bygger både på medlemmarnas inre känslomässiga bindning till kyrkan och deras yttre praktiska kontakter med kyrkan.

De sex grupperna är:

- 1) *den inre församlingkärnan* (= 18 procent av medlemmarna) som har en hög nivå för både den praktiska och känslomässiga bindningen till kyrkan;
- 2) *den yttre församlingkärnan* (= 19 procent av medlemmarna) som har en hög nivå på den ena och en medelnivå för den andra av de båda bindningskomponenterna;
- 3) *de kyrkliga sympatisörerna* (= 11 procent av medlemmarna) som visar medelnivå för både praktisk och känslomässig bindning till kyrkan;
- 4) *de konventionellt kyrkliga* (= 12 procent av medlemmarna) som visar hög praktisk och låg känslomässig bindning till kyrkan;
- 5) *de delvis kyrkfrämmande* (= 21 procent av medlemmarna) som visar låg nivå för den praktiska bindningen och medelnivå för den känslomässiga bindningen;
- 6) *de helt kyrkfrämmande* (= 18 procent av medlemmarna) som visar låg nivå för både den praktiska och känslomässiga bindningen.

De sex grupperna skiljer sig åt när det gäller den sociala sammansättningen. Tillspetsat kan man säga att den inre och yttre församlingkärnan tillsammans med de kyrkliga sympatisörerna utmärks av äldre kvinnliga lågutbildade glesbygdsbor som är lägre tjänstemän inom den offentliga sektorn. Däremot omfattar de konventionellt kyrkliga och de kyrkfrämmande i större utsträckning de yngre manliga högutbildade storstadsborna.

När det gäller synen på en eventuell skilsmässa mellan kyrka och stat är de kyrkfrämmande mer positiva än församlingkärnan. Bland församlingkärnan är 39 procent positiva och 44 procent negativa till en skilsmässa; bland de helt kyrkfrämmande är 54 procent positiva och 20 procent negativa.

Bland de 14 procent som säger att de säkert eller troligen kommer att lämna kyrkan vid en skilsmässa har merparten två kännetecken; De tillhör någon av de tre minst kyrkliga grupperna och de har tidigare tänkt på att lämna kyrkan. De som säger att de kommer att lämna kyrkan vid en skilsmässa utgörs alltså framför allt av sådana som redan tidigare har befunnit sig i "riskzonen" för ett utträde. En åtskillnad mellan kyrka och stat skulle alltså främst kunna innebära en tillfällig ökning av sådana utträden som utan en skilsmässa skulle ha blivit utspridda över en längre tidsperiod. Resultaten visar också att denna tillfälliga ökning främst borde gälla dem som befarar negativa konsekvenser av en skilsmässa. Den begränsade andel av kyrkans medlemmar som skulle vara benägna att lämna kyrkan skulle således framför allt utgöras av de kyrkfrämmande som redan tänkt på att lämna kyrkan och som samtidigt befarar negativa konsekvenser av att kyrkan och staten skiljs åt, t.ex. att medlemsavgiften kommer att öka, att kyrkan i mindre utsträckning blir en kyrka för hela folket eller att kyrkan får svårt att bedriva samma verksamhet som nu i glesbygdsområdena.

När det gäller formerna för att betala medlemsavgiften förordar församlingsskärnan tydligt skattealternativet. Ungefär tre av fyra inom kärnan (72 procent) förordar detta alternativ jämfört med en tredjedel (36 procent) bland de kyrkfrämmande. I hela materialet finns ett klart förord för skattealternativet och detta förord är särskilt märkbart bland kyrkans kärntrupper och bland dem som avser att stanna kvar som medlemmar efter en eventuell skilsmässa.

När det gäller kyrkans skyldigheter mot dem som inte är medlemmar i kyrkan är de i kyrkans periferi mer skeptiska mot tanken på att kyrkan har sådana skyldigheter. Man kan med andra ord inte säga att de som är inställda på att lämna kyrkan skulle resa omfattande krav gentemot den kyrka de avser att lämna. Däremot är de som befinner sig i kyrkans centrum mer benägna att till dela kyrkan ansvar för dem som befinner sig utanför kyrkan.

7.2 Förvaltning av kyrkans kulturhistoriska arv (bil.1)

De svenska kyrkorna har ett oskattbart kulturhistoriskt värde. Det är inte enbart en angelägenhet för Svenska kyrkan att bevara detta. Här har hela svenska folket ett ansvar. För att belysa omfattningen av detta har Statskontoret undersökt kostnaderna för våra kyrkor och gjort en bedömning av hur stort det samhälleliga stödet behöver vara. Sammanfattningsvis framgår följande av promemorian.

Underhållet av Sveriges kyrkor kostade 1990 1 100 milj.kr., ett belopp som i allt väsentligt finansierades av kyrkans medlemmar via kyrkoskatten. Om beskattningsrätten upphör bör samhället ta det ekonomiska ansvaret för underhållet av de kulturhistoriska värdena via stats- eller kommunalskatten. I dessa 1 100 milj.kr., som kan delas upp i löpande underhållskostnader på 619 milj.kr. samt kostnader för större byggnationer och reoveringar på 481 milj.kr., ingår dock inte endast kostnader för kyrkornas kulturella värden utan även kostnader för deras användning för församlingsverksamhet. Den del av kostnaden som kan beräknas täcka de kulturhistoriska värdena och därmed utgöra basen för ett samhällsstöd uppgår till 400 milj.kr.

Om kyrkans beskattningsrätt upphör och ett bidrag från samhället behöver införas krävs en modell för hur bidragspengarna ska administreras och fördelas. Av de två tänkbara lösningarna med en kommunal eller statlig finansiering talar flera skäl för den sistnämnda. Ett statsbidrag kan administreras av någon statlig myndighet till vilken pastoraten får vända sig med bidragsansökningar. Den myndighet som i så fall naturligen skulle komma i fråga är Riksantikvarieämbetet (RAÄ) som besitter stor kompetens inom området och i dag har tillsynsansvaret för kyrkans kulturhistoriska värden enligt kulturminneslagen. Denna lösning skulle dock innebära såväl en centralisering som en kraftig utökning av RAÄs resurser, något som knappast är önskvärt i dagens läge. En bättre lösning kan därför vara att

bygga upp erforderlig kompetens inom Svenska kyrkans organisationer. Det förslag som presenteras har lånat drag från den modell för kyrkoförvaltningen man praktiserar inom samfälligheten Gotlands kyrkor.

Förslaget innebär att det inom varje stiftssamfällighet bildas en kyrkobyggnadsnämnd vars ledamöter utses av stiftsfullmäktige. För att tillgodose kompetensbehoven inrättas inom varje stift en tjänst som stiftsbyggmästare för att handlägga löpande bidragsärenden och fungera som föredragande i nämnden. De stift som så önskar kan även inrätta byggnadshyttor med ansvar för visst praktiskt genomförande av nämndernas planer. Statsbidraget på 400 milj.kr. fördelas till stiftet via den rikskyrkliga organisationen genom någon schablonmetod. Kyrkobyggnadsnämnderna åtar sig att ansvara för upprättandet av underhållsplaner för stiftets kyrkor samt att handlägga och besluta om mer akuta reparationer och underhållsåtgärder avseende kyrkor och inventarier. RAÄ får dock en övergripande insyn i nämndernas arbete genom att länsmuséerna granskar underhållsplaner och projekt varvid man avgör vilka ärenden som är av sådan betydelse att de ska hanteras av RAÄ centralt. RAÄ får på detta sätt möjlighet att prioritera ansökningarna utifrån en kulturhistorisk bedömning. Ansvaret för det löpande driftsunderhållet ligger kvar på pastoraten. Investeringar avseende rena församlingsändamål utan tydlig koppling till kyrkobyggnadens bevarande undantas. Primärt gäller ansvaret de kyrkor som går under RAÄs skyddsbestämmelser.

7.3 Skattekonsekvenser för Svenska kyrkan vid förändrade relationer med staten (bil. 2)

Om Svenska kyrkan skulle få en förändrad rättslig ställning uppstår frågan om vilka skattekonsekvenser detta får för kyrkan. Statskontoret har upprättat en promemoria för att belysa denna fråga. Sammanfattningsvis framgår följande av promemorian.

En kyrka åtskild från staten innebär i princip att Svenska kyrkan i skattelagstiftningen jämföras med övriga trossamfund. Så kommer t.ex. församlingar och stiftssamfälligheter att utgöra självständiga skattesubjekt och i skattelagstiftningen bli jämförda med ideella föreningar som utövar kyrklig verksamhet och därigenom mista en del av dagens skattebefrielse. Delar av den specialreglerade egendomen kan dock utgöra undantag. Vid en eventuell förändring av relationerna med staten finns dock möjligheter att ge Svenska kyrkan en annan ställning.

I promemorian visas på ett antal alternativa associationsformer för en fri kyrka. De olika formerna får skilda konsekvenser för Svenska kyrkan i beskattningshänseende jämfört med i dag. För det första är det möjligt att behålla Svenska kyrkan som ett särskilt skattesubjekt. Som sådant ges den en speciell status i skattelagstiftningen. Ett exempel på detta är att låta kyrkan ingå i en grupp av höggradigt allmännyttiga institutioner. För det andra kan Svenska kyrkan ombildas till ideella föreningar. En tredje associationsform är att organisera kyrkan som stiftelser.

En uppskattning av Svenska kyrkans inbetalda skatt tyder på att man som helhet betalade drygt 14 milj. kr. i skatt under 1990. De största inbetalningarna härrör från skogsvårdsavgifter, 51 procent. Fastighetsskatten står för 40 procent och skatt på inkomst av annan fastighet för 9 procent. Dessutom tillkommer efter en försiktig uppskattning ca 39 milj. kr. i mervärdeskatt. Personalförsäkringar på 1 210 milj. kr. är ej medtagna.

Beräkningarna av skattekonsekvenserna för tre tänkbara associationsformer tyder på att Svenska kyrkan kan få betala mellan 13 och 350 milj. kr. i skatt, moms och arbetsgivaravgifter undantagna, beroende på framtida associationsform och de undantag som görs i lagstiftningen. Av de alternativ som undersökts framgår att mest gynnsamt för kyrkan är att organiseras som ideella föreningar. Minst gynnsam är stiftelseformen.

7.4 Kyrkoavgift för Svenska kyrkans medlemmar (bil. 3)

Av stort intresse när man skall bedöma olika modeller är självfallet vilka avgifter Svenska kyrkans medlemmar skulle få betala till kyrkan vid ett förändrat läge i förhållandet mellan stat och kyrka. För att belysa detta har Statskontoret upprättat en promemoria, där förutsättningen är att begravningsverksamheten finansieras över skatten till den borgerliga kommunen och att statsbidrag utgår till kyrkan för vård av kulturhistoriskt värdefulla byggnader. Det bör påpekas att Statskontoret i sin utredning icke utgått från att några andra statsbidrag skall utgå, t.ex. sådana som föreslogs 1978 och som avsåg utjämning, pension och ett fritt bidrag.

I promemorian beräknas kyrkoavgiften per medlem beroende på hur många medlemmar som kommer att finnas och med utgångspunkt från de ekonomiska förhållanden som finns i dag. Två alternativa beräkningar har gjorts. I alternativ A har man låtit resultatet vara detsamma som kyrkokommunernas resultat 1990 efter skatteintäkter och finansnetto. Detta resultat på 983 milj. kr. täcker nästan 80 procent av 1990 års totala investeringsutgifter (inkl. inköp av fastigheter och anläggningar) på 1 232 milj. kr. Alternativ A kan ses som ett ytterlighetsmått där församlingarna och pastoraten tillåts ha samma överskott som i dag.

I alternativ B har man låtit resultatet efter kyrkoavgift och finansnetto precis täcka behovet av ersättningsanskaffningar, dvs. uppgå till samma belopp som de sammanlagda avskrivningarna på 516 milj. kr. Detta medför att det egna kapitalet blir oförändrat. Man kan se detta alternativ som ett ytterlighetsläge där församlingarna och pastoraten endast tillåts ett överskott stort nog att upprätthålla verksamheten.

Den del av kostnaderna som tidigare täcktes av kyrkoskatten, i resultatberäkningen benämnd kyrkoavgift, motsvaras i båda dessa alternativ av den restpost som krävs för att åstadkomma dessa resultat.

Beräkningarna har redovisats i nedanstående tabeller.

Genomsnittlig kyrkoavgift per medlem med oförändrat resultat (alternativ A)

Medlemmar i Sv ky i % av invånarant.	Antal medlemmar	Sammanlagd kyrkoavgift (Mkr)	Kyrkoavg/-medlem (kr)
89,5	7 560 522	4 924	650 kr
80	6 757 034	4 924	730 kr
70	5 912 404	4 924	830 kr
60	5 067 775	4 924	970 kr

Genomsnittlig kyrkoavgift per medlem utan förändring av eget kapital (alternativ B)

Medlemmar i Sv ky i % av invånarant.	Antal medlemmar	Sammanlagd kyrkoavgift (Mkr)	Kyrkoavg/-medlem (kr)
89,5	7 560 522	4 367	580 kr
80	6 757 034	4 367	650 kr
70	5 912 404	4 367	740 kr
60	5 067 775	4 367	860 kr

Kyrkoavgiften kommer enligt de föreliggande beräkningarna att bli lägre än den nuvarande kyrkoskatten.

7.5 Svenska kyrkans pensionsskuld (bil. 4)

Statskontoret har också gjort en beräkning av Svenska kyrkans pensions- skuld. Promemorian har bilagts betänkandet som bilaga 4.

Genomsnittlig kyrkosyft per medlem med förändrat resultat (alternativ A)

Medlemmar i Sv kyr i % av invånarna	Antal medlemmar	Sammanslagd kyrkosyft (Mio)	Kyrkosyft- medlem (kr)
89,2	7 260 222	4 924	650 kr
80	6 727 034	4 924	730 kr
70	5 912 404	4 924	830 kr
60	5 067 772	4 924	970 kr

Genomsnittlig kyrkosyft per medlem utan förändring av eget kapital (alternativ B)

Medlemmar i Sv kyr i % av invånarna	Antal medlemmar	Sammanslagd kyrkosyft (Mio)	Kyrkosyft- medlem (kr)
89,2	7 260 222	4 367	580 kr
80	6 727 034	4 367	650 kr
70	5 912 404	4 367	740 kr
60	5 067 772	4 367	860 kr

Kyrkosyften kommer enligt de förliggande beräkningarna att bli lägre än den nuvarande kyrkosyften.

ÖVERVÄGANDEN

ÖVERVÄGANDEN

8. SVENSKA KYRKANS RÄTTSLIGA STÄLLNING

Som framgått av avsnitt 2.1.1 har besluts- och organisationsstrukturen i Svenska kyrkan varit i stort sett oförändrad fram till 1980-talet. Konstatandet i 1951 års religionsfrihetslag att Svenska kyrkan är ett trossamfund var en viktig markering av synsättet men tog sig inte uttryck i någon mer väsentlig ändring i den lagstiftning som reglerade beslutsfunktionerna i kyrkan.

1980-talets reformarbete har, som redovisats i avsnitt 2.1.2, inneburit betydande förändringar. Riksdagen har med undantag för reglerna om medlemskap rätt att ensam lagstifta om kyrkans organisation, ekonomi etc. I vissa principiellt viktiga frågor skall kyrkomötet dock först få yttra sig. Kyrkomötet får vidare efter delegation från riksdagen själv bestämma om kyrkans inre förhållanden. Stiftsorganisationen har förändrats och ett i lag reglerat inflytande har givits åt demokratiskt valda organ i stiftet. Svenska kyrkans centralstyrelse, som har inrättats som en statlig myndighet under kyrkomötet, har blivit ett centralt organ för kyrkan. Kyrkofonden har fått en egen styrelse i vilken kyrkomötet utser hälften av ledamöterna och regeringen den andra hälften jämte ordförande.

Det råder ingen tvekan om att 1980-talets reformer givit Svenska kyrkan en klarare egen identitet som trossamfund. Det finns nu demokratiskt utsedda

organ på alla plan inom Svenska kyrkan. De politiska partierna utgör dock den huvudsakliga basen för nomineringen till dessa organ men det finns även andra grupperingar.

Under förarbetena till religionsfrihetslagen framhöll föredragande departementschefen att värdet av olika försök att beskriva kyrkans rättsliga ställning icke borde överskattas. Dylika uttryck var endast allmänna talesätt som ungefärligt och ofullständigt återgav vissa bakomliggande faktiska förhållanden. Utredningen kan i viss mån dela denna uppfattning. Det är ett alltför enkelt sätt att beskriva Svenska kyrkans rättsliga ställning bara genom att föra in den i någon rättsfigur; som en del av staten, som en offentligrättslig korporation, som en stiftelse eller rent av som en förening. Det hindrar inte att det är belysande och nödvändigt att föra ett resonemang runt frågan. Om inte annat visar det hur komplex frågan är.

En analys av Svenska kyrkans rättsliga ställning i dagens samhälle måste enligt utredningens uppfattning utgå dels från kyrkans uppgift, dels från vem som reellt fattar beslut i kyrkliga angelägenheter och dels från gällande synsätt på kyrkan.

När det gäller kyrkans uppgift i dagens samhälle bör man först framhålla att det är kyrkan själv som rimligtvis bör ange denna. Bekännelsen är fastlagd redan i Uppsala mötes beslut. Kyrkomötet anger själv efter hörande av sin läronämnd den närmare uttolkningen av den. Självfallet måste man utgå från att förkunnelsen, sakramentsförvaltningen och annan församlingsvårdande verksamhet är det centrala för kyrkan. Det är vidare naturligt för Svenska kyrkan att engagera sig i humanitära uppgifter av olika slag. Den omständigheten att kyrkan anförtrotts och fortfarande har vissa borgerliga uppgifter kan knappast ändra synen på kyrkans väsentliga inriktning och rättsliga ställning.

När det sedan gäller vem som fattar beslut i kyrkliga frågor bör först framhållas att lokalt och numera regionalt fattar kyrkans egna organ alla avgörande sådana. Det är först på riksplanet som det finns en blandning av beslut av statliga och kyrkliga organ. Den omständigheten att riksdagen själv - må vara efter kyrkomötets hörande - stiftar kyrkolag och annan för kyrkan central lagstiftning begränsar naturligtvis starkt kyrkans självständighet. Det gäller också regeringens rätt att - låt vara efter föregånget kyrkligt val respektive yttrande - utse biskopar och att utnämna domprostar. De övergripande besluten om kyrkans ekonomi fattas också av riksdag, regering och ämbetsverk. I dessa fall får kyrkan dock genom egna organ ge sin mening tillkänna. Även om kyrkan inte äger fatta beslut i alla frågor har den numera organ som väl skulle kunna fatta dem.

Synsättet på Svenska kyrkan har hos teologer, jurister och vanliga kyrkomedlemmar varierat starkt under årens lopp. Den allmänna uppfattningen inom kyrkan är nu att den är en öppen folkkyrka - låt vara att den närmare innebörden av detta begrepp inte är riktigt entydigt. Från lagstiftarens sida har 1951 uttalats att Svenska kyrkan är ett trossamfund. Den utveckling som skett härefter har grundat sig på den uppfattningen. Diskussionerna om ett förändrat förhållande mellan stat och kyrka under 1970-talets senare del skedde helt med denna utgångspunkt. Denna har man också haft under 1980-talets reformarbete.

Man måste alltså fastslå att Svenska kyrkan har en från statens verksamhet skild och också till sin natur annorlunda uppgift. Den har egna organ, låt vara att de inte kan fatta alla beslut rörande kyrkan.

Av det sagda följer att Svenska kyrkan i sin helhet i dag icke kan ses som en del av staten, även om den delvis omhänderhas av statliga institutioner. Den kan knappast ses som en stiftelse och framförallt inte som en förening. Från rättslig synpunkt är den en realitet som inte låter sig inordnas i vanliga juridiska kategorier trots att den är styrd av offentligrättslig lagstiftning.

Man kan naturligtvis beteckna den som en offentligrättslig korporation eller anstalt men detta säger inte mer än en närmare beskrivning om vem som fattar besluten och vem som bestämmer om organisationen.

Svenska kyrkan har ofta betecknats som en statskyrka. Innebörden av detta begrepp är långt ifrån klar. Alla trossamfund har ju någon slags relation till staten. Staten tar ställning till sådana frågor som vigselrätt, statsbidrag och kyrkans beskattning. Religionsundervisningen i de allmänna skolorna och trossamfundens medverkan i denna brukar i många länder vara en kontroversiell fråga som staten får ta ställning till. Frågan är egentligen inte om man har en relation till staten utan vilken relationen skall vara för att en statskyrka skall anses föreligga.

Om man närmare vill definiera statskyrkebegreppet får man granska olika element där staten medverkar i kyrkans verksamhet. Ibland betecknar man en kyrka, vars organisation och ekonomi styrs av lagstiftning och där statens organ fattar betydelsefulla beslut rörande kyrkan, som en statskyrka. I Tyskland, där enligt grundlagen någon statskyrka inte får finnas, har emellertid kyrkorna en viss offentligrättslig ställning.

Beskattningsrätten är en annan omständighet som brukar betraktas som utmärkande för en statskyrka. Det är inte givet att så är fallet. I Tyskland ger staten - som framgått av avsnitt 6.4 - betydande hjälp med uppbörd av avgifter och skatt till kyrkor utan att dessa därför betraktas som statskyrkor. Church of England, som ofta anses som en statskyrka, saknar egen beskattningsrätt.

Begreppet statskyrka utesluter inte att mer än en sådan kan finnas i ett land. I Finland har t.ex. både den evangelisk-lutherska och den rysk-ortodoxa kyrkan fått en konstitutionellt likartad behandling.

Om staten behandlar trossamfundet olika och fattar långt viktigare beslut om något av dem än vad den gör beträffande övriga är detta något som är typiskt för ett statskyrkosystem. Detsamma gäller om staten känner ett särskilt ansvar för detta samfund.

I flera av de avseenden som nämnts kan Svenska kyrkan anses vara en statskyrka. På ett sätt blev det genom 1982 års kyrkomötesreform ännu mera klarlagt att Svenska kyrkan är en sådan. Då fråntogs kyrkomötet i allt väsentligt rätten att besluta i lagstiftningsprocessen. Frågan om kyrkan är en statskyrka eller ej är emellertid ett ganska ointressant definitionsproblem. Kyrkans ställning bestäms av de faktiska förhållandena. Hur denna skall betecknas har föga intresse.

Kyrkan består i rättsligt hänseende av många olika delar - kyrkokommuner, egna stiftelser, såsom t.ex. de medeltida domkyrkorna och statliga organ. Det är alltså fråga om flera olika slags juridiska personer. Naturligtvis har många av dessa organ rättssubjektivitet, dvs. de kan vara bärare av rättigheter och skyldigheter. Men de är alla på visst sätt bundna. Kyrkokommunerna är till sina former och uppgifter bundna av lagstiftning. De kan t.ex. inte fatta beslut som går utanför den s.k. kyrkokommunala kompetensen. Domkyrkor och andra stiftelser är bundna av sitt ändamål och av den lagstiftning som reglerar deras förvaltning. De kyrkliga myndigheterna är likaså bundna av lagstiftning. Alla är delar i den enhet som utgör Svenska kyrkan. Ingen del kan lämna kyrkan utan beslut av riksdagen. Samtidigt måste man konstatera att det inte finns något centralt - för kyrkan gemensamt - organ som kan fatta beslut som tar över delarnas uppgifter. En kyrkokommun behöver t.ex. inte rätta sig efter vad Svenska kyrkans centralstyrelse eller ens kyrkomötet beslutar om detta inte är särskilt föreskrivet. Klart står att församlingarna är kyrkans kärna och grunden för kyrkans verksamhet. De olika delarna av kyrkan är sammanfogade i ett normsystem som närmare reglerar deras uppgifter, befogenheter och skyldigheter och som ytterst bestäms av riksdagen.

Som en sammanfattning kan man säga att Svenska kyrkan - även om den har en speciell ställning och vissa speciella uppgifter - är just det religionsfrihetslagen säger - ett trossamfund. Den är ett sammanfattande begrepp för en mängd olika delar, som alla ytterst har samma ändamål. Det är i nuvarande ordning en lagstiftningsuppgift att tillse att den kan fullgöra sina uppgifter. Härvid måste utgångspunkten vara att kyrkan kan arbeta i enlighet med sin bekännelse och sin tradition - med demokratisk uppbyggnad och med hela landet som sitt arbetsfält.

9. PRINCIPIELLA ÖVERVÄGANDEN

9.1 Allmän bakgrund

I det föregående har utredningen sökt klargöra och analysera Svenska kyrkans rättsliga och ekonomiska förhållanden. Enligt våra direktiv syftar vårt arbete även till att skapa klarhet kring de ekonomiska och rättsliga förutsättningarna för kyrkan, inte bara vid mindre förändringar inom de nuvarande relationerna mellan staten och kyrkan utan även vid längre gående relationsförändringar.

Utredningens uppdrag innebär således inte att förbereda en relationsändring mellan staten och kyrkan, utan att förutsättningslöst och allsidigt och utan att själv ta ställning i sak lägga fram material för ett eventuellt senare ställningstagande till hur förhållandet mellan staten och kyrkan skall vara gestaltat i framtiden. Det understryks i direktiven att vi i vårt arbete i alla delar skall utgå från Svenska kyrkans särskilda karaktär av öppen folkkyrka med rikstäckande verksamhet och demokratiska arbetsformer.

Frågan om Svenska kyrkans skiljande från staten har varit föremål för en livlig debatt sedan länge. Redan i början av 1900-talet kom frågan allt oftare upp i den allmänna debatten. Tanken om statskyrkosystemets avskaffande vann tidigt stöd hos frikyrkliga och liberala grupper samt inom den fram-

växande socialdemokratien. Slutligen har det under senare tid också inom Svenska kyrkan rests krav på förändrade relationer.

Förhållandet mellan staten och Svenska kyrkan har utretts i olika etapper sedan mitten av 1950-talet. Den första utredningen tillsattes år 1958 och arbetade under tio år. Under denna tid lade utredningen fram tio delbetänkanden, vilka behandlade särskilda ämnesområden med anknytning till stat-kyrka problematiken. Slutbetänkandet "Svenska kyrkan och staten" (SOU 1968:11) lades fram år 1968.

Vid sina analyser utgick kyrka-stat utredningen från fyra hypotetiska lägen, betecknade A-, B-, C- och D-lägena. A-läget innebar en i det väsentliga oförändrad relation mellan staten och kyrkan medan D-läget innebar en från staten helt fristående kyrka utan beskattningsrätt och utan tillgång till den kyrkliga jorden. B- och C-lägena var mellanlägen som i väsentliga hänseenden skilde sig från A- och D-lägena.

En annan utredningsetapp påbörjades år 1968 genom att regeringen tillkallade den parlamentariskt sammansatta 1968 års beredning om stat och kyrka. Beredningen lade år 1972 fram sitt slutbetänkande "Samhälle och trossamfund" (SOU 1972:36). Dess förslag gick ut på bl.a. att det offentlighetsrättsliga regelsystemet för kyrkan borde upphävas och ersättas av inomkyrkliga stadgar av privaträttslig natur. Beredningen presenterade en detaljerad tidsplan för reformens genomförande. Förslaget vållade starka meningsskiljaktigheter inom kyrkliga grupper. Möjligheterna att nå en bred lösning över partigränserna bedömdes också som små varför förslaget aldrig ledde till någon lagstiftning.

Ytterligare en utredningsetapp tog sin början år 1975 genom de överläggningar i stat-kyrka frågan som då inleddes mellan företrädare för staten och Svenska kyrkan. Deltagarna i överläggningarna avlämnade gemensamt sitt förslag år 1978 (SOU 1978:1), avsett att ligga till grund för ett

principbeslut i stat-kyrka frågan. Utgångspunkten var, att Svenska kyrkans offentligrättsliga ställning skulle upphöra och att det dittillsvarande organisatoriska sambandet med staten skulle brytas. I två bilagedelar redovisades underlaget för deltagarnas ställningstaganden. Bilagedel 1 (SOU 1978:2) innehöll de kyrkliga företrädares förslag till kyrkans framtida organisation. I bilagedelarna 2-12 (SOU 1978:3) redovisades de gemensamma arbetsutskottens förslag samt vissa expertutredningar.

Efter remissbehandling av stat-kyrka förslaget beslöt regeringen att inhämta kyrkomötets yttrande över förslaget och remissyttrandena. Regeringens skrivelse till kyrkomötet innebar ett direkt ställningstagande från regeringens sida till förmån för en relationsändring mellan staten och kyrkan. 1979 års allmänna kyrkomöte uttalade sig emellertid för ett bevarat samband mellan staten och kyrkan. Mötet förordade i stället att det skulle genomföras inomkyrkliga reformer och tillsatte en utredningsnämnd som skulle utarbeta och lägga fram förslag om kyrkans organisation på stifts- och riksplan.

9.2 1982 års kyrkomötesreform och kyrka-stat-frågan

Mot bakgrund av att kyrkomötet förkastade 1978 års förslag och till de uttalade behoven av inomkyrkliga reformer beslöt regeringen att tillkalla en kommitté med uppdrag att utreda frågor om kyrkomötets ställning, befogenheter och sammansättning m.m. Kommittén, som antog namnet 1979 års kyrkomöteskommitté, avlämnade i början av år 1981 betänkandet "Reformert kyrkomöte, kyrklig lagstiftning m.m." (SOU 1981:14). Kommitténs förslag, som i allt väsentligt kom att genomföras, medförde som utredningen redovisat i de inledande avsnitten väsentliga ändringar beträffande normgivningsförfarandet på det kyrkliga området, vilka trädde i kraft den 1 januari 1983.

1982 års kyrkomötesreform kan till viss del sägas ha varit en kompromiss i kyrka-statfrågan. Det bör dock framhållas, att reformen inte innebar att man enades om att genomföra kyrkomötesreformen i stället för en mer grundläggande förändring av relationerna mellan stat och kyrka. Av den politiska överenskommelse som låg till grund för kyrkomötesreformen framgår nämligen att avsikten var att inte föregripa den principiella frågan om förhållandet mellan staten och kyrkan. Det betonades att det långvariga utredningsarbetet i kyrka-stat frågorna hade varit helt inriktat på att nå samlade principiella helhetslösningar på komplexet kyrka-stat, varför angelägna reformer på det kyrkliga området inte hade varit möjliga att genomföra.

Det finns skilda tolkningar av kyrkomötesreformens betydelse för den långsiktiga utvecklingen av relationerna mellan staten och Svenska kyrkan. Kyrkomötesreformen har inte förändrat det grundläggande sambandet mellan stat och kyrka. Vid en formell granskning av reformen från konstitutionell synpunkt skulle man till och med kunna hävda att statskyrkosystemet snarare har förstärkts. Kyrkomötets tidigare medverkan i den kyrkliga lagstiftningen har nämligen försvagats. Kyrkomötet skall numera endast yttra sig i lagstiftningsärenden. På en punkt har kyrkomötets medbestämmande dock behållits, nämligen i fråga om lagstiftning om medlemskap i Svenska kyrkan. För sådan lagstiftning krävs att kyrkomötet lämnar sitt samtycke. All lagstiftning ligger i övrigt, helt i enlighet med regeringsformens bestämmelser, ytterst hos riksdagen. Det bör också understrykas att den delegation av beslutsrätt som skett från riksdagen till kyrkomötet i fråga om vissa kyrkliga angelägenheter kan upphävas av riksdagen.

Denna delegation är emellertid en av de grundläggande principerna i kyrkomötesreformen. Man torde kunna förutsätta att det råder en bred politisk enighet om nödvändigheten av den och ett återtagande skulle rycka undan hela grunden för reformen.

Som utredningen redovisat i avsnitt 4.1 om normgivningen på det kyrkliga området har riksdagen i betydande omfattning delegerat sin beslutanderätt inom de områden som brukat hänföras till kyrkans egna "inre" angelägenheter. Kyrkomötet får också besluta om sitt eget arbetssätt och om verksamheten hos de organ som tillsätts av kyrkomötet. Utgår man från att den delegering som skett från riksdagen till kyrkomötet inte kommer att upphävas kan man således hävda att kyrkomötesreformen innebär att kyrkan i praktiken fått en friare ställning i förhållande till staten.

I samma riktning går de organisatoriska förändringar som reformen innebär. Tillkomsten av det nya kyrkomötet och en samordnad styrelse- och kansliorganisation ger Svenska kyrkan en samlad ledning. Det finns nu representativa organ som kan företräda och representera Svenska kyrkan. Kyrkomötesreformen har som tidigare sagts inte förändrat det grundläggande sambandet mellan staten och kyrkan, men skulle Svenska kyrkan i framtiden önska en utveckling i riktning mot ökad frihet, så underlättar förekomsten av representativa organ detta.

9.3 Våra utgångspunkter

Som framgått har Svenska kyrkan således genom de senaste årens reformarbeten genomgått stora förändringar i organisatoriskt hänseende. Genom kyrkomötesreformen och olika delreformer har betydande förändringar åstadkommits i Svenska kyrkans förhållande till staten.

Detta reformarbete har inte syftat till att förändra den grundläggande balansen för Svenska kyrkans förhållande till staten, men det har medfört att kyrkliga organ har tillerkänts en ökad självständighet och beslutanderätt i kyrkliga ärenden. Svenska kyrkan har också på alla plan utrustats med egna demokratiskt utsedda beslutande och verkställande organ, till vilka större delen av de ärenden som tidigare handlagts av regeringen har kunnat

delegeras. Statens inflytande över kyrkan utövas numera huvudsakligen genom riksdagens lagstiftningsmakt och regeringens beslut i fråga om kyrkofondens styrelse och budget samt i vissa utnämningsärenden. Regeringens normgivningskompetens enligt 8 kap. 13 § regeringsformen bör också beaktas i sammanhanget. Utvecklingen kan således sägas ha lett dithän att de samfundsmässiga dragen hos Svenska kyrkan efter hand förstärkts. Svenska kyrkan har allt tydligare kommit att framstå som ett trossamfund.

Denna utveckling har i allmänhet uppfattats som både nödvändig och önskvärd och skäl talar för ett fortsatt reformarbete i samma riktning. Detta är en åsikt som också vuxit sig allt starkare bland många aktiva inom kyrkan. Regelsystemet kan också ges en sådan utformning att det - totalt sett - innebär en självständigare ställning för kyrkan. I det följande skall utredningen närmare redovisa några av de skäl som kan tala för en sådan utveckling och vilka ändringar som är möjliga att göra i det nuvarande regelsystemet. Vi skall också behandla några principiella frågor som kan och bör lösas oberoende av den grundläggande frågan om Svenska kyrkans relation till staten, nämligen medlemskapet i Svenska kyrkan, begravningsverksamheten och skattskyldigheten för icke-medlemmar i Svenska kyrkan.

9.4 Religionsfrihetens betydelse för relationerna mellan staten och Svenska kyrkan

Det har ofta hävdats att principen om religionsfrihet bör vara vägledande för frågan om statens relation till Svenska kyrkan och övriga trossamfund. Religionsfrihetsfrågan behandlades utförligt av 1958 års utredning kyrka-stat i betänkandet (SOU 1964:13) och i slutbetänkandet (SOU 1968:11) samt av 1968 års beredning om stat och kyrka i dess slutbetänkande (SOU 1972:36).

Religionsfriheten är en av de grundläggande rättigheterna i vårt land liksom i andra länder i vår kulturkrets. I 2 kap. 1 § 6 p regeringsformen (RF) anges att varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad religionsfrihet: frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion ("positiv" religionsfrihet). Vidare föreskriver 2 kap. 2 § RF att varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot tvång att ge tillkänna sin åskådning i bl.a. religiöst hänseende och att tillhöra trossamfund ("negativ" religionsfrihet).

Av grundläggande betydelse för religionsfriheten är också religionsfrihetslagen (1951:680). I dess 1 § sägs, att envar äger rätt att fritt utöva sin religion, såvitt han icke därigenom stör samhällets lugn eller åstadkommer allmän förargelse. Det står enligt 2 § envar fritt att för religiös gemenskap delta i sammankomst och sammansluta sig med andra. För offentlig gudstjänst gäller enligt 3 § ej andra hinder än sådana som i allmänhet är stadgade för sammankomst till vilken allmänheten har tillträde. Vidare föreskrivs i 4 § att ingen är skyldig tillhöra trossamfund och att åtagande i strid med denna bestämmelse är utan verkan; med trossamfund förstås, förutom Svenska kyrkan, sammanslutning för religiös verksamhet, vari ingår att ordna gudstjänst.

Religionsfrihetslagen innehåller därutöver bestämmelser om medlemskapet i Svenska kyrkan. Dessa bestämmelser kommenteras utförligt i avsnitt 9.7 varför de förbigås här.

Några inskränkningar i religionsfriheten utöver vad som framgår av 1 och 3 §§ finns inte i religionsfrihetslagen. Huruvida andra inskränkningar än dessa föreligger är givetvis beroende på vilken innebörd man lägger i denna frihet. Religionsfrihetsbegreppet har nämligen växlat från tid till annan, och det har av olika grupper getts skiftande innebörd.

9.4.1 Religionsfriheten enligt 1968 års beredning om stat och kyrka

Enligt 1968 års beredning om stat och kyrka skulle principen om religionsfrihet vara vägledande för hur samhällets relationer till trossamfundet skulle utformas. Beredningen hävdade att begreppet religionsfrihet efter hand hade kommit att ges en allt vidare innebörd. Den nuvarande religionsfrihetslagstiftningen gav främst uttryck åt tanken att den enskilde skall ha rätt att tillhöra eller stå utanför varje form av trossamfund. Enligt beredningen borde begreppet religionsfrihet emellertid ges en mer vidsträckt tolkning. I det följande skall i korthet redogöras för beredningens syn på religionsfriheten.

Enligt beredningens mening kunde från religionsfrihetssynpunkt resas vissa invändningar mot den nuvarande relationen mellan staten och Svenska kyrkan. Invändningarna hänförde sig till såväl grundsatsen om individens religionsfrihet som principen om trossamfundets religionsfrihet.

I det förra hänseendet pekade beredningen främst på tre omständigheter. Åtskilliga människor upplevde Svenska kyrkans officiella status som en kränkning av sin åsiktsfrihet. Den kvardröjande nära förbindelsen mellan medborgarskap och kyrkotillhörighet bidrog vidare allmänt sett till att ge en oriktig bild av livsåskådningsläget i vårt samhälle. I en del speciella sammanhang upplevdes det slutligen av många som en inskränkning av den individuella religionsfriheten att Svenska kyrkan handhade vissa samhälleliga funktioner, t.ex. begravningsverksamheten.

Också om man såg saken med utgångspunkt i principen om trossamfundets religionsfrihet kunde enligt beredningen riktas invändningar mot den nuvarande ordningen. Svenska kyrkans frihet att själv bestämma i organisatoriska frågor var begränsad. Denna inskränkning av kyrkans självbestämmanderätt påtalades ofta från kyrkligt håll. Nuvarande relation mellan staten och

Svenska kyrkan innebar också att kyrkan hade en i olika hänseenden - främst ekonomisk - mer gynnad ställning i samhällslivet än övriga trossamfund. Samhället borde ställa sig opartiskt till förekomsten av olika trossamfund. Systemet försvarade strävandena att åstadkomma ökad jämställdhet mellan trossamfunden beträffande deras arbetsmöjlighet.

Beredningens slutsats var att det inte var förenligt med religionsfrihetens principer att ett trossamfund, Svenska kyrkan, hade en i väsentliga stycken annorlunda relation till staten än övriga trossamfund. Full religionsfrihet var med andra ord inte genomförd genom 1951 års religionsfrihetslag. Denna tog hänsyn främst till frihetsbegreppet i dess negativa bemärkelse, alltså frihet från tvång. Denna frihet - närmare bestämt friheten att lämna Svenska kyrkan - var enligt beredningen inte tillräcklig. Man måste beakta friheten till religion i betydelse av likvärdiga arbetsmöjligheter för de olika samfund som individerna har frihet att ansluta sig till.

9.4.2 Vår bedömning av religionsfrihetens betydelse

Enligt vår mening är principen om religionsfrihet givetvis en viktig utgångspunkt när det gäller utformningen av statens relationer till Svenska kyrkan och övriga trossamfund. Här om torde de flesta vara ense. Oenigheten är dock påtagligt större när det gäller den centrala frågan hur begreppet religionsfrihet skall bestämmas och vilken vikt man bör fästa vid principen i detta sammanhang. I det följande skall utredningen i korthet beröra vissa religionsfrihetsfrågor. Ämnet är emellertid alltför omfattande för att det skall vara möjligt att lämna en mer ingående redogörelse.

Begreppet religionsfrihet som sådant är vagt och mångtydigt och dess innebörd har växlat från tid till annan. Det rymmer också känsliga subjektiva moment. Vad som är religionsfrihet för den ene kan upplevas som en inskränkning för den andre. Begreppet kan tolkas från såväl ideella som formella synpunkter.

Den mer vidsträckta tolkning som 1968 års beredning förordade blev vid remissbehandlingen utsatt för kritik från flera instanser. Det hävdades att den innehöll alltför många oklara och subjektiva faktorer. En uppenbar risk med en alltför vidsträckt tolkning av religionsfrihetsbegreppet sades vara, att reformer härledda ur detta begrepp lätt kunde kollidera med religionsfrihetskrav från andra synpunkter. Bland de kritiska instanserna framhölls allmänt att det torde vara näst intill ogörligt att finna en allmängiltig och entydig definition. Vissa hävdade också att beredningen fäst alltför stort avseende vid principen. En synpunkt som också framfördes var att beredningen tolkat religionsfrihetsprincipen utifrån reformkraven. Det påpekades att många olika typer av reformer naturligtvis kunde ges ett principiellt stöd med den mångtydiga innebörd beredningen gett religionsfrihetsprincipen. Reformkraven bör givetvis inte bestämma innebörden och tolkningen av religionsfriheten.

Om det således finns starkt skiftande uppfattningar om religionsfrihetsbegreppets innebörd råder emellertid i stort sett enighet om vad detta som ett minimum måste innehålla. Som tidigare sagts innebär religionsfriheten, såsom den bestäms i regeringsformen, att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad en frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion ("positiv" religionsfrihet) samt skyddad mot tvång att ge tillkänna sin åskådning i religiöst hänseende och att tillhöra trossamfund ("negativ" religionsfrihet). På dessa grundsatser vilar religionsfrihetslagens fyra principer, nämligen rätt för envar att utöva sin religion, rätt att delta i gudstjänst eller liknande sammankomst samt rätt att bilda trossamfund eller stå utanför trossamfund. Dessa principer är grundläggande för individens och trossamfundens - även Svenska kyrkans - religionsfrihet. Det torde inte råda någon oenighet om att den nuvarande legala bestämningen av religionsfriheten uppfyller i vart fall minimikraven för religionsfrihet.

Enligt vår mening bör den grundläggande frågan huruvida den nuvarande relationen mellan staten och Svenska kyrkan är förenlig med religions-

friheten bedömas formellt mot bakgrund av gällande rätt, dvs. principerna om positiv och negativ religionsfrihet. De uppenbara svårigheter som otvivelaktligen är förenade med en mer vidsträckt bestämning av religionsfrihetsbegreppet visar med all önskvärd tydlighet, att en sådan kan lämna alltför stort utrymme för subjektiva och ibland ovidkommande värderingar, som egentligen inte har med religionsfriheten som sådan att göra. Man måste således försöka klargöra om och i vad mån nuvarande bestämmelser kan sägas inskränka den frihet som bör tillkomma den enskilde och de olika trossamfundet. Med denna mer inskränkta bestämning av religionsfrihetsbegreppet följer att flertalet frågor som 1968 års beredning diskuterade kommer att ligga utanför den legala religionsfriheten.

Som tidigare sagts bygger den nuvarande regleringen på grundtanken, att den enskilde har rätt att tillhöra eller stå utanför varje form av trossamfund. Mot denna bakgrund kan man enligt vår mening inte gärna hävda att Svenska kyrkans i dag i olika hänseenden favoriserade ställning innebär ett intrång i friheten för dem som inte tillhör kyrkan att tillhöra andra trossamfund och där utöva sin religion eller att stå helt utanför varje kyrklig gemenskap. Beredningens påstående att det finns människor som upplever Svenska kyrkans officiella status som en kränkning av sin åsiktsfrihet, framstår därför inte som särskilt övertygande. Utifrån denna mer formella bestämning av religionsfrihetsbegreppet kan det principiellt sett ej heller sägas strida mot religionsfriheten att Svenska kyrkan fullgör vissa samhällsreligiösa funktioner såsom begravningsverksamheten.

Med principen om trossamfundens religionsfrihet menar man vanligen att varje samfund - även Svenska kyrkan - i princip skall kunna verka fritt i enlighet med sin bekännelse. Detta innebär att trossamfundet bör ha full frihet att bestämma om sina angelägenheter i religiöst och organisatoriskt avseende - exempelvis om sin religiösa grundsyn, om regler för medlemskap i samfundet, om intagande och uteslutning av medlemmar i

samfundet och om former för den religiösa verksamhetens bedrivande - samt i frågor av ekonomisk art.

Det torde inte råda någon oenighet om att de fria trossamfunden åtnjuta religionsfrihet i nämnda hänseenden. En fråga är däremot om de nuvarande relationerna mellan staten och Svenska kyrkan kan sägas innebära en kränkning av den religionsfrihet som bör tillkomma kyrkan som trossamfund och om detta skulle påkalla en ändrad relation till staten. För Svenska kyrkans del bör nämligen religionsfrihetsprincipen innebära att kyrkan skall ha frihet att besluta om sina egna angelägenheter i religiöst hänseende, liksom också i frågor av organisatorisk art i den mån de är av betydelse för den religiösa verksamheten.

Det är inte alldeles enkelt att ge ett entydigt svar på denna fråga. Den traditionella frikyrkorörelsen har sedan länge karakteriserats av en klart uttalad självständig attityd gentemot staten. Inom Svenska kyrkan har det, liksom i allmänhet inom lutherska kyrkor, av historiska och religiösa skäl däremot varit naturligt att medge staten inflytande i många frågor som andra trossamfund velat förbehålla åt sig själva att avgöra. Principen om trossamfundens religionsfrihet kan därför inte anses vara helt vägledande när det gäller utformningen av relationerna mellan staten och Svenska kyrkan.

Det har också gjorts gällande att principen om trossamfundens religionsfrihet förutsätter en neutralitet eller opartiskhet från statens sida gentemot de olika trossamfunden. Enligt denna åsikt skulle således den i vissa avseenden privilegierade ställning som Svenska kyrkan kan sägas ha innebära en kränkning av religionsfriheten utifrån de övriga trossamfundens synpunkt.

I ett samhälle med fri åsiktsbildning i religiöst hänseende bör naturligtvis en grundsats vara att olika trossamfund behandlas på ett likvärdigt sätt. Hur denna grundsats närmare skall formuleras och tillämpas i praktiken är dock förenad med vissa svårigheter.

Kravet på likvärdig behandling av de olika trossamfunden torde inte kunna drivas alltför långt. Konsekvensen får naturligtvis inte bli den att alla trossamfund skall behöva verka i samma former och på samma villkor. Därtill är samfunden alltför olika. Den inom Svenska kyrkan rådande öppna folkkyrkotanken kontrasterar tydligt mot det mer medlemsorienterade synsättet inom den traditionella frikyrkorörelsen. Det bör dock framhållas att vissa frikyrkosamfund fått alltmer folkkyrkliga drag och att såväl den romersk-katolska kyrkan som de ortodoxa kyrkorna, som till följd av invandringen fått stark utbredning i Sverige, har tydlig folkkyrkokaraktär. Som tidigare sagts varierar synen på staten också påtagligt mellan olika trossamfund.

De olika trossamfundens religiösa grundsyn skiljer sig sålunda många gånger åt markant och deras behov och krav kan växla. En alltför strikt tillämpning av principen skulle därför på sina håll kunna upplevas som orättvis och diskriminerande från religionsfrihetssynpunkt. Därtill kommer att samhället kan ha olika krav på samfunden. Som exempel kan nämnas det krav på rikstäckning och öppenhet som samhället även framdeles kan tänkas komma att ställa på Svenska kyrkan. Även om staten skulle vara helt neutral i förhållande till trossamfunden kan således lätt dess lagstiftning bli till förfång för någon religiös grupp.

Det kan således från såväl praktiska som principiella synpunkter vara förenat med stora svårigheter, att på ett konsekvent sätt tillämpa principen om likvärdig behandling av trossamfunden. Det i och för sig fullt berättigade kravet på likvärdig behandling skulle kunna tillgodoses genom att i form av ekonomiskt och legalt stöd söka underlätta för de olika samfunden att på någorlunda likvärdiga villkor med Svenska kyrkan kunna erbjuda sina medlemmar och utanförstående samfundens tjänster. Uppenbart är emellertid att det är näst intill omöjligt att uppnå en fullständig rättvisa i dessa hänseenden.

Som framgått är svårigheterna att ge begreppet religionsfrihet en så allmängiltig innebörd som möjligt således betydande. Man torde ej heller enbart på grundval av det formella förhållandet mellan stat och kyrka i ett land utan vidare kunna avgöra, om där råder religionsfrihet eller ej. Enligt utredningen framstår det därför från såväl sakliga som principiella synpunkter som mindre lämpligt, att grunda frågan om Svenska kyrkans framtida relation till staten enbart på detta begrepp. Principen om religionsfrihet är i och för sig av stor vikt i sammanhanget, men ett eventuellt ställningstagande i denna fråga måste grundas på en sammanvägning av även andra faktorer.

9.5 Andra skäl för friare relationer mellan staten och Svenska kyrkan

Det har hävdats att synen på Svenska kyrkan bör vara av avgörande betydelse för frågan om kyrkans relation till staten. Religionsfrihetslagen definierar Svenska kyrkan som ett trossamfund, låt vara av en annan karaktär än de traditionella frikyrkosamfundet. I lagens förarbeten anges också uttryckligen, att kyrkan är en andlig gemenskap som leder sitt ursprung från de äldsta kristna församlingarna och vars karaktär och verksamhet bestäms av dess bekännelse. Enligt detta synsätt har kyrkan alltså en egen identitet som den behåller oaktat dess yttre villkor ändras. Mot denna bakgrund kan sägas att en relationsändring mellan staten och kyrkan skulle ge ett klarare uttryck för kyrkans identitet som trossamfund. Det bör också framhållas att det från kyrklig synpunkt kan te sig allt mer omotiverat att frågor som på ett avgörande sätt påverkar kyrkans möjligheter att fullgöra sitt evangelisatoriska och diakonala uppdrag ytterst kan avgöras av statliga myndigheter. En relationsändring innebär också en klarare markering av statens och kyrkans skilda funktionsområden.

I den allmänna debatten har även andra skäl framförts till stöd för förändrade relationer. Det har framhållits, att vårt land inte längre är en kristen enhetskultur. Den ökade förekomsten av olika livsåskådningar, både kristna och icke-kristna, delvis orsakade av den omfattande invandringen men även av den internationella rörlighet i övrigt som kännetecknar vårt samhälle, innebär att dagens situation med ett trossamfund i särställning i förhållande till staten kan synas otidsenlig. Det har också hävdats, att principen om statens neutralitet i livsåskådningsfrågor och den fortgående sekularisering som präglar vår tid medför att de speciella band, som sedan mycket lång tid förenat staten och kyrkan, inte längre kan uppfattas som naturliga.

Det ligger utanför vårt uppdrag att här ta ställning till de olika meningar som framförts. Vi vill emellertid framhålla som rimligt att Svenska kyrkans egna önskemål och synpunkter bör tillmätas stor vikt vid ett eventuellt ställningstagande till de framtida relationerna mellan staten och kyrkan.

9.6 Konstitutionella utgångspunkter

Det kan sålunda anföras skäl för att regleringen av Svenska kyrkans förhållanden ges en sådan utformning att den kan gynna en utveckling i riktning mot ökad självständighet för kyrkan. En sådan utveckling kan mycket väl äga rum inom ramen för det nuvarande statskyrkosystemet. Naturligtvis har statskyrkosystemet emellertid sina konstitutionella gränser. I det följande skall utredningen behandla skilda rättsliga frågeställningar som kravet på ökad självständighet för Svenska kyrkan kan föra med sig, dels vid oförändrade relationer mellan staten och kyrkan och dels vid längre gående relationsändringar. - Det kan emellertid vara lämpligt att inledningsvis och i korthet redovisa några olika kyrkliga organisationsformer.

9.6.1 Olika kyrkliga organisationsformer

Begreppet kyrka kan beskrivas på olika sätt och från olika infallsvinklar. Man kan anlägga teologiska och rättsliga synpunkter. Med en grov förenkling kan en kyrka sägas vara en församling, dvs. en sammanslutning av människor, en andlig gemenskap. Vad som skiljer en kyrka från andra sammanslutningar är den gemensamma kristna bekännelsen, trosgemenskapen. En kyrka har alltså egenskapen av att vara ett trossamfund. Detta gäller både Svenska kyrkan och andra trossamfund. Trossamfundets syfte är den gemensamma religionsutövningen. Det är denna som kan sägas vara kyrkans ändamål. En kyrka är således i första hand en realitet grundad på den gemensamma trosbekännelsen och inte en rättslig företeelse skapad av staten och dess rättsordning. Historien visar dock att det har varit nödvändigt att finna rättsliga former för kyrkan.

Förhållandet mellan staten och en inom landets gränser verksam kyrka kan vara utformat på olika sätt. Man kan något schematiskt tala exempelvis om statskyrka, nationalkyrka och konkordatskyrka eller om frikyrka i syfte att beskriva dessa olika relationer. I den kyrkorättsliga doktrinen nämns även andra organisationsformer.

Dessa indelningsformer är naturligtvis inte oomtvistade. Många gånger är gränserna dem emellan också flytande. Enligt en åsikt utmärks den renodlade statskyrkoformen av att staten har fullständig bestämmanderätt över kyrkans både yttre och inre förhållanden och detta även i andliga frågor. Kyrkan erkänns således inte som en självständig realitet utan är en del av staten. Den kyrkliga verksamheten kan därför sägas utgöra en statlig förvaltningsfunktion vid sidan av andra.

Vad som däremot utmärker en nationalkyrka är att den anses ha en i förhållande till staten oberoende av rättsordningen erkänd självständig existens. Kyrkostyrelsen regleras under samverkan av statens och kyrkans

organ. Staten utövar dock inte någon religiös funktion. Organisationsformen torde förutsätta att kyrkan omfattar en majoritet av landets medborgare. Enligt denna bestämning skulle Svenska kyrkan vara att hänföra till nationalkyrkornas krets. Under det senaste århundradet har emellertid Svenska kyrkan snarare beskrivits som en folkkyrka. En sådan kyrka skall vara öppen mot hela folket.

I den kyrkorättsliga litteraturen nämns också konkordatskyrkan som en organisationsform. Vad som utmärker en konkordatskyrka är att förhållandet mellan staten och kyrkan grundas i en överenskommelse mellan dem. Detta förutsätter att kyrkans rättsliga existens är erkänd av rättsordningen. Formellt framstår staten och kyrkan således som likvärdiga parter.

För frikyrkorna gäller ingen särskild offentligrättslig reglering. Deras ställning styrs således i huvudsak av privaträttsliga regler. I brist på lagbestämmelser kan de i närmast karakteriseras som ideella föreningar.

Det bör i detta sammanhang också nämnas, att bl.a. de katolska och judiska församlingarna tidigare i vårt land hade ställning av vad som närmast kan beskrivas som offentligrättsliga korporationer. Deras ställning reglerades ytterst av statlig lagstiftning. En sådan organisationsform skulle därför kunna kallas korporationskyrka.

Statens förhållande till en kyrka kan således bestämmas på olika sätt. Den här gjorda indelningen har naturligtvis främst sitt intresse vid en rättslig beskrivning av historiska eller nutida förhållanden, men den har även ett visst intresse när det gäller att finna juridiska former för Svenska kyrkans framtida organisation och förhållande till staten.

9.6.2 En ökad självständighet för Svenska kyrkan vid förändrade relationer

Som tidigare sagts har den hittillsvarande utvecklingen för Svenska kyrkans del inneburit att den alltmer har kommit att framstå som ett trossamfund. Om man väljer att bevara det konstitutionella sambandet mellan staten och kyrkan kan kravet på ökad självständighet för kyrkan i frågor som får anses vara av intern kyrklig karaktär främst tillgodoses genom organisatoriska reformer av olika slag. Ett syfte med sådana reformer skulle också vara att i så stor utsträckning som möjligt söka renodla Svenska kyrkans funktion av trossamfund.

I kapitel 10 redovisar utredningen olika reformer som skulle kunna gynna denna utveckling. Här skall bara i korthet nämnas följande. Genom kyrkomötesreformen har de nödvändiga konstitutionella förutsättningarna för en sådan utveckling skapats. Tänkbara reformer skulle sålunda kunna vara att ge Kyrkofondens styrelse, domkapiteln och Ansvarsnämnden för biskopar ställning av statliga förvaltningsmyndigheter under kyrkomötet. Härigenom skulle man bereda kyrkan en ökad frihet i inomkyrkliga frågor.

En ökad självständighet för Svenska kyrkan som trossamfund aktualiserar också frågan om inte utnämningssrätten av de högsta prästtjänsterna bör överföras från regeringen till organ inom Svenska kyrkan. Det finns också skäl som talar för att huvudmannskapet för begravningsverksamheten principiellt sett bör tillkomma de borgerliga kommunerna.

De nu nämnda reformförslagen skulle sammantagna innebära en klar gränsdragning mellan statligt/kommunala och traditionellt kyrkliga uppgifter. Svenska kyrkan skulle också komma att framstå som ett mer renodlat trossamfund. Det bör också framhållas att förslagen mycket väl kan genomföras inom ramen för ett bevarat samband mellan staten och kyrkan,

samtidigt som de också utgör en nödvändig förutsättning för en utveckling i riktning mot en mer grundläggande relationsändring.

I den allmänna debatten har från sina håll också hävdats att en ökad självbestämmanderätt för kyrkan skulle kunna förverkligas genom att stärka kyrkomötets bestämmanderätt. En sådan reform skulle således inte syfta till att lossa de konstitutionella banden mellan staten och kyrkan.

Enligt den lagstiftning som gällde före år 1983 stiftades kyrkolag genom samfälliga beslut av regering, riksdag och kyrkomöte. Som tidigare sagts (avsnitt 2.1.3) var kyrkolagsbegreppet inte klart definierat, men med kyrkolag avsågs - utöver 1686 års kyrkolag - allmänt uttryckt sådan lag som omfattade grundläggande bestämmelser om kyrkans väsen, egendom, organisation och verksamhet. Denna medbestämmanderätt i kyrkliga lagstiftningsfrågor gav kyrkomötet en förhållandevis stark ställning.

1982 års kyrkomötesreform innebar att lagstiftningsförfarandet på det kyrkliga området genomgick en väsentlig förändring och anpassades till den nya regeringsformens huvudprinciper om normgivning. Huvudregeln är sålunda att riksdagen ensam stiftar lag på det kyrkliga området. Samtidigt har dock kyrkomötet genom delegation från riksdagen tillerkänts en egen normgivningsmakt i internt kyrkliga angelägenheter.

Om man enbart ser till riksdagens lagstiftningsmakt inom det kyrkliga området och inte beaktar den normgivningskompetens som numera tillkommer kyrkomötet eller de organisatoriska förändringar som i övrigt ägt rum inom Svenska kyrkan, innebär kyrkomötesreformen otvivelaktigen att banden mellan staten och kyrkan har förstärkts och att kyrkan kommit att få en mera utpräglad karaktär av statskyrka.

Ett förstärkt inflytande för kyrkan rörande dess egna lagstiftningsangelägenheter föreligger i Finland. Där har nämligen kyrkomötet ensamt initiativrätt

i lagstiftningsfrågor som rör den finska kyrkan. I vissa kyrkliga kretsar framhålls att denna ordning vore värd att efterbilda i vårt land.

Det finska systemet skulle otvivelaktigt innebära en vidgad frihet för kyrkan inom ramen för nuvarande förhållanden. Det finns olika skäl som kan tala för denna lösning. Man kan hävda att Svenska kyrkan alltmer kommit att framstå som ett trossamfund och därför bör åtnjuta så stor självständighet som möjligt. Man kan också hänvisa till den allmänt i samhällslivet godtagna principen att kyrkliga och borgerliga angelägenheter bör skiljas åt och att statens inflytande över kyrkliga frågor bör begränsas i så stor utsträckning som möjligt.

Den grundläggande konstitutionella principen i vårt land är emellertid att riksdagen ensam stiftar lag. Att tillerkänna kyrkomötet en exklusiv initiativrätt i kyrkliga lagstiftningsfrågor skulle således innebära en inskränkning av riksdagens befogenheter och förslaget framstår därför som föga realistiskt. En ökad självständighet för Svenska kyrkan får därför tillgodoses på annat sätt.

9.6.3 Mer långtgående förändringar mellan staten och Svenska kyrkan

I det följande skall utredningen översiktligt behandla olika rättsliga frågeställningar, som kan vara av betydelse om man överväger en mer långtgående relationsändring mellan staten och Svenska kyrkan. En sådan förändring rymmer svåra ställningstaganden av såväl principiell som praktisk art. Enligt utredningsdirektiven skall en grundläggande utgångspunkt för utredningens överväganden vara att Svenska kyrkan även i framtiden skall behålla sin särskilda karaktär av öppen folkkyrka med rikstäckande verksamhet och demokratiska arbetsformer. Det gäller därför att finna organisationsformer som inte är främmande för kyrkan och som kan trygga den kyrkliga verksamheten för framtiden.

Regleringen av Svenska kyrkans förhållanden faller för närvarande under den offentliga rätten. En mer långtgående relationsändring innebär i princip att den offentlighetsrättsliga regleringen av kyrkan upphör. Det torde vara en allmänt accepterad åsikt att en relationsändring inte skulle komma att påverka Svenska kyrkans identitet som trossamfund. Rättsligt sett skulle en sådan förändring dock innebära att kyrkan kommer att övergå till att vara ett rättssubjekt av i huvudsak privaträttslig natur, givetvis under den förutsättningen att man inte tillskapar en särskild för kyrkan speciellt anpassad rättslig form. I ett följande avsnitt kommer utredningen att mer ingående behandla dessa spörsmål.

En total relationsändring innebär naturligtvis att kyrkan skall vara fri att själv bestämma sin organisation och verksamhet samt vilka regler som skall ersätta den nu gällande lagstiftningen. Allt talar emellertid för att en fri kyrka såväl i organisatoriskt som verksamhetsmässigt hänseende vill anknyta till förhållandena före relationsändringen. De förändringar som kan förut-sättas bli vidtagna torde främst vara sådana som betingas av att det organisa-toriska sambandet mellan staten och Svenska kyrkan upphör.

Även om man utgår från att en fri kyrka själv kan bestämma sin organisa-tion och verksamhet kommer det alltså att behövas vissa lagregler som berör kyrkan. De författningsbestämmelser det här är fråga om kan inled-ningsvis delas upp i bestående lagstiftning och övergångslagstiftning. Den bestående lagstiftningen skall inte bara gälla vid tidpunkten för relationsän-dringen utan även i framtiden. Övergångslagstiftningen är nödvändig för att föra över kyrkan till nya relationer med staten. Till denna lagstiftning hör regler som krävs vid upphävandet av olika kyrkliga författningar samt de regler som är nödvändiga i själva övergångsögonblicket eller någon tid dessförinnan eller därefter.

Den bestående lagstiftningen kan i sin tur delas in i följande undergrupperingar, nämligen allmän lagstiftning, speciallagstiftning och organisationslagstiftning.

Vad som är utmärkande för den allmänna lagstiftningen är att den omfattar bestämmelser som rör Svenska kyrkans verksamhet, men som oavsett relationerna mellan staten och kyrkan behövs i ett modernt samhälle. Bestämmelserna tar således inte särskilt sikte på Svenska kyrkan utan på alla trossamfund och organisationer verksamma i landet. Som exempel på sådan lagstiftning kan nämnas de regler i religionsfrihetslagen som rör själva religionsfriheten. Vidare hör till denna grupp allmän lagstiftning av t.ex. arbetsrättslig natur. Denna typ av lagstiftning kommer således i princip inte att beröras av att sambandet mellan staten och kyrkan upphör.

Sådan speciallagstiftning för kyrkan som rör ämnen som endast kan regleras genom lag hör också till den bestående lagstiftningen. Med hänsyn till att begravningsverksamheten kan betraktas som en allmän samhällelig uppgift som åvilar kyrkan kan de författningar som i dag reglerar denna verksamhet nämnas som exempel på sådan speciallagstiftning. De särskilda bestämmelser som har meddelats rörande kyrkliga kulturminnen hör också hit. Uppbördsförfattningarna kan vidare komma att behöva särskilda regler om uppbörd av kyrkoavgift för det fall staten i framtiden skall biträda kyrkan med detta.

Slutligen kan till gruppen bestående lagstiftning även hänföras sådana författningsbestämmelser som gäller kyrkans organisation och verksamhet och som med ett sammanfattande begrepp kan benämnas organisationslagstiftning. Denna lagstiftning syftar till att ge kyrkans organisation en viss utformning eller reglera dess verksamhet. Omfattningen av denna lagstiftning är beroende av om och i vilken utsträckning statsmakterna anser det motiverat från allmän synpunkt att kyrkans organisation och verksamhet regleras särskilt. En relationsändring mellan staten och kyrkan utesluter

nämligen inte att grundläggande bestämmelser om kyrkans organisation och verksamhet meddelas i form av t.ex. en ramlag. Det bör här påpekas att en ramlagstiftning kan vara ett önskemål även från kyrkans sida. Om det föreligger behov vore det inte heller otänkbart att en sådan lagstiftning skulle kunna utsträckas till att omfatta även andra trossamfund. Till dessa frågor återkommer utredningen i kapitel 11.

Det kan i detta sammanhang vara lämpligt att i korthet beröra frågan, om det vore möjligt att som ett alternativ till lagstiftning låta reglera förhållandet mellan staten och kyrkan genom någon form av överenskommelse eller fördrag mellan dem. Som framgått av vår redogörelse för förhållandena i Tyskland regleras bl.a. den katolska kyrkans och de evangeliska landskyrkornas ställning till staten genom olika fördrag (konkordat) av närmast folkrättslig natur.

Vad som främst skulle kunna tala för en avtalsmässig reglering av kyrkans förhållanden är givetvis att ett avtal kan ses som ett uttryck för en samförståndslösning mellan berörda parter. Kyrkan skulle också därigenom erkännas som en fullvärdig avtalspart, vilket skulle vara ägnat att främja ett gott förhållande mellan stat och kyrka.

En fördragsordning efter tyskt mönster skulle dock te sig främmande för den svenska rättsordningen. Den skulle från principiella synpunkter också innebära en påtaglig inskränkning av riksdagens lagstiftningsmakt. Det är i och för sig inte ovanligt att staten inom olika ämnesområden ingår avtal med privaträttsliga subjekt, men dessa avtal blir då av privaträttslig karaktär. Från svensk synpunkt ligger det således närmast till hands att anta att en överenskommelse eller fördrag mellan staten och kyrkan skulle byggas upp och vara att tillämpa enligt de principer som gäller för privaträttsliga avtal.

En avtalsmässig reglering mellan staten och kyrkan måste naturligtvis bli mycket omfattande. Med hänsyn till att en privaträttslig reglering synes vara den enda form som står till buds framstår det som tveksamt att söka reglera förhållandet i dessa former.

9.7 Medlemskapet i Svenska kyrkan

9.7.1 Inledande synpunkter på frågan om medlemskapet i Svenska kyrkan

Svenska kyrkan kan inte på ett rättvisande sätt beskrivas i föreningsrättsliga termer. Vad som utmärker en ideell förening är nämligen att ett antal personer har gått samman och träffat avtal om att i organiserade former under viss tid eller tills vidare samverka i och genom föreningen för en gemensam målsättning. Med medlemskapet följer olika rättigheter och skyldigheter gentemot föreningen.

Svenska kyrkan är emellertid från religiösa synpunkter något annat än summan av sina medlemmar. I förarbetena till 1951 års religionsfrihetslag (prop. 1951:100 s. 50) framhölls att Svenska kyrkan är en andlig gemenskap, ett trossamfund, som leder sitt ursprung från de äldsta kristna församlingarna, och vars karaktär och verksamhet bestäms av dess be-kännelse.

Svenska kyrkans karaktär av öppen folkkyrka innebär också att en föreningsrättslig beskrivning av kyrkan kan kännas främmande. Svenska kyrkan skall nämligen stå öppen för alla och vända sig till hela folket. Som en följd av detta synsätt förutsätts inte heller någon personlig bekännelse för att få ta del i t.ex. kyrkans gudstjänstliv.

För den fortsatta framställningen är det nödvändigt att något beröra begreppen medlemskap i och tillhörighet till kyrkan. Ibland används begreppen för att beteckna olika företeelser, men oftast används de för att beteckna samma sak. Ej heller görs från rättslig synpunkt någon skillnad på begreppen.

Det har sedan medeltiden varit principiellt främmande för kyrkan med bestämmelser om medlemskap och tillhörighet. Genom dopet upptogs man i kyrkan som alla förutsattes tillhöra. Det finns emellertid nu från teologisk synpunkt en skillnad mellan begreppen som i korthet kan formuleras så att dopet ger medlemskap i Kristi kyrka medan tillhörigheten till Svenska kyrkan är en praktisk och rättslig fråga som följer andra av historiska tillfälligheter uppkomna regler.

Nu gällande regler om medlemskap och om inträde och utträde ur Svenska kyrkan infördes genom religionsfrihetslagen (1951:680). Bakgrunden till lagstiftningen var bl.a. att Svenska kyrkan alltmer kom att betraktas som ett självständigt trossamfund. Bakom diskussionen låg religionsfrihetsskäl men även praktiska skäl talade för att införa ett medlemsbegrepp. Det fanns nämligen behov av att kunna fastställa vilka som hade rättigheter och skyldigheter gentemot kyrkan, t.ex. rösträtt vid kyrkliga val och skyldighet att betala kyrkoskatt.

9.7.2 Gällande rätt

De grundläggande bestämmelserna om medlemskap i Svenska kyrkan finns i 6-12 §§ religionsfrihetslagen (1951:680). I detta avsnitt skall bestämmelserna behandlas närmare. Enligt huvudregeln gäller att inträde i Svenska kyrkan sker vid födelsen om en av föräldrarna tillhör kyrkan. I övrigt gäller följande bestämmelser om inträde i kyrkan.

Av 6 § första stycket religionsfrihetslagen följer att endast svenska medborgare eller sådana utlänningar som är bosatta i Sverige tillhör Svenska

kyrkan. Det finns dock en möjlighet för utom riket bosatta utlänningar att vara medlemmar. Enligt förordningen (1979:931) om prövning av vissa ansökningar om medlemskap i Svenska kyrkan prövas sådana ansökningar av domkapitlet i Uppsala.

Inträde i Svenska kyrkan sker i det stora flertalet fall utan särskild åtgärd. Inträdet sker i regel vid födelsen. I viss utsträckning gäller olika regler för barn till föräldrar som är gifta med varandra och för barn där så inte är fallet.

Om barnets föräldrar är gifta med varandra inträder barnet i Svenska kyrkan om båda föräldrarna tillhör kyrkan (7 § första stycket). Enligt paragrafens andra stycke gäller denna huvudregel även för det fall att endast en av föräldrarna tillhör kyrkan. Det finns dock två undantag från sistnämnda regel. Om båda föräldrarna eller, om vårdnaden om barnet tillkommer endast den ene av föräldrarna, vårdnadshavaren, inom viss tid anmäler till pastor i hemförsamlingen att barnet inte skall tillhöra kyrkan, vinner barnet ej inträde i kyrkan vid födelsen. Om föräldrarna före giftermålet eller i vart fall före barnets födelse skriftligen med vittnen kommit överens om att barnet inte skall tillhöra kyrkan räcker det att endast en av dem gör en sådan anmälan även om den andre föräldern har del i vårdnaden.

Barn till föräldrar som inte är gifta med varandra inträder enligt 8 § första stycket vid födelsen i Svenska kyrkan om modern tillhör denna. Skulle barnet inte ha inträtt i Svenska kyrkan vid födelsen och barnet, innan det fyllt tolv år, får äktenskaplig börd genom att föräldrarna gifter sig, gäller enligt lagrummets andra stycke följande bestämmelser. Tillhör en av föräldrarna Svenska kyrkan inträder barnet i kyrkan vid föräldrarnas giftermål. Så sker dock inte om båda föräldrarna eller, om vårdnaden tillkommer endast en av dem, vårdnadshavaren, inom viss tid anmäler till pastor i hemförsamlingen att barnet inte skall tillhöra kyrkan.

Det finns i religionsfrihetslagen ytterligare ett fall där inträdet i kyrkan sker enligt "automatiskt" verkande regler. Enligt 9 § skall nämligen en utlänning som är evangelisk-luthersk trosbekännare anses upptagen i Svenska kyrkan om han vinner svenskt medborgarskap. För att detta inte skall ske krävs att han anmäler att han inte vill tillhöra kyrkan.

För den som inte anses ha inträtt i Svenska kyrkan i samband med födelsen eller förvärv av svenskt medborgarskap sker inträde genom ansökan till pastor i hemförsamlingen. Närmare bestämmelser finns i 10 §. För den som visar att han är döpt i Svenska kyrkans ordning eller att han tillhör annat evangeliskt-lutherskt trosamfund gäller att han skall upptas i kyrkan enbart på grund av anmälan. Beträffande andra krävs en inför pastor avgiven försäkran att begäran om inträde är grundad på allvarliga religiösa skäl. Det krävs dessutom att pastor skall förvissa sig om att sökanden mottagit den undervisning i Svenska kyrkans lära som med hänsyn till hans ålder och övriga omständigheter kan anses påkallad.

I 11 § finns regler om utträde ur Svenska kyrkan. Utträde sker genom anmälan hos pastor. Anmälan skall göras personligen eller enskilt genom en av sökanden egenhändigt undertecknad handling, som skall vara bevittnad av två personer.

Som framgått uppställer religionsfrihetslagen inte dopet som förutsättning för att få tillhöra Svenska kyrkan. Endast i ett fall har dopet betydelse för inträde i kyrkan. I 10 § stadgas nämligen att en person som är döpt i Svenska kyrkans ordning har en ovillkorlig rätt att upptas i kyrkan.

För övrigt finns bestämmelser om dop i 3 kap. 1686 års kyrkolag. Till stor del har dessa bestämmelser förlorat sin giltighet. Det tillhör dock fortfarande den kyrkliga ordningen att föräldrar skall låta döpa sina barn. Någon garanti för att kyrkan tillförs döpta medlemmar finns emellertid endast när medlemskap förvärvas av utländsk evangelisk-luthersk trosbe-

kännare som blir svensk medborgare. Andra evangelisk-lutherska kyrkor förutsätter nämligen dop som villkor för medlemskapet i kyrkan.

9.7.3 Medlemskapets konsekvenser

I detta sammanhang bör frågan om kyrkotillhörighetens konsekvenser beröras något närmare. Kyrkotillhörigheten saknar avgörande betydelse för tillgång till kyrkans förkunnelse och verksamhet i övrigt. Den öppna folkkyrkosynen innebär att alla äger tillträde till gudstjänsterna. Konfirmation och deltagande i nattvardsgång förutsätter i och för sig dop, men det uppställs inga krav på att vederbörande skall tillhöra Svenska kyrkan. Medlemskapet i Svenska kyrkan är ej beroende av att man betalar sin kyrkoskatt. Denna skyldighet följer av att kyrkoförsamlingen har kommunusstatus. Här antyds att kyrkotillhörigheten således för med sig vissa offentligrättsliga konsekvenser som är hänförliga till det "yttre" kyrkosamfundet Svenska kyrkan. Dessa frågor skall beröras i det följande.

Sålunda stadgas i församlingslagen (1988:180) att rösträtt vid val av kyrkofullmäktige och på kyrkostämma bl.a. förutsätter medlemskap i kyrkan. Enligt församlingslagen utgör också kyrkotillhörigheten en förutsättning för valbarhet till olika kyrkokommunala församlingar såsom kyrkofullmäktige, kyrkoråd och stiftsfullmäktige samt för de elektorerna som skall utse stiftsfullmäktige. Motsvarande krav uppställs i lagen (1982:942) om svenska kyrkan för valbarhet till kyrkomötet och Svenska kyrkans centralstyrelse samt i lagen (1982:943) om kyrkomötet för de elektorerna som skall välja ledamöter till kyrkomötet. Vidare gäller enligt lagen (1988:181) om domkapitel att lekmanaledamöter och suppleanter för dessa skall tillhöra Svenska kyrkan. Även för ledamöterna i Kyrkomötets besvärsnämnd och Ansvarsnämnden för biskopar gäller enligt lagen om kyrkomötet och prästanställningslagen (1988:184) att de skall vara medlemmar av Svenska kyrkan. Principiellt sett utgör medlemskap i Svenska kyrkan också en grund för kyrkans beskattningsrätt. Motivet för den mer begränsade skattskyldighet

som visserligen även åvilar dem som inte är medlemmar i Svenska kyrkan är att dessa skall bidra till kostnaderna för kyrkans allmänt samhälleliga uppgifter som numera, sedan folkbokföringen förts över till de lokala skattemyndigheterna, endast omfattar begravningsverksamheten.

I vissa fall föreskrivs att innehav av befattning förutsätter att befattningshavaren bekänner sig till Svenska kyrkans lära. Ibland skall han tillhöra Svenska kyrkan.

Av övergångsbestämmelserna till regeringsformen framgår att konungen alltid skall vara "av den rena evangeliska läran, sådan den uti den oförändrade Augsburgiska bekännelsen samt Uppsala mötes beslut av år 1593 antagen och förklarad är". Av successionsordningen framgår att motsvarande krav på bekännelse till den rena evangeliska läran även gäller för tronarvingar. Övergångsbestämmelserna till regeringsformen föreskriver också att när regeringen skall avgöra ärenden som angår Svenska kyrkans religionsvård eller religionsundervisning, utövning av prästämbetet, befordring eller ämbetsansvar inom kyrkan, skall föredraganden i regeringen tillhöra Svenska kyrkan.

Även i annan lagstiftning uppställs krav på att befattningshavare som bekänner sig till Svenska kyrkans lära eller tillhör Svenska kyrkan. I lagen (1982:942) om svenska kyrkan finns de grundläggande bestämmelserna om de prästerliga tjänsterna. Där stadgas att endast den som bekänner Svenska kyrkans lära får utnämnas till prästerlig befattning inom Svenska kyrkan. Slutligen kan som exempel på författningar som föreskriver att befattningshavare skall tillhöra Svenska kyrkan nämnas lagen (1988:181) om domkapitel och den av kyrkomötet utfärdade kyrkliga kungörelsen (1983:4) med arbetsordning för kyrkomötet i vilka föreskrivs att sekreterare i domkapitlet resp. kyrkomötet skall tillhöra Svenska kyrkan.

9.7.4 Tidigare ställningstaganden

1958 års kyrka-statutredning behandlade i fyra av sina betänkanden frågan om grunden för kyrkotillhörigheten ("Religionsfrihet" (SOU 1964:13), "De aktuella kyrkobegreppen i Sverige", (SOU 1964:16), "Kyrklig organisation och förvaltning", (SOU 1967:45), "Svenska kyrkan och staten, Slutbetänkande", (SOU 1968:11).

I betänkandet "Kyrklig organisation och förvaltning" uppställde utredningen fem olika alternativ i fråga om grunden för medlemskap. Enligt utredningen var en central och betydelsefull fråga om anslutning till kyrkan endast borde få ske av personer som nått sådan ålder att de själva skulle anses mogna att ta ställning till frågan om medlemskap eller om anslutning borde kunna ske även av barn. Utifrån dessa utgångspunkter uppställde utredningen följande alternativ.

1. Inträde i kyrkan efter ansökan vid mogen ålder,
2. inträde i kyrkan efter ansökan utan någon bestämd minimiålder,
3. inträde i kyrkan genom dop och
4. nuvarande ordning för inträde samt
5. medlemskap utan någon organisationsmässig reglering.

Utredningen berörde slutligen ett s.k. differentierat medlemskap, vilket skulle tänkas kombinerat med samtliga fem alternativ i fråga om grunden för medlemskapet. Utredningen framhöll att alla alternativ utom det femte var möjliga i ett statskyrkosystem, men förordade att inträdet skulle ske genom dopet. Detta alternativ fann man ha den bredaste förankringen i kyrkan. Uppfattningen att dopet skulle vara grundläggande för kyrkotillhörigheten motiverades genomgående med att dopet var det som enligt Svenska kyrkans lära konstituerade tillhörigheten till kyrkan och som religiöst sett grundlade medlemskap i denna. Kyrka-statutredningens uppfattning delades också av så gott som alla tunga remissinstanser. För lägena med en framtida fri folkkyrka framhöll utredningen att än starkare

skäl talade för att kyrkotillhörigheten då skulle komma att konstitueras genom dopet.

I 1968 års beredning om stat och kyrka diskuterades inte dopfrågan. Den grundläggande principen för beredningen var att Svenska kyrkan efter den föreslagna förändringen i relationen till staten själv skulle bestämma om inträdet i kyrkan. Det framstod som naturligt att det kyrkliga reformprogram som 1968 års kyrkomöte hade ställt sig bakom skulle utgöra grunden för reformen i denna fråga. I reformprogrammet hade förordats att dopet borde bli den akt som konstituerade medlemskapet i Svenska kyrkan.

Frågan om kyrkotillhörigheten behandlades däremot av kyrka-statutredningen 1978. I betänkandet "Stat-kyrka" (SOU 1978:1) framhölls att kyrkotillhörigheten skulle bestämmas av kravet på att kunna avgränsa den grupp personer som var avgiftsskyldiga samt hade rätt att rösta och rätt att inneha uppdrag inom kyrkan. Det påpekades, att kyrkotillhörigheten i de lutherska kyrkorna i princip var nära knutet till dopet, men att den historiska utvecklingen i Sverige fått till följd att barn följde föräldrarna i fråga om kyrkotillhörighet. Mot bakgrund av religionsfrihetslagen underströk gruppen att alla som tillhörde kyrkan, när bestämmelserna om ändrade relationer mellan kyrka och stat trädde i kraft, skulle få kvarstå. Dock borde i framtiden större vikt läggas vid dopet och gruppen betonade att det var av avgörande betydelse att tillhörighetsreglerna inte kom i konflikt med regeringsformen. Med dessa utgångspunkter föreslogs i betänkandet att det skulle krävas en viljeyttring för inträde i kyrkan. Denna kunde antingen vara lika med en begäran om dop eller, för barn till den som tillhör kyrkan, ske i form av anmälan. För sådant barn, som senare inte blivit döpt, skulle medlemskapet upphöra vid uppnådd vuxen ålder. Till förslaget fogades en reservation som innebar att även i fortsättningen den möjligheten skulle ges att inträda i kyrkan inte endast genom dop utan också genom anmälan.

Remissinstansernas mening var mycket delade. Flera instanser stödde de föreslagna medlemskapsreglerna, men nästan lika många uttalade sig till förmån för den nämnda reservationen. Denna stöddes också av ett övervägande antal instanser med anknytning till Svenska kyrkan.

Frågan om dopets betydelse för kyrkotillhörigheten har också under senare år varit föremål för en intensiv diskussion inom Svenska kyrkan. I augusti 1985 lade en arbetsgrupp fram ett diskussionsbetänkande med titeln "Dop och kyrkotillhörighet" (SKU 1985:1). Efter remissbehandling fortsatte arbetet och år 1988 presenterades ett andra diskussionsbetänkande i frågan med titeln "Vägen till kyrkan. Om dopet och kyrkotillhörigheten" (SKU 1988:1). I betänkandet presenteras två alternativa lösningar på frågan om kyrkotillhörigheten. Den första innebär att nuvarande regler om kyrkotillhörigheten förblir oförändrade. Den andra innebär principiellt sett inga förändringar beträffande barns kyrkotillhörighet. Förslaget innebär emellertid att kyrkotillhörigheten upphör om barnet inte döps före 18 års ålder. För att på nytt vinna inträde i Svenska kyrkan krävs dop och ansökan. Det har också kommit ett slutbetänkande med titeln "Slutbetänkande från en arbetsgrupp inom Svenska kyrkan i frågan om dopet och kyrkotillhörigheten" (SKU 1989:1). Någon enighet har emellertid inte uppnåtts utan frågorna kvarstår fortfarande som olösta.

9.7.5 Medlemskapet i Svenska kyrkan från konstitutionell synpunkt

Frågan om dopets betydelse för medlemskapet i Svenska kyrkan har således varit föremål för en intensiv diskussion. I detta avsnitt skall de nuvarande reglerna granskas utifrån regeringsformens bestämmelser i 2 kap. 2 § om skyddet för den s.k. negativa religionsfriheten. Religionsfrihetslagens bestämmelser i 6-9 §§ om förvärv av medlemskap i Svenska kyrkan vid födelsen och vid naturalisation av utländsk evangelisk-luthersk trosbekännare har inte ansetts förenliga med bestämmelserna i regeringsformen. Den

negativa religionsfriheten innebär nämligen att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot bl.a. tvång att ge tillkänna sin åskådning i religiöst hänseende. Han är därjämte gentemot det allmänna skyddad mot bl.a. tvång att tillhöra trossamfund. Dessa principer har därför nödvändiggjort en övergångsbestämmelse i regeringsformen där det föreskrivs att bestämmelserna om medlemskap i Svenska kyrkan gäller utan hinder av 2 kap. 2 § regeringsformen.

1973 års fri- och rättighetsutredning, vars uppdrag var att utreda frågor om grundlagsreglering av skyddet för enskildas fri- och rättigheter, framlade år 1975 sitt betänkande (SOU 1975:75) "Medborgerliga fri- och rättigheter Regeringsformen". Utredningens förslag till skydd för den negativa religionsfriheten innebar skydd gentemot det allmänna mot tvång att tillhöra trossamfund, politisk sammanslutning eller sammanslutning för annan åskådning. Utredningen uttalade i anslutning härtill att skyddet mot tvång att tillhöra trossamfund också avsåg Svenska kyrkan. Utredningen ansåg därför att reglerna om medlemskap i Svenska kyrkan behövde stöd i en övergångsbestämmelse till regeringsformen, om utredningens förslag genomfördes.

Vid remissbehandlingen uttalade flera remissinstanser bl.a. justitiekanslern och Svea hovrätt att religionsfrihetslagens bestämmelser om medlemskap i Svenska kyrkan inte stod i strid med de föreslagna reglerna till skydd för den negativa religionsfriheten. I propositionen med förslag till ändringar i regeringsformen (prop. 1975/76:209 s. 117) uttalade emellertid föredragande departementschefen att han delade utredningens bedömning om behovet av särskilda övergångsbestämmelser i fråga om medlemskapet i Svenska kyrkan. Vid riksdagsbehandlingen godtog konstitutionsutskottet (KU 1975/76:56) vad som i propositionen uttalats angående behovet av övergångsbestämmelser och riksdagen godtog utskottets betänkande. Övergångsbestämmelsen är införd som punkt 3 i lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen och innebär att bestämmelserna om medlemskap i Svenska kyrkan gäller utan hinder av 2 kap. 2 § i dess nya lydelse.

Frågan om religionsfrihetslagens bestämmelser om medlemskap i Svenska kyrkan strider mot regeringsformens skydd för den negativa religionsfriheten har varit föremål för diskussioner i den juridiska doktrinen. I två artiklar i Förvaltningsrättslig tidskrift (FT 1978 s. 27 och 1983 s. 241) har professorn Gunnar Bramstång hävdad den uppfattningen att reglerna är fullt förenliga med varandra och att övergångsbestämmelsen till följd härav inte behövs. Samma uppfattning uttalade kyrkomötets särskilda utskott (SäU 1979:1) i sitt av kyrkomötet godtagna betänkande angående regeringens skrivelse med förslag till ändrade relationer mellan stat och kyrka. Det bör dock påpekas att en betydande minoritet var av en annan åsikt.

Det är möjligt att man kunnat gå en annan väg när man tillskapade regeln om den negativa religionsfriheten. Man valde dock att uttryckligen föreskriva att reglerna om medlemskap i Svenska kyrkan gäller utan hinder av bestämmelserna i 2 kap. 2 § regeringsformen. Därmed tog riksdagen definitivt ställning. Frågan har därefter vid flera tillfällen under senare år behandlats av riksdagen utan att riksdagen ändrat sitt tidigare ställningstagande (se bl.a. KU 1988/89:4 och 1989/90:2). Det råder därför enligt utredningens bestämda mening ingen tvekan om att reglerna om medlemskapet i Svenska kyrkan är oförenliga med regeringsformens bestämmelser om skydd för den negativa religionsfriheten.

9.7.6 Principiella synpunkter på de nuvarande bestämmelserna

Regeringsformens skydd för den negativa religionsfriheten strider således mot religionsfrihetslagens bestämmelser om medlemskapet i Svenska kyrkan. Från denna synpunkt talar således starka skäl för att dessa bestämmelser måste ses över. Även andra skäl talar för en förändring.

Redan i samband med antagandet av 1951 års religionsfrihetslag framfördes från flera håll tanken att dopet borde vara den normala formen för inträde i kyrkan. Denna uppfattning motiveras med att dopet är det som enligt

kyrkans lära konstituerar tillhörigheten till kyrkan och religiöst sett grundlägger medlemskapet. Att välja dopet som grundläggande för kyrkotillhörigheten skulle också innebära att man undvek den nuvarande automatiken i regelsystemet, dvs. att barn i praktiken föds till medlemmar i Svenska kyrkan, och i stället gjorde kyrkotillhörigheten till en viljeakt från den enskildes eller, i fråga om barn, från vårdnadshavarnas sida. Genom dopet skulle föräldrarna på ett mer uttalat sätt än för närvarande komma att få ta ställning till frågan om barnets kyrkotillhörighet. Kyrkan skulle också tydligare framstå som ett trossamfund.

Kring dessa frågor förs inom Svenska kyrkan en intensiv debatt. Ett huvudargument av teologisk natur mot att göra dopet till en förutsättning för medlemskap är, att dopet är ett sakrament och att sakramentsförvaltning inte bör förbindas med rättsliga och ekonomiska förhållanden och krav. Dopet är mer ett Guds nådemedel än en ordning för inträde i Svenska kyrkan. Kravet på att kyrkotillhörigheten skall vara en följd av en viljeytring brukar i allmänhet avvisas som ett utslag av en föreningsrättslig syn på kyrkan och därmed främmande för den öppna svenska folkkyrkan och dess teologiska grund.

I detta sammanhang skulle det föra alltför långt att ingående redovisa de argument av teologisk natur som framförs i frågan om dop och kyrkotillhörighet. Det finns emellertid, utöver de konstitutionella skälen, även andra principiella skäl som talar för en omprövning av inträdesreglerna.

Det nuvarande regelsystemet har lett till att de som tillhör Svenska kyrkan kan delas upp i två kategorier, nämligen de som är tillhöriga kyrkan i yttre rättslig mening (de icke döpta kyrkotillhöriga) och de som är fullt tillhöriga både i yttre och inre mening (de döpta kyrkotillhöriga). Så länge föräldrarna var skyldiga att låta döpa sina barn ställdes frågan om kyrkotillhörighet aldrig på sin spets. Förhållandena är emellertid sådana idag att ett förhållandevis stort antal barn till kyrkomedlemmar inte döps.

Dessa konsekvenser av medlemskapsreglerna gör frågan om dopets innebörd än mer aktuell. Som påpekas i betänkandet "Vägen till kyrkan" (s. 114), blir följderna av de nuvarande reglerna att det finns kyrkotillhöriga som är kyrkoskattepliktiga, har rösträtt och som är valbara i kyrkliga val men som inte får vara delaktiga i kyrkans sakramentala liv, dvs. ha tillträde till Herrens Heliga Nattvard. De nuvarande reglerna innebär också att kyrkomöte och kyrkoråd, som har kompetens att fatta beslut i avgörande frågor om kyrkans tro och inre liv, teoretiskt kan komma att bestå av odöpta kyrkomedlemmar. Denna bristande överensstämmelse mellan döpta och kyrkotillhöriga måste från kyrklig synpunkt framstå som ett problem. Den rådande samhällsutvecklingen med en minskande dopfrekvens belyser på ett markant sätt svagheten i systemet.

En annan svaghet är automatiken, som ibland medför att kyrkotillhörigheten konstitueras genom yttre åtgärder. Som exempel nämns i betänkandet följande situation. Enligt gällande bestämmelser inträder barn utom äktenskap ej i kyrkan om modern inte tillhör denna. Att barnet eventuellt döps påverkar i princip inte kyrkotillhörigheten. För att barnet skall upptas i kyrkan krävs nämligen därutöver en anmälan. Skulle föräldrarna gifta sig med varandra och fadern tillhör kyrkan inträder emellertid barnet i denna. Det är att märka att detta gäller oavsett om barnet är döpt eller inte. Det som konstituerar kyrkotillhörigheten är i detta fall föräldrarnas vigsel, även om denna sker i borgerlig form.

Ett ytterligare skäl som talar för en förändring av bestämmelserna är den ökade religiösa pluralismen i vårt land. Som en följd av bl.a. den omfattande invandringen finns numera betydande grupper av andra trosbekännare. Vid sidan av Svenska kyrkan och de inhemska trossamfundena finns den romersk-katolska kyrkan med ca 120 000 medlemmar och de ortodoxa grupperna med närmare 100 000 medlemmar. Dessutom finns bl.a. judiska trosbekännare och muslimer. Som påpekas i betänkandet är det mot denna

bakgrund viktigt att tillhörigheten till Svenska kyrkan markeras på ett tydligare sätt.

I betänkandet hänvisas slutligen till internationella förhållanden. Vid en jämförelse med andra lutherska kyrkor är Svenska kyrkans regler om kyrkotillhörighet unika. Bland 104 medlemskyrkor i Lutherska Världsförbundet är Svenska kyrkan ensam om att inte låta dopet vara den avgörande grunden för kyrkotillhörigheten. I kontakt med dessa kyrkor och i ekumeniska sammanhang också med andra kyrkor är det besvärande för Svenska kyrkan att den rymmer dels medlemmar som från dessa kyrkors synpunkt är fullvärdiga, döpta medlemmar av kyrkan, dels medlemmar, vilkas kyrkotillhörighet ifrågasätts av de övriga kristna samfundet.

Som framhållits i inledningen till detta avsnitt är det enligt utredningen nödvändigt att anpassa religionsfrihetslagens bestämmelser om medlemskapet i Svenska kyrkan till regeringsformens krav. Även från andra synpunkter torde som framgått en förändring vara ofrånkomlig.

9.7.7 Dop och kyrkotillhörighet

Även om det för Svenska kyrkan är främmande att tala om medlemskap i dess föreningsrättsliga betydelse är det från rättsliga synpunkter nödvändigt att sammanfatta reglerna om kyrkotillhörigheten i ett medlemskapsbegrepp. Genom ett sådant avgränsas den personkrets som rent faktiskt har ansvaret för kyrkans verksamhet och dessutom har rösträtt i kyrkliga frågor, är valbar till förtroendeuppdrag inom kyrkan och som är skatt- eller avgiftsskyldig.

Frågan om kyrkotillhörighetens utformning är aktuell oavsett de framtida relationerna mellan staten och Svenska kyrkan. Vid ett bevarat statskyrkosystem nödvändiggör regeringsformens skydd för den negativa föreningsfriheten en förändring av bestämmelserna. Det är däremot viktigt

att notera att grundlagens skydd för grundläggande fri- och rättigheter endast gäller förhållandet till det allmänna. En enskild sammanslutning är således fri att konstruera sina medlemskapsregler som den önskar. Detta innebär att Svenska kyrkan, om statskyrkosystemet skulle upphöra, har full frihet att utforma sina medlemskapsregler efter eget gottfinnande. Det finns dock skäl att utgå ifrån att Svenska kyrkans förbindelser med staten även efter en eventuell relationsändring torde vara sådana att det skulle vara ohållbart att behålla medlemskapsregler som utpekats som stridande mot grundläggande fri- och rättigheter.

Syftet med att sammanfatta reglerna om kyrkotillhörigheten i ett medlemskapsbegrepp är som nämnts att avgränsa den personkrets som har ett särskilt ansvar för kyrkans verksamhet, men däremot inte att begränsa den krets som verksamheten riktar sig till. Svenska kyrkans karaktär av folkkyrka påverkas därför inte av ett sådant medlemskapsbegrepp.

Det bör naturligtvis i första hand ankomma på kyrkans egna organ att ange formerna för medlemskap. Så länge nuvarande ordning råder måste dock regeringsformens bestämmelser om den negativa religionsfriheten följas. Om man väljer dopet som förutsättning för medlemskap i Svenska kyrkan uppfylls utan tvekan kravet på att kyrkotillhörigheten skall vara en följd av en aktiv viljeyttring. Andra aktiva åtgärder för inträde kan också tänkas.

Naturligtvis måste man räkna med att Svenska kyrkans sed att tillämpa barndop kommer att leva vidare även i framtiden. Enligt utredningens uppfattning kan någon principiell eller praktisk invändning inte riktas häremot. Den rådande uppfattningen såväl i Sverige som internationellt är att föräldrarna får bestämma om barnens uppfostran i religiöst avseende och att med detta följer en rätt att ansluta barnen till ett trossamfund. För övrigt utgår religionsfrihetslagen från att föräldrarna har bestämmanderätt i detta avseende.

I 1978 års förslag fanns en bestämmelse som till viss del modifierade dopkravet. Det föreslogs nämligen att föräldrar, som själva tillhörde kyrkan, skulle kunna begära att barnen i stället för att döpas, skulle antecknas som tillhöriga kyrkan. Möjligheten att framställa en sådan begäran ansågs nödvändig mot bakgrund av att det kan finnas kyrkotillhöriga föräldrar som underlåter att döpa sina barn. Enligt förslaget skulle dock barnet anses ha utträtt ur kyrkan om det inte döptes före 18 års ålder. I det ovan nämnda betänkandet (SKU 1988:1) "Vägen till kyrkan" föreslogs i alternativ 2 en liknande lösning. Detta förslag är enligt utredningens uppfattning ett av dem som kan övervägas.

En förändring av medlemskapsbestämmelserna förutsätter naturligtvis att det finns övergångsregler som garanterar att den som nu är medlem utan att vara döpt får tillhöra kyrkan även i fortsättningen. Det är naturligt att uppställa samma krav även i det fall det organisatoriska sambandet mellan staten och Svenska kyrkan skulle upphöra. För övriga detaljer hänvisar vi till 1978 års förslag.

Den nu gällande bestämmelsen i religionsfrihetslagen som stadgar att utländska evangelisk-lutherska trosbekännare skall anses upptagna i Svenska kyrkan om de vinner svenskt medborgarskap har av principiella skäl blivit starkt kritiserad av bl.a. JO och konstitutionsutskottet. En promemoria från centralstyrelsen i frågan remitteras för närvarande. Eftersom kyrkotillhörigheten bör vara en följd av en positiv viljeyttring bör regeln upphävas.

9.8 Begravningsverksamheten

9.8.1 Allmänna synpunkter

Med uttrycket begravningsverksamhet avses den verksamhet som har ett direkt samband med huvudmannaskapet för allmänna begravningsplatser.

Med huvudmannaskapet följer ett administrativt, ekonomiskt och rättsligt ansvar för verksamheten på en begravningsplats. Uttrycket begravningsverksamhet har därmed en snävare innebörd än begreppet begravningsväsende som omfattar de mest skilda företeelser som har samband med omhändertagandet av stoftet efter en avliden, exempelvis den begravningsakt av religiös eller icke religiös natur som i regel föregår gravsättningen.

Formerna för omhändertagandet av stoftet från en avliden har under skilda tider och kulturer uppvisat en stark påverkan av religiösa föreställningar. Med kristendomen kom till vårt land seden att begrava den döde inom kyrkobyggnaden eller på kyrkans gård. Allteftersom de gamla kyrkogårdarna, som var belägna invid kyrkan, blev fullbelagda och inte längre kunde utökas började församlingarna anlägga nya begravningsplatser på andra ställen än i anslutning till kyrkan. Det stora flertalet begravningsplatser ligger emellertid alltjämt kring församlingskyrkan och detta är nästan regel på landsbygden.

Begravningsväsendet präglas i stort sett av enhetlighet eftersom det stora flertalet begravningsplatser ägs och vårdas av Svenska kyrkans församlingar och pastorat. Det förekommer dock även judiska och romersk-katolska samt borgerligt-kommunala begravningsplatser.

Religionen har således spelat en mycket stor roll för begravningsväsendets utformning. Vid sidan av de religiösa intressena gör emellertid samhällliga intressen sig gällande. Det är naturligt att samhället har ett ansvar för att de dödas kvarlevor tas om hand på ett sätt som är godtagbart från både etiska, sanitära och andra synpunkter. Samhället måste se till att det finns allmänna begravningsplatser i tillräcklig utsträckning och att de förvaltas på ett ändamålsenligt sätt. Det bör dock framhållas att varje samhällelig uppgift inte måste skötas av samhällliga organ. Enligt 11 kap. 6 § regeringsformen kan nämligen myndighetsuppgifter överlämnas till bolag, föreningar, samfälligheter, stiftelser eller enskilda individer.

Den rena begravningsverksamheten kan mot denna bakgrund inte sägas vara enbart en kyrklig uppgift. Redan för omkring 60 år sedan uttalade kyrkofullmäktigesakkunniga, att begravningsverksamheten i princip är en uppgift för samhället och inte för Svenska kyrkan. Begravningsverksamheten kan därför betraktas som Svenska kyrkans enda kvarstående uppgift av allmänt samhällelig karaktär, sedan bl.a. skolväsendet och folkbokföringen har förts över till borgerligt huvudmannaskap.

Som framgått är således det samhällelige ansvaret, i motsats till ett trossamfunds, generellt och avser varje medborgare oavsett religiös inställning. Rent principiellt sett gäller ett religiöst samfunds ansvar i första hand dess egna medlemmar och utformningen anpassas främst efter deras önskemål.

Den nuvarande ordningen med pastoraten som huvudmän för begravningsverksamheten torde för Svenska kyrkans medlemmar framstå som naturlig. Vårt samhälle präglas dock inte längre av samma enhetlighet som tidigare i fråga om befolkningens religiösa åskådning. En viktig faktor har varit den omfattande invandringen. Mycket talar för att begravningsverksamhetens nuvarande organisation kan vara ett problem, särskilt för vissa invandrargrupper. För de grupper som står utanför Svenska kyrkan kan det naturligtvis från olika synpunkter i varierande grad upplevas som främmande att organ inom Svenska kyrkan med få undantag är huvudmän för de allmänna begravningsplatserna. Det bör också i detta sammanhang beaktas att varje allmän begravningsplats hittills har måst invigas i Svenska kyrkans ordning och att det stora flertalet av dem är kyrkogårdar. En synpunkt som också kan göra sig gällande är att skyldigheten för Svenska kyrkan att gravsätta alla oavsett religiös tro kan medföra problem för kyrkan i dess egenskap av trossamfund, även om den förhärskande öppna folkkyrkosynen hittills medfört en stark vilja från Svenska kyrkans sida att även stå andra än medlemmar till tjänst.

Som framhållits har vårt samhälle blivit alltmer heterogent i religiöst hänseende. Skäl talar därför för att frågan om huvudmannskapet för begravningsverksamheten bör prövas från nya förutsättningar och detta oavsett de framtida relationerna mellan staten och Svenska kyrkan.

9.8.2 Den rättsliga regleringen

Grundläggande bestämmelser om begravningsverksamheten finns i begravningslagen (1990:1144) och begravningsförordningen (1990:1147). Även i andra författningar finns regler som i olika hänseenden berör begravningsverksamheten. Som exempel kan nämnas lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Vidare kan nämnas plan- och bygglagstiftningen och lagstiftningen på områdena för arbetarskydd samt miljö- och hälsoskydd. Församlingslagen (1988:180) och kommunallagen (1991:900) har naturligtvis också viss grundläggande betydelse för den begravningsverksamhet som pastoraten och de borgerliga kommunerna har att svara för.

För den fortsatta framställningen är det nödvändigt att ange huvuddragen i den gällande begravningslagstiftningen. Vissa begrepp måste också definieras närmare.

Begreppet begravningsplats definieras i 1 kap. 2 § begravningslagen. Begravningsplats är en sammanfattande benämning på områden eller utrymmen som är behörigen anordnade för förvaring av avlidnas stoft eller aska och som har tagits i anspråk för detta ändamål, främst kyrkogårdar eller andra gravområden, minneslundar, kolumbarier eller urnmurar. För att undvika missförstånd bör här framhållas att med kyrkogård avses begravningsplats som är belägen på kyrkotomten. Det finns både allmänna och enskilda begravningsplatser. Med allmän begravningsplats förstås sådan begravningsplats som är anordnad av pastorat eller kyrklig samfällighet inom Svenska kyrkan, av kommuner eller annars av det allmänna. Enskilda begravningsplatser är andra begravningsplatser än allmänna.

Huvudmannaskapet för de allmänna begravningsplatserna ligger enligt 2 kap. 1 § på Svenska kyrkans territoriella pastorat. Enligt församlingslagen (1988:186) är det visserligen en församlingsangelägenhet att anlägga och underhålla begravningsplatser, men denna angelägenhet skall skötas av pastoratet. I 2 kap. 2 § föreskrivs att stiftssamfälligheten skall anordna och hålla allmänna begravningsplatser med särskilda gravplatser för dem som inte tillhör något kristet trossamfund. Genom denna bestämmelse, som träder i kraft den 1 januari 1993, blir denna del av begravningsverksamheten en kyrkokommunal uppgift på stiftsplanet. Av 2 kap. 1 § följer att regeringen har möjlighet att för särskilda fall besluta att en kommun skall anordna och hålla en allmän begravningsplats. Så har också skett beträffande Stockholms och Tranås kommuner. Om en kommun är huvudman för en allmän begravningsplats skall dock kommunen ha ansvaret för dem som inte tillhör något kristet trossamfund.

Det finns endast ett fåtal enskilda begravningsplatser. Till dessa hör de romersk-katolska och de judiska begravningsplatserna samt ytterligare ett antal anläggningar som har fått anordnas av enskilda familjer enligt regeringsbeslut med stöd av tidigare gällande bestämmelser. Enskilda begravningsplatser får numera anordnas och hållas bara av trossamfund eller stiftelser efter tillstånd av länsstyrelsen.

Med ansvaret för en allmän begravningsplats följer enligt 2 kap. 3 § en skyldighet att bereda gravplats för den som vid dödsfallet var kyrkobokförd inom pastoratet, den kyrkliga samfälligheten eller kommunen. I 2 kap. 4 § fastslås vidare att denna rätt till gravsättning inte skall vara beroende av att den avlidne tillhörde något trossamfund eller visst trossamfund.

För varje begravningsplats föreskrivs i 3 kap. 12 § att den skall hållas i ordnat och värdigt skick. Det skall också tillses att den helgd alltid iakttas som tillkommer de dödas vilorum. Naturligtvis skall vid skötseln av be-

gravningsplatser de föreskrifter som finns i miljö- och hälsoskyddslagstiftningar iakttas så att sanitära olägenheter inte uppkommer.

Den nu gällande begravningslagstiftningen saknar regler som rör den ceremoniella delen av begravningen. Enligt gällande rätt ankommer det på kyrkomötet att besluta om de särskilda regler som man anser bör gälla för begravningsgudstjänsten inom Svenska kyrkan. Andra tros- eller livsåskådningssamfund har samma frihet att utforma ceremonier och tillhandahålla officianter i enlighet med sina önskemål. Samma synsätt bör läggas på frågan om s.k. borgerlig begravning. Den nuvarande lagstiftningen är således begränsad till att reglera de led i begravningen av en avliden som rör kremering och gravsättning av stoft eller aska.

Enligt definitionen i 1 kap. 2 § avses med gravsättning placering av stoft eller aska inom en bestämd gravplats, nedgrävning eller utströende av aska i minneslund eller utströende eller placering av aska på någon annan plats än begravningsplats. Av huvudregeln i 5 kap. 5 § följer att gravsättning av stoft eller aska får ske bara på allmän eller enskild begravningsplats. Länsstyrelsen kan dock lämna tillstånd till att aska får strös ut på någon annan plats som inte är begravningsplats.

Begravningsplatser åtnjuter enligt 2 kap. 11 § ett särskilt lagligt skydd. De får sålunda inte utmätas och inte heller belastas med panträtt eller andra rättigheter som kan inskrivas enligt jordabalken. Inte heller får de utan länsstyrelsens tillstånd överlåtas, användas för annat ändamål eller läggas ned helt eller delvis.

Enligt tidigare lagstiftning förutsattes att varje allmän begravningsplats skulle invigas. Denna invigningsakt förrättades i Svenska kyrkans ordning. Enligt gällande rätt har kravet på invigning slopats som en förutsättning för att gravsättning skall få äga rum. Det särskilda rättsskydd som gäller för begravningsplatser anses i stället numera inträda när begravningsplatsen

första gången tas i bruk för sitt ändamål, dvs. när den första gravsättningen sker inom området. I förarbetena till begravningslagen förutsätts dock att en möjlighet att genom en religiös akt inviga begravningsplatser kan beredas Svenska kyrkan och andra trossamfund.

Gravrätt definieras i 1 kap. 2 § som den rätt som uppkommer när en bestämd gravplats på en allmän begravningsplats upplåts till någon för gravsättning. Sådan upplåtelse får enligt 7 kap. 5 § ske på viss tid, minst 15 och högst 50 år, eller för alltid. Har någon upplåtelse tid inte bestämts, varar upplåtelsen i 25 år.

9.8.3 Tidigare ställningstaganden

Frågan om begravningsverksamheten skulle handhas av kyrkliga eller borgerliga organ har varit föremål för debatt redan innan frågorna kom att behandlas i samband med stat-kyrka utredningarna.

I 1862 års kommunalreform gjordes en uppdelning mellan borgerliga och kyrkliga uppgifter på det lokala planet. Anordnande och vård av begravningsplatser hänfördes därvid till kyrkliga organ.

Efter 1862 har begravningsverksamheten varit föremål för flera olika utredningar. Redan 1886 ställdes i Stockholm vissa begravningsplatser under förvaltning av ett blandat borgerligt och kyrkligt organ, vilket 1924 omvandlades till uteslutande borgerligt.

Frågan om huvudmannskapet togs också upp av kyrkofullmäktigesakkunniga i deras år 1922 avgivna betänkande (SOU 1923:4). De sakkunniga ansåg att frågan om begravningsverksamheten principiellt var av borgerlig natur. En allmän överflyttning från kyrklig till borgerlig förvaltning ansågs emellertid möta betydande praktiska svårigheter. Däremot var det enligt de sakkunniga naturligt att i städer med en från kyrkan fristående begravnings-

plats ställa denna under borgerlig kommunal förvaltning. Mot denna bakgrund föreslogs att anskaffande och anordnande av begravningsplats skulle vara en kyrklig angelägenhet om inte Konungen för särskilt fall förordnade att den borgerliga kommunen skulle handha uppgiften.

1925 års religionsfrihetssakkunniga ansåg att en begravningsplats borde kunna överflyttas till den borgerliga kommunen efter framställning hos Konungen. I 1930 års församlingsstyrelselag bibehölls emellertid begravningsverksamheten utanför Stockholm som en kyrklig angelägenhet. Även i 1961 års lag om församlingsstyrelse förklarades frågan om anskaffande och vård av begravningsplats vara församlingens angelägenhet, dock med möjlighet för Konungen att i särskilda fall förordna att begravningsplats skulle anskaffas eller vårdas av borgerlig myndighet.

Enligt 1958 års utredning kyrka-stat var Svenska kyrkans relation till staten inte utan betydelse för frågan om begravningsverksamheten men att denna fråga kunde behandlas fristående från det större komplexet kyrka-stat. Ansvar för begravningsverksamheten kunde överföras till kommunerna redan under en i huvudsak oförändrad relation mellan staten och kyrkan, och det kunde ligga kvar hos kyrkan även i ett helt fritt läge. Det betonades dock att olika lösningar inte framstod som lika naturliga i alla lägen. Målsättningen för frågans lösning borde enligt utredningen vara att oberoende av relationen kyrka-stat ordna huvudmannaskapet på ett från praktiska synpunkter så ändamålsenligt sätt som möjligt.

1968 års beredning om stat och kyrka föreslog i sitt slutbetänkande "Samhälle och trossamfund" (SOU 1972:36) att huvudmannaskapet för allmänna begravningsplatser i princip skulle föras över till de borgerliga kommunerna. En utgångspunkt borde dock vara att kommunerna med hänsyn till skiftande lokala förhållanden själva skulle få avgöra hur de skulle fullgöra sina förpliktelser. Beredningen pekade på möjligheten att nya allmänna begravningsplatser anlades och förvaltades av de borgerliga kommu-

nera och att dessa även snarast tog över förvaltningen av friliggande begravningsplatser men att församlingarna mot ersättning fortsatte att sköta vissa begravningsplatser, främst kyrkogårdar.

I 1978 års betänkande "Stat-Kyrka" (SOU 1978:1) föreslogs också att huvudmannaskapet för begravningsverksamheten skulle föras över till kommunerna. Församlingar och samfälligheter skulle emellertid ges en lagfäst rätt att mot ersättning av kommunerna fortsätta att förvalta begravningsplatser som de hade hand om vid övergångstillfället. Förslaget utgick från att flertalet församlingar och samfälligheter skulle utnyttja sin rätt till fortsatt förvaltning. Kommunerna skulle genom huvudmannaskapet få ett övergripande administrativt, ekonomiskt och rättsligt ansvar. Det skulle ankomma på dem att avgöra hur förvaltningen av nyanlagda begravningsplatser skulle ordnas.

Den år 1979 tillsatta utredningen om begravningsverksamheten uttalade i sitt betänkande "Begravningsverksamheten" (SOU 1981:36) att frågorna om begravningsverksamheten på intet sätt var avhängiga relationen stat-kyrka utan både kunde och borde behandlas för sig. Enligt utredningen kunde man kommunalisera begravningsverksamheten även med oförändrade relationer stat-kyrka likaväl som man kunde låta en "fri" kyrka behålla denna uppgift.

Utredningen framhöll att samhället även på detta område borde välja den mest ändamålsenliga organisationsformen. Ekonomiska och praktiska synpunkter måste bli utslagsgivande. Med dessa utgångspunkter presenterade utredningen tre alternativ: kyrkligt, kommunalt och delat huvudmannaskap för begravningsverksamheten. De olika alternativen innebar i korthet följande.

Det kyrkliga alternativet byggde i princip på rådande förhållanden. Utredningen framhöll dock att den s.k. dissenterskatten skulle avskaffas. Förslaget innebar att de som inte var medlemmar i Svenska kyrkan skulle

bidra till begravningsverksamheten via kommunalskatten. Denna skulle disponeras av staten för bidrag enligt enkla schablonregler dels till trossamfund som håller enskilda begravningsplatser, dels till huvudmännen för allmänna begravningsplatser för deras insatser för dem som inte tillhör Svenska kyrkan.

Det kommunala alternativet innebar att huvudmannaskapet för begravningsverksamheten i dess helhet fördes över till de borgerliga kommunerna. Utredningen underströk att en kommunalisering av begravningsverksamheten var förenad med särskilda problem som en följd av den kyrkliga organisationsstrukturen, kyrkogårdarnas antalsmässiga dominans bland de allmänna begravningsplatserna och den kyrkokommunala opinion som motsatte sig en huvudmannaskapsreform. Huvudproblemet var att finna former för samverkan mellan de gamla och de nya huvudmännen efter en reform. Församlingar och samfälligheter skulle dock ges rätt att även fortsättningsvis förvalta kyrkogårdarna.

Alternativet med delat huvudmannaskap innebar att de borgerliga kommunerna gavs det övergripande ansvaret för att det finns allmänna begravningsplatser med tillräckligt antal gravplatser och därmed ansvaret för nyanläggningar. Denna ordning ansågs naturlig med hänsyn till kommunens allmänna ställning och uppgifter samt verksamhetens allmänt samhällliga karaktär. Utredningen framhöll att det inom varje eller så gott som varje borgerlig kommuns område fanns åtminstone någon begravningsplats som var friliggande i egentlig mening. I första hand borde dessa begravningsplatser föras över till de borgerliga kommunerna medan kyrkans huvudmannaskap begränsade sig till sitt naturliga område, dvs. kyrkogårdarna. Härigenom skulle en ekonomisk avlastning för kyrkan kunna åstadkommas, samtidigt som det gavs ett konkret innehåll åt den borgerliga delen i det delade huvudmannaskapet. Utredningen noterade att lösningen av problemen med främmande trosbekännare skulle underlättas i detta alternativ. Sedan de borgerliga kommunerna överlag övertagit ansvaret för begravningsverksam-

heten skulle skälen bortfalla för en motsvarighet till den nuvarande dissenterskatten.

Utredningens förslag ledde aldrig till någon lagstiftning i ämnet. Ett skäl var naturligtvis den starka opinion som uttalade sig för ett fortsatt kyrkligt huvudmannaskap. Även kyrkomötet förordade alternativet fortsatt kyrkligt huvudmannaskap för begravningsverksamheten (TU 1982:4, kskr 1982:7). Det bör här också påpekas att föredragande statsråd i förarbetena till 1982 års lag om församlingar och kyrkliga samfundigheter (prop. 1982/83:19 s. 70) uttryckligen förordade ett fortsatt kyrkligt huvudmannaskap samt att uttalandet godtogs av riksdagen.

9.8.4 Tänkbara lösningar

Som tidigare sagts innefattar begreppet begravningsverksamhet de olika åtgärder av administrativ, rättslig och ekonomisk karaktär som har ett direkt samband med huvudmannaskapet för de allmänna begravningsplatserna. Religiösa och ceremoniella frågor faller därmed utanför. Det kan därför rent definitionsmässigt vara svårt att hävda att begravningsverksamheten skulle vara uteslutande en rent kyrklig uppgift.

Naturligtvis gör även olika samhälleliga intressen sig gällande på detta område. Begravningsplatser behövs för alla oberoende av religiös uppfattning. Det är helt naturligt att samhället har ett grundläggande ansvar för att begravningsverksamheten bedrivs på ett sätt som är godtagbart från både etiska, sanitära och andra synpunkter. Det måste också åligga samhället att se till att det finns allmänna begravningsplatser i tillräcklig utsträckning och att de förvaltas på ett ändamålsenligt sätt. Som exempel kan nämnas att den ökade inflyttningen till tätorterna medför starka krav på bl.a. markanvändningsplaner inom kommunerna. Dessa synpunkter har givetvis stor betydelse i detta sammanhang.

Tidigare utredningar i ämnet visar att det är möjligt att lösa frågan om huvudmannskapet för begravningsverksamheten på olika sätt. Det torde dock råda en allmän enighet om att en fullständig kommunalisering av begravningsverksamheten är förenad med betydande svårigheter. Förutom att det finns en stark kyrklig opinion för ett bevarat kyrkligt huvudmannskap är det främst två omständigheter som komplicerar en reform, nämligen de rena kyrkogårdarnas antalsmässiga dominans bland begravningsplatserna samt de stora skillnader som finns mellan den borgerligt kommunala strukturen och den kyrkokommunala organisationen för begravningsverksamheten.

Det stora flertalet begravningsplatser är kyrkogårdar. Det finns i dag omkring 3 200 allmänna begravningsplatser. Av dessa utgör drygt 2 600 kyrkogårdar och endast omkring 600 friliggande begravningsplatser under kyrklig förvaltning. Förhållandena kompliceras dessutom av att även åtskilliga av de friliggande begravningsplatserna har en nära lokal anknytning till kyrkan. Det är naturligtvis en känslig fråga att föra över förvaltningen av en kyrkogård till den borgerliga kommunen. Den utgör ju också tomt för församlingens kyrka och den närmare utformningen och vården av kyrkogården hör intimt samman med miljön kring sockenkyrkan, för vilken som regel också antikvariska myndigheter har ett tillsynsansvar. Detta gäller även många av de friliggande begravningsplatserna. Till detta kommer de komplicerade äganderättsförhållandena beträffande begravningsplatserna. Frågan om kyrkogårdarnas förvaltning är således långt ifrån enkel.

Den andra svårigheten sammanhänger med den olikartade organisationsstrukturen mellan de borgerliga kommunerna och pastoraten, vilken är en följd av kommunindelningsreformerna. Det nuvarande antalet kommuner uppgår till 284. Några motsvarande reformer har inte gjorts beträffande den kyrkokommunala indelningen. Antalet pastorat uppgår till 1 132. Som en följd av pastoratsstrukturen är det stora flertalet begravningsplatser belägna

i pastorat med lågt invånarantal. En kommunalisering av begravningsverksamheten behöver kanske inte vara alltför problematisk i de större städerna, men på landsbygden kan en centralisering av verksamheten till den borgerliga kommunen naturligtvis medföra stora problem.

En annan svårighet är att kommunerna idag har en ansträngd ekonomi. Begravningsverksamheten är en av pastoratens största utgiftsposter och möjligheterna att öka den kommunala utdebiteringen får anses vara mycket små. Varje förslag om att tillföra kommunerna nya uppgifter måste därför förutsätta att kostnaderna kan täckas. De ekonomiska synpunkterna har därför stor betydelse för begravningsverksamhetens framtida utformning. Det bör dock beaktas att församlingarna kan minska sin utdebitering i motsvarande mån.

Det finns även andra faktorer - av kanske mer psykologisk karaktär - som har stor betydelse för frågan om huvudmannaskapet för begravningsverksamheten. Det torde vara en allmän åsikt att Svenska kyrkans församlingar och pastorat vårdar sina kyrkogårdar på ett förtjänstfullt sätt. Den nuvarande ordningen fungerar således mycket väl. På många håll finns en uttalad oro för att ett kommunalt huvudmannaskap skulle kunna leda till en centralisering av verksamheten och att vården av begravningsplatserna kanske inte skulle ske med samma pietet och ekonomiska generositet som hittills. Det bör också framhållas att det för många kyrkomedlemmar är en stark önskan att få vila i vigd jord.

Enligt utredningen torde det mot denna bakgrund knappast vara en framkomlig väg att helt kommunalisera begravningsverksamheten. Man måste därför försöka lösa frågan på ett annat sätt. I det följande skall vi skissera ett par tänkbara lösningar som skulle kunna tillgodose både kyrkliga och samhällseliga intressen. Båda kan i princip genomföras oberoende av relationen stat-kyrka.

En möjlighet vore att huvudmannskapet för begravningsverksamheten fördelades mellan de borgerliga kommunerna och pastoraten, dvs. ett delat huvudmannskap. Som tidigare sagts framfördes denna modell i 1981 års förslag om begravningsverksamhetens framtida utformning.

Ett delat huvudmannskap skulle kunna innebära att pastoratens ansvar omfattade kyrkogårdarna och sådana friliggande begravningsplatser som har en nära anknytning till dessa. Man skulle därigenom kunna undvika flertalet av de svårigheter en huvudmannsapsreform otvivelaktligen är förenad med. Det borgerliga kommunala ansvaret skulle kunna omfatta de i egentlig mening friliggande begravningsplatserna samt nyanläggningar. Det övergripande ansvaret för att det finns begravningsplatser i erforderlig utsträckning skulle därmed kunna läggas på de borgerliga kommunerna, vilket får anses vara en naturlig följd av kommunernas ansvar för den fysiska planeringen. Inom en och samma kommun skulle det alltså kunna finnas begravningsplatser som antingen står under kyrkligt huvudmannskap eller borgerligt. Vid en reform kan äganderätten till en begravningsplats som får ändrat huvudmannskap föras över till den borgerliga kommunen där det är praktiskt möjligt.

Naturligtvis bör det i det enskilda fallet finnas möjlighet att frångå denna principiella uppdelning. Det kan nämligen finnas fall där den mest praktiska lösningen är den att ett pastorat förvaltar en begravningsplats som anlagts av den borgerliga kommunen. Det är heller inte otänkbart att förhållandena kan vara sådana att det lämpligaste är att en kommun förvaltar en kyrklig begravningsplats. Nyanläggningar skall naturligtvis också kunna göras av en kyrklig huvudman. För att möjliggöra en rationell lokal anpassning bör det därför finnas möjlighet att överlåta förvaltningen av en begravningsplats till den andra parten. Ett delat huvudmannskap förutsätter givetvis en omfattande samverkan mellan de borgerliga och kyrkliga kommunerna.

Med huvudmannskapet bör följa ett ekonomiskt ansvar för verksamheten på en begravningsplats. Begravningsverksamheten bör - eftersom den är en angelägenhet för alla medborgare - bekostas av utdebiterade medel. Man kan knappast tänka sig att både kommunen och pastoraten har utdebiteringsrätt till detta ändamål. Man skulle då belasta Svenska kyrkans medlemmar för hårt. Om pastoraten skall ha beskattningsrätt och ansvaret för begravningsverksamheten bör därför även de som utträtt betala till pastoraten. Om kommunen har rätten att utdebitera för begravningsverksamheten kan man tänka sig att denna - helt eller delvis - lämnar pengarna vidare till pastoraten som sköter förvaltningen. Skulle pastoraten inte ha beskattningsrätt måste utdebiteringen ske till kommunen. Även i detta fall kan dock kommunen - helt eller delvis - överlåta förvaltningen till pastoraten.

Man kan naturligtvis välja att kommunalisera begravningsverksamheten efter de riktlinjer som utarbetades i betänkandena "Stat-Kyrka" och "Begravningsverksamheten". Vi har emellertid sett som vår uppgift att pröva om frågan kan lösas från andra infallsvinklar. Vår utgångspunkt har varit att söka finna lösningar som tryggar kyrkans rätt, men som samtidigt tillgodoser de allmänna intressen som finns inom detta område. Ett alternativ till en kommunalisering av verksamheten skulle därför kunna vara en modell som innebär att ett överflyttande av verksamheten i princip begränsades till utdebiteringsrätt och viss planering. Vården och förvaltningen av begravningsplatserna skulle därmed kunna ligga kvar hos de kyrkliga huvudmännen. Man skulle därigenom kunna undvika de svårigheter av administrativ, ekonomisk och rättslig art som en förändring av huvudmannskapet otvivelaktligen är förenad med. Samtidigt skulle kyrkan kunna tillförsäkra sina medlemmar möjligheter att få vila i vigd jord och på en begravningsplats som förvaltas enligt kristna normer. Kyrkliga intressen skulle således kunna tillgodoses i så stor utsträckning som möjligt. Vi tänker oss att modellen i korthet skulle kunna ges följande utformning.

Det övergripande ansvaret för att det finns begravningsplatser i erforderlig utsträckning fick naturligtvis tillkomma den borgerliga kommunen. Detta får anses vara den mest naturliga lösningen i synnerhet vid mer långtgående relationsändringar mellan staten och kyrkan. I det kommunala ansvaret skulle också kunna ingå att hålla en allmän begravningsplats i kommunen och därmed kunna ge dem som inte vill vila på en kyrkogård en begravningsplats utan religiös prägel. För dessa begravningsplatser kan den borgerliga kommunen vara huvudman. Man kan också tänka sig en överenskommelse med pastoraten om att en viss del av en kyrkogård reserveras för icke evangelisk-lutherska trosbekännare.

Vården och förvaltningen av i första hand kyrkogårdar och intilliggande begravningsplatser skulle således kunna ligga kvar hos pastoraten med möjlighet för ett pastorat som så önskar att även förvalta andra allmänna begravningsplatser, dvs. de i egentlig mening friliggande begravningsplatserna. En utgångspunkt bör vara att söka eftersträva en så stor flexibilitet som möjligt. Vi utgår från att den närmare ansvarsfördelningen beträffande dessa begravningsplatser skall kunna lösas genom lokala överenskommelser.

Pastoratens förvaltningsansvar skulle inte endast omfatta den faktiska förvaltningen, dvs. alla de praktiska och administrativa åtgärder, som har ett direkt samband verksamheten på en begravningsplats, utan även den rättsliga förvaltningen, vilken innefattar tillämpning av den nuvarande begravningslagstiftningen. Man skulle i och för sig kunna rikta invändningar mot att efter en längre gående relationsändring mellan staten och kyrkan tillägga pastoraten den myndighetsutövning det här skulle kunna bli fråga om. Till följd av stadgandet i 11 kap. 6 § regeringsformen föreligger emellertid inga konstitutionella hinder mot att tilldela en "fri" kyrka sådana förvaltningsuppgifter.

Den nu skisserade lösningen innebär alltså att den borgerliga kommunen skall bära det ekonomiska ansvaret för begravningsverksamheten inom kommunen. Pastoraten bör alltså få anslag från den borgerliga kommunen för att täcka kostnaderna för underhåll och förvaltning av de begravningsplatser som de förvaltar. Även kostnader för eventuella nyanläggningar bör bäras av den borgerliga kommunen.

Den närmare utformningen av ersättningssystemet är naturligtvis en komplicerad fråga. En utgångspunkt måste vara att det finns en möjlighet att pröva skäligheten av kostnaderna och att kunna verka för besparingar. En utjämnning av kostnaderna i olika delar av kommunen måste också ske. Man får sträva efter att söka fastställa en "skälig" kostnad, där kanske den genomsnittliga kostnaden inom kommunen kan tjäna som riktmärke. Det bör också beaktas att t.ex. kyrkogårdarna inte endast är begravningsplatser utan även kyrkotomter som det åligger församlingarna att vårda. Det finns således situationer där pastoraten får stå för sina överkostnader.

En modell som innebär en uppdelning av ansvaret för ekonomi och förvaltning på olika parter kan naturligtvis leda till meningsmotsättningar. Om parterna inte kan komma överens bör det därför finnas en möjlighet att hänskjuta tvistefrågan till avgörande av en för ändamålet särskilt inrättad nämnd eller av skiljemän enligt lagen (1929:145) om skiljemän.

En förändring av det ekonomiska ansvaret för begravningsverksamheten kommer att medföra ökade kostnader för den borgerliga kommunen. Samtidigt bör emellertid kostnaderna minska i motsvarande mån för pastoraten. Förändringen behöver således inte medföra några ökade kostnader för kommunmedlemmarna.

Det är inte möjligt att här gå in på och ange tänbara lösningar på alla de olika problem som kan tänkas uppkomma vid en omorganisation av begravningsverksamheten. Utredningen har endast behandlat de grundläggande

frågor som kan aktualiseras vid en sådan reform. De närmare lösningarna får övervägas i ett annat sammanhang.

9.8.5 Andra frågor av betydelse för begravningsverksamheten

Hos ett stort antal församlingar finns särskilda gravunderhållsfonder där avkastningen skall användas för vård och underhåll av en viss gravplats. I princip bör dessa fonder förvaltas av den som bär det ekonomiska ansvaret för verksamheten. Det torde emellertid på intet sätt vara uteslutet att en sådan fond även fortsättningsvis förvaltas av ett pastorat om fonden avser en grav som är belägen på en begravningsplats som pastoratet valt att förvalta. Samma principer bör gälla andra medel som avsatts för framtida vård av gravplatser.

En omorganisation av begravningsverksamheten aktualiserar också vissa personalfrågor. Som framhållits talar övervägande skäl för att många pastorat i praktiken kommer att handha begravningsverksamheten även i framtiden. Om pastoratens kostnader för begravningsverksamheten täcks av kommunala driftbidrag torde personalens anställningsförhållanden inte påverkas. Häri ligger en garanti för att pastoraten kan fullgöra sina ekonomiska förpliktelser gentemot personalen. I övriga fall torde det inte uppstå några problem att bereda den berörda personalen fortsatt anställning hos ifrågavarande kommun.

Det kan framför allt i mindre församlingar uppkomma problem med kyrkovaktmästarpersonalen. Det är nämligen inte ovanligt att denna svarar för arbetsuppgifter såväl i kyrkan som på kyrkogården. Om begravningsverksamheten i dessa fall undantagsvis skulle komma att överföras till den borgerliga kommunen skulle arbetsuppgifterna kunna tänkas bli uppdelade på olika huvudmän. Det får förutsättas att berörda pastorat och kommuner träffar sådana avtal att personalen garanteras bibehållen anställning.

Naturligtvis måste människors önskemål om att få vila i vigd jord tillgodoses även om huvudmannskapet för vissa begravningsplatser skulle överföras till de borgerliga kommunerna. Svenska kyrkan och övriga trossamfund måste därför även i framtiden ges rätt att inviga begravningsplatser eller delar därav.

9.9 Skattskyldigheten för icke-medlemmar i Svenska kyrkan

Oavsett hur de framtida relationerna mellan staten och Svenska kyrkan gestaltar sig bör frågan om skattskyldigheten för icke-medlemmar i Svenska kyrkan beröras i detta sammanhang. Som nämnts utgör denna skatt 30 procent av församlingsskatten. Dess sakliga motivering är att icke-medlem i princip inte bör betala den del av församlingsskatten som hänför sig till kyrkans uppgifter av religiös natur utan endast den del som avser att täcka församlingarnas kostnader för allmänt samhällliga uppgifter, vilka, sedan folkbokföringen överförts till de lokala skattemyndigheterna, numera endast omfattar begravningsverksamheten.

Fram till år 1974 utgjorde den del av församlingsskatten som icke-medlemmar hade att betala 60 procent. Procentsatsen kom emellertid med tiden att anses för hög. 1968 års beredning om stat och kyrka anförde i sitt slutbetänkande "Samhälle och trossamfund" (SOU 1972:36) att beredningens studier av Svenska kyrkans församlingars ekonomi visade att kostnadsandelen för folkbokföring och begravningsverksamhet snarare motsvarade ca 30 procent. Undersökningarna publicerades i betänkandet "Kyrkan kostar" (SOU 1971:29) och i bil. 1 till slutbetänkandet ("Sammanfattande analys av Svenska kyrkans ekonomi år 1969", SOU 1972:37). Statsmakterna delade beredningens bedömning. Genom propositionen (1973:184, SkU 65, rskr 317) bestämdes att skattenedsättningen skulle utgöra 70 procent. Att skattenedsättningen hittills svarat mot den verkliga kostnadsfördelningen

bekräftas av de studier statskontoret låtit göra inom ramen för ERK-utredningens arbete. Det förändrade huvudmannaskapet för folkbokföringen borde dock i vart fall föranleda en något större skattenedsättning än den nuvarande. Kostnadsandelen för begravningsverksamheten kan genomsnittligt beräknas till 21 procent. I budgetpropositionen för budgetåret 1992/93 har som tidigare sagts viss hänsyn tagits till denna förändring. Där föreslås nämligen att den andel av församlingsskatten som icke-medlemmar har att betala skall sänkas till 25 procent.

Skattskyldigheten för icke-medlemmar har under lång tid varit föremål för kritik. Det har ansetts orimligt att skatt till Svenska kyrkan måste betalas av medlemmar i andra trossamfund och av personer som utträtt ur kyrkan. Enligt denna uppfattning borde finansieringen av de allmänt samhällliga uppgifterna kunna ordnas på ett annat sätt. En synpunkt som också har framförts i detta sammanhang är att de som inte tillhör kyrkan saknar rösträtt i de kyrkliga valen och därför saknar möjlighet att påverka kyrkans sätt att handha de ifrågakvarande angelägenheterna. Kritik har också riktats mot att skatten tas ut även där Svenska kyrkan inte fullgör de uppgifter som motiverar skatten. Begravningsverksamheten handhas nämligen i Stockholm och Tranås av den borgerliga kommunen.

Från principiell synpunkt kan det naturligtvis ifrågasättas att Svenska kyrkan uppbär skatt från personer som inte är medlemmar i Svenska kyrkan. Det bör dock å andra sidan framhållas att alla skattskyldiga bör bidra till en verksamhet som ur samhälls synpunkt är nödvändig och till gagn för alla. Även om huvudmannaskapet för begravningsverksamheten skulle komma att ligga kvar hos pastoraten och stiftssamfälligheterna talar emellertid starka skäl för att finansieringen bör lösas på ett annat sätt än via kyrkoskatten. Den lämpligaste lösningen torde därför vara att kostnaderna täcks med kommunala medel.

En fullständig skattebefrielse för icke-medlemmar i Svenska kyrkan för med sig vissa konsekvenser. Svenska kyrkans församlingar är nämligen på samma sätt som de borgerliga kommunerna från rättslig synpunkt att karakterisera som offentligrättsliga tvångssammanslutningar. Om den skattskyldighet icke-medlemmar av Svenska kyrkan har mot församlingarna skulle upphöra torde enligt den uppfattning som råder dessa inte längre kunna betraktas som tvångssammanslutningar. De skulle således i princip förlora sin kommunala status. För församlingsskattens del skulle förändringen innebära att den förlorade sin karaktär av allmän kommunalskatt.

Om en församling inte längre är en tvångssammanslutning eller en kommun skulle detta - teoretiskt sett - kunna innebära att den inte skulle kunna fullgöra sina åtaganden om ett stort antal medlemmar lämnade den. Detta skulle kunna medföra att långivare och andra krävde säkerhet för församlingens förpliktelser i en utsträckning som inte behövs idag. Enligt utredningen torde nackdelarna av dessa mer principiella följder kunna elimineras. Utredningen förutsätter att man på central nivå inom Svenska kyrkan t.ex. genom kyrkofonden eller övergångsvis ytterst från statens sida ställer sådana garantier att församlingarna utan svårighet kan fullfölja sina åtaganden, exempelvis skuldförbindelser som ingåtts utan säkerhet. Under den förutsättningen att kyrkans relation till staten inte undergår några genomgripande förändringar saknas skäl att ändra det regelsystem som styr församlingarnas och de kyrkliga samfälligheternas organisation och verksamhet. Ej heller bör förändringen påverka statens medverkan vid uttagandet av församlingsskatten.

Enligt utredningen talar således sammanfattningsvis starka principiella skäl för att skattskyldigheten för icke-medlemmar i Svenska kyrkan bör upphöra. Den begravningsverksamhet som pastorat och stiftssamfälligheter kan komma att bedriva i fortsättningen bör därför finansieras på ett annat sätt än via kyrkoskatten. Vi har i avsnitt 9.8.4 skisserat tänkbara finansieringsmodeller för begravningsverksamheten. Vi vill också framhålla att

frågan om Svenska kyrkans beskattningsrätt av icke-medlemmar kan lösas oberoende av den grundläggande frågan om statens och kyrkans framtida relationer.

Om den kyrkans som offentlig rättstillhörig vägsammanslutning. Om den kyrkans icke-medlemmar av Svenska kyrkan har mot församlingarna skulle upphöra förde enligt den upplösning som råder dessa inte kunde kunna betras som vägsammanslutningar. De skulle således i princip följa sin kommunalstatus. För församlingens skatteförhållande er innebär att den förordade sin kyrka av allmän kommunalstatus.

Om en församling inte längre är en vägsammanslutning eller en kommun skulle detta - teoriskt sett - kunna innebära att den inte skulle kunna följande som ett stort antal medlemmar följande den. Detta skulle kunna medföra en långvarig och annan krävs säkerhet för församlingens förlitlighet i en utsträckt som inte behövs idag. Enligt utredningen torde näskärlarna av dessa met principella följande kunna utvärderas. Utredningen förklarar att man på central nivå inom Svenska kyrkan ex. genom kyrkans eller övergången från statens sida ställer sådana krav som församlingarna inte svårighet kan fullfölja utan åtgärden, exempelvis skuldförändring som ingår utan säkerhet. Under den förutseende att kyrkans relation till staten inte undergår några genomgående förändringar saknas skäl att ändra det regelssystem som styr församlingarna och de kyrkliga samfälligheternas organisation och verksamhet. En helhet bör förändringen påverka statens medverkan vid utgåendet av församlingens skatten.

Höller utredningen inte således sammanslutningsvis starka principella skäl för att statskyrkligheten för icke-medlemmar i Svenska kyrkan bör upphöra. Den beträvningsverksamhet som pastorat och församlingar kan komma att bedriva i förhållanden bör därför finansieras på ett annat sätt än via kyrkostaten. Vi har i avsnitt 9.8.4 skisserat tänkbara finansieringsmodeller för beträvningsverksamheten. Vi vill också framhålla att

10. TÄNKBARA PARTIELLA REFORMER I DAGSLÄGET

10.1 Inledning

Samhällsutvecklingen under de senaste åren har präglats av en medveten strävan att decentralisera viktiga delar av förvaltningen och minska det statliga inflytandet på olika områden. Detta gäller inte minst inom det kyrkliga förvaltningsområdet. Åtskilliga grupper av ärenden har flyttats från regeringen till underlydande myndigheter, Kammarkollegiet eller domkapitlen. De kyrkokommunala organens självbestämmanderätt har också vidgats där det varit lämpligt.

Betydelsefulla konstitutionella förändringar har också genomförts. År 1986 gavs Svenska kyrkans centralstyrelse ställning av statlig förvaltningsmyndighet under kyrkomötet. Samtidigt inrättades ytterligare en statlig förvaltningsmyndighet under kyrkomötet, nämligen Kyrkomötets besvärsnämnd. Genom dessa organisatoriska förändringar förverkligades den ökade självständighet för Svenska kyrkan som avsågs med kyrkomötesreformen.

Det torde råda allmän enighet om att denna utveckling varit både önskvärd och nödvändig. Även om det grundläggande sambandet mellan staten och Svenska kyrkan består bör en utgångspunkt kunna vara att man bör sträva

efter att bereda kyrkan en ökad frihet i inomkyrkliga frågor. I den följande framställningen skall utredningen behandla några tänkbara organisatoriska förändringar som, utan att förändra det grundläggande sambandet mellan staten och kyrkan, skulle innebära en fortsatt utveckling i denna riktning.

10.2 Konstitutionella frågor

Huvuddragen i den statliga förvaltningsorganisationen och de statliga förvaltningsmyndigheternas ställning regleras i 11 kap. 6 § första stycket regeringsformen (RF). Enligt denna bestämmelse finns det två typer av statliga förvaltningsmyndigheter, nämligen statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen och statliga förvaltningsmyndigheter under riksdagen. Från denna grundläggande princip finns dock ett mycket viktigt undantag. Enligt 1 punkten tredje stycket övergångsbestämmelserna till RF kan det vid sidan av statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen och riksdagen finnas statliga förvaltningsmyndigheter under kyrkomötet. Som tidigare sagts är Svenska kyrkans centralstyrelse och Kyrkomötets besvärnsnämnd statliga förvaltningsmyndigheter under kyrkomötet.

Det utmärkande för statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen är bl.a. att de i princip har att följa de direktiv för särskilda fall som regeringen meddelar. Sådana direktiv kan avse t.ex. planering, prioriteringar eller rationaliseringar. Direktivrätten kan avse också en myndighets faktiska handlande i ett särskilt fall, t.ex. i form av service till den enskilde. Regeringens rätt att meddela direktiv till förvaltningsmyndigheterna är emellertid begränsad. Den främsta begränsningen ligger i den i 1 kap. 1 § RF fastslagna principen att den offentliga makten utövas under lagarna. Regeringen får alltså inte till förvaltningsmyndigheterna utfärda direktiv som strider mot gällande rätt. En annan begränsning ligger i 11 kap. 7 § RF. I denna bestämmelse föreskrivs att ingen myndighet, ej heller riksdagen eller en kommuns beslutande organ, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet

skall i särskilda fall besluta i ärenden som rör myndighetsutövning mot enskilda eller mot kommuner eller som rör tillämpningen av lag.

Från regeringens möjligheter att ge direktiv för särskilda fall måste skiljas rätten att utfärda generella föreskrifter. Regeringen har nämligen enligt RF ett eget normgivningsområde, den s.k. restkompetensen. Enligt 8 kap.

13 § RF kan regeringen utan särskilt bemyndigande från riksdagen - med vissa begränsningar - i förordning besluta dels föreskrifter om verkställighet av lag, dels föreskrifter som inte i grundlag har förbehållits riksdagen. Inom detta område kan regeringen överlåta åt en underordnad myndighet att meddela bestämmelser.

Utredningen har övervägt om inte Kyrkofondens styrelse, domkapitlen och Ansvarsnämnden för biskopar bör ges ställning av statliga förvaltningsmyndigheter under kyrkomötet. Den nuvarande ordningen bör däremot behållas beträffande Domkyrkorådet i Lund. Dessa myndigheter är i dag statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen. En statsrättslig förändring skulle i huvudsak medföra följande konsekvenser.

Om Kyrkofondens styrelse, domkapitlen och Ansvarsnämnden för biskopar inte längre skall vara förvaltningsmyndigheter under regeringen, påverkas regeringens beslutsbefogenheter beträffande dessa myndigheter. En förändring skulle således komma att innebära att regeringens rätt att för särskilda fall meddela direktiv till myndigheterna försvinner. Regeringen kan sålunda inte kräva av dem att de i ett särskilt fall skall fullgöra en viss uppgift, som t.ex. att yttra sig i ett visst ämne. Vidare kommer regeringens möjligheter att delegera sin normgivningskompetens att bortfalla. Detta torde dock i praktiken sakna betydelse eftersom sådan delegation inte förekommer för närvarande.

Även om ifrågavarande myndigheters relation till regeringen skulle ändras förblir de statliga förvaltningsmyndigheter. Detta får till följd att de

allmänna bestämmelser som finns i RF och i andra lagar också i fortsättningen skulle komma att bli tillämpliga på dem. Som statliga förvaltningsmyndigheter kommer de också att vara underkastade den insyn och kontroll som gäller för annan statlig verksamhet. Sålunda kan JO, Riksdagens revisorer, JK och Riksrevisionsverket utöva tillsyn.

Som tidigare sagts är ett grundläggande skäl för en förändring av den statsrättsliga ställningen för Kyrkofondens styrelse, domkapitlet och Ansvarsnämnden för biskopar att en sådan reform skulle öka Svenska kyrkans självständighet i frågor som får anses vara av intern kyrklig karaktär. I de följande avsnitten skall utredningen diskutera de skäl som i övrigt kan tala för en förändring.

10.3 Kyrkofondens styrelse

Kyrkofonden intar en central ställning inom den kyrkliga ekonomin. Kyrkofondens kapital har alltid förvaltats av statliga myndigheter, först av Statskontoret och fr.o.m. 1973 av Kammarkollegiet. Av ledamöterna i Kyrkofondens styrelse utser kyrkomötet tre och regeringen tre jämte ordföranden. Genom styrelsens sammansättning har Svenska kyrkan erhållit ett visst inflytande över kyrkofondens förvaltning. Det bör dock framhållas att regeringen fastställer kyrkofondens budget.

Det kan med skäl ifrågasättas om staten bör ha det avgörande inflytandet över kyrkofondens förvaltning. Den kyrkliga verksamheten finansieras nämligen helt av kyrkans egna medel. Så länge statsbidrag utgick till kyrkofonden framstod det statliga inflytandet som naturligt. Så är emellertid inte fallet i dag. Ett fortsatt statligt inflytande på kyrkofondens användning ter sig därför numera svårmotiverat. Mot bakgrund av att Svenska kyrkan står för sina egna kostnader talar enligt utredningen övervägande skäl för att det avgörande inflytandet över fondens tillgångar bör tillkomma kyrkan. Det

statliga inflytandet kan begränsas till att efter förslag från Kyrkofondens styrelse eller något annat kyrkligt organ besluta om storleken av den allmänna kyrkoavgift som pastoraten av utdebiterade medel skall betala till kyrkofonden.

Ett kyrkligt inflytande skulle kunna skapas genom att styrelsefunktionen för kyrkofonden överflyttades till Svenska kyrkans centralstyrelse. Som tidigare sagts är centralstyrelsen en statlig förvaltningsmyndighet under kyrkomötet.

En sådan förändring skulle naturligtvis innebära en ökad arbetsbelastning för centralstyrelsen, men fördelen är den att man undviker tillskapandet av nya administrativa organ. Centralstyrelsen är Svenska kyrkans högsta administrativa organ och det framstår därför som följdriktigt att knyta kyrkofondens förvaltning till centralstyrelsen.

Om styrelsefunktionen för kyrkofonden skulle tillkomma centralstyrelsen bör det inte längre ankomma på regeringen att fastställa kyrkofondens budget. Detta är en uppgift som kunde tilläggas kyrkomötet. Härigenom kan behovet av en demokratisk kontroll över användningen av fondens medel tillgodoses.

Den direkta förvaltningen av kyrkofonden handhas av Kammarkollegiets fondbyrå som också svarar för kanslifunktionen. Kammarkollegiets förvaltning innebär placering av kyrkofondens kapitaltillgångar. Denna placeringsverksamhet äger rum inom ramen för de placeringsregler som i övrigt gäller för Kammarkollegiets fondförvaltning.

Det finns skäl som talar för att Kammarkollegiet även i fortsättningen bör svara för kyrkofondens placering. Härigenom tas Kammarkollegiets kunskap om och erfarenhet av medelplaceringar och frågor av kyrklig art till vara. Det torde i ett läge där staten fortfarande har det grundläggande ansvaret för kyrkans ekonomi vara mindre lämpligt att Svenska kyrkan bygger upp en egen fondförvaltning.

10.4 Domkapitlen

En grundläggande princip i Svenska kyrkans uppbyggnad är "föreningen av folkligt förankrad självstyrelse och prästerlig ämbetsförvaltning". Detta innebär annorlunda uttryckt att en demokratisk uppbyggd församlingsorganisation kombineras med ett prästerligt ämbetsansvar som inte är underställt de demokratiskt valda organen. Kyrkans lära är nämligen inte framsprungen ur en demokratisk process och kan inte utan vidare ändras enligt vanliga demokratiska spelregler. Prästen är därför i sin ämbetsutövning som Ordets förkunnare och förvaltare av sakramenten inte heller underställd församlingen och dess organ.

Domkapitlet är som tidigare sagts en statlig förvaltningsmyndighet under regeringen. Det består av biskopen och domprosten som självskriven ordförande respektive vice ordförande samt en präst, som jämte suppleant skall väljas av stiftets präster. Genom denna prästerliga representation betonas domkapitlets inriktning på läro- och ämbetsfrågor. Därutöver ingår i domkapitlet tre lekmanaledamöter utsedda av stiftsfullmäktige. Härigenom har skapats ett samband med den folkliga representationen på stiftsnivå.

I korthet är domkapitlens uppgifter att 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 ankommer det på domkapitlet att bl.a. handha frågor om antagning till präst, behörighetsprövning för prästtjänster och tillsättning på vissa prästtjänster.

Det torde vara oomtvistat att den dubbla ansvarslinjens princip förutsätter att frågor som rör Svenska kyrkans lära och prästernas ämbetsförvaltning inte beslutas i kyrkokommunal ordning. Domkapitlet bör därför, så länge det grundläggande sambandet mellan staten och Svenska kyrkan består,

förbli statliga förvaltningsmyndigheter. Det gemensamma ansvarstagandet för dessa frågor som den dubbla ansvarslinjens princip förutsätter tillgodoses väl genom den lekmanamedverkan som för närvarande finns i domkapitlet. Som tidigare framhållits finns emellertid skäl som talar för att domkapitlet ges ställning av statliga förvaltningsmyndigheter under kyrkomötet.

Vad som främst talar för en sådan förändring är naturligtvis intresset av att bereda kyrkan en så stor frihet som möjligt i inomkyrkliga frågor. Detta skäl får särskild tyngd mot bakgrund av domkapitlens huvudsakliga ansvarsområde - kyrkans lära och prästernas ämbetsförvaltning - är ämnen som kyrkomötet får meddela föreskrifter om och som ligger utanför vad som regeringen får besluta om.

I samband med en sådan reform kan övervägas om inte en klarare markering av domkapitlets myndighetsställning skulle ske om åtminstone en av lekmanaledamöterna utsågs av kyrkomötet eller av centralstyrelsen. Därmed skulle stiftens samband med rikskyrkan också tydligare framhävas. Tidigare har påpekats biskopens roll i det sammanhanget, men det bör inte ankomma på honom att ensam företräda detta samband. Det bör erinras om att det före 1989 års reform var regeringen som tillsatte två av de tre lekmanaledamöterna i domkapitlet och därvid regelmässigt såg till att domkapitlet tillfördes hög juridisk kompetens och annan erfarenhet av allmänna värv.

Ytterligare skäl som talar för en förändring av domkapitlets ställning i förhållande till regeringen är att den nyligen genomförda stiftsreformen gjort domkapitlet oberoende av statlig reglering när det gäller den egna personalen. Denna och de övriga kansliresurser som domkapitlet behöver tillhandahålls nämligen av stiftssamfälligheterna.

En särskild fråga som sammanhänger med domkapitlets ställning som statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen är hur domkapitlets beslut

skall överklagas om de blir förvaltningsmyndigheter under kyrkomötet. Som en allmän regel gäller att statliga myndigheters beslut får överklagas av den som berörs av beslutet, om inte annat har föreskrivits. Talan skall föras hos närmast högre instans och i sista instans hos regeringen, om inte andra föreskrifter har meddelats. Denna princip gäller sedan gammalt och anses tillämplig även om uttryckliga regler för överklagande saknas (något som dock är mycket sällsynt). Det är emellertid att märka att den allmänna regeln att statliga förvaltningsmyndigheters beslut skall kunna överklagas till regeringen, om ej särskilda föreskrifter meddelats, endast gäller myndigheter som är underställda regeringen. Den gäller således inte för myndigheter under riksdagen.

Dessa frågor uppmärksammades i samband med att Svenska kyrkans centralstyrelse gavs ställning av förvaltningsmyndighet under kyrkomötet. I propositionen (prop. 1984/85:165) om vissa klagoranden och kompletteringar av kyrkomötesreformen (s. 13 f) uttalade föredragande departementschef, att det kan uppfattas som principiellt tveksamt att ha kvar en rätt att överklaga centralstyrelsens beslut hos regeringen trots att den får en statsrättslig ställning som innebär ett frigörande från regeringen. Enligt departementschefen motiverade detta inrättande av en särskild nämnd, Kyrkomötets besvärsnämnd, som skulle ha till uppgift att överpröva centralstyrelsens beslut.

Om domkapitlens statsrättsliga ställning förändras bör från konstitutionell synpunkt samma princip gälla för överklagande av domkapitlens beslut. Enligt utredningen skulle nämligen domkapitlens självständighet gentemot regeringen kunna försvagas om det fanns en generell möjlighet att överklaga domkapitlens beslut hos regeringen. Principen bör således vara den att domkapitlens beslut får överklagas hos Kyrkomötets besvärsnämnd om inte annat följer av särskilda föreskrifter. Detta bör alltså vara den grundläggande huvudregeln. I övrigt går utredningen inte in på några förändringar av nu gällande bestämmelser som i skilda författningar reglerar instansord-

ningen. Dessa frågor måste bli föremål för närmare överväganden i annat sammanhang.

10.5 Ansvarsnämnden för biskopar

Ansvarsnämnden för biskopar är liksom Kyrkofondens styrelse och domkapitlen en statlig myndighet under regeringen. Nämnden består av fem av regeringen utsedda ledamöter. Ordföranden skall vara eller ha varit ordinarie domare. Av de övriga ledamöterna skall en vara biskop och de återstående lekmän som är förtrogna med det kyrkliga församlinglivet.

Nämndens uppgift är i korthet att pröva frågor om att skilja en biskop från det kyrkliga ämbetet eller för en viss tid förklara denna obehörig att utöva ämbetet samt frågor om disciplinpåföljd m.m. beträffande biskopar. Nämndens beslut överklagas hos Kyrkomötets besvärsnämnd.

De uppgifter som i dag ankommer på Ansvarsnämnden för biskopar fullgjordes enligt 1936 års domkapitelstag av Regeringsrätten fram till år 1975. Denna ordning ansågs emellertid mindre lämplig. I samband med reformeringen av ämbetsansvaret för de offentliganställda inrättades därför Ansvarsnämnden för biskopar. I enlighet med vad som gäller för Statens ansvarsnämnd enligt lagen (1975:600) om offentlig anställning ankommer det på regeringen att bestämma hur ledamöterna förordnas.

Som tidigare framhållits har i det genomgripande och omfattande reformarbete som pågått angående Svenska kyrkans organisation en av de bärande tankarna varit att lärofrågor bör behandlas av kyrkan själv och utan inblandning av statliga myndigheter. I likhet med vad som gäller för domkapitlen framstår det i detta perspektiv som tveksamt att låta en myndighet under regeringen besluta i ärenden som gäller kyrkans lära och prästernas ämbetsförvaltning. De skäl som anförts till stöd för en förändring

av domkapitlens statsrättsliga ställning gäller därför i lika hög grad Ansvarsnämnden för biskopar. Till detta kommer att en sådan lösning skulle konstitutionellt sett harmoniera med att ansvarsnämndens beslut överklagas hos Kyrkomötets besvärsnämnd.

Utredningen finner det alltså möjligt att även Ansvarsnämnden för biskopar bör ges ställning av statlig förvaltningsmyndighet under kyrkomötet. Av detta följer att kyrkomötet bör utse ansvarsnämndens ledamöter.

10.6 Regeringens utnämningrätt

En ökad självständighet för Svenska kyrkan inom det nuvarande systemets ram aktualiserar också frågan om inte utnämningrätten till kyrkliga tjänster bör ankomma på kyrkliga organ. Som framgått av tidigare avsnitt utnämner regeringen efter val ärkebiskop, biskop och biträdande biskop i Uppsala stift. Regeringens utnämningrätt är därvid begränsad till någon av de tre kandidater som erhållit högsta rösttalen vid valet. Av övriga prästtjänster tillsätter regeringen tjänster som domprost.

Regeringens utnämningrätt beträffande de högsta prästtjänsterna kan ses som en följd av att regeringen från statsrättslig synpunkt är Svenska kyrkans högsta administrativa organ. Tidigare vilade utnämningrätten på konungen i egenskap av "princeps membrum ecclesiae", kyrkans främste medlem. Sakligt kan regeringens utnämningrätt i dag motiveras med biskopens och domprostens ställning som självskrivna ordförande resp. vice ordförande i domkapitlet såsom statlig myndighet under regeringen.

Regeringens utnämningrätt kan naturligtvis uppfattas som en väsentlig del i ett statskyrkosystem. Mot ett sådant synsätt talar önskvärdheten av att också inom ramen för ett bevarat samband mellan staten och Svenska kyrkan bereda kyrkan ett ökat inflytande på sina egna angelägenheter. En

förändring av utnämningens rätten förutsätter emellertid en förändring av domkapitlens konstitutionella ställning.

Det bör också beaktas att prästämbetet är av stor vikt för Svenska kyrkan. På pastorats- och stiftsnivå har skapats en väl fungerande tjänstetillsättningsorganisation genom kyrkliga organ. Ett system med en helt inomkyrklig tjänstetillsättningsorganisation även beträffande de högsta prästerliga tjänsterna framstår mot denna bakgrund som konsekvent.

Svenska kyrkans centralstyrelse kan från vissa synpunkter sägas utgöra Svenska kyrkans högsta administrativa organ. En möjlig lösning skulle därför vara att utnämmandet av biskopar, biträdande biskop i Uppsala stift samt domprostar tillkommer centralstyrelsen. Vid utnämning av ärkebiskop kan man dock tänka sig en annan ordning. Det nuvarande förslagsförfarandet innebär att regeringen har att utnämna en av de tre kandidater som fått de högsta röstvärdena vid sammanräkning av rösttalen från val som sker dels i Uppsala stift dels i domkapitlet i övriga stift till ärkebiskop. Enligt utredningen borde en tänkbar reform vara att låta det förrättade valet få direkt utslag, dvs. den kandidat som erhållit det högsta röstvärdet skall utses till ärkebiskop. Genom den föreslagna ordningen skulle det skapas en helt inomkyrklig tillsättnings- och utnämningensorganisation.

Vid val av biskop och biträdande biskop i Uppsala stift bör i ett inomkyrkligt tillsättningssystem det nuvarande förslagsförfarandet behållas, så att centralstyrelsen har att utse en av de tre som fått högst röstetal. Att inte högsta rösttal i stiftets val skall vara utslagsgivande kan motiveras med att det ligger i kyrkans intresse att dess biskopskollegium får en viss allsidig sammansättning. Genom att tillsättning kan ske med en av tre föreslagna kandidater kan detta bättre tillgodoses än om varje stift själv utser en biskop endast med hänsyn till stiftets egna önskemål. Genom sitt förslag begränsar ju stiftet ändå centralstyrelsens valfrihet på samma sätt som regeringens utnämningens rätt i dag är begränsad.

Tjänster som domprost bör också även i fortsättningen sökas hos domkapitlet, som prövar de sökandes behörighet och yttrar sig över dem till centralstyrelsen.

Avslutningsvis bör nämnas några ytterligare fall där regeringen har rätt att utnämna och tillsätta vissa prästtjänster. I prästanställningslagen (1988:184) har öppnats en möjlighet att tillsätta komministertjänster i s.k. samarbetskyrkor mellan Svenska kyrkan och andra trossamfund. Regeringen har dock i prästanställningsförordningen (1989:84) delegerat sin utnämningrätt till domkapitlet i det stift där kyrkan finns.

Enligt övergångsbestämmelserna till prästanställningslagen kvarstår en viss utnämningrätt för regeringen beträffande tillsättandet av kyrkoherdetjänster. Bestämmelsen ger regeringen rätt att var tredje gång en kyrkoherdetjänst är ledig i ett pastorat under vissa förutsättningar tillsätta tjänsten genom att till denna förflytta en präst som är anställd med fullmakt. Detta förfarande bör i framtiden kunna få beslutas av centralstyrelsen. Det bör också i detta sammanhang nämnas att domkapitlets s.k. tredjegångstillsättningar av kyrkoherdetjänster nu överklagas hos regeringen. Dessa överklaganden skulle enligt vad som föreslagits i det föregående kunna flyttas över till Kyrkomötets besvärsnämnd.

Regeringen har slutligen kvar en viss utnämningrätt beträffande prästtjänster inom de icke-territoriella församlingarna. För dessa prästtjänster tillämpas inte prästanställningslagen utan äldre bestämmelser. Det föreligger dock ett förslag som innebär att prästanställningslagen skall göras tillämplig på tjänster i de icke-territoriella församlingarna med undantag för hovförsamlingen, vilket skulle innebära att regeringens utnämningrätt beträffande dessa tjänster skulle upphöra.

11. MER GRUNDLÄGGANDE FÖRÄNDRINGAR I FÖRHÅLLANDET MELLAN SVENSKA KYRKAN OCH STATEN

11.1 Några principiella frågor

11.1.1 Rättsliga identitetsfrågor

Om man överväger en mer grundläggande förändring av relationerna mellan staten och Svenska kyrkan är en av huvudfrågorna om Svenska kyrkan efter en relationsändring skall anses vara densamma som den nuvarande eller om en ny kyrka skall anses vara bildad.

Rättsligt sett, vilket kommer till uttryck i bl.a. religionsfrihetslagen (1951:680), karakteriseras Svenska kyrkan som ett särskilt trossamfund. Även om lagstiftningen beträffande Svenska kyrkan upphävs består Svenska kyrkan som en andlig och reell enhet i samhället. Det avgörande för kyrkans identitet är inte dess formella förhållande till staten utan dess bekännelse, historiska uppbyggnad och egenart samt kontinuiteten alltifrån de äldsta kristna församlingarna. Kyrkan har således en egen identitet som den behåller även om de yttre villkoren ändras. Denna uppfattning har varit grundläggande för tidigare stat-kyrka utredningar och är allmänt accepterad.

Den huvudprincip som bör gälla vid en relationsändring är således att Svenska kyrkan kommer att förbli samma trossamfund som förut.

Grundstenarna i Svenska kyrkans organisation är församlingarna. En förutsättning för att identitet mellan den nuvarande Svenska kyrkan och en framtida kyrka skall anses föreligga är också att församlingarna består som basenheter i en ny organisation. Den primära effekten av en relationsförändring blir då att församlingarna övergår från att vara offentlighetsreglerade och likställda med de borgerliga kommunerna till att vara någon form av i huvudsak privaträttsliga sammanslutningar. En förutsättning är alltså att Svenska kyrkans organisatoriska uppbyggnad på det lokala planet består och inte blir föremål för några genomgripande reformer. Organisationen på stifts- och central nivå måste också bevaras. Ett särskilt krav måste nämligen vara att Svenska kyrkans rikstäckande verksamhet tryggas. Grundläggande för Svenska kyrkans identitet är också att den uppfattar sig själv som en del av den världsvida kyrkan.

Om det organisatoriska sambandet mellan staten och Svenska kyrkan skulle upphöra kommer medlemskapet i kyrkan att bestämmas utifrån privaträttsliga regler och inte i religionsfrihetslagen. Detta förhållande aktualiserar frågan om kyrkotillhörigheten vid själva tidpunkten för relationsändringen. Mot bakgrund av att en relationsändring ej kan anses förändra Svenska kyrkans identitet som trossamfund skulle det te sig främmande om förändringen fick till följd att medlemmarnas kyrkotillhörighet upphörde. Många medlemmar i Svenska kyrkan har också genom ansökan, dop eller på annat sätt bekräftat sin samhörighet med kyrkan. Det står dessutom var och en fritt att begära sitt utträde. Övervägande skäl talar därför för att den grundläggande principen bör vara att den som är medlem i Svenska kyrkan vid tidpunkten för relationsändringen förblir medlem.

11.1.2 Det kyrkliga ämbetet och den folkligt förankrade självstyrelsen

En grundläggande princip i svensk kyrkorättslig tradition är "kombinationen av prästerlig ämbetsförvaltning och folkligt förankrad självstyrelse". Annorlunda uttryckt innebär denna den dubbla ansvarslinjens princip, såsom tidigare anförts, 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 framsprungna ur en demokratisk process eller kan ändras enligt vanliga demokratiska spelregler. Denna ansvarsfördelning mellan präster och förtroendevalda är grundläggande för Svenska kyrkans uppbyggnad och behandlades ingående i 1978 års förslag. Det är emellertid viktigt att framhålla att begreppet "den dubbla ansvarslinjen" syftar till att beskriva ett gemensamt ansvarstagande, om än med olika roller.

Den dubbla ansvarslinjens princip vilar på en tradition inom Svenska kyrkan som går långt tillbaka i tiden. Prästen har alltid tillerkänts ett självständigt och av församlingens inflytande oberoende ansvar för de i strikt mening prästerliga funktionerna såsom sakramentsförvaltning, förkunnelse och självavård. I utövningen av sitt ämbete är prästen underställd biskopen och underkastad biskopens och domkapitlets kontroll och myndighet. Detta är ett utmärkande drag för Svenska kyrkan som en episkopal kyrka.

Å andra sidan bör det framhållas att Svenska kyrkan alltid gett en starkt ställning åt sina lekmän och förtroendevalda. Sockenborna hade nämligen redan under medeltiden ett långtgående inflytande över socknens ekonomi och förvaltning samt vid t.ex. prästtillsättningar. Detta lekmannainflytande har bevarats under tidernas lopp och utgör nu grunden i de beslutsstrukturer som byggts upp - kyrkofullmäktige och kyrkoråd, stiftsfullmäktige och stiftsstyrelse, kyrkomöte och centralstyrelse. Den nuvarande försam-

lingsstyrelsen präglas således av ett delat ansvar mellan prästen och de förtroendevalda lekmännen.

Principen om den folkligt förankrade självstyrelsen har under senare tid successivt kommit att begränsa prästernas ställning i församlingarnas beslutande och styrande organ. Fram till 1930 hade kyrkoherden ett självskrivet ledarskap på kyrkostämman och i kyrkorådet. Han förlorade då sitt ordförandeskap på kyrkostämman och i och med 1961 års församlingsstyrelselag sitt ordförandeskap i kyrkorådet. Enligt nu gällande regler är kyrkoherden emellertid självskriven ledamot i församlings- och pastoratekyrkorådet. Denna regel avviker från kommunalrättsliga principer, men mot bakgrund av att kyrkorådet har till uppgift att bl.a. främja gudstjänstlivet och församlingsvården har det framstått som angeläget att den som har ansvaret för gudstjänsten och förkunnelsen i församlingen också är ledamot.

En naturlig följd av den dubbla ansvarslinjens princip är att inträdet i prästämbetet förutsätter ett samarbete mellan biskop och domkapitel, i vilket senare lekmännen också är företrädna. Biskopen ensam beslutar om prästvigning, men denna föregås av prästexamen inför domkapitlet och domkapitlet beslutar också om antagning av blivande präster i stiftets tjänst.

Gällande rätt innebär också att prästen har en självständig myndighet och ett självständigt ämbetsansvar. Som exempel kan nämnas följande. Kyrkoherden har en arbetsledande roll bland medprästerna inom ramen för de tjänstgöringsföreskrifter domkapitlet meddelar. I fråga om gudstjänstens innehåll och gestaltning är prästen förpliktad till kyrkans bekännelse och kyrkohandbokens ordning. Förkunnelse, undervisning och själavård handhar också varje präst på eget ansvar, låt vara under kyrkoherdens överinseende och med den ansvarsfördelning som denne kan besluta. Kontraktsprost, biskop och domkapitel har ett övergripande ansvar. Pastor - dvs. församlingens kyrkoherde - har också vissa legala uppgifter. Han ansvarar för församlingens kyrkan, viss kyrklig egendom, arkivvård och ministerialböcker.

Även bakom biskopsämbetet ligger en lång och obruten tradition. Redan i fornkyrkan framträdde biskopen som övervakare av läran i stiftet. Biskopens arbetsuppgifter behandlas utförligt i 1686 års kyrkolag. Tidigare har biskopen haft en rad uppgifter som idag ligger utanför kyrkans område bl.a. inom skolväsendet. Hans roll är dock idag helt koncentrerad till ledande uppgifter på det rent kyrkliga området. Biskopen företräder den samlade kyrkan och inte endast en regional del inom denna. Detta understryks också av biskoparnas samverkan inom biskopsmötet.

Biskopens tillsyn och ansvar för stiftet tar sig idag många och skiftande uttryck. Hans uppgifter kan i korthet sammanfattas på följande sätt. Biskopen är den främste företrädaren för läroämbetet i sitt stift och det övergripande ansvaret för den kyrkliga förkunnelsen och undervisningen i stort åvilar honom. Biskop och domkapitel har det yttersta ansvaret i stiftet för förvaltningen av sakramenten och för kyrkans gudstjänstliv och förrättningar. Av hävd äger biskopen också disponera stiftets domkyrka och andra kyrkor i stiftet för kyrkliga handlingar av stiftskaraktär. Uppgiften att viga nya präster samt meddela venia för icke prästvigda förkunnare är exklusivt förbehållen biskopen.

Som förman för stiftets präster åligger det biskopen att ingripa vid fall av försummelse och missförhållanden. Han skall också ingripa om en präst överger kyrkans lära. Detta kan ske genom enskild själavård, specialvisitation samt genom disciplinära åtgärder i domkapitlet. Av ålder har biskopen också haft uppgiften att vara "pastor pastorum", dvs. prästernas själasörjare. Vid visitationer ute i stiftet utövar biskopen också uppsikt över prästernas ämbetsförvaltning. Han skall vid dessa även ägna särskild uppmärksamhet åt prästernas studier och predikoförberedelser.

Biskopen är ordförande i domkapitlet och handhar en mängd personaladministrativa frågor rörande prästerna. På samma sätt som kyrkoherden är

självskriven ledamot av församlingens och pastoratets kyrkoråd är biskopen också självskrivnen ordförande i domkapitel och stiftstyrelse.

På det centrala planet kan slutligen nämnas att en biskop i och för sig kan väljas till ledamot av kyrkomötet, men har han inte valts är han likväl skyldig att närvara vid kyrkomötets sammanträden och får också delta i kyrkomötets överläggningar. I besluten får däremot endast den som är vald ledamot av kyrkomötet delta. En framställning av 1985 års kyrkomöte om att biskoparna skulle bli självskrivna ledamöter av kyrkomötet ledde inte till någon åtgärd. Under 1990 års kyrkomöte väcktes också utan framgång frågan om biskoparna inte borde bli självskrivna ledamöter. De har däremot nu fått rätt att ställa frågor och framställa förslag till kyrkomötet. I den av kyrkomötet inrättade läronämnden ingår, jämte av kyrkomötet valda ledamöter, samtliga biskopar. Ärkebiskopen är nämndens ordförande. Ärkebiskopen är vidare självskrivnen ordförande i Svenska kyrkans centralstyrelse.

Det kan sålunda konstateras att präster och biskopar tilldelats ett flertal uppgifter som ligger utanför de förtroendevalda lekmännens kontroll. Det bör å andra sidan framhållas att den dubbla ansvarslinjens princip betonar en samverkan mellan präst och förtroendevalda. Dessa olika roller med ett gemensamt ansvarstagande är något som på ett fundamentalt sätt utmärker Svenska kyrkan.

Om man överväger en grundläggande förändring av statskyrkosystemet är den framtida kyrkoorganisationen principiellt sett en intern kyrklig angelägenhet. Det ankommer således inte på utredningen att föreslå hur Svenska kyrkan skall vara organiserad i framtiden. Utredningen vill dock framhålla följande.

Den dubbla ansvarslinjen är en grundläggande princip som under mycket lång tid präglat Svenska kyrkan. Denna ansvarsfördelning mellan präster och förtroendevalda utgör en omistlig del av Svenska kyrkans indentitet. En

kyrka som skall visa en total öppenhet mot landets hela befolkning och inte uppställer några krav på den enskilda medlemmens personliga tro och bekännelse måste, för att inte förlora sin andliga identitet, uppbäras av ett till kyrkans lära och bekännelse bundet läroämbete som ansvarar för gudstjänstliv, förkunnelse och undervisning i kyrkan. Kyrkans episkopala struktur är här av grundläggande betydelse.

Som framhölls i 1978 års betänkande talar allt för att principen måste finnas kvar även i en framtida kyrkoorganisation. Också för sammanhållningen mellan stiftet är kyrkans episkopala struktur av betydelse. Liksom för närvarande bör det således finnas en obligatorisk prästerlig representation i beredande och verkställande organ på församlings-, stifts- och central nivå inom kyrkan. Med prästämbetet bör också följa ett särskilt kompetensområde för prästen som inte är underställt de lokala demokratiskt valda organen. Man får utgå från att detta blir de grundläggande principerna när Svenska kyrkan utformar den närmare ansvarsfördelningen och de övriga regler som skall gälla. Att så blir fallet är av avgörande betydelse för bevarandet av Svenska kyrkans identitet som trossamfund vid ändrade relationer till staten.

11.2 Ett nytt regelsystem för Svenska kyrkan

11.2.1 Allmänna synpunkter

Ett utmärkande drag för det nuvarande förhållandet mellan staten och Svenska kyrkan är att de grundläggande reglerna för kyrkans organisation och verksamhet är givna i form av offentlighetsrättsliga regler av olika slag. Ett ytterligare drag är att beslutanderätten i många ärenden med anknytning till Svenska kyrkan ankommer på statliga organ (regering, riksdag, centrala ämbetsverk m.fl.).

En längre gående relationsändring mellan staten och kyrkan innebär att den nuvarande offentligrättsliga regleringen av kyrkans organisation och verksamhet i princip kommer att upphöra och därför måste ersättas av ett inomkyrkligt regelsystem. Detta skulle ha till följd att de kyrkliga organ som för närvarande har ställning av statliga myndigheter kommer att upphöra att ha denna ställning. Församlingarna och de kyrkliga samfundeterna kommer också att förlora sin kommunala status. Vidare måste själva beslutsprocessen ombildas, så att de uppgifter som för närvarande tillkommer statliga organ förs över till kyrkliga.

Av grundläggande betydelse är givetvis frågan vilken rättslig ställning Svenska kyrkan skulle kunna komma att inta efter en relationsändring. I 1974 års regeringsform görs en klar gränsdragning mellan å ena sidan statliga och kommunala organ och å andra sidan rättssubjekt som är organiserade i privaträttsliga former.

Regeringsformens uppdelning är emellertid inte helt uttömmande. Det finns nämligen i gränsområdet mellan den "offentliga" och den "privata" sektorn olika rättssubjekt, som har bildats för att handha vissa offentliga förvaltningsuppgifter och som därför har organiserats på ett sätt som avviker från vad som gäller för privaträttsliga juridiska personer i allmänhet. Den offentligrättsliga ställningen kan komma till uttryck på olika sätt. De olika rättssubjektens organisation kan vara bestämd genom speciell lagstiftning eller genom stadgar som är fastställda av regeringen. Det kan vidare vara föreskrivet i lag eller annan författning att de skall finnas och att de sålunda inte kan upphävas genom medlemsbeslut. Inom svensk förvaltningsrätt har dessa rättssubjekt något oegentligt benämnts offentligrättsliga juridiska personer.

Man har traditionellt brukat räkna med offentligrättsliga juridiska personer av tre slag, nämligen korporationer, anstalter och stiftelser. Vad som utmärker korporationen är att den är en personsammanslutning, anstalten en

personifierad förvaltningsverksamhet och stiftelsen en som juridisk person erkänd förmögenhetsmassa. Vad som är gemensamt för dessa juridiska personer är att deras verksamhet genom statligt erkännande har fått karaktären av en offentlig förvaltningsfunktion.

Som exempel på offentliga korporationer kan nämnas järnkontoret, handelskammare, hypoteksföreningar och vissa andra kreditinrättningar, ridderskapet och adeln, studentnationer, akademier och andra vittra och lärda samfund, Svenska röda korset samt icke-territoriella församlingar. Nordiska museet, Nobelstiftelsen och Carnegie-stiftelsen kan betecknas som offentligrättsliga anstalter. Som ytterligare exempel på juridiska personer med offentligrättsliga särdrag kan nämnas allmänna försäkringskassor, erkända arbetslöshetskassor, Stockholms fondbörs och Sveriges advokatsamfund.

Ett grundläggande gemensamt drag hos de nu nämnda juridiska personerna är att deras organisation är statligt reglerad antingen genom föreskrifter i allmän författning eller genom statlig fastställelse av stadgarna. På grund av den speciella regleringen skiljer sig dessa rättssubjekt från mängden av privaträttsliga juridiska personer. Den statliga sanktionen innebär också att den juridiska personen inte kan upplösas genom beslut av eventuella delägare eller medlemmar.

Om man därefter övergår till de privaträttsliga subjekten kan man urskilja tre huvudformer av juridiska personer, nämligen bolag, föreningar och stiftelser. Dessa kan i korthet beskrivas på följande sätt.

Bolag och föreningar skiljer sig från stiftelser genom att de är personsammanslutningar. Vad som utmärker stiftelser är att de uppkommer genom att en förmögenhetsmassa avsätts för att på ett stadigvarande sätt tjäna ett visst ändamål. Stiftelsen saknar i princip således medlemmar. Bolag och föreningar fordrar vidare för sin tillkomst och fortsatta verksamhet samverkan

mellan flera personer, som är delägare i bolaget eller medlemmar i föreningen.

Den grundläggande olikheten mellan bolag och föreningar är att bolaget är en sluten men föreningen en öppen association. Antalet medlemmar (delägare) i ett bolag är i princip fixerat (vid aktiebolag begränsat till ägare av aktie). En förening däremot står i princip öppen i den meningen att antalet medlemmar kan växla utan någon förändring i föreningens organisation. En god ledning i gränsdragningsfrågorna får man genom att undersöka om samverkansavtalet är sådant, att antalet medlemmar och delägare kan växla utan att stadgarna, avtalet eller bolagsordningen behöver justeras. Är så fallet brukar man anse att det är en förening man har att göra med.

Bland föreningarna kan man urskilja två huvudformer, nämligen den ekonomiska föreningen och den ideella. Den ekonomiska föreningen kännetecknas av att den bedriver ekonomisk verksamhet, som har till ändamål att främja sina medlemmars ekonomiska intressen. Med ekonomisk verksamhet avses härvid affärsmässigt organiserad och bedriven verksamhet. Det andra rekvisitet innebär att föreningsverksamheten skall gå ut på att öka medlemmarnas materiella resurser genom att nedbringa deras utgifter eller öka deras inkomster. För ekonomiska föreningar gäller lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar.

För de ideella föreningarna saknas däremot lagstiftning. Vad som utmärker den ideella föreningen är i korthet att den är en association, som endera har en ideell målsättning, exempelvis religiös, och det vare sig föreningen bedriver eller icke bedriver ekonomisk verksamhet, eller väl har till syfte att främja sina medlemmars ekonomiska intressen men som inte gör det genom ekonomisk verksamhet. Som ideella föreningar anses därför föreningar, som genom icke-ekonomisk verksamhet främjar ideella syften, föreningar, som genom ekonomisk verksamhet främjar ideella syften och före-

ningar, som genom icke-ekonomisk verksamhet främjar sina medlemmars ekonomiska intressen.

11.2.2 Tänkbara lösningar

Som tidigare sagts faller regleringen av Svenska kyrkans förhållanden för närvarande under den offentliga rätten. Med utgångspunkt från regeringsformens gränsdragning mellan den "offentliga" och "privata" sektorn skulle - om inte en särskild lagstiftning eller annan åtgärd kommer till stånd beträffande Svenska kyrkan - en mer långtgående relationsändring mellan staten och kyrkan principiellt innebära att regleringen av kyrkan överfördes till privaträttens område. Svenska kyrkan torde därvid - rättsligt sett - komma att ingå i den grupp av organisationer som de ideella föreningarna utgör; i varje fall måste de rättsregler, som gäller för ideella föreningar, vara tillämplbara på en fri kyrka. Detta innebär att Svenska kyrkans organisation och verksamhet helt skulle komma att styras av ett inomkyrkligt regelsystem.

Från kyrklig synpunkt kan en föreningsrättslig organisationsform kännas mycket främmande. Visserligen definieras Svenska kyrkan som ett trossamfund i religionsfrihetslagen, men som utredningen tidigare framhållit är kyrkan någonting mer än ett samfund i bemärkelsen sammanslutning av religiöst likasinnade. Svenska kyrkan skall nämligen stå öppen för alla och vända sig till hela folket.

Vad som från kyrklig synpunkt kan sägas utmärka den öppna folkkyrkosynen är i korthet att den bygger på en religiös bekännelse som ger uttryck för ett mot hela folket öppet nådeserbjudande. Svenska kyrkan kan därför inte uppfatta sig själv i föreningsrättsliga termer. Det skulle uppenbarligen innebära en djupgående förändring om kyrkan omvandlas från en offentligrättslig institution till en privaträttslig ideell förening. Mot denna bakgrund föreligger otvivelaktigt ett behov av en organisationsform som

skulle kunna tillgodose kyrkans behov av inre frihet och som samtidigt innebär en offentligrättslig reglering. Det bör dessutom framhållas att ett statligt inflytande i en eller annan form inte behöver upplevas som principiellt främmande för Svenska kyrkan.

För någon form av offentligrättslig reglering av kyrkans förhållanden talar också följande. En eventuell lagstiftning skulle ge Svenska kyrkans organisation en grundläggande stabilitet. Den skulle få en fast rättslig grund utifrån vilken den skulle kunna verka. Det kan nämligen te sig vanskligt att endast stödja sig på allmänna föreningsrättsliga principer när det gäller administrationen av en organisation som i dagsläget räknar cirka 90 procent av befolkningen som medlemmar och som förvaltar betydande tillgångar och fastigheter som utan att ge avkastning utgör en betydande del av vårt nationella kulturarv. Mot bakgrund av att lagstiftning saknas beträffande de ideella föreningarna skulle en viss lagreglering av kyrkans förhållanden framstå som både önskvärd och nödvändig.

En grundläggande lagstiftning skulle även kunna motiveras utifrån samhälleliga synpunkter. Enligt i dag allmänt rådande uppfattning, som också kommit till uttryck i direktiven för denna utredning, är en väsentlig förutsättning för en mer långtgående relationsändring mellan staten och Svenska kyrkan att kyrkan behåller sin särskilda karaktär av öppen folkkyrka med rikstäckande verksamhet och demokratiska arbetsformer. Genom en lagstiftning skulle förutsättningar kunna skapas som möjliggör för kyrkan att i framtiden kunna uppfylla de förväntningar som folket har.

Enligt utredningen torde det från konstitutionell synpunkt inte föreligga några hinder mot att man genom olika åtgärder från statens sida ger kyrkan en sådan ställning att den icke är att anse som ett rent privaträttsligt subjekt. De eventuella hinder som finns är snarare av principiell natur. Man kan här tänka sig två lösningar. En möjlighet är att låta de grundläggande bestämmelserna om kyrkans organisation och verksamhet komma till uttryck

i en riksdagen stiftad lag, medan all övrig reglering härav sker i form av inomkyrkliga stadgar. En annan möjlighet är att kyrkan visserligen själv antar sina stadgar men att staten genom fastställelse ger dem särskild stabilitet. Varje ändring som kyrkan därefter gör i stadgarna måste bli föremål för ny fastställelse. Av redogörelsen ovan framgår att det redan i dag förekommer att regeringen eller annan statlig myndighet fastställer eller på annat sätt sanktionerar regler för enskilda organisationer med allmännyttigt ändamål.

Vilka invändningar skulle då kunna riktas mot en modell som innebär att de grundläggande reglerna om kyrkans organisation och verksamhet läggs fast exempelvis i en ramlagstiftning? Ett tänkbart argument är att den kan vara svår att förena med de skäl som kan tala för en relationsändring som sådan. En lagstiftning skulle nämligen innebära att statskyrkosystemet kom att bevaras - visserligen i uttunnad form - samt att man behåller ett legalt instrument för staten, som kan användas för att påverka kyrkans inre förhållanden. De grundläggande principerna för en från staten fristående kyrka bör därför inte regleras i en lagstiftning. Detta gäller så mycket mer som lagen senare kan komma att ändras, utan att det längre finns någon lagfäst rätt för kyrkan att påverka en sådan ändring.

Man kan också hävda att en lagstiftning skulle strida mot principen om trossamfundens religionsfrihet. Enligt denna princip skall Svenska kyrkan i likhet med andra trossamfund vara fri att bestämma om sin organisation och verksamhet. Som skäl mot en lagreglering av de fria trossamfundens organisation och verksamhet har alltid åberopats att en sådan kan uppfattas som ett ingrepp i religionsfriheten. Någon lagstiftning har heller aldrig kommit till stånd. Med hänsyn till religionsfriheten och det synsätt som präglat de övriga trossamfundens rättsliga ställning kan rent principiellt därför sägas att en särreglering av Svenska kyrkan efter en relationsändring i görligaste mån bör undvikas.

En annan tänkbar invändning är att en lagstiftning kan sägas strida mot principen om likvärdig behandling av de olika trossamfunden. Man kan nämligen hävda att Svenska kyrkan efter en relationsändring skall inta samma ställning som de fria trossamfunden. En legal reglering av kyrkans förhållanden innebär att kyrkan efter en relationsändring inte bara kommer att inta en särställning i jämförelse med andra trossamfund utan även i grunden ha kvar sin karaktär av statskyrka. En principiell utgångspunkt bör vara att kyrkan inte i något hänseende skall framstå som statligt auktoriserad eller mer gynnad än andra trossamfund.

Från rättslig synpunkt kan man således vid en längre gående relationsändring mellan staten och Svenska kyrkan välja att på olika sätt reglera kyrkans förhållande till staten samt dess inre organisation och verksamhet. Det ankommer inte på utredningen att själv ta ställning till de här skisserade lösningarna. Skilda synpunkter kan naturligtvis anläggas på de olika förslagen. Oavsett vilket val man än gör bör en grundläggande utgångspunkt dock vara att ett framtida regelsystem för kyrkan måste vara så utformat, att det ger kyrkan en stabil organisatorisk uppbyggnad som kan stå emot inre störningar och yttre påverkan.

11.3 Regelsystemets uppbyggnad

Som utredningen framhållit i föregående avsnitt kan man i händelse av en längre gående relationsändring mellan staten och Svenska kyrkan välja att reglera kyrkans rättsliga ställning på olika sätt. Från konstitutionell synpunkt föreligger inga hinder mot att man låter de grundläggande principerna för kyrkans struktur och verksamhet komma till uttryck i en av riksdagen stiftad ramlag, medan närmare bestämmelser på olika områden ges i form av inomkyrkliga regler eller stadgar. En annan lösning är att kyrkans organisation och verksamhet styrs av ett helt inomkyrkligt regelsystem.

I det följande skall vi mer översiktligt beskriva hur man skulle kunna utforma en eventuell ramlagstiftning och kyrkoordning. Vi vill framhålla att det inte är utredningens uppgift att närmare utarbeta ett tänkbart regelsystem för Svenska kyrkan utan detta är en angelägenhet som i första hand ankommer på kyrkan att lösa. Vad vi presenterar skall därför endast ses som tänkbara lösningar.

11.3.1 Ramlagstiftningen

Inledningsvis kan framhållas att en grundläggande lagstiftning inte bör vara mer omfattande än vad som kan anses nödvändigt. Regleringen kan ske i form av rambestämmelser, vilka ger kyrkan en frihet att inom de givna ramarna själv bestämma sin verksamhet. Inom vissa områden kan det vara tillräckligt att lagstiftningen endast anger att ifrågakvarande ämne skall vara reglerat, medan det lämnats öppet hur regleringen skall ske. I andra fall kan det vara nödvändigt att meddela tvingande föreskrifter. En annan fråga av betydelse är vilket konstitutionellt skydd en ramlag bör ha. Skall den kunna ändras genom ett enkelt riksdagsbeslut eller skall det krävas ett mer kvalificerat beslutsförfarande? Dessa frågor kan inte besvaras i förevarande sammanhang utan måste bli föremål för ytterligare överväganden. Vi tänker oss att ramlagstiftningen kan innehålla bestämmelser om Svenska kyrkan som trossamfund, grunddragen i den kyrkliga organisationen, kyrkotillhörigheten och eventuellt en avslutande bestämmelse om tillsyn och kontroll.

Svenska kyrkan som trossamfund

I likhet med vad som föreslogs i 1978 års betänkande "Stat-kyrka" skulle en ramlagstiftning kunna inledas med en bestämmelse i vilken anges att Svenska kyrkan är ett evangeliskt-lutherskt trossamfund med den bekännelse och den verksamhet som anges i kyrkoordningen. Naturligtvis gör denna definition inte anspråk på att vara en från teologisk synpunkt fullständig beskrivning av Svenska kyrkan som trossamfund, men den bör vara

tillräcklig för att ange dess grundläggande identitet som trossamfund. Det bör däremot ankomma på kyrkan själv att närmare formulera sina trossatser samt ändamålet med och de allmänna riktlinjerna för verksamheten. Ett alternativ som kan övervägas är naturligtvis att i ramlagstiftningen endast föreskriva att närmare bestämmelser i dessa frågor skall intas i kyrkoordningen. I detta fall överlämnar man helt till kyrkan att bestämma sina trossatser.

Den kyrkliga organisationen

I ramlagstiftningen kan anges de grundläggande dragen i den kyrkliga organisationen, såsom att kyrkan skall vara demokratiskt uppbyggd och att verksamheten skall vara rikstäckande. Det kan vidare framgå att församlingar och stift svarar för den lokala och regionala verksamheten samt att kyrkomötet, Svenska kyrkans centralstyrelse och biskoparna utgör kyrkans högsta ledning. I övrigt bör gälla att kyrkan skall vara fri att bestämma sin organisation.

Kyrkotillhörigheten

Vissa grundläggande principer om kyrkotillhörighet kan också anges i lagtexten. För att främja enhet och sammanhållning inom kyrkan bör det framgå att medlemskap i Svenska kyrkan också innebär tillhörighet till en församling och ett stift. Vad gäller inträde, utträde och uteslutning regleras den enskildes rätt att utträda ur trossamfund av religionsfrihetslagen (1951:680). Någon särskild föreskrift om detta torde därför inte behövas i lagstiftningen. Däremot kan det vara lämpligt att meddela föreskrifter som förhindrar en enskild församling att utträda ur kyrkan. Det kan slutligen också anges att villkoren för en enskild medlems inträde eller uteslutning skall regleras i kyrkoordningen.

Tillsyn och kontroll

I ramlagstiftningen kan också intas bestämmelser som syftar till att skapa någon form av system för tillsyn eller kontroll över att det interna regelsystem som kyrkan antar eller de ändringar som därefter görs verkligen överensstämmer med ramlagstiftningen. Det kan vara lämpligt att inta en sådan reglering i ramlagstiftningen.

Det är naturligtvis en känslig fråga hur ett sådant tillsyns- eller kontrollsystem skall konstrueras. Formerna för kontrollen bör stå i en viss proportion till omfattningen av den grundläggande regleringen. Med en mer begränsad lagreglering kanske det kan vara fullt tillräckligt att kontrollen utövas av kyrkans egna medlemmar i form av klandertalan till domstol.

Vid en mer omfattande reglering kan man däremot tänka sig olika lösningar. En möjlighet vore att låta exempelvis justitiekanslern (JK) utöva tillsyn över rambestämmelsernas efterlevnad. En sådan tillsyn skulle inte innebära att kyrkoordningens bestämmelser blev föremål för fastställelse utan endast en fortlöpande kontroll av att de överensstämmer med den grundläggande lagstiftningen.

Det är fullt tänkbart att kombinera ett sådant tillsynssystem med en rätt för en enskild kyrkomedlem eller en församling eller ett annat underlydande organ att vid domstol föra klandertalan mot ett beslut om ändring av kyrkoordningen som vederbörande anser stå i strid med rambestämmelserna.

Enligt utredningen torde det däremot inte vara nödvändigt att den faktiska tillämpningen av rambestämmelserna och kyrkoordningen blir föremål för en statlig tillsyn utan det bör vara fullt tillräckligt att denna tillsyn utövas av medlemmarna.

11.3.2 Kyrkoordningen

I en grundläggande lagstiftning skulle således endast ramarna för kyrkans organisation och verksamhet läggas fast. Det torde därför behövas ett omfattande system av inomkyrkliga regler. Denna kyrkoordning bör omfatta bestämmelser om kyrkan som trossamfund, dess ändamål, lära, ämbete och gudstjänster. En reglering av organisation och verksamhet på församlings-, stifts- och central nivå inom kyrkan kan också vara nödvändig. Kyrkoordningen kan även innehålla bestämmelser om kyrkotillhörigheten. Det bör vidare finnas bestämmelser om val till de beslutande organen, finansiering och egendom samt en mängd andra frågor.

Enligt utredningen skulle en kyrkoordning kunna utformas med utgångspunkt från förslaget till ny kyrkolag och till det förslag till kyrkoordning som är under utarbetande. Det kan därför vara lämpligt att i korthet redogöra för den nya kyrkolagen. Utredningen vill i detta sammanhang också hänvisa till det förslag som utarbetades i 1978 års betänkande. Den nya kyrkolagen är indelad i tolv avdelningar och 47 kapitel. Den innehåller föreskrifter om Svenska kyrkan som trossamfund, medlemskapet i Svenska kyrkan, den kyrkliga indelningen, den lokala, regionala och centrala organisationen, det kyrkliga ämbetet, biskops- och prästtjänster, musiken i Svenska kyrkan, den kyrkliga egendomen och de kyrkliga valen.

Svenska kyrkan som trossamfund

Bland de inledande bestämmelserna i kyrkoordningen kan finnas ett avsnitt som bl.a. behandlar Svenska kyrkans lära och gudstjänster. Avsnittet kan inledas med bekännelsegrunden. Därefter kan följa bestämmelser om gudstjänstordningen och övriga kyrkliga handlingar, såsom dop, konfirmation, bikt, vigsel och begravningsgudstjänst.

Kyrkotillhörigheten

Tredje avdelningen i kyrkolagsförslaget behandlar medlemskapet i Svenska kyrkan. - Frågor rörande medlemskapet i Svenska kyrkan eller kyrkotillhörigheten bör naturligtvis också behandlas i en kyrkoordning. Det kan vara lämpligt att inledningsvis klargöra innebörden av kyrkotillhörigheten och den med denna följande tillhörigheten till viss församling och visst stift. Därefter kan följa bestämmelser om hur man vinner inträde i kyrkan samt bestämmelser om utträde. Det bör också framgå hur kyrkotillhörigheten och tillhörighet till viss församling och stift registreras.

Den kyrkliga indelningen

I kyrkoordningen kan den grundläggande organisatoriska strukturen inom kyrkan läggas fast. Den nuvarande regleringen i den kyrkliga indelningslagen (1988:185) har tagits in i kyrkolagsförslagens fjärde avdelning. Där behandlas också regler om kyrkliga samfälligheter och om kyrkliga indelningsdelegerade. Som en nyhet finns också föreskrifter om namn på församlingar, pastorat, kontrakt och kyrkliga samfälligheter.

Den kyrkliga organisationen

I de följande tre avdelningarna i kyrkolagsförslaget regleras Svenska kyrkans organisation.

Den lokala organisationen

Den femte avdelningen behandlar den lokala organisationen. Här regleras organisation och verksamhetsformer för församlingar och kyrkliga samfälligheter på lokal nivå. Dessa bestämmelser finns för närvarande i församlingslagen (1988:180) och har utan ändring i sak men med en viss redaktionell bearbetning förts över till det framlagda förslaget till ny

kyrkolag. Det bör också nämnas att församlingslagen är föremål för ytterligare bearbetning med hänsyn till den nya kommunallagen.

Den regionala organisationen

Föreskrifter om den regionala organisationen har tagits in i sjätte avdelningen. Här finns således närmare bestämmelser om stiftssamfälligheternas och egendomsnämndernas organisation och verksamhetsformer. I avdelningen har också tagits in föreskrifter om domkapitlen och om biskopens uppgifter, vika för närvarande regleras i 1686 års kyrkolag samt domkapitelslagen (1988:181).

Den centrala organisationen

De offentlighetsrättsligt reglerade delarna av kyrkans centrala organisation, dvs. kyrkomötet, Svenska kyrkans centralstyrelse och Kyrkomötets besvärnämnd regleras i den sjunde avdelningen. De bestämmelser om kyrkomötet och dess myndigheter som för närvarande finns i lagen (1982:942) om svenska kyrkan och lagen (1982:943) om kyrkomötet har således förts över till den nya kyrkolagen.

Allt talar för att Svenska kyrkans organisatoriska uppbyggnad och verksamhet efter en eventuell relationsändring inte behöver bli föremål för några genomgripande förändringar i förhållande till nuläget. Den nuvarande regleringen skulle därför i allt väsentligt kunna behållas oförändrad och i princip kunna överföras till en kyrkoordning. Bestämmelserna måste naturligtvis därvid anpassas till relationsändringen som sådan.

Det kyrkliga ämbetet

Bestämmelserna om det kyrkliga ämbetet i lagen om svenska kyrkan samt föreskrifterna i lagen (1979:926) om tystnadsplikt för präst inom Svenska

kyrkan har samlats i kyrkolagsförslagets åttonde avdelningen. - Utredningen utgår från att den för Svenska kyrkan grundläggande principen om kombinationen av prästerlig ämbetsförvaltning och folkligt förankrad självstyrelse kommer att bestå även om det organisatoriska sambandet mellan staten och Svenska kyrkan skulle upphöra. Dessa principer bör då avspeglas i en kyrkordning. Tystnadsplikten för präster och andra som vigts till det kyrkliga ämbetet måste däremot även i fortsättningen regleras i lag, vilket naturligtvis inte hindrar att vissa regler även intas i kyrkoordningen.

Kyrkans ämbete och tjänster

I kyrkolagsförslagets nionde avdelning har tagits in bestämmelser om biskops- och prästtjänster. Detta innebär att såväl bestämmelserna i prästanställningslagen (1988:184) som de grundläggande bestämmelserna i lagen (1976:600) om offentlig anställning som nu gäller för dem som har prästtjänster i Svenska kyrkan har förts över till den nya kyrkolagen. Bestämmelserna i lagen (1963:633) om biskopsval har däremot förts över till den tolfte avdelningen som behandlar de kyrkliga valen. - Med hänsyn till att prästtjänsterna i många hänseenden intar en särställning kan det vara lämpligt att efter en eventuell relationsändring mellan staten och kyrkan låta prästtjänsternas ställning regleras i kyrkoordningen. I denna kan också den rättsliga regleringen av diakonatet ske, om en sådan önskas.

Den kyrkomusikaliska verksamheten

I likhet med kyrkolagsförslaget skulle i en kyrkoordning också kunna ingå ett avsnitt om den kyrkomusikaliska verksamheten inom Svenska kyrkan. Bestämmelserna i lagen (1989:8) om kyrkomusiken i Svenska kyrkan har förts över till kyrkolagens tionde avdelning. Det tillsynsansvar domkapitlen har enligt lagen om kyrkomusiken i Svenska kyrkan kan motivera att verksamheten regleras i kyrkoordningen.

Den kyrkliga egendomen

Kyrkolagens elfte avdelning behandlar den kyrkliga egendomen. Här har således samlats bestämmelser om förvaltningen av den kyrkliga jorden samt om kyrkofonden. För den specialreglerade kyrkliga egendomen torde en eventuell relationsändring mellan staten och kyrkan nödvändiggöra en särskild reglering i syfte att trygga de ändamål som den egendomen är avsedd för. Det kan dock vara lämpligt att meddela vissa bestämmelser om förvaltningen av den kyrkliga jorden i kyrkoordningen. Det är dock inte nödvändigt att meddela särskilda föreskrifter beträffande den övriga kyrkliga egendomen eftersom förvaltningen regleras av andra bestämmelser. Kyrkoordningen kan däremot innehålla bestämmelser om hur kyrkofonden förvaltas, dess finansiering och vilka kostnader som betalas ur den. Det kan också vara lämpligt att vissa frågor som rör förvaltningen av domkyrkor och församlingskyrkor regleras i kyrkoordningen.

De kyrkliga valen

Kyrkoordningen kan också innehålla bestämmelser om de kyrkliga valen. Dessa regleras i den nya kyrkolagens tolfte avdelning. Här finns således bestämmelser om val av stiftsfullmäktige, val av vissa ledamöter i domkapitlet, biskopsval och val till kyrkomötet. De föreskrifter om proportionellt valsätt vid kyrkliga val som nu finns i olika kyrkliga författningar har också tagits in i avdelningen. Noteras bör att bestämmelserna i lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigeval, m.m. inte tagits med i den nya kyrkolagen.

Kyrkoavgift

I en kyrkoordning kan slutligen finnas bestämmelser om medlemmarnas skyldighet att betala kyrkoavgift och sättet att betala avgiften. Bestämmelser om uppbörd av avgifterna kan också tas med i detta sammanhang.

Ändring av grundstadgarna

Det kan vara lämpligt att vissa föreskrifter i kyrkoordningen ges en särskild stabilitet. Detta gäller framförallt de föreskrifter i lagen (1982:942) om svenska kyrkan som får anses grundläggande för Svenska kyrkan som trossamfund och som tagits in kyrkolagsförslagets andra avdelning, men även andra bestämmelser kan naturligtvis komma i fråga. Bestämmelserna bör således inte få ändras annat än under vissa förutsättningar. Med regeringsformen som förebild kan man tänka sig att de inte får ändras annat än genom två likalydande beslut med mellanliggande val till kyrkomötet, som kommer att vara kyrkans lagstiftande organ, eller genom ett beslut under förutsättning att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av kyrkomötets ledamöter förenar sig om beslutet. Andra bestämmelser bör däremot kunna ändras efter ett beslut i vanlig ordning.

Genom de nu lämnade synpunkterna har utredningen försökt skissera hur ett framtida regelsystem för en från staten fristående kyrka skulle kunna tänkas vara uppbyggt. Vi vill understryka att den närmare utformningen av regelsystemet i första hand är en uppgift för Svenska kyrkan. Förslaget till ny kyrkolag innebär som framgått en genomgripande systematisering av regelsystemet inom det kyrkliga lagstiftningsområdet. Det ger en god överblick över de regler, som gäller för hela kyrkan och dess verksamhet. Eftersom kyrkolagsförslaget innebär en reglering av centrala kyrkliga ämnen skulle en kyrkoordning kunna utarbetas med utgångspunkt från detta. Mer detaljerade föreskrifter inom skilda ämnesområden kan däremot ges i separata regelsamlingar.

11.3.3 Övergångsfrågor

En mera genomgripande relationsändring mellan staten och Svenska kyrkan innebär att ett stort antal bestämmelser, som i dag finns intagna i lagar och andra författningar och ofta av olikartad konstitutionell natur, skall upphävas

eller ändras. Övergångsbestämmelser kommer också att behövas inom skilda områden för längre eller kortare tid. Särskilt gäller detta om kyrkan blir helt fristående från staten. Vid sidan av detta lagstiftningsarbete krävs också ett internt kyrkligt arbete med att ersätta de offentlighetsreglerna med inomkyrkliga bestämmelser. Relationsändringen förutsätter således en beslutsprocess på både den statliga och den kyrkliga sidan.

För utredningen är det inte möjligt att överblicka alla de övergångsfrågor som måste lösas. Detta förutsätter nämligen en fullständig författningsgenomgång och en analys av de olika problem som kan uppstå när en författning upphävs eller ändras. Övergångsfrågorna kompliceras ytterligare av att utredningen har att uppställa olika modeller när det gäller de framtida relationerna mellan staten och kyrkan. En mer ingående undersökning av övergångsfrågorna kan därför inte göras förrän man tagit definitiv ställning till frågan hur förhållandet mellan staten och Svenska kyrkan skall vara gestaltat i framtiden. Vissa övergångsfrågor hänförliga till skilda ämnesområden, såsom organisationsfrågor, uppbördsfrågor, personalfrågor och frågor rörande den kyrkliga egendomen kommer dock utredningen att behandla i den fortsatta framställningen. I korthet kan dock följande framhållas redan här.

För Svenska kyrkans verksamhet, organisation och villkor i övrigt gäller ett omfattande system av offentlighetsregler av olikartad konstitutionell natur. Några bestämmelser är att hänföra till grundlag och återfinns i övergångsbestämmelserna till regeringsformen. Andra bestämmelser är av lags natur. Regeringen har vidare inom ramen för sin normgivningskompetens utfärdat åtskilliga föreskrifter för kyrkan.

Bestämmelsernas olikartade konstitutionella natur komplicerar naturligtvis den beslutsprocess som måste föregå en relationsändring. Beslut om ändringar i grundlagen påverkas av när val till riksdagen äger rum, såvida inte en kvalificerad majoritet av riksdagens ledamöter kan förena sig om

beslutet. Andra ändringar i regelsystemet kräver i vissa fall kyrkomötets medverkan och är då beroende av när kyrkomötet sammanträder. Det lagstiftningsarbete som kommer att följa på ett eventuellt principbeslut av riksdag och kyrkomöte om förändrade relationer mellan stat och kyrka kräver således ett ingående utrednings- och förberedelsearbete både på statens och kyrkans sida. Det krävs dessutom en samordnad beslutsprocess i det stegvisa genomförandet.

Om man vill överväga en övergång till friare relationer mellan staten och Svenska kyrkan förutsätter detta att kyrkan har möjlighet att förbereda en sådan övergång, medan det nuvarande sambandet består. Kyrkan måste således ges möjlighet att utarbeta förslag till grundläggande regler för den framtida organisationen och verksamheten. För att kyrkan vid tidpunkten för en relationsändring skall kunna verka i de nya organisatoriska formerna måste den nya organisationen åtminstone i viss utsträckning byggas upp under nuvarande relationer till staten. Det är viktigt att de nya beslutande och verkställande organen om så behövs kan träda i funktion redan under övergångsperioden. Dessa måste nämligen under denna period kunna ta ställning till och planera den framtida verksamheten. Man måste också se till att det finns organ inom kyrkan som kan överta de uppgifter som för närvarande ankommer på statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen, t.ex. Kammarkollegiet och Riksskatteverket. Det bör dock framhållas att den ökade självständighet Svenska kyrkan vunnit genom de senaste årens reformarbeten inneburit att det redan i dag till stor del finns en från dessa synpunkter lämplig organisation.

Inför en eventuell relationsändring måste således på både statens och kyrkans sida fattas en rad grundläggande beslut om kyrkans framtida organisation och verksamhet. På statens sida består de beslutande organen främst av riksdagen och på kyrkans sida kyrkomötet. Förhållandena är emellertid sådana att Svenska kyrkan saknar organ som har befogenhet att fatta bindande beslut som avser tiden efter en relationsändring. Kyrkan

måste därför utrustas med organ som kan fatta sådana beslut. Här kan man tänka sig olika lösningar. Det lämpligaste torde vara, vilket också föreslogs i 1978 års betänkande, att denna befogenhet skall tillkomma kyrkomötet. Detta måste nämligen ändå fullgöra de legala uppgifter som det har i dag fram till tidpunkten för relationsändringen. Det är också lämpligt att ansvaret för det kyrkliga utredningsarbete som måste föregå en relationsändring ytterst åvilar kyrkomötet.

Denna lösning innebär att kyrkomötet under en övergångsperiod kan komma att fylla dubbla funktioner. Kyrkomötet skall dels fullgöra sina nuvarande legala uppgifter, dels fatta beslut rörande kyrkans framtida organisation och verksamhet. För att detta skall vara möjligt är det därför nödvändigt att vidta vissa förändringar beträffande kyrkomötet och dess arbetsformer.

Det kyrkliga utredningsarbete som måste föregå en relationsändring kommer naturligtvis att bli mycket omfattande. Det torde därför vara lämpligt att uppdra åt Svenska kyrkans centralstyrelse att sköta utredningsarbetet samt i övrigt förbereda kyrkomötets beslut när det gäller den framtida organisationen och verksamheten.

Som utredningen framhållit inledningsvis är det inte möjligt att i förevarande sammanhang mer ingående behandla övergångsproblematiken. Här har endast i korthet redovisats de problem som kan aktualiseras vid en mer långtgående relationsförändring mellan staten och kyrkan. Utredningen förutsätter därför att dessa frågor blir föremål för ett fortsatt och fördjupat utredningsarbete i annat sammanhang.

11.4 Den framtida organisationen

Principen om religionsfrihet för trossamfunden innebär en rätt för varje samfund att verka fritt i enlighet med sin bekännelse och således ha frihet att bestämma om sina angelägenheter i religiöst och organisatoriskt hänseende samt i frågor av ekonomisk art. Som en följd av denna princip bör det således ankomma på Svenska kyrkan själv att besluta om sin organisation efter en eventuell relationsändring mellan staten och kyrkan. Denna uppfattning har också varit allmänt accepterad av tidigare kyrka-stat utredningar.

Det är naturligtvis svårt att göra några bestämda uttalanden om hur kyrkan i ett fritt läge kan komma att vara uppbyggd eller hur verksamheten i olika hänseenden kan komma att fungera. Rent allmänt framstår det emellertid som mindre sannolikt att en relationsändring skulle medföra någon genomgripande förändring av kyrkans uppbyggnad. Man måste naturligtvis förutsätta att det inom olika områden kan finnas behov av organisatoriska reformer.

Den nuvarande organisationen är ett resultat av en lång historisk utveckling, där stat och kyrka sökt tillgodose såväl kyrkliga som allmänna intressen. Tyngdpunkten i kyrkans verksamhet har blivit alltmer att tillgodose de rent kyrkliga uppgifterna. Från organisatorisk synpunkt får därför förutsättningarna för en mer långtgående relationsändring anses mer gynnsamma i dag än vad som har varit fallet tidigare. Allt talar således för att de förändringar som kan komma att genomföras i huvudsak är sådana som står i ett direkt samband med relationsändringen eller på annat sätt är en nödvändig följd av denna.

Om det nuvarande sambandet mellan staten och kyrkan skulle upphöra är, som framhållits ovan, frågan om den framtida kyrkoorganisationens utformning i första hand en intern kyrklig angelägenhet, som dessutom

förutsätter ett ingående utredningsarbete. När utredningen i det följande beskriver hur en framtida kyrkoorganisation skulle kunna tänkas vara uppbyggd kan det därför endast bli fråga om kortfattad översikt som syftar till att ge en bild av en möjlig utveckling. På sina håll finns en uttalad oro för att en relationsändring skulle medföra alltför stora förändringar. Vi vill visa att så inte behöver vara fallet. För en fullständig beskrivning av en framtida organisation hänvisas till det omfattande förslag som utarbetades i 1978 års betänkande.

11.4.1 Kyrkliga indelningsfrågor

Den nuvarande grundläggande kyrkliga indelningen i territoriella församlingar och pastorat samt kontrakt och stift kan bestå även efter en relationsändring.

Frågor om ändringar i den kyrkliga indelningen handläggs för närvarande av regeringen, Kammarkollegiet och i vissa fall av länsstyrelsen. En relationsändring medför att denna statliga kontroll bör upphöra. Indelningsfrågorna bör nämligen inte vara en samhällelig angelägenhet utan en strikt kyrklig. En lämplig lösningen torde därför vara att regeringens befattning med indelningsärenden helt upphör samt att kyrkomötet och centralstyrelsen övertar Kammarkollegiets funktioner enligt den nuvarande lagstiftningen. Den initiativ- och beslutanderätt som tillkommer länsstyrelserna skulle kunna överföras till stiftsstyrelserna (se nedan avsnitt 11.4.3).

För närvarande råder ett samband mellan kyrklig och borgerlig indelning. Efter en eventuell relationsändring mellan staten och Svenska kyrkan blir grunderna för den borgerliga indelningen i första hand en fråga för stat och kommun att ta ställning till.

11.4.2 Församlingsorganisationen

Församlingarna kommer även efter en relationsändring att förbli de primära enheterna för den kyrkliga verksamheten. Det faktum att de förlorar sin offentlighetsrättsliga ställning som kyrkliga kommuner torde inte påverka deras identitet och anknytning till den rikskyrkliga organisationen.

Pastoratet kan också bestå som tjänstgöringsområde för församlingspräster samt som en ekonomisk enhet med ansvar för bl.a. byggnader och personal.

Församlingarna har i dag ett noga reglerat kompetensområde. Gränserna regleras i 1 kap. 3 § församlingslagen (1988:180). Församlingsverksamhetens inriktning och omfattning kommer efter en eventuell relationsändring att vara en intern kyrklig fråga. Man torde emellertid kunna utgå från att den nuvarande inriktningen i huvudsak kommer att bestå.

Församlingsorganisationen har efter de senaste årens reformarbeten fått en ändamålsenligare utformning. Det får anses viktigt att de samverkansformer i form av kyrkliga samfälligheter som församlingslagen erbjuder församlingarna behålls oförändrade.

De nuvarande bestämmelserna i församlingslagen om beslutanderätten i församlingar och kyrkliga samfälligheter kan också behållas i allt väsentligt oförändrade. Sålunda kan beslutanderätten även i fortsättningen utövas av kyrkofullmäktige eller under vissa förutsättningar av kyrkostämma, direktvalt kyrkoråd eller församlingsdelegerade.

Ledamöterna i kyrkofullmäktige kan även i fortsättningen utses genom direkta val. Det indirekta valförfarandet vid val av församlingsdelegerade bör behållas eftersom det här är fråga om en samverkan mellan församlingarna.

Kyrkorådets ställning som församlingens eller samfällighetens förvaltande och verkställande organ kan också bevaras i sina nuvarande former. - Som utredningen framhållit i avsnitt 11.1.2 bör den dubbla ansvarslinjens princip, dvs. kombinationen av ett folkligt ansvar och en prästerligt ämbetsförvaltning, som inte är underställd de demokratiskt valda organen, finnas kvar även i en framtida kyrkoorganisation.

Det torde inte finnas skäl att förändra församlingarnas och de kyrkliga samfälligheternas ansvar i ekonomiskt hänseende. De regler som för närvarande finns i församlingslagen om ekonomisk förvaltning och revision kan mycket väl bestå. Den församlingsägda egendomen kan förvaltas på samma sätt som idag. För den specialreglerade egendomen på församlingsplanet kommer även i fortsättningen att gälla särskilda regler.

För närvarande kan med något undantag beslut av församlingar och kyrkliga samfälligheter överklagas i kammarrätten enligt reglerna om kommunalbesvär. Som kommer att framgå av det följande föreslår utredningen att Kyrkomötets besvärsnämnd skulle kunna överta kammarrätternas befattning med dessa ärenden i en framtida kyrkoorganisation.

Om församlingarnas beskattningsrätt upphör måste den kyrkliga verksamheten finansieras genom bidrag från medlemmarna. I avsnitt 11.7 redogör utredningen närmare för hur ett system för uppbörd av medlemsavgifter skulle kunna konstrueras. Utredningen förutsätter att ett ekonomiskt utjämningsystem mellan församlingarna kommer att finnas kvar.

Enligt gällande rätt har alla präster ett självständigt ämbetsansvar. Som utredningen uttalat ovan får man utgå från att detta ansvar består även efter en eventuell relationsändring.

De offentlighetsliga uppgifter som för närvarande åvilar pastor, främst prövning av frågor rörande medlemskap i Svenska kyrkan enligt religions-

frihetslagen (1951:680), kommer att upphöra vid en relationsändring. Frågor om medlemskap eller kyrkotillhörighet kommer därefter att prövas enligt det interna kyrkliga regelsystemet och det framstår som naturligt att även denna prövning kommer att göras av pastor.

Pastors beslut bör även i fortsättningen kunna överklagas hos domkapitlet.

Enligt utredningen talar således allt för att en relationsändring mellan staten och kyrkan ej kommer att medföra några större förändringar av organisationen på församlingsplanet. Detta får anses vara väsentligt för upplevelsen av församlingens och Svenska kyrkans identitet vid förändrade stat-kyrkorelationer.

11.4.3 Stiftsorganisationen

Svenska kyrkan har en episkopal karaktär. Man kan därför räkna med att stiftet även efter en eventuell relationsändring behålles som ämbetsområden för biskoparna och som regionala förvaltningsenheter inom kyrkan.

Enligt gällande rätt sköts stiftens förvaltningsuppgifter av biskoparna (biskopsämbetet) och domkapitlet. I varje stift bildar församlingarna för vissa församlingsangelägenheter en obligatorisk stiftssamfällighet med en stiftsstyrelse och en egendomsnämnd. Enligt utredningen kan denna dubbelhet i stiftsorganisationen behållas även efter en relationsändring. Andra organ på stiftsnivå är Hovkonsistoriet och Domkyrkorådet i Lund.

Som utredningen tidigare framhållit är en följd av den dubbla ansvarslinjens princip att frågor som rör kyrkans lära och prästernas ämbetsförvaltning inte beslutas i vanlig kyrkokommunal ordning. Detta innebär att domkapitlet, med dess huvudsakliga inriktning på ämbets- och lärofrågor, kan finnas kvar i en framtida kyrkoorganisation även om det organisatoriska sambandet

mellan staten och kyrkan skulle upphöra. Domkapitlens verksamhet kan därför behållas i princip oförändrad.

Enligt nuvarande regler kan domkapitlens beslut överklagas till olika myndigheter, såsom regeringen, Kammarkollegiet och kammarrätten. Som tidigare sagts torde förändrade relationer mellan staten och kyrkan nödvändiggöra en förändring av instansordningen. En tänkbar lösning är att domkapitlens beslut i frågor som rör det kyrkliga ämbetet och medlemskapet i Svenska kyrkan får överklagas hos Kyrkomötets besvärsnämnd och i övrigt hos Svenska kyrkans centralstyrelse.

Stiftssamfälligheterna har för närvarande ställning av kyrkliga kommuner. En relationsändring medför att stiftssamfälligheterna förlorar sin kyrkokommunala ställning och därmed sin beskattningsrätt. Även på stiftsplanet kommer därför den kyrkliga verksamheten att vara beroende av bidrag från medlemmarna. Som framgått ovan behandlas uppbördsfrågorna närmare i avsnitt 11.7.

Stiftssamfälligheternas kompetensområde regleras idag i 1 kap. 8 § församlingslagen (1988:180). Enligt utredningen kan den nuvarande verksamhetsinriktningen behållas. Man kan således utgå från att stiftssamfälligheterna kommer att handha i huvudsak samma församlingsangelägenheter som för närvarande.

Stiftssamfällighetens organisation och verksamhetsinriktning har nyligen fått sin utformning. Den kan bestå. Sålunda kan beslutanderätten även vid ändrade relationer utövas av stiftsfullmäktige i enlighet med nuvarande bestämmelser. Stiftsstyrelsens ställning som stiftssamfällighetens styrande och verkställande organ kan också bevaras orubbad.

Stiftsfullmäktige utses för närvarande genom indirekta val. Eftersom stiftssamfälligheten är ett organ för samverkan mellan de i samfälligheten ingående församlingarna kan den indirekta valmetoden behållas.

Det saknas skäl att förändra stiftssamfälligheternas ansvar i ekonomiskt hänseende. Den nuvarande regleringen, som i huvudsak överensstämmer med vad som gäller för församlingarna, kan därför behållas i sak oförändrad.

Stiftssamfällighetens beslut överklagas enligt reglerna för kommunalbesvär i kammarrätten. I likhet med vad som framhållits beträffande de framtida tänkbara besvärreglerna för beslut fattade på församlingsplanet bör Kyrkomötets besvärsnämnd kunna vara det organ som överprövar beslut även på stiftsnivå.

Den nuvarande stiftsorganisationen har således i allt väsentligt fått en ändamålsenlig utformning. Förutom att stiftssamfälligheterna förlorar sin kommunala ställning med rätt till skattemedel skulle en relationsändring ej heller behöva påverka stiftens organisation och verksamhet i någon nämnvärd mån.

Stiftsstyrelsernas framtida verksamhet

Relationsändringen innebär emellertid att ökade krav kan komma att ställas på stiftsstyrelsernas verksamhet. En följd härav är nämligen att ett stort antal kyrkliga ärenden, som för närvarande handläggs av olika statliga myndigheter, måste föras över till kyrkliga organ. Vissa av länsstyrelsernas nuvarande uppgifter rörande kyrkliga ärenden skulle med fördel kunna övertas av stiftsstyrelserna.

Som exempel kan nämnas

- beslut om och initiativ till ändringar i den territoriella församlingsindelningen i vissa fall,
- vissa tillsynsuppgifter beträffande kyrkofullmäktige, församlingsdelegerade och kyrkorådet i församling och
- vissa ärenden som rör kyrkofullmäktigevalen, såsom bestämmande av ny valdag i vissa fall, fastställande av det antal ledamöter i en kyrklig samfällighets fullmäktige som varje församling skall utse, förändring av valdistriktens indelning, förordnande av valnämnd i vissa fall, frågor som rör rättelser i röstlängd och slutlig sammanräkning av röster vid valet.

Stiftsstyrelsens förvaltningsbeslut torde i huvudsak kunna överprövas av Svenska kyrkans centralstyrelse.

I övrigt förutser utredningen inte några förändringar i stiftsstyrelsernas verksamhet.

11.4.4 Den centrala organisationen

Den organisation för Svenska kyrkan på riksplanet som skapades genom kyrkomötesreformen 1983 är komplicerad och svår att överblicka. Den lagreglerade kyrkliga verksamheten anförtroddes åt kyrkomötet. För den frivilliga verksamheten bildades Svenska kyrkans stiftelse för rikskyrklig verksamhet med ombudsmötet som högsta beslutande organ. Dubbelheten i organisationen går igen i de båda styrelserna, Svenska kyrkans centralstyrelse och stiftelsestyrelsen. För kyrkomötet och centralstyrelsen gäller ett omfattande offentligrättsligt regelsystem. Stiftelsen och ombudsmötet följer däremot endast civilrättsliga regler. Kyrkomötet har dock i en kyrklig kungörelse (SKFS 1984:1) föreskrivit vilken verksamhet stiftelsen skall bedriva.

En relationsändring mellan staten och Svenska kyrkan innebär att den offentligrättsliga regleringen av kyrkans organisation och verksamhet i princip kommer att upphöra. Det kommer således inte att finnas något behov av att skilja på legal och frivillig verksamhet. Det kommer ej heller att finnas behov av en rikskyrkliga "dubbelorganisation". Ombudsmötets uppgifter bör därför kunna övertas av ett icke offentligrättsligt kyrkomöte, som därigenom kan sägas bli ett samlat representativt organ på central nivå inom trossamfundet Svenska kyrkan med ansvar för den kyrkliga helheten. På samma sätt bör centralstyrelsen kunna överta det samordnande och planerande ansvar som stiftelsestyrelsen har inom stiftelsen.

Den grundläggande strukturen av organisationen på riksnivå kan behållas. Sålunda bör även Kyrkomötets besvärsnämnd och Ansvarsnämnden för biskopar kunna finnas med i en framtida kyrkoorganisation. Som kommer att framgå nedan kan dock Kyrkomötets besvärsnämnd få en vidgad funktion och torde därmed bli ett tämligen permanent verkande organ med behov av egna juridiskt välskolade handläggare för beredning och expediering av beslut i överklagade ärenden.

Kyrkomötet

Som utredningen tidigare uttalat är den kyrkliga organisationen och verksamheten efter en eventuell relationsändring mellan staten och kyrkan en intern kyrklig angelägenhet. Det ligger därför utanför utredningens uppdrag att föreslå några förändringar i kyrkomötets organisation och arbetssätt. Vissa grundläggande frågor bör emellertid beröras för att ge en tänkbar bild av utvecklingen.

Det yttersta ansvaret för den kyrkliga verksamheten kommer att vila på kyrkomötet. Dess befogenheter kommer att utvidgas i förhållande till dagens läge. Kyrkomötets kompetens bör formellt endast inskränkas på så sätt att det äger fatta beslut i alla frågor som inte skall vara förbehållna för-

samlingar och stift. Den självständighet som kan tillkomma församlingar och stift skulle annars kunna urholkas. Denna inskränkning innebär naturligtvis inte att kyrkomötets beslutskompetens i övrigt skulle vara obegränsad. Kyrkomötets handlingsfrihet begränsas nämligen ytterst av vad som kan anses vara kyrkans uppgift, tro och lära. I dessa hänseenden kan inte ske någon förändring utan att kyrkan mister sin identitet.

I likhet med stiftsfullmäktige utses för närvarande kyrkomötet genom indirekta val. Enligt utredningen talar principiella skäl för att man prövar alla möjligheter att i stället tillämpa en direkt valmetod, ett önskemål som också framförts vid flera tillfällen av kyrkomötet.

Enligt nuvarande bestämmelser skall ärenden som skall behandlas av kyrkomötet beredas av Svenska kyrkans centralstyrelse eller i kyrkomötets utskott. Denna ordning kan behållas. I praktiken har all beredning dock kommit att äga rum i utskotten. Som kommer att framgå av det följande talar emellertid mycket för att centralstyrelsens roll som beredande organ till kyrkomötet kan komma att öka.

Efter en eventuell relationsändring skall naturligtvis inte riksdag och regering ha rätt att väcka ärenden i kyrkomötet. Denna rätt torde bli förbehållen biskoparna, ledamöter av kyrkomötet och centralstyrelsen.

Kyrkomötets uppgifter skulle i korthet kunna tänkas bli följande.

- Att anta, ändra och upphäva det interna regelsystemet för Svenska kyrkan.
- Att välja ledamöter i Svenska kyrkans centralstyrelse och andra centrala organ inom kyrkan, eventuellt också i domkapiteln.
- Att fastställa den rikskyrkliga budgeten samt besluta i grundläggande organisations- och indelningsfrågor.
- Att ta ställning till verksamhets- och revisionsberättelser för alla centrala styrelser och nämnder.

- Att i övrigt besluta i ärenden som väckts i kyrkomötet.

Svenska kyrkans centralstyrelse

Svenska kyrkans centralstyrelse torde efter en relationsändring bli det främsta beredande, verkställande och administrativa organet inom kyrkan. Till viss del kan centralstyrelsen redan i dag sägas ha denna ställning. Centralstyrelsen kan vara det organ som företräder kyrkan inåt och utåt med ansvar inför kyrkomötet. Centralstyrelsen kan också handha det samordnande och planerande ansvaret av den rikskyrkliga verksamheten.

Med de ökade arbetsuppgifter en relationsändring kan komma att innebära för kyrkomötet blir det en uppgift för centralstyrelsen att bereda kyrkomötets budget för riksverksamheten samt beslut i indelnings- och organisationsfrågor. Centralstyrelsen får också fungera som beredande och verkställande organ för kyrkomötets beslut om eventuella ändringar i det interna kyrkliga regelsystemet. Arbetsgivaransvaret för den centralt anställda personalen bör också tillkomma centralstyrelsen.

Det är emellertid viktigt att framhålla att centralstyrelsen ej endast behöver svara för ekonomiska och administrativa funktioner inom kyrkan utan dess ansvar kan rimligtvis omfatta också för hela kyrkan gemensamma evangelisatoriska och diakonala uppgifter.

Som tidigare sagts innebär en relationsändring mellan staten och kyrkan att en rad uppgifter, som är av betydelse för kyrkan men som för närvarande fullgörs av statliga förvaltningsmyndigheter, måste övertas av kyrkliga organ. Flera av dessa uppgifter är av sådan karaktär att de synes böra handhas av centralstyrelsen. Som exempel kan anges följande.

- Att administrera de kyrkliga valen. Centralstyrelsen skulle således kunna överta riksskatteverkets funktioner enligt lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigeval m.m. och vid val till kyrkomötet samt riks-

skatteverkets och länsstyrelsernas uppgifter vid val av stiftsfullmäktige.

- Att handha vissa frågor som rör den kyrkliga indelningen och som för närvarande tillkommer Kammarkollegiet, såsom beslut om ändrad församlingsindelning samt vissa överklaganden.
- Att utnämna innehavare av de högsta prästtjänsterna. Denna uppgift tillkommer för närvarande regeringen. Utredningen har i avsnitt 10.6 närmare redovisat hur en helt inomkyrklig tillsättnings- och utnämningorganisation skulle kunna byggas upp.
- Att svara för förvaltningen av kyrkofonden och kyrkans egendom på riksplenet samt se till att kyrklig egendom i övrigt inte disponeras mot givna föreskrifter. Dessa funktioner handhas för närvarande av Kammarkollegiet.
- Att utöva tillsyn över tjänstebostadsinstitutet. Detta innebär att centralstyrelsen skulle kunna överta de uppgifter som för närvarande tillkommer regeringen, Kammarkollegiet och Statens tjänstebostadsnämnd i fråga om tjänstebostäder för biskopar och präster.
- Att övervaka att uppbörderna av kyrkoavgifter fungerar samt tillse att stifts- och församlingsorganisationen erhåller de medel som tillkommer dem.
- Att handlägga överklaganden av vissa av stiftsstyrelsernas och domkapitlens förvaltningsbeslut.

Det ingår inte i utredningens uppdrag att närmare uttala sig om hur centralstyrelsen i ett fritt läge skulle kunna komma att fungera. Organisationsfrågorna faller som framgått också utanför. Följande bör dock framhållas.

En relationsändring kan komma att medföra en ökad arbetsbelastning för centralstyrelsen. För att centralstyrelsen inte skall bli alltför arbetstyngd syns det motiverat att särskilt krävande sakområden administreras av särskilda nämnder. En sådan lösning borde kunna genomföras utan några

större organisatoriska problem. Centralstyrelsen bör dock ha det övergripande ansvaret över verksamheten.

Kyrkomötets besvärsnämnd

En relationsändring torde göra det nödvändigt att bygga upp en intern kyrklig besvärorganisation. I en sådan organisation kan Kyrkomötets besvärsnämnd komma att få en ökad betydelse.

För närvarande handlägger besvärsnämnden överklaganden av vissa av centralstyrelsens beslut. Därutöver ankommer det på besvärsnämnden att pröva överklaganden av domkapitlens och Ansvarsnämndens för biskopar beslut i frågor om att skilja en präst eller biskop från det kyrkliga ämbetet eller att för viss tid förklara vederbörande obehörig att utöva ämbetet. Dessa uppgifter förutsätts även fortsättningsvis tillkomma besvärsnämnden.

Skäl talar för att besvärsnämnden bör överta kammarrätternas nuvarande befattning med kyrkokommunala mål, dvs. de kommunala besvärsmålen. Med hänsyn till att besvärsnämnden kan sägas vara fristående från de olika planen inom kyrkan skulle inte den självständighet som bör tillkomma församlingar och stift trädas för nära.

Kyrkomötets besvärsnämnd skulle således kunna vara ett specialorgan för prövning av de nuvarande kommunala besvärsmålen. Därutöver kunde det ankomma på besvärsnämnden att pröva bl.a.

- överklaganden av domkapitlens beslut i frågor som rör det kyrkliga ämbetet och medlemskapet i Svenska kyrkan,
- överklaganden av kyrkliga val, såsom biskopsval samt val till kyrkofullmäktige, stiftsfullmäktige och kyrkomöte och vissa därmed sammanhängande frågor, dvs. de uppgifter som för närvarande fullgörs av kammarrätten och Riksdagens valprövningsnämnd samt
- överklaganden av vissa av centralstyrelsens beslut.

Ett övertagande av så många nya arbetsuppgifter motiverar att besvärsnämnden utrustas med en fastare kansliorganisation.

11.5 Personalfrågor

11.5.1 Arbetsgivarvidan

I det följande skall utredningen i korthet beröra vilka tänkbara följder en eventuell relationsändring mellan staten och kyrkan kan få för kyrkans arbetsgivarfunktion och den inom kyrkan verksamma personalen. Dessa frågor har behandlats utförligt av tidigare kyrka-stat utredningar.

Arbetsgivaransvaret inom Svenska kyrkan är uppsplittrat på olika enheter inom kyrkan. Varje lokal, regional och rikskyrklig enhet är var för sig arbetsgivare för sin personal.

Med undantag för prästerna, vars tjänster är statligt reglerade, är personalen på lokal och regional nivå kyrkokommunalt anställd. För den kyrkokommunala personalen är arbetsgivaransvaret i huvudsak uppdelat på församlingar, pastorat och stiftssamfälligheter. På riksplanet är varje kyrklig styrelse eller riksorganisation arbetsgivare för sin personal. För denna personal gäller i huvudsak privaträttsliga anställningsvillkor, varför den inte annat än indirekt berörs av en relationsändring.

Enligt utredningen torde man kunna utgå ifrån att arbetsgivarfunktionerna efter en eventuell relationsändring kommer att vara utformade på i huvudsak samma sätt som i dag. Varje lokal, regional och rikskyrklig enhet inom den kyrkliga organisationen kommer därför även i fortsättningen att vara arbetsgivare i förhållande till anställd personal. En relationsändring innebär således inte att arbetsgivaransvaret för den anställda personalen kommer att övertas av något centralt organ inom kyrkan.

Utredningen har tidigare framhållit vikten av att det kyrkliga ämbetet måste inta en särställning i en framtida kyrkoorganisation. Det torde därför vara nödvändigt att prästtjänsterna regleras särskilt. En tänkbar lösning vore att arbetsgivaransvaret för prästerna placerades på stiftsnivå, exempelvis hos stiftsstyrelsen, som redan idag har arbetsgivaransvar för stifts- och kontraktsadjunkterna.

Vid löne- och avtalsförhandlingar företräds för närvarande församlingar, pastorat och stiftssamfälligheter av Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund (SKFP), som är kyrkans enda arbetsgivarorganisation. Visst samarbete äger därvid rum mellan Pastoratsförbundet och Svenska kommunförbundet. Vid förhandlingar om anställningsvillkor för präster företräds de kyrkliga arbetsgivarna av Statens arbetsgivarverk. När det gäller lokala avtal för prästerna har arbetsgivarverket delegerat till en av domkapitlet och stiftsförbundet utsedd förhandlingsdelegation att sluta avtal. På riksplanet förhandlar de kyrkliga styrelserna själva för sin personal.

Det är tänkbart att man i en framtida kyrkoorganisation väljer att behålla Pastoratsförbundet som en arbetsgivarorganisation för församlingar och pastorat. En följd av relationsändringen bör däremot bli att Statens arbetsgivarverk och Svenska kommunförbundet kommer att upphöra att fungera som förhandlingsparter beträffande den nuvarande offentliganställda personalen inom kyrkan.

Det splittrade arbetsgivaransvaret torde göra det nödvändigt att kyrkan även efter en relationsändring får en sammanhållen förhandlingsorganisation. Härigenom skulle man kunna samordna arbetsgivarfunktionerna inom kyrkan samt reglera förhandlingsordningen mellan församlings-, stifts- och riksplan.

11.5.2 Personalsidan

Som tidigare sagts innebär en relationsändring mellan staten och kyrkan principiellt sett att den nuvarande regleringen av kyrkans förhållanden förs över från den offentliga rättens till privaträttens område. En sådan förändring har naturligtvis även betydelse för den personal som är verksam inom kyrkan. För vissa personalgrupper innebär det byte av arbetsgivare, för andra ändringar i anställningsförhållandena på grund av ändrad rättslig ställning för arbetsgivaren.

Den förutsatta relationsändringen kan naturligtvis komma att få betydande personalpolitiska konsekvenser. Personalfrågorna har därför ägnats stor uppmärksamhet av tidigare kyrka-stat utredningar. Enligt utredningen är det således av stor vikt att dessa frågor blir lösta i samförstånd med berörda personalorganisationer. Genom lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (MBL) torde för övrigt åtskilliga frågor som rör de ändrade relationerna mellan staten och kyrkan komma att bli föremål för förhandlingar.

Svenska kyrkans framtida ekonomiska ställning är naturligtvis av grundläggande betydelse för anställningstryggheten. Från personalsynpunkt är därför en avgörande fråga vilken betydelse en relationsändring kan ha för anställningstryggheten och tjänstgöringsförhållandena i övrigt. Det är naturligt att en relationsändring mellan staten och kyrkan kan komma att skapa oro hos den berörda personalen. Det är därför av stor vikt att en relationsändring genomförs på ett sådant sätt att kyrkans ekonomiska ställning blir i huvudsak oförändrad.

Utredningens beskrivning av hur en mer långtgående relationsändring mellan staten och kyrkan kan tänkas genomföras visar att det bör vara möjligt att tillförsäkra kyrkan en stabil organisation och ekonomi. Utredningen har därvid förutsatt att en fri kyrka såväl i organisatoriskt som verksam-

hetsmässigt hänseende kommer att vilja knyta an till förhållandena före relationsändringen. Härigenom torde de anställdas trygghet så långt det är möjligt kunna tillgodoses.

Även om man således torde kunna utgå ifrån att den nuvarande personalen i stort sett kan komma att beredas fortsatt anställning i en fri kyrka, bör emellertid framhållas att man lika lite för de kyrkliga befattningshavarna som för andra kan skapa absoluta garantier för att deras tjänster framgent skall bestå. I likhet med vad som framhölls i 1978 års betänkande framstår därför en generell lönegaranti för de anställda som mindre lämplig. Man får därför nöja sig med att skapa så goda förutsättningar som möjligt för kyrkans fortsatta arbete.

En annan fråga av betydelse är hur övergången från den offentliga sektorns till den privata sektorns avtalssystem skall ordnas. Denna fråga hänför sig framförallt till den del av personalen som har statligt reglerade tjänster, dvs. prästerna.

Relationsändringen innebär att den statliga regleringen av prästtjänsterna upphör. Inför kyrkans övergång till ett fritt läge måste därför innehavare av prästtjänster sägas upp från sina statligt reglerade tjänster. Man får därvid förutsätta att kyrkan bereder dessa befattningshavare fortsatt anställning. Inom den prästerliga tjänsteorganisationen finns det emellertid befattningshavare, som har tillsatts med fullmakt. Dessa kan inte annat än i vissa undantagsfall fråntas sina tjänster genom arbetsgivarens ensidiga beslut.

Det kan tänkas att några av dem som här avses inte vill övergå till tjänst i den nya kyrkliga organisationen. Här kan uppstå problem eftersom det inte kan anses föreligga någon skyldighet för befattningshavarna att övergå i den fria kyrkans tjänst. Hur dessa övergångsfrågor skall lösas måste därför bli föremål för förhandlingar mellan stat, kyrka och berörda personalorganisationer.

För den kyrkokommunalt anställda personalen är situationen dock en annan. Som framhållits i ett annat sammanhang förutsätts församlingarna bestå som juridiska personer efter en relationsändring. En relationsändring påverkar ej heller deras identitet. Existerande avtalsförhållanden mellan församlingarna och den församlingsanställda personalen berörs därför i och för sig inte av en förändring av det organisatoriska sambandet mellan staten och kyrkan.

11.5.3 Pensionsfrågor

Som tidigare sagts syftar utredningens förslag till att tillförsäkra kyrkan en stabil organisation och ekonomi efter en eventuell relationsändring. Detta är av grundläggande betydelse för personalens anställningstrygghet. I vissa hänseenden kan det emellertid vara nödvändigt att med särskilda åtgärder säkerställa kyrkans förmåga att fullgöra sina ekonomiska förpliktelser. Detta gäller främst redan gjorda pensionsutfästelser.

Principerna bakom det nuvarande statliga och kommunala tjänstepensions-systemet innebär att kyrkan och i vissa fall även staten har en s.k. ackumulerad pensionsskuld. Denna består dels av kostnaden för framtida pensioner för dem som redan har avgått med pension, dels av det belopp som behövs för att svara för pensionskostnaden för redan intjänad pensionsgrundande anställningstid för dem som alltjämt är i tjänst.

Vid en relationsändring mellan staten och kyrkan påverkas naturligtvis inte folkpension och ATP. Däremot påverkas den tjänstepensionering som kompletterar pensionsförmånerna från den allmänna försäkringen. Vilket pensionssystem som kommer att väljas efter en relationsändring blir i första hand en förhandlingsfråga mellan berörda parter.

Den yttersta garantin för att staten och de kyrkliga kommunerna nu skall kunna fullgöra sina pensionsåtaganden är naturligtvis beskattningsrätten. För

en fri kyrka utan beskattningsrätt bör därför ett pensionssystem där pensionsförpliktelse är försäkringsbara vara den lämpligaste lösningen. Här kan den s.k. ITP-pensionen tjäna som förebild.

ITP-pensionen gäller för tjänstemän inom den privata sektorn och den torde från den anställdes synpunkt vara likvärdig med en statlig eller kommunal tjänstepension. ITP-pensionen bygger på principen om nettosamordning, som innebär att pensionen i regel inte påverkas av samtidigt utgående folkpension eller ATP.

ITP-pensionen finansieras genom arbetsgivaravgifter enligt ett premiere-servsystem. Pensionerna värdesäkras på två sätt, antingen genom försäkring i försäkringsbolaget SPP eller genom avsättning i bokslut av tillräckliga pensionsmedel enligt det s.k. FPG/PRI-systemet (FPG=Försäkringsbolaget Pensionsgaranti, PRI=Pensionsregistreringsinstitutet).

En förändring av pensionssystemet kommer vid en eventuell relationsändring att innebära en ekonomisk påfrestning för Svenska kyrkan. Det är därför nödvändigt att övergångsvis vidta åtgärder för att skydda kyrkans pensionsförpliktelser. Det bör dock noteras att kyrkokommunernas ansvar för pensionskostnader för viss personal kan försvinna om t.ex. begravningsverksamheten förs över till de borgerliga kommunerna. I bilaga 4 har Statskontoret närmare utrett pensionsskuldens storlek och hur den bör tas om hand.

11.6 Den kyrkliga egendomens framtida rättsliga ställning

I avsnitt 4.1 har utredningen närmare redogjort för den rättsliga regleringen av den kyrkliga egendomen, såväl fast som lös. I det följande skall vi behandla olika rättsliga frågeställningar som kan aktualiseras vid en längre gående relationsändring mellan staten och Svenska kyrkan.

Ett utmärkande drag för större delen av den kyrkliga egendomen är att den är bunden till kyrkliga ändamål. Det huvudsakliga syftet med den lagstiftning som reglerar den kyrkliga egendomens rättsliga ställning och förvaltning är därför att söka skapa garantier för att egendomen bevaras och används för de kyrkliga ändamål för vilken den donerats av enskilda, anskaffats av församling eller anslagits av kronan. Med utgångspunkt från den ordning som gäller för den kyrkliga egendomen kan denna uppdelas i fri församlingskommunal egendom, fri stiftelse- och föreningsegendom och specialreglerad (ändamålsbunden) kyrklig egendom.

11.6.1 Tidigare ställningstaganden

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

Med hänsyn till den specialreglerade kyrkliga egendomens historiska bakgrund föreslog beredningen att intresset av att tillgångarna behölls och användes för kyrkligt ändamål skulle skyddas genom lagstiftning. I denna borde ingå regler om viss statlig prövning av försäljning av fast egendom och om kapitalplacering.

För de olika slagen av kyrklig egendom innebar den föreslagna relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan rättsligt sett i huvudsak följande.

Den fria stiftelse- och föreningsegendomen ansågs inte beröras av en relationsändring utan skulle förbli i de nuvarande rättssubjektens ägo. Eventuellt behövdes beslut om permutation av vissa bestämmelser i fråga

om stiftelser med hänsyn till att dessa är anknutna till Svenska kyrkan i dess nuvarande form.

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

Den kyrkostiftelseägda egendomen ägs av församlingskyrkor eller domkyrkor som stiftelser. Även om en relationsförändring ägde rum mellan staten och Svenska kyrkan bestod de ändamål till vilka egendomen var bunden. Enligt 1968 års beredning borde en frigörelse av Svenska kyrkan inte medföra någon ändring beträffande äganderätten till denna egendom. Det borde ankomma på kyrkan själv att bestämma vilka organ som skulle företräda kyrkostiftelserna och hur dessa skulle förvaltas.

Enligt beredningens mening medförde kronoanslagens ändamålsbundenhet att det inte framstod som nödvändigt att överföra äganderätten till kyrkliga rättssubjekt för att tillgodose ändamålet med anslagen. Beredningen föreslog därför att staten även i fortsättningen skulle vara ägare till egendomen och att rättssubjekt inom Svenska kyrkan liksom nu skulle ha besittningsrätten.

Beredningen föreslog inte någon förändring av ägandeförhållandena rörande kyrkofonden. Som en följd av ändamålsbundenheten föreslogs att fondens tillgångar även fortsättningsvis skulle få disponeras av Svenska kyrkan.

Flertalet av de remissinstanser som yttrade sig i egendomsfrågorna var kritiskt inställda till förslagen. En huvudinvändning var att Svenska kyrkan eller dess organ borde ha tillförsäkrats full äganderätt antingen till all den

egendom som den f.n. förfogar över eller till vissa slag av denna egendom. Vissa instanser uttryckte en kritisk inställning till beredningens syn på äganderättsproblemet och förordade att de nya rättssubjekten skulle få samma rätt till egendomen som nuvarande församlingar. Andra hävdade att äganderätten till den kyrkliga egendomen borde klarläggas eller fastställas före ett principbeslut i egendomsfrågan. Även andra skäl framfördes.

Även under de överläggningar mellan staten och företrädare för Svenska kyrkan som föregick 1978 års förslag i kyrka-statfrågan var en utgångspunkt att den kyrkliga egendomen efter en relationsändring skulle stå till Svenska kyrkans förfogande.

I likhet med 1968 års beredning om stat och kyrka uttalades i 1978 års förslag att varken den fria församlingskommunala egendomen eller den fria stiftelse- eller föreningsegendomen från rättslig synpunkt skulle komma att beröras av en eventuell relationsändring mellan staten och kyrkan. Egendomen tillhörde nämligen redan bestämda rättssubjekt. Vissa regler av övergångsnatur och viss permutationslagstiftning kunde dock bli nödvändig.

Enligt 1978 års förslag var det emellertid av stor vikt att det för framtiden skapades ett fullgott rättsskydd för den specialreglerade eller ändamålsbundna egendomen. Det framhölls att detta bäst kunde tillgodoses genom stiftelsebildning. En sådan skulle kunna komma till stånd genom att den specialreglerade egendomen allt efter det ändamål den var avsedd att tjäna fördes samman till förmögenhetsmassor i form av stiftelser, vilka förvaltades och disponerades av kyrkliga organ motsvarande dem som förvaltade den aktuella egendomen i dag. Det påpekades vidare att stiftelseformen skulle göra det möjligt att ordna upp de oklara lagfartsförhållanden som gällde en del av den specialreglerade fasta egendomen. En stiftelse utgör nämligen ett särskilt rättssubjekt och är som sådant ägare till den egendom som ingår i stiftelsen och kan följaktligen själv få lagfart på denna.

Enligt förslaget skulle det bildas en stiftelse av egendom som tjänar visst ändamål. Utifrån denna utgångspunkt kunde följande fem stiftelsetyper uppställas, nämligen kyrkostiftelse, boställsstiftelse, prästlönejordsstiftelse, domkyrkostiftelse och kyrkofondsstiftelse.

Beträffande den fria församlingkommunala egendomen och den fria stiftelse- och föreningsegendomen föranledde utredningens förslag inte några särskilda uttalanden från remissinstansernas sida. De remissinstanser som uttalade sig godtog i huvudsak förslaget. De flesta instanser som yttrade sig över egendomsförslaget beträffande den specialreglerade kyrkliga egendomen ställde sig positiva till att det bildades stiftelser av denna egendom. Ett vanligt motiv för denna inställning var att stiftelsebildningen skulle medföra att de oklara äganderättsförhållandena kunde ordnas upp och lagfart meddelas på egendomen. En del instanser kritiserade att staten avhände sig äganderätten till kyrklig egendom eller inflytande över egendomens förvaltning. Några instanser granskade stiftelsebildningen huvudsakligen från rättsliga synpunkter. I en del fall ifrågasatte man om stiftelseformen borde utnyttjas för viss del av den specialreglerade egendomen. Frågan om vad förslaget innebar för strukturrationalisering och förvaltning av den kyrkliga jorden berördes av förhållandevis många instanser. En del diskuterade möjligheten att begränsa antalet stiftelser.

11.6.2 Våra överväganden

Enligt vår mening bör en naturlig utgångspunkt vara att den kyrkliga egendomen även vid en längre gående relationsändring mellan staten och Svenska kyrkan skall stå till kyrkans förfogande. Denna åsikt har också varit grundläggande för tidigare utredningar i ämnet. Det gäller därför att finna rättsliga lösningar som först och främst tryggar den kyrkliga egendomens bestånd för avsedda ändamål, men som också medger att egendomens avkastningsförmåga tas till vara på ekonomiskt bästa sätt samt

slår vakt om de kulturhistoriska värden som är knutna till en stor del av egendomen.

Av naturliga skäl kommer tonvikten i den följande framställningen att läggas på frågan hur man i händelse av en längre gående relationsändring mellan staten och Svenska kyrkan skall kunna trygga den kyrkliga egendomens bestånd för kyrkliga ändamål. Det faller således inte inom utredningsuppdraget att söka finna lösningar som syftar till effektivisera förvaltningen av den kyrkliga jorden och därmed höja egendomens avkastningsförmåga. Dessa frågor, som för framtiden i och för sig är av största vikt, har nämligen nyligen behandlats av Kyrkofondens styrelse i betänkandet "Jorden, skogen och fonderna". Förslagen behandlas för närvarande i Civildepartementet. Våra lösningar syftar emellertid till att underlätta en effektiv förvaltning av egendomen.

Den kyrkliga egendomen kan som tidigare sagts indelas i fri församlingkommunal egendom, fri stiftelse- och föreningsegendom och specialreglerad kyrklig egendom.

Med fri församlingkommunal egendom menas sådan egendom som inte är specialreglerad. Det är således fråga om fast och lös egendom, som förvaltas och disponeras enligt vanliga kommunalrättsliga principer. Med hänsyn till att en eventuell relationsändring inte torde påverka Svenska kyrkans identitet som trossamfund bör denna egendom förbli i de framtida församlingarnas och samfälligheternas ägo och detta oavsett om de förblir kommuner eller ej. Någon bestående författningsreglering av denna egendom kan knappast anses vara behövlig. Viss övergångslagstiftning torde dock vara nödvändig.

Den fria stiftelse- och föreningsegendomen torde ej heller beröras av en eventuell relationsändring. Denna egendom tillhör redan i dag bestämda rättssubjekt och för dess förvaltning gäller inte specialreglering utan vanliga

civilrättsliga regler. För ifrågavarande egendom torde ej krävas någon särskild författningsreglering vid en relationsändring. Viss permutationslagstiftning kan dock bli aktuell.

En mer långtgående relationsändring mellan staten och Svenska kyrkan torde emellertid kräva särskilda lösningar beträffande den specialreglerade kyrkliga egendomen. Denna egendom är som framgått underkastad särskilda rättsregler till skydd för intresset att egendomen bevaras och används för de ändamål som den ursprungligen har varit avsedd för. Det är därför nödvändigt att finna lösningar som kan trygga egendomens bestånd. Den egendom som här avses är huvudsakligen sådan som av ålder har disponerats för kyrkliga ändamål och det måste därför skapas garantier för att den även i framtiden kommer att tjäna de kyrkliga ändamål för vilka den en gång blivit anslagen. Det är att märka att viss församlingskommunal egendom såsom sentida församlingskyrkor och begravningsplatser också räknas till denna typ av egendom. Den kyrkostiftelseägda egendomen torde dock ej beröras av en relationsändring. Privaträttsligt får äganderätten till denna egendom anses ligga kvar hos kyrkostiftelserna, vilket talar för att en fri kyrka får behålla besittningsrätten till egendomen.

En annan svårighet när det gäller den specialreglerade egendomen är att äganderättsförhållandena många gånger är oklara. Problemet är inte endast att fastställa om staten eller något kyrkligt organ är ägare till ett visst objekt utan också vilket kyrkligt organ som formellt skall betraktas som ägare. Som kommer att framgå av det följande bör man därför välja en lösning som också kan bidra till att äganderättsförhållandena kan klaras ut. Samtidigt kan äganderättsfrågorna till viss del sägas vara av underordnad betydelse. De rättigheter som tillkommer en ägare inskränks nämligen avsevärt av att egendomen är ändamålsbestämd och inte minst av att förvaltningen i allmänhet inte är beroende av vem äganderätten i privaträttslig mening kan tänkas tillkomma. Detta förhållande kan högst påtagligt underlätta en ändamålsenlig lösning.

Den nuvarande förvaltningen av den ändamålsbundna egendomen präglas av en detaljerad författningsreglering. Syftet med bestämmelserna är att säkerställa att egendom utnyttjas och bevaras för det avsedda ändamålet.

Vid mindre relationsändringar kan nuvarande ordning i stort sett bestå. I händelse av en mer långtgående relationsförändring mellan staten och Svenska kyrkan uppstår dock frågan om staten bör ingripa med detaljerade föreskrifter rörande förvaltningen av den kyrkliga jorden. Principen om en fri kyrka innebär nämligen att Svenska kyrkan skall ha möjlighet att verka så fritt som möjligt. Härav följer att det vid en relationsändring endast kan bli fråga om vissa allmänna regler för att säkerställa de ändamål, vartill egendomen blivit anslagen. Det finns dessutom behov av regler som tryggar de kulturhistoriska värdena. De mer detaljerade förvaltningsbestämmelserna får kyrkan själv bestämma om. Det bör också beaktas att en framtida fri kyrkas demokratiska uppbyggnad får anses skapa garantier för egendomens bestånd.

11.6.3 Olika lösningar

Man kan trygga kyrkans rätt till den specialreglerade egendomen på olika sätt. En möjlighet är, i likhet med vad som föreslogs av 1968 års beredning om stat och kyrka, att genom lagstiftning tillförsäkra kyrkan en fortsatt rätt att förvalta egendomen utan att därvid förändra gällande äganderättsförhållanden. Som framhölls av flera organ under remissbehandlingen av beredningens förslag är detta emellertid en mindre lämplig lösning. De komplicerade äganderättsförhållandena skulle förbli olösta, vilket kan förväntas vålla betydande olägenheter i framtiden. Ett rationellt utnyttjande av egendomen skulle således kunna försvåras. Det gäller därför att finna modeller som kan undanröja rådande oklarheter i fråga om den specialreglerade egendomen och tillgodose allmänna krav på rättstrygghet och god ordning. Som tidigare slagits fast måste en målsättning också vara att

kyrkan skall ha samma möjligheter som i nuläget att utnyttja den kyrkliga egendomen.

En lösning vore därför att söka tillförsäkra olika kyrkliga subjekt full äganderätt till egendomen. En äganderättsöverföring kompliceras emellertid bl.a. av att staten formellt sett fortfarande är ägare till en del av den special-reglerade egendomen, de s.k. kronoanslagen. Dessa utgör dock en mindre del av den kyrkliga egendomen. Det skulle vara en rättsteknisk vinning och en betydande förenkling om äganderätten till kronoanslagen kunde överföras till och förvaltas av organ som i en eller annan form har anknytning till kyrkan. Det finns flera skäl som talar för en sådan lösning.

Statens äganderätt till kronoanslagen kan med hänsyn till deras ändamålsbundenhet betraktas som mer formell. Kyrkans ställning till denna egendom är däremot mycket stark. Egendomen är för alltid anslagen för kyrkliga ändamål och så länge den behövs för kyrkliga ändamål torde den inte kunna återtas.

Ej heller torde ekonomiska skäl tala mot att staten avhänder sig äganderätten. Som framhållits är egendomen för alltid anslagen för kyrkliga ändamål. Egendomens avkastning har därför på senare tid aldrig kommit staten tillgodo. Från statens synpunkt torde därför egendomens värde vara begränsat.

Lika lite talar hänsynen till de kulturhistoriska intressena mot en äganderättsövergång. Dessa kan och bör tillgodoses genom särskild lagstiftning. Det får dessutom förutsättas att staten även fortsättningsvis utövar tillsyn över kyrklig egendom av kulturhistoriskt intresse.

Det bör också framhållas att en äganderättsövergång vid en relationsförändring skulle te sig som ett betydelsefullt led i riktning mot en ökad självständighet för kyrkan. Äganderättsförhållandena skulle i framtiden inte

skapa något beroendeförhållande mellan staten och Svenska kyrkan. Genom att staten avhänder sig äganderätten skulle förhållandet mellan staten och kyrkan bli definitivt ordnat på denna punkt. Man kan här förfara på olika sätt.

11.6.4 Lagstiftningsmodellen

Av inte minst praktiska skäl skulle en egendomsöverföring kunna genomföras på så sätt att staten genom en lag generellt avsäger sig alla anspråk på den del av den specialreglerade egendomen, såväl fast som lös, som är anslagen av kronan. Det kan nämligen vara förenat med stora svårigheter att klarlägga om exempelvis viss kyrklig jord är kronoanslag eller inte eller att bestämma statens andel i olika fonder. I lagen skulle därför helt allmänt kunna anges att staten avsäger sig all rätt den kan ha till ifrågakommande egendom under villkor att egendomen används för de ändamål den en gång i tiden anslagits. Härigenom skulle staten tillförsäkras ett visst inflytande på kronoegendomens användning. I och för sig kan från principiella synpunkter sägas att äganderätsfrågor inte bör lösas genom lagstiftning. Enligt utredningen överväger dock de praktiska skälen härför. Då statens äganderätt får anses vara endast av formell natur bör något vederlag inte utgå.

Det kan också vara lämpligt att ange till vilka kyrkliga subjekt äganderätten överförs. Man skulle i korthet kunna fördela kronoanslagen på följande sätt. Till den lokala församlingskyrkan i dess egenskap av självägande stiftelse skulle man kunna hänföra den kronojord som är belägen inom församlingen och som disponeras som prästgård eller löneboställe eller utgör kyrkotomt, kyrkogård eller annan begravningsplats. Ett skäl till att äganderätten bör överföras på kyrkostiftelsen och inte på församlingen eller pastoratet är att kyrkostiftelsen var det enda kyrkliga rättssubjektet på lokal nivå under den tid då kronan anslog egendomen. Ytterligare ett skäl är att äganderätten till huvuddelen av den kyrkliga egendomen redan nu anses

tillkomma kyrkostiftelsen. I de fall där församlingskyrkan inte utgör en särskild stiftelse vore det måhända tänkbart att äganderätten till kronoanslagen överfördes till församlingen eller pastoratet.

I likhet med flertalet församlingskyrkor är de äldre domkyrkorna också självägande stiftelser. Den egendom dessa disponerar kan vara kronoanslag. En lämplig lösning skulle därför vara att överföra den äganderätt som kan tillkomma staten beträffande denna egendom till domkyrkostiftelserna.

Det vore också möjligt att överföra viss egendom till trossamfundet Svenska kyrkan, som efter en relationsändring kan komma att utgöra en fristående juridisk person. Den egendom som här avses är främst kyrkofondsfastigheter och biskopsgårdar i den mån de utgör kronoanslag.

Denna lösning innebär att äganderätten till den kyrkliga egendomen helt skulle tillkomma kyrkliga organ. Genom lagstiftning skulle ändamålsbundenheten garanteras. Av betydelse är att lösningen också skulle innebära en väsentlig förenkling av de nuvarande mycket invecklade rättsförhållandena beträffande egendomen. Den löser dock inte frågan vilka kyrkliga subjekt som i vissa fall kan vara ägare till viss egendom.

11.6.5 Stiftelsemodellen

En annan lösning, som också innebär en äganderättsövergång från staten till kyrkliga organ, vore att grunda kyrkans rätt till den specialreglerade egendomen på stiftelseinstitutet. Vad som utmärker en stiftelse är i korthet, att den uppkommer genom att egendom avsätts för att på ett stadigvarande sätt tjäna ett visst ändamål utan att samtidigt överföras till något bestående rättssubjekt. En stiftelsebildning är normalt oföränderlig och utan någon tidsbegränsning. Stiftelsens förvaltare kan inte ändra stiftelseändamålet med mindre detta uttryckligen har medgivits i stiftelseurkunden. Olika omständigheter kan emellertid medföra att det är omöjligt eller stridande mot

stiftarens syfte att tillämpa de ursprungliga föreskrifterna. På ansökan kan i sådant fall regeringen eller Kammarkollegiet besluta om ändringar rörande stiftelseändamålet och dettas fullgörande. En sådan åtgärd kallas permutation och regleras i permutationslagen (1972:205).

Som tidigare sagts innebar stat-kyrka utredningens förslag (SOU 1978:3 bil 3) att den specialreglerade egendomen skulle förvaltas i stiftelseform. Eftersom 1978 års betänkande innehåller en mycket ingående redogörelse för en stiftelsemodell inskränker vi oss här till att endast ange grundprinciperna i en sådan lösning.

Den specialreglerade egendomen tjänar olika kyrkliga ändamål. En naturlig utgångspunkt vid en eventuell stiftelsebildning är därför att indela stiftelserna i olika typer allt efter de ändamål egendomen tjänar. En sådan indelning är också nödvändig av inte minst praktiska skäl eftersom man härigenom kan fastställa enhetliga regler för alla stiftelser inom en och samma stiftelsetyp. I 1978 års förslag uppställdes följande stiftelsetyper, nämligen kyrkostiftelse, boställsstiftelse, prästlönejordsstiftelse, domkyrkostiftelse och kyrkofondsstiftelse.

Vad som karakteriserade de skilda stiftelsetyperna enligt förslaget kan i korthet sägas vara följande.

Ändamålet med *kyrkostiftelsen* skulle vara att hålla och för framtiden bevara en befintlig församlingskyrka som gudstjänstlokal för Svenska kyrkan. Den egendom som hänfördes till kyrkostiftelsen var nuvarande och tidigare församlingskyrkans byggnad med inventarier och annan lös egendom, kyrkans tomtområde, fastigheter vilkas avkastning var avsedd för kyrkans behov samt kyrkans fastighetsfond och kyrkokassan. I enhetlighetens intresse föreslogs att stiftelsebildningen inte skulle begränsas till att omfatta endast de gamla stiftelsekyrkorna utan i princip omfatta även sentida församlingskyrkor. Begravningsplatser som var belägna inom kyrkans

tomtområde skulle också ingå i kyrkostiftelsen. Friliggande begravningsplatser borde däremot inte ingå. Förvaltningen av kyrkostiftelsen skulle åvila församlingens eller samfällighetens kyrkoråd.

En stor del av den ändamålsbundna egendomen utgörs av s.k. prästlönetillgångar. Dessa utmärks av att de bildar underlag för avlöningsförmåner åt församlingspräster. Prästlönetillgångarna består av löneboställen och prästlönefonder samt prästlönefondsfastigheter och prästlönejordsfonder. I 1978 års förslag gjordes en uppdelning av prästlönetillgångarna i två slag av stiftelsetyper, nämligen boställsstiftelser och prästlönejordsstiftelser.

Ändamålet med *boställsstiftelsen* angavs vara att bilda underlag för avlöningsförmåner åt Svenska kyrkans församlingspräster med tjänstgöring inom visst pastorat. I andra hand var det tänkt att stiftelsen, i den mån avkastningen förslog, skulle tjäna Svenska kyrkans verksamhet i övrigt. Till boställsstiftelsen hänfördes i första hand löneboställen och prästlönefonder. Enligt förslaget hänfördes också prästgårdarna till denna stiftelsetyp. Boställsstiftelsen skulle förvaltas av pastoratskyrkorådet. Den föreslagna stiftsstyrelsen skulle emellertid svara för skogsbruket på löneboställena i stiftet.

Prästlönejordsstiftelsernas ändamål skulle vara att genom förvärv och förvaltning av fast egendom tjäna samma ändamål som prästlönefondsfastigheterna och prästlönejordsfonderna. Avkastningen skulle således användas till avlöning av församlingspräster i flera pastorat efter fördelning mellan pastoraten enligt gällande regler. På samma sätt som boställsstiftelserna skulle prästlönejordsstiftelserna i andra hand tjäna Svenska kyrkans verksamhet i övrigt. Enligt förslaget skulle det finnas en prästlönejordsstiftelse i varje stift och den skulle förvaltas av den tänkta stiftsstyrelsen. Det framhölls att prästlönejordsstiftelserna närmast var en ordning för förvaltning av vissa lokala prästlönetillgångar än en stiftelse i egentlig mening, men att flera skäl talade för att stiftelseformen trots detta borde användas.

Domkyrkostiftelsens ändamål skulle enligt förslaget vara att hålla och för framtiden bevara en befintlig domkyrka i dess dubbla egenskap av stiftskyrka och församlingskyrka. Den egendom som skulle hänföras till domkyrkostiftelsen utgjordes av domkyrkobyggnaden med inventarier, domkyrkans tomtområde, fastigheter vars avkastning är avsedd för domkyrkans kassa samt domkyrkans fastighetsfond och kassa. Utgångspunkten var att det inte skulle göras någon skillnad mellan äldre och yngre domkyrkor. Domkyrkostiftelsen skulle förvaltas av en särskild styrelse. Enligt förslaget kunde denna uppgift lämpligen läggas på domkapitlet i stiftet. För förvaltningen av Lunds domkyrkostiftelse skulle dock gälla särskilda regler.

Kyrkofondens huvudsakliga uppgift är att åstadkomma en ekonomisk utjämning mellan pastoraten. Enligt 1978 års förslag skulle *kyrkofondsstiftelsens* avkastning disponeras på motsvarande sätt. I likhet med vad som föreslogs gälla för boställsstiftelserna och prästlönejordsstiftelserna skulle avkastningen i andra hand tjäna Svenska kyrkans verksamhet i övrigt. Till kyrkofondsstiftelsen skulle hänföras nuvarande kyrkofondsfastigheter och den del av kyrkofondens kapital som utgjordes av ersättning för sålda kyrkofondsfastigheter. Eftersom ändamålsbestämningen endast omfattade kyrkofondsfastigheterna borde stiftelsebildningen inte omfatta kyrkofondens övriga tillgångar. Kyrkofonden har ett ekonomiskt ansvar för biskopsgårdarna. Med undantag för biskopsgården i Lund, som regleras i särskild ordning, hänfördes därför dessa till kyrkofondsstiftelsen. Enligt förslaget skulle kyrkofondsstiftelsen i princip förvaltas av den tänkta kyrkostyrelsen, vilken motsvarar den nuvarande centralstyrelsen.

Enligt förslaget skulle en fördelning av egendomen på dessa fem stiftelsetyper medföra att det skulle komma att finnas omkring 2 250 kyrkostiftelser, omkring 1 000 boställsstiftelser, högst 13 prästlönejordsstiftelser, 13 domkyrkostiftelser och en kyrkofondsstiftelse.

Stiftelsemodellen förutsatte att varje stiftelse skulle bli ägare till den egendom som skulle ingå i stiftelsen. Det skulle därför vara nödvändigt att förändra äganderättsförhållandena beträffande en stor del av den specialreglerade egendomen. För den egendom som redan var av stiftelsekaraktär ansågs ingen annan åtgärd behövas än beslut av permutationskaraktär. För den specialreglerade egendomen i övrigt, dvs. den som ägs av staten och kyrkliga rättssubjekt, föreslogs att äganderättsöverföringen skulle ske genom lagstiftning.

Så långt 1978 års förslag. Det finns flera skäl som talar för en stiftelsebildning. I och med att ändamålsbundenheten är det utmärkande draget för stiftelseinstitutet skapas ett fullgott rättsskydd för att egendomen kommer att tjäna avsedda kyrkliga ändamål. De olika intressen som gäller för den specialreglerade kyrkliga egendomen skulle således väl kunna tillgodoses genom en stiftelsebildning. Man skulle härigenom kunna skapa ett i tiden obegränsat fullgott rättsskydd för den ändamålsbundna egendomen. För en sådan lösning talar också det faktum att en del av den specialreglerade egendomen, nämligen de gamla församlingskyrkorna och domkyrkorna, redan nu karakteriseras som stiftelseegendom. Man bör dessutom beakta att den specialreglerade egendomen i övrigt också har starka drag av stiftelseegendom på grund av de regler som styr förvaltnings- och dispositionsrätten. En stiftelsebildning behöver inte heller förändra den nuvarande förvaltningen av egendomen.

Stiftelsen är ett självständigt rättssubjekt. Detta innebär att stiftelsen blir ägare till den egendom som ingår i stiftelsen och därför kan erhålla lagfart på fast egendom. Genom stiftelseformen bör de rådande oklarheterna i fråga om den rättsliga naturen av den specialreglerade egendomen därför kunna undanröjas. Man skulle därmed kunna ordna äganderättsförhållandena på ett någorlunda praktiskt och enkelt sätt. Det torde emellertid vara nödvändigt att klarlägga och precisera vilken fast och lös egendom som kommer att ingå i stiftelsen. Det bör också tilläggas att det inte föreligger några

formella hinder mot att en stiftelse bedriver näringsverksamhet. Förutsättningen är dock att verksamheten har en naturlig anknytning till ändamålet.

Enligt utredningen skulle det i princip vara möjligt att genomföra en stiftelsebildning i enlighet med de riktlinjer som utarbetades i 1978 års betänkande. Den ändamålsbundna egendomen bör således kunna fördelas på de föreslagna stiftelsetyperna. Övervägande skäl talar för att stiftelsebildningen även bör omfatta prästlönefondsfastigheter och prästlönejordsfonder.

En fråga som blev föremål för kritik under remissbehandlingen av 1978 års förslag var det stora antalet stiftelser, främst boställsstiftelser. Om man kan tänka sig en stiftsvis förvaltning av boställsjorden, vore en praktisk lösning att sammanföra denna till en stiftelse i varje stift. Härigenom skulle antalet stiftelser reduceras högst avsevärt samtidigt som man skulle kunna underlätta en rationell förvaltning av jorden.

För närvarande saknas en grundläggande rättslig reglering av stiftelseinstitutet. Den lagstiftning som finns har huvudsakligen tagit sikte på den statliga kontrollen över stiftelseväsendet. Bestämmelser om denna statliga kontroll återfinns i lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser. I övrigt får ledning sökas i doktrin och rättspraxis. Inom Justitiedepartementet har emellertid lagts fram ett förslag till lag om stiftelser som publicerats i departementspromemorian "Stiftelser" (Ds Ju 1987:14). Ett något omarbetat lagförslag skall under våren 1992 remitteras till lagrådet.

11.6.6 Sammanfattande synpunkter

Man kan således på olika sätt tillförsäkra Svenska kyrkan en fortsatt förfoganderätt över den specialreglerade kyrkliga egendomen. Äganderättsfrågorna kan emellertid inte lämnas oreglerade. Det är av största vikt att dessa får en ändamålsenlig och praktisk lösning. Som tidigare sagts skulle

det vara en avsevärd förenkling om staten avsåde sig anspråken på den kronoegendom som anslagits till kyrkliga ändamål. Därigenom skulle man också komma ifrån de i många fall påtagliga svårigheterna att få klarlagt om viss kyrklig jord är kronoanslag eller ej. Det skulle också skapa en ökad självständighet för kyrkan. Enligt utredningen talar således övervägande skäl för att den statliga äganderätten till kronoanslagen bör överföras till kyrkliga organ.

Det är också av stor vikt att det för framtiden skapas ett fullgott rättsskydd för den ändamålsbundna egendomen. Enligt utredningen framstår en stiftelsebildning som den naturliga rättsliga formen för att tillgodose ett skyddsintresse av detta slag. Härför talar även att den ändamålsbundna egendomen redan i dag har drag av stiftelsekaraktär. En stiftelsebildning torde också vara den enda framkomliga vägen att lösa de problem som vidlåder den specialreglerade kyrkliga egendomen.

Naturligtvis är en stiftelsebildning förenad med betydande svårigheter av såväl principiell som praktisk art. Den kan vara mer eller mindre lämplig för olika slag av egendom. Man måste dessutom finna former som tillgodoser avkastningskraven. Det torde också vara ofrånkomligt med någon form av särslagstiftning för de kyrkliga stiftelserna. Frågorna är komplicerade och kräver fortsatt utredning. 1978 års förslag kan emellertid tjäna som en god utgångspunkt.

11.7 Ett framtida uppördssystem

11.7.1 Allmänna synpunkter

Den i detta kapitel förutsatta relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan innebär att Svenska kyrkans församlingar och kyrkliga samfund skulle förlora sin offentligrättsliga ställning som kyrkliga kommuner och

följaktligen inte längre ha beskattningsrätt. Församlingsskatten skulle därmed övergå till att bli en privaträttslig avgift som skulle debiteras medlemmarna i kyrkan. Det ligger då närmast till hands att utgå ifrån att en från staten organisatoriskt fristående kyrka, i likhet med vad som gäller för privaträttsliga organisationer i allmänhet, själv får ombesörja debitering och uppbörd av kyrkoavgifterna. Kyrkan skulle därmed bli nödsakad att bygga upp en egen uppbördsorganisation.

Det sagda utesluter emellertid inte andra lösningar. I 1978 års betänkande föreslogs nämligen att staten skulle biträda Svenska kyrkan med uppbörd av kyrkoavgifter via skattesystemet. Förslaget fick ett övervägande positivt mottagande av remissinstanserna. Enligt utredningen är detta ett förslag som allvarligt bör övervägas. Det bör här också erinras om att ett system med statlig uppbördshjälp har en motsvarighet i Tyskland. Till täckande av sina kostnader för uppbördshjälpen tar staten ut en avgift av kyrkorna.

Frågan om en statlig uppbördshjälp åt Svenska kyrkan bör ses mot bakgrund av den betydelse församlingsskatten har för den kyrkliga ekonomin. Som framgått av vår kartläggning av Svenska kyrkans ekonomi är församlingsskatten den utan jämförelse viktigaste inkomstkällan. Församlingsskatten utgjorde 1990 knappt 6,6 miljarder kr, vilket motsvarar 67 procent av kyrkans samlade inkomster.

Det finns naturligtvis principiella invändningar mot en statlig uppbördshjälp. Man skulle kunna hävda att Svenska kyrkan alljämt skulle te sig som ett till staten knutet samfund i den meningen att den för sin framtida verksamhet är beroende av statligt stöd. Kyrkan skulle därigenom komma att inta en särställning i förhållande till andra organisationer och samfund. En uppbördshjälp kan därför sägas strida mot principen om Svenska kyrkan som en med andra trossamfund jämställd fri kyrka.

Enligt utredningen väger dessa synpunkter tungt. Som kommer att framgå av det följande skulle det emellertid vara fullt tänkbart att låta uppbördssystemet stå öppet även för andra trossamfund.

Vad som främst talar för att staten bör biträda kyrkan med uppbörden av kyrkoavgifterna är att staten får anses ha ett särskilt ansvar för att kyrkan inte försätts i en ekonomiskt svår ställning i och med att det månghundraåriga organisatoriska sambandet upphör. En relationsändring bör nämligen inte medföra att Svenska kyrkan får så stora ekonomiska svårigheter, att den kommer att sakna rimliga förutsättningar att fortsätta sin verksamhet.

För en statlig uppbördshjälp åt Svenska kyrkan talar också att staten - såsom framgår av utredningens direktiv - har den förväntan på Svenska kyrkan att den skall bedriva en riksomfattande verksamhet. Om kyrkan alltjämt avses få disponera nuvarande kyrkobyggnader för sin verksamhet tillkommer den omständigheten att den i så fall alltjämt är förvaltare av en icke obetydlig del av det svenska kulturarvet. Det kan erinras om att ca. en tredjedel av kyrkobyggnaderna härrör från medeltiden och att de rymmer inventarier som är av oskattbart värde också med internationella mått.

Från rättslig synpunkt torde det inte föreligga några hinder mot en medverkan från statens sida med uppbörd av kyrkoavgiften. Enligt det numera upphävda andra stycket till 1 § uppbördslagen (1953:272) fick nämligen regeringen, om särskilda omständigheter föranledde det, föreskriva att även andra avgifter än sådana som enligt uppbördslagen ansågs som skatt fick uttas i samband med skatteuppbörden. Mot bakgrund av att bestämmelsen aldrig kom att tillämpas upphävdes den genom lagen (1990:1137) om ändring i uppbördslagen.

Det har emellertid enligt andra bestämmelser förekommit att sådana avgifter uttagits tillsammans med skatterna. Före källskattereformen år 1945 uttogs nämligen de s.k. riddarhuskapitationsavgifterna och avgifter till hus-

hållningssällskap och vissa försäkringsanstalter i samband med skatteuppbörden. Ett tungt skäl till att denna ordning frångicks var att skattemyndigheternas arbete skulle underlättas.

Med dagens tillgång till nya tekniska hjälpmedel bör emellertid inte heller föreligga sådana praktiska hinder mot en statlig uppbördshjälp. Administrativt torde den inte skilja sig stort ifrån nuvarande uppbördsförfarande beträffande församlingsskatten. De tekniska och praktiska problem som uppbördshjälpen kan ge upphov till torde kunna lösas. Det förefaller också rimligt att staten liksom i Tyskland tar ut en avgift för sin medverkan vid uppbörden.

En förutsättning för att kyrkoavgifterna skall kunna uppbäras tillsammans med skatterna är naturligtvis att skattemyndigheterna känner till vilka som är avgiftsskyldiga. Uppgifter om medlemskap i kyrkan måste därför tas in i skatteregistren. Det på intet sätt uteslutet att det kan finnas enskilda kyrkomedlemmar som finner denna registrering kränkande från integritets-synpunkt. Som framhölls i 1978 års betänkande bör det därför finnas en möjlighet att erlagga kyrkoavgiften på annat sätt än genom det statliga uppbördssystemet.

Naturligtvis bör kyrkan liksom andra trossamfund ha rätt att själv utforma sina regler om medlemmarnas bidrag till verksamheten. Från såväl principiella som praktiska synpunkter talar emellertid övervägande skäl för att kyrkoavgiften bör beräknas enligt samma grunder som gäller för den nuvarande församlingsskatten, vilken är proportionell mot den beskattningsbara inkomsten. Härigenom skulle kyrkoavgiften komma att beräknas individuellt i förhållande till kyrkomedlemmarnas ekonomiska bärkraft.

Man kan i och för sig tänka sig andra lösningar. En möjlighet vore att bestämma en för alla medlemmar enhetlig avgift. Nackdelen med denna lösning är att avgiften måste bli låg, varför den knappast kan tillgodose

kyrkans olika behov. Ett system med en fast avgift kan även innebära att medlemmar utan inkomst blev avgiftsskyldiga. Man skulle också kunna hävda att en fast medlemsavgift kan inskränka den frihet som bör tillkomma församlingar och kyrkliga samfälligheter.

Om man väljer att utsträcka en statliga uppbördshjälp till att omfatta även andra trossamfund än Svenska kyrkan vore också, som framförts på olika håll, en tänkbar möjlighet att utta avgifter inte endast av medlemmar av Svenska kyrkan och berörda trossamfund, utan också av övriga skattskyldiga. Vad som inflyter från dessa skulle kunna tänkas bli använt för något allmänt och från religiös synpunkt neutralt ändamål. En tanke bakom en sådan lösning skulle vara att ingen skall kunna undgå att betala avgift genom att träda ut ur ett trossamfund. Avgifterna skulle därmed mer få karaktär av skatt.

Flera invändningar kan anföras mot denna avgiftsform. Man kan bl.a. med skäl ifrågasätta varför skattskyldiga som av olika anledningar inte vill understödja någon form av religiös verksamhet i större utsträckning än andra skall bidra till sociala och kulturella ändamål. Gränsdragningsfrågorna kan också bli vanskliga. Det rättmätiga i en sådan reform kan således ifrågasättas.

Som utredningen redovisat i avsnitt 6.6 har man i Italien valt att utforma det statliga stödet till bl.a. den katolska kyrkan på ett liknande sätt. Naturligtvis kan denna lösning vara tilltalande när det gäller att fördela ett statligt stöd mellan olika trossamfund, men den kan knappast ersätta den självfinansiering som den nuvarande församlingsskatten otvivelaktligen ger Svenska kyrkan. Därtill kommer att systemet på ett icke önskvärt sätt kan komma att upphäva de ekonomiska följderna av ett medlemskap för den enskilde. Enligt utredningen gäller det i stället att finna lösningar som i så stor utsträckning som möjligt knyter an till nuvarande finansieringsformer.

Den åsikten har också framförts att kyrkoavgiften, i likhet med vad som är fallet i Tyskland, skulle kunna bestämmas som ett procentuellt tillägg till inkomstskatten. Med den utformning det svenska skattesystemet numera har torde emellertid denna lösning vara mindre lämplig.

Det finns således vissa nackdelar och svagheter med de nu nämnda alternativa lösningarna på hur en kyrkoavgift skall bestämmas. Som tidigare sagts talar därför övervägande skäl för att en framtida kyrkoavgift bör beräknas på samma sätt som den nuvarande församlingsskatten.

I det följande skall utredningen översiktligt beskriva hur ett system för statlig uppbördshjälp skulle kunna tänkas vara uppbyggt. För en mer fullständig redogörelse hänvisas till 1978 års betänkande.

11.7.2 Utformningen av uppbördshjälpen

En grundläggande förutsättning för att kyrkoavgifterna skall kunna tas ut tillsammans med skatterna är att sättet för debitering och uppbörd av avgifterna på ett smidigt och enkelt sätt kan infogas i det nuvarande uppbördssystemet. Av administrativa och ekonomiska skäl bör det därför inte läggas in avvikande rutiner. Avgifterna bör således tas ut på i huvudsak samma sätt som den nuvarande församlingsskatten. Det bör emellertid ankomma på kyrkan att avgöra hur obetalda avgifter skall drivas in. En ytterligare förutsättning för att uttagandet av kyrkoavgifterna skall kunna anknytas till det statliga skatte- och uppbördssystemet är att det skapas rutiner för rapportering till skattemyndigheterna av uppgifter om t.ex. kyrklig indelning, avgiftsskyldighet och avgiftsuttag.

En kyrkoavgift, vars storlek är proportionell mot medlemmarnas inkomst, bör beräknas med utgångspunkt från den till statlig inkomstskatt beskattningsbara inkomsten. Den statligt taxerade inkomsten syftar nämligen till att bäst återge en persons betalningsförmåga.

Som framhållits talar praktiska skäl för att kyrkoavgifterna tas ut på samma sätt som den nuvarande församlingsskatten. Vad som utmärker skattesystemet är att det under inkomståret sker ett preliminärt skatteuttag med en därefter följande taxering och debitering av slutlig skatt. Kyrkoavgiften kommer alltså i likhet med den nuvarande församlingsskatten att tas ut preliminärt under inkomståret.

På grund av att det är den beskattningsbara inkomsten som läggs till grund för beräkningen av kyrkoavgiften, kan omfattningen av den enskilde medlemmens avgiftsskyldighet inte beräknas förrän i samband med taxeringen året efter inkomståret. Vid denna sker en definitiv avräkning mot vad som erlagts preliminärt.

Den skisserade ordningen innebär således att den preliminärt uttagna kyrkoavgiften fram till tidpunkten för slutskattedebiteringen kommer ingå som en ospecificerad del i preliminärskatten och helt följa uppbördslagets regler. Ett annat system skulle vara administrativt svår genomförbart. Först när medlemsavgiften har blivit slutligt fastställd övergår den till att bli en privaträttslig avgift.

En grundläggande princip måste vara att kyrkoavgifterna uttas preliminärt endast av medlemmar av Svenska kyrkan. Det är därför av stor vikt att frågan om vilka som inom en viss församling är avgiftspliktiga måste vara helt klarlagd i god tid före inkomst- eller beskattningsåret för att administrationen av uppbördshjälpen skall kunna fungera.

Enligt gällande rätt är skattskyldigheten till stat och kommun för visst inkomstår beroende av förhållandena på mantalsdagen, dvs. den 1 november året före inkomståret. Om medlemsavgifterna skall uttas preliminärt måste avgiftsskyldigheten bestämmas till samma tidpunkt som skattskyldigheten. Detta får till följd att förändringar i fråga om kyrkotillhörighet och bostadsort efter den 1 november året före inkomståret inte kan beaktas.

Principen innebär att personer som t.ex. utträder ur Svenska kyrkan efter den 1 november ett år följaktligen kommer att få betala kyrkoavgift till inkomstårets slut. Anmälan om utträde skulle kunna ske till skattemyndigheterna.

Av praktiska skäl är det önskvärt att avgifterna bestäms på ett sådant sätt att befintliga skattetabeller för skatteavdrag på lön kan användas. För den som skall betala kyrkoavgift skulle då kunna användas den skattetabell, som närmast motsvarar den sammanlagda utdebiteringen för kommunalt ändamål och för kyrkoavgift. Det föreslagna systemet förutsätter därför att skattemyndigheterna för såväl medlem som icke-medlem beslutar efter vilken skattetabell och kolumn i tabellen en arbetsgivare vid utbetalning av lön skall göra avdrag för skatt. Vid debiteringen av preliminär B-skatt förutsätts skattemyndigheten beakta skyldigheten att erlægga kyrkoavgift. Uppbörderna av preliminär B-skatt och medlemsavgift är dock inte lika problematisk som uppbörden av A-skatt, eftersom B-skatten inte uttas enligt tabell utan vid inkomstårets början debiteras med visst belopp.

Sedan den preliminära avgiften har bestämts till sitt belopp skall den avräknas från den påförda slutliga kyrkoavgiften. Av beräkningen framgår om den avgiftsskyldige har betalt in för mycket eller för litet i preliminär avgift. Om avräkningen visar att den preliminärt uttagna kyrkoavgiften överstiger den slutligt debiterade avgiften, skall det överskjutande beloppet återbetalas till den avgiftsskyldige. Den mest praktiska lösningen är att återbetalningen äger rum i samband med återbetalningen av överskjutande preliminär skatt. Skulle avräkningen utvisa att den avgiftsskyldige resterar med någon del av kyrkoavgiften, kvarstår hans skyldighet gentemot kyrkan att betala det resterande beloppet.

De influtna preliminärbeloppen, som inkluderar både skatt och kyrkoavgift, skall gottskrivas den skatt- och avgiftsskyldige genom att avräknas från den slutliga skatten och kyrkoavgiften. I de influtna preliminärbeloppen åtnjuter

skatterna förmånsrätt i förhållande till andra fordringar. Detta innebär att preliminärbeloppet i första hand tas i anspråk för skatt. Enligt utredningen finns skäl att överväga om inte kyrkoavgiften bör likställas med skatt i detta hänseende. Eftersom skatter har bättre förmånsrätt än andra fordringar skulle, som också framhölls i 1978 års betänkande, en annan ordning innebära att kyrkan blir lidande i samtliga de fall preliminäruttaget är för litet.

Övervägande skäl talar för att kyrkan vill hantera eventuella indrivningsåtgärder gentemot enskilda kyrkomedlemmar på ett mer individuellt sätt än som är möjligt genom det förfarande som gäller för indrivning av skatt. Kyrkan bör därför i likhet med andra privaträttsliga organisationer själv få ta in de resterande slutliga avgifter som inte inflyter genom det statliga uppbördsförfarandet. För att undvika att kyrkan belastas med betungande kravrutiner kan man tänka sig att staten tillställer den avgiftsskyldige ett inbetalningskort på den resterande avgiften. Det bör emellertid ankomma på kyrkan själv att bevaka att resterande avgifter betalas.

Vid en mer långtgående relationsändring mellan staten och Svenska kyrkan skulle en således en möjlig lösning vara att staten biträder kyrkan med uppbörd av kyrkoavgifterna. Den nu lämnade redogörelsen har tagit sikte på att endast översiktligt beskriva hur en statlig uppbördshjälp skulle kunna vara organiserad. Det förutsätts sålunda att det sker ett fortsatt utvecklingsarbete i fråga om detaljer och handläggningsrutiner samt att uppbördslagstiftningen anpassas till systemet för uppbörd av kyrkoavgift.

11.7.3 Avräkning mellan stat och kyrka

Som framgått av ett tidigare avsnitt erhåller församlingarna förskott på församlingsskatt under inkomståret med en tolfedel varje månad. Uträkningen av förskottet grundas på skatteunderlaget för det föregående årets

taxering och den utdebitering som har beslutats för inkomståret (förskottsåret).

Om uppbörden av kyrkoavgifter sker via skattesystemet kommer den preliminärt uttagna avgiften att inflyta till staten varje månad. Under dessa förhållanden ter det sig naturligt att staten liksom för närvarande också utbetalar ett förskott på kyrkoavgifter till kyrkan. Om det nuvarande förskottssystemet bibehålls kommer kyrkans behov av löpande inkomster att tillgodoses. Ett framtida uppbördssystem bör därför innefatta förskottsutbetalningar vid i stort sett samma tidpunkter och enligt motsvarande beräkningsgrunder som i dag.

Det nuvarande redovisnings- och avräkningssystemet beträffande församlingsskatten innebär att beslutade ändringar i tidigare års taxeringar inte beaktas. En återgång till den tidigare ordningen skulle innebära en försämring. Den lämpligaste lösningen är därför att redovisningen av uppburna medlemsavgifter och därmed sammanhängande avräkning mellan staten och kyrkan blir en slutlig uppgörelse vad gäller det aktuella uppbördsåret. Detta innebär att taxeringsnämndens beslut om taxering i princip får utgöra det definitiva underlaget för bestämmande av medlemsavgift. Naturligtvis måste mer betydande ändringar av den beskattningsbara inkomsten rapporteras till kyrkan, som sedan får reglera mellanhavandet med kyrkomedlemmen.

11.7.4 Statlig uppbördshjälp till andra trossamfund än Svenska kyrkan

I föregående avsnitt har utredningen redogjort för hur ett system för uppbörd av kyrkoavgift skulle kunna tänkas vara uppbyggt och därvid i princip förutsatt att uppbördshjälpen endast skulle avse Svenska kyrkan. Som tidigare sagts finns emellertid skäl som talar för att ett sådant system skulle kunna tänkas stå öppet även för andra trossamfund. För dessa gäller

nämligen att de är hänvisade till att själva ombesörja uppbörd och indrivning av medlemmarnas avgifter. Förslaget förutsätter givetvis att trossamfunden har behov av och intresse för en sådan medverkan från statens sida. Det är fråga om erbjudande och inte om tvång.

Av inte minst praktiska skäl kan det knappast vara möjligt att erbjuda en statlig uppbördshjälp till alla trossamfund eller religiösa sammanslutningar. Vissa begränsningar torde därför vara ofrånkomliga. Dessa är naturligtvis känsliga att göra. En lämplig utgångspunkt skulle kunna vara att uppbördshjälp endast lämnas till sådana trossamfund som uppfyller de i förordningen (1989:271) om statsbidrag till andra trossamfund än Svenska kyrkan uppställda kraven för statsbidrag, nämligen att anordna gudstjänst. En annan möjlighet vore att uppbördshjälpen begränsades till att avse endast de i 3 § nämnda förordning uppräknade trossamfunden.

En ytterligare begränsning skulle kunna vara, att uppbördshjälpen inte kom att omfatta de minsta samfunden. Enligt utredningen borde man kunna knyta an till de principer som tidigare har tillämpats vid beviljandet av statsbidrag till trossamfund, vilket i så fall skulle innebära en gräns vid 3 000 medlemmar.

Det är möjligt att åtskilliga fria samfund skulle avböja en statlig medverkan. Ett skäl skulle naturligtvis kunna vara kostnaderna för uppbördshjälpen. Som tidigare sagts bör denna nämligen avgiftsbeläggas. För små samfund skulle det därför kunna bli ekonomiskt ofördelaktigt att utnyttja systemet. Ett annat skäl skulle kunna vara att vissa samfund inte vill lämna ut uppgifter om sina medlemmar.

Det är också möjligt att vissa samfund kan vara obenägna att underkasta sig statlig kontroll i olika hänseenden. Uppbördsförfarandet bör nämligen regleras genom författningsbestämmelser. Närmare bestämmelser torde vara

nödvändiga beträffande grunderna för debiteringen, formerna för uppbörden och sättet för redovisning av influtna belopp.

Det kan också finnas skäl att åtminstone i viss utsträckning reglera formerna för inträde och utträde i samfundet, i den mån dessa åtgärder är avgörande för avgiftsskyldigheten. Från allmän synpunkt är det naturligtvis av vikt att tillse att ingen som ej är medlem påförs medlemsavgift. Det saknas däremot skäl för staten att meddela bestämmelser rörande medlemskapet i samfundet.

En uppbördshjälp bör av hänsyn till den personliga integriteten vara frivillig för de olika medlemmarna i samfunden. Detta är också en nödvändig följd av 2 kap. 2 § regeringsformen, som föreskriver att varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot tvång att ge tillkänna sin åskådning i bl.a. religiöst hänseende. Den som således inte vill betala sin avgift via skattesystemet utan på annat sätt måste därför ha möjlighet att stå utanför.

En förutsättning för att det skall vara möjligt att erbjuda andra trossamfund statlig uppbördshjälp är naturligtvis att det inte föreligger några hinder från uppbördsteknisk synpunkt. Uppbördshjälpen bör därför anpassas till det system utredningen funnit tänkbart för uppbörd av kyrkoavgift.

För vissa trossamfund kan en sådan anpassning innebära vissa problem. Medlemsbidragen kan nämligen vara av olika slag. Inom vissa samfund, såsom den romersk-katolska kyrkan och de ortodoxa församlingarna, utgår regelbundna, fixerade avgifter till samfundet. I de judiska församlingarna tillämpas en ordning där avgifterna är utformade på ett sätt som nära överensstämmer med den nuvarande församlingsskatten till Svenska kyrkan. Inom de fria evangeliska trossamfundet förekommer däremot inte några bestämda medlemsavgifter, eftersom man inom dessa samfund har den principiella uppfattningen att församlingens arbete bör finansieras med frivilliga medel, som inflyter genom att medlemmarna offerar till för-

samlingen. Medlemskapet anses nämligen inte böra vara förknippat med förpliktelser av formell och juridisk art.

Skall det vara praktiskt genomförbart att utta avgifter av olika samfund, torde en första förutsättning vara att avgifterna beräknas efter samma grunder, så att alla samfund antingen uttar enhetliga avgifter eller också, om avgifterna differentieras, lägger en på samma sätt beräknad avgiftspliktig inkomst till grund för debiteringen. Man kan också tänka sig att de olika samfunden får ta ut samma avgift som Svenska kyrkans församlingar. Någon medverkan från statens sida kan däremot knappast ifrågakomma beträffande samfund där medlemmarna endast lämnar frivilliga individuella bidrag. Ej heller bör staten medverka till att uppbära avgifter till flera samfund från en och samma medlem.

En eventuell uppbördshjälp innebär inte att medlemsavgifterna förlorar sin karaktär av privaträttsliga avgifter. De olika samfund som erhåller uppbördshjälp får därför själva driva in de resterande slutliga avgifter som inte inflyter genom det statliga uppbördsförfarandet.

Flera skäl kan naturligtvis anföras för och emot en statlig medverkan vid uttagandet av medlemsavgifter. Till förmån för en sådan medverkan talar främst att staten bör behandla alla trossamfund lika. Svenska kyrkan skulle således inte framstå som privilegierad i ekonomiskt hänseende. Som argument emot en utvidgad statlig uppbördshjälp kan åberopas att hjälpen till Svenska kyrkan är en lösning som är betingad av historiska skäl och de särskilda krav och förväntningar som staten har på Svenska kyrkan. I övrigt kan det göras gällande att den föreslagna ordningen i onödan komplicerar uppbördssystemet.

Utredningen kan inte i detta sammanhang ta ställning till alla de frågeställningar som en statlig uppbördshjälp kan tänkas ge upphov till. Dessa frågor

måste naturligtvis bli föremål för ett fortsatt utredningsarbete. Det föreslagna systemet är emellertid en lösning som bör övervägas.

11.8 De kyrkliga arkiven

Vid en mer långtgående relationsändring mellan staten och kyrkan uppkommer frågan hur man skall behandla de kyrkliga arkiven. Dessa är kvantitativt sett mycket omfattande och utgör från bl.a. forsknings- och kulturhistorisk synpunkt en ovärderlig tillgång. Arkivfrågorna behandlades mycket utförligt i 1978 års betänkande "Stat-Kyrka". Eftersom problemen är de samma kan frågorna därför behandlas mer översiktligt i den följande framställningen.

Den kyrkliga arkivbildningen regleras i arkivlagen (1990:782) och i arkivförordningen (1991:446). Arkivlagen gäller för arkiv hos alla typer av kyrkliga myndigheter, dvs. både myndigheter som konstitutionellt sett är statliga myndigheter och kyrkokommunala myndigheter. Bestämmelserna gäller således inte för den arkivbildning som sker hos organ inom Svenska kyrkans frivilliga verksamhet. De grundläggande reglerna i arkivlagen omfattar även kyrkomötet och de kyrkokommunala beslutande församlingarna.

Enligt arkivlagstiftningen är varje "kyrklig" myndighet och därmed jämställt organ arkivbildare. Det finns därför olika slag av kyrkliga arkiv. De mest betydelsefulla är de egentliga kyrkoarkiven. Dessa intar en särställning eftersom de innehåller både kyrkobokföringsmaterial och kommunala handlingar samt handlingar av administrativ och ekonomisk natur. Ansvaret för kyrkobokföringsarkiven tillkommer numera pastor. Före folkbokföringsreformen ansvarade pastorsämbetet för dessa arkiv. De kyrkokommunala myndigheterna svarar för de kyrkokommunala arkiven.

Riksarkivet och landsarkiven är arkivmyndigheter och tillsynsmyndigheter för de kyrkliga arkiven. Deras tillsynsansvar gäller dock inte kyrkomötet och de kyrkokommunala beslutande församlingarna. Arkivmyndigheterna har rätt att överta arkivmaterial från de myndigheter som står under deras tillsyn. De får även ta emot arkivmaterial från enskilda.

Arkivlagen innehåller bestämmelser om hur arkiv skall behandlas när verksamheten hos en myndighet upphör. För de kyrkliga arkiven gäller huvudregeln att de skall överlämnas till en arkivmyndighet inom tre månader från det verksamheten har upphört. I förarbetena till arkivlagen (prop. 1989/90:72 s. 78) betonas att ett överlämnade av myndighetsarkiv inte bör ske till enskilda organ. Arkivlagstiftningen bygger nämligen på principen att myndigheternas arkiv består av allmänna handlingar och att sådana handlingar inte kan förlora denna status.

De kyrkliga arkiven har vuxit fram under lång tid och tillhör de i särklass mest använda arkiven. De är av stort värde för de kyrkliga myndigheterna vid handläggning av t.ex. ekonomiska och administrativa ärenden och inte minst för forskningen inom skilda ämnesområden. Det är således av stor vikt att arkiven bevaras.

En följd av en mer genomgripande relationsändring mellan staten och Svenska kyrkan kan vara att kyrkans offentlighetsrättsliga ställning upphör. Detta innebär att de nuvarande kyrkliga arkiven skall överlämnas till en arkivmyndighet, dvs. riksarkivet eller landsarkiven, inom tre månader.

De kyrkliga arkivbestånden är mycket omfattande. På grund av bristande resurser hos framförallt landsarkiven torde det vara näst intill omöjligt vid överlämna arkiven inom en så kort tid som tre månader. Även lämplighetsskäl talar för att man i vart fall under en övergångsperiod bör lösa förvaringsfrågorna på ett annat sätt. Det kan nämligen antas att en ny kyrkoorganisation, åtminstone övergångsvis, kan behöva ha tillgång till de

äldre arkiven. Frågan i vilken takt de kyrkliga arkiven bör inlevereras till arkivmyndigheterna och hur arkiven skall förvaras under denna övergångsperiod bör bli föremål för samråd mellan berörda parter.

En annan fråga som kan aktualiseras vid en eventuell relationsändring är hur Svenska kyrkans framtida arkiv skall behandlas. Enskilda arkiv, till vilka en fri kyrkas arkiv kan komma att hänföras, omfattas inte av arkivlagstiftningen. Det torde dock finnas ett starkt intresse av att det skapas garantier för att de kyrkliga arkiven även i framtiden vårdas lika väl som för närvarande.

Här kan man tänka sig olika lösningar. En möjlighet är att låta de kyrkliga arkiven även efter en relationsändring omfattas av de statliga arkivföreskrifterna med riksarkiv och landsarkiv som tillsynsmyndigheter och slutdepåer för arkiven. En sådan lösning kan i och för sig sägas strida mot principen om en fri kyrka, men torde vara fullt tänkbar i ett läge där Svenska kyrkans organisation och verksamhet läggs fast i en av riksdagen stiftad ramlag. En annan lösning skulle kunna vara att kyrkan i samråd med riksarkivet bygger upp en egen arkivvård. De båda lösningarna aktualiserar frågan om inte en viss statlig ersättning borde kunna utgå till stöd för den kyrkliga arkivvården.

Det är inte möjligt att här ta ställning till de olika frågor som de kyrkliga arkiven kan ge upphov till om Svenska kyrkan skulle få en friare ställning till staten. Vi har bara kunnat behandla vissa principfrågor. Ekonomiska frågor har exempelvis lämnats utanför. Ett fortsatt utredningsarbete torde därför vara ofrånkomligt. Ett sådant arbete bör bedrivas i samverkan mellan företrädare för Svenska kyrkan och de arkivvårdande myndigheterna.

12. NÅGRA SAMMANFATTANDE MO- DELLER

Enligt direktiven skall utredningen överväga olika modeller för förändringar i förhållandet mellan stat och kyrka. För att kunna göra detta har i det föregående olika reformförslag i enskilda frågor presenterats och belysts. När man skall föra samman dem till olika modeller konstaterar man att de olika frågorna inte alltid har ett sådant samband att modellerna är givna. Lagstiftningsmakten, beskattningsrätten, makten över ekonomin och vissa utnämningar samt begravningsverksamheten är exempel på frågor som delvis - men inte helt - är beroende av varandra. I själva verket föreligger en glidande skala från nuvarande förhållanden till ett läge där Svenska kyrkan jämställs med de fria trossamfundet. När utredningen i det följande redovisar olika modeller bör det därför kraftigt understrykas att det finns betydande variationsmöjligheter. Många kombinationer är möjliga. Utredningens val av modeller är betingat av syftet med utredningen - att ligga till grund för fortsatta diskussioner.

Utredningen har valt att presentera tre olika modeller som underlag för en diskussion om alternativ till nuvarande ordning. I modell 1 ges Svenska kyrkan en så självständig ställning som möjligt inom ramen för ett bevarat konstitutionellt samband med staten. Modell 2 ger en mycket stor frihet för Svenska kyrkan, men innehåller ändå viss lagstiftning. Modell 3 innebär att all lagstiftning avvecklas. Utgångspunkten för modell 3 är att kyrkan efter

en relationsändring skall inta i huvudsak samma rättsliga ställning som de fria trossamfunden gör. I det följande skall utredningen närmare beskriva modellerna.

Modell 1

Den grundläggande utgångspunkten för vad utredningen benämner som modell 1 är, att det skall råda ett fortsatt konstitutionellt samband mellan staten och Svenska kyrkan. Det statliga inflytandet över kyrkan kommer liksom hittills att utövas genom riksdagens lagstiftningsmakt. Samtidigt innebär modellen att kyrkan ges en så självständig ställning som möjligt. Den hittillsvarande utvecklingen kan således fullföljas. Kyrkans identitet och funktion som trossamfund skulle kunna renodlas och framhåvas. Vi förutsätter att Svenska kyrkan genom sina församlingar bibehåller sin beskattningsrätt. Modell 1 innebär i korthet följande.

Vi har i kapitel 10 beskrivit olika delreformer som skulle kunna tillgodose kyrkans behov av självständighet och identitet som trossamfund. Förändringarna är framförallt av organisatorisk art. Sålunda skulle styrelsefunktionen för kyrkofonden kunna placeras hos Svenska kyrkans centralstyrelse. I ett sådant läge skulle inte heller regeringen utan i stället kyrkomötet fastställa kyrkofondens budget. Domkapiteln och Ansvarsnämnden för biskopar kan ges ställning av statliga förvaltningsmyndigheter under kyrkomötet. Det vore också fördriktigt att utnämningssrätten beträffande biskopar och domprostar tillkommer kyrkliga organ.

Den som inte är medlem i kyrkan betalar f.n. 30 procent av församlingsskatten. Som tidigare sagts har i budgetpropositionen för budgetåret 1992/93 föreslagits att denna andel skall sänkas till 25 procent. Detta har motiverats av att begravningsverksamheten allttjämt är en kyrkokommunal uppgift medan folkbokföringen numera är överförd till staten. Nuvarande ordning kan upplevas som otillfredsställande av vissa av dem som inte är

medlemmar. Direkt omotiverad är kyrkans beskattning av icke-medlemmar som bor i Stockholm och Tranås, där ansvaret för begravningsverksamheten ligger hos den borgerliga kommunen. Det finns starka skäl för en ordning där den som inte är medlem i kyrkan inte behöver betala till denna.

Som framhållits i avsnitt 9.8.4 kan man lösa frågan om huvudmannaskapet för begravningsverksamheten på olika sätt. I princip är lösningarna inte beroende av relationen kyrka-stat. Även om det yttersta ansvaret för att det finns begravningsplatser i tillräckligt antal bör åvila den borgerliga kommunen torde en allmän kommunalisering av begravningsverksamheten vara förenad med stora svårigheter. Vi har därför valt att presentera två tänkbara lösningar som kan tillgodose både kyrkliga och samhällliga intressen, nämligen ett mellan pastorat och borgerlig kommun delat huvudmannaskap och en modell där verksamheten ytterst finansieras av kommunala medel men med kyrklig förvaltning.

Med församlingen som kyrkokommun kan Svenska kyrkan behålla sin beskattningsrätt. Modell 1 innebär sålunda inga påtagliga ekonomiska förändringar för kyrkan. Skattskyldigheten för icke-medlemmar i Svenska kyrkan skulle dock kunna upphävas. För det fall huvudmannaskapet för begravningsverksamheten skulle komma att ligga kvar hos pastoraten kan den s.k. dissenterskatten som ju anses svara mot kostnaderna för begravningsverksamheten tas ut som vanlig kommunalskatt och därefter tillföras huvudmännen.

Modell 1 innebär inga förändringar beträffande den kyrkliga egendomens nuvarande rättsliga ställning eller förvaltning. Eftersom avkastningsfrågorna är föremål för utredning i annat sammanhang kan de förbigås här.

Det ekonomiska ansvaret för vården av kulturhistoriskt värdefulla kyrkobyggnader m.m. åvilar för närvarande pastoraten, som ju har möjlighet att genom församlingsskatten uttaxera nödvändiga medel. I den mån man kan

hävda att bevarandet och vården av sådana byggnader är ett allmänt samhälleligt likväl som ett rent kyrkligt intresse, kan principiellt göras gällande att bidrag från stat eller kommun skulle kunna utgå oavsett om kyrkan har beskattningsrätt eller ej. Genom ett sådant bidragssystem skulle man ha möjlighet att skapa garantier för att byggnaderna bevaras och vårdas på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt. Å andra sidan kan med fog göras gällande att kyrkan genom sin beskattningsrätt är skyldig att svara för att kyrkobyggnaderna hålls i ett också från kulturminnesvårdens synpunkt godtagbart skick. Det är angeläget att hithörande frågor blir föremål för närmare överväganden i samband med ett eventuellt fortsatt utredningsarbete.

När det gäller att bedöma de ekonomiska konsekvenserna av modell 1 bör följande beaktas. Om församlingarna får behålla sin beskattningsrätt och får ersättning för kostnaderna för begravningsverksamheten är den enda faktor som kan försämra läget i förhållande till det nuvarande ett minskat antal medlemmar. Den religionssociologiska utredning som gjorts tyder icke på någon dramatisk förändring i detta hänseende. Starka skäl talar således för att kyrkans ekonomi är tryggad i modell 1.

En fråga som i och för sig är av mer intern kyrklig karaktär, men som kräver sin lösning vid ett bevarat statskyrkosystem, är religionsfrihetslagens bestämmelser om medlemskapet i Svenska kyrkan. Som utredningen tidigare uttalat är helt klart, att den nuvarande regleringen strider mot regeringsformens skydd för den negativa religionsfriheten. En aktiv viljeyttring bör vara det som konstituerar medlemskapet i Svenska kyrkan.

Ett bibehållet statskyrkosystem förutsätter också vissa konstitutionella reformer. Grundlagsreglerna beträffande kyrkolagstiftningen finns i övergångsbestämmelserna till regeringsformen. Bakgrunden till att de fick denna placering var att den framstod som den mest lämpliga i avvaktan på ett slutligt ställningstagande i frågan om förhållandet mellan staten och

Svenska kyrkan. Placeringen är således provisorisk. Från principiella synpunkter förutsätter därför ett bevarat samband mellan staten och Svenska kyrkan att regeringsformen kompletteras med ett särskilt kapitel om kyrkolagstiftningen m.m. I övrigt torde det inte vara behövt med några konstitutionella förändringar.

Modell 2

Modell 2 innebär att Svenska kyrkan är mer fristående från staten än i modell 1. I modell 2 är kyrkans grundläggande struktur och verksamhet tänkt att komma till uttryck i en av riksdagen stiftad ramlag, medan all övrig reglering meddelas i av kyrkan själv antagna interna stadgar. Kyrkan kommer i denna modell inte att framstå som ett helt privaträttsligt subjekt utan fortfarande ha offentligrättslig karaktär.

I avsnitt 11.3 har utredningen närmare redogjort för hur ett regelsystem för Svenska kyrkan i denna modell skulle kunna tänkas vara organiserat. Som framgått är vår utgångspunkt att den föreslagna ramlagstiftningen bl.a. skall ange endast de grundläggande principerna för kyrkans organisation och verksamhet. I övrigt bör kyrkan vara fri att själv utforma sitt regelsystem. Som utredningen framhållit i avsnitt 11.3.2 kan ett internt kyrkligt regelsystem med fördel utarbetas med utgångspunkt från förslaget till ny kyrkolag. Enligt utredningen torde lösningen förutsätta en viss statlig kontroll av rambestämmelsernas efterlevnad, exempelvis av JK.

I denna modell kan Svenska kyrkan själv i stor utsträckning bestämma sin organisation. Utredningens förslag innebär emellertid att det i den tänkta ramlagstiftningen fastslås att kyrkan skall vara demokratiskt uppbyggd och att verksamheten skall vara rikstäckande. Det bör också framgå att församlingar och stift svarar för den lokala och regionala verksamheten samt att kyrkomötet, Svenska kyrkans centralstyrelse och biskoparna utgör kyrkans högsta ledning. I övrigt får utformningen av organisationen vara en

intern kyrklig angelägenhet. De förändringar som kan tänkas bli vidtagna torde vara i huvudsak sådana som betingas av relationsändringen som sådan. I avsnitt 11.4 har vi kortfattat redovisat hur den kyrkliga organisationen skulle kunna vara uppbyggd. Man har anledning att utgå från att kyrkans struktur skulle anknyta till den nuvarande.

Den mycket viktiga frågan om hur kyrkan skulle finansieras skulle också i viss utsträckning kunna anknyta till nuvarande ordning. Visserligen är en beskattningsrätt av nuvarande typ inte möjlig, men i denna modell förordas att staten eventuellt mot avgift ställer skattsedeln till förfogande för uppördshjälp via skattesystemet. I avsnitt 11.7 har närmare beskrivits hur ett sådant system skulle kunna organiseras. För den enskilde kyrkmedlemmen skulle det inte märkas någon stor skillnad mot nuvarande förhållanden. Den största skulle vara att obetalda avgifter inte av staten skulle drivas in tvångsvis.

Om man ger Svenska kyrkan möjlighet till uppörd via skattesystemet kan även andra trossamfund erbjudas sådan hjälp. Modell 2 innebär därför att dessa också får möjlighet till uppördshjälp på motsvarande villkor. Av hänsyn till den personliga integriteten bör uppördshjälpen vara frivillig för den enskilde medlemmen.

I modell 2 uppkommer naturligtvis frågan om ansvaret för vården av kulturhistorisk värdefulla byggnader. Eftersom det i denna modell inte finns någon beskattningsrätt för Svenska kyrkan är det rimligt att den får statligt stöd för vården av dessa. I den utredning som statskontoret gjort (se bilaga 1) uppskattas detta stöd till 400 milj. kr. om året. I modell 2 ingår därför ett statligt stöd av denna storleksordning. Någon väsentlig ökning av den totala skattebelastningen förutsätts inte ske.

Utredningen har i avsnitt 9.8.4 framhållit att man kan lösa frågan om huvudmannskapet för begravningsverksamheten på olika sätt och i princip

oberoende av relationen kyrka-stat. En allmän kommunalisering av verksamheten är möjlig men torde som framgått vara förenad med svårigheter. Om kyrkan till följd av en relationsändring skulle förlora sin beskattningsrätt kan en lämpligare lösning vara att de kyrkliga huvudmännen behåller förvaltningsansvaret, men att verksamheten finansieras med kommunala medel. Därigenom skulle man kunna undvika de problem en förändring av huvudmannskapet är förenad med. Medborgarna skulle alltså betala för begravningsverksamheten till den borgerliga kommunen, som fick skyldighet att ersätta kyrkan dess kostnader.

Kyrkan bör även i denna modell självfallet ha tillgång till den kyrkliga egendomen. För att lösa de komplicerade äganderättsförhållandena samt trygga egendomens bestånd för avsedda ändamål föreslår utredningen att egendomen hänförs till olika stiftelser. Med en rationaliserad och mera koncentrerad förvaltning av den ändamålsbestämda kyrkliga egendomen skulle antalet stiftelser inte behöva bli fullt så stort som man förutsatte i 1978 års utredning. Det torde dock vara nödvändigt med någon form av särslagstiftning för de kyrkliga stiftelserna.

När det gäller att bedöma vilka ekonomiska konsekvenser för kyrkan som skulle uppstå i modell 2 bör man ha i minnet att kyrkan inte skulle ha några kostnader för begravningsverksamheten och att den skulle få betydande statsbidrag. Man har - mot bakgrund av de resultat som redovisats i den religionssociologiska undersökningen - ingen anledning att tro att antalet utträden ur kyrkan ökar på något dramatiskt sätt. En majoritet av kyrkmedlemmarna tycks vilja betala sin avgift över skattsedeln. Incitamentet för att få ett bättre resultat av kyrkans förmögenhetsförvaltning skulle möjligen öka i ett friare läge. Allt talar för att avgiften till Svenska kyrkan skulle bli betydligt lägre än vad som i dag utgår i skatt till kyrkan. Sammantaget är utredningens bedömning att det i modell 2 finns mycket goda förutsättningar för att kyrkans ekonomi skall vara tryggad samtidigt som man kan behålla kyrkans karaktär av öppen folkkyrka.

1978 års förslag till förändrade relationer mellan stat och kyrka innehöll statsbidrag till kyrkan för utjämning mellan församlingarna, för pensioner och ett fritt bidrag. Man kan i denna modell diskutera om inte bidrag av motsvarande slag bör utgå.

Modell 3

Utredningens direktiv förutsätter att Svenska kyrkan skall vara demokratisk och rikstäckande. Om staten skall garantera detta fordrar detta lagstiftning och en viss ekonomisk stabilitet. Utredningen har emellertid också funnit det värdefullt att diskutera ett alternativ där kyrkan principiellt lämnas utan statlig reglering. Modell 3 är därför uppbyggd med utgångspunkt från att kyrkans organisation och verksamhet styrs av ett helt inomkyrkligt regelsystem. En av utgångspunkterna för modell 3 är således att kyrkan efter en relationsändring skall inta i huvudsak samma rättsliga ställning som de fria trossamfundet gör i dag. Statens utgångspunkt skulle vara att den inte har att befatta sig med trossamfundens verksamhet.

I modell 3 är alltså kyrkan fri att utforma sitt eget regelsystem och sin egen organisation. Det finns dock anledningen att räkna med att kyrkan vill knyta an till sin nuvarande organisation och avser att i stort sett behålla samma reglering i sak, som idag återfinns i olika författningar. Förslaget till ny kyrkolag skulle därför även här mycket väl kunna utgöra utgångspunkt för ett internt kyrkligt regelsystem. Beträffande organisationsfrågorna vill vi i övrigt hänvisa till avsnitt 11.4.

Modell 3 skiljer sig i ekonomiskt hänseende från modell 2. Medan staten i modell 2 förutsätts medverka vid uppbörd av kyrkoavgifter innebär modell 3 att kyrkan själv får ombesörja detta. Kyrkan får således i likhet med vad som gäller för andra trossamfund själv ta upp sina avgifter. Man kan dock tänka sig att staten övergångsvis biträder kyrkan med uppbörden.

Med undantag för den rättsliga regleringen av kyrkan och uppboordsfrågorna föreligger inga väsentliga skillnader mellan modell 2 och 3. Kyrkan kan genom sin församlingsorganisation också i denna modell mot ersättning förvalta begravningsplatserna. Statligt eller kommunalt stöd för kulturhistoriskt värdefulla kyrkobyggnader m.m. bör utgå. Även i modell 3 kan diskuteras ett statsbidrag utformat i enlighet med de riktlinjer som utarbetades i 1978 års förslag. Kyrkan tillförsäkras rätt till den kyrkliga egendomen. För lösningen av de olika delfrågorna får utredningen därför hänvisa till vad som anförts under modell 2.

Eftersom kyrkoavgifterna torde komma att utgöra den huvudsakliga inkomstkällan kan denna förändring komma att innebära en kännbar ekonomisk påfrestning för kyrkan. Syftet med den föreslagna uppboordshjälpen i modell 2 är givetvis att söka lindra de ekonomiska olägenheterna av att kyrkan förlorar sin beskattningsrätt. I modell 3 blir kyrkan i stället nödsakad att bygga upp en egen uppboordsorganisation, vilket kan medföra både ökade kostnader och en påtaglig risk för att uppboorden inte blir lika effektiv som vid en statlig medverkan. En sådan uppboordsordning bryter mot hittillsvarande tradition. Man måste räkna med att skillnaden mellan debiterade och faktiskt uttagna kyrkoavgifter kan bli större i denna modell. Någon större ökad skattebelastning torde man inte behöva räkna med i modell 3. Även om utredningens utgångspunkt är den, att en relationsändring inte bör påverka medlemsanslutningen i någon större omfattning, kan antas att kyrkan i modell 3 kan bli i högre grad beroende av andra finansieringskällor, t.ex. avgifter för förrättningar. Det är naturligtvis mot denna bakgrund svårt att göra några säkra antaganden om den ekonomiska situationen för kyrkan i modell 3.

Med modell 3 anser sig utredningen ha presenterat en ordning som i allt väsentligt likabehandlar de olika trossamfunden. En lång övergångstid erfordras om man väljer modell 3.

SÄRSKILT YTTRANDE AV GENERALSEKRETERAREN SÖREN EKSTRÖM

För de ställningstaganden som görs i utredningen ansvarar utredningsmannen ensam. Rollen för de sakkunniga har varit att tillföra utredningsarbetet sakkunskap inom för utredningen viktiga områden. Det kan emellertid, trots denna ansvarsfördelning, finnas skäl för mig att i ett särskilt yttrande göra några korta påpekanden.

1. Ett sådant påpekande är att det utredningsarbete som utförts på ett korrekt sätt följer de av regeringen beslutade direktiven, men att dessa direktiv däremot inte överensstämmer med de önskemål som uttalades av 1988 års kyrkomöte då detta begärde en utredning om Svenska kyrkans ekonomiska och rättsliga förhållanden. Kyrkomötet ville inte se en utredning om dessa frågor som ett initiativ i kyrka-statfrågan. Det handlar därför, menade kyrkomötet, inte om att klarlägga grundförutsättningar för relationen mellan kyrka och stat. Regeringens direktiv, och därmed det utredningsarbete som bedrivits, överensstämmer därför i högre grad med några av de motioner som initierade kyrkomötets diskussion än med kyrkomötets beslut.

2. Ett annat nödvändigt påpekande är att min medverkan i utredningsarbetet inte innebär att Svenska kyrkans centralstyrelse tagit ställning i någon av de frågor som behandlats. Den sakkunnigroll som jag haft har enbart haft det syfte som nyss angetts, avsikten har däremot inte varit att under utredningsarbetets gång förankra utredarens ställningstaganden i centralstyrelsen. Så har heller inte skett.

Det bör också framhållas att det arbete som kan utföras av en statlig utredning inom det kyrkliga området inte kan utgöra ett fullständigt beslutsunderlag för de kyrkliga organ som har att ta ställning till det förslag som framförs. Den utredning som nu lägger fram sitt huvudbetänkande behandlar

för Svenska kyrkan och hennes verksamhet grundläggande förhållanden. Till de ekonomiska, organisatoriska och rättsliga analyser som gjorts måste därför också läggas teologiska och andra inomkyrkliga överväganden. Det ankommer på Svenska kyrkans egna organ att svara för dessa. Arbete pågår redan genom Svenska kyrkans centralstyrelses försorg med sådana kompletteringar. Bl.a. behandlas därvid innebörden i folkkyrkobegreppet. Ett seminarium, vars huvudsyfte kommer att vara att granska utredningen från några olika teologiska utgångspunkter, kommer också att genomföras. Av naturliga skäl kan dessa och andra analyser inte fullföljas förrän efter det att utredningens huvudbetänkande offentliggjorts. Det material som nu tas fram av centralstyrelsen kommer emellertid att läggas fram så snart detta är möjligt.

3. Det betänkande som nu läggs fram innehåller ett omfattande ekonomiskt, organisatoriskt och rättsligt material. För den fortsatta diskussionen kommer detta material att bli av utomordentligt stor betydelse. Endast i ett avseende vill jag framhålla att det hade varit värdefullt om utredningsarbetet hade kunnat föras längre än vad som nu skett. Enligt min mening är en fördjupad rättslig analys angelägen inom några grundläggande områden.

Dels behövs en mer omfattande behandling av innebörden i statskyrkobegreppet - inte bara på det praktiska sätt som sker i utredningen, utan också från mer principiella utgångspunkter. Också en historisk granskning av motiven för de svenska stat-kyrkarelationernas utveckling fram till dagens situation, med en betydande frihet för Svenska kyrkan att genom sina egna organ fatta beslut i avgörande inomkyrkliga frågor, vore av värde. Den fördjupning jag efterlyser i detta avseende gäller, vilket bör understrykas, främst statens hållning till Svenska kyrkan. Vilka motiv har under skilda tidsperioder funnits för den statliga regleringen och ansvarstagandet beträffande Svenska kyrkan - och hur kan man, mot denna historiska bakgrund, beskriva statens roll i dag? Dels vore en närmare analys av de rättsliga sambanden mellan å ena sidan församlingen som en gemenskap

inom trossamfundet Svenska kyrkan och å andra sidan församlingen som kyrkokommun angelägen. Kan man, som ibland sker i diskussionen, göra en åtskillnad dessa båda funktioner emellan? Kan det finnas kyrkokommunala intressen som inte till alla delar överensstämmer med trossamfundets intentioner? Eller är kyrkokommunen en integrerad del av trossamfundet Svenska kyrkan?

Tyngden i dessa anmärkningar skall inte övervärderas. De görs närmast för att stimulera en mer grundläggande diskussion i dessa frågor under den fortsatta behandlingen av utredningens betänkande.

4. En diskussion har redan uppkommit om det åldersmässiga urvalet i den religionssociologiska undersökning som utredningen låtit genomföra och som redovisas i kapitel 7. Undersökningen omfattade åldrarna 18 - 60 år. Den kritik som förts fram har gällt avsaknaden av svar från åldersgrupperna däröver.

Den undersökning som genomförts är enligt min mening relevant i den fråga som varit den viktigaste för utredningen och som motiverade genomförandet av den, nämligen i vilken omfattning nuvarande medlemmar i Svenska kyrkan kan antas begära sitt utträde på grund av ändrade relationer mellan stat och kyrka. Undersökningen visar att en relativt liten del av medlemmarna i en sådan situation skulle vilja lämna Svenska kyrkan. Det finns ingen anledning att anta att utfallet skulle ha förändrats nämnvärt om ytterligare åldersgrupper hade besvarat frågan, snarare kan kanske en sådan utvidgning antas leda till en viss ytterligare förstärkning av den positiva bilden.

Undersökningen omfattar emellertid också en rad andra frågeställningar. Beträffande vissa av dessa kan avsaknaden av åldrarna över 60 år vara av större betydelse. Mot denna bakgrund bör en kompletterande optionsundersökning göras. För en sådan komplettering talar också att man därigenom kan undvika en diskussion som annars skulle kunna skymma den

diskussion som nu förestår beträffande viktiga och grundläggande sakfrågor. En sådan komplettering kan enligt vad jag erfarit genomföras under ett par månader och kostar mindre än 100 000 kr.

5. I utredningen behandlas - i kapitel 7 och i kapitel 12, främst i anslutning till att modell 2 redovisas, men också i bilaga 3 - frågan om storleken på en framtida kyrkoavgift. Därvid tas inte hänsyn till de statsbidrag som kan komma att utgå till Svenska kyrkan, utom de bidrag som avser kulturminnesvårdande åtgärder. Att sådana bidrag kommer att utgå till Svenska kyrkan likaväl som till övriga trossamfund bör vara en självklarhet i en situation där den kyrkliga beskattningsrätten upphör. Tar man hänsyn till förekomsten av statsbidrag till Svenska kyrkan blir självfallet en framtida kyrkoavgift ännu lägre än vad som anges i kapitel 7 och bilaga 3.

I betänkandet (SOU 1978:1) Stat - kyrka beräknades statens bidrag till Svenska kyrkan till sammanlagt 275 milj.kr. Av detta hänförde sig 75 milj.kr. till pensionsbidrag, 100 milj.kr. till utjämningsbidrag och 100 milj.kr. till ett fritt bidrag. I dagens penningvärde blir självfallet dessa summor betydligt större. Delvis motiverades statsbidraget med de då befintliga statsbidragen till Svenska kyrkan. Dessa bidrag har sedermera upphört, något som bl.a. skett med hänsyn till Svenska kyrkans beskattningsrätt. Om, som sker i modellerna 2 och 3, beskattningsrätten upphör är vi tillbaka i en situation där återigen samtliga motiv för statsbidrag är giltiga. Inte minst gäller detta utjämningsbidraget i en situation där staten genom lagstiftning ålägger Svenska kyrkan att bedriva en rikstäckande verksamhet.

FÖRVALTNING AV KYRKANS KULTUR- HISTORISKA ARV

Om det blir en åtskillnad mellan kyrkan och staten är förvaltning av kulturhistoriska värden i kyrkobyggnader m.m. ett område som kan hamna i ekonomisk kris om kyrkan får begränsade resurser. Förvaltningen av detta kulturhistoriska arv kräver betydande resurser. En från staten åtskild kyrka måste göra sina egna ekonomiska prioriteringar och det allmänna kan inte kräva att förvaltningen av kulturhistoriska byggnader prioriteras framför kyrkans kärnuppgifter. Om dessa värden ska bevaras är ett stöd från det allmänna nödvändigt. Denna PM avser belysa vilka skälen för ett sådant stöd är, hur det kan utformas och hur stort det bör vara.

Den grundläggande tanken är att kulturarvet är en offentlig nationell egendom och en angelägenhet för envar. Det har byggts upp av allmänna medel och finansieringen av förvaltningen sker genom skatter. De äldre kyrkorna tillkomna före 1819 i landsförsamlingarna och senast 1843 i stadsförsamlingarna samt större delen av deras inventarier ägs formellt inte av församlingarna utan är självägande stiftelser. Egendomen är skyddad i lag. Svenska kyrkan är naturligen förvaltare och förmedlare av detta arv som utgör kärnan i det materiella kulturarvet.

Avgränsningar

Begreppet kyrkans kulturhistoriskt värdefulla egendom kan användas som sammanfattande benämning på olika kategorier av byggnader, mark och föremål. Ofta är hela miljöer kulturhistoriskt värdefulla. Däremot innefattas inte jord och skog som är i kyrkans ägo för att ge avkastning. Mellanformer finns, t.ex. där prästgårdsjord gränsar till kyrkotomt och bör brukas på ett sätt så att inte miljövärden går förlorade. Många kyrkomiljöer ingår i de 1 700 skyddade naturmiljöerna av riksintresse.

Förvaltning av kyrkans kulturhistoriska arv avser alla åtgärder för att vårda och upprätthålla dessa värden. Det finns ca 3 300 församlingskyrkor i landet, varav många medeltida. Det finns också stiftelseägda kyrkor och kapell, t.ex. efter norrlandskusten, med oklar huvudman. Sammanfattningsvis är det totala antalet kyrkor oklart. Inte heller är det fastställt hur många av dessa som har kulturhistoriskt värde. *I vid mening får dock praktiskt taget alla kyrkor anses ha ett sådant värde.* Det är dock inte alltid hela kyrkan som representerar ett kulturhistoriskt värde. Ibland ligger det i själva byggnaden, ibland i inventarierna och ibland i totalmiljön.

Lagen skyddar alla kyrkor byggda före 1940 och de står under Riksantikvarieämbetets (RAÄ) tillsyn. Av de närmare 600 kyrkor som byggts efter 1940 har drygt 80 ställts under statlig tillsyn. Det pågår för närvarande en utredning om övertaliga kyrkor under ledning av domprosten emeritus Clarence Nilsson. Det bör noteras att flertalet av dessa har ett kulturhistoriskt värde.

Utöver detta finns kulturhistoriskt värdefulla prästgårdar. En inventering har gjorts av RAÄ och läns museerna. För kulturhistoriskt värdefulla prästgårdar finns skyddsbestämmelser i lagen och förordningen om förvaltning av kyrklig jord. Många prästgårdar är så kvalificerat skyddsvärda att de dessutom kan förklaras för byggnadsminne enligt kulturminneslagen.

Församlingshem och administrativa byggnader är oftast inte skyddade av RAÄ. Det finns dock undantag.

Samhällets ansvar för förvaltningen av kyrkorna

Formerna för förvaltningen av den kulturhistoriskt värdefulla egendomen blir en central fråga vid en åtskillnad mellan kyrka och stat och nedtrappad eller förlorad beskattningsrätt för Svenska kyrkan.

En från staten fri kyrka kan inte på samma sätt som dagens kyrka med dess valda organ förutsättas representera det allmännas intresse. Pastoratskyrkoråd som i dag fyller en viktig funktion på denna punkt kommer måhända inte att få samma roll i framtiden. Den lokala förankringen är viktig för att behålla dagens breda folkliga engagemang för kyrkan som kulturmiljö. Det ligger också ett värde i att stödja ett bevarande av det sedan medeltiden bestående sockenbegreppet.

Det är möjligt att skilja *finansiering* av förvaltning från *genomförande* av förvaltning. I en framtid kan det alltså vara möjligt att kyrkan sköter själva förvaltningen av kyrkobyggnaderna medan finansieringen kommer från annat håll. En sådan lösning medger att kyrkan både vårdas och används, vilket innebär de bästa förutsättningarna för att värdena bevaras. Någon avgörande kritik mot kyrkans sätt att sköta förvaltningen har inte framkommit. Konflikter mellan bevarandesynpunkter och användarsynpunkter förekommer, men är inte av så avgörande betydelse att man kan ifrågasätta kyrkans lämplighet som förvaltare.

Om finansieringsansvaret ligger hos någon annan part, t.ex. stat eller kommun, kan en eftersträvanvärd åtskillnad mellan beställar- och genomförarfunktion skapas. Finansiären beställer förvaltning till omfattning och kvalitet och kyrkan utför förvaltningen. Beställaren styr genomföraren genom mål och krav på uppföljning.

Det finns flera olika sätt på vilka samhället kan gå in och ta ett ansvar för de kyrkor som kan räknas till vårt kulturhistoriska arv. Som ett grundantagande är det rimligt att hävda att kyrkan inte ska behöva betala för den *överkostnad* som beror på att en kulturhistorisk byggnad är mer kostsam att förvalta än andra byggnader. Det kan gälla fördyringar i alla led från projektering och ritningsarbete till tillståndsgivning, materialval, lämplig uppvärmning etc. Det är emellertid svårt att fastställa skillnaden i förvaltningskostnad mellan en kulturhistoriskt värdefull byggnad och andra byggnader. I specialfallet med övertaliga kyrkor, som alltså inte har något brukarvärde för församlingen, bör enligt utredningen (Ds C 1986:11), Kulturhistorisk tillsyn över den kyrkliga miljön alla kostnader anses som överkostnader om en kyrkobyggnad har kulturhistoriskt värde.

Om möjligheterna att beräkna överkostnader således är begränsade måste man finna andra sätt att åstadkomma ett delat ansvar mellan kyrka och samhälle. Det allmänna kan t.ex. finansiera hela *förvaltningskostnaden* för kulturhistoriskt värdefulla kyrkor, mark och föremål varvid kyrkan betalar sin del av kostnaderna i form av en *brukaravgift*, motsvarande en hyra. Ett vanligt hyresförhållande mellan en värd och en hyresgäst kan det av många skäl inte bli fråga om. Det finns ingen värd som äger byggnaden, kyrkan kan inte användas till något annat och hyresgästen kan heller inte välja kyrka på en marknad. Brukaravgiften kan fastställas efter schablon. Utanför det allmännas finansieringsansvar faller med detta synsätt de direkta kostnaderna för kyrkans funktion som gudstjänstlokal t.ex. ljus, blommor, psalmböcker och städning.

Man kan diskutera andra lösningar av problemet att fastställa samhällets ansvar inom detta område. Varje kyrka skulle kunna klassas efter graden av fördyrande skyddsåtgärder som behövs och bidrag utgå efter klassningen. De lokala förhållandena varierar dock kraftigt, varför klassningar av detta slag blir svåra att genomföra och får icke avsedda konsekvenser.

Från frikyrkligt håll kan komma att krävas att även deras kyrkor i de fall de kan definieras som kulturhistoriska byggnader bör få samma stöd. Vissa av dessa lokaler är byggnadsminnen. En skillnad är dock att dessa byggnader ej är offentlig egendom. De är byggda av församlingar som har formell ställning som ideella föreningar.

Utanför det allmännas förvaltningsansvar faller sålunda kostnader för byggnader utan kulturhistoriskt värde, dvs. i dagsläget flertalet nyare kyrkor samt övriga församlingslokaler. Den senare gruppen avser t.ex. administrationslokaler och församlingshem. Förvaltningen av dessa måste bekostas av kyrkan själv. I en situation där medlen är knappa finns här vissa möjligheter att sälja eller hyra ut lokaler, särskilt i städerna.

Kostnaderna för kyrkobyggnadernas drift och underhåll

En förutsättning för att kunna skapa en ny modell för finansieringen av de kulturhistoriskt skyddsvärda kyrkobyggnaderna är att veta vad driften och underhållet av dem kostar. En klumpsumma för kostnaderna för kyrkans totala fastighetsbestånd (exkl. prästgårdar och löneboställen) finns att tillgå i SCBs kyrkoenkäter. Någon kunskap om vad själva kyrkobyggnaderna, som tilldrar sig det huvudsakliga intresset ur en kulturhistorisk synvinkel, kostar har det hittills inte gått att få fram.

Enkät till kyrkokommunerna

För att lösa detta problem har en förfrågan om kyrkounderhållets storlek skickats ut till 233 kyrkokommuner, vilket innebär vart femte pastorat med ansvar för fastighetsförvaltning. 155 pastorat har inkommit med svar för 391 kyrkor. Genomsnittligt har således varje pastorat redovisat 2,5 kyrkobyggnader. Pastoraten har ombetts redovisa det ekonomiska resultatet

under 1990 för samtliga kyrkor som inte är sammanbyggda med andra verksamhetslokaler, t.ex. församlingshem.

Enkäten har utgått från FK-planens kontofördelning som de flesta kyrkokommuner använder i sin redovisning. Förutom att ange en totalkostnad för underhåll och drift av varje kyrka har pastoraten även fått fördela utgifterna på ett antal olika kostnadsslag. Vissa av dessa har direkt gått att utläsa ur redovisningen medan andra ställt större krav på beräkningar och avvägningar från uppgiftslämnarnas sida. Tillförlitligheten för somliga av de redovisade kostnadsslagen kan därför ifrågasättas. I några fall har vi ringt upp pastoraten och kontrollerat resultaten, men tiden och resurserna har inte medgivit någon efterhandskontroll i större skala. Därför har vissa uppenbart orimliga kostnader tagits bort eller minskats utan föregående kontroll med berörd uppgiftslämnare. Nedan följer en redovisning av de kostnadsslag som kyrkunderhållet delats upp på i enkäten samt en diskussion om deras tillförlitlighet.

Administration. Administrationskostnaderna har i frågeformulären delats upp i två typer, dels kostnader som direkt kan hänföras till en speciell kyrkobyggnad och dels en mer övergripande del som gäller flera kyrkor inom pastoratet. Framförallt den senare gemensamma administrationen har inneburit svårigheter att tolka för somliga pastorat, vilka felaktigt tagit upp de totala administrationskostnaderna istället. I dessa fall har vi minskat kostnaderna. Likaså förefaller man ha haft svårt att skilja på de två typerna av administration. Poängen med att dela upp kostnaderna för administrationen har därför delvis försvunnit varför vi valt att slå ihop de två posterna till en.

Personalkostnad. Kostnaderna för kyrkovaktmästarna finns vanligtvis särredovisade i kyrkokommunernas bokföring. Däremot har kyrkovaktmästaren i de flesta pastorat flera sysselsättningar. Förutom att sköta underhållet av kyrkan deltar han även i församlingsverksamheten samt

sköter kyrkogården, vilket inte är av intresse för denna undersökning. Dessa båda senare sysselsättningar tar vanligtvis en större del av arbetstiden. Åtskilliga pastorat har inte lyckats fördela kyrkovaktmästarens arbetstid utan har i enkätsvaret angivit hela lösesumman. Summan för personalkostnaderna torde därför till viss del vara överskattad.

Material. Detta kostnadsslag innehåller en mängd olika poster, alltifrån rent underhållsmaterial som jord, sten, metallvaror och el-materiel till livsmedel, litteratur och oblater. Det är således inte allt inom detta kostnadsslag som är intressant utifrån denna undersöknings synvinkel. Ett försök gjordes att få uppgiftslämnarna att specificera det rena underhållsmaterialet men det slog inte så väl ut varför hela kostnadsslaget redovisas samlat. Den större delen bör dock rimligen gälla underhållsmaterial.

Främmande tjänster. Kostnader för alla former av reparationer och underhåll som utförs av andra än den egna personalen hör hemma under detta kostnadsslag. De viktigaste posterna, reparation och underhåll av kyrkobyggnaden och inventarierna samt uppvärmningskostnaderna, har vi bett pastoraten att särredovisa. Andra viktigare poster under främmande tjänster är el, vatten, städning, vakthållning etc.

Försäkringar. Försäkringskostnaden för kyrkan ingår egentligen under ett kostnadsslag innehållande räntor, skatter och liknande. Eftersom försäkringskostnaden var den enda posten av intresse för denna undersökning bad vi pastoraten särredovisa denna.

Investeringar. Under denna rubrik har vi försökt fånga upp alla kostnader för reparationer och underhåll som är så stora att de kan förtjäna att redovisas separat. Renoveringar, större reparationer och investeringar av olika slag är exempel på detta. Vi har också försökt få pastoraten att specificera vad åtgärden har inneburit. I den mån detta har lyckats har vi försökt klassificera utgiften som tillhörande kyrkobyggnaden, inventarierna

eller vara av ett slag som inte torde vara intressant ur en kulturhistorisk synvinkel. Detta är naturligtvis mycket svårt och ansatsen ska inte ses som mer än ett försök att dela upp dessa utgifter. Delar av investeringarna går dock inte att fånga upp på detta vis. De ligger dolda under kontot reparationer och underhåll i kostnadsslaget främmande tjänster. Där det har funnits skäl att misstänka att en större reparation har hamnat under det löpande underhållet har vi valt att flytta över kostnaden till investeringarna utan att kontrollera med pastoratet ifråga. Detta innebär en skillnad gentemot SCBs resultat där motsvarande belopp fortfarande ligger dolda i driftsredovisningen.

Resultat

Kostnaderna för drift och underhåll av kyrkobyggnaderna redovisas både per kyrka och som totalkostnader. Värdet för de totala kostnaderna har konstruerats genom att enkätresultaten räknas upp till en nivå som motsvarar kostnaderna i hela landet. Det är inte självklart vilken siffra för samtliga kyrkor man ska använda. Här har vi valt att räkna upp enkätresultatet med siffran 3 300 som mått på det totala antalet kyrkor.

Förutom redovisningen av kostnadsslagen har det även varit möjligt att dela in materialet stiftsvis, efter kyrkornas ålder samt i viss mån efter kyrkotyp.

Det kommer senare att diskuteras olika sätt att fördela dessa kostnader inför ett förslag om en framtida finansiering av kyrkounderhållet. Till att börja med kan man dock indela kostnaderna i två kategorier; rena underhållskostnader samt investeringsutgifter typ renoveringar och större reparationer.

Den *totala kostnaden* för kyrkounderhållet, inkl. investeringsutgifter, uppgår enligt det uppräknade enkätresultatet till 1 100 Mkr. Denna siffra kan jämföras med summan för samtliga fastigheter för församlingsverksamhet,

1 578 Mkr. Denna summa är framräknad på resultat av SCB:s kyrkoenkät. I beloppet ingår investeringsutgifter exkl. inköp av fastigheter. Kyrkornas andel av de totala fastighetsutgifterna för församlingsverksamhet kan med ledning av detta beräknas till 70 procent. Exkluderar man investeringsutgifterna blir motsvarande siffror 619 Mkr resp. 969 Mkr. Kyrkornas andel blir då 64 procent. Skillnaderna i procentsatserna kan antagligen förklaras med att vi vid bearbetningen av enkätresultaten fört över troliga investeringskostnader från driftsredovisningen till investeringsredovisningen. Kyrkobyggnaderna skulle följaktligen utifrån dessa resultat uppta ungefär två tredjedelar av de totala fastighetskostnaderna för församlingsverksamheten.

Investeringsutgifterna uppgår, som man kan sluta sig till av det ovanstående, till 481 Mkr. Närmare hälften av kostnaderna för kyrkounderhållet består alltså av extraordinära utgifter, typ renoveringar och mer kostnadskrävande reparationer. Enligt den mycket grova indelning mellan olika typer av investeringar som gjorts går ca 75 procent av utgifterna till åtgärder förknippade med restaurering av kyrkobyggnaden, ca 20 procent kan hänföras till inventarier och resterande 5 procent till åtgärder av mindre intresse ur en kulturhistorisk synvinkel, t.ex. ljudanläggningar, speciella körläktare etc. Med en välvillig tolkning av uppgifterna i enkäterna skulle denna senare del av investeringarna kunna tänkas uppgå till 10 - 15 procent av de totala investeringsutgifterna. Det måste betonas att denna uppdelning är mycket schematisk och att det inte klart gått att utläsa vad de faktiska åtgärderna har inneburit i alla enkätsvaren. Andra definitioner på vad som ingår i dessa mer nutidsinriktade åtgärder skulle dessutom säkerligen förändra den procentuella fördelningen till viss del.

Den genomsnittliga kostnaden för ett års drift och underhåll för en kyrka uppgår till 330 000 kr., eller 187 000 kr. om man exkluderar investeringarna. Intäkterna är relativt blygsamma. 5 Mkr totalt innebär att varje kyrka har en genomsnittlig intäkt på 1 631 kr., vilken i huvudsak torde bestå av viss försäljning i kyrkan.

I nedanstående tabell redovisas såväl totala kostnader som kostnaden per kyrka för de olika kostnadsslagen i enkäten.

Tabell 1. Kostnaderna för kyrkunderhållet 1990

Kostnadsslag	Kostnad/kyrka	Totalkostnad	Andel
Administration	5 957	19 657 000	2 %
Personalkostnad	92 581	305 516 000	28 %
Material	13 379	44 210 000	4 %
Främmande tjänster	60 987	201 258 000	18 %
varav kostnader för:			
- kyrkobyggnaden	12 211	40 297 000	4 %
- inventarier	5 148	16 988 000	2 %
- uppvärmning	36 057	118 989 000	11 %
Försäkringskostnad	14 615	48 230 000	4 %
Investeringar	145 760	481 007 000	44 %
TOTALT	333 297	1 099 879 000	100 %
Intäkter	1 631	5 381 000	
Nettokostnad	331 666	1 094 498 000	

Av tabellen framgår att det bland de rena driftskostnaderna, dvs. utan investeringar, är personalkostnaderna som utgör den tyngsta utgiftsposten. Även uppvärmningen av kyrkorna kostar en hel del.

Kostnaderna för kyrkunderhållet fördelade stiftsvis

Resultatet av enkäten möjliggör även en uppdelning av kostnaderna mellan stiftet. Att dela upp de 391 kyrkorna i enkäten på 13 stift innebär förstås att osäkerheten i materialet ökar. Från Visby stift har det endast inkommit

elva enkäter medan resultatet från Göteborg med 55 enkäter blir säkrare. Siffrorna inom parentes efter stiftsnamnen anger antalet inkomna enkäter.

Tabell 2. Genomsnittlig kostnad per kyrka och stift (tkr)

Stift	Adm.	Pers.- kostn	Matr.	Främm. tjänst	Förs.	Invest.	TO- TALT
Uppsala (23)	8,1	64,8	13,0	56,3	13,5	195,1	350,8
Linköping (44)	6,1	62,1	13,3	49,1	10,7	154,6	295,8
Skara (45)	5,3	70,7	10,5	42,7	15,8	35,9	181,0
Strängnäs (27)	3,5	70,7	5,1	70,2	13,3	62,3	225,2
Västerås (15)	5,4	114,0	17,4	79,9	20,9	338,8	576,4
Växjö (35)	4,9	151,7	11,0	66,1	16,7	58,0	308,4
Lund (50)	7,0	119,8	13,4	55,7	13,7	235,0	444,8
Göteborg (55)	2,2	59,3	12,9	45,7	12,4	98,3	230,9
Karlstad (22)	2,6	77,9	4,3	45,0	17,5	105,2	252,6
Härnösand (35)	8,4	101,5	27,2	101,4	12,4	261,7	512,7
Luleå (14)	5,4	98,9	28,5	62,8	12,4	230,7	438,8
Visby (11)	9,6	120,0	0,8	58,1	29,5	157,7	375,7
Stockholm (15)	18,9	176,0	17,1	113,7	18,4	113,1	457,2

Som framgår av tabellen är det tämligen stora skillnader mellan stiftet. Inom Västerås stift kostar det drygt tre gånger mer att underhålla en kyrka än i det billigaste stiftet Skara. Den viktigaste förklaringen till detta är den stora differensen mellan investeringsutgifterna i de två stiftet. Västerås har också få enkäter till underlag för siffrorna varför en stor investering i en kyrka får stort genomslag på resultatet. I övrigt kan konstateras att Lund, Härnösand, Luleå och Stockholm har höga snittkostnader totalt. Noterbart är att Stockholm dock inte har speciellt höga investeringsutgifter. I Stockholms fall är det snarare en allmänt hög nivå på driftskostnaderna, framförallt personal- och administrationskostnaderna, som är förklaringen.

Kyrkunderhållet fördelat efter kyrkornas byggnadsår

Även när man fördelar resultatet efter byggnadsår uppstår en viss skevhet i materialet. När det gäller medeltida kyrkor är antalet inkomna enkäter tillfredsställande medan det för övriga grupper ibland blir väl små grupper för att få helt trovärdiga siffror.

Tabell 3. Genomsnittlig kostnad per kyrka uppdelat på byggnadsår

Kostnadsslag	Medeltid	1500-1700	1800	1900	varav:	1940-
	(161)	(58)	(102)	(63)		(27)
Administration	6 930	5 457	4 334	6 931		9 210
Personalkostnad	90 551	83 419	92 912	108 662		117 147
Material	10 136	9 858	17 205	19 116		20 267
Främmande tjänster	49 124	63 730	62 327	89 636		115 686
varav kostnader för:						
- kyrkobyggnaden	11 544	16 003	8 560	16 597		17 410
- inventarier	5 667	4 270	4 920	5 390		7 217
- uppvärmning	30 331	35 361	43 258	41 737		41 860
Försäkringskostnad	12 593	15 805	17 027	15 276		11 399
S:A DRIFTSKOST- NADER	169 720	178 268	193 804	239 622		273 710
Investeringar	106 720	126 756	190 530	203 632		241 479
TOTALT	276 054	305 024	384 334	443 254		515 189

Tabellen visar upp en något oväntad bild; ju nyare kyrka desto större kostnader. Den naturliga förväntningen torde ha varit att de gamla medeltidskyrkorna skulle ha dragit de högsta kostnaderna, framförallt vad gäller investeringarna. I själva verket visar det sig vara tvärtom. De moderna kyrkorna, byggda efter 1939 och därmed utanför RAÄs naturliga skyddsregler, visar sig ha mer än dubbelt så höga investeringsutgifter som de medeltida kyrkorna. Även uppvärmningskostnaderna är högre för de nyare kyrkorna.

Kyrkounderhållet fördelat efter kyrkornas byggnadstyp

Avslutningsvis presenteras en uppdelning av kyrkorna i tre grova grupper efter vilka fasadmaterial de är byggda i. Det har resulterat i en mycket stor grupp på 265 stenkyrkor med putsade fasader och en väsentligt mindre på 46 träkyrkor. Dessutom har det gått att identifiera en liten grupp på 29

kyrkor med tegelfasad. De senare torde i allmänhet vara större kyrkor och av mer modern karaktär än stenkyrkorna. Kvar har blivit en grupp på 51 kyrkor där det inte gått att fastställa vad de är byggda av. Dessa kyrkor redovisas som en sorts referensgrupp.

Tabell 4. Genomsnittlig kostnad per kyrka uppdelat på byggnadstyp

Kostnadsslag	Sten	Tegel	Trä	Ospecifierat
	(265)	(29)	(46)	(51)
Administration	6 149	7 971	3 963	5 610
Personalkostnad	94 329	141 958	75 736	70 614
Material	12 874	29 239	11 081	9 197
Främmande tjänster	56 164	148 638	40 181	54 975
varav kostnader för				
- kyrkobyggnaden	11 399	26 388	8 895	11 364
- inventarier	5 513	7 562	2 274	4 471
- uppvärmning	35 531	63 200	24 563	33 724
Försäkringskostnad	13 920	17 880	15 225	15 820
S:A DRIFTSKOSTNADER	183 436	345 687	146 186	156 217
Investeringar	136 248	348 028	45 109	170 950
TOTALT	319 684	693 715	191 295	327 167

Denna tabell visar ett mycket tydligt resultat, kanske så tydligt att man kan ifrågasätta värdet av en uppdelning mellan olika fasadmaterier som denna. Avsikten är ju att se om olika material i kyrkan ger olika underhållskostnader. Vad resultatet i stället pekar på är snarare hur underhållskostnaderna varierar mellan olika storlek på kyrkorna, något man knappast torde behöva statistiska undersökningar för att räkna ut. Den klart dyraste gruppen är tegelkyrkorna vilka ofta är stora gotikinspirerade stadskyrkor. Den billigaste gruppen är träkyrkorna som i allmänhet är tämligen små byggnader, ofta biki kyrkor till en större församlingskyrka i sten. Att gruppen med ospecificerade kyrkor ligger på samma kostnadsnivå som stenkyrkorna torde innebära att de flesta av dem är just sådana kyrkor.

Hur stort behöver det samhälleliga stödet vara?

Efter att ha klarlagt hur mycket kyrkunderhållet kostar kvarstår uppgiften att beräkna hur stort ett samhälleligt stöd för vårt gemensamma kyrkliga kulturarv bör vara. Vi har konstaterat att det totala kyrkunderhållet uppgår till ungefär 1 100 Mkr per år. Att låta hela detta belopp ingå i ett samhällsstöd ägnat att bevara kulturhistoriskt intressanta kyrkobyggnader är dock inte rimligt. Stora delar av utgifterna är direkt hänförliga till kyrkans församlingsverksamhet och har inget att göra med det kulturhistoriska värdet hos byggnaderna verksamheten utförs i.

Enkäten ger möjligheter att bryta ned de totala kostnaderna på ett antal poster. Huvudlinjen går mellan det som vi tidigare benämnde löpande drift och underhåll å ena sidan och investeringsutgifter å den andra. I de *löpande kostnaderna* ingår pastoratets egna kostnader för drift och underhåll, dvs. kyrkvaktmästarens lön samt materialkostnader. De inkluderar även kostnader för administration, uppvärmning och försäkringar samt en mindre summa för de reparationer och det underhåll som utförs av andra än egen personal. Samtliga dessa poster utgör kostnader som en församling får räkna med oavsett om man håller till i kulturhistoriskt värdefulla lokaler eller inte. Man kan inte klara sig undan kostnader för t.ex. personal eller försäkringar även om man skulle hyra lokaler eller bygga nytt.

Däremot kan man inte säga att storleken på kostnaderna är oberoende av vilken lokal man bedriver verksamheten i, särskilt vad gäller kostnaderna för uppvärmning och försäkringar. Här måste vi i stället åter införa begreppet *överkostnader* som vi diskuterat tidigare. Åtskilliga församlingar runt om i landet har i dag lokaler som är dåligt anpassade till verksamhetens storlek. Kyrkan är för stor och man skulle antingen behöva bygga om den för att bättre passa församlingens behov eller flytta till mindre och billigare lokaler. Ombyggnationer förhindras dock ofta av kulturhistoriska hänsynstagen. Det är möjligt att den överkostnad för uppvärmning och för-

säkringar som uppstår i en lokal som av kulturhistoriska skäl inte kan anpassas till församlingens behov ingår i ett samhällsstöd. Det är rimligt att föra samma resonemang även för andra kostnadsslag under det löpande driftsunderhållet. Att delar av dessa poster utgör överkostnader är dock inte lika självklart som i fallet med uppvärmnings- och försäkringskostnaderna varför vi väljer att inte gå närmare in på dessa i våra beräkningar.

Av de löpande kostnaderna kan man alltså peka ut delar av uppvärmnings- och försäkringskostnaderna som överkostnader för pastoraten. Sammanlagt uppgår dessa två poster till ca 50 000 kr. per kyrka. Låt oss anta att 10 000-15 000 kr. av dessa utgör överkostnader på grund av felaktigt anpassade lokaler.

De poster som i denna PM har kallats *investeringar* består av de större byggnationer, reparationer och renoveringar som inte är att beteckna som löpande drift och underhåll. Det är i huvudsak dessa kostnader som ett samhälleligt bidrag kan tänkas subventionera. Det finns dock vissa punkter att diskutera även här. Som nämnts har större kostnader från driftssidans kostnadsslag, reparationer och underhåll av andra än egen personal, förts över till investeringarna. Denna överföring motsvarar 22 000 kr. per kyrka och kan möjligen innebära en viss överskattning av de kostnader som är att hänföra till investeringar. Låt oss anta att överskattningen uppgår till mellan 5 000 och 10 000 kr. Vidare har framgått att delar av de totala investeringsutgifterna avser inköp eller reparationer som inte har med kyrkobyggnadens kulturhistoriska aspekter att göra. En mycket osäker uppskattning antyder att detta kan röra sig om högst 15 000 - 20 000 kr. per kyrka.

Ovanstående resonemang innebär att man kan uppskatta behovet av ett samhällsstöd för bevarande av de kulturhistoriska värdena inom kyrkan på följande sätt:

Beräkning av samhällsstöd per kyrka

Genomsnittlig total kostnad (löpande drift samt investeringar)	333 000 kr.
Löpande driftskostnad enligt enkät	- 187 000 kr.
Överkostnad för uppvärmning och försäkringar (del av 50 000)	+ 10 000-15 000 kr.
Överskattad överföring av kostnader för reparation och underhåll från driftsredovisningen (del av 22 000)	- 5 000-10 000 kr.
Investeringsutgifter som ej har ett kulturhistoriskt värde	- 15 000-20 000 kr.
<u>TOTALT</u>	<u>ca 130 000 kr.</u>

Vad blir då detta belopp uppräknat till riksnivå? Tar man de 3 300 kyrkor vi använt oss av tidigare så ger det en rikstotal på 430 Mkr. Alla kyrkor är dock inte klassade som byggnadsminnen av RAÄ. Ungefär 500 av de kyrkor som byggts efter 1940 ligger utanför skyddsreglerna. Dessa bör kanske inte räknas med bland de kyrkor som är berättigade till stöd. I så fall skulle det erforderliga samhällsstödet minska till ungefär 360 Mkr. En annan osäkerhetsfaktor, om än av mindre ekonomisk betydelse, är hur de 13 domkyrkorna ska behandlas. De sju äldsta har sin ekonomi och förvaltning separerad från pastoraten. I Lund förvaltas domkyrkan och dess fastigheter av domkyrkorådet som är en statlig myndighet medan de sex övriga förvaltas av domkapitlet. Det är oklart huruvida domkyrkorna i framtiden ska sköta sig själva eller inlämnas i ett stödsystem.

Hur man än resonerar kommer man inte förbi de stora osäkerheterna i underlagsmaterialet. *Låt oss avsluta diskussionen med att konstatera att ett samhällligt stöd i storleksordningen 400 Mkr per år i 1990 års prisnivå kommer att krävas* om samhället vill ta ansvar för kyrkornas kulturhistoriska värden i en framtid med åtskillnad mellan kyrka och stat.

Denna nivå för ett samhällsstöd till de kulturhistoriska värdena i kyrkorna kan man jämföra med de belopp samhället lägger ned på att finansiera museieverksamheten årligen. I Sverige finns det i princip tre olika typer av museer: statliga, kommunala samt läns museer. De statliga är främst lokaliserade till Stockholm medan de 23 läns museerna och de 57 kommunala museerna finns spridda över hela landet. Därutöver finns en heterogen grupp övriga museer, t.ex. hembygdsgårdar och liknande. 1989/90 utgick det statliga bidrag på 443 Mkr till museieverksamhet. De kommunala bidragen uppgick till 313 Mkr och landstingen bidrog med 129 Mkr. Sammantaget utgör detta ett samhällsstöd på 885 Mkr. Denna siffra kan man alltså jämföra med de 400 Mkr som stödet till de kulturella värdena i ca 3 000 kyrkor skulle behöva uppgå till.

En modell för den framtida förvaltningen av kyrkorna

Vad som nu återstår är att finna en modell för finansieringen av det allmännas ansvar samt en lämplig organisation för förvaltningen. Grundfrågan gäller själva finansieringen eftersom organiserandet av förvaltningen beror på hur finansieringen läggs upp. Vad gäller finansieringsfrågan finns det ett antal möjligheter att överväga beroende på vilken grad av självständighet den framtida kyrkoorganisationen kommer att få gentemot staten. Nedan presenteras tre modeller som bygger på olika former av samhälleligt ansvar.

Finansieringsmodeller för det allmännas ansvar

Modell 1

Finansieringen sker genom att kyrkan får behålla rätten att ta ut skatt av sina medlemmar. Kyrkan fortsätter att vara organiserad som kommuner. Modellen är ett nollalternativ där kyrkans och statens relationer i princip är

oförändrade. Det betyder också att det, liksom i dag, endast är kyrkans medlemmar som finansierar kyrkounderhållet via kyrkoskatten.

Modell 2

Om kyrkan förlorar sin beskattningsrätt kan finansieringen ske via kommunalskatten. Det blir således den borgerliga kommunen som får det finansiella ansvaret för kyrkounderhållet. I och med att kommunerna får ta över allt fler uppgifter från den statliga nivån skulle förvaltningen av kulturhistoriska byggnader i denna modell få konkurrera med ett ökande antal kommunala uppgifter. Det kan antas att behoven kommer att utsättas för skiftande prioriteringar i konkurrens med t.ex. barnomsorg och åldrvård. Det torde dock vara möjligt att i lag fastställa en miniminivå för förvaltningens kvalitet.

Modell 3

En tredje möjlighet är finansiering genom *statsbidrag*. Det finansiella ansvaret läggs på statsmakterna vilket förutsätter en separation mellan finansiering och förvaltning. Kyrkounderhållet tvingas konkurrera med andra statliga behov, en konkurrens som hittills varit mindre påträngande än motsvarande inom kommunerna. Genom ett statsbidrag skulle alla skattebetalare vara med och betala för det kyrkliga kulturella arvet.

Dessa tre modeller kan ses som grundprinciper för finansieringen av det framtida underhållet av de kulturhistoriska värden som kyrkobyggnaderna representerar. Man kan förstås se möjligheter till variationer och blandformer mellan dessa tre, men beroende på hur förhållandet mellan kyrkan och staten utformas bör någon av dessa grundprinciper kunna väljas.

Om kyrkan får behålla sin beskattningsrätt enligt den första modellen kommer man liksom i dag att själv få ta på sig ansvaret för finansieringen

och genomförandet av kyrkobeståndets underhåll. Denna modell kommer således inte att medföra någon större förändring i förhållande till dagens situation.

De två övriga modellerna förutsätter att kyrkan förlorar sin beskattningsrätt. Om så sker måste det gemensamma betalningsansvaret kanaliseras antingen via kommunerna eller staten. Detta skulle i sin tur innebära att det inte längre blir självklart att kyrkan har ansvaret för genomförandet av förvaltningsuppgifterna. Om kommunerna övertar det finansiella ansvaret kommer detta problem att ställas på sin spets. En möjlighet är att kyrkan får behålla förvaltningsansvaret medan kommunen står för pengarna, dvs. ungefär som man tänker sig att stora delar av begravningsverksamheten kommer att skötas i framtiden. Men det är också fullt möjligt att en kommun kommer att vilja använda egen personal för en verksamhet som man har ett finansiellt ansvar för, vilket kan leda till konflikter och oklarheter. Som nämnts är det också mer än troligt att en kommunal lösning kommer att skapa prioriteringsproblem i trängda kommunala budgetar där kyrkunderhållet kan komma på mellanhand. Dessutom är en oklar relation mellan pastorat och kommuner knappast ägnad att öka RAÄs möjligheter att tillse att det kulturella arv som kyrkorna representerar blir väl omhändertaget.

En statsbidragssystem är ur dessa perspektiv en bättre lösning. Det finns inga möjligheter för staten att klara av ett totalt ansvar för själva förvaltningsuppgifterna. Här blir i stället ett samarbete mellan pastoraten och finansären - staten - nödvändigt, vilket skulle garantera ett visst brukaransvar. Inte heller är det någon större risk för rollkonflikter eftersom nivåskillnaden mellan aktörerna är så stor. Risken för en orättvis fördelning där rika kommuner sköter kyrkorna exemplariskt medan fattiga kommuner tvingas låta vårt kulturella arv förfalla minskar. En statsbidragslösning förutsätter dock ett väl fungerande fördelningssystem.

Modell 1, som förutsätter en bibehållen relation mellan kyrka och stat, skulle inte på något väsentligt sätt förändra hanterandet av det kulturhistoriska arv som kyrkorna representerar jämfört med i dag. Modell 2, en kommunal lösning, skulle antagligen visa sig vara olycklig ur flera aspekter. Modell 3, en statsbidragslösning, är som visats bättre. I det följande beskriver vi därför mer konkret hur finansieringen och förvaltningen av de kulturhistoriskt intressanta kyrkobyggnaderna kan ske i ett statsbidragsfinansierat system.

Finansiering och förvaltning av kyrkorna i ett statsbidragssystem

Statsbidragsfinansiering av det kulturhistoriska arvet innebär, till skillnad från en kommunal eller kyrklig finansiering, att en stor klumpsumma ska fördelas från en enda givare till en mängd mottagare. Detta förutsätter såväl kompetens som resurser för att kunna fatta den mängd fördelningsbeslut som kommer att krävas för att bidragen ska få avsedd effekt. Det finns i dag ingen myndighet som kan uppfylla dessa båda krav. Den statliga myndighet som är bäst lämpad att handha fördelningen av ett statsbidrag är givetvis RAÄ. Dess roll i dag är att granska bygg- och renoveringsplaner för de kyrkor som omfattas av skyddsreglerna. Om RAÄ skulle sättas att administrera det nya statsbidraget för kyrkunderhållet innebär det även att myndigheten skulle behöva bedöma resursbehovet och fördela medel vid varje sådan ansökan. I mindre omfattning fattar man denna typ av beslut redan i dag vad gäller det kyrkunderhållsbidrag som delas ut av kyrkofonden. RAÄ utgör där remissinstans och kan på så sätt påverka fördelningen av bidragsmedlen.

Inom RAÄ finns således den kompetens som krävs för att utarbeta strategier och fatta beslut om kyrkunderhållet. Om fördelningsarbetet för ett samlat statsbidrag för kyrkunderhållet skulle läggas på myndigheten behövs dock kraftiga resursförstärkningar. Lösningen innebär att ansvaret för kyrkunderhållet läggs på pastoraten, dvs. RAÄ delar endast ut pengar efter att

ha fått in ansökningar om bidrag till renoveringar och liknande. Förvaltningens genomförande överlämnas helt till pastoraten. I denna modell med centraliserad medelsfördelning och decentraliserat genomförande ges pastoraten och RAÄ ett gemensamt ansvar för att statens intentioner med bidraget fullföljs.

Ett *alternativ* till att lägga uppgiften att fördela statsbidragen på en befintlig statlig myndighet är att bygga upp erforderlig kompetens inom svenska kyrkan. Detta innebär att kyrkan ansvarar för såväl resursfördelning som genomförande av förvaltningsuppgiften. Staten agerar som beställare av uppgiften att vårda det kulturella arvet och följer med hjälp av kyrkans redovisning av utfört arbete upp att önskade resultat uppnåts.

En modell för ett sådant system existerar redan på Gotland, där pastoraten dock står för huvuddelen av finansieringen själva via kyrkoskatt och endast en mindre del utgörs av statsbidrag förmedlat av RAÄ. Där ingår sedan 1984 samtliga 92 församlingar i en partiell ekonomisk samfällighet. Dess syfte är att svara för viss vård och underhåll av kyrkorna på Gotland. Ansvaret är begränsat till själva kyrkobyggnaderna inkl. målningar, altare och predikstol samt vissa fasta installationer. Även värme- och elsystemen innefattas. Det förväntas att denna samfällighet kommer att inordnas i stiftssamfälligheten som en särskild nämnd. En annan stiftelse, byggnadshytan, har till uppdrag att sköta det praktiska underhållsarbetet. Kyrkornas inre underhåll i övrigt får pastoraten alljämt själva ansvara för. Nedan visas hur ett system för statsbidragsfinansiering av kulturhistoriskt värdefulla kyrkobyggnader som lånat drag av gotlandsmodellen skulle vara möjligt att införa i hela landet.

Stiftsvisa kyrkobyggnadsnämnder

Ett sätt att hantera ett statsbidragssystem med hjälp av den befintliga kyrkliga organisationen är alltså att fördela bidragen stiftsvis till en inom varje stiftssamfällighet inrättad kyrkobyggnadsnämnd. Fördelningen till stiftet kan ske schablonmässigt via den rikskyrkliga organisationen efter t.ex. antalet kyrkor, byggnadsyta eller liknande. De stift som så finner lämpligt kan upprätta "byggnadshyttor" med ansvar för det praktiska underhålls- och restaureringsarbetet.

Kyrkobyggnadsnämndens ledamöter bör utses av stiftsfullmäktige. Eftersom stiftsfullmäktiges representanter i sin tur är valda av församlingarna garanterar detta en demokratisk sammansättning av nämnderna och ett lokalt inflytande. Bidragsgivaren - staten - bör inte vara inblandad i själva fördelningen av bidragsmedlen om man samtidigt vill upprätthålla sin roll som beställare. Kyrkobyggnadsnämndens huvuduppgift blir att fördela den del av statsbidraget som ställts till stiftets förfogande i enlighet med bidragsgivarens intentioner. Pengarna ska användas till planerade ombyggnationer och renoveringar men även räcka till mer kortsiktiga åtgärder som kan krävas utanför de uppgjorda renoveringsplanerna. I samverkan med varje pastorat gör kyrkobyggnadsnämnden periodiska besiktningar av stiftets kyrkor och lägger upp restaureringsplaner. Det blir dock inte möjligt att budgetera in hela det årliga statsbidraget i underhållsplanerna. En avsevärd del av pengarna måste vikas för arbeten av en mer akut natur.

En förutsättning för att ett system där kyrkan ansvarar för både fördelningen av medel och genomförandet av förvaltningsuppgifterna ska kunna fungera är att man kan knyta nödvändig kompetens till sig. Som kyrkobyggnadsnämnderna här har skisserats kommer de att bestå av representanter från kyrkans verksamhet. Även om det är önskvärt kan det inte förutsättas att nämndledamöterna besitter någon expertkunskap inom bygg- och restaureringsområdet. Sådan kompetens måste tillföras utifrån, vilket bör ske på två

sätt; dels genom att RAÄs expertkunskaper tas till vara, dels att det sker en kompetensuppbyggnad inom stiftsorganisationen. Det senare är inte minst viktigt eftersom kyrkobyggnadsnämnderna även måste kunna agera i en beställarroll gentemot entreprenörer i de olika bygg- och renoveringsprojekten. Till stiftsorganisationen bör således en byggteknisk kompetens, en stiftsbyggmästare, knytas. Stiftsbyggmästaren bör vara föredragande tjänsteman i kyrkobyggnadsnämnden samt handlägga löpande ärenden rörande statsbidraget. Med tanke på verksamhetens storlek och på de belopp som kyrkobyggnadsnämnderna kommer att förvalta är det inte orimligt att tänka sig denna utökning av stiftsorganisationen. En stiftsbyggmästare innebär att den av RAÄ sedan länge önskade kompetensuppbyggnaden inom förvaltningen av kyrklig egendom på stiftsnivå kommer till stånd.

RAÄs roll i denna process är central. Det gäller att utnyttja specialistkompetens hos RAÄ i Stockholm såväl som myndighetens regionala resurser vid länsmuséerna. Statsbidragssystemets konstruktion innebär att RAÄ i viss mening får en dubbelroll när man ska agera dels som fackmyndighet i bedömningen av enskilda bygg- och renoveringsprojekt, dels representera staten enligt de målstyrningsprinciper som det moderna statsbidragssystemet fungerar efter. Det senare eftersom det är naturligt att RAÄ blir den myndighet som uttrycker statens intentioner med stödet samt samlar in och utvärderar mottagarnas redovisning av bidragets användning.

RAÄs har också en viktig funktion vid den konkreta fördelningen och prioriteringen av bidragspengarna. Som nämnts är det kyrkobyggnadsnämndens uppgift att administrera och fördela statsbidraget samt att upprätta underhållsplaner och bedöma behovet av mer akuta åtgärder. I denna procedur kommer RAÄ in på två olika nivåer. Samtliga underhållsplaner och konkreta projekt ska granskas av länsmuséerna som bedömer om åtgärderna är tillståndspliktiga enligt kulturminneslagen. Av alla de större och mindre arbeten vid kyrkorna som statsbidraget avser att täcka kommer långt ifrån alla att vara i behov av RAÄs specialistbedömningar. Läns-

antikvariens uppgift blir att avgöra vilka av kyrkobyggnadsnämndens ärenden som nämnden kan fortsätta att bereda och vilka som kräver att centrala RAÄ kallas in som remissinstans. Detta bör innebära att en mängd ärenden kan handläggas direkt på stiftsnivån medan större renoveringar och konserveringsarbeten handläggs under vederbörlig kontroll av RAÄ. I ärenden som bedöms vara av stor kulturhistorisk betydelse ges därmed RAÄ, utöver de styrmöjligheter kulturminneslagen ger, även möjlighet att konkret styra bidragsmedlen till prioriterade åtgärder. Eftersom en del av statsbidraget varje år specialdestineras för icke-planerade åtgärder kan RAÄ utnyttja dessa medel till särskilt motiverade arbeten. Ett alternativ till att ge RAÄ möjlighet att direkt prioritera användningen av delar av statsbidragen är att varje år lyfta över en del av stiftens bidragsmedel till RAÄ. Detta skulle innebära att kyrkobyggnadsnämnderna skulle få mindre pengar att röra sig med medan RAÄ tar över hanteringen och helt självständigt förfogar över en del av bidraget.

Oavsett hur man löser detaljerna bör det ovanstående ge flera fördelar. Dels överbelastar man inte RAÄs specialister i onödan, dels undviker man onödig byråkrati genom att ärendena inte passerar fler instanser än nödvändigt. Att ett centraliserat beslutsfattande är nödvändigt vid mer omfattande och komplicerade restaureringsärenden framgår av en förstudie avseende decentralisering av RAÄs verksamhet, genomförd av myndigheten själv. I denna framkommer att det knappast kommer att bli möjligt att decentralisera besluten rörande kyrkliga inventarier samt de äldre kyrkobyggnaderna eftersom den behövliga specialkompetensen inte kommer att kunna byggas upp i regionerna.

På Gotland har man löst sin kompetensförsörjning genom byggnadshyttan. Gotlandshyttan bygger på det faktum att de gotländska kyrkorna bildar en enhetlig grupp med likartade underhållsproblem. Verksamheten går också ut på att ge RAÄ möjligheter att utveckla material och metoder. Trots att modellen är speciellt anpassad för de gotländska förhållandena kan man inte

utesluta att också andra stift skulle finna den användbar. Det finns fördelar för stiftet att ha en resurs för de praktiska bygg- och restaureringsarbetena. Att bevara kompetens inom de speciella tekniker som kyrkorenovering kräver kan vara av värde även inom områden med mindre homogent kyrkbestånd än Gotland. Om inte annat så kan en egen resurs fungera som konkurrensmedel gentemot de privata entreprenörer man annars har att vända sig till. De stift som väljer att upprätta en byggnadshytta med ansvar för genomförandet av åtminstone delar av de restaureringsplaner som kyrkobyggnadsnämnden utarbetar sätter lämpligen sin stiftsbyggmästare som ordförande i hyttans styrelse. En byggnadshytta bör dock aldrig utgöra mer än ett komplement till andra former för underhållet av kyrkorna, t.ex. entreprenadlösningar.

Oavsett vilket system man väljer för att fördela ett statsbidrag kommer basen för en god skötsel av vårt gemensamma kulturarv alltid att ligga på det lokala planet. Det är församlingarna och pastoraten som kan utöva tillsyn över kyrkan och komma med initiativ till åtgärder. Om ett pastorat har större ambitioner med ett renoveringsprojekt än kyrkobyggnadsnämnden ska möjligheten att skjuta till egna pengar finnas. Så länge människorna i kyrkans närmiljö känner ett ansvar för "sin" kyrka har man den bästa garantin för att den tas väl om hand. RAÄ har observerat att redan när ansvaret för kyrkornas skötsel har övergått från församlingarna till pastoraten har en viss avmattning av intresset hos människor i kyrkans närmiljö kunnat skönjas. Det är viktigt att man inte glömmer frågan om det lokala engagemanget i framtiden när man beslutar sig för ett nytt finansieringssystem för kyrkounderhållet. Ett sätt att ta tillvara det lokala engagemanget är möjligen att upprätta lokala kommittéer med ansvar för den kyrkliga miljön. I dessa kommittéer bör i så fall inte endast kyrkans folk sitta med utan även personer med ett intresse för den lokala kulturen och kommunala representanter.

Denna modell med kyrkobyggnadsnämnder skulle om den infördes i hela landet behöva anpassas till stift som, i Lunds fall, är upp till fem gånger så stora som Visby stift i antal kyrkor räknat. I Luleå stift skulle nämndens arbetsområde täcka en enormt mycket större yta än inom Visby stift vilket exempelvis skulle försvåra upprättandet av underhållsplaner. Trots dessa invändningar bör det vara möjligt att införa modellen med vissa regionala justeringar för olika miljöer i landet.

En i viss mån likartad struktur som i dessa tänkta kyrkobyggnadsnämnder finner man hos de befintliga egendomsnämnderna inom stiftsorganisationen. Dessa är kyrkokommunala nämnder med uppgift att planera och administrera förvaltning, i det här fallet av stiftets tillgångar i jord och skog. Även vad gäller stiftsbyggmästarfunktionen finns det en existerande föregångare som i någon mån uttrycker samma idé. Till vissa av domkyrkorna, t.ex. Lund, Visby och Stockholm, har man knutit så kallade domkyrkoarkitekter. Dessa har till uppgift att, på samma vis som vi tänker oss stiftsbyggmästaren, utgöra en kompetensförstärkning vid vård och underhåll av kyrkobyggnaderna.

En uppenbar fördel med modellen är att det bör gå att få till stånd en samordning mellan pastoraten varvid planering och styrning underlättas. Samtidigt kan nödvändig kompetens, som marknaden inte kan erbjuda, upprätthållas. Också stordriftsfördelar bör uppnås. En annan fördel är att modellen också renodlar uppdelningen mellan finansiering och genomförande av underhållet. Detta stämmer väl överens med det moderna synsätt som säger att staten bör styra genom att ange mål för verksamheten och krav på uppföljning medan fördelning och användning av resurserna överlämnas åt genomföraren.

SAMMANFATTNING

Om kyrkan och staten i en framtid skiljs åt och kyrkan därmed förlorar sin beskattningsrätt är bevarandet av de kulturhistoriska värdena i kyrkobyggnaderna en fråga som måste lösas. Underhållet av Sveriges kyrkor kostade 1990 1 100 Mkr, ett belopp som i allt väsentligt finansierades av kyrkans medlemmar via kyrkoskatten. Om beskattningsrätten upphör bör samhället ta det ekonomiska ansvaret för underhållet av de kulturhistoriska värdena via stats- eller kommunalskatten. I dessa 1 100 Mkr, som kan delas upp i löpande underhållskostnader på 619 Mkr samt kostnader för större byggnationer och renoveringar på 481 Mkr, ingår dock inte endast kostnader för kyrkomåls kulturella värden utan även kostnader för församlingsverksamhet. Den del av kostnaden som kan beräknas täcka de kulturhistoriska värdena och därmed utgöra basen för ett samhällsstöd uppgår till 400 Mkr.

Om kyrkans beskattningsrätt upphör och ett bidrag från samhället behöver införas krävs en modell för hur bidragspengarna ska administreras och fördelas. Av de två tänkbara lösningarna med en kommunal eller statlig finansiering talar flera skäl för den sistnämnda. Ett statsbidrag kan administreras av någon statlig myndighet till vilken pastoraten får vända sig med bidragsansökningar. Den myndighet som i så fall naturligen skulle komma i fråga är Riksantikvarieämbetet som besitter stor kompetens inom området och i dag har tillsynsansvaret för kyrkans kulturhistoriska värden enligt kulturminneslagen. Denna lösning skulle dock innebära såväl en centralisering som en kraftig utökning av RAÄs resurser, något som knappast är önskvärt i dagens läge. En bättre lösning kan därför vara att bygga upp erforderlig kompetens inom Svenska kyrkans organisationer. Det förslag som presenteras har lånat drag från den modell för kyrkoförvaltningen man praktiserar inom samfälligheten Gotlands kyrkor.

Förslaget innebär att det inom varje stiftssamfällighet bildas en kyrkobyggnadsnämnd vars ledamöter utses av stiftsfullmäktige. För att tillgodose kompetensbehoven inrättas inom varje stift en tjänst som stiftsbyggmästare för att handlägga löpande bidragsärenden och fungera som föredragande i nämnden. De stift som så önskar kan även inrätta byggnadshyttor med ansvar för visst praktiskt genomförande av nämndernas planer. Statsbidraget på 400 Mkr fördelas till stiftet via den rikskyrkliga organisationen genom någon schablonmetod. Kyrkobyggnadsnämnderna åtar sig att ansvara för upprättandet av underhållsplaner för stiftets kyrkor samt att handlägga och besluta om mer akuta reparationer och underhållsåtgärder avseende kyrkor och inventarier. RAÄ får dock en övergripande insyn i nämndernas arbete genom att länsmuséerna granskar underhållsplaner och projekt varvid man avgör vilka ärenden som är av sådan betydelse att de ska hanteras av RAÄ centralt. RAÄ får på detta sätt möjlighet att prioritera ansökningarna utifrån en kulturhistorisk bedömning. Ansvaret för det löpande driftsunderhållet ligger kvar på pastoraten. Investeringar avseende rena församlingsändamål utan tydlig koppling till kyrkobyggnadens bevarande undantas. Primärt gäller ansvaret de kyrkor som går under RAÄs skyddsbestämmelser.

SKATTEKONSEKVENSER FÖR SVENSKA KYRKAN VID FÖRÄNDRADE RELATIONER MED STATEN

1 Inledning

I dag är Svenska kyrkan till den allra största delen skattebefriad. Om kyrkan i en framtid skiljs från staten kan detta få konsekvenser för kyrkan i beskattningshänseende. Framtida beskattning av Svenska kyrkan beror på vilken associationsform kyrkan ges efter en sådan åtskillnad från staten.

Avsikten med denna promemoria är att redovisa en översikt av lagstiftningen på området samt ge en uppfattning om storleken av problemet med skärpt beskattning för Svenska kyrkan vid förändrade associationsformer. Vi har därför försökt ta reda på hur mycket Svenska kyrkan betalar i skatt i dag och jämfört det med hur stor skatt kyrkan skulle få betala i ett antal framtida alternativa associationsformer med utgångspunkt i 1990 års lagstiftning. *Beräkningarna är mycket preliminära och avser endast att fästa uppmärksamheten på ett antal problemområden.*

I avsnitt 2.1-2.3 redovisas tre huvudalternativ av förändrade associationsformer för Svenska kyrkan. Avsnitt 2.1 beskriver hur det inom ramen för kyrkan som särskilt skattesubjekt finns tre olika alternativa lösningar. I avsnitt 2.2 beskrivs Svenska kyrkan organiserad som ideella föreningar och i avsnitt 2.3 i form av stiftelser.

Vi har gjort en förfrågan hos Riksskatteverket (RSV) om Svenska kyrkans inbetalda skatt 1990. I avsnitt 3.1 redovisas resultatet. Avsnitt 3.2 tar upp de olika skatter som Svenska kyrkan kan komma att få betala i tre av de beskrivna associationsformerna. I det följande avsnittet 3.3 beräknas hur stora skatteinbetalningarna skulle bli för dessa tre associationsformer. I det sammanfattande avsnittet 3.4 återfinns en tabell över beskattningsreglerna för Svenska kyrkan. Avsnitt 4 redovisar mer ingående skattereglerna för kyrkan i dag med hänvisningar till relevant lagtext.

Förkortningar på lagar som används i promemorian är:

- KSL = kommunalskattelagen
- SIL = lagen om statlig inkomstskatt
- FTL = fastighetstaxeringslagen
- LSF = lagen om statlig förmögenhetsskatt.

2 Skattekonsekvenserna för svenska kyrkan i tre olika associationsformer

En kyrka åtskild från staten innebär vissa förändringar som får betydelse i beskattningshänseende. Centrala organ som t.ex. Svenska kyrkans centralstyrelse, kyrkomötet, kyrkofonden och domkapitlen förlorar sin status av statliga organ och därmed också sin totala skattebefrielse. Församlingar och stiftelser kommer vid en brytning med staten att utgöra självständiga skattesubjekt och blir i skattelagstiftningen jämställda med ideella föreningar

som utövar kyrklig verksamhet. Detta sker såvida dessa organ inte uttryckligen ges annan associationsform. Den specialreglerade egendomen kan i en framtid komma att bli sammanförd till förmögenhetsmassor i form av stiftelser. Det senare har varit tanken i tidigare utredningar (se SOU 1978:3, bilaga 8). Vi har dock i denna framställning valt att renodla formerna och låta den specialreglerade egendomen få samma associationsform som övriga delar av kyrkan men även diskuterat skatteeffekterna av att låta en del av den specialreglerade egendomen (äldre lokalkyrkor och domkyrkor) förbli speciella stiftelser som i dag medan övriga delar av kyrkan ombildas till andra associationsformer.

Utifrån antagandet om en skild kyrka från staten kan kyrkan ges olika associationsformer. Beroende på om man väljer att behålla Svenska kyrkan som särskilt skattesubjekt eller väljer att organisera kyrkan som ideella föreningar eller stiftelser blir konsekvenserna olika i beskattningshänseende.

2.1 Svenska kyrkan som särskilt skattesubjekt

Nedan redovisas tre alternativ där Svenska kyrkan utgör ett särskilt skattesubjekt i lagstiftningen.

2.1.1 Alternativ A - användandet av 7 § 3 mom. SIL

Vill man i en framtid då kyrkan är åtskild från staten behålla Svenska kyrkan som ett särskilt skattesubjekt med långtgående skattebefrielse finns den lagtekniska möjligheten att i 7 § 3 mom. SIL lägga till Svenska kyrkan och/eller trossamfund (eventuellt krävs en definition av trossamfund). 7 § 3 mom. SIL skulle då kunna lyda som följer:

Staten, landstingskommuner och andra menigheter, allmänna pensionsfonden, pensionsstiftelser enligt lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m. samt trossamfund som avses i 4 § andra stycket

religionsfrihetslagen (1951:680) frikallas från skattskyldighet för all inkomst enligt denna lag.

Med " ... andra menigheter ... " menas i dag bl.a. församlingar och stiftssamfälligheter. Genom ovanstående tillägg behåller Svenska kyrkan dagens skattebefrielse. Den del av den specialreglerade egendomen som utgörs av äldre kyrkor utgör dock fortfarande ett undantag. Kyrkor byggda innan församlingarna fick kommunal status, 1817 på landet respektive 1843 i stad, anses nämligen vara egna juridiska personer av stiftelsekaraktär och då också egna skattesubjekt. Dessa äldre församlingskyrkor, liksom de äldre domkyrkorna, anses i egenskap av stiftelser äga såväl kyrkobyggnad med tomt som fastigheter vilkas avkastning går till kyrkans underhåll. Skattesubjektet "kyrka" har därmed olika skatteobjekt, t.ex. dess fastigheter men även själva kyrkobyggnaden. Skatteobjektet kyrka genererar dock ingen inkomstskatt eftersom den inte taxeras enligt fastighetstaxeringslagen. Även vissa äldre löneboställen kan tillhöra dessa kyrkostiftelser. Genom dessa kyrkostiftelser blir Svenska kyrkans församlingar i viss mån skattskyldiga för vissa fastighets- och rörelseintäkter.

Om *hela* den specialreglerade egendomen i enlighet med tidigare förslag om Svenska kyrkans förhållande till staten (se SOU 1978:3, bilaga 8) förs ihop till stiftelser innebär det en skatteskärpning för församlingarna. Detta kan dock undvikas genom lagändring där dessa stiftelser i beskattningshänseende jämföras med de allmännyttiga ideella föreningarna.

2.1.2 Alternativ B - en speciallag

Vill man fortfarande låta Svenska kyrkan (och andra trossamfund) utgöra ett speciellt skattesubjekt men inte medge hel skattebefrielse kan utöver ovanstående tillägg i 7 § 3 mom. SIL en särskild lag för beskattning av Svenska kyrkan och andra trossamfund införas. Genom en särskild lag kan

det bestämmas om t.ex. fastigheter tillhörande trossamfund skall vara skattefria eller beskattas med ett lägre belopp än annars.

Samma modell som används för lagen om avkastningsskatt på pensionsmedel (1990:661) skulle kunna användas för att styra i vilken omfattning Svenska kyrkan och andra trossamfund skall beskattas. Det är en bärande princip att inkomst av fastighet beskattas, enda undantagen är skattesubjekt i 7 § 3 mom. SIL samt avkastningen av fastigheter som används i ideella föreningars verksamhet. Det unika i den nya lagen om avkastningsskatt är att skattesatsen på den taxerade inkomsten är lägre än den som gäller generellt enligt lagen om statlig inkomstskatt.

2.1.3 Alternativ C - höggradigt allmännyttiga stiftelser

Ett tredje sätt att åstadkomma en inskränkt skattskyldighet för Svenska kyrkan är att använda sig av 7 § 4 mom. SIL. Under denna paragraf återfinns ett stort antal institutioner vilkas verksamhet anses vara så höggradigt allmännyttiga att skattskyldigheten begränsats. Dessa stiftelser eller andra juridiska personer är frikallade från skattskyldighet för all annan inkomst än inkomst av näringsverksamhet som hänför sig till inkomst av fastighet. Under denna paragraf återfinns bl.a. Svenska kyrkans stiftelse för rikskyrklig verksamhet (SFRV). Det bör vara möjligt att föra in även andra kyrkliga organ under samma paragraf i samband med en förändrad relation med staten. Vi kallar fortsättningsvis denna form för höggradigt allmännyttiga stiftelser även om stiftelseformen ej är nödvändig för att tas in som begränsat skattskyldigt subjekt i 7 § 4 mom. SIL.

I samband med detta alternativ kommer församlingarna, vilka tidigare varit skattebefriade eftersom de haft samma status som kommuner enligt 7 § 3 mom. SIL, att bli skattepliktiga för inkomst av fastighet. Det finns nämligen inget annat sätt att undgå beskattning på inkomst av fastighet än det som anges i 7 § 3 mom. SIL och det som gäller för ideella föreningar (se avsnitt

2.2). Den del av den specialreglerade egendomen, församlingskyrkas och domkyrkas fastighet, reglerad genom 7 § 6 mom. SIL, blir i sin nuvarande form dessutom skattepliktig för inkomst av rörelse.

För alla tre alternativa lösningar där Svenska kyrkan behåller status som eget skattesubjekt gäller att prästgårdarna även i framtiden kommer att vara fria från fastighetsskatt och inkomstskatt om inte fastighetstaxeringslagen (3 kap. 2 § FTL och 2 kap. 2 § FTL) ändras på den punkten. Om Svenska kyrkan får en särskild associationsform genom en ramlagstiftning måste detta skattesubjekt skattebefrias genom ett tillägg till 6 § 1 mom. LSF för att slippa förmögenhetsskatt.

2.2 Svenska kyrkan som ideella föreningar

Vilka skattekonsekvenser uppkommer om Svenska kyrkan organiseras som ideella föreningar, dvs. församlingarna och stiftssamfälligheterna bildar 1 145 (1 132+13) föreningar.

Ökad skattskyldighet

- Församlingarna blir skattskyldiga för inkomst av fastighet för den del av församlingens fastigheter som huvudsakligen inte användas för ideell, här kyrklig, verksamhet. Om det t.ex. inte kan anses att inkomsten av den del av den specialreglerade egendomen som utgörs av församlingskyrkas och domkyrkas fastighet av hävd använts för finansiering av den kyrkliga verksamheten blir denna inkomst beskattad. Detta gäller även inkomster av kyrkokommunala fastigheter som inte till övervägande del används i den kyrkliga verksamheten.

- Församlingarna blir skattskyldiga för inkomst av rörelse för den del av föreningens rörelse som inte har anknytning till föreningens allmännyttiga ändamål eller av hävd utnyttjas som finansieringskälla för ideellt arbete.

- Församlingarna blir skyldiga att betala fastighetsskatt för fastigheter som ej huvudsakligen används för kyrklig verksamhet.

Minskad skattskyldighet:

- Varje skattskyldig får ett grundavdrag med 15 000 kr. på taxerad inkomst.

Ett problem vid en övergång från dagens regler till en form där Svenska kyrkan betraktas som ideella föreningar är som nämnts att inkomsten av de fastigheter som inte huvudsakligen används för kyrklig verksamhet blir beskattade. Samtidigt är inkomst av tillfälliga realisationsvinster skattefri för ideella föreningar. Det kan därför vara av intresse att jämföra den nuvarande nettoavkastningen av fastigheterna, minus en framtida inkomstskatt på detta belopp, med en tänkbar skattefri bruttoinkomst av det kapital som erhålls vid en försäljning av fastigheterna.

Om lagstiftningen för ideella föreningar blir tillämplig på Svenska kyrkan uppstår också frågan om det kan anses att avkastningen av den specialreglerade kyrkliga egendomen som lokalkyrkas och domkyrkas fastigheter utgör skall betraktas som sådan inkomst som av hävd har använts för finansiering av den kyrkliga verksamheten. Samma frågeställning gäller inkomst av rörelse, t.ex. avkastningen av skog. Övrig specialreglerad egendom är i dag befriad från skattskyldighet enligt huvudregeln 7 § 3 mom. SIL. Svenska kyrkans församlingar blir även i formen av ideella föreningar befriade från förmögenhetsskatt.

2.3 Svenska kyrkan som stiftelser

Vilka förändringar i skattskyldigheten blir aktuella om Svenska kyrkan i framtiden blir organiserad som stiftelser? Vi antar här att Svenska kyrkan organiseras som stiftelser, dvs. församlingarna och stiftssamfälligheterna bildar 1 145 (1 132+13) st. stiftelser.

Ökad skattskyldighet:

- Församlingarna blir skattskyldiga för inkomst av fastighet.
- Församlingarna blir utan undantag skattskyldiga för inkomst av rörelse.
- Församlingarna blir skyldiga att betala fastighetsskatt för fastigheter som ej huvudsakligen används för kyrklig verksamhet.
- Skattskyldighet inträder för förmögenhet såvida stiftelsen ej är kvalificerat allmännyttig (se vidare avsnitt 4.4).

Stiftelser är enligt 7 § 6 mom. SIL i princip inte befriade från skatt på inkomster av fastighet och inkomster av rörelse. Därigenom kvarstår åtminstone samma skattskyldighet som tidigare för den i 7 § 6 mom. SIL specialreglerade egendomen. Beskattningsreglerna är sålunda förmånligare för ideella föreningar med religiös verksamhet än för stiftelser eftersom föreningen kan befrias inte bara från skatt på vissa fastighetsinkomster utan även från skatt på vissa rörelseinkomster.

En övergång till förvaltning i stiftelseform skulle innebära skatteskärpningar för församlingarna både jämfört med i dag och jämfört med en övergång till ideella föreningar. Ett sätt att lindra denna effekt är att genom lagändring jämställa dessa stiftelser med de allmännyttiga ideella föreningarna i beskattningshänseende. De blir därigenom skattebefriade för inkomst av

fastighet i samma utsträckning som ideella föreningar enligt 7 § 5 mom. SIL.

Beskattningen av stiftelser kan komma att få väsentligt ändrade regler genom stiftelse- och föreningsskattekommitténs pågående utredning om reformerad företagsbeskattning (Fi 1989:03). Kommittén väntas däremot inte föreslå någon ändring av beskattningsreglerna för föreningar.

Vi har i avsnitt 2 pekat på några tänkbara associationsformer för Svenska kyrkan efter en åtskillnad från staten. I avsnitt 3 kommer endast tre av dessa former att tas upp. Förutom att organisera kyrkan som ideella föreningar och stiftelser behandlas ett av de alternativ där kyrkan utgör ett särskilt skattesubjekt, nämligen där kyrkan antas organiseras som höggradigt allmännyttiga stiftelser. De två övriga varianterna av särskilt skattesubjekt behandlas inte då skattekonsekvenserna antingen blir ungefär desamma som i dag (alternativ A) eller beror på hur speciallagen för Svenska kyrkan utformas (alternativ B).

3 Skattekonsekvenserna för Svenska kyrkan i kronor räknat

I detta avsnitt redovisas resultatet av ett försök att beräkna Svenska kyrkans inbetalda skatt 1990. Vi redogör för vilka skatter Svenska kyrkan betalar i dag och hur dessa kan uppskattas för några framtida associationsformer. Beräkningarna sammanställs och jämförs i några räkneexempel. I slutet av avsnitt 3 sammanfattas skattekonsekvenserna i en tabell över beskattningsregler för Svenska kyrkan.

3.1 Svenska kyrkans skatteinbetalningar 1990

Genom en förfrågan till RSV har vi försökt klarlägga hur stora skatteinbetalningar Svenska kyrkan har gjort under 1990. Någon total siffra för hela Svenska kyrkan har inte varit möjlig att få fram. Vi har därför undersökt inbetald skatt för ett antal kyrkokommuner, samtliga 13 stiftssamfälligheter och ett antal domkyrkostiftelser, inkl. Lunds domkyrkoråd. Ungefär var tionde kyrkokommun har undersökts, uppdelade på sex olika grupper. Genom att inom varje grupp räkna upp siffrorna får man en uppfattning om storleken av Svenska kyrkans samlade skatteinbetalningar för hela landet. En liknande undersökning har gjorts för mervärdesskatten där skillnaden mellan in- och utgående skatt redovisas (nettomoms). Underlaget har där varit betydligt mindre och får snarare ses som stickprov då endast ett par procent av kyrkokommunerna (pastorat, samfälligheter och dispensförsamlingar med ansvar för fastighetsförvaltning) har undersökts. Dessutom redovisas nettomomsen för samtliga stiftssamfälligheter och fyra medeltida domkyrkor, inkl. Lunds domkyrka. Mervärdesskatten diskuteras närmare i avsnitt 3.2.

Osäkerheten i materialet är stor. Någon total siffra på kyrkans skatteinbetalningar finns som nämnts inte att tillgå och det är därför osäkert om alla skatteinbetalningar har fångats upp i vår undersökning. För att kunna göra en uppskattning av Svenska kyrkans skatteinbetalningar är materialet dock tillräckligt. En annan osäker faktor är de speciella kyrkostiftelser som de äldre kyrkorna utgör. De äldre lokalkyrkorna finns med största sannolikhet med i materialet och borde ha blivit synliga i form av skatt för inkomst av fastighet inom grupperna "enförsamlingspastorat" eller "dispensförsamlingar" då det endast är dessa speciella kyrkostiftelser som där är skattepliktiga för sådan inkomst. Vi kunde dock endast konstatera ett sådant fall (se nedan avsnitt 3.2, inkomst av fastighet).

Dessa äldre lokalkyrkors ekonomi redovisas tillsammans med respektive pastorats räkenskaper. De äldre domkyrkorna har däremot i flertalet fall egen ekonomi varför dessa särskilt undersökts. Det har ej klarlagts exakt vilka domkyrkor som har egen ekonomi. Vi har här räknat med att stiftsdomkyrkorna i Uppsala, Linköping, Skara, Strängnäs, Västerås, Växjö och Lund har egen ekonomi då dessa är medeltida. Domkyrkan i Lund och dess egendomar förvaltas av ett särskilt förvaltningsorgan, domkyrkorådet i Lund, vilket är en statlig förvaltningsmyndighet under regeringen. I beräkningarna särredovisas Lunds domkyrka. Räkenskaperna för övriga domkyrkor har förutsatts finnas med i respektive pastorats ekonomi.

Dessa skatteinbetalningar fördelas i tabell 1 på tre olika skatteslag respektive avgifter nämligen, inkomst av fastighet, fastighetsskatt och skogsvårdsavgift. En fördelning görs också på fyra olika skattesubjekt: kyrkokommuner, stiftssamfälligheter, domkyrkor (medeltida) och Lunds domkyrkoråd.

Tabell 1 Beräknad inbetald skatt 1990 fördelad på skatteslag och skattesubjekt, tkr

	Skattesubjekt:					
	Kyrko-kommuner	Stiftsamf.	Domkyrk.	Lunds domkyrka	Summa	%
Skatteslag:						
Ink. av fastighet	3	6	10	1 288	1 307	9
Fast.skatt	5 372	82	165	102	5 721	40
Skogsv.avg.	6 696	453	0	5	7 154	51
Summa	12 071	541	175	1 395	14 182	100

Det bör noteras att Lunds domkyrka enligt tabell 1 svarar för i princip hela skatteinbetalningen av inkomst av annan fastighet och sammanlagt nästan 10 procent av Svenska kyrkans skatteinbetalningar 1990 då vi exkluderar arbetsgivaravgifterna och mervärdeskatten.

3.2 Svenska kyrkans skatter i dag och i framtiden

I detta avsnitt redovisas för varje skatteslag grunderna för inbetald skatt 1990. Dessutom förs ett resonemang kring de skatter som Svenska kyrkan i tre framtida associationsformer kan komma att avkrävas. Dessa associationsformer är Svenska kyrkan som höggradigt allmännyttiga stiftelser, ideella föreningar respektive stiftelser. I samband med redovisningen av skattekonsekvenserna i dessa olika associationsformer diskuteras även konsekvenserna av att den del av den specialreglerade egendomen som äldre församlingskyrkor och äldre domkyrkor utgör behåller den kyrkostiftelseform de har i dag.

Inkomst av fastighet: Hyror och arrenden

I vår undersökning förekom i fyra fall beskattning av "inkomst av annan fastighet". Det var i en stiftssamfällighet, två domkyrkor samt i Rödeby församling i Blekinge. Stiftssamfällighetens inbetalning går ej att förklara då stiftet borde vara skattebefriat från denna typ av statlig inkomstskatt. De äldre församlingskyrkorna och domkyrkorna av stiftelsekaraktär kan däremot äga annan fastighet eller jord vars avkastning disponeras för församlings- respektive domkyrkans behov. Skatteplikt kan då förekomma. Församlingskyrkas fastigheter förekommer främst i de förutvarande danska landskapen Skåne, Halland och Blekinge. Dessa äldre lokalkyrkors ekonomi redovisas numera tillsammans med respektive pastorats redovisning. Äldre domkyrkors redovisning kan däremot fortfarande föras separat.

Enligt våra uppskattningar betalade Svenska kyrkan 1990 ca 1,3 Mkr i skatt på inkomst av annan fastighet. Lunds domkyrka stod dock för i princip hela denna inbetalning vilket bekräftar att Svenska kyrkan, förutom de speciella kyrkostiftelserna, i princip är skattebefriad från inkomst av fastighet i dag (jfr tabell 1).

Enligt statistiska centralbyrån (SCB) hade kyrkokommuner med arbetsgivaransvar 1990 ca 133,7 Mkr i hyresinkomst och 81,7 Mkr i inkomst av arrenden. Stiftssamfälligheterna hade motsvarande 0,14 Mkr i hyresinkomster och 0,68 Mkr i arrendeinkomster. Om kyrkan organiseras som *ideella föreningar* beror skatteplikten på om inkomsten av fastigheter kan räknas som av hävd använd för att finansiera verksamheten. Trots att t.ex. frikyrkoförsamlingar som har hyresfastigheter för att finansiera den kyrkliga verksamheten betalar skatt för denna hyresinkomst räknar vi inte med någon skatt på inkomsterna av Svenska kyrkans fastigheter, varken kyrkostiftelsernas fastigheter eller församlingarnas övriga fastigheter som till övervägande del används till annat än kyrklig verksamhet. Som *stiftelser* och *höggradigt allmännyttiga stiftelser* skulle Svenska kyrkan dock få betala 30 procent i skatt på inkomst av fastighet, dvs. ca 65 Mkr. Dessutom tillkommer skatt på inkomsterna av äldre domkyrkors fastigheter. Till skillnad från idag beskattas *all* inkomst av dessa fastigheter för dessa två associationsformer. Tillsammans med domkyrkornas skatt blir det därför en sammanlagd skatt på *minst* 66,3 Mkr. Skatten är troligtvis något högre men vi har ej gjort någon närmare uppskattning utan använder oss av denna siffra.

Inkomst av rörelse: I huvudsak skogsförsäljning

Skogen på löneboställena och prästlönefondsfastigheterna förvaltas av stiftssamfälligheternas egendomsnämnder. Nettointäkterna (försäljningsintäkten minus kostnaden för egendomsförvaltningen) från skogsavverkning tillfaller pastoraten men beskattas inte idag eftersom pastoraten är skattebefriade från all inkomstskatt. Pastoraten tar upp dessa inkomster som driftsintäkt för löneboställen i driftsredovisningen och som en delsumma i försäljningsmedel m.m. under inkomstslag. För 1990 uppgår intäkterna från löneboställen till ca 152 Mkr enligt SCBs beräkningar. Vinsten var dock enligt egendomsnämndernas redovisning 163,7 Mkr vilket kan förklaras av att egendomsnämndernas årliga vinstutdelning brukar motsvara ett genomsnitt av flera års vinster.

Organiseras kyrkan som *ideella föreningar* räknar vi skogsinkomsterna som av hävd använda till finansieringen av verksamheten och därmed skattebefriade. *Höggradigt allmännyttiga stiftelser* är skattebefriade från all rörelseinkomst. I det fall Svenska kyrkan övergår i *stiftelseform* räknas vi i vårt exempel med att vinsten av skogsavverkningen på 163,7 Mkr kommer att beskattas med 30 procent vilket innebär ca 49,1 Mkr. Vi räknar inte med någon rörelseinkomst för kyrkokommunerna då den kan förväntas vara liten.

Inkomst av övrigt näringsverksamhet: (t.ex. realisationsvinster)

Vi räknar inte med någon inkomst av övrig näringsverksamhet i våra exempel.

Inkomst av kapital: Räntor, utdelningar

I dag betalar inte Svenska kyrkan skatt på kapital. Endast i det fall Svenska kyrkan blir organiserad som stiftelser kan skattskyldighet inträda. Det bör nämnas att domkyrko- och församlingskyrkostiftelserna inte betalade någon skatt på inkomst av kapital enligt vår undersökning.

Enligt SCB hade kyrkokommuner med arbetsgivaransvar ca 613,8 Mkr i inkomster av räntor, aktieutdelning o.d. 1990. Motsvarande för stiftssamfälligheterna var ca 17,9 Mkr. Med en kapitalbeskattning om 30 procent innebär det en ökad skatteutgift med ca 189,5 Mkr för Svenska kyrkan i *stiftelseform*.

Fastighetsskatt:

Kyrkokommunerna och stiftssamfälligheterna betalar i flertalet fall fastighetsskatt. Det avser fastigheter som till övervägande del inte används i kyrklig verksamhet. Under 1990 uppgick den inbetalade fastighetsskatten till knappt 5,7 Mkr enligt uppräknig av RSVs siffror (tabell 1). Fastig-

hetsskatten kan i stora drag förväntas vara oförändrad även i övriga associationsformer då en viss del av Svenska kyrkans fastighetsbestånd fortfarande kommer att användas till annat än kyrklig verksamhet. I stiftelseformen kan fastighetsskatten bli större beroende på tolkningen av stiftelsens verksamhet. Vi har i våra beräkningar dock inte räknat med någon förändring av fastighetsskatten.

Förmögenhetsskatt:

I dag betalar inte Svenska kyrkan någon skatt på förmögenhet, varken kyrkokommuner, stiftssamfälligheter eller kyrkostiftelserna. Endast i det fall Svenska kyrkan ombildas till *stiftelser* kan detta bli aktuellt beroende på tolkningen av stiftelsernas verksamhet. Som ett mått på Svenska kyrkans samlade förmögenhet kan kyrkokommunernas och stiftsamfälligheternas sammanlagda nettotillgångar inkl. fonder och donationer 1990 användas. Dessa uppgår till ca 19 Mdr kr. Med en skattesats på 1,5 promille skulle förmögenhetsskatten uppgå till ca 29 Mkr.

Skogsvårdsavgift:

Alla skogsägare betalar skogsvårdsavgift på 8 promille av skogsbruksvärdet. Svenska kyrkans sammanlagda avgift uppgick 1990 till 7,2 Mkr efter uppräknade RSVs uppgifter (tabell 1). Enligt egendomsnämndernas redovisning för 1990 uppgick det taxerade skogsbruksvärdet till 1 304 Mkr. Skogsvårdsavgiften på detta är ca 10,4 Mkr vilket innebär en differens från vårt uppräknade material med 3,3 Mkr. Skogsvårdsavgifterna kommer att vara oförändrade oavsett Svenska kyrkans framtida associationsform.

Enligt ett förslag från regeringen (prop. 1991/92:60) kommer skogsvårdsavgifterna att halveras från årsskiftet 1991/92 och avskaffas från och med 1 juli 1992.

Mervärdeskatt:

Till skillnad från primär- och landstingskommuner måste kyrkokommunernas näringsverksamhet drivas i vinstsyfte för att yrkesmässig verksamhet skall anses föreligga och mervärdeskatt utgå. Även kyrkostiftelserna är mervärdeskatteskyldiga.

Vår undersökning av inbetald mervärdeskatt är som nämnts av stickprovskaraktär, förutom för stiftssamfälligheterna där samtliga 13 stift undersökts. En uppräknig till riksnivå ger en sammanlagd nettomoms på ca 39 Mkr för Svenska kyrkan. Kyrkokommunerna uppvisar ett positivt netto för "åkerbruk och husdjursskötsel" vilket torde avse momspliktig upplåtelse av jordbruksarrenden. Tillsammans med domkyrkorna uppgick den år 1990 till ca 5,5 Mkr varav Lunds domkyrka stod för ca 25 procent. Uthyrning av bostäder och lokaler är dock momsfria tjänster. Med positivt netto menas att utgående moms (säljmoms) är större än ingående moms (köpmoms). Vid positivt netto betalar kyrkokommunerna moms till staten till skillnad från ett negativt netto då skatt återbetalas till kyrkokommunerna.

Ett negativt netto på 8,8 Mkr förekommer för bl.a. trädgårdsodling och servering men även för gravvård. För samtliga momspliktiga verksamheter uppvisade därmed kyrkokommunerna inkl. de medeltida domkyrkorna en negativ nettomoms på ca 3,3 Mkr. Cirka hälften av de undersökta kyrkokommunerna inkl. domkyrkorna var dock ej momsregistrerade. Stiftssamfälligheterna uppvisade ett stort positivt netto på knappt 42 Mkr för skogsavverkningen och ett litet positivt netto på drygt 0,3 Mkr för stiftsgårdarnas verksamhet. Detta uppvägde mer än väl såväl stiftens negativa netto på ca 0,18 Mkr för bokhandel och litterär verksamhet som kyrkokommunernas och domkyrkornas sammanlagda uppräknade negativa netto.

Enligt lagstiftningen är *ideella föreningar* skattskyldiga till moms i de fall föreningen taxeras för sina rörelseintäkter. Även i form av *stiftelser* eller *allmännyttiga stiftelser* blir Svenska kyrkan i framtiden mervärdeskatteskyldig. Det faktum att beräkningarna av mervärdeskatten är mycket osäkra samtidigt som Svenska kyrkan skulle betala moms i alla här förekommande associationsformer gör att vi utelämnar momsens i avsnitt 3.3.

Arbetsgivaravgift:

Kyrkokommuner och stiftssamfälligheter betalade ca 1 210 Mkr i personalförsäkringar 1990 enligt SCB. Avgifterna är inte av någon stor betydelse i detta sammanhang då Svenska kyrkan måste betala dessa avgifter oavsett associationsform. Dessa avgifter utelämnas därför i denna redovisning.

3.3 Sammanlagd skatt för tre framtida associationsformer

Nedan följer en sammanställning av beräknade skattebetalningar för Svenska kyrkan i de tre tidigare redovisade associationsformerna, ideella föreningar, höggradigt allmännyttiga stiftelser resp. stiftelser. Beräkningarna är som nämnts av schablonkaraktär där t.ex. ingen hänsyn tagits till andra avdrag än grundavdraget för ideella föreningar. Det är möjligt, kanske till och med troligt, att den del av den specialreglerade egendomen som äldre församlings- och domkyrkor utgör förblir kyrkostiftelser. Vi kommer därför även att diskutera konsekvenserna av en sådan kombinerad associationsform.

Svenska kyrkan som ideella föreningar, Mkr	
Skatt på:	
inkomst av fastighet	0
inkomst av rörelse	0
inkomst av kapital	0
Skogsvårdsavgift	7,2
Fastighetsskatt	5,7
Förmögenhetsskatt	0
Summa skatt	12,9

I det fall de speciella kyrkostiftelserna kvarstår eller om domkyrkornas inkomster av annan fastighet ej accepteras som inkomster som av hävd utnyttjats som finansieringskälla för verksamheten blir den sammanlagda skattesumman i stället 14,2 Mkr.

Svenska kyrkan som höggradigt allmännyttiga stiftelser, Mkr	
Skatt på:	
inkomst av fastighet	66,3
inkomst av rörelse	0
inkomst av kapital	0
Skogsvårdsavgift	7,2
Fastighetsskatt	5,7
Förmögenhetsskatt	0
Summa skatt	79,2

Hela ökningen av skattebetalningarna jämfört med i dag beror här på att kyrkokommunerna som höggradigt allmännyttiga stiftelser ej längre skattebefrias för vissa fastighetsinkomster. Då de speciella kyrkostiftelserna endast beskattas för inkomst av fastighet som inte till övervägande del används i den kyrkliga verksamheten kan en viss skillnad förväntas i det fall vi behåller dessa kyrkostiftelser.

Svenska kyrkan som stiftelser, Mkr	
Skatt på:	
inkomst av fastighet	66,3
inkomst av rörelse	49,1
inkomst av kapital	189,5
Skogsvårdsavgift	7,2
Fastighetsskatt	5,7
Förmögenhetsskatt	29
Summa skatt	346,8

I det fall stiftelsernas ändamål kan sägas till övervägande del främja vård och uppfostran av barn, hjälpverksamhet bland behövande etc. (se vidare avsnitt 4.2) kommer stiftelserna ej att skatta för inkomst av kapital eller förmögenhet. Den sammanlagda skattesumman blir då 128,3 Mkr. Med bibehållna kyrkostiftelser blir det samma skillnad vad gäller skatt på fastighetsinkomst som i fallet med höggradigt allmännyttiga stiftelser.

3.4 Slutsatser och framtida konsekvenser

Enligt vår uppskattning betalade Svenska kyrkan 1990 drygt 14 Mkr i skatt. 51 procent av detta var skogsvårdsavgifter, 40 procent fastighetsskatt och 9 procent skatt på inkomst av annan fastighet. Dessutom betalades ca 1 210 Mkr i arbetsgivaravgifter och mervärdesskatt på uppskattningsvis 39 Mkr.

Varken skogsvårdsavgifterna, fastighetsskatten, arbetsgivaravgiften eller mervärdesskatten förändras i någon avgörande mening i det fall Svenska kyrkan i och med ett skiljande från staten får en ny associationsform. Det är istället tillkomsten av olika former av inkomstskatt samt förmögenhetsskatt som påverkar resultatet.

I avsnitt 3.2 diskuterades skattekonsekvenserna för Svenska kyrkan i tre olika framtida associationsformer. Förutom dessa tre finns ytterligare två

fall beskrivna i avsnitt 2.1 där Svenska kyrkan förblir ett särskilt skattesubjekt. Alla dessa alternativa former innebär olika konsekvenser för kyrkan i beskattningshänseende jämfört med i dag. Mest gynnsamt för kyrkan är att låta organisera den som ideella föreningar. Med en för Svenska kyrkan generös tolkning av inkomsterna från fastigheter och av rörelse kan den sammanlagda skatten till och med bli lägre än i dag. Väljer man att behålla Svenska kyrkan som ett speciellt skattesubjekt och antingen skriva in kyrkan i 7 § 3 mom. SIL eller skapa en speciallag för kyrkan blir beskattningen närmast att jämföra med den som föreligger i dag. Med en speciallag föreligger även möjligheten att ge vissa skattelättnader. Att göra kyrkan till höggradigt allmännyttiga stiftelser innebär ökad beskattning för kyrkan både jämfört med idag och med ovanstående alternativ, då inkomst av annan fastighet blir obligatoriskt skattepliktig. Minst gynnsam för Svenska kyrkan i beskattningshänseende är stiftelseformen.

I enlighet med våra räkneexempel i avsnitt 3.1 och 3.2 kan skattebetalningarna för kyrkan hamna någonstans mellan 13 Mkr för kyrkan organiserad som ideella föreningar och ca 347 Mkr för kyrkan i form av stiftelser. Vi utelämnar då mervärdeskatt och personalförsäkringar. Enligt våra uppskattningar utgjorde skattebetalningarna 1990 ungefär 1,3 procent av det årets resultat efter skatteintäkter och finansnetto, mervärdeskatt och personalförsäkringar undantagna. Det mest ogynnsamma fallet där Svenska kyrkan ombildas till stiftelser kan innebära en skatteökning med drygt 300 Mkr jämfört med idag eller gynnsammaste fallet med ideella föreningar. 300 Mkr utgör närmare 30 procent av 1990 års resultat. Denna siffra kan också jämföras med de 400 Mkr som statskontoret beräknat att samhällsstöd till vård och underhåll av kulturhistorisk värdefulla kyrkobyggnader behöver uppgå till.

Genom en generös lagstiftning kan dock de flesta ogynnsamma skatteeffekter för Svenska kyrkan vid ett skiljande från staten ändå undvikas.

Tabell 2 visar en sammanfattning av beskattningsreglerna för Svenska kyrkan i dag och i de tre tänkbara framtida associationsformer som vi tidigare behandlat, Svenska kyrkan som ideella föreningar, stiftelser och höggradigt allmännyttiga stiftelser.

Tabell 2 Beskattningsregler för Svenska kyrkan

Skatteslag:	Beskattning 1990			Framtida beskattning		
	central organ. = staten	stift, församling m.m. = kommun	kyrka = spec.regl.	Sv. kyrkan som ideella föreningar	Sv. kyrkan som stiftelser	Sv. kyrkan som allmännyttiga stiftelser
<i>Kommunal inkomstskatt</i>	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
<i>Statlig inkomstskatt</i>						
Inkomst av fastighet	Nej	Nej	Ja, delvis*	Ja, delvis*	Ja	Ja
Inkomst av rörelse	Nej	Nej	Ja	Ja, delvis	Ja	Nej
Inkomst av övrig näringsverksamhet	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej
Inkomst av kapital	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja***	Nej
<i>Fastighetsskatt</i>	Ja, delvis*	Ja, delvis*	Ja, delvis*	Ja, delvis*	Ja*	Ja, delvis*
<i>Förmögenhetsskatt</i>	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja***	Nej
<i>Mervärdesskatt</i>	Ja	Ja, delvis**	Ja	Ja, delvis**	Ja	Ja
<i>Arbetsgivaravgift</i>	Ja	Ja****	Ja	Ja	Ja	Ja

Ja = i princip skatteplikt

Nej = i princip ej skatteplikt

Kyrka = självständigt rättssubjekt, del av den specialreglerade egendomen. Med kyrka avses en till Svenska kyrkan hörande lokalkyrka, domkyrka eller dylikt i dess egenskap av ägare till viss för Svenska kyrkan avsedd egendom.

* Under förutsättning att byggnad till mer än 50 procent används till kyrklig verksamhet föreligger skattefrihet. I annat fall beskattas byggnad med fastighetsskatt respektive inkomst av fastighet.

** Församling som driver näringsverksamhet i *vinstryfte* blir mervärdesskatteskyldig. Inkomst av näringsverksamhet för vilken ideell förening är frikallad från skattskyldighet enligt 7 § 5 mom. SIL momsbeskattas ej.

*** Undantag är det fall då stiftelsen ägnar sig åt att främja vård och uppfostran av barn m.m. (se 7 § 6 mom. SIL). I dessa fall blir stiftelsen ej skattskyldig för förmögenhet eller kapital.

**** Viss nedsättning av församlingars allmänna löneavgift möjlig (1990:912).

4 Dagens beskattningsregler för svenska kyrkan

Avsnitt 4 redovisar mer ingående skattereglerna för Svenska kyrkan i dag med hänvisning till relevant lagtext. Redovisningen är uppdelad efter skatteslag.

4.1 Kommunal inkomstskatt

Juridiska personer är ej skattskyldiga enligt kommunalskattelagen (53 § 1 mom. KSL).

4.2 Statlig inkomstskatt

Staten, landstingskommuner, kommuner och andra menigheter är enligt 7 § 3 mom. SIL frikallade från skattskyldighet för alla inkomster. Svenska kyrkans församlingar, pastorat, kyrkliga samfundigheter och stiftssamfundigheter räknas som "menigheter". De är därför befriade från skattskyldighet för all inkomstskatt.

Svenska kyrkans stiftelse för rikskyrklig verksamhet (SFRV) betraktas i lagstiftningen som juridisk person bedrivande höggradigt allmännyttig verksamhet. Därmed frikallas SFRV från skattskyldighet för all annan inkomst än inkomst av näringsverksamhet som hänför sig till innehav av fastighet (7 § 4 mom. SIL).

Kyrkliga föreningar på lokal-, stifts- och riksplan, vilka anses som ideella föreningar, frikallas från skattskyldighet för inkomst av näringsverksamhet som inte hänför sig till innehav av fastighet eller till rörelse (7 § 5 mom. SIL). De är även frikallade från skatt på:

- inkomster av fastighet och förvaltningsenhet av fastighet som hänför sig till innehav av fastigheter som tillhör föreningen och som till övervägande del används i deras verksamhet (7 § 5 mom. SIL samt 3 kap. 4 § FTL)

- inkomst av fastighet och av rörelse som till huvudsaklig del härrör från verksamhet som har naturlig anknytning till föreningens allmännyttiga ändamål eller av hävd utnyttjats som finansieringskälla för ideellt arbete (7 § 5 mom. SIL).

De ideella föreningar varom här är fråga skattar ej för inkomst av kapital och inte heller för inkomst av tillfällig förvärvsverksamhet (7 § 5 mom. SIL). De äger vidare rätt till ett grundavdrag om 15 000 kr. från den taxerade inkomsten (8 § SIL). Ideella föreningar betalar 30 procent i inkomstskatt på den beskattningsbara inkomsten (10 a § SIL).

Inkomst av den specialreglerade kyrkliga egendomen är skattefri då den anses tillhöra pastoratet (7 § 3 mom. SIL). Kyrkor som byggdes före 1817 på landet och 1843 i stad utgör dock särskilda skattesubjekt i lagstiftningen (7 § 6 mom. SIL). Hit räknas en del av den specialreglerade egendomen, närmare bestämt lokalkyrka, domkyrka e.d. i dess egenskap av ägare till viss för Svenska kyrkans verksamhet avsedd egendom. De äldre församlingskyrkorna liksom domkyrkorna äger i egenskap av självständiga stiftelser kyrkobyggnaden med tomt samt fastigheter vilkas avkastning går till kyrkans underhåll. Dessa kyrkostiftelser är idag frikallade från skattskyldighet för inkomst av näringsverksamhet som inte hänför sig till innehav av fastighet eller till rörelse (7 § 6 mom. SIL). Skattefrihet föreligger dock för inkomst av fastighet om fastigheten tillhör stiftelsen och till övervägande del används i dess verksamhet (7 § 7 mom. SIL, jfr med 3 kap. 4 § FTL). Med skattesubjekt menas den som betalar skatten. Skatteobjekt är skattepliktiga föremål. Detta betyder att skattesubjektet kyrka i detta fall kan ha flera olika skatteobjekt, t.ex. själva kyrkobyggnaden och fastigheter som subjektet "kyrka" äger. Skatteobjektet kyrka genererar dock

ingen inkomstskatt eftersom den inte taxeras enligt fastighetstaxeringslagen. Skatteobjektet fastighet som används huvudsakligen till kyrklig verksamhet blir också fri från statlig inkomstskatt medan inkomsten från övriga fastigheter som tillhör kyrkan beskattas.

Kyrklig verksamhet som i dag drivs i stiftelseform beskattas för alla inkomster. Ett undantag är om stiftelsens verksamhet huvudsakligen

- främjar vård och uppfostran av barn
- understödjer undervisning och utbildning
- utövar hjälpverksamhet bland behövande
- främjar vetenskaplig forskning.

Om den huvudsakliga verksamheten kan hänföras till något av de angivna ändamålen frikallas stiftelsen från skattskyldighet för inkomst av näringsverksamhet som inte hänför sig till innehav av fastighet eller till rörelse (7 § 6 mom. SIL).

4.3 Fastighetsskatt

Följande fastigheter är undantagna från fastighetsskatt enligt 3 kap. 2 § FTL och 2 kap. 2 § FTL:

- ecklesiastikbyggnad

Här innefattas kyrka eller annan byggnad som används för religiös verksamhet, prästgård, bårhus, krematorium och byggnad som används för skötsel av begravningsplats.

- allmän byggnad

Här avses byggnad som tillhör staten, kommun eller annan menighet (församling, pastorat, kyrklig samfällighet och stiftssamfällighet) och som används för bl.a. allmän styrelse, förvaltning, fritidsgård och byggnad med likartad användning.

Skolbyggnad som används för undervisning (eller forskning) vid skola som anordnats av staten, anordnats med statsbidrag eller skola som står under statlig tillsyn samt elevhem som tillhör sådan skola, undantas från fastighetsskatt (2 kap. 2 § FTL). Även ekonomibyggnader m.m. som tillhör skola frikallas från fastighetsskatt om de till övervägande del används för sådan undervisning som nämns i 2 kap. 2 § FTL.

Kyrkor, stiftelser och ideella föreningar som avses i 7 § 5-6 mom. SIL frikallas också från fastighetsskatt om byggnader och mark som tillhör institutionen till övervägande del används i deras verksamhet (3 kap. 4 § FTL).

Övrig kyrklig specialreglerad egendom såsom löneboställe, församlingskyrkas fastighet, prästlönefondsfastighet, domkyrkas fastighet och biskopsgård taxeras och belastas med fastighetsskatt *endast* om det på dem finns

- småhusenhet
- hyreshusenhet, eller
- lantbruksenhet som vid fastighetstaxeringen betecknas som småhus, hyreshus, tomtmark för småhus eller tomtmark för hyreshus (1984:1052 Lagen om statlig fastighetsskatt). Exempel på detta är arrendatorsbostäder, fritidsbostäder på kyrklig mark och hyreshus i städer vilka belastas med fastighetsskatt.

4.4 Förmögenhetsskatt

Svenska kyrkans församlingar, pastorat, samfälligheter, stiftssamfälligheter och de centrala organen är ej skattepliktiga för förmögenhet (6 § 1 mom. LFS). Vidare är skattskyldiga som avses i 7 § 4-6 mom. SIL, dvs. i detta sammanhang övriga förekommande juridiska personer; höggradigt allmännyttiga stiftelser, ideella föreningar, kyrkor och stiftelser i de fall de ägnar sig åt vård och uppfostran av barn etc. (s.k. kvalificerat allmännyttiga stiftelser), frikallade från skattskyldighet för förmögenhet. För förmögenhet nedlagd i rörelse föreligger skattefrihet dock endast om den skattskyldige är frikallad från skattskyldighet för inkomst av rörelse (6 § 1 mom. LFS).

4.5 Mervärdesskatt

Uttag av moms sker idag på lika villkor för Svenska kyrkan och övriga trossamfund. Församlingar blir mervärdesskattskyldiga för inkomst av näringsverksamhet driven i vinstsyfte. Skattskyldigheten för mervärdesskatt är kopplad till yrkesmässig verksamhet. Till yrkesverksamhet i mervärdesskattelagens 2 § räknas ej omsättning av vara eller tjänst i en ideell förenings verksamhet om inkomsten av näringsverksamheten är frikallad från skattskyldighet enligt 7 § 5 mom. SIL. Övriga här förekommande organ, stiftelser etc. är skyldiga att betala mervärdesskatt.

4.6 Arbetsgivaravgifter

Uttag av arbetsgivaravgifter sker i dag på lika villkor för Svenska kyrkan och övriga trossamfund. Arbetsgivaravgifter utgår generellt på all lön över 1 000 kr/arbetstagare (1981:691). Ett undantag är att staten ej betalar arbetsskadeavgift.

Enligt lagen (1990:912) om nedsättning av socialavgifter och allmän löneavgift nedsätts avgiften med 5 eller 10 procent för vissa arbetsgivare i norra Sverige. Arbetsgivarens verksamhet är klart angiven i lagen. Församlingar torde endast i begränsad utsträckning kunna komma i fråga och då endast för verksamhet som kan betraktas som uppdragsverksamhet, pensionatsverksamhet samt kafé- och restaurangverksamhet som bedrivs i anslutning till sådan verksamhet. Nedsättning kan därför endast komma att gälla stiftsgårdar samt möjligtvis skolor.

4.7 Gåvo- och arvskatt

I lagen (1941:416) om arvskatt och gåvoskatt skattebefrias enligt 3 § bl.a.:

- staten
- trossamfund
- församling och kyrka samt dessas samarbetsorgan
- stiftelse knuten till trossamfund eller församling (om verksamheten utgör ett led i trossamfundets eller församlingens verksamhet).

Från gåvoskatt befrias även enligt 38 § bl.a. svensk stiftelse vilken huvudsakligen främjar t.ex. religiösa, välgörande och sociala ändamål.

En relationsändring mellan kyrkan och staten medför inga förändringar av detta.

4.8 Stämpelskatt

I dag är Svenska kyrkan och dess församlingar, i egenskap av kommun eller annan menighet, till viss del befriade från stämpelskatt enligt stämpelskattelagen (1964:308 4 § 6 p. med hänvisning till 2 kap. 2 § FTL). Stämpelskatt

kan bli ett problem i det fall den kyrkliga egendomen skall förvärfvas av en stiftelse. Detta övergångsproblem kan dock lösas genom lagstiftning.

4.7. Gåva- och arvskatt

I lagen (1941:416) om arvskatt och gåvodana sluttarbetas enligt 3 § bl. a.:

- stiftan
- församling
- församling och kyrka samt dess samfund
- stiftelse för en eller flera församling (om verksamheten utövar
- ett led i församlingens eller församlingens verksamhet).

Från närvarande betonas även enligt 3 § bl. a. svensk stiftelse vilken huvudsakligen främjar lokal religiös, välgörande och social verksamhet.

En relationsförändring mellan kyrkan och staten medför här förändringar av

4.8. Stämpelskatt

I dag är Svenska kyrkan och dess församlingar i egenkap av kommun eller annan menighet till viss del berättade från stämpelskatt enligt stämpelskattelagen (1964:308 4 § o. p. med hänvisning till 2 kap. 2 § FTL). Stämpelskatt

Sammanfattning

En kyrka åtskild från staten innebär i princip att Svenska kyrkan i skattelagstiftningen jämföras med övriga trossamfund. Så kommer t.ex. församlingar och stiftssamfälligheter att utgöra självständiga skattesubjekt och i skattelagstiftningen bli jämförda med ideella föreningar som utövar kyrklig verksamhet och därigenom mista en del av dagens skattebefrielse. Delar av den specialreglerade egendomen kan dock utgöra undantag. Vid en eventuell förändring av relationerna med staten finns dock möjligheter att ge Svenska kyrkan en annan ställning.

Denna promemoria har visat på ett antal alternativa associationsformer för en fri kyrka. De olika formerna får skilda konsekvenser för Svenska kyrkan i beskattningshänseende jämfört med i dag. För det första är det möjligt att behålla Svenska kyrkan som ett särskilt skattesubjekt. Som sådant ges den en speciell status i skattelagstiftningen. Ett exempel på detta är att låta kyrkan ingå i en grupp av höggradigt allmännyttiga institutioner. För det andra kan Svenska kyrkan ombildas till ideella föreningar. En tredje associationsform är att organisera kyrkan som stiftelser.

En uppskattning av Svenska kyrkans inbetalda skatt tyder på att man som helhet betalade drygt 14 Mkr i skatt under 1990. De största inbetalningarna härrör från skogsvårdsavgifter, 51 procent. Fastighetsskatten står för 40 procent och skatt på inkomst av annan fastighet för 9 procent. Dessutom tillkommer efter en försiktig uppskattning ca 39 Mkr i mervärdesskatt. Personalförsäkringar på 1 210 Mkr är ej medtagna.

Beräkningarna av skattekonsekvenserna för tre tänkbara associationsformer tyder på att Svenska kyrkan kan få betala mellan 13 och 350 Mkr i skatt, moms och arbetsgivaravgifter undantagna, beroende på framtida associationsform och de undantag som görs i lagstiftningen. Av de alternativ vi undersökt framgår att mest gynnsamt för kyrkan är att organiseras som

ideella föreningar. Minst gynnsam är stiftelseformen.

En kyrka åskådligt inte stannat upp vid att bli en kyrka utan skatteförening, jämfört med övriga föreningar. För föreningar som till exempel är utrustningsföreningar, skatteföreningar och i skatteförhållanden till exempel för kyrkor som utöver kyrklid verksamhet och därigenom måste en del av kyrkans verksamhet eventuellt förändring av verksamheten som dock ingår i utrustningen. Detta av den skatteföreningens egenomkostnader dock ingår i utrustningen av Svenska kyrkan en annan möjlighet.

Denna promemora har varit på ett antal ekonomiska associationer för en kyrka. De olika formerna för kyrkans verksamhet för Svenska kyrkan i beskattningssyftande jämfört med i dag. För det första är det möjligt att behålla Svenska kyrkan som en särskild skatteförening som sådant som den en special status i skattlagstiftningen. För exempel på detta är att kyrkan ingår i en grupp av högskoleutbildningsinstitutioner. För det andra kan Svenska kyrkan omvandlas till ideella föreningar. En tredje associationstyp är att organisera kyrkan som stiftelse.

En uppskattning av Svenska kyrkans inbetalda skatt i den för att man som helhet betalar drygt 14 Mkr i skatt under 1990. De sex största inbetalningarna härrör från skogsverksamheten, 51 procent. Inbetalningen står för 40 procent och skatt på lökost av annan lagstiftning för 9 procent. Övriga tillkommer efter en förslag om beskattning ca 39 Mkr i motsvarande form. Personalförskriften på 1 210 Mkr är en möjlighet.

Beräkningar av sammanlagda skatteeffekter för de olika associationstyperna tyder på att Svenska kyrkan kan bli betydligt mer skatteeffektivt. Detta beror dels på arbetsgivarens inbetalda skatt, beror dels på kyrkans verksamhet och de utgifter som förs i lagstiftningen. Av de olika associationstyperna tyder det mest gynnsamt för kyrkan är att organisera som

KYRKOAVGIFT FÖR SVENSKA KYRKANS MEDLEMMAR

Hur stor blir en eventuell kyrkoavgift i framtiden för Svenska kyrkans medlemmar vid en åtskillnad mellan kyrkan och staten? För att svara på den frågan behöver man göra ett antal antaganden.

För det första antar vi att begravningsverksamheten övergår till de borgerliga kommunerna. Folkbokföringen har redan övergått till skattemyndigheterna medan en kyrkobokföring finns kvar inom kyrkan. I tabell 1 har vi därför tagit bort kostnaderna för begravningsverksamheten och 60 procent av kostnaderna för folkbokföringen. När dessa funktioner försvinner bör även den centrala förvaltningen kunna minskas i motsvarande grad. Vi räknar därför bort ca 30 procent av central förvaltning, en siffra som avspeglar de nettokostnader som begravningsverksamheten och 60 procent av folkbokföringen uppgår till i förhållande till de tre huvudverksamheterna församlingsverksamhet, folkbokföring och begravningsverksamhet. Av tabell 1 framgår de återstående nettokostnaderna.

Tabell 1. Huvudverksamheterna 1990, Mkr

	Nettokostnad
Församlingsverksamhet	3 517
Kyrkobokföring	168
Central förvaltning	490
Totalt	4 175

Vi har därmed minskat församlingarnas och pastoratens sammanlagda nettokostnader med 1 749 Mkr.

I tabell 2 visas en resultaträkning för församlingar och pastorat. Resultaträkningen är justerad för ett antal antaganden enligt följande:

- 1) Församlingarnas och pastoratens nettokostnader för huvudverksamheterna har minskat med 1 749 Mkr till 4 175 Mkr.
- 2) Vi räknar med ett statligt bidrag på 400 Mkr för vård av kulturhistoriskt värdefulla kyrkobyggnader m.m.
- 3) Vi har fördubblat avskrivningarna - ökning med 258 Mkr - för att få en mer rättvisande bild av investeringsbehovet. Avskrivningarna bör nämligen uppgå till samma belopp som utgifterna för ersättningsanskaffningarna av byggnader, inventarier och maskiner. Dessa torde ha uppgått till mer än 500 Mkr 1990.

I tabell 2 redovisas två alternativa resultaträkningar. I alternativ A låter vi resultatet vara detsamma som kyrkokommunernas resultat 1990 efter skatteintäkter och finansnetto. Detta resultat på 983 Mkr täcker nästan 80 procent av 1990 års totala investeringsutgifter (inkl. inköp av fastigheter och anläggningar) på 1 232 Mkr. Alternativ A kan ses som ett ytterlighetsmått där församlingarna och pastoraten tillåts ha samma överskott som i dag.

I alternativ B har vi låtit resultatet efter kyrkoavgift och finansnetto precis täcka behovet av ersättningsanskaffningar, dvs. uppgå till samma belopp som de sammanlagda avskrivningarna på 516 Mkr. Detta medför att det egna kapitalet blir oförändrat. Vi kan se detta alternativ som ett ytterlighetsläge där församlingarna och pastoraten endast tillåts ett överskott stort nog att upprätthålla verksamheten.

Den del av kostnaderna som tidigare täcktes av kyrkoskatten, i resultaträkningen benämnd kyrkoavgift, motsvaras i båda dessa alternativ av den restpost som krävs för att åstadkomma dessa resultat.

Tabell 2. Justerad resultaträkning 1990, församlingar och pastorat, Mkr

	A	B
Verksamhetens intäkter	269	269
Verksamhetens kostnader	-4 444	-4 444
<hr/>		
Verksamhetens nettokostnader	-4 175	-4 175
Kyrkoavgift	4 704	4 237
Statligt bidrag för vård av kulturhistoriskt värdefulla byggnader m.m.	400	400
Kyrkofonden - bidrag från 410 - avgift till - 894 - nettoavgift till	-484	-484
Prästgårdar och löneboställen - intäkter 208 - kostnader - 155 - nettointäkt	53	53
Räntor - intäktsräntor 638 - kostnadsräntor - 153 - räntenetto	485	485
<hr/>		
Resultat efter kyrkoavgift och finansnetto	983	516
Avskrivningar	- 258	- 258
Extra avskrivningar	- 258	- 258
Förändring av eget kapital	467	0

Kyrkoavgiften blir i alternativ A 4 704 Mkr och i alternativ B 4 237 Mkr.

Stiftssamfälligheterna

För att få en så heltäckande bild som möjligt av hur stor en kyrkoavgift skulle tänkas bli bör även stiftssamfälligheternas kostnader och deras finansiering via skatteintäkter tas med i beräkningarna.

Vi har på liknande sätt som i tabell 2 redovisat två ytterlighetsalternativ. Kyrkoavgiften är även här en restpost. I övrigt har inga justeringar gjorts.

Tabell 3. Justerad resultaträkning 1990 för stiftssamfälligheterna, Mkr

	A	B
Verksamhetens intäkter	34	34
Verksamhetens kostnader	- 357	- 357
<hr/>		
Verksamhetens nettokostnader	- 323	- 323
Kyrkoavgift	220	130
Från kyrkofonden: - stiftsbidrag m.m.	164	164
allm. utjämningsbidrag	14	14
till personl. prästtj.		
strukturbidrag	65	65
Förmedlade strukturbidrag	- 61	- 61
Finansiella intäkter	18	
Finansiella kostnader	- 1	
Finansnetto	17	17
Övrigt		
<hr/>		
Resultat efter kyrkoavgift och bidragsintäkter och finansnetto	96	6
Avskrivningar	- 6	- 6
Förändring av eget kapital	90	0

Kyrkoavgiften blir i alternativ A 220 Mkr och i alternativ B 130 Mkr.

Den centrala nivån finansieras huvudsakligen av kyrkofonden och påverkar inte kyrkoavgiftens storlek.

Hur stor blir kyrkoavgiften per medlem?

År 1989 var 89,5 procent av Sveriges invånare medlemmar i svenska kyrkan. Förutom detta medlemstal laborerar vi nedan med tre alternativa medlemsantal på 80, 70 resp. 60 procent av invånarantalet i landet. Uppgifterna om invånar- och medlemsantal härrör från 1989.

Tabell 4. Genomsnittlig kyrkoavgift per medlem med oförändrat resultat (alternativ A)

Medlemmar i Sv ky i % av invånarant.	Antal medlemmar	Sammanlagd kyrkoavgift (Mkr)	Kyrkoavg/-medlem (kr.)
89,5	7 560 522	4 924	650 kr.
80	6 757 034	4 924	730 kr.
70	5 912 404	4 924	830 kr.
60	5 067 775	4 924	970 kr.

Tabell 5. Genomsnittlig kyrkoavgift per medlem utan förändring av eget kapital (alternativ B)

Medlemmar i Sv ky i % av invånarant.	Antal medlemmar	Sammanlagd kyrkoavgift (Mkr)	Kyrkoavg/-medlem (kr.)
89,5	7 560 522	4 367	580 kr.
89	6 757 034	4 367	650 kr.
70	5 912 404	4 367	740 kr.
60	5 067 775	4 367	860 kr.

Vi kan konstatera att medlemsavgiften i dessa räkneexempel i genomsnitt behöver vara 580-970 kr. per medlem och år beroende på antaganden om Svenska kyrkans resultat och medlemsfrekvens.

Det kan vara av intresse att jämföra dagens kyrkoskatt för en skattebetalande medlem med en kyrkoavgift. Kyrkoskatten är i dag den dominerande intäktskällan för Svenska kyrkan. Den genomsnittliga kyrkoskatten 1990 var 1,15 kr. per skattekrona.

Om vi tar förhållandet mellan den sammanlagda kyrkoavgiften i tabellerna 4 och 5 (alternativ A och B) och den sammanlagda kyrkoskatten 1990, vilken var 7 073 Mkr, så blir kvoten 0,70 resp. 0,62. Det motsvarar en tänkt kyrkoavgift på 70 procent av 1,15 kr. per skattekrona vilket är 0,80 kr. per skattekrona i alternativ A. För alternativ B blir det 62 procent av 1,15 kr., dvs. 0,71 kr. per skattekrona.

En kyrkomedlem med 120 000 kr. i beskattningsbar inkomst kommer därmed att få betala en årlig kyrkoavgift på $0,80/100 \times 120\ 000 = 960$ kr. i alternativ A resp. $0,71/100 \times 120\ 000 = 850$ kr. i alternativ B.

I tabell 6 visas hur stor den årliga kyrkoavgiften blir i alternativ A resp. B för några olika alternativa beskattningsbara inkomster.

Tabell 6. Några exempel på kyrkoavgifternas storlek

Beskattningsbar inkomst/år, kr.	Årlig kyrkoavgift, kr.	
	Alt. A	Alt. B
240 000	1 920	1 700
180 000	1 440	1 280
120 000	960	850
60 000	480	425

Det bör noteras att kyrkoavgiften i tabell 4 och 5 utgår från att alla medlemmar betalar kyrkoavgift. Kyrkoavgiften blir därmed en genomsnittlig avgift per medlem. Vi tar här ingen ställning till vilka av Svenska kyrkans medlemmar som skall betala en eventuell avgift utan konstaterar endast att avgiften varierar beroende på vilka medlemmar som blir avgiftsbelagda.

SVENSKA KYRKANS PENSIONSSKULD

En viktig del vid ett skiljande mellan kyrka och stat blir att säkerställa redan gjorda pensionsutfästelser. Det som då åsyftas är den s.k. kompletteringspensionen, dvs. avtalad pension utöver folkpension och ATP. Svenska kyrkans kyrkokommunalt anställda kan i princip delas upp i två kategorier: präster med statligt avtal samt övriga med kommunalt avtal. Prästernas pensioner betalas av kyrkofonden. Kyrkomusikerna övergick den 1 juli 1990 från statligt till kommunalt avtal. Personalen i domkapiteln och stiftsnämnderna blev kyrkokommunalt anställda 1989. Tidigare hade staten ansvar för pensionerna till såväl kyrkomusikerna som domkapitlens och stiftsnämndernas personal. Kyrkan erlade då pensionsavgift till staten för kyrkomusikerna (SOU 1978:3, s. 232).

Personal som är statligt eller kommunalt lönereglerad har pensionsförmåner enligt kollektivavtal för statligt anställda resp. för kommunalt anställda. De statsanställda har haft ett system med s.k. bruttopensioner vilket innebär att arbetstagaren alltid är garanterad ett belopp motsvarande vad pensionsavtalet berättigar till. Skulle inte socialförsäkringsförmånerna uppgå till eller överstiga tjänstepensionens belopp kompletterar arbetsgivaren återstoden. Från och med 1992 ersätts detta system med ett nettopensionssystem vilket innebär att en kompletteringspension då alltid läggs ovanpå det som folkpension och ATP ger. En uppbyggnad av ett premiereservsystem

kommer också att påbörjas. De kommunalt anställda har även de bruttopension men genom ett kollektivavtal 1984 utbetalas normalt alltid en kompletterande nettopension utöver folkpension och ATP (SOU 1990:77, bilaga A, s. 26).

Det finns två olika typer av pensionssystem. För det första ett s.k. fördelningssystem som bygger på att varje års utbetalningar täcks av varje års avgifter. För det andra kan pensionerna finansieras genom avkastningen av ett fonderat sparande, ett s.k. premiereservsystem. Den kompletteringspension som den statliga och kommunala arbetsgivaren åtagit sig att utge försäkras inte utan arbetsgivaren betalar pensioner direkt med löpande inkomster eller av en egen pensionsfond som byggts upp genom årliga avsättningar. Staten och kyrkokommunerna finansierar sina pensionskostnader som löpande utgifter för statsverket respektive kyrkokommunerna. Det fungerar med andra ord som ett fördelningssystem. Kyrkan är inte skyldig att avsätta medel till pensionsfonder och några större fonderingar finns inte heller inom kyrkan. Kyrkofonden har dock börjat avsätta pengar för prästernas pensioner. År 1990 avsatte kyrkofonden 100 Mkr och den har för avsikt att vid kommande bokslut avsätta lika mycket till dess kapital finns uppbyggt för att täcka prästernas pensionsskuld som i dag uppgår till 511 Mkr för de redan pensionerade prästerna plus en okänd summa för de nu verksamma prästerna, enligt Statens löne- och pensionsverk (SPV). Även vissa kyrkokommuner, t.ex. Norrköpings kyrkliga samfällighet, har börjat avsätta medel för pensioner. Pensionsskulden uppgår i Norrköping till 25 Mkr. Genom att avsätta medel på upp till 4 Mkr per år har en pensionsfond med i dag 21 Mkr byggts upp under ett antal år.

Dagens pensionssystem där pensionskostnaderna i princip uppkommer då pensionsutfallet inträffar fungerar tillfredsställande så länge pastoraten och samfälligheterna har ett jämnt och säkerställt tillflöde av inkomster. I dag tillgodoses detta genom beskattningsrätten. En kyrka fri från staten torde liksom andra arbetsgivare utan beskattningsrätt behöva avsätta medel i

pensionsfonder eller teckna pensionsförsäkringar för de anställda. Det blir därför i princip fråga om att övergå från dagens fördelningssystem till ett premiereservsystem av samma typ som t.ex. ITP-systemet, de privata tjänstemännens tjänstepensionssystem. Denna övergång från en direktfinansiering av pensionerna till en förskottsfinansiering kommer under en övergångsperiod att innebära en extra ekonomisk belastning för Svenska kyrkan. Anledningen är att kyrkan under denna inledningsperiod kommer att få kostnader både för pensionerad personal och för aktiv personal. En likviditetsmässig extra belastning, en s.k. puckeleffekt, uppkommer därmed genom den ändrade periodiseringen av pensionskostnaderna.

Hur stor är pensionsskulden?

Enligt Kommunförbundet kan pensionsskulden för de borgerliga kommunerna schablonmässigt beräknas till 44,7 procent av årslönesumman för personal inom pensionsavtalets tillämpningsområde jämte ett belopp motsvarande 11 gånger utbetald kompletteringspension under året. I stort kan kyrkokommunerna använda sig av samma beräkningsgrund. Här nedan skall vi med denna beräkningsgrund uppskatta Svenska kyrkans pensionskulda för de anställda med kommunalt avtal.

Tabell 1 Årslönesummor (exkl. personalförsäkringar) och utbetald kompletteringspension 1990, Mkr, kyrkokommuner med arbetsgivaransvar

	Pastorat	Stift	Summa
Löner o arvoden exkl. arvoden till förtroendevalda o exkl. personalförsäkringar	2 253	90	2 343*
Utbetald kompletteringspension	54	0	54

* I denna summa ingår inte utgifterna för prästerna, ca 578 Mkr i pastoraten och 79 Mkr i stiftssamfälligheterna. Kyrkofonden antas avsätta medel för prästernas pensioner.

Kyrkans totala pensionsskuld för de anställda med kommunalt avtal blir därmed $1\,047 + 594 = 1\,641$ Mkr enligt ovanstående beräkningsgrund. Till den sammanlagda pensionsskulden skall läggas 22,2 % i särskild skatt på pensioner (SFS 1991:687, lag om särskild löneskatt på pensionskostnader). Kommunförbundets rekommendation är att denna skatt ej skall läggas på pensionsskulden för 1992 års budget i avvaktan på nya direktiv. Vi tar ej med denna skatt i våra beräkningar av pensionsskulden.

Vissa av dessa pensionskostnader kan komma att avlyftas kyrkan. För det första antar vi här att huvudmannskapet för begravningsverksamheten vid ett skiljande från staten kommer att övergå till de borgerliga kommunerna. Någon pensionsskuld för begravningsverksamhetens personal skall därför ej medräknas. Från och med juli 1991 sköts folkbokföringsuppgiften av skattemyndigheterna. Kyrkobokföringsuppgifter finns dock kvar inom kyrkokommunerna. Vi räknar bort den del av pensionsskulden som avser personal som övergått till skattemyndigheterna.

Med hjälp av uppgifter från Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund har vi gjort uppskattningar av pensionsskulden för dessa två personal-kategorier. Uppgifterna om antalet anställda härrör från 1990-11-01. Lönestatistiken är från 1991 men har kompenserats för att ge approximativa värden för 1990.

Begravningsverksamhet

Inom verksamhetsområdet begravningsverksamhet har vi särskilt tre typer av tjänster enligt följande:

* ledningspersonal, bestående av kyrkogårdschefer, krematoriemästare, trädgårdstekniker m.m.

* kyrkvaktmästare

* kyrkogårdsarbetare

Totalt i landet finns det 291 personer inom kategorin ledningspersonal och sammanlagt ca 7 000 kyrkvaktmästare och kyrkogårdsarbetare. Dessutom finns ca 5 000 säsongarbetande vilka visserligen omfattas av pensionsreglerna men vanligtvis arbetar så få säsonger att någon pension ej utbetalas. Fortsättningsvis bortser vi från säsongarbetarna.

Genomsnittslönen för ledningsgruppen var 1990 173 400 kr/år och ledningsgruppens personal arbetar huvudsakligen heltid. Då kyrkogårdsarbetarna normalt arbetar heltid och största delen av kyrkvaktmästarna också arbetar heltid räknar vi dessa tjänster som heltid. Kyrkvaktmästarna sköter i flertalet fall även andra uppgifter än begravningsverksamhetsuppgifter varför vi här endast räknar 50 % av lönen till begravningsverksamhet. Kyrkogårdsarbetarna sysslar dock i högre grad med uppgifter inom begravningsverksamhetsområdet varför vi antar att 100 % av kyrkogårdsarbetarnas tid avser begravningsverksamhet. Vi har vid fördelningen mellan dessa två personalkategorier uppskattat att 4 200 (60 %) är kyrkvaktmästare och 2 800 (40 %) är kyrkogårdsarbetare. Genomsnittslönen uppskattas till 134 400 kr/år för båda dessa grupper.

Årslönesumman för begravningsverksamhetspersonalen:

ledningsgrupp 291 st x 173 400 kr =	50,5 Mkr
kyrkvaktmästare 4 200 st x 0,5 x 134 400 =	282,2 Mkr
kyrkogårdsarbetare 2 800 st x 134 400 =	376,3 Mkr

Summa	709,0 Mkr
-------	-----------

En årslönesumma på 709 Mkr motsvarar ca 25 % av de totala utgifterna för löner 1990 för kyrkokommuner med arbetsgivaransvar exkl. stiftssamfälligheterna. Denna siffra kan jämföras med att begravningsverksamhetens *totala*

bruttokostnader utgjorde 23,5 % av församlingarnas och pastoratens verksamhetskostnader uppdelade på fyra verksamhetsområden.

Kompletteringspensionen för begravningsverksamhetens personal antas vara 25 % av den totala kompletteringspensionen på 54 Mkr. Pensionsskulden för begravningsverksamhetens personal blir då 465 Mkr enligt samma beräkningsgrund som tidigare.

Folkbokföring

Av de 1 400 som arbetade med folkbokföring räknar vi med att ca 60 % under år 1991 flyttat över till skattemyndigheterna och resterande 40 % arbetar kvar i kyrkokommunerna med bl.a. kyrkobokföringsavgifter. Många av dessa arbetar deltid, vi antar här 80 % arbetstid. Genomsnittslönen för kyrkoskrivare och bokföringsassistenter var ca 135 000 kr/år. Årslönesumman för *all* folkbokföringspersonal blir då ca 151,2 Mkr vilket var 5,4 % av kyrkokommunernas löneutgifter under 1990. Siffran är något lägre än de 6,6 % som folkbokföringens andel av församlingarnas och pastoratens totala bruttokostnader utgjorde 1990.

Pensionsskulden för den del av folkbokföringspersonalen som övergått till skattemyndigheten blir 73 Mkr med antagandet att folkbokföringens andel av 1990 års utbetalda kompletteringspensioner var 5,4 %. Vi har här inte tagit någon hänsyn till att kyrkan troligen kommer att betala ut ett bidrag till staten för denna pensionsskuld. Denna överenskommelse är i dag ej klar.

Svenska kyrkans totala pensionsskuld för de anställda med kommunalt avtal är uppskattningsvis 1 641 Mkr. Av detta bortfaller 465 Mkr för personalen inom begravningsverksamheten. Denna skuld övertas enligt sistahandsansvaret inom den kommunala verksamheten av de borgerliga kommunerna då vi här räknar med att ett sådant huvudmannaskapsbyte sker för detta verksamhetsområde i samband med att kyrkan skiljs från staten. De borgerliga

kommunerna drabbas därigenom ej av någon tillfällig ekonomisk påfrestning. De kan som tidigare betala för dessa pensioner som löpande utgifter i ett fördelningssystem. Däremot ökar antalet anställda och därmed pensionsåtagandena för de borgerliga kommunerna. Vi räknar dessutom bort 73 Mkr i pensionsskuld för den del av folkbokföringspersonalen som övergått till skattemyndigheterna oavsett vad som är överenskommet med den nya huvudmannen, staten, ifråga om bidrag för tidigare intjänad tjänstepension.

Den pensionsskuld som återstår att finansiera vid en åtskillnad mellan kyrka och stat är sålunda 1 103 Mkr. Om vi även räknar med kyrkofondens pensionsskuld för de redan pensionerade prästerna ökar Svenska kyrkans pensionsskuld till 1 614 Mkr. Till detta skall läggas kyrkofondens pensionsskuld för fortfarande aktiva präster. Denna är, när detta skrivs, inte beräknad.

En jämförelse mellan pensionsskulden för de pensionerade prästerna och samtliga kommunalt anställda - 511 Mkr resp. 1 641 Mkr - tyder på att Kommunförbundets schablon ger ett för lågt värde på pensionsskulden för den senare personalkategorin.

Hur bör pensionsskulden tas om hand?

När den återstående pensionsskuldens storlek väl är känd återstår att finna en lösning på hur denna skuld skall tas om hand vid ett skiljande mellan kyrka och stat.

Vilket pensionssystem bör en fri kyrka utan beskattningsrätt använda sig av? Det ligger nära till hands att använda ett pensionssystem där pensionsförpliktelsen kan försäkras eftersom garantin att klara sina pensionsåtaganden minskar om kyrkans beskattningsrätt upphör. För de privata tjänstemännen inom industri och handel används en s.k. ITP-pension vilken ungefärligen motsvaras av SPR- eller KPR-pension. ITP-pensionen är en nettopension ut-

tryckt i procent av den pensionsgrundande lönen och handhas av försäkringsbolaget SPP. Enligt ITP-planen kan ett företag trygga de anställdas ålderspensionering antingen genom en pensionsförsäkring hos SPP eller genom att varje år redovisa en skuld i bokslutet som svarar mot pensionsutfästelserna.

Det finns i princip två sätt att ta hand om den ekonomiska påfrestning som pensionsskulden innebär vid en övergång till ett premiereservsystem. Antingen ger staten ett statsbidrag som täcker pensionsskulden eller avsätter kyrkan medel till en pensionsfond under en övergångstid med beskattningsrätt. Därigenom kan kyrkans pensionsåtagande säkerställas även i en framtid utan beskattningsrätt.

Statsbidrag

Staten kan vid ett skiljande från kyrkan ge ett statsbidrag som täcker kyrkokommunernas beräknade pensionsskuld. Detta aktualiserades för kyrkomusikerna. Ett bidrag för att täcka kostnaderna för kompletteringsförmånerna betalades då ut för de arbetstagare som övergått från statligt reglerade kyrkomusikertjänster till kommunalt reglerade tjänster hos pastorat. Kostnadsbidrag utgick endast för den tid då fortlöpande avgift betalats enligt statliga tjänstepensionsbestämmelser. Överenskommelse om bidrag gjordes även för folkbokföringspersonalen när de övergick från kyrkokommunal anställning till statlig anställning med den skillnad att det då blev kyrkokommunerna som fick bidra till folkbokföringspersonalens pensionsskuld.

Huvudregeln vid byte av huvudman är att sistahandsansvar skall gälla. Detta innebär att mottagande huvudman övertar ansvaret för bl.a. personalens pensionering. Sistahandsansvaret gäller såväl interkommunalt som mellan staten och kommunen. För huvudmannaskapsändringar mellan stat och kommun finns dock en överenskommelse från 1981 som innebär att bidrag lämnas till

kostnaderna för kompletteringsförmån, dvs. vad som återstår av bruttopensionsförmån resp. nettopensionsförmån i förekommande fall (Föreskrifter om statlig tjänstepensionering 1991, s. 139). Den tidigare huvudmannen åtar sig därmed att bidra till pensionsskuldens kostnader för den tid som belöper på anställningstid före huvudmannaskapsändringen. Är bidragsgivaren och mottagaren båda statliga resp. kommunala utgår dock inget bidrag varför bidrag till de borgerliga kommunerna i samband med övertagandet av begravningsverksamhetspersonalen utesluts. Enligt lagen om särskild löneskatt på pensionskostnader (SFS 1991:687) utgår en skatt om 22,2 % på den tidigare huvudmannens bidrag. Statsbidragets storlek skall därmed ökas med 245 Mkr (undantaget prästernas pensionsskuld) för att kyrkan inte skall drabbas av merkostnader.

Det statliga ansvaret för kyrkans pensionsskuld kan få olika tekniska lösningar. Detta exemplifieras nedan med tre tänkbara lösningar.

* Staten betalar ut hela pensionsskulden som ett engångsbelopp i samband med huvudmannaskapsbytet. Med hela pensionsskulden menas pensioner för den redan pensionerade personalen tillsammans med en beräknad pensionsskuld avseende vad den ännu aktiva personalen tjänat in under den tidigare huvudmannen. Beloppet kan fonderas och värdesäkras hos ett försäkringsbolag, t.ex. SPP som sedan står för utbetalningarna av pensionerna.

* Staten betalar endast ut en pensionsskuld för den nu arbetande personalen och behåller ansvaret för den redan pensionerade personalen. Detta innebär att staten betalar en avgift till exempelvis Kommunernas pensionsanstalt (KPA) som täcker pensionsåtagandena för de redan pensionerade. För de idag anställda kan ett engångsbelopp betalas ut för den beräknade pensionsskulden.

* Staten kvarstår med hela ansvaret för pensionerna. Själva utbetalningen kan ske via t.ex. SPP. Den nya huvudmannen, kyrkan, måste dock betala

in en avgift till staten eller SPP för att täcka *ökningen* i pensionsskulden efter huvudmannaskiftet. Lämpligare är kanske att bygga upp fonder för att täcka ökningen av pensionsskulden. Successivt sker då en övergång till ett premiereservsystem.

Fondering inom Svenska kyrkan

Svenska kyrkan kan själv avsätta medel till en pensionsfond för att på så sätt säkerställa tidigare pensionsåtaganden i samband med ändrade relationer till staten. Det finns ingen skyldighet för kyrkokommuner att avsätta medel till en pensionsfond. Trots det sker som nämnts en viss avsättning inom kyrkan i dag. Förutom att kyrkofonden inlett en årlig avsättning för att täcka prästernas pensioner har vissa kyrkokommuner börjat göra avsättningar för den kyrkokommunalt anställda personalen. Kyrkokommunerna får enligt lagen om särskild löneskatt på pensionskostnader betala 22,2 % på ökningen av avsatta medel till pensioner.

Det finns egentligen tre intressenter vid en huvudmannaskapsförändring. Förutom kyrkan och staten även personalorganisationerna. Det är slutligen förhandlingar mellan dessa intressenter som avgör inte bara vilken teknisk lösning som väljs utan också vilka personalkategorier staten skall ansvara för. Det kan t.ex. tänkas att kyrkofonden, i dag en statlig myndighet, i en framtid som kyrkligt organ åtar sig att svara för prästernas pensioner.

Oavsett om kyrkan skiljs från staten eller ej kan vi utgå från att kyrkan kommer att behålla åtminstone större delen av sin beskattningsrätt under ett antal år framöver. Det framstår därför som en enklare lösning att Svenska kyrkan redan nu börjar göra avsättningar för sina pensionsåtaganden för de kyrkokommunalt anställda än att staten i ett senare skede skall ta på sig detta ansvar. Det är också betydligt enklare för varje kyrkokommun att göra dessa avsättningar än att administrera detta centralt. Detta utesluter dock inte att själva kapitalplaceringen kan göras centralt av de medel som varje

pastorat var för sig avsätter för pensioner. Kyrkofonden förväntas fortsätta med de avsättningar för prästernas pensioner som påbörjades 1990.

Genom sådana avsättningar bereds väg för en övergång till ett premierservsystem. Den tillfälliga ekonomiska belastning som uppstår vid byte av pensionssystem kan därmed förebyggas. Skulle kyrkans pensionsfonder ej ha uppnått tillräcklig storlek vid tiden för en eventuell upplösning av statskyrkosystemet kan staten ansvara för resterande del. Rent praktiskt kan arbetet läggas upp så att de kyrkokommuner som är anslutna till Kommunernas pensionsanstalt (KPA) mer exakt tar reda på sin pensionskuld och med utgångspunkt i denna uppgift lägger upp en plan för årliga avsättningar till en pensionsfond.

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

1. Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. U.
2. Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. M.
3. Psykiskt stördas situation i kommunerna –en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. S.
4. Psykiatri i Norden –ett jämförande perspektiv. S.
5. Koncession för försäkringssammanslutningar. Fi.
6. Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. Fi.
7. Kompetensutveckling - en nationell strategi. A.
8. Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. Fi.
9. Ekonomi och rätt i kyrkan. C.

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Socialdepartementet

- Psykiskt stördas situation i kommunerna
– en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. [3]
Psykiatri i Norden – ett jämförande perspektiv. [4]

Finansdepartementet

- Koncession för försäkringssammanslutningar. [5]
Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Författningstext och bilagor. Del 2. [6]
Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. [8]

Utbildningsdepartementet

- Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor
i högskolan. [1]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Kompetensutveckling - en nationell strategi. [7]

Civildepartementet

- Ekonomi och rätt i kyrkan. [9]

Miljö- och naturresursdepartementet

- Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter
mer föroreningar inne än ute. [2]
-

ALLMÄNNA FÖRLAGET

BESTÄLLNINGAR: ALLMÄNNA FÖRLAGET, KUNDTJÄNST, 106 47 STOCKHOLM,
TEL: 08-739 96 30, FAX: 08-739 95 48.

ISBN 91-38-10968-9

ISSN 0375-250X