

# *Staten och trossamfunden*

**Ur KB:s samlingar**

Digitaliserad år 2014



National Library  
of Sweden

**SOU** 1994:42

Slutbetänkande av Kyrkoberedningen



# *Staten och trossamfunden*

**SOU** 1994:42

Slutbetänkande av Kyrkoberedningen



Ref KB Occ 500





Statens offentliga utredningar

1994:42

Civildepartementet

# Staten och trossamfunden

Betänkande av Kyrkoberedningen  
Stockholm 1994



SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Fax: 08-20 50 21  
Telefon: 08-690 90 90



# Till statsrådet och chefen för Civildepartementet

Chefen för Civildepartementet tillkallade i beslut den 18 maj 1992 en kyrkoberedning. Till ledamöter i beredningen förordnades hovrättspresidenten Carl Axel Petri, ordförande, f.d. statsrådet Bertil Hansson (fp), riksdagsledamoten Bengt Kindbom (c), kontraktsadjunkten Kenneth Landelius (nyd), riksdagsledamöterna Torgny Larsson (s) och Inger Lundberg (s), f.d. förbundsdirektören Carl-Eric Lundgren (s), kontraktsprosten Christina Odenberg (m) samt riksdagsledamöterna Eva Zetterberg (v), Jan Erik Ågren (kds) och Göran Åstrand (m). Till sakkunniga förordnades biskopen Per-Olov Ahrén, förbundsdirektören Sven Arnström, generalsekreteraren Sören Ekström och expeditionschefen Ingvar Paulsson. Till sekreterare förordnades hovrättsassessorn Lars Friedner.

I beslut den 11 augusti 1992 förordnades rådmannen Anders Forsbäck till expert åt beredningen.

I beslut den 16 oktober 1992 entledigades Christina Odenberg från uppdraget som ledamot och ersattes av godsägaren Carl Gustaf von Ehrenheim (m).

I beslut den 1 april 1993 förordnades generalsekreteraren Thord-Ove Thordson och kanslirådet Keith Wijkander till sakkunniga.

I beslut den 10 juni 1993 entledigades Anders Forsbäck från uppdraget som expert.

I beslut den 24 augusti 1993 entledigades Thord-Ove Thordson från uppdraget som sakkunnig och ersattes av missionsföreståndaren Walter Persson.

I beslut den 9 september 1993 entledigades Kenneth Landelius från uppdraget som ledamot och ersattes av riksdagsledamoten Harriet Colliander (nyd).

I beslut den 17 november 1993 förordnades rådmannen Eskil Hinn till expert.

Vi överlämnar nu vårt slutbetänkande Staten och trossamfunden. Arbetet är därmed avslutat.

Till betänkandet är fogade reservationer och särskilda yttranden.

Stockholm i mars 1994

*Carl Axel Petri*

*Harriet Colliander*

*Bertil Hansson*

*Torgny Larsson*

*Carl-Eric Lundgren*

*Jan Erik Ågren*

*Carl Gustaf von Ehrenheim*

*Bengt Kindbom*

*Inger Lundberg*

*Eva Zetterberg*

*Göran Åstrand*

*/ Lars Friedner*

# INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	<b>Sida</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b> .....	9
<b>SAMMANFATTNING</b> .....	11
<b>SUMMARY</b> .....	15
<b>FÖRFATTNINGSFÖRSLAG</b> .....	19
Förslag till lag om ändring i regeringsformen .....	19
Förslag till lag om ändring i lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen .....	22
Förslag till lag om ändring i successionsordningen .....	23
Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen .....	24
Förslag till lag om Svenska kyrkan .....	25
Förslag till lag om trossamfund .....	27
Förslag till lag om tystnadsplikt inom Svenska kyrkan .....	29
<b>1 INLEDNING</b> .....	31
1.1 Direktiven .....	31
1.2 Arbetets uppläggning .....	31
<b>2 BAKGRUND</b> .....	33
2.1 Tidigare stat-kyrka-utredningar .....	33
2.2 ERK-utredningen .....	35
<b>3 BEHOVET AV REFORMER</b> .....	39



<b>4</b>	<b>VÅR SAMLADE SYN PÅ STAT-KYRKA-OMRÅDET</b>	<b>47</b>
<b>5</b>	<b>LAGSTIFTNINGEN OM SVENSKA KYRKAN</b>	<b>53</b>
5.1	Nuvarande förhållanden	53
5.2	ERK-utredningen	57
5.3	Remissyttrandena	57
5.4	Överväganden	59
	Behovet av lagstiftning	59
	Regeringsformen	61
	Annan lagstiftning	62
<b>6</b>	<b>AVGIFT TILL SVENSKA KYRKAN</b>	<b>69</b>
6.1	Nuvarande förhållanden	69
6.2	ERK-utredningen	71
6.3	Remissyttrandena	72
6.4	Överväganden	74
	Inledning	74
	Avgift eller skatt?	76
	Uppbörd	80
	Avgift och kyrkotillhörighet	82
<b>7</b>	<b>SVENSKA KYRKANS EKONOMI I ÖVRIGT</b>	<b>85</b>
7.1	Nuvarande förhållanden	85
7.2	ERK-utredningen	87
7.3	Remissyttrandena	87
7.4	Överväganden	87
<b>8</b>	<b>KYRKOTILLHÖRIGHETEN</b>	<b>91</b>
8.1	Nuvarande förhållanden	91
8.2	ERK-utredningen	93
8.3	Remissyttrandena	94
8.4	Kyrkotillhörighetsberedningen	95
8.5	Överväganden	96
	Regleringen av kyrkotillhörigheten	96
	Bekännelsekraven för Konungen, m.m.	98

<b>9</b>	<b>BEGRAVNINGSVERKSAMHETEN</b>	101
9.1	Nuvarande förhållanden	101
9.2	ERK-utredningen	102
9.3	Remissyttrandena	103
9.4	Överväganden	105
	Vad är begravningsverksamhet?	105
	Huvudmannaskap	106
	Finansiering	108
	Lokala beslut om finansiering	110
	Statlig begravningsavgift	113
	Samlad bedömning	117
<b>10</b>	<b>DEN KYRKLIGA EGENDOMEN</b>	119
10.1	Nuvarande förhållanden	119
10.2	ERK-utredningen	120
10.3	Remissyttrandena	120
10.4	Överväganden	121
<b>11</b>	<b>VÅRDEN AV KYRKLIGA KULTURHISTORISKA VÅRDEN</b>	125
11.1	Nuvarande förhållanden	125
11.2	ERK-utredningen	126
11.3	Remissyttrandena	127
11.4	Överväganden	127
<b>12</b>	<b>LAGSTIFTNING OM TROSSAMFUND I ALL- MÄNHET</b>	133
12.1	Nuvarande förhållanden	133
12.2	ERK-utredningen	134
12.3	Remissyttrandena	135
12.4	Överväganden	136
<b>13</b>	<b>EKONOMISKA OCH ANDRA KONSEKVENSER AV FÖRSLAGEN</b>	141

<b>14</b>	<b>REFORMENS GENOMFÖRANDE</b>	<b>147</b>
14.1	Ytterligare utredningsarbete	147
14.2	Tidsplan	148
<b>15</b>	<b>SPECIALMOTIVERING TILL FÖRFATTNINGS-</b>	
	<b>FÖRSLAGEN</b>	<b>151</b>
15.1	Förslaget till lag om ändring i regeringsformen	151
15.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen	155
15.3	Förslaget till lag om ändring i successionsordningen	156
15.4	Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen	156
15.5	Förslaget till lag om Svenska kyrkan	157
15.6	Förslaget till lag om trossamfund	166
15.7	Förslaget till lag om tystnadsplikt inom Svenska kyrkan	173
	<b>RESERVATIONER</b>	<b>175</b>
	<b>SÄRSKILDA YTTRANDEN</b>	<b>197</b>
	<b>BILAGOR</b>	
	Bilaga 1 Direktiven	
	Bilaga 2 Statskontorets rapport Allmän begravningsavgift	
	Bilaga 3 Behov av följdändringar i olika lagar med anledning av de planerade reformerna på stat-kyrka-området	



## FÖRKORTNINGAR

Dir.	direktiv
Centralstyrelsen	Svenska kyrkans centralstyrelse
EES-avtalet	Avtalet om det Europeiska ekonomiska samarbets- området
ERK-utredningen	Utredningen om ekonomi och rätt i kyrkan
EU	Europeiska unionen
JO	Justitieombudsmännen
KU	Konstitutionsutskottet
Pastoratsförbundet	Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund
prop.	proposition
RAÄ	Riksantikvarieämbetet och statens historiska muséer
rskr.	riksdagsskrivelse
SCB	Statistiska centralbyrån
SIDA	Styrelsen för internationell utveckling
SST	Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund
SOU	Statens offentliga utredningar



## SAMMANFATTNING

Vår huvuduppgift är att ge förslag till hur de ekonomiska och rättsliga relationerna mellan staten och Svenska kyrkan skall se ut i framtiden.

Den kyrkliga verksamheten har under århundradenas lopp haft en stor betydelse för den svenska samhällsutvecklingen. Samhället har starkt påverkats av kristendomen. Vi anser att det från statens utgångspunkt också idag finns skäl att vara positiv till religiös verksamhet bl.a. med hänsyn till dess betydelsefulla sociala funktion. Detta bör dock ske med respekt för de medborgare som för egen del tar avstånd från religiös verksamhet. Staten har i ett modernt samhälle inte någon anledning att särskilt gynna ett visst trossamfund. Tvärtom bör staten så långt möjligt förhålla sig neutral i förhållandet till de olika trossamfund. Enligt vår mening bör detta läggas till grund för ställningstagandet beträffande statens relationer till Svenska kyrkan och övriga trossamfund.

Vi föreslår att Svenska kyrkan får ställning som ett eget rättssubjekt, som varken är statligt eller kommunalt. Församlingar, pastoratssamfälligheter och andra kyrkliga samfälligheter behåller sin ställning som egna rättssubjekt men upphör att vara kommuner. Svenska kyrkans ställning (liksom församlingarnas och samfälligheternas) blir på ett nytt sätt offentligrättsligt reglerad och kommer till uttryck i regeringsformen och en lag om Svenska kyrkan. Lagen om Svenska kyrkan föreslås få ett särskilt konstitutionellt skydd. Principen om allmänna handlingars offentlighet kvarstår för Svenska kyrkan, dess församlingar och samfälligheter.



Vi anser att alla trossamfund bör behandlas likvärdigt, varvid hänsyn dock skall tas till deras skilda förhållanden. Även andra trossamfund än Svenska kyrkan måste därför ges möjlighet att också formellt vara just trossamfund. Vi föreslår därför att en särskild juridisk form, registrerat trossamfund, skapas för dessa samfund. Bestämmelserna om detta placeras tillsammans med andra bestämmelser som rör trossamfund i allmänhet i en lag om trossamfund. Även regeringsformen bör innebära en bestämmelse om andra trossamfund än Svenska kyrkan och om konstitutionellt skydd för vissa föreskrifter om dessa samfund.

Den nuvarande församlingsskatten ersätts av en kyrkoavgift, som de som tillhör Svenska kyrkan skall betala. Kyrkoavgiften tas upp via skattesystemet. Även de andra trossamfund som så önskar kan utnyttja denna väg att ta upp sina avgifter. De som inte tillhör Svenska kyrkan skall inte behöva betala någon skatt eller avgift till denna.

Svenska kyrkans ekonomi säkerställs — förutom genom kyrkoavgiften — av att den får behålla den egendom som den nu disponerar. Vidare föreslår vi att staten skall betala dels ersättning för vården av kulturhistoriskt värdefulla byggnader, dels visst verksamhetsbidrag.

Det överlämnas till Svenska kyrkan själv att inom de ramar som lagen anger, t.ex. bestämmelserna om negativ religionsfrihet i 2 kap. 2 § regeringsformen, besluta sina regler om kyrkotillhörighet.

Svenska kyrkans nuvarande huvudmannaskap för begravningsverksamheten behålls. Vi förordar att alla får betala till begravningsverksamheten genom en särskild statlig begravningsavgift, som tas upp tillsammans med inkomstskatten. I det fortsatta utredningsarbetet bör dock även förutsättningarna för en starkare lokal förankring av finansieringen prövas. Stiftssamfälligheterna befrias från skyldigheten att anordna begravningsplatser för dem som inte tillhör något kristet samfund.

Lagen om Svenska kyrkan föreslås innehålla endast bestämmelser om Svenska kyrkans identitet, skyldigheten för dem som tillhör den att betala

avgift till den, dess rätt att besluta i kyrkliga angelägenheter samt — mycket översiktligt — dess organisation. I övriga frågor får Svenska kyrkan besluta själv, i första hand genom kyrkomötet.

Vi anser det angeläget att en långsiktigt hållbar lösning när det gäller förhållandet mellan staten och trossamfunden nu kommer till stånd. Våra förslag innebär en sådan lösning.

Våra förslag medför grundlagsändringar, vilket innebär att de kan träda i kraft tidigast efter det riksdagsval som äger rum efter 1994. Även om ett principbeslut i riksdagen kan bli aktuellt under år 1995 kommer reformen därför sannolikt att kunna genomföras först år 2000.





## SUMMARY

Our main task has been to make recommendations on future economic and legal relations between the State and the Church of Sweden.

Church activities over the centuries have played a very important part in the development of Swedish society. Society has been profoundly influenced by Christianity. From the viewpoint of the State today, in our opinion, there is still reason for taking a positive view of religious activities, partly in view of their important societal functions. This, however, should be combined with respect for those citizens who, for their own part, dissociate themselves from religious activities. In a modern society, the State has no reason for showing special favour to a certain denomination. On the contrary, the State should as far as possible remain neutral between the different denominations. This, in our opinion, should form the basis of decisions concerning future relations of the State with the Church of Sweden and other denominations.

We recommend that the Church of Sweden be given the status of a legal person in its own right, affiliated to neither national nor local government. Parishes, benefices and other parochial associations will continue to be legal persons in their own right but will cease to be ecclesiastical local authorities. The position of the Church of Sweden (like the positions of the parishes and inter-parochial associations) will be re-defined by public law and will be expressed in the Constitution Act and in a Church of Sweden Act. It is proposed that the Church of Sweden Act be surrounded by special constitutional safeguards. The public domain principle will continue

to apply to the Church of Sweden, its parishes and inter-parochial associations.

In our view, all denominations should be treated equally, but with due consideration for their different circumstances. Other denominations besides the Church of Sweden must therefore be given the opportunity of acquiring denominational status at law, and we therefore recommend that a special legal entity, the registered denomination, be created for these bodies. Provisions on this subject will be contained, together with other provisions related to denominations in general, in a Religious Denominations Act. The Constitution Act should also contain a provision on denominations other than the Church of Sweden, as well as constitutional safeguards for certain provisions relating to those other denominations.

The existing parochial tax will be superseded by an ecclesiastical charge payable by members of the Church of Sweden and levied through the regular taxation system. Other denominations wishing to do so can also employ this means of collecting their membership dues. Non-members of the Church of Sweden will not need to pay any tax or charge to it.

The economy of the Church of Sweden will be safeguarded, not only by the ecclesiastical charge but also by the Church of Sweden being allowed to retain the property which it now controls. Furthermore, we recommend payment by the State for the care of buildings of historic interest, as well as certain State grant towards the cost of activities.

Within the limits indicated by the law, such as provisions of Chap. 2 Section 2 of the Constitution Act on religious liberty, the Church of Sweden is left to decide its own rules of membership.

The Church of Sweden retains its existing mandatorship for burial activities. We recommend that a national burials charge collected together with income tax, be made universally payable towards the cost of burial activities. Continuing inquiries, however, should include an assessment of the feasibility of finance being placed on a stronger local footing. Diocesan

associations will be exempted from the duty of providing burial places for persons not belonging to a Christian denomination.

It is proposed that the Church of Sweden Act should only include provisions on the identity of the Church of Sweden, on the duty of its members to pay the ecclesiastical charge, on its decision-making powers in ecclesiastical affairs and, in very general terms, on its organisation. Other matters will be decided by the Church of Sweden itself, primarily through the General Synod.

We feel that a long-term solution concerning the relationship between the State and the denominations is now urgently needed. Our proposals amount to such a solution.

Because our proposals entail changes to constitutional law, they cannot enter into force until, at the earliest, after the parliamentary elections to be held after 1994. Consequently, although a resolution of principle may be put before the Riksdag in 1995, the likelihood is that the reform cannot be implemented until the year 2000.



...persons will be excluded from the body of receiving ... persons not belonging to a Christian denomination ...

It is proposed that the Church of Sweden ... provisions on the identity of the Church of Sweden ... members to positive ecclesiastical activities ... interdenominational efforts ... Other matters will be decided by the Church of Sweden ... through the General Synod.

We feel that a long-term solution ... State and the denomination ... amount to such a solution.

Based on the proposals ... enter into joint work at the earliest ... period after 1994. Consequently, through ... be published in the Bishops' in 1995, the ... be implemented until the year 2000.

by the ... by the ...

... of Chap. 2 ... of the Church of ...

... of ... together ... of ... necessary.

# FÖRFATTNINGSFÖRSLAG

## Förslag till Lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen

*dels* att punkt 9-14 övergångsbestämmelserna skall upphöra att gälla,  
*dels* att 8 kap. 13 och 16 §§ samt 11 kap. 6 § skall ha följande lydelse,  
*dels* att det i regeringsformen skall införas ett nytt kapitel, 14 kap., av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

8 kap.  
13 §<sup>1</sup>

Regeringen får utöver vad som följer av 7-10 §§ genom förordning besluta

1. föreskrifter om verkställighet av lag,
2. föreskrifter som ej enligt grundlag skall meddelas av riksdagen.

Regeringen får ej på grund av första stycket besluta föreskrifter som avser riksdagen eller dess myndigheter. Den får ej heller på grund av bestämmelsen i

Regeringen får ej på grund av första stycket besluta föreskrifter som avser riksdagen eller dess myndigheter *eller Svenska kyrkan*. Den får ej heller på grund

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1991:1501.

första stycket 2 besluta föreskrifter som avser den kommunala beskattningen.

Regeringen får i förordning som avses i första stycket överlåta åt myndighet under regeringen att meddela bestämmelser i ämnet. Utan hinder av andra stycket får regeringen också i förordning överlåta åt riksdagens myndigheter att meddela bestämmelser som anges i första stycket och som ej avser förhållanden inom riksdagen eller dess myndigheter.

av bestämmelsen i första stycket 2 besluta föreskrifter som avser den kommunala beskattningen.

Regeringen får i förordning som avses i första stycket överlåta åt myndighet under regeringen att meddela bestämmelser i ämnet. Utan hinder av andra stycket får regeringen också i förordning överlåta åt riksdagens myndigheter att meddela bestämmelser som anges i första stycket och som ej avser förhållanden inom riksdagen eller dess myndigheter *eller Svenska kyrkan*.

## 16 §<sup>2</sup>

Riksdagsordningen *stiftas* på det sätt som anges i 15 § första stycket första och andra meningarna samt andra stycket. *Den* kan också *stiftas* genom endast ett *beslut*, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter förenar sig om beslutet. Tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen beslutas dock i samma ordning som lag i allmänhet.

Riksdagsordningen, *lagen om Svenska kyrkan samt grundläggande föreskrifter om andra trossamfund* beslutas på det sätt som anges i 15 § första stycket första och andra meningarna samt andra stycket. *De* kan också *beslutas* vid endast ett *tillfälle*, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter förenar sig om beslutet. Tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen beslutas dock i samma ordning som lag i allmänhet.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1979:933.



11 kap.  
6 §<sup>3</sup>

Under regeringen lyder justitiekanslern, riksåklagaren, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna. Annan statlig förvaltningsmyndighet lyder under regeringen, om myndigheten ej enligt denna regeringsform eller annan lag är myndighet under riksdagen.

Förvaltningsuppgift kan anförtros åt kommun.

Förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samsällighet, stiftelse eller enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall det ske med stöd av lag.

Förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samsällighet, stiftelse, *registrerat trossamfund* eller enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning skall det ske med stöd av lag.

*Om trossamfundet Svenska kyrkan finns särskilda bestämmelser.*

14 kap.  
*Trossamfund*  
1 §

*Grundläggande bestämmelser om trossamfundet Svenska kyrkan samt föreskrifter om andra trossamfund meddelas i lag. Genom lagen om Svenska kyrkan överlämnas till denna att besluta i dess angelägenheter.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

---

<sup>3</sup> Senaste lydelse 1976:871.

## **Förslag till**

# **Lag om ändring i lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen**

Härigenom föreskrivs att punkt 3 övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen skall upphöra att gälla vid utgången av år 1999.

## **Förslag till Lag om ändring i successionsordningen**

Härigenom föreskrivs att 4 § successionsordningen skall upphöra att gälla vid utgången av år 1999.



## Förslag till Lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 2 kap. 5 §<sup>1</sup>

Med myndighet likställas i detta kapitel riksdagen, *kyrkomötet och* beslutande kommunal församling.

Med myndighet likställas i detta kapitel riksdagen, beslutande kommunal församling *och Svenska kyrkan, dess församlingar och sammanslutningar av församlingar.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1982:938.

## **Förslag till Lag om Svenska kyrkan**

Härigenom föreskrivs följande.

### **Verksamhet och organisation**

1 § Svenska kyrkan är ett evangelisk-lutherskt trossamfund.

2 § Genom sina församlingar upprätthåller Svenska kyrkan en på demokratisk grund uppbyggd rikstäckande verksamhet.

3 § Svenska kyrkans församlingar och stift ansvarar lokalt och regionalt för dess verksamhet.

Kyrkomötet företräder Svenska kyrkan som helhet.

4 § Svenska kyrkan kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter samt föra talan inför domstolar och andra myndigheter.

5 § En församling består av dem som tillhör Svenska kyrkan och som är bosatta inom ett visst geografiskt område. Det kan också finnas icke-territoriella församlingar.

6 § Församlingen kan självständigt förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter samt föra talan inför domstolar och andra myndigheter. Samma rätt tillkommer en sammanslutning av församlingar.

7 § Stiftet är tjänstgöringsområdet för en biskop. Det omfattar församlingarna inom stiftets område.

### **Avgift**

8 § Församlingen beslutar om avgift till Svenska kyrkan för dem som tillhör den. Om församlingen samverkar med andra församlingar kan dessa gemensamt besluta om avgift.

Avgiften skall tas ut i förhållande till inkomsten för den som skall betala avgiften.

### **Kyrkomötet**

9 § Kyrkomötet väljs av dem som tillhör Svenska kyrkan.

**10 §** Kyrkomötet beslutar om

1. Svenska kyrkans tro och lära,
2. kyrkotillhörighet,
3. ekonomisk utjämning inom Svenska kyrkan,
4. val till kyrkomötet samt
5. övriga kyrkliga frågor.

Kyrkomötet får överlämna till andra kyrkliga organ att besluta i frågor som avses i 2-3 och 5.

**Särskilda bestämmelser**

**11 §** Om rätt för Svenska kyrkan att få skattemyndigheternas hjälp vid uppbörd av avgifter från dem som tillhör den finns det särskilda bestämmelser i lagen (1999:000) om trossamfund.

**12 §** Om tystnadsplikt finns det särskilda bestämmelser i lagen (1999:000) om tystnadsplikt inom Svenska kyrkan.

**13 §** Om vigsel inom Svenska kyrkan finns det särskilda bestämmelser i äktenskapsbalken.

**14 §** Om Svenska kyrkans uppgifter inom begravningsverksamheten finns det särskilda bestämmelser i begravningslagen (1990:1144).

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

2. Genom lagen upphävs religionsfrihetslagen (1951:680), lagen (1951:691) om viss lindring i skattskyldigheten för den som icke tillhör svenska kyrkan, lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigval, m.m., lagen (1992:288) om medlemskap i icke-territoriella församlingar, kyrkolagen (1992:300) och lagen (1992:301) om införande av kyrkolagen.

3. De församlingar och kyrkliga samfälligheter som finns vid utgången av år 1999 består som församlingar och sammanslutningar av församlingar enligt den nya lagen tills annat beslutas med stöd av denna.

4. Den som före utgången av år 1999 har utsetts till uppdrag inom Svenska kyrkan, dess församlingar eller samfälligheter kvarstår i detta uppdrag under den tid som uppdraget avser, såvida inte annat beslutas med stöd av denna lag.

5. Vid 1999 års sammanträde har kyrkomötet med avseende på tiden efter den 1 januari 2000 de befogenheter som följer av denna lag. För sammanträdet gäller inte de begränsningar som avses i 29 kap. 15 § kyrkolagen.



## **Förslag till Lag om trossamfund**

Härigenom föreskrivs följande.

### **Inledande bestämmelser**

1 § Med trossamfund avses i denna lag en gemenskap för religiös verksamhet, i vilken ingår att anordna gudstjänst.

2 § Ingen är skyldig att tillhöra något trossamfund.

3 § Om trossamfundet Svenska kyrkan finns det särskilda bestämmelser i lagen (1999:000) om Svenska kyrkan.

### **Registrering**

4 § Myndighet som regeringen bestämmer kan på begäran av ett trossamfund registrera detta. Ett trossamfund som är registrerat får förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter samt föra talan vid domstol och andra myndigheter.

Registrering kan avse såväl ett trossamfund i dess helhet som organisatoriska delar av detta.

5 § För registrering krävs att trossamfundet nått en inte obetydlig anslutning av medlemmar eller att detta är en del av ett internationellt verksamt trossamfund. Vidare krävs att trossamfundet har en stabil organisatorisk uppbyggnad.

Ett trossamfund skall avregistreras om de krav som anges i första stycket inte längre är uppfyllda.

6 § Registreringen avser trossamfundets namn och de personer som är behöriga att företräda detta.

Ett trossamfund får registreras bara om dess namn är ägnat att särskilja trossamfundets verksamhet från andras. Om dess namn är sådant som anges i 10 § firmalagen (1974:156) får det inte registreras.

För ett registrerat trossamfunds namn gäller 15 och 18-20 §§ firmalagen.

## **Vigselrätt m.m.**

**7 §** Om vigselrätt finns det särskilda bestämmelser i lagen (1993:305) om rätt att förrätta vigsel inom andra trossamfund än Svenska kyrkan.

**8 §** Om frihet från skyldighet att vittna inför domstol finns det särskilda bestämmelser i rättegångsbalken.

## **Uppbördshjälp**

**9 §** Svenska kyrkan har rätt till hjälp vid uppbörden av avgifter från dem som tillhör den. Även ett annat trossamfund som är registrerat har sådan rätt.

Förfarandet vid uppbörden framgår av uppbördslagen (1953:272).

## **Överklagande**

**10 §** Ett beslut om registrering enligt 4 § får överklagas hos Länsrätten i Stockholms län.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

## **Förslag till Lag om tystnadsplikt inom Svenska kyrkan**

Härigenom föreskrivs följande.

Den som i Svenska kyrkans ordning har vigts till präst, diakon eller diakonissa har tystnadsplikt i fråga om de uppgifter som han eller hon har erfarit under bikt eller själavårdande samtal.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

Förslag till

Lag om trycksakslöshet i vissa svenska kyrkor

Utredning utgivet af

Den i den svenska kyrkans utredning utvalda kommittén för utredning af trycksakslösheten i vissa svenska kyrkor

Stockholm, 1910. H. N. Sjöström & Co. Boktryckeri



# 1 INLEDNING

## 1.1 Direktiven

Regeringen bemyndigade i beslut den 9 april 1992 chefen för Civildepartementet att tillkalla en beredning med uppgift att se över den statliga regleringen av Svenska kyrkans ställning, organisation och ekonomi. Enligt direktiven (Dir. 1992:45) fick beredningen som närmare uppgift bl.a. att utvärdera det nuvarande systemet med tjänstebostäder för präster, att överväga om och i vilken mån som regleringen beträffande de kyrkliga kommunerna bör ansluta till kommunallagens regler för de borgerliga kommunerna, att se över det kyrkliga utjämningssystemet, att överväga frågor om den kyrkliga finansförmögenheten, att utforma förslag till regler om medlemskap i Svenska kyrkan samt att överväga och lägga fram förslag till den fortsatta hanteringen av frågorna om de ekonomiska och rättsliga relationerna i framtiden mellan staten och Svenska kyrkan.

Direktiven återfinns i *bilaga 1*.

## 1.2 Arbetets uppläggning

Den 18 maj 1992 tillkallades Kyrkoberedningen. I vårt arbete har i en första etapp behandlats frågorna om tjänstebostäder för präster, anpassning till 1991 års kommunallag, det kyrkliga utjämningssystemet, den kyrkliga finansförmögenheten samt vissa ytterligare frågor som i särskilda regeringsbeslut ålagts oss att behandla.

Vårt ställningstagande i fråga om den kyrkliga finansförmögenheten redovisades i en skrivelse den 1 mars 1993. I betänkandet Vissa kyrkofrågor (SOU 1993:46) lade vi fram förslag när det gäller bl.a. anpassningen av kyrkolagen till 1991 års kommunallag samt det kyrkliga utjämnings-systemet. I en skrivelse den 14 september 1993 överlämnade vi vår utvärdering av systemet med tjänstebostäder för präster.

I detta betänkande redovisar vi våra förslag till framtida relationer mellan staten och trossamfunden, Svenska kyrkan såväl som övriga trossamfund.

Till grund för våra diskussioner har legat Utredningens om ekonomi och rätt i kyrkan (ERK-utredningens) betänkande (SOU 1992:9) och remissyttrandena med anledning av det. Vi har också särskilt beaktat de olika meningar som kommit till uttryck i det inomkyrkliga rådslaget om ERK-utredningens betänkande.

Till beredningen har under arbetets gång kommit in ett antal framställningar och meningsyttringar i olika frågor med anknytning till vårt arbete. Sådana framställningar m.m. till Civildepartementet har också lämnats över till oss för behandling.

När det gäller begravningsverksamheten har vi haft en särskild sammankomst med företrädare för Svenska kommunförbundet och representanter för olika icke-kristna trossamfund.

Frågan om att införa en allmän begravningsavgift har för vår räkning utretts av Statskontoret. Dess rapport i frågan är fogad som *bilaga 2* till detta betänkande.

En grupp inom beredningen har gjort ett besök i Tyskland och där studerat de olika kyrkomnas rättsliga och ekonomiska ställning.

## 2 BAKGRUND

### 2.1 Tidigare stat-kyrka-utredningar

Frågan om statens förhållande till Svenska kyrkan och till trossamfunden i övrigt har utretts flera gånger. Efter 1951 års religionsfrihetsreform har flera offentliga utredningar förekommit, vilka dock hittills endast har medfört begränsade förändringar.

Med anledning av ett riksdagsbeslut år 1956 tillsatte regeringen år 1958 en utredning (*1958 års utredning kyrka-stat*), som presenterade tio delbetänkanden i olika frågor inom ämnesområdet. Utredningens slutbetänkande Svenska kyrkan och staten (SOU 1968:11) lades fram år 1968. I sina analyser utgick 1958 års utredning från fyra hypotetiska lägen, A-, B-, C- och D-lägena. A-läget innebar en i det väsentliga oförändrad relation mellan staten och Svenska kyrkan, medan D-läget innebar en från staten helt fristående kyrka utan beskattningsrätt och utan tillgång till den kyrkliga jorden. B- och C-lägena avsåg alternativa modeller mellan A- och D-lägena. Slutbetänkandet remitterades för yttrande till ett hundratal myndigheter och organisationer.

Parallellt med remissbehandlingen tillkallades år 1968 en parlamentariskt sammansatt beredning (*1968 års beredning om stat och kyrka*). Beredningens huvuduppgift var att på grundval av i första hand det presenterade utredningsmaterialet ta ställning till frågan om det framtida förhållandet mellan staten och Svenska kyrkan. Beredningen framlade år 1972 sitt slutbetänkande Samhälle och trossamfund (SOU 1972:36). Där betonades den kulturella mångsidigheten i det svenska samhället och att religions-



friheten krävde att de olika trossamfunden behandlades likvärdigt. I betänkandet föreslogs bl. a. att begravningsverksamheten skulle föras över till de borgerliga kommunerna, att Svenska kyrkan inte längre skulle ha beskattningsrätt, att staten under en övergångstid skulle erbjuda hjälp med uppbörd av medlemsavgifter och att staten skulle erbjuda visst ekonomiskt stöd till Svenska kyrkan.

Även 1972 års betänkande remissbehandlades. Sammanlagt inkom 870 remissyttranden. Flera av de centrala myndigheter som ansåg sig ha anledning att ta ställning till förslagen hade en positiv attityd till dem. Länsstyrelser och kommuner var mera splittrade, men flertalet av dem som tog ställning till förslagen var emellertid också de positiva. En övervägande negativ inställning till förslagen kom fram i yttranden från instanser med anknytning till Svenska kyrkan. De flesta av dessa förordade i stort sett bibehållande av dåvarande relationer men förklarade sig positiva till det inomkyrkliga reformprogram som hade lagts fram av 1968 års kyrkomöte. En övervägande positiv inställning kom däremot till uttryck i yttranden från instanser med anknytning till andra trossamfund. Samma grundinställning redovisades av de flesta politiska och andra ideella organisationer.

Under remisstiden förekom en livlig allmän debatt om de framtida relationerna mellan staten och Svenska kyrkan. Därunder fördjupades de motsättningar som hade kommit till uttryck redan när 1968 års beredning lade fram sina förslag. År 1973 gav regeringen till känna att den inte avsåg att lägga fram någon proposition med anledning av beredningens förslag, detta mot bakgrund av att förutsättningarna för en bred samling i frågan inte förelåg.

Efter 1973 års regeringsbeslut tillsattes inom Svenska kyrkan en arbetsgrupp med uppgift att i första hand arbeta fram förslag till reformer beträffande Svenska kyrkans organisation och arbetsformer. Arbetsgruppen upptog år 1975 mera vittsyftande överläggningar med den dåvarande kyrkoministern och en av denne utsedd arbetsgrupp (*kyrkoministerns statkyrka-grupp*). Avsikten med överläggningarna var att nå samlande



lösningar som kunde accepteras av deltagarna och dem som de företrädde. Lösningarna skulle inte sökas genom nya principdiskussioner utan genom utarbetande av konkreta förslag.

De båda arbetsgrupperna lade år 1978 fram betänkandet Stat - kyrka - ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan (SOU 1978:1). I betänkandet föreslogs bl.a. att begravningsverksamheten skulle föras över till de borgerliga kommunerna men att församlingar och kyrkliga samfundigheter skulle få lagfäst rätt att mot ersättning förvalta sina nuvarande begravningsplatser, att Svenska kyrkans beskattningsrätt skulle upphöra, att staten skulle erbjuda uppördshjälp samt att visst ekonomiskt stöd skulle utgå från staten.

1978 års betänkande gavs under remissbehandlingen ett kraftigt stöd från många håll. Samtidigt var inställningen från Svenska kyrkans församlingar och samfundigheter övervägande negativ. Regeringen förelade år 1979 kyrkomötet förslag till principbeslut, i huvudsak enligt betänkandet, vilket dock avvisades av kyrkomötet.

Efter kyrkomötets beslut tillsattes flera utredningar med sikte på mera begränsade förändringar. Kyrkomöteskommitténs förslag ledde t.ex. till att kyrkomötet ombildades och en kyrkostyrelse, Svenska kyrkans centralstyrelse, skapades. I stiftet tillkom senare obligatoriska stiftssamfundigheter. Den ekonomiska förvaltningen på lokalplanet flyttades i stor utsträckning från församlingar till pastorat. En ny kyrkolag, som ersatte den dittills gällande 1686 års kyrkolag, tillkom.

## 2.2 ERK-utredningen

År 1988 begärde kyrkomötet hos regeringen en expertutredning med inriktning på att närmare klargöra Svenska kyrkans ekonomiska och rättsliga förhållanden. Med anledning härav tillsattes år 1989 en utredning (*Utredningen om ekonomi och rätt i kyrkan - ERK-utredningen*). Utöver de ämnen som kyrkomötet begärt skulle utredas angavs i direktiven att

utredningen skulle överväga vilka alternativa ekonomiska modeller som kan erbjuda sig för Svenska kyrkan och vilka ändringar i regelsystemet som behövs om man vill göra andra avvägningar än de nuvarande i fråga om ansvarsfördelningen mellan statliga och kyrkliga organ. Utredningen skulle redovisa olika alternativ med utgångspunkt i skilda bedömningar av vad som från statligt respektive kyrkligt håll kan framstå som angeläget att förändra i nuvarande relationer. Utredningen förväntades dock inte själva ta ställning till de olika tänkbara modellerna.

ERK-utredningen lade år 1992 fram sitt slutbetänkande Ekonomi och rätt i kyrkan (SOU 1992:9). Betänkandet utgör i första hand en detaljerad kartläggning av Svenska kyrkans nuvarande ekonomiska och rättsliga förhållanden. Betänkandet innehåller också en beskrivning av möjliga förändringar av relationerna mellan staten och Svenska kyrkan, både som partiella reformer inom ramen för i stort bibehållna relationer och som mera grundläggande förändringar. Betänkandet avslutas med några sammanfattande modeller för de framtida relationerna mellan staten och Svenska kyrkan. 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 med viss bibehållen lagstiftning. Modell 3 innebär att all lagstiftning avvecklas och att Svenska kyrkan således skulle inta i huvudsak samma rättsliga ställning som de övriga trossamfundet har idag.

Betänkandet remitterades till i första hand *Svenska kyrkans centralstyrelse*, vars yttrande enligt remissen skulle avges i samråd med *Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund* och efter hörande av församlingar, pastorat och kyrkliga samfälligheter samt övriga myndigheter och organisationer inom Svenska kyrkan på stifts- och riksplanet. Remissen föranledde Centralstyrelsen och Pastoratsförbundet att anordna ett omfattande rådslag inom Svenska kyrkan, där församlingar, pastorat och kyrkliga samfälligheter på lokalplanet deltog. Även från kyrkliga organ på stifts- och riksplanen inhämtades synpunkter.

I övrigt inkom begärda yttranden från *Justitiekanslern, Svea hovrätt, Kammarrätten i Stockholm, Datainspektionen, Överstyrelsen för civil beredskap, Statskontoret, Statistiska centralbyrån, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Statens arbetsgivarverk, Statens löne- och pensionsverk, Riksarkivet, Riksantikvarieämbetet och statens historiska muséer, Kammarkollegiet, Länsstyrelserna i Kronobergs och Värmlands län, Kyrkofondens styrelse, Ansvarsnämnden för biskopar, Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund, Svenska kommunförbundet, Sveriges Akademikers Centralorganisation* (som i eget namn överlämnade ett av medlemsförbundet Svenska Kyrkans Personalförbund upprättat yttrande), *Sveriges Frikyrkoråd, Katolska biskopsämbetet i Stockholm, Judiska församlingen i Stockholm* (som yttrade sig genom Judiska församlingarnas i Sverige Centralråd), *Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund* samt *Sveriges Hembygdsförbund*.

Även från andra organisationer m.fl. inkom yttranden.

ERK-utredningens förslag och remissynpunkterna med anledning av dessa behandlar vi i det följande i anslutning till våra olika förslag.

Beträffande Svenska kyrkans historiska och nuvarande förhållanden hänvisar vi till ERK-utredningens slutbetänkande.







### 3 BEHOVET AV REFORMER

Den kyrkliga verksamheten har under århundradenas lopp haft en stor betydelse för den svenska samhällsutvecklingen. Samhället har starkt påverkats av kristendomen. Från statens utgångspunkt finns det också idag skäl att vara positiv till religiös verksamhet med hänsyn till att den har en betydelsefull social funktion. Detta bör dock ske med respekt för de medborgare som för egen del tar avstånd från religiös verksamhet. Staten har i ett modernt samhälle inte någon anledning att särskilt gynna ett visst trossamfund. Tvärtom bör staten så långt möjligt hålla sig neutral i förhållandet till de olika trossamfundet. Enligt vår mening bör detta läggas till grund för ställningstagandet beträffande statens relationer till Svenska kyrkan och övriga trossamfund.

Det svenska samhället präglas i dag av en större kulturell, ideologisk och religiös pluralism än någonsin förr. Sverige har — särskilt efter andra världskriget — internationaliserats. Förbindelserna med främmande länder har ökat genom att många fått möjlighet att besöka andra länder. Också på annat sätt har impulser från andra länder och kulturer i allt större utsträckning — inte minst genom den ökade invandringen — kommit att influera vårt samhälle. Den Romersk-katolska och de ortodoxa kyrkorna har sedan 1970-talet fördubblat sitt medlemstal. Antalet icke kristna trosbekännare, som tidigare var förhållandevis få, har genom invandringen också ökat mycket.

Även Svenska kyrkans ställning i samhället har förändrats. Medan tidigare svenska medborgares utträde ur Svenska kyrkan var en omöjlighet — enhet i religiöst avseende ansågs som grundläggande för att samhällets stabilitet

skulle bevaras — gavs år 1860 och med viss utvidgning år 1873 den som inträdde i något annat trossamfund rätt att utträda ur Svenska kyrkan. (Vissa invandrarförsamlingar var redan tidigare erkända av staten.) Först genom 1951 års religionsfrihetslag blev utträdet dock fritt för alla utan angivande av motiv. I anslutning härtill avskaffades år 1953 konfessionskravet för samtliga statsråd att "vara av den rena evangeliska läran". Endast det statsråd som är föredragande i kyrkofrågor behöver numera tillhöra Svenska kyrkan. De teologiska fakulteterna förlorade år 1971 sin befogenhet att insätta ledamöter i kyrkomötet och i domkapitlen i Uppsala och Lund. Domkapitlens befattning med skolfrågor upphörde slutligt år 1958. Kristendomsundervisningen i skolan har successivt förändrats från att ha varit kyrkligt konfessionell till att bli undervisning i religionskunskap, varvid — om än med en fortsatt framträdande plats för kristendomen — undervisningen om andra religioner ökat i omfattning. År 1981 flyttades den praktiska prästutbildningen från de teologiska fakulteterna till av Svenska kyrkan inrättade pastoralinstitut.

På det organisatoriska området har förändringar skett som gett Svenska kyrkan en faktisk, om än inte från principiella och teoretiska synpunkter, ökad självständighet gentemot staten. Redan uppdelningen i borgerliga och kyrkliga kommuner år 1862 liksom tillkomsten av ett särskilt kyrkomöte för kyrkliga ärenden år 1868 innebar ett första steg härvidlag. Av stor betydelse är också det reformarbete på 1980-talet som på riksplanet gav Svenska kyrkan ett demokratiskt sammansatt kyrkomöte med en centralstyrelse som beredande och verkställande organ samt på stiftsplanet ett stiftsfullmäktige och en stiftsstyrelse med betydande befogenheter med avseende på bl.a. stiftets ekonomi. Till kyrkomötet delegerade riksdagen beslutsrätten ifråga om Svenska kyrkans lära, ämbete, böcker, sakrament, gudstjänst och övriga handlingar, kollekter, central verksamhet för evangelisation, mission och övrigt utlandsarbete samt diakoni och slutligen kyrkomötets eget arbetssätt samt verksamheten hos myndigheter under kyrkomötet. Till stiftsstyrelserna delegerades uppgifter som tidigare handlagts i bl.a. Civildepartementet.



Principiellt innebar emellertid reformerna på 1980-talet inte någon förändring i Svenska kyrkans förhållande till staten. Genom att det ombildade kyrkomötet inte i likhet med det kyrkomöte som inrättades år 1868 är medstiftare ifråga om kyrkolag förstärktes snarast statskyrkosystemet. Med undantag av frågor rörande medlemskapet i Svenska kyrkan — där kyrkomötets samtycke erfordras — stiftar numera riksdagen ensam kyrkolag. Å andra sidan har tillkomsten av Svenska kyrkans stiftelse för rikskyrklig verksamhet, som inte är ett statligt organ, medfört en viss frihet i förhållandet till staten. Svenska kyrkans faktiska självständighet har sålunda ökat samtidigt som statskyrkosystemet principiellt kvarstår.

När det gäller antalet medlemmar i Svenska kyrkan har den ökade religionsfriheten inte inneburit några mer betydande förändringar. Fortfarande tillhör den helt övervägande majoriteten svenska medborgare — år 1992 hela 92 procent — Svenska kyrkan. Att den andel av medborgarna som tillhör Svenska kyrkan har minskat beror på invandringen till Sverige. Någon nämnvärd ökning i antalet utträden har däremot inte förmärkts. Antalet utträden uppgick år 1992 sålunda till ca 11 000. Samtidigt inträdde ca 6 700 personer i Svenska kyrkan. En jämförelse bakåt visar att siffrorna under 1980-talet varit ganska konstanta.

Även om alltså Svenska kyrkans medlemstal inte förändrats i nämnvärd grad har emellertid medlemmarnas förhållanden till den, av tillgängliga utredningar att döma, i åtminstone viss utsträckning ändrats under årens lopp. I den religionssociologiska studie som genomfördes av ERK-utredningen, Svenska kyrkans medlemmar och kyrka-statfrågan (SOU 1991:102), svarade inte mer än tre procent av de tillfrågade (personer i åldern 18-60 år som tillhörde Svenska kyrkan) att de hade en mycket stark samhörighet med Svenska kyrkan. 20 procent svarade att de hade en ganska stark samhörighet. En så stor andel som 44 procent sade att de hade ganska liten samhörighet. En mycket liten eller ingen samhörighet med Svenska kyrkan sade sig 29 procent av de tillfrågade ha. Samtidigt svarade 71 procent av de tillfrågade att de tyckte att Svenska kyrkan utför ett värdefullt arbete för hela det svenska samhället. 89 procent instämde i påståendet att det är viktigt att Svenska kyrkan svarar för ceremonier vid

viktiga händelser i människors liv och 74 procent ansåg att det är viktigt att vi har Svenska kyrkan som en symbol för att svenska folket är ett kristet folk. 95 procent instämde i att det är viktigt att Svenska kyrkan erbjuder en gemenskap för troende.

Den årligen framtagna kyrkostatistiken visar att det totala antalet gudstjänstbesökare minskar, om än med låg takt. Samtidigt finns inslag i gudstjänstfirandet som utvecklas på ett helt annat sätt, framför allt nattvardsfirandet, som blir ett alltmer markant inslag och som ökar kraftigt. Också antalet deltagare i exempelvis musikgudstjänster och familjegudstjänster har starkt ökat på senare år. Kollektorna ökar kontinuerligt. Drygt 77 procent av antalet födda — och ca 90 procent av de barn som tillhör Svenska kyrkan — döps i dennas ordning, drygt 55 procent av de aktuella åldersgrupperna konfirmeras, knappt 60 procent av dem som gifter sig gör det i form av en kyrklig vigsel och drygt 90 procent av alla begravningar sker i Svenska kyrkans ordning. Stora geografiska skillnader förekommer dock.

Sammantaget kan man säga att en relativt liten andel av den svenska befolkningen aktivt och regelbundet tar del i Svenska kyrkans verksamhet. De som deltar blir dock mer aktiva än tidigare, t.ex. genom det ökade nattvardsfirandet. Fortfarande har också en stor del av den svenska befolkningen kontakt med Svenska kyrkan vid enstaka tillfällen under ett år. Framför allt gäller det de kyrkliga handlingarna, dop, konfirmation, vigsel och begravning, som under ett år samlar ca 6 miljoner besökare.

Om alltså Svenska kyrkans ställning i samhället och till staten förändrats de senare decennierna, har förändringar skett också i fråga om de övriga trossamfunden i landet. Den inbördes storleksordningen har i inte obetydlig grad förskjutits. Den medlemsmässiga tyngdpunkten låg tidigare vid de traditionella svenska frikyrkorna med Svenska Missionsförbundet och Pingströrelsen som näst Svenska kyrkan största trossamfund. Till följd av invandringen är numera den Romersk-katolska kyrkan och de ortodoxa kyrkorna de näst Svenska kyrkan största trossamfunden i landet. Båda räknar över 100 000 medlemmar, då det gäller de ortodoxa kyrkorna dock



uppdelade på ett antal från varandra självständiga kyrkor. Av de icke kristna trossamfunden är muslimerna det största med ca 60 000 trosbekännare.

Trots att utträde ur Svenska kyrkan sedan år 1952 är helt fritt tillhör medlemmar i de äldre svenska frikyrkorna fortfarande många gånger också Svenska kyrkan. Medlemmarna i den Romersk-katolska kyrkan, i de ortodoxa kyrkorna liksom i utomkristna samfund står alla utanför Svenska kyrkan.

Också i förhållande till staten har när det gäller andra trossamfund än Svenska kyrkan förändringar efter hand skett. Flertalet trossamfund har sålunda anförtröts vigselrätt. Några av trossamfundens seminarier, som utbildar bl.a. pastorer, har fått eller kommer att få ställningen som av staten godkända högskolor. Statsbidrag utgår till samfundens verksamhet. Bidraget, som fördelas av ett särskilt av regeringen utsett organ, Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund (SST), uppgår för budgetåret 1993/94 till sammanlagt 70 miljoner kronor.

De förändringar som successivt skett i förhållandet mellan staten å ena sidan och Svenska kyrkan samt övriga trossamfund å den andra har inte inneburit att debatten om staten och trossamfunden avstannat. Som framgår av bl.a. remissyttrandena med anledning av ERK-utredningen finns tvärtom betydande opinioner inom såväl Svenska kyrkan som på andra håll i samhället som önskar ytterligare reformer. Uppfattningarna skiftar emellertid när det gäller inriktning och omfattning av reformerna. Särskilt gäller detta det historiskt framvuxna förhållandet mellan Svenska kyrkan och staten.

Å ena sidan finns de som anser att de nuvarande förhållandena i sina grunddrag skall bestå och att någon mera omfattande förändring av relationerna mellan staten och Svenska kyrkan inte skall ske. Vissa mindre reformer föreslås dock även från denna grupp, t.ex. att utnämningrätten i fråga om biskopar och domprostar samt beslutanderätten över Kyrkofonden skall övergå till kyrkliga organ.

Denna önskan att begränsa den fortsatta reformverksamheten till en komplettering och ett fullföljande av 1980-talets reformer torde i första hand förestavas av omsorger om Svenska kyrkans ekonomi. Man befärar att Svenska kyrkans ekonomiska ramar blir mindre om relationerna till staten ändras på ett mera avgörande sätt. Detta skulle kunna leda till försämrade möjligheter till evangelisation och även till problem att underhålla kyrkobyggnader och kyrkogårdar. Man uttrycker också en rädsla för att Svenska kyrkan skulle kunna förlora sin karaktär av öppen folkkyrka.

Å andra sidan finns det de som vill gå längre och på ett mer betydande sätt förändra statens relation till Svenska kyrkan och övriga trossamfund i landet. Ett avgörande argument därvidlag är den faktiska religiösa pluralism som råder. Staten bör, menar man, inte längre ensidigt gynna ett trossamfund. Likställighet bör eftersträvas. För att detta skall ske fordras att de särskilda banden mellan staten och Svenska kyrkan upplöses eller förändras.

Ett annat argument — framfört särskilt inom Svenska kyrkan — är att denna för att hävda sin identitet måste frigöra sig från staten. Svenska kyrkans ställning som en i vissa avseenden integrerad del av statsförvaltningen tydliggör, även sedan folkbokföringen övertagits av skattemyndigheterna, inte tillräckligt dess karaktär av kyrka. Skall Svenska kyrkan kunna vara kyrka måste banden med staten förändras, enligt denna mening.

Den sedan länge pågående debatten om statens förhållanden till Svenska kyrkan har också enligt många mening i sig skapat irritation. En långsiktigt hållbar lösning är därför också av detta skäl angelägen.

Från de övriga trossamfundens sida har i förhållandet till Svenska kyrkan framför allt efterfrågats likabehandling. I flera yttranden över ERK-utredningen har mot denna bakgrund förslag framförts om en för alla trossamfund inklusive Svenska kyrkan gemensam ramlag. Exempel ges även på innehållet i en sådan lag.



Också när det gäller mer speciella frågor har förändringar diskuterats. En sådan fråga gäller skyldigheten för dem som inte tillhör Svenska kyrkan att betala skatt till denna, s.k. dissenterskatt. Denna skatt — som numera utgår med 25 procent av den församlingsskatt som de personer som tillhör Svenska kyrkan har att betala — motiveras av de allmänt samhällliga uppgifter inom begravningsverksamheten, som åvilar Svenska kyrkan. Eftersom det har ansetts rimligt att även de som inte tillhör Svenska kyrkan bidrar till kostnaderna för denna verksamhet, har det bibehållits en skyldighet för dem att betala viss skatt till Svenska kyrkan. På denna punkt har anförts att de som inte tillhör Svenska kyrkan på detta sätt tvingas att betala till ett organ som de av olika skäl valt att inte tillhöra. Det har vidare påpekats att, eftersom de som inte tillhör Svenska kyrkan inte heller har rösträtt i de kyrkliga valen, det för dem i stort sett saknas möjlighet att påverka besluten. En ytterligare synpunkt som framförts är att dissenterskattens konstruktion innebär att skatten tas ut även på orter där Svenska kyrkan inte ansvarar för begravningsverksamheten och även av personer som tillhör trossamfund med egna begravningsplatser. Dissenterskatten medför således i dessa båda fall att de som inte tillhör Svenska kyrkan får betala till denna utan att få del av någon begravningsverksamhet för dessa pengar.

En annan speciell fråga beträffande nuvarande förhållanden mellan staten och Svenska kyrkan gäller vilka personer som tillhör Svenska kyrkan. Enligt nuvarande regler blir ett nyfött barn från födseln — och utan några särskilda åtgärder från föräldrarna — automatiskt medlem i Svenska kyrkan, om båda föräldrarna tillhör denna. Även när bara en av föräldrarna tillhör Svenska kyrkan kommer barnet, om föräldrarna är gifta med varandra, i regel automatiskt att tillhöra denna. Också barn vars föräldrar inte är gifta med varandra blir automatiskt medlem i Svenska kyrkan om modern tillhör denna. Barnets kyrkotillhörighet blir alltså inte föremål för ställningstagande av vårdnadshavarna. Dopet spelar i detta sammanhang ingen roll. Riksdagen har vid upprepade tillfällen understrukt att bestämmelserna om kyrkotillhörighet inte står i överensstämmelse med regeringsformens regler om att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot tvång att tillhöra trossamfund.

Vi ansluter oss till uppfattningen att en långsiktig lösning när det gäller förhållandet mellan staten och trossamfunden inklusive Svenska kyrkan nu bör eftersträvas. En sådan lösning är från statens synpunkt angelägen. Den skall enligt vår mening leda till att lagstiftningen på det kyrkliga området anpassas till den situation som råder kulturellt, ideologiskt och religiöst i det svenska samhället av i dag. Från statens sida måste likställighet eftersträvas i förhållande till samtliga trossamfund i landet.

Samtidigt måste förändringar ske under stort hänsynstagande till Svenska kyrkans historiskt framvuxna förhållanden, uppbyggnad och karaktär liksom till att en överväldigande del av svenska folket fortfarande tillhör Svenska kyrkan. Stor respekt måste visas dem som är oroliga för Svenska kyrkans ekonomi och för att Svenska kyrkans karaktär kan komma att förändras. Förändringen måste genomföras på sådant sätt att Svenska kyrkan ges rimliga garantier för att dess verksamhet även fortsättningsvis kan bedrivas under i stort samma förutsättningar som idag.

Den närmare inriktningen av Svenska kyrkans verksamhet liksom uppbyggnaden av dess organisation måste däremot i huvudsak bli en fråga för de kyrkliga organen. Någon förändring i Svenska kyrkans identitet, dess demokratiska uppbyggnad och dess rikstäckning skall relationsändringen inte innebära.

Mot den angivna bakgrunden framlägger vi i det följande förslag till förändrade relationer mellan staten, Svenska kyrkan och de övriga trossamfunden.



## 4 VÅR SAMLADE SYN PÅ STAT- KYRKA-OMRÅDET

Av föregående avsnitt framgår att vi anser att en reform inom stat-kyrka-området bör genomföras. Reformen skall utgå från en positiv grundsyn på såväl Svenska kyrkan som övriga trossamfund. Den skall medföra att Svenska kyrkan i största utsträckning får en i förhållande till staten fri ställning. Det är emellertid viktigt att man tar särskild hänsyn till Svenska kyrkans historia och tradition samt dess behov av en stabil ekonomi även framdeles. Skattskyldigheten till Svenska kyrkan för dem som inte tillhör den skall upphävas. Församlingarna, pastoratssamfälligheterna och de kyrkliga samfälligheterna i övrigt bör vidare upphöra att vara kommuner.

Fundamentalt i reformen är att Svenska kyrkan bör betraktas som ett eget och *enhetligt rättssubjekt*. Genom att vara ett eget rättssubjekt kommer Svenska kyrkan att kunna i eget namn ingå avtal och självständigt äga egendom. Idag är församlingar, pastoratssamfälligheter och övriga kyrkliga samfälligheter i sin egenskap av kyrkokommuner egna rättssubjekt, medan övriga delar av Svenska kyrkan, i första hand domkapitlet samt kyrkomötet och dess myndigheter, närmast är en del av rättssubjektet staten. (Därutöver finns givetvis inom Svenska kyrkan stiftelser och föreningar som utgör egna rättssubjekt.) Svenska kyrkan som helhet har inte ställning som ett eget rättssubjekt.

Att Svenska kyrkan som helhet blir ett eget rättssubjekt innebär ingen förändring av församlingarnas m.fl. ställning som egna rättssubjekt. *Församlingarnas* i lag bestämda *självständighet* består således. De får —

liksom nu — möjlighet att självständigt äga egendom och ingå avtal. De inskränkningar i församlingarnas självbestämmande som idag finns på grund av deras ställning som kommuner försvinner. Bestämmelser motsvarande dem som nu finns om församlingens kompetens, organisation och arbetsformer, vilka beslutas av riksdagen genom lag, blir inomkyrkliga regler beslutade av kyrkomötet. Församlingarna kan enligt förslaget inte utträda ur Svenska kyrkan.

*Stiftet* har så länge kyrkan funnits i Sverige varit ämbetsområdet för en biskop. Till stiftet hör församlingarna inom dess geografiska område. I förhållande till församlingarna har biskopen visitationsplikt. När det gäller prästerna är biskopen deras själasörjare (pastor pastorum) och har uppgiften att vaka över att de efterlever sina vid prästvigningen givna löften om förpliktelse till kyrkans lära och ordning liksom i fråga om livsföringen. Att vara episkopal kyrka i denna bemärkelse tillhör Svenska kyrkans identitet. Sedan år 1989 finns i varje stift också en för församlingarna obligatorisk samfällighet. Vårt förslag innebär att den episkopala strukturen även fortsättningsvis blir lagfäst. I övrigt beslutar Svenska kyrkan själv om stiftens organisation.

Karaktären hos det enligt vårt förslag nyskapade rättssubjektet Svenska kyrkan kan givetvis diskuteras. Vi anser dock att staten — särskilt vid övergången till en ny relation till Svenska kyrkan — av historiska skäl och med hänsyn till Svenska kyrkans faktiska omfattning bland medborgarna skall medverka till att den behåller både sin nuvarande identitet som evangelisk-luthersk kyrka med episkopal struktur och sin karaktär av öppen folkkyrka. Staten bör också trygga att Svenska kyrkan efter en relationsändring förblir demokratiskt uppbyggd och rikstäckande. Behov föreligger också av att kyrkomötet i vissa frågor skall kunna ge bindande föreskrifter, t.ex. när det gäller tro och lära, kyrkotillhörigheten samt församlingarnas bidrag till den kyrkliga ekonomin. Detta leder till att Svenska kyrkan även fortsättningsvis i viss utsträckning skall vara *offentligrättsligt reglerad*.



Vårt förslag innebär således att Svenska kyrkan blir ett nytt offentligrättsligt reglerat rättssubjekt. Detta rättssubjekt blir inte en del av staten och får inte heller någon kommunal status utan blir självständigt. *Församlingarnas* m. fl. nuvarande *ställning som kommuner upphävs*. I stället blir de också offentligrättsligt reglerade rättssubjekt av en ny typ som varken är statliga eller kommunala. För en sådan förändring talar även de förslag beträffande skyldigheten för dem som inte tillhör Svenska kyrkan att betala skatt till denna som framförs i det följande, eftersom förslagen innebär att församlingarnas ställning som tvångssammanslutningar därmed bortfaller.

Från religionsfrihetssynpunkt är det viktigt att de olika trossamfundet, Svenska kyrkan och övriga, ges en likvärdig behandling. Med religionsfrihet avser vi såväl en frihet för den enskilde att utöva sin religion i enlighet med sin egen tro och utifrån det egna trossamfundets syn på sig självt som en frihet för den enskilde att inte tvingas delta i någon religiös verksamhet. Man måste därför så långt möjligt söka *utjämna förekommande skillnader i statens relationer till samfundet*. Total likställighet kan dock inte uppnås, eftersom skilda samfund verkar utifrån helt skilda förutsättningar. Som vi tidigare anfört anser vi att staten — med hänsyn till Svenska kyrkans historia och tradition samt som en följd av de ekonomiska grundvalar som staten historiskt gett den — skall föreskriva att Svenska kyrkan t. ex. skall vara demokratiskt uppbyggd och rikstäckande. Detta behov av särbehandling av Svenska kyrkan leder till att den måste ha en viss offentligrättslig reglering. Någon motsvarande lagstiftning beträffande övriga trossamfund kan givetvis inte komma i fråga. Vissa skillnader i statens behandling av olika trossamfund utanför Svenska kyrkan förekommer för övrigt också. T. ex. åtnjuter endast vissa trossamfund statsbidrag och har vigselrätt. Något principiellt brott mot religionsfrihetens princip anser vi det därför inte vara att Svenska kyrkan — på de anförda skälen — i någon utsträckning får ett annat förhållande till staten än andra trossamfund. Vi är samtidigt måna om att denna särbehandling av Svenska kyrkan inte skall innebära ett ensidigt gynnande av denna.

Som tidigare anförts måste Svenska kyrkan efter en reform ges rimliga ekonomiska möjligheter att fortsätta sin verksamhet. Vi anser att *Svenska*



*kyrkans ekonomi* i första hand skall säkerställas genom att de som tillhör den skall ha en lagfäst skyldighet att betala avgift till den. Svenska kyrkan får vidare behålla den egendom som den nu disponerar, varvid staten ersätter Svenska kyrkan för vården av kulturhistoriskt värdefulla byggnader. Också till Svenska kyrkans verksamhet i övrigt är det under de nya förutsättningarna naturligt att staten ger bidrag. Förslaget om avgift innebär således att de som inte tillhör Svenska kyrkan och som nu betalar s.k. dissenterskatt befrias från denna skyldighet. Vi återkommer i det följande till de förändringar inom begravningsverksamheten som detta förslag medför.

Den avgift som de som tillhör Svenska kyrkan skall betala till den föreslår vi skall tas upp inom skattesystemets ram i likhet med den nuvarande församlingsskatten. De övriga trossamfund som så önskar skall ges möjlighet att på samma sätt utnyttja denna *uppbördshjälp*.

De nuvarande övergångsbestämmelserna till regeringsformen, vilka gör det möjligt för Svenska kyrkan att utan hinder av regeringsformens bestämmelser om negativ religionsfrihet behålla det nuvarande s.k. automatiska medlemskapet för barn vars föräldrar tillhör Svenska kyrkan, upphävs. Svenska kyrkan kan nu förväntas för sin del anta (och föreslå regeringen) förändrade bestämmelser om *kyrkotillhörighet* så att dessa bringas i överensstämmelse med regeringsformens regler om negativ religionsfrihet. Ändringarna innebär i korthet att dop, meddelande från vårdnadshavaren eller anmälan förutsätts för att en person skall anses tillhöra Svenska kyrkan. För dem som vid de nya bestämmelsernas ikraftträdande redan tillhör Svenska kyrkan fordras dock ingen särskild åtgärd för att de även fortsättningsvis skall anses tillhöra denna.

*Begravningsverksamheten* är en allmän samhällelig uppgift. Med hänsyn till att Svenska kyrkan på ett förtjänstfullt sätt handhar denna verksamhet och till att begravningsplatserna ofta — särskilt på landsbygden — är belägna på eller invid kyrkotomten anser vi att Svenska kyrkan i nuvarande utsträckning skall behålla ansvaret för att anordna allmänna begravningsplatser. Liksom idag bör dock möjligheter finnas för en borgerlig

kommun att, när det befinns lämpligt, t.ex. av stadsplaneskäl, efter regeringens tillstånd anordna sådan begravningsplats. Stiftssamfälligheterna bör befrias från sin nuvarande skyldighet att anordna begravningsplats för dem som inte tillhör något kristet samfund. Vi förordar att begravningsverksamheten finansieras genom en statlig avgift, som tas ut av alla skattskyldiga på samma sätt som kommunalskatten. Avgiftsmedlen tillförs då dem som anordnat allmänna begravningsplatser. Även de trossamfund som anordnat enskilda begravningsplatser erhåller enligt vårt förslag medel från begravningsavgiften. Genom den statliga avgiften kan kostnaderna för begravning på annan ort än hemorten utjämnas till den del dessa täcks av avgiften. Ytterligare utredning behövs dock i denna fråga. Därvid bör även förutsättningarna för en starkare lokal förankring av finansieringen prövas.

Svenska kyrkan behåller den *kyrkliga egendom* som den nu disponerar för sin verksamhet. Denna egendom är principiellt av tre skilda slag, kyrkokommunal egendom, fri förenings- och stiftelseegendom samt specialreglerad kyrklig egendom (varmed här avses sådan egendom som är underkastad speciella regler och som inte är kyrkokommunal). För den kyrkokommunala egendomen liksom för den fria förenings- och stiftelseegendomen innebär våra förslag ingen förändring. Den egendom som idag ägs av en kyrkokommun — en församling eller en samfällighet — ägs vid övergången till nya relationer till staten även fortsättningsvis av samma rättssubjekt. På samma sätt kvarstår den egendom som idag ägs av en förening eller en fri stiftelse inom Svenska kyrkan hos föreningen eller stiftelsen. När det däremot gäller den specialreglerade kyrkliga egendomen kan konstateras att dess ägandeförhållanden många gånger är oklara, delvis beroende på att egendomen varit kyrklig under så lång tid att de bakomliggande förhållandena nu inte längre kan utredas. I huvudsak innebär dock nuläget att denna egendom till stor del får anses ägd av stiftelser, som förvaltas av församlingar, samfälligheter m.fl. En del av den specialreglerade egendomen torde dock vara statlig, även om också denna del av egendomen förvaltas av församlingar, samfälligheter m.fl. för användning i den kyrkliga verksamheten. Exakt vilken egendom som kan anses vara stiftelseegendom och vilken som får anses vara statlig torde vara svårt att nu utreda.



Vi föreslår när det gäller den specialreglerade kyrkliga egendomen att denna — till den del den inte redan idag ägs av stiftelser — överförs till stiftelser med kyrklig förvaltning. Vårt förslag innebär således förändringar endast när det gäller den specialreglerade kyrkliga egendom som för närvarande får anses vara statlig.

Det bör noteras att man sannolikt inte utan att kränka de nuvarande stiftelsernas äganderätt kan föra över egendom från en stiftelse till någon annan ägare, t.ex. så att denna blir kyrkokommunal.

Stora delar av den kyrkliga egendomen, inklusive huvuddelen av kyrkobyggnaderna, bl.a. de från medeltiden, utgör ett viktigt *kulturarv*, gemensamt för alla landets medborgare. Detta måste även efter en förändring av relationerna mellan staten och Svenska kyrkan förvaltas på ett sådant sätt att det inte skingras. Av det föregående framgår att staten föreslås ta en betydande del av det ekonomiska ansvaret för detta kulturarv.

Som tidigare anförts anser vi att samtliga trossamfund, Svenska kyrkan såväl som övriga, i möjligaste mån skall ges likvärdiga förutsättningar för sin verksamhet. De problem som idag föreligger när det gäller de övriga trossamfundens möjlighet att finna en lämplig rättslig form för sin verksamhet föreslår vi skall lösas genom att *trossamfund ges ställning som rättssubjekt*, parallell med t.ex. ideell förening eller stiftelse. En lagstiftning i denna fråga kan innefatta också andra ämnen av betydelse för trossamfundens verksamhet, bl.a. den nuvarande religionsfrihetslagens mera allmänna bestämmelser. Trossamfundens ställning som särskilda rättssubjekt bör inte göras obligatorisk, utan trossamfund som så önskar skall kunna stå utanför regleringen. Lagens utformning måste göras sådan att vissa krav på t.ex. storlek och stabilitet ställs på ett trossamfund som skall få ställning som särskilt rättssubjekt.

I de följande avsnitten beskrivs närmare de förslag vi nu presenterat.



## 5 LAGSTIFTNINGEN OM SVENSKA KYRKAN

### Vi föreslår

- att Svenska kyrkan får ställning som ett eget rättssubjekt,
- att församlingar och sammanslutningar av församlingar behåller sin ställning som egna rättssubjekt men upphör att vara kommuner,
- att Svenska kyrkan ges en offentligrättslig reglering i ny form innebärande att denna inte till någon del är statlig eller kommunal,
- att regleringen skall omfatta dels bestämmelser i regeringsformen, dels en lag om Svenska kyrkan samt en lag om trossamfund, som också skall innehålla bestämmelser om andra trossamfund än Svenska kyrkan,
- att regeringsformen även skall innehålla bestämmelser om andra trossamfund än Svenska kyrkan,
- att lagen om Svenska kyrkan skall innehålla vissa huvudbestämmelser som tryggar Svenska kyrkans identitet och skyldigheten för dem som tillhör den att betala avgift men att beslut i övrigt får fattas av kyrkomötet samt
- att lagen om Svenska kyrkan ges ett särskilt konstitutionellt skydd.

### 5.1 Nuvarande förhållanden

Svenska kyrkan är idag föremål för en omfattande författningsreglering som en följd av dess offentligrättsliga ställning. Vissa bestämmelser finns i grundlag, främst regeringsformen, andra i lag eller förordning. En del av författningsregleringen utgör de kyrkliga kungörelser som utfärdats av kyrkomötet eller Centralstyrelsen och de bestämmelser i övrigt som efter

delegering av kyrkomötet utfärdas av domkapitel, kyrkliga kommuner eller kyrkokommunala förvaltningsmyndigheter.

I *regeringsformen* behandlas Svenska kyrkan i övergångsbestämmelserna. I punkt 9 anges att grundläggande föreskrifter om Svenska kyrkan som trossamfund och om kyrkomötet som en församling av valda ombud för Svenska kyrkan meddelas genom lag. Sådan lag stiftas på samma sätt som huvudbestämmelserna i riksdagsordningen, dvs. genom två likalydande riksdagsbeslut med mellanliggande val till riksdagen eller genom ett beslut i riksdagen varvid minst tre fjärdedelar av de röstande och minst hälften av riksdagens ledamöter är ense. Lagstiftning med grundläggande föreskrifter om Svenska kyrkan och om kyrkomötet förutsätter också att yttrande först inhämtas från kyrkomötet.

Föreskrifter om medlemskap i Svenska kyrkan meddelas genom lag som stiftas av riksdagen med kyrkomötets samtycke.

Grundläggande föreskrifter om prästtjänster, biskopar och domkapitel samt om organisationen av myndigheter under kyrkomötet och om den kyrkliga egendomen meddelas i lag efter yttrande av kyrkomötet. I samma ordning meddelas föreskrifter om kyrkomötet som inte är grundläggande. Ändring av ändamålet för användningen av kyrklig egendom sker dock genom lag som stiftas på samma sätt som huvudbestämmelserna i riksdagsordningen och efter yttrande från kyrkomötet.

Enligt punkt 10 övergångsbestämmelserna får riksdagen genom lag som stiftats på samma sätt som huvudbestämmelserna i riksdagsordningen och efter kyrkomötets yttrande överlämna till kyrkomötet att genom kyrklig kungörelse meddela föreskrifter om Svenska kyrkans lära, böcker, sakrament, gudstjänst och övriga handlingar, det kyrkliga ämbetet, kollekt, central verksamhet för evangelisation, mission och övrigt utlandsarbete och för diakoni samt kyrkomötets arbetssätt och verksamheten hos myndigheter under kyrkomötet. Riksdagen kan därvid i lag medge att kyrkomötet i kyrklig kungörelse överlämnar sin befogenhet till någon myndighet under kyrkomötet. I fråga om Svenska kyrkans böcker,



sakrament, gudstjänst och övriga handlingar samt kollekter kan riksdagen medge att kyrkomötet i kyrklig kungörelse får lämna sin befogenhet vidare till domkapitel, kyrkliga kommuner eller kyrkokommunala förvaltningsmyndigheter.

I punkt 13 övergångsbestämmelserna anges att regeringsformens bestämmelser om primärkommuner i huvudsak gäller även för kyrkliga kommuner.

Sådana grundläggande föreskrifter som avser Svenska kyrkan som trossamfund och kyrkomötet som en församling av valda ombud för Svenska kyrkan har meddelats i *kyrkolagen (1992:300)*. I samma lag har grundläggande föreskrifter meddelats om prästtjänster, biskopar och domkapitel, om organisationen av myndigheter under kyrkomötet samt om den kyrkliga egendomen. Vidare innehåller kyrkolagen övriga föreskrifter om kyrkomötet. I kyrkolagen har också överlämnats till kyrkomötet att genom kyrklig kungörelse meddela föreskrifter om Svenska kyrkans lära, böcker, sakrament, gudstjänst och övriga handlingar, det kyrkliga ämbetet, kollekter, central verksamhet för evangelisation, mission och övrigt utlandsarbete och för diakoni samt kyrkomötets arbetssätt och verksamheten hos myndigheter under kyrkomötet. Enligt kyrkolagen får kyrkomötet genom kyrklig kungörelse överlåta åt Svenska kyrkans centralstyrelse att meddela föreskrifter om kollekter samt åt domkapitel, kyrkliga kommuner och kyrkokommunala förvaltningsmyndigheter att meddela föreskrifter om Svenska kyrkans böcker, sakrament, gudstjänst och övriga handlingar samt om kollekter.

I kyrkolagen finns vidare föreskrifter om församlingar och kyrkliga samfälligheter i stort sett motsvarande dem som gäller för de borgerliga kommunerna.

Föreskrifter om medlemskap i Svenska kyrkan finns i *religionsfrihetslagen (1951:680)*. Där finns också vissa bestämmelser som rör alla trossamfund, Svenska kyrkan såväl som övriga.



Med stöd av den normgivningsmakt som riksdagen genom kyrkolagen överlämnat till kyrkomötet har detta utfärdat flera kyrkliga kungörelser, t.ex. om Svenska kyrkans grundläggande dokument avseende tro, be-kännelse och lära, om det kyrkliga ämbetet som präst och biskop samt instruktion för Svenska kyrkans centralstyrelse.

Att riksdagen överlämnat normgivningsmakt till kyrkomötet innebär inte att riksdagen skulle vara förhindrad att själv meddela föreskrifter i de ämnen som delegeringen avser. För beslut om sådana föreskrifter gäller dock detsamma som beträffande grundläggande föreskrifter om Svenska kyrkan som trossamfund. De beslutas alltså på samma sätt som huvudbestämmelserna i riksdagsordningen och efter yttrande från kyrkomötet. Däremot kan regeringen enligt regeringsformen inte meddela föreskrifter i sådana ämnen. När det gäller ämnen där riksdagen inte delegerat normgivningsmakt till kyrkomötet har regeringen emellertid kvar sin kompetens enligt regeringsformen att meddela föreskrifter om verkställighet av lag. Med stöd av denna kompetens har regeringen utfärdat t.ex. kyrkofondsförordningen (1988:1148), förordningen (1989:88) om förvaltningen av kyrklig jord, förordningen (1989:89) om tjänstebostäder för biskopar och präster samt förordningen (1992:997) om biskops- och prästtjänster.

Vid sidan av kyrkolagen finns även vissa andra lagar som avser Svenska kyrkan. Det gäller *lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigeval, m.m.* och *lagen (1992:288) om medlemskap i icke-territoriella församlingar*. Bestämmelser som i hög grad berör den kyrkliga verksamheten finns också i begravningslagen (1990:1144) och i 4 kap. äktenskapsbalken, som innehåller regler om vigsel. I kommunalskattelagen (1928:370) regleras skyldigheten att betala församlingsskatt, och i lagen (1951:691) om viss lindring i skattskyldigheten för den som icke tillhör svenska kyrkan finns bestämmelserna om den s.k. dissenterskatten.

I *lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.* finns bestämmelser om kulturhistoriskt skydd för Svenska kyrkans kyrkobyggnader och kyrkotomter samt för kyrkliga inventarier.

## 5.2 ERK-utredningen

ERK-utredningen påpekade att en möjlighet till rättslig reglering av Svenska kyrkans förhållanden vid friare relationer till staten är att införa en ramlag med vissa grundläggande bestämmelser om Svenska kyrkans organisation och verksamhet. Justitiekanslern skulle kunna utöva viss tillsyn över ramlagens efterlevnad. Alternativt, eller som en komplettering, skulle den som är missnöjd med efterlevnaden kunna föra talan vid domstol.

## 5.3 Remissyttrandena

*Svenska kyrkans centralstyrelse* anser att Svenska kyrkan bör kunna framträda som ett eget rättssubjekt, vilket dock inte skall innebära någon ändring i församlingarnas och stiftens rätt att handha sina egna angelägenheter. Även övriga trossamfund bör kunna ges ställning som särskilda rättssubjekt utan att de skall behöva inordna sig i rättsbegrepp, t.ex. ideell förening eller stiftelse, som ter sig främmande för dem. Lagstiftningen om de övriga samfunden som rättssubjekt bör ges en stark konstitutionell ställning och beslutas t.ex. i den ordning som gäller för riksdagsordningen. Regeringsformens övergångsbestämmelser om Svenska kyrkan bör ersättas med en grundläggande bestämmelse bland regeringsformens huvudbestämmelser. Den av Centralstyrelsen föreslagna lagstiftningen om Svenska kyrkan bör vara mera omfattande än vad ERK-utredningen föreslagit och omfatta t.ex. kyrkotillhörighetsfrågor. I denna del bör ändring av reglerna kräva kyrkomötets samtycke. Lagstiftningen om Svenska kyrkan bör ha samma konstitutionella ställning som riksdagsordningen. De bestämmelser som behövs utöver lagstiftningen bör tas in i en av kyrkomötet utfärdad kyrkoordning. Bestämmelserna i denna beträffande Svenska kyrkans tro, bekännelse och lära bör ges ett särskilt konstitutionellt skydd. Med hänsyn till kyrkomötets utökade arbetsuppgifter bör dess arbetsformer ses över. *Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund* anser i en från Centralstyrelsen avvikande mening att församlingarnas, pastoratsamfälligheternas och de övriga kyrkliga samfälligheternas ställning som kyrkokommuner



bör kvarstå oförändrad. *Justitiekanslern* har ingen invändning mot ERK-utredningens tankegång och anser att han eventuellt kan ges en roll också när det gäller att föra talan inför domstol. *Statskontoret* förordar att regleringen av de framtida relationerna mellan staten och Svenska kyrkan sker genom en ramlag men ifrågasätter alternativt om inte en sådan ramlag bör vara tillämplig för trossamfund i allmänhet. Ramlagen skulle kunna kompletteras med avtal mellan staten och de olika trossamfundet. *Riksrevisionsverket* ifrågasätter vilken instans som vid friare relationer mellan staten och Svenska kyrkan skall revidera domkapiteln och de centrala kyrkliga organen. *Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer* framhåller att det är av grundläggande betydelse att lagskyddet för kyrkobyggnader m.m. och för de kyrkliga inventarierna bibehålls i nuvarande omfattning. *Kammarkollegiet* understryker behovet av att de grundläggande dragen i den kyrkliga organisationen fastställs i en ramlag, dvs. att Svenska kyrkan skall vara demokratiskt uppbyggd och rikstäckande samt att församlingar och stift skall svara för den lokala och regionala verksamheten. En ramlag bör vidare innehålla bestämmelser om förvaltningen av den kyrkliga egendomen och om tillsyn över denna förvaltning. *Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund*, *Sveriges frikyrkoråd* och *Judiska församlingarnas i Sverige Centralråd* anser att någon offentligrättslig särreglering beträffande Svenska kyrkan inte bör göras men att en ramlag avsedd för alla trossamfund bör komma till stånd. Sveriges frikyrkoråd avstyrker därvid att Svenska kyrkans identitet som öppen folkkyrka med rikstäckande verksamhet och demokratiska arbetsformer lagregleras. *Svenska kyrkans Personalförbund* anser att nuvarande offentligrättsliga reglering för Svenska kyrkan i princip bör bibehållas. *Katolska biskopsämbetet i Stockholm* förordar att en särskild rättslig form för trossamfund tillskapas, vilken skulle kunna avse såväl Svenska kyrkan som andra trossamfund.



## 5.4 Överväganden

### *Behovet av lagstiftning*

Remissinstanserna delar ERK-utredningens uppfattning att viss lagstiftning beträffande Svenska kyrkan behövs även fortsättningsvis. Omfattningen av denna lagstiftning blir dock beroende av det fortsatta förhållandet mellan staten och Svenska kyrkan.

Även för en från staten helt fri kyrka är viss lagstiftning behövlig. Bl.a. har från andra samfund än Svenska kyrkan påpekats behovet av en lagstiftning som klarlägger trossamfundens rättsliga ställning. Lagstiftning som behandlar Svenska kyrkan som ett från staten helt fritt trossamfund skulle lämpligen kunna åstadkommas i den formen att en lag skapas som avser alla trossamfund och deras ställning.

När staten emellertid ställer krav på att Svenska kyrkan t.ex. även framgent skall vara en öppen och rikstäckande evangelisk-luthersk folkkyrka med en demokratisk uppbyggnad, är det nödvändigt att dessa krav kommer till klart uttryck. Principiellt kan detta ske i form av antingen ett avtal eller en lag.

Avtal mellan staten och Svenska kyrkan förutsätter att denna har ställning som en juridisk person, vilken kan sluta avtal. En sådan ställning skulle kunna åstadkommas genom en lag om trossamfunds rättsliga status. Svenska kyrkans ställning idag torde vara att församlingar, pastoratssamfälligheter och övriga kyrkliga samfälligheter i sin egenskap av kyrkokommuner utgör egna juridiska personer, medan kyrkomötet och dess organ liksom domkapitlen är statliga och därför utgör en del av rättssubjektet staten. Svenska kyrkan som helhet har idag inte ställning som en egen och enhetlig juridisk person.

Avtalsformen är givetvis från rättslig synpunkt en fullt möjlig väg för en reglering av förhållandena mellan staten och Svenska kyrkan. En sådan reglering innebär att relationerna kommer att styras av civilrättsliga regler

t.ex. när det gäller avtalets upphörande. Enligt allmänna rättsprinciper torde ett civilrättsligt avtal inte kunna gälla för all framtid, utan det måste vara försett med antingen en sluttidpunkt eller uppsägningsregler. Med hänsyn till att ett civilrättsligt avtal således kan komma att medföra en alltför kortsiktig reglering av förhållandet mellan staten och Svenska kyrkan anser vi inte avtalsformen lämplig.

I debatten har ibland framförts att förhållandet mellan staten och Svenska kyrkan borde regleras genom ett fördrag, ett slags avtal av högre dignitet och längre varaktighet än ett vanligt civilrättsligt avtal. Sådana fördrag har träffats mellan kyrkorna i Tyskland, på ena sidan, och förbundsrepublikens olika delstater, på den andra. Fördraget är som begrepp okänt i svensk rättsordning utom för reglering av mellanstatliga förhållanden, dvs. för avtal mellan Sverige och en främmande stat eller en sammanslutning av sådana stater. Det är givetvis teoretiskt möjligt att rättsligt skapa en ny avtalsform för reglering av förhållandena mellan staten och Svenska kyrkan (eventuellt även för förhållandena till andra trossamfund). Att staten ens i en sådan ny avtalsform skulle vilja binda sig för all framtid framstår emellertid som osannolikt. Härtill kommer att Svenska kyrkans företrädare också förmodligen måste känna tvekan inför ett avtal som gäller för all framtid.

Alternativet till avtal är lagstiftning. Svenska kyrkan skulle därmed stå under en viss offentligrättslig reglering. Möjligheten att i lag ålägga en från staten helt fri kyrka vissa skyldigheter är givetvis tänkbar men skulle strida mot den grundläggande rättsprincipen att lag inte får avse endast ett enskilt fall utan måste ta sikte på alla fall av en viss typ; en lag som reglerar skyldigheten att t.ex. vara rikstäckande skulle därmed träffa även de övriga samfunden.

Vi anser mot denna bakgrund att Svenska kyrkan även fortsättningsvis måste bibehålla en viss offentligrättslig reglering.



### *Regeringsformen*

En offentligrättsligt reglerad kyrka måste rymmas inom de ramar för den offentliga verksamheten som regeringsformen anger. Idag återfinns regeringsformens regler om Svenska kyrkan i övergångsbestämmelserna. Skälet till att de inte förts in i regeringsformens huvudbestämmelser är att det vid tidpunkten för regeringsformens tillkomst pågick utredningsarbete om de framtida relationerna mellan staten och Svenska kyrkan. När nu dessa relationer skall läggas fast för lång tid framåt måste den nuvarande temporära lösningen ersättas med en mera definitiv. Eftersom en offentligrättslig reglering för Svenska kyrkan — framför allt med kyrkomötets ställning — inte rimligen kan passas in bland de offentliga organ som nu behandlas i regeringsformen är det nödvändigt att föra in ett särskilt avsnitt om Svenska kyrkan.

Ett avsnitt i regeringsformen om Svenska kyrkan kan givetvis göras mer eller mindre omfattande. Av konstitutionella skäl bör emellertid de grundläggande bestämmelserna om Svenska kyrkans ställning och dess normgivningsmakt tas med. Om viss lagstiftning om Svenska kyrkan skall omfattas av särskilda konstitutionella garantier, t.ex. att den skall tillkomma på samma sätt som riksdagsordningens grundbestämmelser, måste även en regel om detta finnas i regeringsformen. Från formell synpunkt finns inga hinder mot att ta med ytterligare bestämmelser i regeringsformen. Allmänt har det dock hittills varit en strävan att hålla nere regeringsformens omfattning i så stor utsträckning som möjligt, detta med hänsyn till dels önskemålet att där endast ha absolut grundläggande föreskrifter och undvika detaljer, dels de extra omgångar som en ändring av regeringsformen medför. En ytterligare bestämmelse som kan ha sin plats i regeringsformen är emellertid en som anger att bestämmelser också finns om andra trossamfund än Svenska kyrkan.

Enligt vår mening skall bestämmelserna i regeringsformen i huvudsak inskränkas till de konstitutionellt nödvändiga. Vidare är det välmotiverat att i regeringsformen ge ett särskilt konstitutionellt skydd, motsvarande det som gäller för riksdagsordningen, åt lagstiftningen om Svenska kyrkan.



Med hänsyn till den nuvarande situationen, där det krävs yttrande från kyrkomötet i frågor som rör Svenska kyrkan och där det vidare i vissa frågor krävs kyrkomötets samtycke eller att beslut i riksdagen fattas i den ordning som gäller för ändring av riksdagsordningen, anser vi att en viss trygghet skall bestå för Svenska kyrkan så att beslut om förändringar när det gäller dess grundvalar inte kan träffas av en tillfällig riksdagsmajoritet. Också grundläggande föreskrifter om övriga trossamfund bör kunna ges samma skydd. Vi återkommer till denna fråga i avsnittet lagstiftning om trossamfund i allmänhet.

Vid sidan av de sålunda föreslagna bestämmelserna i regeringsformen skall enligt vår mening också — närmast av likställighetsskäl — införas en bestämmelse om lagstiftningen beträffande de fria trossamfunden. En sådan bestämmelse behövs för att redan i grundlag framhålla att staten avser att behandla de olika trossamfunden likvärdigt.

#### *Annan lagstiftning*

För en offentligrättsligt reglerad kyrka kan, utöver vad som förekommer om den i regeringsformen, finnas bestämmelser i annan lag. Enligt ERK-utredningen skulle grundläggande bestämmelser om kyrkans organisation och verksamhet anges i lag. Svenska kyrkans centralstyrelse anförde i sitt remissvar att lagstiftningen bör vara mera omfattande och innehålla bestämmelser även om offentlighetsprincipen, den prästerliga ämbetsförvaltningen, kyrkotillhörigheten, det kyrkliga utjämnningssystemet, skyldigheten för dem som tillhör Svenska kyrkan att betala avgift till den samt — om den inte överförs till stiftelser — den kyrkliga egendomen. Lagstiftning om kyrkotillhörigheten bör enligt Centralstyrelsens förslag — liksom idag gäller för medlemskap — utfärdas med kyrkomötets samtycke.

Enligt vår mening skall frågorna om Svenska kyrkans identitet som evangelisk-lutherskt, rikstäckande och demokratiskt uppbyggt trossamfund, regleras i en sådan lag som ERK-utredningen och Centralstyrelsen föreslagit. Som en del av denna identitet skall också frågan om Svenska

kyrkans episkopala struktur något beröras. Likaså skall i en sådan lag klarläggas Svenska kyrkans rätt att ta upp avgift av dem som tillhör den.

Som ett led i en reform på stat-kyrka-området ingår att Svenska kyrkans centrala organ m. fl. inte längre bör vara en del av rättssubjektet staten. I stället bör Svenska kyrkan som helhet få ställning som ett eget rättssubjekt som varken är statligt eller kommunalt. Rättssubjektet bör omfatta hela Svenska kyrkan i dess nuvarande offentligrättsliga form, dvs. kyrkomötet och dess myndigheter, domkapitlen samt församlingarna, pastorats-samfälligheterna och övriga kyrkliga samfälligheter. Att Svenska kyrkan utgör ett eget och enhetligt rättssubjekt hindrar inte att församlingar, pastorats-samfälligheter och övriga kyrkliga samfälligheter även fortsättningsvis utgör egna rättssubjekt. För att markera församlingarnas (samt pastorats-samfälligheternas och övriga samfälligheters) fortsatta självständighet bör införas ett särskilt stadgande om att församlingen (och samfälligheten) är en juridisk person. Den enda skillnaden mot nuvarande läge när det gäller församlingarnas (och samfälligheternas) ställning som egna juridiska personer kommer att vara att de närmare reglerna om deras verksamhet bestäms av kyrkomötet och inte av riksdagen. De privaträttsligt organiserade delarna av Svenska kyrkan, föreningar och fria stiftelser, har idag ställning som egna privata rättssubjekt. De kan därför inte automatiskt föras in i det nya rättssubjektet Svenska kyrkan. Det får dock förutsättas att den nuvarande Svenska kyrkans stiftelse för rikskyrklig verksamhet, som nu utgör en privaträttslig organisation för den rikskyrkliga verksamheten, bringas att uppgå i det nybildade rättssubjektet Svenska kyrkan.

Svenska kyrkan skall enligt vår mening — närmast som en följd av dess offentligrättsliga reglering — falla under offentlighetsprincipen. Detta innebär att Svenska kyrkan även fortsättningsvis skall vara skyldig att lämna ut sina handlingar till den som begär det, om det inte för någon särskild handling föreligger sekretess enligt bestämmelser i lag. Detta ställningstagande fordrar viss ändring i tryckfrihetslagstiftningen.

Från rättslig synpunkt behöver frågorna om kyrkotillhörighet, utjämnings-system och avgiftsskyldighet till Svenska kyrkan inte regleras i lag utan



kan överlämnas till kyrkomötet. Ett sådant överlämnande måste dock ske i lag. Detta beror på att församlingarna, pastoratssamfälligheterna och de övriga kyrkliga samfälligheterna utgör självständiga enheter, vilka kyrkomötet inte utan riksdagens delegering kan ålägga någon skyldighet. Skall uppbörd av enskildas avgift till kyrkan ske genom skattemyndigheternas försorg måste en bestämmelse om detta finnas i lag; kyrkomötet (eller något annat kyrkligt organ) kan inte ålägga dessa myndigheter att medverka i uppbörden. Enligt vår uppfattning passar dock en sådan bestämmelse — eftersom uppbördshjälpen även skall avse övriga trossamfund — bättre i en lag som också gäller för dessa.

Om frågan om kyrkotillhörighet överläts till kyrkomötet behövs givetvis inga särskilda bestämmelser om att dettas samtycke erfordras för ändring av kyrkotillhörighetsreglerna. Inte heller i övrigt bör krävas kyrkomötets samtycke för ändring i lagstiftningen om Svenska kyrkan. Däremot skall naturligtvis Svenska kyrkan ges tillfälle till yttrande innan lagändringar som berör denna sker. Detta följer emellertid av numera rådande praxis i lagstiftningsärenden. Någon särskild bestämmelse om detta behövs därför inte.

Det har påpekats behovet av att kulturminneslagens skydd för kyrkobyggnader m. m. och för kyrkliga inventarier inte försvagas. Enligt vår mening bör dessa bestämmelser i huvudsak kunna kvarstå även efter en förändring av Svenska kyrkans rättsliga ställning. Svenska kyrkans möjligheter att ekonomiskt bära underhållskostnaderna för kyrkobyggnaderna är av grundläggande betydelse i detta sammanhang.

Frågan om tillsynen över Svenska kyrkan efter en relationsändring har också tagits upp.

För en helt fri kyrka skulle tillsynen i första hand kunna komma till stånd på samma sätt som idag gäller för t. ex. ideella föreningar, nämligen att en medlem som är missnöjd kan föra talan vid allmän domstol om ändring av det beslut som han eller hon är missnöjd med. Om staten ger ekonomiska



bidrag eller annat stöd till en sådan kyrka torde bidragen kunna villkoras med att kyrkan blir återbetalningsskyldig i vissa situationer.

En offentligrättsligt reglerad kyrka kommer — i högre eller lägre grad — att stå under den kontroll som gäller för den offentliga verksamheten i allmänhet, t.ex. Justitieombudsmännens tillsyn och tjänstefelsansvaret. Givetvis kan — som ERK-utredningen föreslagit — även Justitiekanslern, som idag i första hand har tillsyn över myndighetsutövning och statlig verksamhet i övrigt, här ges en roll. Det kan i sammanhanget diskuteras om man för en offentligrättsligt reglerad kyrka bör bibehålla möjligheterna för dem som tillhör kyrkan att överklaga församlingars och samfälligheters beslut genom kommunalbesvär. Ett alternativ till en sådan ordning är naturligtvis — som ERK-utredningen framhållit — att den som är missnöjd får föra talan vid allmän domstol.

Vi anser inte att någon särskild reglering av tillsynen över Svenska kyrkan behövs framdeles. Förhållandet mellan staten och Svenska kyrkan kan förväntas bli fortsatt förtroendefullt, varför någon särskild statlig tillsyn över Svenska kyrkan inte erfordras. I övrigt kommer Svenska kyrkan att vara underkastad den kontroll som de som tillhör den utövar vid valen inom Svenska kyrkan. Justitieombudsmännen och Justitiekanslern kommer därvid endast att övervaka den myndighetsutövning, t.ex. när det gäller vigsel och begravning, som sker inom Svenska kyrkan. Någon möjlighet för dem som tillhör Svenska kyrkan att överklaga dess beslut till statliga myndigheter eller domstolar anser vi inte heller behövas. Däremot står det givetvis Svenska kyrkan fritt att bestämma att kyrkliga beslut kan överklagas till något kyrkligt organ. Inte heller anser vi att någon regel är erforderlig om att den som är missnöjd med Svenska kyrkans avgöranden i någon fråga skall kunna föra talan vid allmän domstol om detta. Rättegångar mellan enskilda personer och Svenska kyrkan vid allmän domstol är ändå tänkbara i vissa situationer, men då i första hand inom ramen för de allmänna regler om s.k. fastställsetalan som finns i rättegångsbalken. Vidare kan en enskilds förhållande till Svenska kyrkan komma under domstols prövning som en följd av dess myndighetsuppgifter

t.ex. inom begravningsverksamheten och som en följd av statens medverkan i uppbörderna av avgifter.

Som Riksrevisionsverket påpekat bör även frågan om revision inom Svenska kyrkan klarläggas. Vid ändrade relationer bortfaller den statliga revisionens skyldigheter avseende t.ex. domkapitel och de centrala kyrkliga organen. Andra lösningar måste i sådant fall skapas. Det får ankomma på Svenska kyrkan själv att bestämma i dessa frågor.

De bestämmelser som behövs utöver vad som tas med i regeringsformen respektive i en lag om Svenska kyrkan får utfärdas av kyrkomötet. Centralstyrelsen har påpekat att vissa i så fall av kyrkomötet utfärdade bestämmelser fordrar ett särskilt konstitutionellt skydd, t.ex. så att de endast kan ändras av kyrkomötet genom två likalydande beslut med mellanliggande val. Behov av sådant skydd föreligger enligt Centralstyrelsen i fråga om bestämmelserna som avser kyrkans tro, bekännelse och lära. Enligt vår mening föreligger emellertid inget behov av att staten föreskriver ett sådant särskilt konstitutionellt skydd för de beslut som kyrkomötet har att fatta.

För andra trossamfund än Svenska kyrkan finns i huvudsak ingen särskild lagstiftning. De anses i regel rättsligt vara ideella föreningar och följer då de bestämmelser som gäller för sådana föreningar. Dessa finns emellertid (till skillnad från vad som gäller för t.ex. ekonomiska föreningar eller aktiebolag) i allmänhet inte lagreglerade utan följer i stället av rättspraxis. Vissa samfund anses rättsligt snarare ha karaktär av stiftelse än ideell förening. Sådana samfund är då underkastade den lagstiftning som gäller för stiftelser i allmänhet, främst lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser. (Stiftelselagstiftningen är för närvarande under omarbetning och proposition om en ny stiftelselag har nyligen lagts fram — prop. 1993/94:9. Denna nya lag kan dock inte förväntas ändra stiftelseinstitutets grundläggande karaktär.)

Sådana andra samfund än Svenska kyrkan som har egen begravningsverksamhet omfattas givetvis av begravningslagens bestämmelser. Likaså



omfattas de som har vigselrätt av äktenskapsbalkens vigselregler. Sedan den 1 juli 1993 gäller vidare en särskild lag om vigsel som förrättas inom dessa samfund, lagen (1993:305) om rätt att förrätta vigsel inom andra trossamfund än Svenska kyrkan.

Vissa remissinstanser har förordat en ramlag om trossamfund i allmänhet, omfattande såväl Svenska kyrkan som andra trossamfund. Beträffande de övriga samfunden skulle i en sådan lag kunna anges t.ex. deras ställning som juridiska personer, rätt till statsbidrag och vigselrätt. Även för en på annorlunda sätt offentlighetsreglerad kyrka fordras det emellertid — utöver vad som skulle gälla för de övriga samfunden — åtskilliga andra bestämmelser som nämnts i det föregående. Detta förhållande hindrar givetvis inte i sig att de införs i en gemensam lag om trossamfund, varvid dessa bestämmelser endast har avseende på Svenska kyrkan. En sådan lag skulle dock få en så stark övervikt för den del som avser Svenska kyrkan att vi anser att det är lämpligare med en lag om Svenska kyrkan och en annan om trossamfund i allmänhet. En sådan lag skall då också innehålla de speciella bestämmelser som behövs för andra trossamfund än Svenska kyrkan. Dessa samfunds likställdhet med Svenska kyrkan markeras genom den tidigare berörda bestämmelsen om dem i regeringsformen. Vi återkommer i ett senare avsnitt till frågan om lagstiftning om dessa.

Med de angivna förslagen beträffande lagstiftning för Svenska kyrkan blir indelning i olika organ inom denna i huvudsak en inomkyrklig fråga. Det blir Svenska kyrkan själv, i första hand genom kyrkomötet, som får avgöra t.ex. om domkapitlen, Ansvarsnämnden för biskopar och Domkyrkorådet i Lund, vilka alla idag är statliga myndigheter under regeringen, skall bestå och vilka uppgifter de i så fall skall ha. Även frågan om hur präster och biskopar skall utses blir med våra förslag en inomkyrklig angelägenhet. Också de kyrkliga valen får handhas av Svenska kyrkan själv.

Frågan om den kyrkliga personalens ställning efter en reform av det slag vi här förordat får utredas särskilt.





## 6            **AVGIFT TILL SVENSKA KYRKAN**

### **Vi föreslår**

- att den nuvarande församlingsskatten skall ersättas av en kyrkoavgift, som enligt lag skall betalas av dem som tillhör Svenska kyrkan, och
- att kyrkoavgiften skall betalas vid skatteuppbörden tillsammans med inkomstskatten.

### **6.1            Nuvarande förhållanden**

Fysiska personer, bosatta i Sverige, och dödsbon efter sådana personer är skyldiga att betala allmän kommunalskatt. Viss skyldighet att betala allmän kommunalskatt föreligger också för personer som inte är bosatta i Sverige men som bedriver verksamhet här. Till skillnad mot vad som tidigare gällt betalar juridiska personer numera inte sådan skatt. Allmän kommunalskatt utgörs bl.a. av församlingsskatt till Svenska kyrkan. Församlingsskatten består i sin tur av skatt som bestämts av församlingen och stiftssamfälligheten där den skattskyldige är folkbokförd samt — när en sådan har bildats — annan kyrklig samfällighet. Församlingsskattens storlek varierar över landet.

Församlingsskatten uttas — liksom den allmänna kommunalskatten i övrigt — i förhållande till den skattskyldiges inkomster så att skatten utgår med ett visst belopp för varje summa om hundra kronor av den skattskyldiges

beskattningsbara inkomst. Den genomsnittliga församlingsskatten är för år 1994 1:14 kr eller — annorlunda uttryckt — drygt 1,1 procent av den skattskyldiges beskattningsbara inkomst.

Den som inte tillhör Svenska kyrkan betalar nedsatt församlingsskatt. Denna lägre skatt, den s.k. dissenterskatten, utgår med 25 procent av den församlingsskatt som gäller för dem som är folkbokförda i samma församling och som tillhör Svenska kyrkan. En följd av att även de som inte tillhör Svenska kyrkan ändå i viss utsträckning är skattskyldiga till denna är att de har samma rätt att överklaga kyrkokommunala beslut som den som tillhör Svenska kyrkan. De som inte tillhör Svenska kyrkan har däremot inte rösträtt vid de kyrkliga valen.

Bakgrunden till att skattskyldighet åligger även dem som inte tillhör Svenska kyrkan är att denna svarar för allmänt samhällseliga uppgifter som också omfattar dem som inte tillhör den. Sedan folkbokföringen övertagits av skattemyndigheterna kvarstår av dessa uppgifter begravningsverksamheten.

Uppböörden av församlingsskatten sker gemensamt med skatteuppbörden i övrigt. Sålunda inbetalar de skattskyldiga löpande under året preliminär skatt, som avser alla direkta skatter. För den som har anställningsinkomster gör arbetsgivaren därvid skatteavdrag på lön (och motsvarande) och inbetalar detta till skattemyndigheten. Den som har inkomst av rörelse eller liknande får själv betala in sin preliminära skatt. Året efter inkomståret sker taxering, varvid skattemyndigheten slutligt fastställer vilken skatt den skattskyldige skall betala. Eventuell överskjutande skatt återbetalas till den skattskyldige i slutet av detta år. Om den skattskyldige däremot har betalat in för lite preliminär skatt, har han eller hon att betala den kvarstående skatten i början av året därpå. Om den skattskyldige inte betalar den kvarstående skatten på utsatt tid, överlämnas skattefordringen till kronofogdemyndigheten, som då har i uppgift att om möjligt driva in skattefordringen. Kronofogdemyndighetens indrivningsåtgärder kan bestå i betalningspåminnelser, utmätning och ansökan om att den skattskyldige skall försättas i konkurs.



Influtna skattemedel avseende församlingsskatten överförs av skattemyndigheten till församlingar, stiftssamfälligheter och andra kyrkliga samfälligheter i första hand genom förskott, som bygger på beräkningar av det förväntade utfallet. Sedan taxeringsarbetet avslutats sker en slutavräkning. Denna grundas på den taxering som skett och inte på den skatt som faktiskt influtit.

Förskottsbeloppen utbetalas månadsvis till församlingar och samfälligheter. Utbetalningen är samordnad med det kyrkliga utjämningsystemet.

## 6.2 ERK-utredningen

ERK-utredningen föreslog att skattskyldigheten till Svenska kyrkan för dem som inte tillhör denna skall upphöra. Utredningen anförde att dissenterskatten under lång tid varit föremål för kritik, varvid det ansetts orimligt att skatt till Svenska kyrkan måste betalas av dem som t.ex. är medlemmar i andra trossamfund och därför utträtt ur den. Särskilt påpekades att de som inte tillhör Svenska kyrkan inte heller har rösträtt vid de kyrkliga valen och således inte möjlighet att påverka dess sätt att använda skattemedlen samt att skatten tas ut även på orter där Svenska kyrkan inte handhar begravningsverksamheten. Utredningen framhöll vidare att även de som inte är medlemmar i Svenska kyrkan emellertid också fortsättningsvis bör bidra till finansieringen av den allmänna samhällsliga uppgift som begravningsverksamheten utgör.

I Finland och Tyskland — noterade ERK-utredningen — har kyrkorna beskattningsrätt men endast avseende medlemmar.

För ERK-utredningens räkning har forskare vid Svenska kyrkans forskningssekretariat undersökt bl.a. benägenheten hos dem som nu tillhör Svenska kyrkan att kvarstå även om "staten och kyrkan skiljs åt" (SOU 1991:102). 53 procent av dem i åldern 18-60 år som tillhör Svenska kyrkan svarade att de säkert skulle kvarstå under dessa omständigheter och

ytterligare 24 procent att de förmodligen skulle kvarstå. Endast 6 procent angav att de säkert skulle lämna Svenska kyrkan om den skiljs från staten.

ERK-utredningen diskuterade också möjligheten att staten, om Svenska kyrkans beskattningsrätt skulle upphöra, ger denna hjälp med uppbörderna av avgifter från dem som tillhör den. Utredningen konstaterade därvid att principiella invändningar kunde resas mot att ett trossamfund på detta sätt skulle få en särställning men anförde också att uppördshjälp för medlemsavgifter borde kunna tillhandahållas även för andra trossamfund som så önskar. Utredningen fann att staten ställer vissa krav på Svenska kyrkan — bl.a. att den skall vara riksomfattande och förvalta ett stort kulturarv — vilket talar för att staten bör kunna stödja den genom uppördshjälp, samt att några rättsliga hinder mot uppördshjälp inte föreligger. Uppördshjälpen bör enligt utredningen lämpligen förutsätta att en avgift från dem som tillhör Svenska kyrkan bestäms på samma sätt som den nuvarande församlingsskatten, dvs. proportionellt mot den beskattningsbara inkomsten. Avgiften bör även tas ut på samma sätt som församlingsskatten, alltså genom preliminärskatt, taxering och — eventuellt — kvarstående skatt. Emellertid bör det ankomma på Svenska kyrkan att avgöra om indrivning av avgiften skall ske genom kronofogdemyndighetens försorg eller om avgiftsfordringen, när den inte betalas i föreskriven ordning, skall överlämnas till Svenska kyrkan själv för eventuellt vidare åtgärder.

### 6.3 Remissyttrandena

*Svenska kyrkans centralstyrelse* föreslår att Svenska kyrkans nuvarande beskattningsrätt upphör och att de som tillhör den åläggs att betala en kyrkoavgift, i huvudsak i enlighet med ERK-utredningens förslag. Centralstyrelsen har därvid med sitt förslag siktat till en lösning som kan ge Svenska kyrkan ekonomisk stabilitet och som samtidigt kan vinna stöd även utanför Svenska kyrkan. *Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund* anser dock i en avvikande mening att den nuvarande beskattningsrätten bör kvarstå. Bakom Pastoratsförbundets ställningstagande ligger att vid rådslag med anledning av ERK-utredningens förslag 77 procent av



kyrkokommunerna på lokal nivå (representerande 65 procent av dem som tillhör Svenska kyrkan) förordade en bibehållen beskattningsrätt. Såväl Centralstyrelsen som Pastoratsförbundet anser att dissenterskatten skall avskaffas. *Svea hovrätt* anser att de som inte är medlemmar i Svenska kyrkan inte heller skall betala skatt till denna. Frågan om uppbördshjälp anser hovrätten fordra ytterligare utredningsarbete. Förslaget om uppbördshjälp till andra samfund än Svenska kyrkan avstyrks. *Datainspektionen* anser det av integritetsskäl vara av största vikt att det utöver en uppbörd via skattesystemet tillskapas en möjlighet för dem som så önskar att erlægga avgiften till trossamfunden på annat sätt. *Statskontoret* och *Riksskatteverket* tillstyrker att de övriga samfunden ges möjlighet till uppbördshjälp på samma sätt som Svenska kyrkan. *Riksrevisionsverket* ifrågasätter om en relationsändring mellan staten och Svenska kyrkan kan ske utan ekonomiska konsekvenser för Svenska kyrkan och förordar ytterligare utredning. *Kyrkofondens styrelse* anser att utredningen ger en alltför optimistisk bild av Svenska kyrkans möjligheter att finansiera sin verksamhet utan beskattning. Styrelsen efterlyser konsekvensbeskrivningar avseende ekonomiska reformer för Svenska kyrkan samt påpekar att en borttagen beskattningsrätt kan komma att påverka bankernas bedömning av de kyrkliga organen som låntagare. Styrelsen framhåller vidare att den av ERK-utredningen uppmätta andelen kyrkotillhöriga som skulle kvarstå vid ändrade relationer knappast motsvaras av en lika stor betalningsbenägenhet. *Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund*, *Sveriges frikyrkoråd* och *Judiska församlingarnas i Sverige Centralråd* tillstyrker förslaget om uppbördshjälp under förutsättning av att en motsvarande uppbördshjälp ges till övriga samfund. *Katolska biskopsämbetet i Stockholm* föreslår en obligatorisk kyrkoavgift i stället för den nuvarande församlingsskatten. Den enskilde skulle därvid själv få ange vilket samfund han eller hon önskar stödja. För den som inte önskar stödja något samfund alls bör avgiften tillföras annan samhällsnyttig verksamhet. *Svenska kyrkans personalförbund* anser att församlingar och kyrkliga samfälligheter bör behålla sin beskattningsrätt.



## 6.4 Överväganden

### *Inledning*

Svenska kyrkan har idag beskattningsrätt genom sina församlingar och kyrkliga samfälligheter. Denna rätt ger Svenska kyrkan en stabil ekonomi. Å andra sidan är Svenska kyrkan därvid också helt beroende av statsmakternas beslut om t.ex. skattestopp eller avräkning av vissa belopp vid utbetalning av skatten.

Skyldigheten att betala skatt omfattar såväl dem som tillhör Svenska kyrkan som — om än i mindre grad — dem som inte tillhör denna. Som ERK-utredningen framhållit är det inte rimligt att de som inte tillhör Svenska kyrkan skall vara skyldiga att betala skatt till den. Som också påpekats är kritikens huvudpunkt en fråga om religionsfrihet, nämligen att den som valt ett annat samfund (eller valt att stå utanför religiös verksamhet över huvud taget) inte skall behöva betala skatt till det trossamfund som han eller hon vill stå utanför. En annan punkt för kritik är den demokratiska — att den som inte tillhör Svenska kyrkan inte heller har rösträtt i de kyrkliga valen och därmed inte heller demokratisk möjlighet att påverka användningen av hans eller hennes skatt. En ytterligare punkt för kritik är närmast en fråga om rättvisa — den som tillhör ett annat trossamfund som anordnar begravningsplats eller som bor i t.ex. Stockholm (där den borgerliga kommunen i huvudsak svarar för begravningsverksamheten) får betala denna verksamhet två gånger, dels till sitt samfund (eller genom kommunalskatt), dels genom dissenterskatten till Svenska kyrkan.

Av de angivna skälen skall enligt vår mening den som inte tillhör Svenska kyrkan befrias från skyldigheten att betala skatt till denna. På denna punkt föreligger enighet bland de remissinstanser som yttrat sig i frågan.

De som inte tillhör Svenska kyrkan bör ändå bidra till att täcka dess kostnader för begravningsverksamheten i den mån de utnyttjar denna.

Denna fråga behandlas i samband med frågan om begravningsverksamhetens finansiering.

De som tillhör Svenska kyrkan skall även fortsättningsvis betala för dess övriga verksamhet. Dessa medel skall tillsammans med inkomsterna av den kyrkliga egendomen, statens ersättning för vård av kulturhistoriskt värdefulla byggnader m.m. och visst statsbidrag till verksamheten bekosta det kyrkliga arbetet. Den största delen av Svenska kyrkans inkomster efter reformen kommer — liksom nu — att utgöras av medel som de som tillhör Svenska kyrkan betalar till den. Av detta följer att en förändring av antalet personer som tillhör Svenska kyrkan också påverkar dess ekonomi.

Det är enligt vår mening viktigt att de kommande uppbördsreglerna utformas så att de fungerar på ett smidigt sätt. Särskilt angeläget är det att de av den enskilde upplevs som enkla. Övergången mellan nuvarande system och ett system med kyrkoavgift bör präglas av att Svenska kyrkan är en och densamma även efter det att de nya reglerna införts. De förändringar som föreslås bör därför genomföras i nära samverkan mellan Svenska kyrkan och skattemyndigheterna.

Några alldeles bestämda förutsägelser om den framtida utvecklingen av antalet personer som kommer att tillhöra Svenska kyrkan går givetvis inte att göra. Sett sedan 1950-talets religionsfrihetsreform har *andelen* av den svenska befolkningen som tillhör Svenska kyrkan varit stadigt sjunkande. År 1992 tillhörde 92 procent av medborgarna denna. Detta skall samtidigt ses i relation till befolkningsökningen i landet och att denna befolkningsökning på senare tid i stor utsträckning beror på invandring. Däremot ökade *antalet personer som tillhör Svenska kyrkan* med ca 4 000 år 1992. Under 1980-talet minskade emellertid antalet personer som tillhör Svenska kyrkan även i absoluta tal.

Också vid oförändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan kan mot denna bakgrund antas att andelen av befolkningen som tillhör Svenska kyrkan kommer att minska även framöver. När det gäller utvecklingen i absoluta tal är några närmare förutsägelser omöjliga.



Enligt vår bedömning kommer utvecklingen av antalet personer som tillhör Svenska kyrkan inte att i nämnvärd grad påverkas av de reformer som vi nu föreslår. Den som tillhör Svenska kyrkan kommer inte efter reformen att ha anledning att uppfatta Svenska kyrkan och dess roll på annat sätt än före reformen. Några skäl att reformen som sådan skulle framkalla en våg av utträden ur Svenska kyrkan kan vi inte se. Den som efter reformen — av religiösa eller skatteekonomiska skäl — vill välja att inte tillhöra Svenska kyrkan har samma möjlighet att redan idag utträda ur den. Och utträdesfrekvensen är som framgått relativt liten.

Som nämnts utförde ERK-utredningen en undersökning av benägenheten att kvarstå i Svenska kyrkan om denna skiljs från staten. Undersökningen bekräftar antagandet att några större förändringar i antalet personer som tillhör Svenska kyrkan inte är att vänta med anledning av den av oss förslagna reformen. Vid tolkningen av undersökningens resultat bör noteras att våra förslag inte innebär att Svenska kyrkan skiljs från staten utan endast förändrade relationer innebärande en friare — men alltså i viss utsträckning offentligrättsligt reglerad — ställning för Svenska kyrkan. Enligt vår mening följer av detta att andelen som önskar kvarstå i Svenska kyrkan är högre än vad undersökningen utvisar.

Samtidigt är vi medvetna om att en kraftig minskning i antalet personer som tillhör Svenska kyrkan skulle medföra ekonomiska svårigheter för denna. Detta förhållande föreligger emellertid oavsett relationer till staten och utgör en utmaning för Svenska kyrkans verksamhet i framtiden.

#### *Avgift eller skatt?*

De som tillhör Svenska kyrkan skall även fortsättningsvis betala för dess verksamhet. ERK-utredningen har därvid föreslagit att den nuvarande församlingsskatten ersätts med en kyrkoavgift. Denna avgift skulle vara obligatorisk för dem som tillhör Svenska kyrkan och tas ut i samband med skatteuppbörden. Skyldigheten att betala avgiften skulle anges i lag. Det skulle ankomma på respektive församling att besluta om en avgiftsfordring skall överlämnas till kronofogdemyndigheten för indrivning eller ej. Flera



remissinstanser har emellertid föreslagit att beskattningsrätten skall kvarstå.

En aspekt på frågan om skatt eller avgift som medelstillskott till kyrkan gäller om skyldigheten att betala är offentligrättsligt eller civilrättsligt reglerad. En medlemsavgift i en ideell förening är därvid civilrättsligt reglerad. Den bygger på ett frivilligt åtagande att betala avgift. Skyldigheten att betala avgiften följer av föreningens stadgar, och så länge en person är medlem i föreningen är han eller hon skyldig att betala den medlemsavgift som föreningsstämman (eller något motsvarande organ) bestämmer. Personen kan å andra sidan utträda ur föreningen, varvid skyldigheten att betala medlemsavgiften upphör. (Det förekommer i en del föreningar att en viss uppsägningstid finns fastställd i stadgarna, så att ett utträde inte kan ske omedelbart.) Den som inte betalar sin medlemsavgift löper i första hand risken att bli utesluten ur föreningen. Teoretiskt föreligger också möjligheten för föreningen att genom rättegång och dom vid allmän domstol (alternativt betalningsföreläggande vid kronofogdemyndighet) få medlemmens betalningsskyldighet fastställd, varefter avgiften kan drivas in av kronofogdemyndigheten.

Som exempel på en civilrättsligt reglerad avgift kan nämnas vad som gäller för de katolska församlingarna i Sverige. Det har upplysts att betalningsbenägenheten hos dessa församlingars medlemmar för närvarande är relativt låg, i första hand sannolikt dock beroende på att någon formlig debitering av avgift inte sker och på att åtskilliga medlemmar är invandrare från länder där de inte varit vana att betala avgift till kyrkan. Även de judiska församlingarna har sedan 1951 års religionsfrihetsreform medlemsavgift (efter att dessförinnan haft ett kyrkoskattliknande system). I dessa församlingar föreligger inga problem med betalningsbenägenheten.

En kyrkoavgift som är fastställd i lag är offentligrättsligt reglerad. Den utgår alltså inte i första hand från ett frivilligt åtagande att betala utan från en av staten ålagd skyldighet. I den av ERK-utredningen och Centralstyrelsen föreslagna modellen för en kyrkoavgift skulle dock endast de som tillhör Svenska kyrkan betala avgiften. I detta avseende torde dock någon

skillnad gentemot Pastoratsförbundets linje inte föreligga. Den praktiska skillnaden mellan det av Centralstyrelsen framlagda avgiftsförslaget och den av Pastoratsförbundet önskade bibehållna beskattningsrätten (dock endast avseende dem som tillhör Svenska kyrkan) är att det enligt Centralstyrelsens modell skulle ankomma på församlingarna att själva besluta om kronofogdemyndigheten i ett visst fall skall driva in en obetald avgift, medan skattemodellen förutsätter att kronofogdemyndigheten utan några särskilda överväganden driver in alla obetalda skatter, inklusive församlingsskatten. Vidare skulle med ett avgiftssystem den skillnaden uppkomma mot dagsläget att Svenska kyrkan sannolikt endast tillförs de avgiftsmedel som verkligen inflyter, medan den idag erhåller ett belopp som motsvarar all debiterad församlingsskatt (oberoende av om den verkligen inflyter).

Vid sidan av de beskrivna reella skillnaderna mellan en bibehållen beskattningsrätt och en offentligrättsligt reglerad kyrkoavgift föreligger också en teoretisk (och närmast terminologisk) skillnad mellan begreppen skatt och offentligrättslig avgift. Denna fråga är emellertid relativt svårbedömd.

I förarbetena till regeringsformen diskuterades utförligt gränsdragningen mellan skatt och avgift (prop. 1973:90 s. 219). Därvid angavs att en skatt avser en inbetalning från den enskilde för att täcka kostnader för gemensamma allmänna ändamål. En avgift däremot avser att täcka kostnaden för en motprestation från det allmänna — en vara eller en tjänst. Avgiften torde dock inte behöva stå i direkt relation till just den vara eller tjänst som den enskilde får för sin avgift. En viss utjämning mellan olika avgiftsskyldiga kan således äga rum utan att medelstillskottet förlorar sin karaktär av avgift. (Gränsdragningen har även senare behandlats av riksdagen, se t.ex. KU 1983/84:24 s. 48.)

En viktig skillnad mellan skatt och avgift är att skatt endast kan beslutas av riksdagen eller en kommunal beslutande församling. Rätt att besluta om avgift kan riksdagen däremot delegera.



Mot den angivna bakgrunden kan det medelstillskott som den som tillhör Svenska kyrkan har att göra betecknas som en avgift, även om den offentligrättsliga regleringen kvarstår i denna del. Avgiften blir då kopplad till den enskildes tillhörighet till Svenska kyrkan och de tjänster från denna som han eller hon kan påräkna.

Avgiftsskyldigheten kan regleras i lag, men det är inte nödvändigt. Riksdagen kan lika väl i lag överlämna till t.ex. kyrkomötet att utfärda föreskrifter om avgiften och till församlingarna och de kyrkliga samfundligheterna att bestämma avgiftens storlek. Enligt vår mening bör dock en grundläggande bestämmelse om avgiften finnas i lag. I en sådan lag bör också anges grundläggande regler för hur avgiften skall bestämmas.

Katolska biskopsämbetet i Stockholm har — som nämnts — föreslagit att en obligatorisk kyrkoavgift införs, där den enskilde får ange till vilket samfund han eller hon anser att avgiften skall föras. För den som inte önskar stödja något samfund alls skall möjligheten därvid finnas att överföra avgiften till något annat allmännyttigt ändamål. Mot förslaget kan den principiella invändningen göras från religionsfrihetssynpunkt att förslaget innebär en särbehandling av dem som inte önskar stödja något samfund, eftersom dessa genom förslaget tvingas stödja annan allmännyttig verksamhet mera än övriga medborgare. Vidare innebär förslaget den nackdelen att det kan bli svårigheter om de olika samfunden har skilda avgiftsnivåer. Å andra sidan har förslaget fördelar — både administrativt och integritetsmässigt — eftersom skattemyndigheterna inte behöver föra register över medlemmarna i samfunden. Förslaget tar dock inte hänsyn till att Svenska kyrkan i motsats till övriga trossamfund redan idag via församlingsskatten till den alldeles övervägande delen bygger sin ekonomi på avgifter från dem som tillhör den. Det tar inte heller hänsyn till att relativt många av dem som är medlemmar i äldre svenska frikyrkor också tillhör Svenska kyrkan och att avgiftssystemet inte bör påverka detta. Vid en övergång till ett nytt system är det för Svenska kyrkans del nödvändigt att en inkomstform väljs som ger möjlighet till långsiktig planering. Endast en knytning till medlemsavgifter ger detta. Även om förslaget innebär



vissa administrativa och integritetsmässiga fördelar bör det därför av nu angivna skäl avvisas.

Kyrkofondens styrelse har påpekat risken för att Svenska kyrkans församlingar, om deras beskattningsrätt upphör, får sämre möjligheter att låna i bank. Enligt vår mening kan denna risk motverkas genom att den samlade Svenska kyrkan vid behov kan utfärda garantiåtaganden för församlingarna.

Vi anser, som ett led i förändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan, att den nuvarande församlingsskatten för dem som tillhör Svenska kyrkan skall ersättas av en kyrkoavgift, i huvudsak enligt det förslag som ERK-utredningen skisserat.

### *Uppbörd*

En avgiftsmodell enligt ERK-utredningens skiss innebär att de som tillhör Svenska kyrkan — liksom idag — betalar sin avgift till Svenska kyrkan som en del av den preliminära skatten, vilket normalt sker genom att arbetsgivaren gör avdrag vid löneutbetalningen. Liksom idag skulle, för den vars preliminärskatt inte räcker, kvarskatt tas ut, innefattande också kyrkoavgiften. För statens uppbördshjälp till Svenska kyrkan bör ersättning utgå till staten. Det får förutsättas att denna ersättning beräknas utifrån den extra kostnad som det innebär för staten att även ta in kyrkoavgift.

Vi har från skattemyndigheterna inhämtat att de belopp av den nuvarande församlingsskatten som kvarstår obetalda sedan den normala tiden för inbetalning av kvarskatter gått ut uppgår till cirka en procent av den totala församlingsskatten. Med hänsyn till att det sålunda kan antas att endast en ringa del även av kyrkoavgiften skulle kvarstå obetald när den normala tiden för inbetalning av kvarskatt går ut och att effekterna av en borttagen automatisk indrivning alltså är begränsade anser vi att det bör ankomma på Svenska kyrkan själv att avgöra om en avgiftsfordring skall överlämnas till kronofogdemyndigheten för indrivning. En sådan prövning inom Svenska kyrkan kan då föregås av lokala överväganden huruvida in-

drivning är motiverad eller ej. Det bör ankomma på kyrkomötet att bestämma vilket organ inom Svenska kyrkan som har att pröva om en avgiftsfordring skall överlämnas till kronofogdemyndigheten.

Resultatet av Svenska kyrkans överväganden om en obetald avgift kan bli att denna skall drivas in av kronofogdemyndigheten eller ej. Om den inte lämnas till kronofogdemyndigheten bör följden bli att avgiftsfordringen får avskrivas.

En effekt av förslaget om en kyrkoavgift blir rimligen att endast de avgifter som verkligen inflyter kommer att tillföras Svenska kyrkan. Därmed kan församlingar och samfälligheter i vissa fall komma att få vänta länge innan avgiften till sist betalas, t.ex. som utdelning i en konkurs. Ett särskilt problem är därvid att avgiftsbelopp i vissa fall kan ha hållits inne av en arbetsgivare (som en del av preliminärskatteavdraget för en anställd), varefter arbetsgivaren försatts i konkurs. Även i detta fall kan det komma att dröja innan avgiften betalas (eller det genom att konkursen avslutas klarläggs att någon avgift inte kommer att kunna betalas). Med hänsyn till vad som ovan anförts om de begränsade belopp det här rör sig om anser vi dock inte att några särskilda regler om dessa fall erfordras.

Datainspektionen har — som nämnts — påpekat att det av integritetsskäl bör tillskapas möjlighet för dem som så önskar att erlægga en kyrkoavgift på annat sätt än via skatteuppbörden. Den bakomliggande tanken torde vara att vissa personer skulle finna det olämpligt att skattemyndigheterna får kännedom om deras religiösa uppfattning. En sådan alternativ uppbörds möjlighet skulle emellertid i praktiken ändra förutsättningarna för den föreslagna obligatoriska kyrkoavgiften. Uppbörd genom ett sådant alternativ skulle medföra stor risk för bortfall av avgiftsinkomster för Svenska kyrkan. De integritetsrisker som Datainspektionen hyser farhågor för kan i stället med fördel motverkas genom sekretessregler för skattemyndigheterna så att dessa inte får offentliggöra enskilda personers samfundstillhörighet. (Redan idag finns vissa situationer där skattemyndigheternas beslut är helt sekretessbelagda, t.ex. när det gäller avyttring av vissa aktier.) Nackdelarna från integritetssynpunkt av att ett litet antal



tjänstemän hos skattemyndigheten i tjänsten får tillgång till uppgifter om en viss persons samfundstillhörighet torde vara begränsade. Integritetsskyddet kommer med den föreslagna lösningen ändå att förstärkas i förhållande till vad som gäller idag, när det indirekt framgår av de offentliga skattebesluten om en person tillhör Svenska kyrkan eller ej.

Något hinder från konstitutionell synpunkt mot att på nu angivet sätt från Svenska kyrkans församlingar till skattemyndigheterna överföra uppgifter om att en viss person tillhör Svenska kyrkan föreligger inte. Visserligen föreskriver 2 kap. 2 § regeringsformen att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot tvång att ge till känna sin åsikt i bl.a. religiöst avseende. Denna bestämmelse kan dock givetvis inte hindra att en enskild medborgare anmäler till Svenska kyrkan att han eller hon önskar tillhöra denna, eftersom en sådan anmälan är helt frivillig. Bestämmelsen hindrar heller inte att Svenska kyrkan därefter till skattemyndigheten överlämnar information om att den inträdde nu tillhör Svenska kyrkan.

Något hinder mot att — som ERK-utredningen föreslagit — ge övriga trossamfund samma möjlighet till uppborrdshjälp som Svenska kyrkan skulle få föreligger inte. Denna fråga behandlas i ett senare avsnitt i anslutning till frågan om dessa trossamfunds ställning.

#### *Avgift och kyrkotillhörighet*

Eftersom avgifts- eller skattskyldigheten kopplas till kyrkotillhörigheten, blir en avgörande faktor hur denna tillhörighet bestäms. Denna fråga är för närvarande under behandling inom Svenska kyrkan sedan den kyrkotillhörighetsberedning som Centralstyrelsen tillsatt lagt fram sina förslag. Emellertid kan konstateras att inget nu föreliggande förslag i tillhörighetsfrågan skulle avskilja personer som idag tillhör Svenska kyrkan från att även fortsättningsvis kvarstå i den. Inte heller finns något förslag, som ibland nämns i debatten, där den som tillhör Svenska kyrkan årligen skulle föreläggas en blankett där han eller hon skall ta ställning till om tillhörigheten skall kvarstå även för nästa år. De förslag om kyrkotillhörigheten som hittills framförts bygger i stället på att detta är ett långsiktigt



ställningstagande, som ändras på samma sätt som ett utträde ur Svenska kyrkan sker idag, dvs. genom personligt besök hos pastor eller skriftligt, i handling bevitnad av två personer.

En speciell fråga är hur avgiftsskyldigheten skulle fungera om kyrkotillhörigheten kom att definieras så vittomfattande att den i framtiden låter även sådana tillhöra Svenska kyrkan som inte genom aktiv handling gett detta till känna. Av regeringsformens huvudbestämmelser om negativ religionsfrihet torde därvid följa att offentliga myndigheter inte kan medverka vid uppbörd av avgift från personer som inte i någon form aktivt tagit ställning för att tillhöra Svenska kyrkan. När det gäller dem som tillhör Svenska kyrkan med stöd av nu gällande bestämmelser kan visserligen hävdas att många tillhör den utan eget ställningstagande. Emellertid bör det — som närmare utvecklas i ett följande avsnitt om kyrkotillhörighet — vara möjligt att bortse från detta med hänsyn till att kyrkotillhörigheten vid de nya bestämmelsernas ikraftträdande utgör ett redan etablerat rättsförhållande.

Kyrkotillhörighetsfrågan anknyter även till avgiftsfrågan på så sätt att en ökad frekvens av utträden ur Svenska kyrkan givetvis påverkar dess ekonomi. ERK-utredningens undersökning tyder därvid på att några mera dramatiska förändringar i utträdesfrekvensen knappast skulle inträffa ens vid helt förändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan. För denna slutsats talar också den omständigheten att utträdesmöjligheten — och den därav följande möjligheten till skattevinster för den enskilde — finns redan idag utan att utnyttjas i större utsträckning. Vidare kan antas att avgiften blir lägre än den nuvarande församlingsskatten.



## 7 SVENSKA KYRKANS EKONOMI I ÖVRIGT

### Vi föreslår

- att Svenska kyrkan i princip skall jämföras med andra trossamfund och folkrörelser när det gäller stöd från staten samt
- att beslutanderätten över Kyrkofonden överförs till Svenska kyrkan.

### 7.1 Nuvarande förhållanden

Svenska kyrkans verksamhet finansieras idag till största delen av församlingsskatten. Församlingar, pastorat och kyrkliga samfälligheter har egen beskattningsrätt och får den vägen in huvuddelen av sina inkomster. Kostnaderna för den rikskyrkliga verksamheten täcks från Kyrkofonden, vars utgifter till stor del bekostas av den kyrkoavgift som pastoraten betalar till fonden. Även kostnaderna för den rikskyrkliga verksamheten täcks således till stor del av församlingsskatt. Frågan om att ersätta den hittillsvarande församlingsskatten med en kyrkoavgift har behandlats i ett föregående avsnitt.

Svenska kyrkan har också andra finansieringskällor, främst avkastningen av den s.k. kyrkliga finansförmögenheten. Denna består i första hand av fastigheter men även av lös egendom, t.ex. prästlönefonder. Finansförmögenhetens olika delar förvaltas av församlingar, pastoratssamfälligheter,



stiftssamfälligheter respektive Kyrkofonden. Frågan om den kyrkliga egendomens framtida ställning behandlas särskilt i ett följande avsnitt.

Även avkastning av annan egendom än den som ingår i finansförmögenheten ger inkomster för Svenska kyrkan. Vissa verksamheter, t.ex. de som bedrivs vid diakoniinstitutionerna, ger också inkomster av tjänster som utförs, bl.a. sjukvård. Vidare ger insamlingar och kollekter medel att använda till särskilda ändamål.

Några allmänna statliga anslag till Svenska kyrkan finns numera inte. Däremot utgår vissa statliga bidrag till speciella verksamheter, t.ex. från SIDA till biståndsarbete i utvecklingsländerna.

Via Kyrkofonden sker en omfattande omfördelning av medel inom Svenska kyrkan på så sätt att alla pastorat — som nämnts — betalar en viss del av sina skatteinkomster till fonden, varefter pastorat och stiftssamfälligheter med låg skattekraft erhåller utjämningsbidrag från fonden. Kyrkofonden kan också dela ut vissa andra bidrag, t.ex. kyrkobyggnadsbidrag.

Kyrkofondens verksamhet leds av en styrelse, som utgör en myndighet under regeringen. Av styrelsens ledamöter utses ordföranden och tre ytterligare ledamöter av regeringen, medan kyrkomötet utser tre ledamöter. Kammarkollegiet fullgör kansliarbetet åt fondens styrelse. Kyrkofondens styrelse beslutar till viss del om användningen av fondmedlen, men denna är till stor del fastställd i lag eller genom regeringsbeslut.

Kammarkollegiet förvaltar Kyrkofonden. Denna förvaltning sköts självständigt av kollegiet, men detta har att i frågor av större vikt samråda med Kyrkofondens styrelse. För arbetet med förvaltningen av fonden och för kansliarbetet uppbär Kammarkollegiet ersättning ur fonden.

Till andra trossamfund än Svenska kyrkan utgår visst statsbidrag för lokalkostnader och andra verksamhetskostnader, motsvarande vad som utgår till folkrörelser i övrigt.

## 7.2 ERK-utredningen

ERK-utredningen föreslog att det avgörande inflytandet över Kyrkofonden skulle tillkomma Svenska kyrkan.

## 7.3 Remissyttrandena

*Svenska kyrkans centralstyrelse* förordar att statsbidrag — utöver vad som bör utgå för vård av kulturhistoriskt värdefulla byggnader — skall tillföras Svenska kyrkan på samma sätt som övriga trossamfund.

*Svenska kyrkans centralstyrelse, Svea hovrätt och Kammarkollegiet* tillstyrker utredningens förslag i fråga om Kyrkofonden. *Kyrkofondens styrelse* anser att bl.a. statens ansvar för prästernas pensioner, vilka nu betalas ur fonden, utgör ett skäl att inte överföra det avgörande inflytandet över fonden till Svenska kyrkan.

## 7.4 Överväganden

Som tidigare anförts bör Svenska kyrkans framtida ekonomi säkras genom dels kyrkoavgifter från dem som tillhör Svenska kyrkan, dels att den får behålla den egendom som den nu disponerar samt dels bidrag och annan ersättning från staten. Frågorna om avgifter samt om den kyrkliga egendomens kulturhistoriska värden och dess ställning i övrigt behandlar vi i andra avsnitt.

Svenska kyrkans centralstyrelse har föreslagit att Svenska kyrkan, när relationerna till staten förändras, skall bli berättigad till statsbidrag på samma sätt som övriga trossamfund. Skäl för ett sådant bidrag är att staten ställer krav på Svenska kyrkan att den skall vara rikstäckande. Svenska kyrkan förvaltar också tills vidare den äldre folkbokföringen. Det kan vidare konstateras att visst allmänt statsbidrag tidigare utgått till Svenska



kyrkan men att detta numera slopats under hänvisning till Svenska kyrkans beskattningsrätt.

Mot att ge Svenska kyrkan allmänt verksamhetsbidrag av statsmedel kan sägas tala att Svenska kyrkan på annat sätt understöds (och har understötts) av det allmänna. Exempelvis har Svenska kyrkans långvariga speciella ställning gjort det möjligt för denna att bygga upp en förmögenhet som inte har någon motsvarighet inom andra trossamfund och folkrörelser. (Stora delar av denna förmögenhet är dock specialreglerad och kan endast användas för särskilda ändamål.) Vidare föreslår vi — som nämnts — att den egendom som Svenska kyrkan nu disponerar även fortsättningsvis skall tillhöra denna.

Vi anser emellertid att det är principiellt riktigt att Svenska kyrkan efter det att dess beskattningsrätt upphört jämställs med övriga trossamfund och folkrörelser i fråga om stöd från staten. Detta mot bakgrund av att staten även fortsättningsvis ställer krav på att Svenska kyrkan skall vara t.ex. rikstäckande. Hur ett sådant stöd närmare skall utformas bör bli föremål för fortsatta överväganden.

Vi förutsätter att det också i framtiden inom Svenska kyrkan måste finnas ett system för ekonomisk utjämning mellan olika församlingar med olika ekonomisk bärkraft. Ett sådant system torde utgöra en nödvändig förutsättning för att Svenska kyrkan även framdeles skall kunna vara rikstäckande. Vi har dock inte anledning att i detalj ta ställning till hur ett sådant framtida system bör utformas. Denna fråga bör i stället avgöras av kyrkomötet. Enligt vår mening bör därvid beslutanderätten över Kyrkofonden — som har till huvuduppgift att hantera denna utjämning — överföras till kyrkliga organ. Vi anser att kyrkomötet bör utse styrelse för Kyrkofonden, varvid det får stå kyrkomötet fritt att bestämma att Svenska kyrkans centralstyrelse (eller något annat redan befintligt organ) skall utgöra styrelse för Kyrkofonden eller att en särskild styrelse skall utses. Oavsett om Centralstyrelsen skall fungera som styrelse för Kyrkofonden eller en särskild styrelse skall finnas ankommer det på kyrkomötet att fastställa budget för den rikskyrkliga verksamheten. Det får avgöras av Svenska



kyrkan själv om Kammarkollegiet eller någon annan skall förvalta Kyrkofonden.

Beträffande prästernas och biskoparnas pensioner gäller att dessa bekostas av Kyrkofonden. Sedan några år tillbaka gör fonden årliga avsättningar för att täcka den skuld som hänför sig till framtida pensioner. Vid den tidpunkt då förändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan kan antas komma till stånd beräknas avsättningar ha skett som täcker hela pensionsskulden. Något kvarstående statligt åtagande — utöver det som faller på Kyrkofonden — kommer därför inte att föreligga vid denna tidpunkt.

Övriga anställda inom den nu offentligrättsligt reglerade delen av Svenska kyrkan, församlingar, pastorat och samfälligheter, har kommunalt reglerade pensioner. För dessa gäller att fonderingar till framtida pensioner skett endast i begränsad utsträckning. Av hänsyn till de anställda med sådana pensioner är det angeläget att avsättningar sker i ökad omfattning. För att stödja dessa åtaganden torde Kyrkofonden kunna utställa garantier.



## 8 KYRKOTILLHÖRIGHETEN

**Vi föreslår att det skall överlämnas till Svenska kyrkan själv att besluta sina bestämmelser om kyrkotillhörighet inom de ramar som anges i regeringsformen och annan lag.**

### 8.1 Nuvarande förhållanden

Nuvarande bestämmelser om medlemskap i Svenska kyrkan återfinns i religionsfrihetslagen. Där stadgas att barn i äktenskap inträder i Svenska kyrkan vid födseln om någon av föräldrarna tillhör Svenska kyrkan (7 §). Barn utom äktenskap inträder i Svenska kyrkan vid födseln om modern tillhör Svenska kyrkan (8 § första stycket). Om föräldrar till ett barn utom äktenskap sedermera (innan barnet fyllt tolv år) ingår äktenskap med varandra och endast fadern tillhör Svenska kyrkan, blir barnet medlem i denna vid giftermålet (8 § andra stycket). Om en av föräldrarna till ett barn i äktenskap inte tillhör Svenska kyrkan, anses barnet inte ha blivit medlem i Svenska kyrkan om barnets vårdnadshavare inom sex veckor från födseln anmäler att barnet inte skall tillhöra Svenska kyrkan (7 § andra stycket). En liknande regel finns för de fall där medlemskap annars skulle uppkomma när barnets föräldrar sedermera ingår äktenskap (8 § andra stycket).

En ytterligare förutsättning för medlemskap i Svenska kyrkan är att man är svensk medborgare eller bosatt här i landet (6 § första stycket). Även andra personer kan emellertid efter särskilt beslut av Domkapitlet i



Uppsala bli medlemmar (6 § andra stycket och förordningen (1979:931) om prövning av vissa ansökningar om medlemskap i Svenska kyrkan).

Den som blir svensk medborgare inträder därmed i Svenska kyrkan, om han är evangelisk-luthersk trosbekännare. Han blir emellertid inte medlem i Svenska kyrkan om han anmält att han inte önskar tillhöra den (9 §).

Förutom genom det nu angivna, närmast automatiska medlemskapet finns möjligheten att bli medlem i Svenska kyrkan efter ansökan. Sådan ansökan skall beviljas om den sökande är döpt i Svenska kyrkans ordning eller tillhör annat evangelisk-lutherskt trossamfund. Om så inte är fallet skall den sökande erhålla undervisning i Svenska kyrkans lära samt avge försäkran att hans ansökan är grundad på allvarliga religiösa skäl (10 §).

Utträde ur Svenska kyrkan sker genom anmälan, skriftligen med två vittnen eller personligen inför pastor (11 §).

Med medlemskapet i Svenska kyrkan följer rösträtt i val av kyrkofullmäktige och direktvalt kyrkoråd samt vid kyrkostämma. Den som är under 18 år har dock inte rösträtt. Den som inte är svensk medborgare har rösträtt endast om han eller hon varit folkbokförd i landet i tre år före valåret (12 kap. 2 § och 14 kap. 8 § kyrkolagen). Medlemskap i Svenska kyrkan är vidare i regel en förutsättning för valbarhet när det gäller kyrkliga förtroendeuppdrag (se t.ex. 12 kap. 5 och 7 §§ samt 17 kap. 24 §).

Medlemskap i Svenska kyrkan medför skyldighet att betala församlingsskatt. Denna skyldighet åvilar emellertid alla fysiska personer som är bosatta i landet samt dödsbon (1 och 53 §§ kommunalskattelagen). Även den som är bosatt utomlands men bedriver näringsverksamhet här i landet är skyldig att betala församlingsskatt. Den som inte är medlem i Svenska kyrkan betalar dock endast begränsad församlingsskatt. Denna s.k. dis-senterskatt avser att täcka kostnaderna för kyrkans begravningsverksamhet, vilken i princip omfattar även dem som inte tillhör Svenska kyrkan.

Som en följd av att även de som inte tillhör Svenska kyrkan har viss skyldighet att betala skatt till denna har de rätt att överklaga beslut av församlingar och samfälligheter (22 kap. 3 § och 23 kap. 8 § kyrkolagen).

Till skillnad från lagstiftningen i övrigt om Svenska kyrkan gäller att kyrkomötets samtycke måste inhämtas om ändring skall göras i föreskrifterna om medlemskap i Svenska kyrkan. Föreskrifterna skall meddelas i lag (punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen).

För Konungen och tronarvingarna är särskilt föreskrivet att de skall bekänna sig till den evangelisk-lutherska läran (se punkt 14 övergångsbestämmelserna till 1974 års regeringsform och 4 § successionsordningen). Likaså är särskilt föreskrivet att det statsråd som i regeringen föredrar ärenden om Svenska kyrkan skall tillhöra denna (punkt 12 övergångsbestämmelserna till regeringsformen).

## 8.2 ERK-utredningen

ERK-utredningen granskade gällande bestämmelser om medlemskap i Svenska kyrkan i jämförelse med regeringsformens regler om den s.k. negativa religionsfriheten. De senare reglerna innebär att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot tvång att ge till känna sin inställning i religiöst hänseende och att tillhöra trossamfund (2 kap. 2 § regeringsformen). När reglerna i denna utformning tillkom år 1976, försågs de med en särskild övergångsbestämmelse som reglerade förhållandet mellan dem och lagstiftningen om medlemskap i Svenska kyrkan. Övergångsbestämmelsen innebär att denna lagstiftning gäller utan hinder av regeringsformen (punkt 3 övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen).

Enligt ERK-utredningens mening råder ingen tvekan om att den nuvarande lagstiftningen om medlemskap i Svenska kyrkan är oförenlig med regeringsformens regler om negativ religionsfrihet.



ERK-utredningen framhöll att 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 religionsfriheten en förändring av bestämmelserna. Enligt utredningen borde det i första hand ankomma på Svenska kyrkan att själv ange formerna för medlemskap. Regeringsformens bestämmelser måste dock 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 är emellertid också tänkbara, ansåg utredningen.

### 8.3 Remissyttrandena

*Svenska kyrkans centralstyrelse* förutsätter att det från statens sida inte läggs fram något förslag till nya bestämmelser om kyrkotillhörigheten innan det arbete som pågår i denna fråga inom Svenska kyrkan har slutförts. *Kammarrätten i Stockholm* efterlyser en närmare analys av konflikten mellan nuvarande medlemskapsregler och regeringsformen i en situation då församlingarna fortfarande har offentligrättslig status utan att längre vara kyrkokommuner. Det bör enligt *Statskontorets* mening noteras att så länge Svenska kyrkan byggs på kommunalrättslig grund måste staten reglera de rättigheter och skyldigheter som följer av medlemskapet. *Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund (SST)*, *Sveriges frikyrkoråd* och *Judiska församlingarnas i Sverige Centralråd* instämmer i utredningens bedömning och påpekar att bestämmelsen om att utländska evangelisk-lutherska trosbekännare skall anses upptagna i Svenska kyrkan om de vinner svenskt medborgarskap bör upphävas. SST m.fl. anser vidare att bestämmelserna om att Konungen, tronarvingarna och kyrkomministern skall tillhöra Svenska kyrkan bör upphävas. *Svenska Kyrkans Personalförbund* hävdar att alla som vill skall kunna känna hemortsrätt i Svenska kyrkan, om de inte genom viljeyttring angett något annat. *Katolska biskopsämbetet i Stockholm* delar utredningens uppfattning och anser det närmast groteskt att regentskapet är sammankopplat med obligatoriskt medlemskap i ett visst trossamfund.



## 8.4 Kyrkotillhörighetsberedningen

Medan remissbehandlingen av ERK-utredningens betänkande pågick tillsatte Svenska kyrkans centralstyrelse på kyrkomötets uppdrag en särskild kyrkotillhörighetsberedning, som den 31 mars 1993 till Centralstyrelsen framlade sitt betänkande Kyrkotillhörighet i Svenska kyrkan. Kyrkotillhörighetsberedningen framhåller att Svenska kyrkan är ett nådessamfund och därför inte kan gestaltas i föreningsrättsliga kategorier. Som en konsekvens av detta har Kyrkotillhörighetsberedningen — i likhet med 1992 års kyrkomöte — genomgående bytt ut termerna medlem och medlemskap mot kyrkotillhörig och kyrkotillhörighet.

Kyrkotillhörighetsberedningen föreslår att dopet skall vara huvudvägen in i Svenska kyrkan så att den som döps i dess ordning därigenom blir upptagen i Svenska kyrkan. Den som är under 18 år kan alternativt tas upp i Svenska kyrkan efter meddelande från vårdnadshavaren. Den som kommit att tillhöra Svenska kyrkan som barn men inte blivit döpt skall vid 18-årsåldern erbjudas dop. Även om inget dop kommer till stånd tillhör han eller hon även fortsättningsvis Svenska kyrkan, om inte utträde begärs. Vuxen som är döpt i annan evangelisk-luthersk kyrkas ordning upptas i Svenska kyrkan efter anmälan. Likaså upptas annan vuxen genom anmälan att han eller hon endera är döpt i någon annan kyrkas ordning eller begär undervisning om Svenska kyrkans tro, bekännelse och lära som förberedelse för dop.

Bestämmelserna om utträde ur Svenska kyrkan föreslås kvarstå oförändrade.

Kyrkotillhörighetsberedningen föreslår att endast den som är döpt skall vara valbar till förtroendeuppdrag inom Svenska kyrkan.

De nya bestämmelserna bör enligt Kyrkotillhörighetsberedningens mening förses med övergångsbestämmelser så att den som vid bestämmelsernas ikraftträdande tillhör Svenska kyrkan även fortsättningsvis anses tillhöra denna, utan krav på dop eller anmälan. Vidare föreslås att den som före

ikraftträdandet valts till ett förtroendeuppdrag utan att vara döpt även fortsättningsvis får inneha sådant uppdrag.

## 8.5 Överväganden

### *Regleringen av kyrkotillhörigheten*

Enligt nu gällande lag fordras för ändring av föreskrifter om medlemskap i Svenska kyrkan beslut av riksdagen med kyrkomötets samtycke.

Enligt våra direktiv åligger det oss att lägga fram förslag beträffande medlemskapet i Svenska kyrkan så att regeringsformens föreskrifter om medborgerliga fri- och rättigheter tillgodoses. En sådan förändring förutsätter att de nuvarande reglerna om medlemskap ersätts av sådana som innehåller en aktiv handling för att medlemskap skall uppkomma.

I första hand föreslår vi att det skall ankomma på Svenska kyrkan själv att ange sina regler för medlemskap eller — med den term Svenska kyrkan själv numera föredrar — tillhörighet till Svenska kyrkan. Om t.ex. relationerna mellan staten och Svenska kyrkan skulle förändras så att någon särskild lagstiftning om Svenska kyrkan inte längre skulle finnas, skulle staten inte heller ha någon anledning att reglera kyrkotillhörigheten utan detta kunde i så fall helt avgöras av kyrkliga organ. Enligt grundläggande rättsliga principer torde dock skyldigheter av dem som tillhör kyrkan, t.ex. att betala avgift, endast kunna utkrävas av personer som aktivt visat att de vill tillhöra den.

Våra förslag innebär att en viss offentligrättslig reglering av Svenska kyrkans organisation och verksamhet kvarstår. Denna reglering omfattar även kyrkotillhörigheten. Vi menar dock att det bör ankomma på Svenska kyrkan själv att genom beslut i kyrkomötet bestämma om kyrkotillhörighetens utformning. Kyrkotillhörigheten blir emellertid då samtidigt en del av den offentligrättsliga regleringen. Eftersom kyrkotillhörighetsfrågan då kommer att beröra förhållandet mellan medborgarna och det allmänna,



måste också kyrkomötet beakta regeringsformens bestämmelser om den negativa religionsfriheten (2 kap. 2 § regeringsformen).

De av Kyrkotillhörighetsberedningen framlagda förslagen uppfyller enligt vår mening regeringsformens krav. Endast de föreslagna övergångsreglerna kan ge anledning till en kommentar. Enligt dessa regler skall av dem som nu tillhör Svenska kyrkan inte krävas någon ytterligare åtgärd för att kyrkotillhörigheten skall bestå. Detta kan godtas med hänvisning till att kyrkotillhörigheten utgör ett redan etablerat rättsförhållande vid tidpunkten för förändringen av kyrkotillhörighetsreglerna.

Något hinder föreligger inte heller mot att — i enlighet med den av kyrkomötet och Kyrkotillhörighetsberedningen numera använda terminologin — tala om kyrkotillhörighet i stället för medlemskap.

Vi anser att frågan om kyrkotillhörigheten skall överlämnas till kyrkomötet, varvid nu gällande övergångsbestämmelse till 2 kap. 2 § regeringsformen upphävs. Kyrkomötet skall vid sina beslut om kyrkotillhörighet ta hänsyn till regeringsformens bestämmelser om negativ religionsfrihet och till statens krav på att Svenska kyrkan skall vara demokratiskt uppbyggd.

Vår uppgift att ge förslag i fråga om kyrkotillhörigheten sammanfaller — som Svenska kyrkans centralstyrelse påpekat — tidsmässigt med det arbete inom Svenska kyrkan som pågår i kyrkotillhörighetsfrågan. Regeringens föreskrift om att vårt arbete skall vara avslutat den 1 april 1994 ger inte utrymme att avvakta en sådan inomkyrklig bearbetning. Det kan förutsättas att Kyrkotillhörighetsberedningens förslag kommer att bearbetas vidare inom Svenska kyrkan och föreläggas kyrkomötet 1994.

I samband med frågan om kyrkotillhörigheten bör också något diskuteras trossamfundens registrering av de personer som tillhör dem. För närvarande tillåter inte datalagstiftningen att trossamfunden med hjälp av automatisk databehandling registrerar familjemedlemmar till dem som tillhör respektive samfund. Eftersom det är naturligt att se familjen som en enhet föreslår vi att möjligheter öppnas att dataregistrera även familjemedlemmar



som inte tillhör samfundet. Sådan registrering bör kunna avse underåriga barn när dess båda vårdnadshavare tillhör samfundet. Barn med endast en vårdnadshavare bör kunna registreras av samfundet om denne tillhör det. Likaså bör för ett barn som tillhör ett trossamfund dettas vårdnadshavare kunna registreras, även om dessa eller denne inte tillhör samfundet.

*Bekännelsekraven för Konungen, m.m.*

Frågan om de särskilda bekännelsekrav som ställs på Konungen som statschef bör ses mot bakgrund av att bestämmelser rörande kyrkotillhörigheten fortsättningsvis föreslås vara en helt inomkyrklig fråga.

1992 års kyrkomöte enades, som vi framhållit, kring ett principuttalande i vilket man framhöll att kyrkotillhörigheten alltid är relaterad till dopet. Kyrkomötet framhöll vidare att Svenska kyrkan är ett nådessamfund som står i en folkkyrklig tradition och fann det avgörande att identiteten som nådessamfund får komma till uttryck i regleringen av kyrkotillhörigheten. Kyrkotillhörighetsreglerna får inte förknippas med tvång och det är stötande för kyrkan som nådessamfund om gällande tillhörighetsregler kan uppfattas på det sättet, anförde kyrkomötet.

Med hänsyn till denna förändring torde tidpunkten vara nådd att ändra de bestämmelser om Konungens särskilda förpliktelser i fråga om bekännelse, och därmed i realiteten tillhörighet till Svenska kyrkan, som nu finns i punkt 14 övergångsbestämmelserna till regeringsformen och — i fråga om prinsar och prinsessor — i 4 § successionsordningen.

Detta förslag kan också ses mot bakgrund av att det bekännelsekrav som i likhet med bestämmelserna beträffande Konungen gällde för statsråden enligt 4 § i 1809 års regeringsform sedan länge är upphävt. De förslag som nu läggs fram av oss innebär att kravet att tillhöra Svenska kyrkan inte kommer att ställas på någon i regeringen. Av vikt i sammanhanget är också att Konungen sedan generationer inte längre kröns.

Vi har vid överläggningar med företrädare för Svenska kyrkan tagit upp frågan om konsekvenserna för Svenska kyrkans del av en ändring av de regler som rör statschefens bekännelse. Från Svenska kyrkans sida har därvid starkt understrukits att en ändring av det slag som vi föreslår inte för Svenska kyrkans del kommer att leda till någon ändring i den förtroendefulla relation som finns mellan Konungen och Svenska kyrkan.





## 9 BEGRAVNINGSVERKSAMHETEN

### Vi föreslår

- att huvudmannskapet för begravningsverksamheten bibehålls oförändrat,
- att begravningsverksamheten finansieras av en allmän statlig begravningsavgift men att också möjligheterna till en starkare lokal förankring av finansieringen prövas ytterligare och
- att stiftssamfälligheterna befrias från skyldigheten att anordna begravningsplats för den som inte tillhör något kristet samfund.

### 9.1 Nuvarande förhållanden

Det åligger de territoriella pastoraten inom Svenska kyrkan att hålla allmänna begravningsplatser. Stiftssamfälligheterna skall dock hålla allmänna begravningsplatser för dem som inte tillhör något kristet trossamfund. (I praktiken har stiftssamfälligheterna fullgjort denna uppgift genom avtal med olika pastorat m.fl.) Regeringen kan besluta att en allmän begravningsplats i stället skall anordnas av en kommun. Sådana beslut föreligger i fråga om Stockholms och Tranås' kommuner. Såväl i Stockholm som Tranås förekommer emellertid även kyrkliga begravningsplatser.

Den som var folkbokförd inom pastoratet respektive kommunen skall beredas plats på allmän begravningsplats. I mån av utrymme kan även annan få plats.

Efter särskilt tillstånd av länsstyrelsen kan stiftelse eller trossamfund anordna enskild begravningsplats. Tillstånd lämnas bara om det finns särskilda skäl för det och det kan antas att stiftelsen eller trossamfundet kan fullgöra de uppgifter som ankommer på innehavare av en begravningsplats. Med stöd av denna bestämmelse har bl.a. katolska och judiska församlingar anordnat enskilda begravningsplatser.

Skötseln av allmän begravningsplats bekostas genom skattemedel. (Däremot får givetvis den enskilde stå för utsmyckningen av en anhörigs gravplats och för de kostnader som föregår begravningen, t.ex. för kista och svepning.)

På de platser där Svenska kyrkans pastorat handhar begravningsverksamheten uttas skatten som en del av församlingsskatten till pastoraten. Även stiftssamfälligheterna täcker sina kostnader för begravningsverksamheten i första hand genom församlingsskatten. Den som inte tillhör Svenska kyrkan får betala viss del av församlingsskatten, avsedd att bekosta begravningsverksamheten. När den borgerliga kommunen handhar begravningsverksamheten täcks kostnaderna huvudsakligen genom kommunalskatten.

Många pastorat m. fl. deltar i ett clearingsystem, som innebär att en person som var folkbokförd i ett pastorat kan begravas i ett annat utan särskild kostnad för dödsboet, varvid pastoraten sinsemellan utjämnar kostnaderna.

## 9.2 ERK-utredningen

ERK-utredningen anförde att även de som inte tillhör Svenska kyrkan bör bidra till finansieringen av begravningsverksamheten. Utredningen angav två alternativa förslag till huvudmannaskap för begravningsverksamheten. Som utgångspunkt tog utredningen därvid att samhället har ett grundläggande ansvar för begravningsverksamheten och för att denna sköts på ett sätt som är godtagbart från t.ex. etiska och sanitära synpunkter. Med hänsyn till att en stor del av landets begravningsplatser är belägna på



samma tomt som kyrkobyggnaden och till att det är en allmän uppfattning att Svenska kyrkans församlingar och pastorat på en förtjänstfullt sätt handhaft begravningsverksamheten ansåg utredningen det dock inte vara en framkomlig väg att föreslå en helt kommunaliserad begravningsverksamhet. Utredningen pekade i stället på möjligheten av ett mellan de borgerliga kommunerna och pastoraten delat huvudmannaskap för begravningsverksamheten. Därvid skulle de kyrkogårdar som finns i nära anslutning till en församlingskyrka falla under pastoratets ansvar, medan de i egentlig mening friliggande begravningsplatserna skulle handhas av den borgerliga kommunen. Denna skulle också ha ett övergripande ansvar för att tillräckligt antal begravningsplatser finns i kommunen. Den skatt som avser begravningsverksamheten skulle med denna lösning i första hand utdebiteras av den borgerliga kommunen.

Som en alternativ lösning angav ERK-utredningen möjligheten att låta de borgerliga kommunerna ha det övergripande ansvaret för begravningsverksamheten men kunna i stor utsträckning uppdra åt pastoraten att handha denna i praktiken. Pastoraten skulle därvid kunna åta sig att sköta såväl de begravningsplatser som är belägna i anslutning till en församlingskyrka som andra — friliggande — begravningsplatser. Inom varje kommun skulle dock finnas en begravningsplats, hållen av den borgerliga kommunen, där den som inte önskade begravning med kristen anknytning kunde begravas. Skatt för begravningsverksamheten skulle betalas till den borgerliga kommunen, som i sin tur gav berörda pastorat anslag för deras begravningsverksamhet. Vid oenighet om dessa anslag mellan pastorat och borgerlig kommun skulle en skiljenämnd avgöra frågan.

### 9.3 Remissyttrandena

*Svenska kyrkans centralstyrelse* föreslår att Svenska kyrkan skall svara för begravningsverksamheten när det gäller dem som tillhör den och även för dem som annars skulle stå utan begravningsplats. Samtliga invånare bör bidra till finansieringen av begravningsverksamheten. Vad gäller dem som tillhör Svenska kyrkan bör detta ske via avgift till denna, i annat trossam-



fund som tagit på sig ansvar för begravningsverksamhet avseende sina medlemmar kan det ske via medlemsavgiften. Också övriga personer bör svara för sin del av kostnaderna för begravningsverksamheten. Denna del bör fastställas på lokal nivå. Centralstyrelsen har därvid siktat till en lösning som innebär att Svenska kyrkan kan bibehålla huvudmannskapet samtidigt som den kan vinna stöd även utanför Svenska kyrkan. *Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund* anför i en avvikande mening att begravningsverksamheten bör bekostas av utdebiterade medel och att frågan om hur de som inte tillhör Svenska kyrkan skall bidra till dessa kostnader bör bli föremål för fortsatt utredning. Pastoratsförbundets ståndpunkt grundas i första hand på att 68 procent av kyrkokommunerna på lokal nivå (representerande 53 procent av dem som tillhör Svenska kyrkan) vid rådslag med anledning av ERK-utredningen förordade att pastoraten även fortsättningsvis skall ha beskattningsrätt för begravningsverksamheten. *Svea hovrätt* anser att de som inte tillhör Svenska kyrkan bör begravas på kommunala begravningsplatser och att de som inte tillhör Svenska kyrkan därför inte heller skall behöva betala skatt till denna. *Statskontoret* anser att skattebefrielse för dem som inte tillhör Svenska kyrkan omedelbart bör kunna införas på de platser där kommunen svarar för begravningsverksamheten. De borgerliga kommunerna bör i framtiden bli huvudmän för begravningsverksamheten med rätt för dem att avtala med pastoraten om förvaltningen av begravningsplatser. *Kammarkollegiet* instämmer med Statskontoret i fråga om huvudmannskapet för begravningsverksamheten. *Riksantivarieämbetet och statens historiska museer* tillstyrker förslaget om delat huvudmannskap för begravningsverksamheten. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* anser att — vid i huvudsak oförändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan — någon förändring av begravningsverksamheten inte behöver ske. *Länsstyrelsen i Värmlands län* förordar att utdebiteringsrätten och planeringsansvaret när det gäller begravningsplatserna förs över till de borgerliga kommunerna medan skötseln av begravningsplatserna normalt kvarligger hos pastoraten. *Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund, Sveriges frikyrkoråd, Katolska biskopsämbetet i Stockholm och Judiska församlingarnas i Sverige Centralråd* föreslår att de borgerliga kommunerna övertar huvudmannskapet för begravningsverksamheten med möjlighet att avtala med pastoraten

om skötseln av begravningsplatser. *Svenska kommunförbundet* motsätter sig att kommunerna får ett obligatoriskt ansvar för hela eller delar av begravningsverksamheten. Däremot bör det vara möjligt för den kommun som så önskar att hålla allmän begravningsplats. *Svenska kyrkans personalförbund* anser att pastoraten även fortsättningsvis bör ha huvudmannaskapet för begravningsverksamheten och att kostnaderna för detta när det gäller dem som inte tillhör Svenska kyrkan bör tas ut genom kommunalskatt, som därefter tillförs pastoratet. *Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund* avstyrker förslaget om delat huvudmannaskap för begravningsverksamheten och anser att — om ändringar av huvudmannaskapet skall ske — det bör bildas en stiftelse i varje kommun med uppgift att handha begravningsverksamheten. I stiftelsens styrelse bör ingå representanter för kommunen, Svenska kyrkan och övriga trossamfund. Särskild skatt skulle uttas till stiftelsen. Den kommun som så önskar bör dock själv kunna anordna begravningsplats.

## 9.4 Överväganden

### *Vad är begravningsverksamhet?*

När det gäller begravningsverksamheten är det viktigt att inledningsvis avgränsa vad som kan anses höra till denna. I samband med ett dödsfall vidtas nämligen många åtgärder som inte kan hänföras till den egentliga begravningsverksamheten. Omedelbart efter dödsfallet skall den avlidne tas om hand, kroppen skall svepas, kista skall anskaffas och — ofta — annonsering ske i tidningarna. Detta omhänderhar i regel de anhöriga, många gånger med hjälp av en begravningsbyrå. Dessa åtgärder kan inte anses tillhöra den egentliga begravningsverksamheten. Därefter sker i regel en begravningsakt, ofta i form av en gudstjänst, som sedan följs av en minnesstund med förtäring. Inte heller dessa åtgärder torde kunna inräknas i begravningsverksamheten. Däremot torde upplåtelse av lokaler (kyrka, kapell eller liknande) för begravningsakten vara en del av begravningsverksamheten. Likaså är uppgiften att hålla begravningsplats och krematorium en del av begravningsverksamheten liksom att öppna och fylla igen



gravar på begravningsplatsen. (Uppgiften att hålla en begravningsplats inrymmer också kulturhistoriska aspekter.) Att utsmycka graven med t.ex. gravsten och blommor är däremot en uppgift i första hand för de anhöriga och ingår inte i begravningsverksamheten. Ofta uttas av dödsboet en ersättning för upplåtelse av gravrätt. Denna ersättning är emellertid i regel symbolisk i förhållande till kostnaderna för anordnande av begravningsplats.

Frågan om att från en allmän försäkring täcka de begravningskostnader som den enskildes dödsbo med nuvarande regler får betala har behandlats av flera utredningar, senast i begravningskostnadsutredningens betänkande Vad kostar begravingar - vem betalar ? (SOU 1990:82).

#### *Huvudmannaskap*

Begravningsverksamheten praktiska handhavande har stor betydelse för många människor. Av särskild vikt för de efterlevande är att de genom en väl fungerande begravningsverksamhet kan få stöd i sitt sorgearbete. Av såväl pietetsskäl som miljöskäl är det nödvändigt att samhället ytterst tar ansvaret för att det finns en fungerande begravningsverksamhet. Denna verksamhet utförs idag — som nämnts — i första hand genom anordnande av allmänna begravningsplatser, av vilka Svenska kyrkan handhar huvuddelen. På några orter handhar dock den borgerliga kommunen flertalet allmänna begravningsplatser. Vid sidan av de allmänna begravningsplatserna finns vissa enskilda sådana, anordnade av t.ex. en familjestiftelse eller ett trossamfund utanför Svenska kyrkan. Länsstyrelserna utövar tillsyn över begravningsverksamheten.

Ett alternativ till att bibehålla den nuvarande ordningen för begravningsverksamheten är att de borgerliga kommunerna helt övertar denna. Som ERK-utredningen anfört kan pastoraten därvid på uppdrag av de olika kommunerna i praktiken handha begravningsverksamheten, helt eller delvis. Ett annat alternativ — som också ERK-utredningen fört fram — är att dela huvudmannaskapet mellan pastoraten och de borgerliga kommunerna.



Vid ställningstagandet till om förändringar beträffande begravningsverksamheten bör vidtas måste dock noteras att någon kritik mot den nuvarande begravningsverksamhetens kvalité knappast förekommit. Tvärtom handhas verksamheten på ett förtjänstfullt sätt. Sett i ett internationellt perspektiv har Sverige exceptionellt välskötta begravningsplatser. Skäl för mera omfattande ändringar av det praktiska handhavandet av begravningsverksamheten föreligger således inte. (Att just stiftssamfälligheterna skall ha uppgiften att anordna allmänna begravningsplatser för dem som inte tillhör något kristet samfund kan dock ifrågasättas, bl.a. eftersom ingen stiftssamfällighet i praktiken anordnat någon sådan begravningsplats.) Med hänsyn även till att de borgerliga kommunerna enligt Svenska kommunförbundets remissyttrande motsätter sig att som obligatorisk uppgift handha begravningsverksamheten bör enligt vår mening huvudmannskapet för denna verksamhet i stort vara oförändrat. Således skall också fortsättningsvis i första hand Svenska kyrkan genom sina församlingar och samfälligheter vara huvudman för begravningsverksamheten. En borgerlig kommun som så önskar skall dock efter regeringens tillstånd — och i enlighet med nuvarande regler som innebär att så kan ske om det befins lämpligt t.ex. av stadsplaneskäl — även i framtiden kunna anordna allmän begravningsplats.

Stiftssamfälligheterna bör av principiella skäl befrias från sin skyldighet att anordna begravningsplatser för den som inte tillhör något kristet samfund.

Möjligheterna att anordna enskilda begravningsplatser bör kvarstå oförändrade liksom länsstyrelsernas tillsynsansvar.

Ett alternativ är givetvis att landstingen ges en roll, när det gäller begravningsverksamheten. Med hänsyn till vad som anförts om att Svenska kyrkan även fortsättningsvis i största utsträckning bör vara huvudman för begravningsverksamheten är det dock inte lämpligt att detta huvudmannskap läggs på landstingen. Inte heller i övrigt bör landstingen ges uppgifter inom begravningsverksamheten.

### *Finansiering*

Av samhällets ansvar har hittills följt att begravningsverksamheten också i huvudsak varit offentligt finansierad, genom skattemedel. Enskilda begravningsplatser har dock inte omfattats av den offentliga finansieringen. För dem som avsett att bli begravda på en sådan begravningsplats har emellertid möjligheten alltid stått öppen att i stället begravas på en allmän — och av skattemedel bekostad — begravningsplats. (De katolska och judiska begravningsplatserna i Stockholm erhåller dock visst ekonomiskt stöd från Stockholms kommun, vilket ytterst bekostas av kommunalskatten.)

Ett alternativ till en i huvudsak med skattemedel finansierad begravningsverksamhet är givetvis att kostnaderna för begravningsplatser m.m. debiteras den enskildes dödsbo i samband med begravningen. Denna möjlighet är emellertid förknippad med avsevärda nackdelar. En sådan nackdel är att det kan vara svårt för den som håller den allmänna begravningsplatsen att överblicka de kostnader för framtiden som hållandet av begravningsplatsen drar och som dödsboet i så fall skall betala i samband med begravningen. En annan — och måhända större — nackdel är att många dödsbon inte kommer att ha tillgångar nog att betala de debiterade kostnaderna. Dessa kommer därvid att få tas ut på annat håll, antingen av övriga dödsbon, som då får vidkännas kraftigt ökade kostnader, eller av socialnämnden i den avlidnes hemkommun.

På de anförda skälen och eftersom kostnaderna för begravningsverksamheten bör fördelas efter bärkraft anser vi att begravningsverksamheten även fortsättningsvis skall bekostas gemensamt. Vi anser därvid att det nuvarande systemet, där begravningsverksamheten betalas av var och en, proportionellt i förhållande till dennes inkomst, skall bibehållas.

En ordning med privata begravningsförsäkringar som avser begravningsverksamheten är knappast aktuell. De tidigare utredningar som behandlat frågan om en försäkring på begravningsområdet har närmast siktat till att en sådan skulle täcka de kostnader som nu tas ut av den avlidnes dödsbo.



Frågan om att täcka kostnaderna för den egentliga begravningsverksamheten genom försäkringar har däremot inte behandlats. Därvid kan konstateras att en ordning med privata begravningsförsäkringar förutsätter att dessa görs obligatoriska så att ingen person saknar försäkringsskydd vid dödsfall. Sådana obligatoriska men privata försäkringar förekommer idag när det gäller trafikförsäkring för motorfordon men inte alls på det sociala området. Enligt vår mening bör införande av sådana försäkringar på det sociala området föregås av mera djupgående undersökningar än vi haft möjlighet att göra. En viktigt delfråga är därvid vilket intresse som föreligger inom försäkringsbranschen för att erbjuda sådana försäkringar.

En ordning med en statlig, obligatorisk begravningsförsäkring överensstämmer i långa stycken med en finansiering skattevägen. Vi gör därför i det följande ingen åtskillnad mellan dessa båda alternativ.

Det nuvarande systemet för finansiering av begravningsverksamheten bygger som nämnts på uttag av skatt, varvid även de som inte tillhör Svenska kyrkan betalar den del av församlingsskatten som schablonmässigt antagits motsvara kostnaderna för begravningsverksamheten.

Om systemet att finansiera begravningsverksamheten skattevägen bibehålls (eller något snarlikt system, t.ex. en obligatorisk, offentligt administrerad begravningsförsäkring, införs), bör detta bygga på att även de som inte tillhör Svenska kyrkan skall bidra till att täcka kostnaderna. På de orter där den borgerliga kommunen är huvudman för begravningsverksamheten är detta inte något problem, eftersom alla kommunmedlemmar betalar kommunalskatt och därigenom bidrar även till kostnaderna för begravningsverksamheten. När det däremot gäller huvuddelen av landets kommuner svarar som nämnts Svenska kyrkan för de allmänna begravningsplatserna och därmed för den alldeles övervägande delen av begravningsverksamheten.

De som inte tillhör Svenska kyrkan bör enligt vår mening av religionsfrihetsskäl inte behöva betala till denna för begravningsverksamheten. Eftersom de valt att stå utanför Svenska kyrkan — antingen därför att de



tillhör något annat trossamfund eller därför att de över huvud taget vill stå vid sidan av religiös verksamhet — är det olämpligt att de skall tvingas betala till denna kyrka.

Enligt vår mening är det vidare med hänsyn till de förändrade levnadsmönstren med bl.a. flyttning mellan olika orter synnerligen angeläget att ett riksomfattande clearingssystem kommer till stånd.

#### *Lokala beslut om finansiering*

Svenska kyrkans centralstyrelse har i sitt remissyttrande särskilt påpekat att de bidrag till kostnaderna för begravningsverksamheten, som de som inte tillhör Svenska kyrkan (och som inte heller tillhör annat trossamfund som anordnar begravningsplats eller bor på ort där kommunen svarar för begravningsverksamheten) har att betala, bör fastställas lokalt.

Det har även föreslagits att de som inte tillhör Svenska kyrkan bör betala sina begravningskostnader till den borgerliga kommunen, som därefter — i de fall då Svenska kyrkan handhar begravningsverksamheten — vidareför medlen till denna.

En sådan tanke kan — om förutsättningen är att finansieringen av begravningsverksamheten skall ske skattevägen — bygga antingen på att de som inte tillhör Svenska kyrkan skulle betala en högre kommunalskatt till den borgerliga kommunen eller på förutsättningen att den borgerliga kommunen av sina tillgångar (ytterst kommunalskatten) skulle betala till Svenska kyrkan för begravningsverksamheten avseende dem som inte tillhör denna. I båda fallen skulle tanken emellertid strida mot den likställighetsprincip som gäller för det kommunala området, dvs. att en kommun skall behandla sina medlemmar lika, och även mot religionsfriheten. I det förra fallet skulle de som inte tillhör Svenska kyrkan bli särbehandlade genom att de tvingas betala en högre kommunalskatt än övriga kommunmedlemmar. I det senare fallet skulle de kommunmedlemmar som tillhör Svenska kyrkan kunna anse sig diskriminerade,

eftersom de genom sin kommunalskatt då skulle få bidra till kostnaderna för begravningsverksamheten för de övriga.

Den kommunala likställighetsprincipen kan genombrytas av annan lagstiftning. Så föreligger t.ex. inom det sociala området inga hinder för en kommun att särbehandla vissa medlemmar. I detta fall skulle emellertid särbehandlingen — om än snarare teoretisk än praktisk — bygga på de olika medlemmarnas trosinriktning, vilket skulle kunna strida mot regeringsformens regler om religionsfrihet. Härtill kommer att den som inte tillhör Svenska kyrkan i en sådan situation ändå lätt skulle bli beroende av de beslut inom denna som han eller hon inte kan påverka, nämligen om den höjning av kommunalskatten som han eller hon skall betala ställs i en bestämd relation till kyrkoavgiften. Annorlunda är det dock givetvis i detta avseende om kommunen självständigt prövar hur stor höjningen skall vara. Vem som beslutar i frågan påverkar dock inte att en sådan för vissa kommunmedlemmar höjd kommunalskatt ter sig tveksam från religionsfrihetssynpunkt.

Mot den angivna bakgrunden anser vi att en av den borgerliga kommunen bestämd specials katt för dem som inte tillhör Svenska kyrkan av principiella skäl vara olämplig. Detta gäller i särskilt hög grad om denna skatt är knuten till kyrkoavgiftens storlek. Om ett finansieringssystem på lokal nivå skall genomföras bör det i stället bygga på principen att varje medborgare har att genom en avgift betala de direkta kostnader som är förknippade med att hålla en begravningsverksamhet som motsvarar de lokala önskemålen och som är lika stor oberoende av om man tillhör Svenska kyrkan eller ej.

I diskussionen har den tanken framförts att de som tillhör Svenska kyrkan skall kunna betala sin begravningsavgift inom ramen för sin kyrkoavgift. Självfallet kan i så fall begravningsavgiften särredovisas. Den som inte tillhör Svenska kyrkan har då förutsatts betala sin begravningsavgift till kommunen, som årligen fastställer avgiften på grundval av beräkningar som lämnas av huvudmannen för begravningsverksamheten. Liksom i dag förutsätts överläggningar ske mellan begravningshuvudman och kommun



innan beslut fattas av parterna. De inbetalade avgifterna vidareförs av kommunen till huvudmannen för begravningsverksamheten. (På de platser där kommunen själv är huvudman fastställs givetvis begravningsavgiften för samtliga medborgare av kommunen.) Ett system av detta slag förutsätter, om man vill minska risken för konflikter mellan kommun och begravningshuvudman, att de grundläggande principerna för begravningsverksamheten utvecklas ytterligare i arbetet med en ny begravningslagstiftning. Helt kan dock inte denna risk undanröjas. De båda beslutande parterna kan, om än sannolikt bara i mycket speciella situationer, komma att fatta skilda beslut, vilket självfallet är en svaghet med systemet.

Även denna ordning riskerar således, så långt man nu kan bedöma, att leda till en olämplig särbehandling av dem som inte tillhör Svenska kyrkan (och inte heller bor i en ort där kommunen svarar för begravningsverksamheten). Inte förrän ett system av detta slag utvecklats mer än vad som hittills skett kan emellertid konsekvenserna bedömas på ett mer definitivt sätt.

En möjlighet att ge visst lokalt inflytande över bidragen till begravningskostnaderna från dem som inte tillhör Svenska kyrkan är att dessa bidrag fastställs av församlingarna eller samfälligheterna men inom en ram som staten (genom riksdagen) angett. En sådan lösning skulle givetvis inge färre betänkligheter från religionsfrihetssynpunkt än ett system där respektive församling helt fritt bestämde bidragens storlek. Å andra sidan skulle förmodligen en sådan av staten satt ram få göras relativt vid för att ge utrymme åt de varierande kostnadsförhållanden som föreligger på skilda håll i landet. Därmed skulle de som inte tillhör Svenska kyrkan i stor utsträckning i praktiken vara beroende av de beslut om bidrag till begravningsverksamheten som fattas av de olika församlingarna.

Som en komplettering till ett lokalt system i någon form kan ett clearing-system, frivilligt som i dag eller obligatoriskt, utvecklas.

Ett alternativ som framförts i ett remissyttrande är att man i varje kommun bildar en stiftelse med uppgift att handha begravningsverksamheten.



Stiftelsens styrelse skulle bestå av representanter för kommunen, Svenska kyrkan och övriga trossamfund. Stiftelsen skulle få rätt att ta ut skatt för sin verksamhet. En svaghet med förslaget från demokratisk synpunkt är dock att de som tillhör Svenska kyrkan eller något annat trossamfund genom stiftelsens konstruktion skulle få dubbel representation, eftersom de också — i sin egenskap av kommunmedlemmar — företräds av den borgerliga kommunen. Av detta skäl anser vi att denna ordning inte bör komma i fråga.

#### *Statlig begravningsavgift*

En annan modell är att låta staten ta ut den skatt som avser begravningsväsendet. Detta kan ske på flera sätt. En möjlighet är att staten genom anslag finansierar begravningsverksamheten och tar upp skatt för detta. Genom skatteväxling med den del av den församlingsskatt som nu utgår och som avser begravningsverksamheten skulle en viss höjning av någon statlig skatt kunna ske utan att det totala skattetrycket ökar.

En ytterligare möjlighet är att staten tar ut en specialdestinerad begravningsavgift i samband med skatteuppbörden och att denna vidareförs till dem som handhar landets begravningsplatser. Som tidigare nämnts anser vi att en sådan avgift bör vara proportionell mot den skattskyldiges inkomst. Avgiften skall i denna modell erläggas av alla skattskyldiga, varvid den kommande kyrkoavgiften (respektive kommunalskatten i de orter där kommunen svarar för begravningsverksamheten) får sänkas med ett belopp som motsvarar kostnaderna för begravningsverksamheten.

Det kan diskuteras om en avgift med den utformning som här antytts är att anse som en offentligrättslig avgift eller en skatt. Gränsen mellan dessa båda begrepp avgörs huvudsakligen av om medelstillskottet avser betalning för en viss vara eller tjänst. Om så är fallet är det fråga om en avgift, medan ett mera allmänt medelstillskott principiellt sett är en skatt. Något omedelbart krav föreligger dock inte på att en inbetalad avgift måste motsvara just den prestation som den som betalar avgiften erhåller. En viss utjämning mellan olika avgiftsskyldiga kan således ske utan att medelstill-

skottet förlorar sin karaktär av avgift. Skillnaden mellan skatt och avgift återverkar också på riksdagens möjligheter att delegera beslutsrätt i frågan. En skatt måste beslutas av riksdagen (eller en beslutande kommunal församling) medan beslut om en avgift kan delegeras till t.ex. regeringen eller någon förvaltningsmyndighet.

Eftersom avgiften skall vara proportionell, skall ett sådant beslut lämpligen avse en för hela landet gällande utdebitering i procent av de skattskyldigas beskattningsbara inkomster. Alternativt kan naturligtvis avgiften differentieras med hänsyn till kostnaden för begravningsverksamheten i olika orter. Å andra sidan kan sådana differentieringar lätt komma att hämma ansträngningar till ökad effektivitet.

I en ordning med en statlig begravningsavgift bör också inkluderas stora delar av det clearingsystem för begravningskostnader som finns och som nu är frivilligt för pastoraten m.fl. Vissa kostnader som omfattas av det nuvarande clearingsystemet, t.ex. för präst som leder begravningsgudstjänsten, torde dock inte kunna inrymmas i en ordning med en statlig begravningsavgift. Ett sålunda utbyggt clearingsystem skall enligt vår mening förenas med en rätt för den som så önskar att bli begravd på annan ort.

De medel som inflyter genom uttaget av en begravningsavgift skall tillföras de organ som svarar för begravningsverksamheten. I första hand kommer således de territoriella pastoraten inom Svenska kyrkan i fråga. Eftersom begravningsverksamheten i Stockholms och Tranås' kommuner till stora delar är en kommunal angelägenhet, skall även dessa tillföras avgiftsmedel. Också sådana trossamfund utanför Svenska kyrkan som anordnar begravningsplats skall få del av medlen.

Avgiftsmedlen bör fördelas schablonmässigt så att effektiviteten i begravningsverksamheten upprätthålls. En helt enhetlig schablon är dock inte nödvändig. T.ex. bör fördelningen ske med hänsyn till begravningskick, omfattning av kremering respektive kistbegravning, i olika delar av landet. Även i övrigt bör fördelningen ske med hänsyn till olika lokala förhållanden. En schablonmässig fördelning innebär emellertid att den



församling som kan hålla nere kostnaderna för sin begravningsverksamhet får behålla överskjutande belopp. Å andra sidan får den församling som önskar satsa större summor på begravningsverksamheten än schablonen ger finansiera detta på annat sätt. Med hänsyn till den demokratiska kontrollen torde någon risk för allvarigare standardsänkningar i begravningsverksamheten inte föreligga.

En särskild fråga är om sådana stiftelser som enligt begravningslagen kan få tillstånd att anordna enskild begravningsplats skall omfattas av möjligheten att få del av avgiftsmedlen. Eftersom det i dessa fall i första hand torde röra sig om t.ex. familjestiftelser, där den avlidne lika väl — och utan att religionsfriheten träds för när — skulle kunna begravas på en allmän begravningsplats eller enskild begravningsplats som anordnats av ett trossamfund, föreligger knappast skäl att låta dessa enskilda begravningsplatser omfattas av avgiftssystemet. Härtill kommer att antalet gravplatser på en stiftelseägd enskild begravningsplats torde vara så litet att det endast med svårighet på förhand kan avgöras vilka personer som i framtiden kommer att begravas där och vilkas avgiftsmedel som i så fall skall tillföras stiftelsen.

En statlig begravningsavgift torde — med datateknikens hjälp — vara lättadministrerad och inte föranleda några egentliga extrakostnader utöver vad det nuvarande systemet med dissenterskatt drar. Även detta system är dock förknippat med vissa problem. Det kan — om det inte skall göras alltför detaljerat — leda till svårigheter att anpassa begravningsavgiften och de utbetalningar som skall göras till dem som svarar för begravningsverksamheten till de verkliga kostnaderna på respektive ort.

Vi har — mot bakgrund av våra resonemang om en statlig begravningsavgift — uppdragit åt Statskontoret att närmare utreda möjligheterna till en sådan och dess praktiska utformning. Statskontorets rapport utgör bilaga 2.

Statskontorets förslag i fråga om en statlig begravningsavgift innebär sammanfattningsvis att avgiften tas ut som ett för hela landet enhetligt örespåslag på kommunalskatten. Med nuvarande kostnader för begravn-



ningsverksamheten skulle detta påslag uppgå till ca 30 öre per skattekrona. Fördelningen av avgiftsmedlen skulle ske efter antal begravningar hos respektive anordnare av allmän begravningsplats (församling eller samfällighet, kommun) och trossamfund med egen begravningsplats. Medlen skulle utgå enligt taxa med hänsyn till begravningssätten (kistbegravning respektive olika former för begravning i samband med kremering). En mindre del av avgiftsmedlen skulle utgöra reserv och utdelas efter ansökan för särskilda behov.

I samband med frågan om kostnaderna för begravningsverksamheten kan noteras att det i viss utsträckning förekommer — som nämnts — att den som anordnar allmän begravningsplats utöver finansieringen via skatt också fordrar särskild ersättning av den avlidnas dödsbo för upplåtelse av gravrätt. Sådan ersättning är — när den förekommer — i de flesta fall visserligen högst symbolisk. Det finns dock orter där ersättningen för upplåtelse av gravrätt uppgår till avsevärda belopp.

Vi anser att möjligheten att fordra särskild ersättning för upplåtelse av gravrätt bör slopas, om en statlig begravningsavgift införs. Det skulle enligt vår mening rimma illa med de tankar som ligger bakom förslaget om en enhetlig avgift om den avlidnes dödsbo — utöver vad den avlidne i livstiden betalat i begravningsavgift — också på sina håll skulle nödgas betala särskilt för upplåtelse av gravrätt. En sådan ordning skulle också motverka strävandena att upprätthålla effektiviteten i begravningsverksamheten. De speciella problem i samband med upplåtelse av gravrätt som kan uppkomma om någon önskar upplåtelse i förtid av sådan rätt får lösas i ett fortsatt utredningsarbete.

För tydlighetens skull bör i sammanhanget noteras att förslaget inte medför något hinder mot att den som anordnar en allmän begravningsplats fordrar särskild ersättning för tjänster utanför den egentliga begravningsverksamheten. Sådan ersättning kan komma i fråga t.ex. för skötsel av gravplats.

*Samlad bedömning*

Sammanfattningsvis framstår ett i stort bibehållet huvudmannaskap och, såvitt nu kan bedömas, en statlig begravningsavgift som en lämplig väg att — med beaktande av religionsfrihetens krav — på ett rättvist och rationellt sätt anordna begravningsverksamheten.

Ett fortsatt utredningsarbete är emellertid enligt vår mening erforderligt för att klarlägga olika detaljproblem i samband med en övergång till en statlig begravningsavgift och lösningar på dessa, t.ex. hur avgiftsmedlen på bästa möjliga sätt skall kunna anpassas till de verkliga kostnaderna och vem som skall ansvara för begravningsplats åt dem som inte tillhör något kristet samfund. Vi anser att ett sådant arbete bör komma till stånd. Analysen bör innefatta behovet av kostnadsutjämning mellan församlingarna vid en statlig begravningsavgift. Enligt vår mening är det därvid rimligt att också möjligheterna till en finansiering med starkare lokal förankring prövas ytterligare.

Oberoende av vilket system som beslutas är det dock viktigt att de grundläggande krav som finns beträffande såväl religionsfrihet som likställighet mellan kommunmedlemmar beaktas.





## 10 DEN KYRKLIGA EGENDOMEN

**Vi föreslår att den specialreglerade kyrkliga egendomen, även den till vilken äganderätten kan tillkomma staten, överförs till stiftelser, i den mån den inte redan ägs av sådana.**

### 10.1 Nuvarande förhållanden

Svenska kyrkan disponerar idag för sin verksamhet åtskillig egendom, såväl fast som lös. Från rättsliga utgångspunkter kan den kyrkliga egendomen indelas i kyrkokommunal egendom, över vilken kyrkokommunen fritt förfogar, specialreglerad kyrklig egendom, t.ex. äldre kyrkotomter och prästgårdar, för vilken förvaltningen är omgärdad med särskilda föreskrifter, samt fri förenings- och stiftelseegendom, som ofta tillkommit genom donationer eller insamlingar under senare tid.

När det gäller den fasta egendomen består den till stor del av fastigheter som används i den kyrkliga verksamheten, t.ex. för kyrkor, begravningsplatser, församlingshem och byggnader för den kyrkliga administrationen. Den består emellertid också av fastigheter som inte direkt används i den kyrkliga verksamheten utan främst tjänar som kapitalplaceringar, t.ex. löneboställen, där avkastningen används för prästlöner. Dessa fastigheter utgör en del av den s.k. kyrkliga finansförmögenheten.

Svenska kyrkan disponerar de olika fastigheterna under skiftande omständigheter. Det är oftast t.ex. helt klart att en viss fastighet kan

hänförs till den kyrkokommunala egendomen. När det gäller den specialreglerade kyrkliga egendomen är ägandeförhållandena däremot ofta mera oklara. En fastighet kan t.ex. ha anslagits som kyrkotomt för en församlingskyrka, varvid det pastorat som förvaltar kyrkobyggnaden givetvis disponerar över fastigheten. Från strikt formell synpunkt kan den emellertid ägas av församlingskyrkan själv i form av en stiftelse eller av staten. I vissa fall kan det numera inte ens längre utredas vilka ägandeförhållanden som gäller.

För försäljning av fastigheter som tillhör den specialreglerade egendomen krävs tillstånd, i första hand av stiftets egendomsnämnd.

För lös egendom gäller i huvudsak samma regler som för den fasta egendomen. Lös egendom finns såväl direkt avsedd för den kyrkliga verksamheten som avsedd för kapitalplacering. Även när det gäller den lösa egendomen kan den formella äganderätten i vissa fall vara svårutredd.

## 10.2 ERK-utredningen

ERK-utredningen angav som en utgångspunkt att den kyrkliga egendomen bör stå till Svenska kyrkans förfogande även efter en mera omfattande relationsändring. Som en lämplig lösning föreslog utredningen att Svenska kyrkans rätt till egendomen framdeles grundas på stiftelseinstitutet. Olika stiftelser bör därvid bildas med hänsyn till vilket ändamål egendomen skall tjäna, t.ex. kyrkostiftelse och boställsstiftelse.

## 10.3 Remissyttrandena

*Svenska kyrkans centralstyrelse* anser att någon ställning till formerna för regleringen av Svenska kyrkans egendomsförhållanden inte bör tas förrän klarhet vunnits om den framtida utformningen av lagstiftningen om stiftelser. *Statskontoret* framhåller att bildandet av stiftelser bör föregås av strukturrationaliseringar i förmögenhetsmassan och att stiftelseurkunderna



bör utformas så att stelt preciserade ändamålsbestämmelser undviks. *Riksrevisionsverket* anser att man i det pågående lagstiftningsarbetet när det gäller stiftelser bör beakta planerna på stiftelsebildningar inom Svenska kyrkan. Verket påpekar vidare att skatte- och redovisningsproblem kan uppkomma vid övergång till stiftelse. *Riksantikvarieämbetet och statens historiska muséer (RAÄ)* påtalar behovet av utredning för att klarlägga allmänhetens tillgång till det kyrkliga kulturarvet efter en relationsförändring mellan staten och Svenska kyrkan. RAÄ anser vidare att det allmänna, t.ex. genom de borgerliga kommunerna, bör garanteras inflytande i stiftelserna. Enligt *Kammarkollegiets* mening bör de tilltänkta stiftelserna ställas under särskild statlig tillsyn. Stiftelserna för boställsjord bör inte föras ihop stiftsvis.

## 10.4 Överväganden

Vi har tidigare avgett förslag beträffande den kyrkliga finansförmögenheten. Dessa förslag innebär bl.a. att den förvaltning av finansförmögenheten som nu sker pastoratsvis i stor utsträckning sammanförs stiftsvis. Förslagen har i huvudsak antagits av riksdagen (prop. 1993/94:73, KU 14, rskr. 47).

Vid en genomgripande förändring av relationerna mellan staten och Svenska kyrkan erfordras någon form av omreglering av de nuvarande — ofta oklara — äganderättsförhållandena när det gäller den specialreglerade kyrkliga egendomen. En lämplig form för de framtida ägandeförhållandena är därvid — som ERK-utredningen funnit och remissinstanserna i stor utsträckning tillstyrkt — att egendomen förs över till olika stiftelser. Dessa stiftelser kan lämpligen bildas med hänsynstagande till de ändamål som egendomen är avsedd för. Sålunda skulle — som ERK-utredningen också föreslagit — t.ex. särskilda boställsstiftelser och kyrkostiftelser bildas. En sådan stiftelse bör knytas till det organ inom Svenska kyrkan som disponerar egendomen i fråga. En kyrkostiftelse skulle därvid i första hand anknytas till den församling (eller sammanslutning av församlingar) som idag förvaltar kyrkobyggnaden i fråga. Boställsstiftelser bör — med



riksdagens tidigare nämnda beslut om förvaltningen av lönebeställen — tillskapas stiftsvis och anknytas till de olika stiftet.

Även vid en mera begränsad förändring av relationerna mellan staten och Svenska kyrkan är stiftelsebildning aktuell. Visserligen föreligger då inga omedelbara behov av reglering av äganderättsförhållandena, utan den nuvarande situationen kan i och för sig bestå. Den oklarhet som ändå råder idag beträffande äganderättsförhållandena beträffande den kyrkliga egendomen motiverar dock att en reglering genom stiftelsebildning sker även i detta fall.

Vi anser mot denna bakgrund att omreglering av den kyrkliga egendomens ställning bör ske i den mån så behövs för att klarlägga äganderättsförhållandena. En överföring av Svenska kyrkans egendom till stiftelser bör därför endast omfatta den specialreglerade egendomen. Varken den kyrkokommunala egendomen eller den fria förenings- och stiftelseegendomen torde kräva någon omreglering. När det gäller den del av den specialreglerade egendomen som idag ägs av stiftelseliknande organ — i regel de olika församlingskyrkorna själva — innebär omregleringen ingen egentlig förändring av äganderättsförhållandena, endast att dessa klarläggs. För den del av den specialreglerade egendomen som för närvarande får anses tillhöra staten innebär däremot den föreslagna omregleringen att egendomen formellt överförs från staten till de olika stiftelserna. Detta medför dock i praktiken inte någon skillnad, eftersom egendomen redan idag förvaltas av kyrkliga organ.

Inflytandet i de föreslagna stiftelserna torde få tillkomma de organ inom Svenska kyrkan som vid tidpunkten för omregleringen förvaltar egendomen i fråga. Det kan lämpligen överlämnas till Svenska kyrkan själv — i första hand genom kyrkomötet — att avgöra frågor om stiftelsernas uppbyggnad och organisation. I den mån stiftelsebildningen avser statlig egendom måste dock givetvis också statliga organ medverka i dessa överväganden.

Vid någon form av fortsatt offentligrättslig reglering av Svenska kyrkans förhållanden är fortlöpande representation för allmänintresset i de tilltänkta stiftelserna inte nödvändigt.

Enligt nu gällande lagstiftning om stiftelser utövar länsstyrelserna tillsyn över stiftelser, om inte annat är särskilt föreskrivet. Kammarkollegiet har som nämnts föreslagit att de kyrkliga stiftelserna, om de kommer till stånd, ställs under särskild statlig tillsyn. För stiftelser som bildats och förvaltas av kyrkliga organ föreligger dock inte något behov av särskild statlig tillsyn.

För att behövliga förändringar i stiftelsernas egendomsmassa och ändamål skall kunna ske framöver bör viss lagstiftning i denna fråga komma till stånd.

Som framgått av vissa remissyttranden pågår för närvarande ett lagstiftningsarbete beträffande stiftelser. En proposition i ärendet har nyligen framlagts (prop. 1993/94:9). I denna föreslås en mera omfattande lagstiftning om stiftelser än den nuvarande lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser. Bl.a. föreslås en grundläggande definition av begreppet stiftelse. Stiftelser som driver näringsverksamhet eller som har större tillgångar skall enligt förslaget registreras hos länsstyrelsen. Vidare skall länsstyrelsernas tillsyn utökas när det gäller dessa stiftelser. Från den föreslagna lagens tillämpningsområde undantas i stor utsträckning kyrkostiftelser, dvs. sådana särskilda rättssubjekt av stiftelsekaraktär som innehar kyrkobyggnad med tomt. Vidare föreslås att länsstyrelsernas tillsyn av stiftelser i övrigt som bildats av en kyrkokommun skall vara högst begränsad. Nybildade s.k. anslagsstiftelser, dvs. stiftelser som finansierar sin verksamhet i första hand genom årliga anslag från en huvudman, faller inte under lagens bestämmelser.

Den nya stifteselagen kommer, om förslaget godtas, inte i någon högre grad att förändra stiftelseinstitutets grundläggande karaktär och inte heller dess användbarhet när det gäller den kyrkliga egendomen. Förslaget kan



dock leda till att länsstyrelsernas tillsyn över kyrkliga stiftelser blir mera begränsad än vad som nu gäller för stiftelser i allmänhet.

Som Riksrevisionsverket påpekat är frågan om stiftelsebeskattningen för närvarande under utredning genom Stiftelse- och föreningsskattekommittén (Fi 1988:03). Dess förslag — som enligt uppgift kan väntas under våren 1994 — kan komma att påverka stiftelsernas skattemässiga ställning. Någon anledning att anta att en överföring av kyrklig egendom till stiftelser därvid skulle medföra nackdelar i skattehänseende föreligger dock inte. Det är dock viktigt att dessa frågor beaktas i det fortsatta arbetet med våra förslag.

Vidare kan — som Riksrevisionsverket också framhållit — en övergång till stiftelseform för den kyrkliga egendomen medföra att det statliga redovisningssystemet inte längre kan användas.

Ett alternativ till stiftelsebildning för den specialreglerade kyrkliga egendomen är givetvis att förhållandena för denna egendom i stället författningsregleras. En viss sådan reglering förekommer redan idag, vilken dock inte klarlägger egendomens rättsliga ställning. En författningsreglering som även gör sådana klarlägganden är naturligtvis tänkbar men är tekniskt svår genomförd eftersom bl.a. de speciella historiska förhållandena för många olika fastigheter måste beaktas. En författningsreglering som innebär att egendom som nu ägs av stiftelseliknande organ, t.ex. en församlingskyrka, överförs till något annat rättssubjekt är knappast möjlig med hänsyn till rådande skydd för äganderätten. Däremot är det i och för sig möjligt att genom författningsreglering överföra den del av den specialreglerade kyrkliga egendomen som idag är statlig till något annat rättssubjekt. Vi anser emellertid — som redan anförts — att den specialreglerade kyrkliga egendomen skall tillföras särskilt bildade stiftelser.

Den egendom som i första hand kan bli aktuell att överföra till stiftelser är de under Karl XI:s tid av staten anslagna komministerboställena. Med hänsyn till de ändamål för vilka dessa anslagits bör de ingå i stiftsvisa stiftelser för löneboställen.



# 11 VÅRDEN AV KYRKLIGA KULTURHISTORISKA VÅRDEN

**Vi föreslår att staten skall ersätta Svenska kyrkan för dess vård av kulturhistoriskt värdefull egendom.**

## 11.1 Nuvarande förhållanden

De svenska församlingskyrkorna är ett kulturarv som har byggts upp under närmare ett årtusende. Det finns mer än 3 000 kyrkobyggnader, som representerar många epokers arkitektur, byggnadshistoria och byggnadsteknik. Kyrkornas inventarier utgör sammantaget en kulturskatt som i rikedom och bredd torde överträffa vad som finns samlat i de svenska muséerna.

Kyrkobyggnaderna representerar också grundläggande drag i den svenska sociala, ekonomiska och politiska historien. Från medeltiden till modern tid har socknen och församlingen varit ram och grund för lokalsamhället. Kyrkbyn var centrum för landsbygdens befolkning. Till detta centrum knöts efterhand prästgård, tiondebod och sockenstuga, klockargård, fattigstuga, sockenmagasin och skolhus. Svenska kyrkan har därför kommit att bli förvaltare, inte bara av kyrkobyggnaderna såsom värdefulla i sig, utan av samlade kulturmiljöer som i hög grad sätter sin prägel på landet.

Allteftersom medvetenheten om de kyrkliga kulturhistoriska värdena har ökat i samhället har dessa getts särskilt lagskydd. För Svenska kyrkans kyrkobyggnader, kyrkotomter, begravningsplatser och kyrkliga inventarier som kulturminnen finns därför en särskild reglering. Denna återfinns i 4 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Enligt bestämmelserna åligger det Svenska kyrkan att vårda och underhålla kyrkobyggnader och kyrkotomter så att deras kulturhistoriska värde inte minskas och deras utseende och karaktär inte förvanskas (2 §). Kyrkobyggnader som är uppförda före år 1940 och kyrkotomter som har tillkommit före detta år får inte ändras på något väsentligt sätt utan tillstånd av Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer (3 §). Efter särskilt beslut kan också en nyare kyrkobyggnad (och kyrkotomt) omfattas av de strängare bestämmelser som gäller för äldre byggnader. Det rör sig då om en kyrkobyggnad (eller tomt) som "är märklig genom sitt kulturhistoriska värde" (4 §). Även för begravningsplatser och kyrkliga inventarier finns särskilda skyddsbestämmelser. Dessa omfattar i viss utsträckning också begravningsplatser som ägs och förvaltas av borgerliga kommuner.

Skyddet för kyrkobyggnaderna är sålunda i princip generellt. Däri skiljer det sig från kulturminneslagens bestämmelser om skydd för andra byggnader i 3 kap., enligt vilka en byggnad kan erhålla skydd genom ett särskilt beslut beträffande den enskilda byggnaden (k-märkning). Skillnaden får bl.a. ses som ett uttryck för att kulturskyddet för kyrkobyggnaderna gäller det samlade beståndet, inte bara den enskilda kyrkobyggnaden som sådan.

## 11.2 ERK-utredningen

ERK-utredningen framhöll att staten vid en förändrad relation till Svenska kyrkan bör ta det ekonomiska ansvaret för kyrkobyggnadernas kulturhistoriska värde. För att tillvarata detta värde borde enligt utredningen ersättning till Svenska kyrkan utgå med 400 miljoner kronor per år, räknat i 1990 års penningvärde.



### 11.3 Remissyttrandena

*Svenska kyrkans centralstyrelse, Riksantikvarieämbetet och statens historiska muséer (RAÄ), Kammarkollegiet, Kyrkofondens styrelse samt Sveriges Hembygdsförbund* tillstyrker förslaget att staten skall ta det ekonomiska ansvaret för kyrkobyggnadernas kulturhistoriska värde. RAÄ anser därvid att det angivna beloppet, 400 miljoner kronor per år, på grund av uppdämda renoveringsbehov kan komma att få justeras uppåt. Kyrkofondens styrelse anger för sin del — på grundval av i första hand beräkningar av de kyrkobyggnadsbidrag som varje år söks hos fonden — kostnaden till 450-550 miljoner kronor per år. Sveriges Hembygdsförbund anser beloppet vara för lågt. *Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund, Sveriges frikyrkoråd och Judiska församlingarnas i Sverige Centralråd* anser att statsbidrag bör utgå till alla trossamfund för förvaltning av byggnader m.m. av kulturhistoriskt värde.

### 11.4 Överväganden

Svenska kyrkans kyrkobyggnader utgör en kärna i det svenska kulturarvet. De har därför ett generellt skydd enligt kulturminneslagen. Detta omfattar också kyrkotomterna (med klockstaplar, murar och stigluckor samt i vissa fall prästgårdar och biskopsgårdar), begravningsplatserna och de kyrkliga inventarierna. Av särskild betydelse är givetvis de medeltida kyrkobyggnaderna inklusive domkyrkorna från denna tid.

Enligt vår mening är kulturskyddet i allt väsentligt ändamålsenligt utformat. Detta har varit en starkt bidragande orsak till att kyrkobyggnaderna i dag sammantaget framstår som väl vårdade och underhållna. Det bör vara en utgångspunkt för förslag till ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan att dessa inte leder till försämrade förutsättningar för tillvaratagande av de kulturhistoriska värdena i framtiden.

Kulturminneslagens skydd för kyrkobyggnader m.m. bör sålunda bibehållas även vid den ändring av förhållandet mellan staten och Svenska



kyrkan som vi förordar. Det kan dock finnas skäl att överväga kompletterande bestämmelser bl.a. om förfarandet när behov inte längre föreligger av att använda en församlingskyrka. Sådana överväganden bör emellertid göras i särskild ordning.

En viktig förutsättning för tillvaratagandet av kulturvårderna är att Svenska kyrkan har de ekonomiska resurser som krävs för en god förvaltning och vård av byggnader och inventarier. I den ordning som nu gäller är inte de kulturhistoriskt motiverade åligganden som församlingarna har enligt kulturminneslagen förenade med någon ekonomisk ersättning från statens sida. Församlingarna förutsätts sålunda bekosta de kulturvårdande insatserna — liksom kyrkounderhållet i övrigt — inom ramen för sin ordinarie ekonomi. Så länge församlingarna har beskattningsrätt är detta också ett naturligt förhållande. Uttaget av församlingsskatt får förutsättas vara avpassat bl.a. efter vad kyrkounderhållet kräver. De kyrkobyggnadsbidrag som utgår från Kyrkofonden utgör inget avsteg från denna finansieringsprincip. Eftersom fondens inkomster i huvudsak består av kyrkoavgifter från pastoraten har dessa bidrag karaktären av ett inomkyrkligt utjämningsystem för kyrkounderhållet.

I en ny stat-kyrka-relation, där församlingsskatten ersätts med en kyrkoavgift, som betalas endast av dem som tillhör Svenska kyrkan, blir det nödvändigt att reglera samtliga skattebetalares ansvar för vården av denna del av det gemensamma kulturarvet. De kyrkliga kulturhistoriska värdena är av en sådan art och har en sådan dignitet att deras vård utgör ett mycket framträdande allmänintresse. Bevarandet av dessa värden är en angelägenhet för hela samhället och svenska folket. Därmed är det inte rimligt att hela kostnaden för detta allmänintresse skall bäras enbart av dem som tillhör Svenska kyrkan.

Vi anser det angeläget att Svenska kyrkan genom sina församlingar (och sammanslutningar av församlingar) även framgent har ansvaret för kyrkobyggnadernas vård och förvaltning. Det ekonomiska ansvaret bör däremot delas mellan Svenska kyrkan och staten.

Ett samhällsstöd till underhållet av kyrkobyggnaderna korresponderar väl med församlingarnas skyldighet att respektera kulturminneslagens inskränkningar i deras rådighet över kyrkobyggnader m.m. Samhällsstödet blir därmed viktigt som ett led i att kulturskyddet skall uppfattas som legitimt av Svenska kyrkans företrädare.

ERK-utredningen har gjort en uppskattning av de kulturhistoriska överkostnaderna för kyrkounderhållet, definierade som skillnaden mellan de totala drifts- och underhållskostnaderna och de lokalkostnader som är motiverade enbart av de kyrkliga kraven på gudstjänstlokalen. Det bör omedelbart påpekas att det i praktiken endast sällan är möjligt att entydigt dra en gräns mellan underhållskostnader hänförliga till kyrkligt respektive kulturvårdande bruk av en kyrkobyggnad. Ett allmänt hänsynstagande till de kulturhistoriska värdena hos en byggnad åligger t.ex. varje fastighetsägare enligt såväl plan- och bygglagens som kulturminneslagens bestämmelser såsom ett led i det normala fastighetsunderhållet. Det går givetvis inte att uppfatta varje kostnad för kyrkounderhållet som beror på att man har en för den kyrkliga verksamheten inte idealisk lokal som en kulturhistorisk överkostnad etc.

ERK-utredningen har utförligt redovisat möjligheterna att särskilja de kulturhistoriska överkostnaderna för församlingskyrkorna. Redovisningen bekräftar svårigheterna att göra en mera exakt beräkning. Utredningen har därför sammanfattningsvis konstaterat att det är omöjligt att komma förbi de stora osäkerheterna i underlagsmaterialet. Den stannade emellertid vid att uppskatta överkostnaderna till ca 400 miljoner kronor per år av en beräknad total underhållskostnad av 1 100 miljoner kronor (1990 års penningvärde). De remissinstanser som uttalat sig i frågan har i växlande grad uttryckt tveksamhet till det angivna beloppet och ansett detta lågt.

Det är således förenat med stora svårigheter att med någon högre grad av säkerhet närmare ange storleken av de kulturhistoriska överkostnaderna. Det kan därför på många sätt vara enklare att i stället ta fasta på det grundläggande kulturminnesvårdande intresset av att kyrkobyggnaderna hålls i ett gott skick och att de kontinuerligt underhålls. Enligt vår mening



kan grunden för ett samhällsstöd till kyrkobyggnaderna formuleras utifrån tanken att detta stöd skall ge församlingarna en ekonomi som är tillräckligt god att garantera kyrkobyggnadernas fortbestånd.

Som en motprestation för ett sådant stöd får Svenska kyrkan utföra underhållet bl.a. enligt de mera specialiserade krav som följer av kulturminneslagens bestämmelser. Samhällets förstahandsintresse i fråga om kyrkounderhållet gäller emellertid inte denna fråga, även om den givetvis har hög angelägenhet. Förstahandsintresset avser i stället bevarandet av och fortlevnaden i sig för kyrkobyggnaderna. Därmed blir det också naturligt att knyta samhällsstödet till dessa faktorer. Av största vikt är emellertid att stödet är utformat så att det uppmuntrar att kyrkounderhållet sker rationellt och effektivt och under vederbörligt beaktande av de kulturhistoriska kraven.

Enligt vår mening kan således statens stöd till bevarande av kyrkobyggnader m.m. lika gärna beräknas överslagsmässigt som knyts till mera detaljerade kalkyler beträffande kulturhistoriska övervärden. Som utgångspunkt för statens samlade kostnad för detta stöd kan dock tas ERK-utredningens beräkning om 400 miljoner kronor per år i 1990 års penningvärde. Omräknat till 1994 års penningvärde och med hänsyn tagen till i första hand Kyrkofondens styrelses yttrande över ERK-utredningens förslag, vilket innebar att beloppet var något för lågt räknat, bör en utgångspunkt för fortsatta överväganden vara ett statligt åtagande i storleksordningen drygt 400 miljoner kronor per år.

Samhällsstödet bör utgå som en ersättning till Svenska kyrkan för att denna svarar för kyrkounderhållet. Det är därvid viktigt att stödet ses som ett led i ett mellan staten och Svenska kyrkan ömsesidigt åtagande för kyrkobyggnadernas kulturvärden. Åtagandet kan på lämpligt sätt lagfästas, t.ex. i kulturminneslagen. Däremot bör det undvikas att samhällsstödet ses som ett statsbidrag till Svenska kyrkan. Stöd i form av sådana bidrag är inte förenat med den stabilitet och långsiktighet som krävs för en realistisk modell för finansieringen av kyrkobyggnader m.m. I stället bör finansieringen bygga på en överenskommelse mellan staten och Svenska kyrkan.



Vi föreslår ett fortsatt utredningsarbete om den närmare utformningen av stödet till kyrkunderhållet. Ett sådant arbete bör bl.a. leda till att de nuvarande underhållskostnaderna klarläggs. Det bör också avse de närmare villkoren för hur samhällstödet skall lämnas. I utredningen bör också behandlas behovet av sanktioner om kulturminnesvårdens krav inte uppfylls. I sammanhanget kan erinras om det arbete i fråga om kostnaderna för kyrkunderhållet som nyligen har initierats av Svenska kyrkans centralstyrelse. Resultaten därav bör utnyttjas i det fortsatta utredningsarbetet.

Det bör observeras — som närmare utvecklas i avsnittet ekonomiska och andra konsekvenser av förslagen — att våra förslag om ett samhällsstöd till Svenska kyrkans kyrkobyggnader m.m. inte avses leda till att Svenska kyrkan får ökade resurser för sin verksamhet.

Die erste Aufgabe ist die Bestimmung der
  $\text{Hilfswinkel}$   $\alpha$  und  $\beta$  aus den
 gegebenen Werten  $\gamma$  und  $\delta$ .
   
 Die zweite Aufgabe ist die Bestimmung
 der  $\text{Hilfswinkel}$   $\alpha$  und  $\beta$  aus
 den gegebenen Werten  $\gamma$  und  $\delta$ .
   
 Die dritte Aufgabe ist die Bestimmung
 der  $\text{Hilfswinkel}$   $\alpha$  und  $\beta$  aus
 den gegebenen Werten  $\gamma$  und  $\delta$ .
   
 Die vierte Aufgabe ist die Bestimmung
 der  $\text{Hilfswinkel}$   $\alpha$  und  $\beta$  aus
 den gegebenen Werten  $\gamma$  und  $\delta$ .
   
 Die fünfte Aufgabe ist die Bestimmung
 der  $\text{Hilfswinkel}$   $\alpha$  und  $\beta$  aus
 den gegebenen Werten  $\gamma$  und  $\delta$ .

Die sechste Aufgabe ist die Bestimmung
 der  $\text{Hilfswinkel}$   $\alpha$  und  $\beta$  aus
 den gegebenen Werten  $\gamma$  und  $\delta$ .
   
 Die siebte Aufgabe ist die Bestimmung
 der  $\text{Hilfswinkel}$   $\alpha$  und  $\beta$  aus
 den gegebenen Werten  $\gamma$  und  $\delta$ .
   
 Die achte Aufgabe ist die Bestimmung
 der  $\text{Hilfswinkel}$   $\alpha$  und  $\beta$  aus
 den gegebenen Werten  $\gamma$  und  $\delta$ .
   
 Die neunte Aufgabe ist die Bestimmung
 der  $\text{Hilfswinkel}$   $\alpha$  und  $\beta$  aus
 den gegebenen Werten  $\gamma$  und  $\delta$ .

Die zehnte Aufgabe ist die Bestimmung
 der  $\text{Hilfswinkel}$   $\alpha$  und  $\beta$  aus
 den gegebenen Werten  $\gamma$  und  $\delta$ .
   
 Die elfte Aufgabe ist die Bestimmung
 der  $\text{Hilfswinkel}$   $\alpha$  und  $\beta$  aus
 den gegebenen Werten  $\gamma$  und  $\delta$ .
   
 Die zwölfte Aufgabe ist die Bestimmung
 der  $\text{Hilfswinkel}$   $\alpha$  und  $\beta$  aus
 den gegebenen Werten  $\gamma$  und  $\delta$ .

## 12 LAGSTIFTNING OM TROSSAMFUND I ALLMÄNHET

### Vi föreslår

- att en särskild juridisk person för trossamfund skapas,
- att de trossamfund som så önskar skall kunna utnyttja skatteuppbördssystemet för att ta upp sina medlemsavgifter,
- att en särskild lag om trossamfund utfärdas samt
- att grundläggande föreskrifter om trossamfund ges samma konstitutionella skydd som lagen om Svenska kyrkan.

### 12.1 Nuvarande förhållanden

Åtskilliga trossamfund är vid sidan av Svenska kyrkan verksamma i landet. Här finns evangeliska frikyrkor, t.ex. Svenska missionsförbundet, Pingströrelsen, Svenska baptistsamfundet och Frälsningsarmén, men även t.ex. Romersk-katolska kyrkan och olika ortodoxa kyrkor. Det finns också trossamfund med annan bekännelse än den kristna, t.ex. judiska och muslimska.

Vissa trossamfund har varit verksamma i Sverige under lång tid. Bl.a. judiska församlingar fick redan på 1700-talet möjlighet att verka i landet. Flertalet evangeliska frikyrkor har sina rötter i den nyevangeliska väckelsen under 1800-talets senare hälft. Den Romersk-katolska kyrkan, de ortodoxa kyrkorna och de icke-kristna trossamfunden har vuxit sig stora i samband med de senare decenniernas invandring.



Efter 1951 års religionsfrihetsreform har några rättsliga hinder mot att bilda trossamfund (eller att här etablera ett internationellt trossamfund) inte förelegat. Någon särskild rättslig form för trossamfunden har emellertid inte erbjudits, utan dessa har i formella sammanhang fått uppträda som ideella föreningar eller stiftelser.

Successivt har de övriga trossamfunden getts olika former av erkännande från statens sida. Så har numera t.ex. åtskilliga trossamfund vigselrätt. Trossamfund har också rätt att anordna enskild begravningsplats. Sedan år 1972 har vidare statsbidrag till lokaler och verksamhet i övrigt utgått till andra trossamfund än Svenska kyrkan. Bidrag utgår numera till alla större trossamfund utanför Svenska kyrkan. För budgetåret 1993/94 har anslagits 70 miljoner kronor till sådana bidrag.

Det är inte ovanligt att medlemmarna i de evangeliska frikyrkorna också tillhör Svenska kyrkan. Även dubbla medlemskap mellan olika frikyrkor förekommer.

## 12.2 ERK-utredningen

ERK-utredningen föreslog att det system för uppördshjälp som utredningen skisserat när det gäller avgifter till Svenska kyrkan skulle kunna utnyttjas även av de andra samfund som så önskar. Av praktiska skäl torde dock vissa begränsningar av vilka trossamfund som kan komma i fråga för uppördshjälp behöva uppställas. En sådan tänkbar begränsning skulle enligt utredningen vara att endast de trossamfund som erhåller statsbidrag skulle kunna få uppördshjälp. Möjligheten att betala till sitt trossamfund via uppördssystemet bör vara frivillig, så att den medlem som så önskar i stället kan betala sin avgift på annat sätt.

## 12.3 Remissyttrandena

*Svenska kyrkans centralstyrelse* anser att trossamfund bör ges ställning som särskilda rättssubjekt. En lag om dessa trossamfunds ställning bör ges ett starkt konstitutionellt skydd, t.ex. på samma sätt som riksdagsordningen. Av lagen eller dess förarbeten bör framgå vilka grundläggande principer som skall gälla för att ett trossamfund skall få ställning som särskilt rättssubjekt. Bl.a. bör samfundet ha en viss fasthet och stabilitet och inte driva verksamhet i strid med grundläggande svensk rättsuppfattning. Riksdagen eller regeringen bör avgöra vilka trossamfund som skall få ställning som särskilt rättssubjekt. Ett trossamfund bör dock endast kunna få sådan ställning på egen ansökan. Varje trossamfund bör ha rätt att anordna begravningsplats för dem som tillhör samfundet. Genom lagstiftning eller på annat sätt bör trossamfundens möjligheter till upp-  
bördshjälp, statsbidrag, vigselrätt och skydd för bikthemligheten samt deras skatteförhållanden regleras. *Svea hovrätt* avstyrker förslaget att andra trossamfund än Svenska kyrkan skall erbjudas upp-  
bördshjälp. *Statskontoret* och *Riksskatteverket* tillstyrker förslaget om upp-  
bördshjälp. Statskontoret anser vidare att en gemensam ramlag bör tillskapas för alla trossamfund. En sådan ramlag skulle sedan kunna kompletteras med avtal mellan staten och de olika samfundet. *Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund (SST)*, *Sveriges frikyrkoråd* och *Judiska församlingarnas i Sverige Centralråd* tillstyrker också förslaget om upp-  
bördshjälp och tillägger att denna bör kombineras med ett fortsatt direkt statligt stöd till trossamfundet inklusive Svenska kyrkan. SST m.fl. anser vidare att en ramlag avsedd för alla trossamfund bör stiftas. Genom denna lag bör en gemensam juridisk form för alla trossamfund skapas. *Katolska biskopsämbetet i Stockholm* föreslår en obligatorisk avgift i stället för den nuvarande församlingsskatten, varvid den enskilde själv får ange vilket samfund han eller hon anser skall tillföras avgiften. För den som inte vill stödja något trossamfund bör finnas en möjlighet att stödja annan samhällsnyttig verksamhet. Biskopsämbetet förordar också att en särskild juridisk form för trossamfund skapas, vilken skulle kunna avse såväl Svenska kyrkan som övriga samfund.



## 12.4 Överväganden

Som anförts bör en ny ordning för förhållandena mellan staten och Svenska kyrkan syfta till likvärdig behandling av Svenska kyrkan och de övriga trossamfundet. Som också utvecklats tidigare kan dock denna princip inte leda till total likställighet mellan Svenska kyrkan och övriga samfund. Emellertid bör staten inte ensidigt gynna Svenska kyrkan framför de övriga. Dessa bör i stället så långt möjligt få likvärdiga förutsättningar för sin verksamhet med dem som gäller för Svenska kyrkan.

Ett viktigt steg i strävandena att förbättra de övriga trossamfundens ställning är enligt vår uppfattning att ge dessa möjlighet att i formellt och rättsligt hänseende uppträda just som trossamfund. Vi anser därför att en särskild rättslig form för trossamfund, likställd med t.ex. ideell förening eller stiftelse, bör skapas. Det är enligt vår mening olämpligt — som nu är fallet — att trossamfundet tvingas in i en juridisk form som inte är anpassad efter deras behov och verksamhet. Bl.a. Romersk-katolska kyrkan och Frälsningsarmén har — på grund av sin uppbyggnad och identitet — inte det medlemsstyre som förutsätts för att en ideell förening skall anses föreligga. Inte heller är trossamfundet från strikt juridisk synpunkt att betrakta som stiftelser.

Vissa förutsättningar torde dock behöva ställas upp för att ett trossamfund skall kunna få ställning som särskild juridisk person. Vi anser därför att det för varje särskilt fall bör prövas om ett trossamfund uppfyller de krav som bör ställas för att samfundet skall få denna ställning. De krav som därvid kan ställas kan t.ex. vara viss storlek och stabilitet samt att trossamfundets verksamhet inte strider mot rättsordningens intressen. Någon prövning av trossamfundets lära i sig bör däremot — av hänsyn till religionsfriheten — inte ske.

När möjlighet ges för trossamfundet att uppträda i den föreslagna nya juridiska formen bör dock de trossamfund som så önskar kunna stå utanför regleringen. Vissa trossamfund kan nämligen finna det oförenligt med sina intressen att underkasta sig den prövning från formell och organisatorisk



synpunkt som vi förutsätter bör ske för att ett trossamfund skall få ställning som särskild juridisk person. Andra trossamfund kan komma att inte uppfylla de krav som ställs för att samfundet skall få sådan ställning. Trossamfund som på detta sätt skulle stå utanför den föreslagna regleringen kan givetvis ändå bedriva verksamhet, men då i annan juridisk form, t.ex. som ideell förening.

Vi föreslår en lag om trossamfund, som bl.a. innehåller bestämmelser om den särskilda juridiska personen trossamfund. I en sådan lag kan lämpligen också regleras andra frågor av betydelse för andra trossamfund än Svenska kyrkan samt sådana frågor som är av betydelse för dessa gemensamt med Svenska kyrkan. Att omgärda denna lagstiftning med konstitutionella garantier liknande dem som föreslås gälla för en lag om Svenska kyrkan vore enligt vår uppfattning främmande.

Däremot anser vi att det finns skäl att ge konstitutionella garantier till andra trossamfund än Svenska kyrkan på så sätt att det enligt regeringsformen bör krävas att grundläggande bestämmelser om dessa trossamfund endast kan meddelas i samma ordning som riksdagsordningens huvudbestämmelser. Genom en sådan konstitutionell garanti hindras en tillfällig riksdagsmajoritet från att lagstifta om trossamfunden. En sådan bestämmelse har betydelse från religionsfrihetssynpunkt.

Som ERK-utredningen föreslagit anser vi vidare — av hänsyn till den eftersträfvade likställigheten mellan trossamfunden — att även andra trossamfund än Svenska kyrkan skall erbjudas att utnyttja den uppbringningshjälp som vi i det föregående förordat för Svenska kyrkan. Därvid ankommer det givetvis på det enskilda trossamfundet att avgöra om man vill utnyttja möjligheterna till uppbringningshjälp eller ej. Även om ett visst trossamfund beslutar att använda sig av uppbringningshjälpen bör möjlighet finnas för de medlemmar av trossamfundet som så önskar att betala till trossamfundet på annat sätt. Att en sådan möjlighet finns är viktigt från religionsfrihetssynpunkt, så att en enskild medlem inte mot sin vilja kan tvingas att inför skattemyndigheterna ge till känna vilket samfund han eller hon tillhör. Ett sådant tvång skulle stå i strid med 2 kap. 2 § regerings-

formen. (Övriga samfund skiljer sig på denna punkt från vad som gäller för Svenska kyrkan. Eftersom Svenska kyrkan tillhör den offentligrättsliga sfären innebär 2 kap. 2 § regeringsformen inget hinder mot att uppgifter om samfundstillhörighet för dem som frivilligt anmält att de tillhör Svenska kyrkan av denna vidareförs inom den offentligrättsliga sfären till skattemyndigheterna.)

För att staten skall kunna tillhandahålla uppördshjälpen kan vissa krav på avgiftens utformning behöva ställas med hänsyn till att uppörden skall ske inom skattesystemets ram.

Förslaget om uppördshjälp kan sägas ge trossamfunden en viss särställning i förhållande till andra organisationer och folkrörelser. Det bör därvid noteras att ett huvudskäl för denna uppördshjälp är att övriga trossamfund i största utsträckning skall behandlas likvärdigt med Svenska kyrkan och att uppördshjälpen är en viktig del av denna likabehandling. Vi har inte anledning att ta ställning till om uppördshjälp på motsvarande sätt skulle kunna ges till andra organisationer. Såvitt det är oss bekant har några sådana önskemål inte heller framställts.

För användande av uppördshjälpen bör viss ersättning utgå till staten.

Någon ändring i fråga om trossamfundens nuvarande rätt att anordna enskild begravningsplats, vigselrätt eller möjlighet till statsbidrag anser vi inte motiverad. Kritik har inte heller framförts mot den nuvarande ordningen. Dock framstår det som naturligt att endast registrerade trossamfund kommer i fråga. Det bör dock därvid vara tillräckligt att trossamfundet som helhet eller något organ som är representativt för det registreras, inte alla dess självständiga delar, t.ex. församlingar. Någon lagregel om statsbidrag torde inte vara erforderlig. Bidragsfrågan kan i stället — liksom idag — avgöras i förordning (se förordningen (1989:271) om statsbidrag till andra trossamfund än Svenska kyrkan). När det gäller skatteförhållanden och skydd för bikthemligheten är övriga trossamfund i princip likställda med Svenska kyrkan. Några förändringar i dessa avseenden anser vi därför inte heller behövas.

Frågan om en gemensam statlig kyrkoavgift, där den enskilde själv får ange för varje år vilket trossamfund han vill understödja med sin avgift, har vi behandlat tidigare. Vi har därvid funnit att vi inte kan tillstyrka förslaget om en sådan avgift.





## 13 EKONOMISKA OCH ANDRA KONSEKVENSER AV FÖRSLA- GEN

De förslag som vi lagt fram i det föregående innebär att Svenska kyrkans beskattningsrätt upphör och att den i stället får ta ut en avgift av dem som tillhör Svenska kyrkan. För begravningsverksamheten föreslås en statlig avgift, som tas ut av alla fysiska personer och dödsbon. Vidare föreslås att staten skall ersätta Svenska kyrkans kostnader för vården av kulturhistoriskt viktiga byggnader och ge bidrag till verksamheten i övrigt.

Våra förslag innebär vidare att Svenska kyrkan genom bildande av stiftelser skall överta den specialreglerade kyrkliga egendom som Svenska kyrkan nu disponerar. Svenska kyrkan skall också överta beslutanderätten över Kyrkofonden.

Från statens utgångspunkt innebär givetvis överföringen av den del av den specialreglerade kyrkliga egendomen som idag kan anses vara statlig till Svenska kyrkan att statens förmögenhetsmassa formellt sett minskas. I praktiken innebär emellertid överföringen inga förändringar i jämförelse med dagsläget, eftersom denna egendom till övervägande del knappast kan användas för andra ändamål än kyrkliga. För den samlade Svenska kyrkan innebär givetvis de förslagna överföringarna att förmögenhetsmassan ökar. Å andra sidan medför de inga praktiska skillnader jämfört med förhållandena idag. Svenska kyrkan får genom överföringen inte tillgång till större ekonomiska tillgångar än som nu disponeras för den kyrkliga verksamheten.

Inte heller den föreslagna omläggningen där den nuvarande församlingsskatten ersätts med kyrkoavgift och begravningsavgift samt statens ersättning till vården av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och bidrag till Svenska kyrkans verksamhet i övrigt medför några ändrade ekonomiska förhållanden för vare sig staten eller Svenska kyrkan. Omläggningen förutsätter att kyrkoavgiften i Svenska kyrkans församlingar (och sammanslutningar av församlingar) sätts på en sådan nivå att inkomsterna från avgiften tillsammans med inkomsterna från begravningsavgiften samt den ersättning staten betalar för vården av kulturhistoriskt värdefulla byggnader och de bidrag staten ger till verksamheten i övrigt motsvarar de nuvarande inkomsterna av församlingsskatten. Själva kyrkoavgiften kommer således i allmänhet att bli lägre än den nuvarande församlingsskatten och den samhällsekonomiska balansen påverkas således inte.

Vi har inte lagt fram något förslag till lagstiftning om skyldighet för Svenska kyrkans församlingar (och sammanslutningar av församlingar) att bestämma kyrkoavgiften på visst sätt. Vi anser att en sådan lagstiftning vore olämplig i en situation där strävandena är att i möjligaste mån överlämna till Svenska kyrkan själv att bestämma om sina inre angelägenheter. Vi utgår emellertid från att Svenska kyrkans församlingar (och sammanslutningar av församlingar) kommer att bestämma sitt avgiftsuttag så att inkomsterna, utifrån ett i princip oförändrat ekonomiskt underlag, blir oförändrade. Detta innebär som nämnts att själva kyrkoavgiften blir lägre än den nuvarande församlingsskatten.

Ett sålunda minskat avgiftsuttag innebär en möjlighet för staten att — inom ramen för en oförändrad belastning på samhällsekonomin — öka sitt skatteuttag för att finansiera de ersättningar m.m. till Svenska kyrkan som vi föreslagit. I sammanhanget bör också noteras den ersättning som vi anser att Svenska kyrkan och övriga trossamfund skall betala till staten för den föreslagna uppördshjälpen.

För dem som tillhör Svenska kyrkan innebär förändringen en minskad kyrkoavgift (i förhållande till den nuvarande församlingsskatten), vilken minskning schablonmässigt motsvaras av den nytillkomna begravningsav-



giften tillsammans med en något höjd statlig skatt. De som inte tillhör Svenska kyrkan kommer med förslaget inte längre att behöva betala någon skatt eller avgift till denna utan endast begravningsavgift och den något höjda statliga skatten, vilket också det schablonmässigt går jämnt ut med den bortfallna skyldigheten att betala församlingsskatt. I enskilda fall kan givetvis resultaten av förändringen komma att medföra antingen viss minskad skatt och avgift totalt eller viss ökad skatt och avgift totalt. Enligt vår mening är emellertid dessa differenser endast marginella, sett i jämförelse med det totala skatteuttaget.

För vissa speciella situationer kan dock kalkylen komma att avvika från vad som nu angetts. En sådan situation är den som uppkommer i Stockholms stad, där begravningsverksamheten till största delen är en borgerligt kommunal angelägenhet. Där innebär våra förslag att församlingarna mister de skatteinkomster som egentligen är avsedda för begravningsverksamheten. Detta kan komma att leda till att dessa församlingar inte kan sänka sin kyrkoavgift i förhållande till den nuvarande församlingsskatten i lika hög grad som på andra håll i landet. Å andra sidan får Stockholms kommun genom begravningsavgiftsmedlen ett bidrag till sin begravningsverksamhet som man för närvarande inte har. Detta torde möjliggöra en viss sänkning av kommunalskatten i Stockholm. Vi lägger emellertid inte heller när det gäller denna avsedda sänkning fram några lagförslag utan utgår från att kommunen utan särskild lagstiftning beaktar det medelstillskott som begravningsavgiften innebär.

De invånare i Stockholms kommun som tillhör Svenska kyrkan bör få sin, jämfört med övriga landet, mindre sänkta kyrkoavgift (relaterat till den nuvarande församlingsskatten) kompenseras av en sänkning av sin kommunalskatt. De invånare i Stockholms kommun som inte tillhör Svenska kyrkan får däremot såväl sänkt kommunalskatt som befrielse från att betala den församlingsskatt de betalar idag. De kommer således att göra en vinst genom förändringen. Denna vinst beror dock på att systemet idag är orättvist för just dem som tillhör denna grupp — de tvingas betala sin begravningsverksamhet två gånger, dels som en del av sin kommunalskatt, dels som dissenterskatt till Svenska kyrkan. (För Tranås kommun, där

också den borgerliga kommunen till viss del handhar begravningsverksamheten, uppkommer inte motsvarande effekter, eftersom församlingarna där betalar kommunen viss ersättning för begravningsverksamheten.)

Effekter liknande dem för de invånare i Stockholm som inte tillhör Svenska kyrkan uppkommer för dem som tillhör ett trossamfund med egen begravningsverksamhet. Även sådana personer betalar idag dubbelt för begravningsverksamheten, dels till sitt trossamfund, dels som dissenterskatt till Svenska kyrkan. Liksom är fallet för den nämnda gruppen i Stockholm är detta för dessa personer en orättvisa i det nuvarande systemet som kan försvinna genom den föreslagna förändringen.

Att dessa två grupper, de som inte tillhör Svenska kyrkan och är bosatta i Stockholm liksom de som tillhör ett trossamfund med egen begravningsverksamhet, får sänkta kostnader innebär kalkylmässigt att den ekonomiska belastningen på Svenska kyrkan och därmed dem som tillhör den ökar något. Denna ökade belastning är dock helt marginell.

Vi kan inte se att våra förslag innebär några problem inför Sveriges tilltänkta medlemskap i EU. Inte heller medför våra förslag några konsekvenser i förhållande till de internationella förpliktelser som Sverige åtagit sig. Snarare leder förslagen till ett närmande av de svenska reglerna till bestämmelserna om religionsfrihet i den europeiska konventionen om mänskliga rättigheter.

Våra förslag innebär vissa administrativa konsekvenser på så sätt att en del arbetsuppgifter som idag utförs främst inom riksdagen, regeringen och Kammarkollegiet flyttas över till kyrkliga organ. Det gäller i första hand arbetet med de författningar som styr den kyrkliga verksamheten, vilka i framtiden i största utsträckning kommer att ersättas av beslut i kyrkomötet. Vidare kan Kammarkollegiets uppgifter att ombesörja sekretariatsfunktionen åt Kyrkofondens styrelse, liksom vissa andra uppgifter som kollegiet har på det kyrkliga området, komma att överföras till kyrkliga organ. Alla dessa arbetsuppgifter bekostas redan nu till stor del av Kyrkofonden,

varför några ekonomiska konsekvenser av eventuella överflyttningar knappast uppkommer.

Med våra förslag kommer de kyrkliga valen fortsättningsvis att bli en helt inomkyrklig angelägenhet. De kommer då att få bekostas av Svenska kyrkan själv i stället för som nu i första hand av de borgerliga kommunerna.

De mål om överklagande av kyrkligt kommunala beslut som idag förekommer vid förvaltningsdomstolarna kommer att bortfalla.

För den kyrkliga personalen medför förslagen vissa förändringar, i första hand när det gäller dess formella ställning. Dessa frågor föreslår vi emellertid bör utredas särskilt.

Vi kan inte se att våra förslag i sig medför några regionalpolitiska konsekvenser. Våra förslag innebär en lagfäst skyldighet för Svenska kyrkan att även fortsättningsvis bedriva en rikstäckande verksamhet. Samtidigt innebär våra förslag att det överlämnas till Svenska kyrkan själv att närmare besluta om sin verksamhet. Sådana beslut kommer — i varje fall på längre sikt — att kunna få vissa regionalpolitiska konsekvenser. Vilka beslut som kan komma att fattas och vilka konsekvenser dessa beslut kan komma att få kan dock inte överblickas idag och är inte heller någon direkt följd av våra förslag.



vaxer sigt i aktioner i de olika  
 lagstiftningarna  
 Med vår förtiga kommission  
 iakttagit vilken grund  
 kan vilja kallas för en  
 De har om översiktliga  
 iakttagit vilken grund  
 För den kyrkliga  
 hand när det gäller  
 emellan det mindre  
 Vi kan inte se att  
 konsekvenser  
 förken an för  
 förtiga undersökning  
 att nämna förken  
 fall på förtiga  
 vilka förken  
 kan komma att

## 14 REFORMENS GENOMFÖRANDE

### 14.1 Ytterligare utredningsarbete

Vi lägger i det föregående fram förslag till hur de framtida relationerna mellan staten och trossamfunden bör vara utformade. På flera punkter innehåller förslagen emellertid i första hand principiella ställningstaganden och därför är ett fortsatt arbete nödvändigt för det praktiska genomförandet av förslagen.

Flera av förslagen förutsätter direkta överläggningar mellan staten och Svenska kyrkan. Det gäller inte minst de förslag som avser ekonomiska frågor. Vidare behövs ett fortsatt utredningsarbete i flera frågor.

Vi vill särskilt peka på behovet av fortsatt utredning när det gäller

- utformningen av en allmän begravningsavgift och av ansvaret för att anordna begravningsplats för dem som inte tillhör något kristet samfund,
- detaljutformningen av statens ersättning till Svenska kyrkan för vården av kulturhistoriskt värdefulla kyrkobyggnader m.m. och bidrag till verksamheten i övrigt samt
- det praktiska arbetet att föra över kyrklig egendom till stiftelser.

Även när det gäller anpassningen av anställningsförhållandena för dem som arbetar inom Svenska kyrkan till denna kyrkas nya ställning fordras ytterligare utredningsarbete.

Det fortsatta utredningsarbetet kommer emellertid inte att påverka den huvudsakliga uppläggningsplaneringen av den av oss föreslagna reformen.

De författningsförslag som vi lägger fram avser endast de ändringar i grundlagar och andra lagar som är av större betydelse vid förändrade relationer mellan staten och trossamfunden. Ytterligare lagändringar kan således bli aktuella som en följd av våra förslag. En genomgång av dessa lagändringar har vi gjort i *bilaga 3*.

Åtskillig lagstiftning som nu gäller för Svenska kyrkan kommer enligt våra förslag i stället att bli bestämmelser utfärdade av kyrkomötet. Inom Svenska kyrkan har parallellt med slutfasen av vårt arbete pågått en verksamhet med sikte på att sammanställa en skiss till ett sådant inomkyrkligt regelverk, avsett att bifogas våra förslag när de remitteras till olika kyrkliga organ för yttrande.

## 14.2 Tidsplan

### 1994

april	Slutbetänkande från Kyrkoberedningen
	Remiss av betänkandet
december	Remisstiden slut

### 1995

maj	Principskrivelse från regeringen till kyrkomötet
augusti	Behandling av principskrivelsen i kyrkomötet
oktober	Principproposition
december	Principbeslut i riksdagen

### 1996

Vissa statliga och inomkyrkliga utredningar pågår

### 1997

april	Utredningsarbetet avslutat
	Remiss av utredningarna
november	Remisstiden slut



december Proposition med grundlagsförslag

*1998*

våren Första grundlagsbeslut i riksdagen

maj Skrivelse från regeringen till kyrkomötet om ny lagstiftning  
m.m.

augusti Beslut i kyrkomötet med anledning av regeringens skrivelse

oktober Proposition om ny lagstiftning

december Andra grundlagsbeslut i riksdagen

Riksdagsbeslut med anledning av propositionen

*1999*

maj Skrivelse från Svenska kyrkans centralstyrelse till kyrkomötet om inomkyrkligt regelsystem

augusti Beslut i kyrkomötet med anledning av Centralstyrelsens skrivelse

*2000*

1 januari Ikraftträdande

Tidsplanen bygger på förutsättningarna dels att riksdagen beslutar om förlängda mandattider så att riksdagsval äger rum först år 1998, dels att det av tidsskäl inte är möjligt att hålla ett extra kyrkomöte under senare delen av hösten 1998.



## 15 SPECIALMOTIVERING TILL FÖRFATTNINGSFÖRSLAGEN

### 15.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

Förslaget innebär att de övergångsbestämmelser till regeringsformen som berör Svenska kyrkan upphävs.

Att punkt 14 övergångsbestämmelserna upphävs innebär att något formellt bekännelsekrav för Konungen som statschef inte längre föreligger. Detta bekännelsekrav är knutet till kyrkotillhörigheten. Den föreslagna lagändringen utgår från att bestämmelser rörande kyrkotillhörighet fortsättningsvis föreslås vara en helt inomkyrklig fråga, vilken ej skall lagregleras. Den så grundade kyrkotillhörigheten innebär ingen ändring i de representativa funktioner vilka Konungen som statschef av ålder fullgör även avseende Svenska kyrkan.

#### 8 kap.

#### 13 §

Enligt punkt 10 sista stycket övergångsbestämmelserna till regeringsformen får regeringen inte besluta föreskrifter i ämnen där riksdagen delegerat beslutsrätt till kyrkomötet. Regeringen har i övrigt rätt att besluta om föreskrifter i ämnen som inte i regeringsformen har förbehållits riksdagen samt föreskrifter om verkställighet av lag som riksdagen beslutat. Denna regeringens s.k. restkompetens regleras i denna paragraf. När övergångsbestämmelserna beträffande Svenska kyrkan nu föreslås upphäva fordras



en ny bestämmelse av innebörd motsvarande den nuvarande i punkt 10 övergångsbestämmelserna, så att regeringen inte får möjlighet att besluta i ämnen som ankommer på kyrkomötet eller andra kyrkliga organ. Förslagsvis placeras denna bestämmelse i direkt anslutning till övriga föreskrifter om regeringens restkompetens.

## 16 §

Som närmare berörts i den allmänna motiveringen skall en blivande lag om Svenska kyrkan enligt vårt förslag omfattas av ett särskilt konstitutionellt skydd, så att den inte kan ändras genom ett enkelt riksdagsbeslut. Paragrafen avser att ge sådant skydd.

Paragrafen ger också ett motsvarande konstitutionellt skydd åt grundläggande föreskrifter om andra trossamfund än Svenska kyrkan och deras verksamhet. Detta innebär dock inte att den föreslagna lagen om trossamfund i någon större utsträckning kommer att omfattas av detta konstitutionella skydd, eftersom huvuddelen av den inte kan anses vara av denna grundläggande art. Endast bestämmelserna i de föreslagna 2 och 4 §§ lagen om trossamfund, att ingen är skyldig att tillhöra ett trossamfund samt att ett registrerat trossamfund har ställning som en särskild juridisk person, avses omfattas av skyddet. Denna bestämmelse kan således inte ändras utan att föreskrifterna i 8 kap. 16 § regeringsformen iakttas. Dessutom innebär paragrafen ett konstitutionellt skydd för trossamfundens verksamhet i övrigt så att lagstiftning som berör den inte kan komma till stånd genom ett enda riksdagsbeslut med enkel majoritet.

## 11 kap.

### 6 §

I paragrafens första stycke räknas upp de myndigheter som lyder under regeringen samt anges att övriga lyder direkt under riksdagen. Vidare anges i paragrafen i vilken utsträckning förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än statliga myndigheter.

I paragrafens tredje stycke har bland de uppräknade rättssubjekten, till vilka myndighetsutövning och andra förvaltningsuppgifter kan anförtros,

upptagits också trossamfund. Sådant föreslås i lagen om trossamfund få ställning som särskilt rättssubjekt. Liksom idag torde åtskilliga trossamfund även framdeles ha viss myndighetsutövning i form av vigsel.

Det föreslagna nya fjärde stycket utgör en hänvisning till de särskilda bestämmelser som finns beträffande Svenska kyrkan. Genom hänvisningen avses framgå att Svenska kyrkan är i viss utsträckning offentligrättsligt reglerad men är varken statlig eller kommunal utan en helt nyskapad rättsfigur.

#### 14 kap.

##### 1 §

Paragrafen anger att de grundläggande bestämmelserna om Svenska kyrkan och kyrkomötet tillhör det primära lagområdet, dvs. att riksdagen beslutar dessa bestämmelser och inte kan delegera sin beslutsrätt till andra organ. Vidare innehåller paragrafen en möjlighet för riksdagen att inom ramen för de grundläggande bestämmelserna lämna över till Svenska kyrkan att i övrigt besluta om sina angelägenheter, bl.a. genom normgivning som avses binda församlingarna. Kyrkomötets rätt till sådan normgivning har sin grund i att ett överlämnande av offentlig beslutsrätt har skett.

Genom paragrafen och dess bestämmelser om att överlämna normgivningsmakt till Svenska kyrkan framgår att denna även fortsättningsvis är offentligrättsligt reglerad, om än på nytt sätt. Den är inte längre till någon del statlig eller kommunal.

Som angetts i anslutning till 8 kap. 16 § avses lagstiftningen om Svenska kyrkan få ett särskilt konstitutionellt skydd, så att den kan ändras endast genom två likalydande riksdagsbeslut med nyval emellan eller ett beslut med kvalificerad majoritet.

Enligt punkt 10 övergångsbestämmelserna till regeringsformen gäller för närvarande att kyrkomötet kan överlämna sin beslutsrätt när det gäller vissa ämnen till myndigheter under kyrkomötet, domkapitel, kyrkliga kommuner och kyrkokommunala förvaltningsmyndigheter. Även fortsätt-

ningsvis måste kyrkomötet ha möjlighet att vidareföra sin beslutsrätt till andra kyrkliga organ. Detta ryms inom bestämmelsen att Svenska kyrkan själv får besluta i sina angelägenheter. Vilka ämnen vidareförandet skall avse liksom vilka kyrkliga organ som kan komma i fråga behöver inte anges i regeringsformen.

Bestämmelserna i regeringsformen om Svenska kyrkan bör av likställighetsskäl också innehålla en hänvisning till de regler som gäller för övriga trossamfund. Denna reglering innebär inte att dessa trossamfund blir en del av den offentliga rättssfären. Regeln om att föreskrifter om trossamfund skall meddelas i lag torde i och för sig gälla redan nu på grund av bestämmelsen i 8 kap. 2 § regeringsformen. Där anges att föreskrifter om förhållandet mellan enskilda t.ex. när det gäller bolag, föreningar och stiftelser skall meddelas genom lag.

Även andra religiösa organisationer än Svenska kyrkan benämns kyrka. Med andra trossamfund avses i paragrafen emellertid alla trossamfund och andra religiösa organisationer utanför Svenska kyrkan.

Bestämmelsen i denna paragraf anger att föreskrifter om andra trossamfund än Svenska kyrkan skall meddelas genom lag. Dessa föreskrifter tillhör, i den mån de faller under 8 kap. 2 §, det primära lagområdet. Däremot är det givetvis möjligt att utfärda föreskrifter som avser förhållandet mellan det allmänna och trossamfunden och som inte innebär åligganden för dessa, t.ex. föreskrifter om statsbidrag, utan att dessa föreskrifter meddelas i lag.

Med föreskrifter avses i sammanhanget givetvis endast statliga föreskrifter. Därutöver kan interna — inom respektive samfund utfärdade — föreskrifter finnas.

Paragrafen förutsätter att en lag om trossamfund kommer att utfärdas.



## **Ikraftträdandebestämmelsen**

Ändring i regeringsformen kan träda i kraft först efter 1997 års allmänna riksdagsval. En proposition om förlängning av valperioderna för riksdagen till fyra år har nyligen lagts fram (prop. 1993/94:115). Om denna proposition antas, kommer riksdagsval att äga rum först år 1998. Den föreslagna lagen kan då träda i kraft tidigast vid årsskiftet 1998/99. Med hänsyn till att viss förberedelsestid inom Svenska kyrkan också är nödvändig efter riksdagsbeslutet torde ikraftträdande komma i fråga först den 1 januari 2000.

## **15.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen**

Genom lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen infördes i 2 kap. 2 § regeringsformen en bestämmelse varigenom varje medborgare gentemot det allmänna erhöll bl.a. ett absolut skydd mot tvång att ge till känna sin åskådning i religiöst avseende. Eftersom bestämmelsen ansågs kollidera med gällande regler för medlemskap i Svenska kyrkan och man vid detta tillfälle inte hade skäl att ändra dessa medlemskapsregler, försågs ändringen i regeringsformen med en övergångsbestämmelse i denna fråga. Denna övergångsbestämmelse innebär att reglerna om medlemskap i Svenska kyrkan gäller utan hinder av 2 kap. 2 § regeringsformen.

Förslaget innebär att övergångsbestämmelsen upphävs. Därvid förutsätts förändringar av Svenska kyrkans kyrkotillhörighetsregler så att dessa bringas i överensstämmelse med regeringsformens huvudbestämmelser. Det s.k. automatiska medlemskapet måste då upphöra.

Ändring i regeringsformen kan träda i kraft först efter 1998 års allmänna riksdagsval.

### 15.3 Förslaget till lag om ändring i successionsordningen

Med förslaget att frågan om statschefens tro inte längre skall vara lagreglerad föreligger inte heller något behov av en lagbestämmelse om prinsars och prinsessors tro. 4 § successionsordningen skall då upphävas. Denna paragraf innehåller emellertid också en bestämmelse om att prinsar och prinsessor skall "uppfödast inom riket". Inte heller denna bestämmelse torde numera behövas.

### 15.4 Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Med den ställning som Svenska kyrkan föreslås få — offentligrättsligt reglerad men med varken statlig eller kommunal status — är det inte längre självklart att betrakta dess organ som myndigheter i tryckfrihetsförordningens mening. Den föreslagna ändringen innebär att tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet ändå även fortsättningsvis blir tillämpliga på Svenska kyrkans offentligrättsliga organ. Bland dessa organ ingår därvid såväl centrala organ, t.ex. kyrkomötet och Svenska kyrkans centralstyrelse, som regionala, t.ex. domkapitel och stiftsstyrelse, och lokala, t.ex. kyrkofullmäktige och kyrkoråd i församlingar och samfälligheter. Till de olika organen hör givetvis deras kanslipersonal liksom andra anställda.

Svenska kyrkan är emellertid inte offentligrättsligt reglerad till alla delar. Till viss del bedrivs dess verksamhet i fria stiftelser och ideella föreningar. Sådana omfattas dock inte av den föreslagna regleringen i tryckfrihetsförordningen och kommer således inte heller i framtiden att falla under offentlighetsprincipen, även om stiftelserna och föreningarna själva (som redan skett i fråga om Svenska kyrkans stiftelse för rikskyrklig verksamhet) kan besluta att motsvarande regler skall tillämpas även i dessa fall.

Lagen föreslås träda i kraft samtidigt som övriga föreslagna grundlagsändringar.

## 15.5 Förslaget till lag om Svenska kyrkan

### 1 och 2 §§

Genom paragraferna fastslås statens grundläggande krav på Svenska kyrkan. Paragraferna motsvarar nuvarande 2 kap. 1 § och 2 § första stycket kyrkolagen.

### 3 §

I paragrafen beskrivs Svenska kyrkans organisatoriska struktur. Paragrafens första stycke motsvarar nuvarande 2 kap. 2 § andra stycket kyrkolagen. Andra stycket avser inte att hindra att kyrkomötet uppdrar åt något annat organ att, när kyrkomötet inte är samlat, företräda Svenska kyrkan. I nuvarande organisation faller detta uppdrag naturligt på Svenska kyrkans centralstyrelse.

### 4 §

Svenska kyrkan är för närvarande inget eget och enhetligt rättssubjekt. Kyrkokommunerna — församlingar, pastoratssamfälligheter och övriga kyrkliga samfälligheter — är däremot idag egna rättssubjekt medan Svenska kyrkan i övrigt närmast är en del av rättssubjektet staten.

Genom denna paragraf blir Svenska kyrkan ett eget rättssubjekt. Som anförts tidigare kvarstår emellertid församlingar och sammanslutningar av församlingar också som egna rättssubjekt. Innebörden av detta är att Svenska kyrkan som rättssubjekt, företrätt av kyrkomötet, inte utan stöd i lag kan fatta beslut som binder församlingarna. Å andra sidan medför den reglering av kyrkomötets kompetens som framgår av 10 § att kyrkomötets möjligheter att fatta sådana beslut är relativt vidsträckta. I praktiken torde kyrkomötets kompetens gentemot församlingarna endast begränsas av vad som är föreskrivet i lag, t.ex. lagen om Svenska kyrkan eller begravningslagen.



Rättssubjektet Svenska kyrkan företräds — som anförts ovan — i första hand av kyrkomötet. Bestämmelsen om att Svenska kyrkan är ett eget rättssubjekt innebär, tillsammans med regeln att kyrkomötet företräder den, att endast kyrkomötet — eller det organ som kyrkomötet utsett — rättsligt sett kan framträda som talesman för Svenska kyrkan som helhet.

Svenska kyrkan består idag, förutom av sin offentligrättsliga del, också av olika ideella föreningar och fria stiftelser. Dessa påverkas inte i sig av förslaget att göra Svenska kyrkan till ett eget och enhetligt rättssubjekt. När det gäller den rikskyrkliga verksamheten bedrivs denna emellertid idag såväl inom offentligrättsligt reglerade organ, kyrkomötet och Svenska kyrkans centralstyrelse, som inom en fri stiftelse, Svenska kyrkans stiftelse för rikskyrklig verksamhet, med dess ombudsmöte och styrelse. Vi förutsätter att den verksamhet som idag bedrivs inom stiftelsen efter reformen överförs till rättssubjektet Svenska kyrkan.

#### 5 §

Församlingen består av de personer som tillhör den. Huvudregeln är därvid att tillhörigheten är geografisk och grundas på bosättning inom ett visst område. En undantagsbestämmelse ger utrymme för s.k. icke-territoriella församlingar, varigenom de icke-territoriella församlingar som för närvarande finns kan bestå.

Något behov av att i en av riksdagen stiftad lag närmare ange hur den kyrkliga indelningen skall ske föreligger inte.

Paragrafen avser också att klarlägga att församlingen är en fast beståndsdel av Svenska kyrkan och får sin ställning genom att samla dem som tillhör Svenska kyrkan. En församling kan således inte utträda ur denna.

#### 6 §

I paragrafen klarläggs att församlingar och sammanslutningar av församlingar liksom idag är egna rättssubjekt med rätt t.ex. att äga egendom och ta upp lån.

## 7 §

I paragrafen definieras stiftet som tjänstgöringsområdet för en biskop. Paragrafen hindrar inte att man för stiftet också utser en biträdande biskop.

Några särskilda regler om stiftssamfälligheter föreslås inte. Sådana samfälligheter får i stället följa de allmänna reglerna för samverkan mellan församlingar. Några särskilda bestämmelser om stiftsstyrelserna — som ju är stiftssamfälligheternas organ — kan då inte förekomma. För att undvika att den administrativa strukturen på stiftsnivån låses fast i lag föreslås inte heller några lagregler om domkapitlen. Lagen ger i stället enligt den föreslagna 10 § möjlighet för kyrkomötet att besluta vilka organ som skall finnas.

Stiftet som sådant föreslås inte få ställning som en egen juridisk person. Stiftet blir i stället en del av den juridiska personen Svenska kyrkan. Däremot får enligt den föreslagna 6 § en stiftssamfällighet i likhet med övriga sammanslutningar av församlingar ställning som egen juridisk person.

Lagen hindrar inte att kyrkomötet föreskriver att vissa sammanslutningar av församlingar, t.ex. stiftsvis, är obligatoriska.

Paragrafen avser också att uttrycka Svenska kyrkans episkopala struktur, där biskoparna i religiöst avseende leder verksamheten i stiftet. Väsentliga arbetsuppgifter för biskopen är därvid att visitera stiftets församlingar samt att vara förman för stiftets präster, i första hand dess kyrkoherdar. Även domkapitlet har alltid haft uppgifter när det gäller att övervaka församlingarna.

## 8 §

I paragrafen anges att det i första hand är församlingen som bestämmer avgiften till Svenska kyrkan. Paragrafen ger också möjlighet för att avgift i stället beslutas av en sammanslutning av församlingar, motsvarande dagens samfälligheter. Alternativt kan avgift — för olika ändamål — beslutas såväl av församlingen som av en sammanslutning av församlingar.

Paragrafen innebär också en skyldighet för den som tillhör Svenska kyrkan att betala den avgift som bestäms.

Eftersom avgiften är offentligrättsligt reglerad skall riksdagen i lag ta ställning till avgiftens närmare utformning. Denna avses — i likhet med den nuvarande församlingsskatten — vara proportionell mot inkomsten för den som skall betala avgiften. Liksom den nuvarande församlingsskatten kommer avgiften att variera över landet beroende på lokala förhållanden.

### 9 §

Kyrkomötet definieras genom att paragrafen anger att kyrkomötet genom det angivna valförfarandet företräder alla som tillhör Svenska kyrkan. Genom bestämmelsen föreskriver riksdagen att kyrkomötet skall vara demokratiskt uppbyggt.

Bestämmelsen avser inte att hindra förändringar av det nuvarande indirekta valsystemet. En sådan förändring som diskuterats är att man skulle övergå till direktval. En annan förändring, som också diskuterats, är att göra biskoparna till självskrivna ledamöter i kyrkomötet. Inte heller en sådan förändring förhindras av paragrafens ordalydelse, eftersom även biskoparna är valda av dem som tillhör Svenska kyrkan.

### 10 §

I paragrafen anges kyrkomötets beslutskompetens. Denna preciseras endast när det gäller Svenska kyrkans tro och lära, kyrkotillhörigheten, ekonomisk utjämning inom Svenska kyrkan samt val till kyrkomötet. I övrigt anges kyrkomötet ha rätt att besluta i kyrkliga frågor, vilket avser bl.a. alla nuvarande inom-kyrkliga frågor. Givetvis begränsas kyrkomötets beslutsrätt dock av vad som är föreskrivet i grundlag eller annan lag. Som exempel på frågor som med stöd av rätten att besluta om kyrkliga frågor kan komma att avgöras av kyrkomötet kan nämnas kyrklig indelning, Svenska kyrkans böcker och frågor om det kyrkliga ämbetet. Den begränsning i de kyrkliga organens beslutsbefogenheter som nu gäller på grund av dessas ställning som statliga respektive kommunala organ



bortfaller däremot. Således blir det t.ex. möjligt att inom Svenska kyrkan besluta om att avsätta avgiftsmedel för bistånd till utvecklingsländerna.

Kyrkomötets beslut kan utgöra normgivning men också vara beslut i enskilda fall, t.ex. budgetbeslut. Normgivningen torde liksom nu i första hand rikta sig mot församlingarna men kan också avse enskilda, t.ex. när det gäller villkoren för kyrkotillhörigheten.

I stor utsträckning kan kyrkomötet förväntas delegera sin beslutsmyndighet, framför allt när det gäller beslut i enskilda fall, till andra kyrkliga organ. I paragrafens andra stycke anges i vilka frågor kyrkomötet har rätt att delegera sin beslutsmyndighet till andra kyrkliga organ. Särskilt när det gäller frågorna om kyrkotillhörighet respektive ekonomisk utjämning inom Svenska kyrkan är det dock givetvis endast i undantagsfall som det kan bli aktuellt att delegera beslutanderätten, t.ex. i enskilda ärenden beträffande en viss persons inträde i Svenska kyrkan eller särskilt utjämningsbidrag till en viss församling.

Delegering kan ske till organ under kyrkomötet men också till församlingar och enskilda befattningshavare, t.ex. biskopar och präster.

Kyrkomötets beslut beträffande normgivning och delegering av beslutsmyndighet förväntas ske i form av bl.a. kyrkoordning. Den nuvarande beteckningen för en sådan författning är kyrklig kungörelse. Bestämmelser om kungörande av författningar på det kyrkliga området finns i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar. Eftersom det inte finns behov av att fortsättningsvis föreskriva hur Svenska kyrkan skall offentliggöra sina beslut, kommer denna lag att behöva ändras.

Kyrkomötets föreslagna beslutsmyndighet innebär att huvuddelen av det författningsarbete som nu äger rum i riksdagen och regeringen i stället får ske i kyrkliga organ.

**11 §**

Paragrafen innebär en hänvisning till den föreslagna lagen om trossamfund, som innehåller rätt för Svenska kyrkan (och andra trossamfund) att få hjälp av skattemyndigheterna vid uppbörd av avgift från dem som tillhör trossamfundet. Eftersom uppbördshjälpen också avser övriga trossamfund hör den inte hemma i en lag om Svenska kyrkan.

**12 §**

Paragrafen innebär en hänvisning till den föreslagna lagen om tystnadsplikt inom Svenska kyrkan, som innehåller bestämmelser om tystnadsplikt för präster, diakoner och diakonissor. Med hänsyn till bestämmelsernas detaljerade innehåll lämpar de sig bättre för en separat lag än att föras in i den allmänna lagen om Svenska kyrkan.

**13 §**

Bestämmelserna om vigsel återfinns i 4 kap. äktenskapsbalken. Paragrafen innebär en hänvisning till dessa bestämmelser.

**14 §**

Svenska kyrkan avses även fortsättningsvis ha uppgifter inom begravningsverksamheten. Dessa uppgifter föreslås också framgent vara reglerade i begravningslagen, som även behandlar andra delar av begravningsverksamheten. I lagen om Svenska kyrkan är det därför tillräckligt med en hänvisning till särskild lagstiftning om begravningsverksamhet.

**Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser m.m.**

Lagen avses inte träda i kraft förrän behövliga ändringar skett i regeringsformen. Detta beräknas kunna ske först efter 1998 års allmänna riksdagsval.

Som framgår av den allmänna motiveringen avses religionsfrihetslagens nuvarande medlemskapsregler bli ersatta av en rätt för kyrkomötet att besluta om kyrkotillhörighet. Övriga bestämmelser i religionsfrihetslagen kan lämpligen överföras till den föreslagna lagen om trossamfund.



Religionsfrihetslagen bör därför upphävas. Likaså ersätts lagen om kyrkofullmäktigval, m.m. av kyrkomötets rätt att besluta om val till beslutande organ i församlingar och sammanslutningar av församlingar. Även lagen om kyrkofullmäktigval, m.m. föreslås därför bli upphävd. De personer som inte tillhör svenska kyrkan skall helt befrias från skyldigheten att betala till denna. Lagen om viss lindring i skattskyldigheten för den som icke tillhör Svenska kyrkan kan då också upphävas. Lagen om medlemskap i icke-territoriella församlingar ersätts av 5 § i den föreslagna lagen om Svenska kyrkan samt kyrkomötets rätt att besluta om kyrkotillhörighet. Även denna lag kan upphävas. Nu gällande kyrkolag föreslås i stor utsträckning ersatt av kyrkomötets beslut. I övrigt ersätts kyrkolagens bestämmelser av den nu föreslagna lagen om Svenska kyrkan. Kyrkolagen och lagen om införande av kyrkolagen kan därför också upphävas.

Övergångsbestämmelserna innebär att de församlingar och samfälligheter som finns när den nya lagen träder i kraft kvarstår som församlingar och sammanslutningar av församlingar enligt den nya lagen. Identitet föreligger därvid mellan t.ex. en pastoratssamfällighet enligt den gamla lagen och motsvarande sammanslutning av församlingar enligt den nya lagen. De avtal som en sådan samfällighet ingått gäller därmed på samma sätt även efter lagens ikraftträdande.

Det kan särskilt noteras att bestämmelsen att t.ex. en pastoratssamfällighet med sina tillgångar och förpliktelser består som en sammanslutning av församlingar enligt den nya lagen innebär att de anställningsförhållanden som vid den nya lagens ikraftträdande föreligger för arbetstagare inom det s.k. kyrkokommunala området består tills annat bestäms med stöd av avtal eller av den nya lagen. Även t.ex. en pastoratssamfällighets pensionsåtagande för sina arbetstagare består därmed oförändrat.

Prästernas avlöningsvillkor fastställs för närvarande i kollektivavtal träffade av Statens arbetsgivarverk efter samråd med Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund. Förbundet sluter avtal med prästernas organisationer om sådana anställningsvillkor som inte omfattas av den s.k. ställföreträdarlagen. Biskoparna är statligt anställda. Hur prästernas och



biskoparnas anställningsförhållanden skall vara ordnade efter en reform på stat-kyrkaområdet fordrar ytterligare utredningsarbete. Den föreslagna lagen om Svenska kyrkan innehåller därför inga övergångsbestämmelser i ämnet. Eventuellt kan utredningsarbetet leda till att vissa sådana bestämmelser senare tillkommer.

Övergångsbestämmelsernas sista punkt avser att möjliggöra att kyrkomötet efter det att riksdagen antagit denna lag men innan den träder i kraft har den befogenhet som följer av den nya lagen för att kunna utfärda de föreskrifter som behövs när den nu gällande kyrkolagen upphävs. Med hänsyn till att kyrkomötet vid ett sådant sammanträde kommer att ha omfattande frågor att ta ställning till bör bestämmelsen i 29 kap. 15 § kyrkolagen, som inskränker den tid under vilken kyrkomötet får vara samlat, inte gälla.

Förslaget till lag om Svenska kyrkan innehåller inga bestämmelser om den kyrkliga egendomen. Avsikten är att den nuvarande s.k. specialreglerade egendomen skall överföras till stiftelser (i den mån den inte redan nu kan anses vara stiftelseägd). Denna operation — som endast innebär en förändring när det gäller egendom som staten för närvarande kan anses vara ägare till — behöver inte göras i lag. Sedan egendomens ställning på detta sätt klarlagts bör förvaltningen av den följa de bestämmelser som gäller för stiftelser i allmänhet. Viss särskild lagstiftning rörande möjligheterna att ändra stiftelsernas förmögenhetsmassa och ändamål kan dock komma att behövas. Vidare kan kyrkomötet, inom ramen för sin befogenhet att besluta i kyrkliga frågor, komma att utfärda föreskrifter om förvaltningen.

Den kyrkliga egendom som vid lagens ikraftträdande är s.k. kyrkokommunal egendom övergår genom de angivna övergångsbestämmelserna i den nya lagen till motsvarande församlingar och sammanslutningar av församlingar. Några särskilda bestämmelser om denna egendom behövs därför inte. Den s.k. fria förenings- och stiftelseegendomen inom Svenska kyrkan berörs inte alls av de förändringar som den föreslagna lagen medför. De föreningar och stiftelser som anses vara ägare till denna

egendom kvarstår oförändrade och med oförändrade rättigheter och skyldigheter.

Kulturhistoriskt viktiga kyrkliga byggnader är underkastade särskilt skydd enligt lagen om kulturminnen m.m. Sådant skydd skall givetvis föreligga även fortsättningsvis. Skyddets närmare utformning får — liksom idag — anges i kulturminneslagstiftningen.

Lagförslaget innehåller inga bestämmelser om tillsyn över efterlevnaden av lagen.

Enligt nu gällande regler övervakas Svenska kyrkans verksamhet i viss utsträckning av Riksdagens ombudsmän, Justitiekanslern och Riksrevisionsverket. Effekten av att inga särskilda bestämmelser om tillsyn föreslås är att de nämnda organens tillsyn framdeles kommer att bli högst begränsad i och med att Svenska kyrkan fortsättningsvis inte avses bli vare sig kommunal eller statlig. För Riksdagens ombudsmän och Justitiekanslern kvarstår därvid endast att övervaka den myndighetsutövning, i första hand när det gäller vigsel och begravning, som äger rum inom Svenska kyrkan. För Riksrevisionsverket kvarstår att övervaka den användning av statliga bidrag som kan bli aktuell inom Svenska kyrkan. Till den del verksamheten inom Svenska kyrkan avser myndighetsutövning kan även ansvar för tjänstefel m.m. för de ifrågavarande tjänstemännen bli aktuellt.

Bortsett från nu angiven tillsyn får Svenska kyrkans verksamhet i första hand övervakas av riksdagen själv. För den händelse Svenska kyrkan skulle bryta mot den nu föreslagna lagen kan riksdagen ändra lagen och t.ex. återta beslutsmakt som genom lagen överlämnats till kyrkomötet. Riksdagen har givetvis rätt att ändra lagen också i andra situationer. Med hänsyn till det konstitutionella skydd som föreslagits i fråga om lagen fordras dock för lagändring antingen två likalydande beslut med nyval emellan eller ett beslut med kvalificerad majoritet.



Tillsyn av Svenska kyrkan kan också komma att ske på så sätt att domstolar och myndigheter har att pröva lagligheten av de beslut som läggs till grund för ett yrkande hos domstolen eller myndigheten. På detta sätt skulle t.ex. skattemyndigheterna komma att utöva viss tillsyn över Svenska kyrkans avgiftsbeslut så att ett till äventyrs olagligt avgiftsbeslut inte kan läggas till grund för uppbörd genom skattemyndighetens försorg.

## 15.6 Förslaget till lag om trossamfund

### 1 och 2 §§

Paragraferna motsvarar nuvarande 4 § religionsfrihetslagen. Övriga bestämmelser om religionsfrihet i religionsfrihetslagen (1-3 §§), vilka ger rätt till religionsutövning, enskilt eller gemensamt med andra, torde inte behöva ersättas. Motsvarande bestämmelser till skydd för religionsfriheten finns numera i regeringsformen. Nuvarande 1 § religionsfrihetslagen, som ger var och en rätt att fritt utöva sin religion, 2 §, enligt vilken det står var och en fritt att för religiös gemenskap delta i sammankomst och sammansluta sig med andra, och 3 §, enligt vilken några andra hinder för offentlig gudstjänst inte gäller än de som finns för allmän sammankomst i övrigt, täcks alla av bestämmelser i 2 kap. 1 § regeringsformen.

Bestämmelserna i religionsfrihetslagen om medlemskap i Svenska kyrkan m.m. (6-19 §§) ersätts enligt den föreslagna lagen om Svenska kyrkan av beslut som kyrkomötet meddelar.

Såsom trossamfund definieras i 1 § ingår bland dessa även Svenska kyrkan, även om lagens bestämmelser i övrigt huvudsakligen berör andra trossamfund. Att trossamfund definieras som "gemenskap" i stället för — som religionsfrihetslagen anger — "sammanslutning" sammanhänger med att vissa trossamfund inte anser sig vara sammanslutningar. Någon ändring i sak avses inte med det ändrade uttryckssättet.

Bestämmelsen i 2 § innebär att varje trossamfund måste ge möjlighet för den som tillhör det och så önskar att utträda ur samfundet. Om några ut-



trädesregler inte finns för ett trossamfund, följer det av allmänna rättsgrundsatser att utträde ändå kan ske. Skulle ett trossamfund enligt sina stadgar eller liknande grundregler ha en bestämmelse om att utträde inte kan ske, är den regeln — på grund av bestämmelsen i 2 § — utan verkan. Bestämmelsen hindrar inte att ett trossamfund föreskriver en viss kortare uppsägningstid för den som önskar utträda. Inte heller hindrar den att ett trossamfund föreskriver att utträde endast kan ske vid en viss tidpunkt varje år. Att meningen "Åtagande i strid mot denna bestämmelse vare utan verkan" i religionsfrihetslagen här har utgått sammanhänger med att lagbestämmelser numera anses tvingande om inte något annat föreskrivits. Någon ändring i sak är således inte avsedd.

Bestämmelsen i 2 § gäller även för Svenska kyrkan.

### 3 §

Vid sidan av de allmänna bestämmelserna i den föreslagna lagen om trossamfund, vilka gäller även för Svenska kyrkan, föreslås som framgått en särskild lag om denna. Paragrafen utgör en hänvisning till denna lag.

### 4 §

Paragrafen ger trossamfundet möjlighet att registrera sig hos myndighet och därmed erhålla rättskapacitet som juridisk person. Genom paragrafen skapas således en ny associationsrättslig form, registrerat trossamfund. Möjligheten för trossamfund att låta registrera sig hindrar inte att ett trossamfund i stället väljer den juridiska formen ideell förening eller stiftelse för sin verksamhet. Denna möjlighet bör hållas öppen, eftersom vissa trossamfund kan finna det oförenligt med sina intressen att låta registrera sig. Vidare kan — som närmare framgår i anslutning till 5 § — vissa trossamfund komma att inte uppfylla villkoren för registrering. Något skäl att hindra dem från att ändå driva sin verksamhet föreligger inte. Ett sådant hinder skulle kunna komma i strid med regeringsformens bestämmelser om religionsfrihet.

Skillnaden mellan ett registrerat trossamfund och ett sådant som ej registrerats är att det registrerade trossamfundet inte behöver söka någon

annan associationsrättslig form att uppträda under. Trossamfundet behöver således i formella sammanhang inte uppge sig vara en ideell förening eller stiftelse (med de krav som dessa associationsrättsliga organisationsformer ställer). I stället får trossamfundet sin rättsliga identitet just som trossamfund. Genom registreringen får trossamfundet vidare — som framgår av följande paragrafer — sitt namn skyddat och får möjlighet att utnyttja statens uppbördshjälp. Ett registrerat trossamfund kan också lättare styrka sin ställning inför myndigheterna t.ex. när det gäller att erhålla vigselrätt, statsbidrag, skattebefrielse eller rätt att anordna enskild begravningsplats.

Svenska kyrkan och dess församlingar (och sammanslutningar av församlingar) har rättskapacitet som juridiska personer på grund av bestämmelserna i den föreslagna lagen om Svenska kyrkan. Någon registrering enligt 4 § är därför inte aktuell för deras del.

Av andra stycket framgår att registrering kan ske såväl avseende ett trossamfund i dess helhet, t.ex. Romersk-katolska kyrkan i Sverige eller Svenska Missionsförbundet, som av delar därav, exempelvis församlingar, stift eller distrikt. Varje registrerad enhet erhåller genom registreringen rättskapacitet som juridisk person.

Rättskapacitet som den juridiska personen trossamfund inträder genom registreringsbeslutet. Detta förhållande hindrar dock inte att ett trossamfund även före registreringen kan ha rättskapacitet men då i annan juridisk form, t.ex. som ideell förening.

## 5 §

För närvarande krävs för att ett trossamfund skall få statsbidrag att detta har en viss stabilitet och att det har minst 3 000 medlemmar. Denna praxis torde utgöra en lämplig riktlinje när det gäller bedömningen av om ett trossamfund bör registreras enligt den föreslagna lagen om trossamfund. Emellertid bör möjligheten till registrering också stå öppen för trossamfund som, trots att de inte når upp till det stipulerade medlemsantalet, utgör en del av ett internationellt verksamt trossamfund. Det angivna medlemsantalet bör inte uppfattas som helt avgörande, utan ett trossamfund



bör kunna registreras — och kvarstå som registrerat — även om dess medlemsantal något underskrider 3 000. Större generositet är därvid befogad när det gäller ett trossamfund som vid registreringen hade mera än 3 000 medlemmar och där medlemsantalet därefter sjunker än för ett trossamfund som ansöker om registrering utan att ha uppnått det angivna medlemsantalet. Något krav på att ett samfund inför registeringsmyndigheten styrker sitt medlemsantal — t.ex. genom att förete medlemsförteckning — bör av integritetsskäl inte uppställas. Det bör i stället i regel vara tillräckligt att samfundet för registeringsmyndigheten — liksom i nuvarande system för beviljande av statsbidrag — uppger sitt medlemsantal. Om registeringsmyndigheten därvid finner det uppenbart att medlemsantalet inte uppgår till 3 000, bör registrering kunna vägras (respektive samfundet avregistreras).

Vissa trossamfund räknar inte med något medlemsskap i egentlig mening. I sådana samfund får det angivna antalet om 3 000 personer i stället avse dem som samfundet betjänar.

Med stabil organisatorisk uppbyggnad avses att trossamfundet antagit stadgar (eller att något motsvarande grunddokument finns) och utsett ledning, som — alltefter trossamfundets förhållanden — kan bestå av en enskild person eller en styrelse. I begreppet stabil organisatorisk uppbyggnad ligger vidare att trossamfundet varit verksamt i Sverige någon tid.

Det angivna medlemsantalet tar sikte på trossamfundet som helhet (i Sverige). T.ex. en församling inom ett trossamfund kan således registreras utan att församlingen nått upp till det angivna medlemsantalet. På samma sätt bör församlingar kunna registreras som i praktiken tillhör ett gemensamt trossamfund med flera än 3 000 medlemmar i landet även om någon registrering av trossamfundet som helhet inte begärts.

Som utvecklats ovan skall ett registrerat trossamfund vars medlemsantal sjunker under den utsatta gränsen avregistreras. En sådan situation kan uppkomma om trossamfundet försätts i konkurs och medlemmarna därvid överger det.



## 6 §

Enligt paragrafen får trossamfund inte registreras om dess namn lätt kan förväxlas med andras. Hänvisningen till firmalagen innebär att ett trossamfund inte heller får registreras om dess namn eller användningen av detta strider mot goda seder eller allmän ordning, om namnet utan tillstånd innehåller en sådan statlig eller internationell beteckning (eller förkortning) som enligt lag eller annan författning inte får användas som firma (eller något som lätt kan förväxlas med en sådan beteckning eller förkortning), om namnet är ägnat att vilseleda allmänheten, om namnet innehåller något som är ägnat att uppfattas som släktnamn, konstnärsnamn eller likartat namn, om namnet innehåller något som är ägnat att uppfattas som titel på någon annans skyddade litterära eller konstnärliga verk eller innehåller något som kränker annans upphovsrätt till sådant verk eller om namnet är förväxlingsbart med näringsidkares släktnamn eller skyddade (eller i vissa fall använda) närings- eller varukännetecken. Som följer av 10 § firmalagen bör trossamfund i vissa fall kunna registreras trots att dess namn i och för sig strider mot de angivna bestämmelserna. Det rör sig då om situationer där den till skydd för vilken bestämmelsen gäller har medgett att trossamfundet nyttjar hans namn, varukännetecken osv.

Vid ansökan om registrering bör behörigheten att företräda trossamfundet kunna styrkas genom stadgar (eller liknande grunddokument) samt beslut av behörigt organ inom trossamfundet. Senare inträffade förändringar, t.ex. beträffande vem som äger företräda samfundet, bör alternativt kunna anmälas av den (eller dem) som registerats som behörig företrädare för samfundet.

Registrering av dem som är behöriga att företräda samfundet bör kunna ske avseende en eller flera personer. Om flera personer utsetts bör registreringen kunna avse att de företräder samfundet var för sig eller gemensamt. Även registrering att t.ex. två (av flera) angivna personer i förening företräder samfundet bör vara möjlig.

Registreringen kan — som angetts under 4 § — avse såväl ett trossamfund i dess helhet som organisatoriska delar av detta. Vid registrering av t.ex.

en församling inom ett trossamfund anges därvid församlingens namn och de personer som är behöriga att företräda församlingen.

Närmare bestämmelser om registeringsförfarandet torde få anges i förordning.

Hänvisningen till 15 och 18-20 §§ firmalagen ger möjlighet att utdöma straff eller vite mot den som obehörigen utnyttjar ett registrerat trossamfunds namn. Vidare ges möjlighet att vid vite förbjuda sådan användning av ett trossamfunds namn som strider mot goda seder eller allmän ordning eller är vilseledande.

#### 7 §

Paragrafen hänvisar till regleringen beträffande vigselrätten enligt äktenskapsbalken och lagen (1993:305) om rätt att förrätta vigsel inom andra trossamfund än Svenska kyrkan. Det torde få förutsättas att endast registrerade trossamfund kommer i fråga för vigselrätt.

#### 8 §

Präst i Svenska kyrkan och annat trossamfund liksom den som i sådant samfund intar en motsvarande ställning får inte höras som vittne inför domstol om något som hon eller han har erfarit under bikt eller själavårdande samtal. Detta följer för Svenska kyrkans vidkommande av de speciella bestämmelser om tystnadsplikt som gäller där enligt den föreslagna lagen om tystnadsplikt i Svenska kyrkan. För övriga trossamfund är friheten från skyldigheten att vittna reglerad i 36 kap. 5 § rättegångsbalken.

Enligt vårt tidigare förslag i betänkandet Vissa kyrkofrågor (SOU 1993:46) skall den nuvarande regleringen utvidgas till att avse även diakoner och diakonissor och de som intar en ställning motsvarande dessas.

#### 9 §

Den som tillhör ett trossamfund är i regel skyldig att betala avgift till detta. Denna skyldighet framgår för Svenska kyrkans del av den föreslagna



lagen om Svenska kyrkan och de avgiftsbeslut som Svenska kyrkans församlingar (och sammanslutningar av församlingar) fattar med stöd av lagen. För övriga trossamfund framgår avgiftsskyldigheten av stadgar (eller andra interna grunddokument) och ett av trossamfundets organ i behörig ordning fattat avgiftsbeslut.

Svenska kyrkan har förutsatts få hjälp vid uppbörden av sina avgifter. Även övriga registrerade trossamfund som så önskar skall enligt vårt förslag få motsvarande hjälp. Paragrafen avser ett åtagande av staten att tillhandahålla denna uppbördshjälp. Någon mera utförlig beskrivning av uppbördshjälpen erfordras inte i lag. Sådana bestämmelser kan i stället utfärdas i förordning. Bland dessa bestämmelser kan återfinnas regler om vilka krav på avgiftens utformning som staten måste ställa för att uppbörden i enlighet med avsikten skall kunna ske inom skattesystemets ram. Det är inte nödvändigt att i det nuvarande lagstiftningsarbetet fullständigt kartlägga vilka uppbördsalternativ som är möjliga. Det bör i sammanhanget noteras att Riksskatteverket i sitt yttrande över ERK-utredningens förslag tillstyrkte uppbördshjälp inom skattesystemets ram.

Hänvisningen till uppbördslagen (1953:272) anger att avgiftsuppbörden sker i den ordning som enligt uppbördslagen gäller för skatt. En mindre ändring erfordras därvid i uppbördslagen. I uppbördslagen finns numera inte längre bestämmelser om indrivning av skatt. Dessa bestämmelser återfinns i stället i en särskild lag. Denna, lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m., omfattar emellertid endast skattefordringar samt andra fordringar för vilka det särskilt föreskrivits att lagen är tillämplig. Den avses inte gälla för avgift till trossamfund. I stället kommer det trossamfund som önskar indrivning att få självt vända sig till Kronofogdemyndigheten och begära indrivning under samma villkor som gäller för andra fordringsägare i s.k. enskilda mål. Förutsättningarna för sådan indrivning är bl.a. att fordringsägaren har en s.k. exekutionstitel — som kan vara en dom eller ett utslag i mål om betalningsföreläggande — och att fordringsägaren betalar en utsökningsavgift (som i mån av möjlighet senare tas ut av den betalningsskyldige).



Som en följd av att avgifterna till trossamfund inte avses komma att drivas in i den ordning som gäller för skatt bör de inte heller tas med i lagen (1971:1072) om förmånsberättigade skattefordringar m.m. Avgifterna till trossamfund kommer därmed att få den förmånsrätt i konkurs som gäller för civila fordringar i allmänhet. Däremot bör avgifterna — med hänsyn till att uppbörderna av dem avses ske i samma ordning som gäller för inkomstskatt — tas med bland de skatter och avgifter som räknas upp i skattebrottslagen (1971:69). Felaktiga uppgifter från den skattskyldige kan därigenom föranleda åtal för skattebrott.

#### 10 §

Ett beslut om att registrering vägras bör kunna överklagas. Med hänsyn till Sveriges internationella åtaganden ligger därvid överprövning i domstol närmast till hands. Eftersom antalet mål om registrering av trossamfund kan förväntas bli ytterst begränsat bör handläggningen koncentreras till en underinstans, förslagsvis Länsrätten i Stockholms län.

#### **Ikraftträdandebestämmelser**

Lagen föreslås träda i kraft samtidigt med den föreslagna lagen om Svenska kyrkan. Dess ikraftträdande är i sin tur beroende av ändringar i regeringsformen, som kan träda i kraft först efter 1998 års allmänna riksdagsval.

## **15.7 Förslaget till lag om tystnadsplikt inom Svenska kyrkan**

Bestämmelsen motsvarar 36 kap. 1 § kyrkolagen enligt den lydelse som framgår av vårt förslag i betänkandet Vissa kyrkofrågor (SOU 1993:46). Som anförts i anslutning till den föreslagna lagen om Svenska kyrkan lämpar sig den relativt detaljerade bestämmelsen om tystnadsplikt inte att föras in i lagen om Svenska kyrkan. Med hänsyn till att den gäller för alla dem som vigts till präst, diakon eller diakonissa i Svenska kyrkans ordning och således omfattar även dem som inte är i offentlig tjänst bör be-

stämelsen inte heller föras in i sekretesslagen. Denna lag avser ju endast offentlig verksamhet. Bestämmelsen bör istället — som fallet var före tillkomsten av 1992 års kyrkolag — återges i en särskild lag.

Alternativet att helt slopa den offentlighetsrättsligt reglerade tystnadsplikten för präster, diakoner och diakonissor är inte möjligt med hänsyn till att Svenska kyrkan föreslås även fortsättningsvis vara offentlighetsrättsligt reglerad. En sådan slopad tystnadsplikt skulle — eftersom några planer på att bikthemligheten skall ges upp inte finns — fordra att de berörda i stället underkastades en privaträttslig tystnadsplikt. Och en sådan privaträttslig tystnadsplikt är inte heller möjlig inom en kyrka med en offentlighetsrättsligt reglering av ny typ, eftersom den skulle komma i konflikt med bestämmelserna om yttrandefrihet i regeringsformen, enligt vilka inskränkningar i den enskildes yttrandefrihet gentemot det allmänna endast får göras genom lag.

Genom den föreslagna lagen om Svenska kyrkan upphävs den nuvarande kyrkolagen. Lagen om tystnadsplikt inom Svenska kyrkan måste därför träda i kraft samtidigt med den föreslagna nya lagen om Svenska kyrkan.

## RESERVATIONER

### Reservation av ledamoten Harriet Colliander (nyd)

Kyrkoberedningens förslag till framtida relation mellan Svenska kyrkan och staten bör inte genomföras.

ERK-utredningen (Ekonomi och rätt i kyrkan) anvisade tre modeller för hur relationen mellan staten och kyrkan kunde organiseras och beredningen valde att arbeta vidare med alternativ två. Principiellt innebär det att Svenska kyrkan får ställning som eget rättssubjekt och att församlingar, pastoratssamfälligheter och andra kyrkliga samfälligheter upphör att vara kommuner.

Jag anser att beredningen skulle ha arbetat vidare med alternativ ett, dvs. frigörelse av kyrkan inom det befintliga statskyrkosystemet. Självstyrelse på församlingsplanet är grunden i detta alternativ och rikstäckande, öppna folkkyrkan är garanterad. Svenska kyrkan hade kunnat ges den eftersträvande större friheten inom den statskyrkliga ramen genom att ytterligare myndighetsutövning delegerats från riksdagen till myndigheter under kyrkomötet, en utveckling som gått gradvis under senare år. Jag anser att det hade varit den naturliga vägen att gå eftersom målet är att den öppna folkkyrkan skall bestå.

I stället valde beredningen att genom en ramlag föreskriva att Svenska kyrkan skall vara rikstäckande och demokratiskt uppbyggd, och att kyrkoskatten skall ersättas av en avgift via skattsedeln.



Jag anser att den stora förlusten i beredningens förslag ligger i att den lokala självstyrelsen utsläcks. Kyrkomötet kommer om beredningens förslag går igenom att i större utsträckning få bestämmanderätt över församlingarna. Det är en centralisering som rimmar illa med subsidiaritetsprincipen.

Beredningen har utgått från att Svenska kyrkans ekonomi i stort sett blir oförändrad efter den föreslagna reformen. Jag delar inte den åsikten utan har uppfattningen att många människor kommer att lämna kyrkan när kyrkoavgiften införs. Det innebär försämrad ekonomi, vilket på sikt kommer att leda till svårigheter för kyrkan att vara just en rikstäckande folkkyrka. Det kommer också att bli svårt att klara kyrkunderhållet.

Församlingarna är i dag fullt ansvariga för kyrkornas och de kyrkliga inventariernas underhåll. Jag anser att det även i fortsättningen skall vara så, eftersom det alltid ligger ett värde i att ansvar även inkluderar ekonomiskt ansvar. Skattefinansieringen ger denna möjlighet. I beredningens förslag föreslås staten betala för en del av kyrkornas vård, i dagens penningvärde 400 miljoner kronor. Beloppet har av flera remissinstanser ansetts för lågt beräknat. Ett årligt statsbidrag till kyrkunderhållet blir med beredningens förslag en budgetreglerad fråga, något som är mycket olyckligt, eftersom det i dåliga tider riskerar att skäras ned. Beredningen har också framhållit att statens bidrag bör kanaliseras på annat sätt, förslagsvis genom avtal mellan staten och kyrkan.

Beträffande Svenska kyrkans ekonomi sägs i betänkandet att det är principiellt riktigt att Svenska kyrkan, efter det att dess beskattningsrätt har upphört, jämföras med övriga trossamfund och folkrörelser i fråga om stöd från staten. Jag delar inte den uppfattningen och jag anser också att det är olyckligt att göra verksamheten budgetreglerad. I den tid av omvälvning, som det svenska samhället genomgår, finns all anledning att värna om Svenska kyrkan i stället för att försämra förutsättningarna för dess existens som rikstäckande folkkyrka.

Begravningsväsendet föreslås även fortsättningsvis bli kvar under församlingarnas huvudmannaskap. Finansieringen av verksamheten föreslås ske genom att en statlig begravningsavgift tas ut via skattsedeln. För den händelse beredningens förslag vinner gehör hade en obligatorisk begravningsförsäkring varit ett alternativ som beredningen bort utreda förutsättningarna för. Jag anser att kyrkans beskattningsrätt skall behållas. Det innebär att de som betalar kyrkoskatt också betalar för begravningsväsendet. De som inte tillhör Svenska kyrkan får betala i annan ordning.

Beredningen föreslår att trossamfunden ges ett konstitutionellt skydd. Jag är tveksam till nödvändigheten av detta eftersom det inte finns några speciella fri- och rättigheter att skydda beträffande trossamfunden.

Beredningens följande förslag till förändringar hade kunnat genomföras inom alternativ ett:

- lagen om trossamfund
- frågan om tillhörigheten till Svenska kyrkan och religionsfriheten
- domkapitlen, Ansvarsnämnden för biskopar och Domkyrkorådet i Lund läggs under kyrkomötet
- hur präster och biskopar skall utses görs till en inomkyrklig fråga
- Kyrkofonden läggs under kyrkomötet
- kyrkomötet utser styrelse till Kyrkofonden
- regeringen ges inte möjlighet att besluta i ämnen som ankommer på kyrkomötet eller andra kyrkliga organ

Närmare 80 procent av landets församlingar har i remissvar gett uttryck för sina uppfattningar om ERK-utredningens förslag. De ville ha en frigörelse för kyrkan inom det befintliga statskyrkosystemet, dvs. inom ERK-utredningens alternativ ett. Trots detta valde beredningen själv, direktiven ger inga direktiv för detta, att gå med alternativ två. Detta är mycket anmärkningsvärt. Jag anser att beredningen skulle ha följt majoritetens önskan. Församlingarna är folkvalda och måste anses ge uttryck för folkets vilja. Det föreliggande förslaget att genom ramlagstiftning försöka garantera en rikstäckande och demokratiskt uppbyggd, öppen folkkyrka är enligt min uppfattning som att gå över ån efter vatten.



Den rikstäckande demokratiska folkkyrkan finns här och nu och den ytterligare frihet för kyrkan som betänkandet föreslår hade kunnat uppnås inom det befintliga statskyrkosystemet.

### **Reservation av ledamoten Bertil Hansson (fp)**

Kyrkoberedningen har i kapitlet BEHOVET AV REFORMER (s. 39) angett vad som bör "läggas till grund för ställningstagandet beträffande statens relationer till Svenska kyrkan och övriga trossamfund". Det finns från statens synpunkt "skäl att vara positiv till religiös verksamhet med hänsyn till att den har en betydelsefull social funktion. Detta bör dock ske med respekt för de medborgare som för egen del tar avstånd från religiös verksamhet. *Staten har i ett modernt samhälle inte någon anledning att särskilt gynna ett visst trossamfund* (kursiverat här). Tvärtom bör staten så långt möjligt hålla sig neutral i förhållande till de olika trossamfundet." Detta följer beredningen sedan upp i kapitlet VÅR SAMLADE SYN PÅ STAT-KYRKAOMRÅDET (s. 47):

*"Från religionsfrihetssynpunkt är det viktigt att de olika trossamfundet, Svenska kyrkan och övriga, ges en likvärdig behandling"* (kursiverat här).

De speciellt markerade citaten har man anledning att betrakta som "portalparagrafer", som riktninggivare, när principernas guldmynt skall växlas till de praktiska slutsatsernas kopparslantor i uttalanden om trossamfundens konkreta angelägenheter och i den lagstiftning som berör dem.

Beredningens majoritet har enligt min uppfattning inte fullt ut dragit slutsatserna av principresonemanget när den

1. dels ger konstitutionellt skydd åt alla fjorton paragraferna i LAG OM SVENSKA KYRKAN men åt endast två av de tio paragraferna i LAG OM TROSSAMFUND och



2. dels delar upp lagstiftningen om de svenska trossamfunden i två lagar, en för Svenska kyrkan och en för "trossamfund i allmänhet".

Dessa ställningstaganden kan enligt min uppfattning inte förenas med beredningens målsättning om likvärdig behandling av trossamfunden.

1. När det gäller det "konstitutionella skyddet" enligt formuleringen i Förslag till LAG OM ÄNDRING AV REGERINGSFORMEN, 8 kap. 16 § (s. 20) föreslår majoriteten sådana garantier för hela LAGEN OM SVENSKA KYRKAN men endast för två paragrafer, 2 och 4 §§, i LAG OM TROSSAMFUND (specialmotiveringen s. 152, 16 §). I beredningens överläggningar har jag hävdad uppfattningen att det konstitutionella skyddet i lika mån borde gälla för båda lagarna och därvid också åberopat intentionerna i Svenska kyrkans centralstyrelses remissyttrande över ERK-utredningen, s. 47: "Den lagstiftning genom vilken trossamfund erkänns som särskilda rättssubjekt bör ges en stark ställning och beslutas t.ex. i den ordning som gäller riksdagsordningen".

Majoriteten vill som nämnts utsträcka det konstitutionella skyddet att gälla mer än LAG OM SVENSKA KYRKAN och föreslår att 2 och 4 §§ i LAG OM TROSSAMFUND bör ha sådan garanti. Bakom detta ställningstagande ligger en vägning av och jämförelse mellan de olika paragraferna i denna lag. Jämförelsen leder till att endast dessa båda paragrafer kan anses vara vad som i den nya formuleringen på s. 20, 8 kap. 16 § kallas "grundläggande föreskrifter om andra trossamfund".

Jag delar inte denna bedömning. I och för sig kan en vägning av paragrafernas halt och betydelse i princip accepteras. Men vägningen måste då i "den likvärdiga behandlingens" namn gälla även LAG OM SVENSKA KYRKAN. Även där kan finnas anledning att skilja ut vad som kan anses vara "grundläggande föreskrifter" och att inte ta hela lagpaketet in under det konstitutionella skyddet. Det finns på denna punkt brister i samspelet mellan de båda lagarna. Varför skall 12 och 13 §§ i Lag om Svenska kyrkan om tystnadsplikt och vigselrätt i detta trossamfund ha sådant skydd men inte motsvarande 7 och 8 §§ i Lag om trossamfund? Ett

annat exempel är att statens hjälp vid uppbörd av kyrkoavgift har för samtliga trossamfund sin huvudbestämmelse i 9 § Lag om trossamfund. Denna paragraf undantas av majoriteten från konstitutionellt skydd. Motsvarande bestämmelse, 11 §, i Lag om Svenska kyrkan föreslås få denna garanti.

2. Majoriteten redovisar såvitt jag kan finna endast ett enda motiv mot en gemensam lag om trossamfund, omfattande även den för Svenska kyrkan nödvändiga lagstiftningen. Detta motiv finns på s. 67: "En sådan lag (dvs. en gemensam lag om trossamfund) skulle få en så stark övervikt för den del som avser Svenska kyrkan att vi anser att det är lämpligare med en lag om Svenska kyrkan och en annan om trossamfund i allmänhet." Jag kan inte finna annat än att religionsfrihetssynpunkter här fått vika för lämplighetsskäl. Därtill kommer att om man granskar den påstådda dominansen för regler enbart avseende Svenska kyrkan i en av majoriteten tänkt gemensam lag och därvid endast utgår från de nu föreslagna två lagarna, blir resultaten visserligen att femton av majoritetens sammanlagt 24 lagregler avser enbart Svenska kyrkan, dvs. nära två tredjedelar. Resultatet blir ett annat om man verkligen sammanför materialet till en gemensam lag, så som jag visar i det följande i den av mig föreslagna LAG OM TROSSAMFUND, en verklig ramlag om trossamfund. Den innehåller totalt 18 paragrafer (i stället för 24) och av dessa 18 avser åtta enbart Svenska kyrkan, dvs. mindre än hälften. Det redovisade motivet mot en gemensam lag synes mig inte övertygande. Det gör dessutom ett ologiskt intryck när lagregler gällande Svenska kyrkan i första hand redovisas i LAG OM SVENSKA KYRKAN men några även i LAG OM TROSSAMFUND (3, 9 §§ denna lag).

Mot bakgrund av de ovan redovisade synpunkterna föreslår jag följande ramlag gällande alla trossamfund inklusive Svenska kyrkan.

## Förslag till Lag om trossamfund

Härigenom föreskrivs följande.

### Gemensamma bestämmelser

#### 1 §

Med trossamfund avses i denna lag en gemenskap för religiös verksamhet, i vilken ingår att anordna gudstjänst.\*

#### 2 §

Ingen är skyldig att tillhöra trossamfund.\*

#### 3 §

Myndighet som regeringen bestämmer kan på begäran av trossamfund registrera detta. Registreringen kan avse såväl ett trossamfund i dess helhet som organisatoriska delar av detta.\*

#### 4 §

För registrering krävs att trossamfundet nått en inte obetydlig anslutning av medlemmar eller att detta är en del av ett internationellt verksamt trossamfund. Vidare krävs att trossamfundet har en stabil organisatorisk uppbyggnad.

Ett trossamfund skall avregistreras om de krav som anges i första stycket inte längre är uppfyllda.

#### 5 §

Registreringen avser trossamfundets namn och de personer som är behöriga att företräda detta.

Ett trossamfund får registreras bara om dess namn är ägnat att särskilja trossamfundets verksamhet från andras. Om dess namn är sådant som anges i 10 § firmalagen (1974:156) får det inte registreras.

För ett registrerat trossamfunds namn gäller 15 och 18-20 §§ firmalagen.



## 6 §

Trossamfundet Svenska kyrkan och registrerat trossamfund kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter samt föra talan vid domstol och andra myndigheter. Samma rätt tillkommer församlingar inom Svenska kyrkan och sammanslutningar av sådana församlingar.\*

## 7 §

Trossamfundet Svenska kyrkan och registrerat trossamfund som begär det har rätt till skattemyndigheternas hjälp vid uppbörderna av avgifter från dem som tillhör samfundet.

Förfarandet vid uppbörderna framgår av uppbördslagen (1953:272).\*

## 8 §

Om vigselrätt inom Svenska kyrkan och registrerat trossamfund finns det särskilda bestämmelser i äktenskapsbalken respektive lagen (1993:305) om rätt att förrätta vigsel inom andra trossamfund än Svenska kyrkan.

## 9 §

Om frihet från skyldighet att vittna inför domstol finns det särskilda bestämmelser i rättegångsbalken.

## Svenska kyrkan

## 10 §

Svenska kyrkan är ett evangelisk-lutherskt trossamfund.\*

## 11 §

Svenska kyrkan upprätthåller en på demokratisk grund uppbyggd rikstäckande verksamhet, lokalt genom församlingarna, regionalt genom stiftet.\*

## 12 §

Den som tillhör Svenska kyrkan tillhör därmed församling och stift.\*

## 13 §

Församlingen beslutar om avgift till Svenska kyrkan för dem som tillhör den. Om församlingen samverkar med andra församlingar kan dessa gemensamt besluta om avgift.

Avgiften skall tas ut i förhållande till inkomsten för den som skall betala avgiften.\*

## 14 §

Kyrkomötet företräder Svenska kyrkan som helhet och väljs av dem som tillhör Svenska kyrkan.\*

## 15 §

Kyrkomötet beslutar om

1. regler för kyrkotillhörighet,
2. principer för ekonomisk utjämning inom Svenska kyrkan,
3. bestämmelser om val till kyrkomötet samt om kyrkomötets sammansättning,
4. övriga kyrkliga frågor.

Kyrkomötet får överlämna till andra kyrkliga organ att besluta i frågor som avses i punkt 4.\*

## 16 §

Om tystnadsplikt finns det särskilda bestämmelser i lagen (1999:000) om tystnadsplikt inom Svenska kyrkan.

## 17 §

Om Svenska kyrkans uppgifter inom begravningsverksamheten finns det särskilda bestämmelser i begravningslagen (1990:1144).

## 18 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar ytterligare föreskrifter om tillämpningen av 1-9, 16, 17 §§ denna lag.

---

\* markerar de lagregler som anses vara "grundläggande bestämmelser i Lag om trossamfund och som därför kräver särskilt beslutsförfarande i riksdagen motsvarande det som gäller för huvudbestämmelserna till riksdagsordningen." (jfr nedan regeringsformen 8 kap. 16 §)

Ovanstående förslag till gemensam ramlag för trossamfundet föranleder  
nedanstående förslag till LAG OM ÄNDRING AV REGERINGSFORMEN

8 kap.  
16 §

". . . riksdagsordningen och grundläggande bestämmelser i lag om trossamfund beslutas på det sätt som anges i . . ." (forts oförändrat enligt formuleringen s. 20).

14 kap.  
Trossamfund

1 §

Bestämmelser om trossamfundet Svenska kyrkan och övriga trossamfund meddelas i lag. Genom 10-15 §§ i LAG OM TROSSAMFUND överlämnas till Svenska kyrkan att besluta i dess angelägenheter.

---

Nuvarande uppdelning i skilda lagar av bestämmelser om "vigsel inom Svenska kyrkan" resp. "rätt att förrätta vigsel inom andra trossamfund än Svenska kyrkan" bör enligt principen om "likvärdig behandling" sammanföras till en lag, t.ex. äktenskapsbalken.

**Kommentarer till**

1. LAG OM ÄNDRING AV REGERINGSFORMEN: I specialmotivering till regeringsformen 8 kap. 16 § skall anges och motiveras vilka lagregler i LAG OM TROSSAMFUND som tillerkänns konstitutionellt skydd (utmärkta med \* på samma sätt som förfarits i specialmotiveringen till nuvarande kyrkolag). Jfr regeringens skrivelse till kyrkomötet 1990:1, s. 126, sista avsnittet av st. 13.1.1.

2. LAG OM TROSSAMFUND. Lagen innehåller totalt 18 paragrafer varav åtta (10-17 §§) avser enbart Svenska kyrkan, fyra (3, 4, 5, 9 §§)



avser enbart övriga trossamfund och sex (1, 2, 6, 7, 8, 18 §§) innehåller gemensamma bestämmelser.

KONSTITUTIONELLT SKYDD föreslås för elva paragrafer (1, 2, 3, 6, 7, 10-15 §§). Sex av dessa gäller enbart Svenska kyrkan (10-15 §§). En avser enbart övriga trossamfund, 3 §. Fyra avser såväl Svenska kyrkan som övriga (1, 2, 6, 7 §§).

1 och 2 §§ i LAG OM TROSSAMFUND ersätter den tidigare religionsfrihetslagens grundläggande regler och har enligt min mening den karaktär och betydelse att de i det nya läget, där religionsfrihetsfrågorna fått förstärkt aktualitet, bör ha denna garanti.

Nedanstående frågor är enligt min bedömning av klart inomkyrklig karaktär, och hör inte hemma i en av riksdagen stiftad lag.

Biskops tjänstgöringsområde (och specialmotiveringen om biskops uppgifter, s. 159). Det kyrkliga ämbetets/de kyrkliga ämbetenas gestaltning och inordning i organisationen — inkl. biskopsämbetet — är en inomkyrklig angelägenhet. Inte ens nu gällande kyrkolag har bestämmelsen om biskops tjänstgöringsområde under konstitutionellt skydd (4 kap. 6 §).

Bostadsband/församlingstillhörighet. Riksdagen skall inte hindra kyrkomötet att justera det territoriella församlingsbegreppet, som allt oftare ifrågasätts i den inomkyrkliga debatten. Frågan om icke-territoriella församlingar är likaledes en inomkyrklig fråga.

Det förutsätts självklart att beslut om Svenska kyrkans tro och lära inte kan ligga annorstädes än hos kyrkomötet. Härom har riksdagen ingen anledning att lagstifta. Centralstyrelsen tog inte heller med denna punkt i sin förteckning på de föreslagna lagreglerna om kyrkomötets uppgifter — såvitt jag kunnat finna.

15 § punkt 3 ger kyrkomötet möjlighet att avgöra om biskoparna skall vara ledamöter av kyrkomötet eller inte.

## Reservation av ledamoten Bengt Kindbom (c)

### Stat-kyrka

Under 1980-talet har en rad reformer genomförts på Svenska kyrkans område. Kyrkomötesreformen trädde i kraft den 1 jan 1983. Ett nytt system för ekonomisk utjämning mellan kyrkokommunerna gäller sedan 1983 och en ny organisation på stifts- och lokalplanet genomfördes under 1989.

Enligt min uppfattning borde Kyrkoberedningen gått vidare med reformer utan att rubba de grundläggande förutsättningarna om självständighet för Svenska kyrkan i inre angelägenheter och grundläggande lagstiftning om Svenska kyrkan som ger denna en demokratisk organisation och en fast grund för dess ekonomi.

Beredningens direktiv ger utredningen i uppdrag att på grundval av det material som kommer fram vid remissbehandlingen av ERK-betänkandet överväga och lägga fram förslag till den fortsatta hanteringen av de aktuella frågorna. Därvid bör beredningen ta del av de synpunkter som kommit fram vid det inomkyrkliga rådslaget på lokal-, stifts- och riksplanet. Med detta som bakgrund reserverar jag mig mot beredningens förslag i enlighet med vad som nedan följer.

### 5. Lagstiftningen om Svenska kyrkan

Jag delar utredningens uppfattning att Svenska kyrkan av flera skäl bör ha en i förhållande till övriga trossamfund vidare lagstiftning som också uttrycker dess offentligrättsliga ställning. Detta bör komma till uttryck både i regeringsformen och i en lag om Svenska kyrkan.

Vad gäller regeringsformen bör den enligt min mening kompletteras med en bestämmelse om rätt för Svenska kyrkans församlingar att ta ut skatt för skötsel av sina uppgifter. (Bil.)

Församlingen är den grundläggande enheten i Svenska kyrkan. Det är i församlingen som evangelium förkunnas och sakramenten förvaltas. De många församlingarna främjar naturlig närhet och gemenskap. Församlingsorganisationen omfattar hela landet och ger alla möjlighet till gudstjänst och församlingliv oavsett bostadsort och ekonomi m.m.

I riksdagens beslut med anledning av prop. 1987/88:31 Ny organisation på lokal- och stiftsplanet i Svenska kyrkan m.m. bekräftades att: "Oavsett om man anlägger ett teologiskt, historiskt eller sociologiskt betraktelsesätt, kan man konstatera att den territoriella församlingen utgör grundenheten i Svenska kyrkan. Jag är angelägen att understryka att den förblir det också i framtiden. Detta får konsekvenser för både församlingens fortsatta självständighet som egen kommun och för de samverkansformer som jag i det följande föreslår."

Remissutfallet och rådslaget inom kyrkan ger inte nu anledning till annat ställningstagande. Tvärtom är det så att det finns en förstärkt opinion för Svenska kyrkan som en demokratisk organisation där prästerlig ämbetsförvaltning kombineras med starkt lekmannainflytande i den kommunala självstyrelsens former. Där Svenska kyrkans karaktär av öppen folkkyrka garanteras.

I samband med remissbehandlingen av 1978 års utredning kyrka-stat var drygt hälften av församlingarna representerade mindre än hälften av dem som tillhörde kyrkan för ett bibehållande av församlingarnas självstyrelseprinciper och beskattningsrätten. Vid remissbehandlingen av ERK-betänkandet är 77 procent av församlingarna representerade 65 procent av dem som tillhör kyrkan för bibehållen beskattningsrätt och den kommunala självstyrelsens principer.

Den av beredningen föreslagna lagen om Svenska kyrkan bör enligt min mening ha en helt annan omfattning. (Bil.)

De grundläggande föreskrifterna om Svenska kyrkan som trossamfund bör inleda lagen. Därefter anges demokratiska och organisatoriska principer.



När det gäller reglerna för kyrkomötet bör dessa omfatta föreskrifter om vad kyrkomötet har att besluta om såsom Svenska kyrkans tro och lära, kyrkans böcker, sakrament samt gudstjänst och övriga handlingar, präster och biskopar, regler och organisation för tillsättning av biskop, kyrkotillhörigheten, församlingarnas skyldighet att bidra till Kyrkofonden för ekonomisk utjämning mellan församlingarna och för kyrkans gemensamma organ, styrelse för Kyrkofonden, besvärfrågor och övriga frågor.

Vad gäller bestämmelsen om att Svenska kyrkan kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter i den nya rättsfigur som skapas avses i denna del den rikskyrkliga organisation.

Ur nuvarande kyrkolag bör i huvudsak följande regler kvarstå i en ny kyrkolag:

- Den lokala organisationen, kap. 11-22,
- Den regionala organisationen, kap. 23-26,
- De kyrkliga valen, kap. 43, 46-47; samt
- Den kyrkliga indelningen, kap. 4-6, 8-9.

Utgångspunkten har därvid varit nu gällande kyrkolag och de ändringsförslag som beredningen redovisat i betänkandet Vissa kyrkofrågor (SOU 1993:46) bör beaktas. Vidare finns enskilda bestämmelser i andra avdelningar som kan behöva beaktas eller enskilda bestämmelser som kan avföras vilket bör lösas i det fortsatta beredningsarbetet.

De av mig redovisade förslagen innebär att reglerna om val till kyrkofullmäktige kvarstår oförändrade och är en uppgift för kommunernas valnämnder.

De av beredningen föreslagna hänvisningarna till annan lagstiftning bör avsluta kyrkolagen.

Genom den av mig föreslagna omfattningen av kyrkolagen ges dels Svenska kyrkan genom sitt kyrkomöte beslutanderätten över de inomkyrkliga frågorna. Samtidigt bibehålls den lokala självstyrelsens former

vilket stämmer överens med församlingarnas remissvar på ERK-betänkandet.

## 6. Avgift till Svenska kyrkan

I enlighet med vad som anförts ovan föreslår jag att beskattningsrätten bibehålls och att de som tillhör Svenska kyrkan skall betala församlingsskatt. Detta tillförsäkras församlingarna genom regler både i regeringsformen och i lagen om Svenska kyrkan.

## 7. Svenska kyrkans ekonomi i övrigt

Med hänvisning till den bibehållna beskattningsrätten bör förslaget om en omfattande statsbidragsgivning till Svenska kyrkan avvisas. Statsbidrag kan övervägas i speciella fall om statsmakterna fattar beslut som på avgörande punkter rubbar de ekonomiska förutsättningarna. Statsbidrag bör kunna utgå för underhåll av vissa kyrkor till vilket jag återkommer.

## 9. Begravningsverksamheten

Jag instämmer i beredningens uppfattning att huvudmannskapet för begravningsväsendet även i fortsättningen bör åvila Svenska kyrkans församlingar/pastorat. I enlighet med remissvaren från bl.a. Svenska kyrkans centralstyrelse och Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund anser jag dock att intäkterna för detta huvudmannskap bör lösas så att de som tillhör kyrkan erlägger sin del via kyrkoskatten.

Ersättningen från de som inte tillhör kyrkan bör lösas antingen genom att pastoraten efter särkostnadsredovisning för begravningsverksamheten fastställer en avgift eller att en lokal avgift fastställs genom respektive borgerlig kommun även det efter särkostnadsredovisning från pastoraten. Frågan bör övervägas ytterligare. Bl.a. bör i det fortsatta beredningsarbetet belysas om några ändringar i begravningslagen erfordras som följd av bestämmelserna om avgift för de som inte tillhör kyrkan.

## 11. Vården av de kyrkliga kulturhistoriska värdena

Genom att ansvaret för kyrkorna fastläggs inom ramen för lagen om Svenska kyrkan och att beskattningsrätten bibehålls erfordras enligt min mening inga generella statsbidrag för vård av kulturhistoriskt värdefull egendom. Statsbidrag kan även i fortsättningen utgå till speciella projekt såsom domkyrkor och vissa andra kyrkor. I övrigt bör särskilt kyrkobyggnadsbidrag inom ramen för Kyrkofondens verksamhet svara för det solidariska ansvaret emellan församlingarna.

### Bekännelsekrav för Konungen, m.m.

Rubricerad fråga ingår enligt min mening ej i beredningens direktiv varför avsnittet i fråga bör utgå liksom tillhörande lagförslag.

### Avslutning

Om det i andra avsnitt finns ställningstagande i enskildheter som går emot de ovan redovisade principerna har jag inte särskilt tagit upp dessa.

## BILAGA (till reservation av ledamoten Bengt Kindbom)

### Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Häri genom föreskrivs i fråga om regeringsformen

- dels* att punkt 9-13 övergångsbestämmelserna skall upphöra att gälla,
- dels* att 8 kap. 13 och 16 §§ samt 11 kap. 6 § skall ha följande lydelse,
- dels* att det i regeringsformen skall införas ett nytt kapitel, 14 kap., av följande lydelse.



*Föreslagen lydelse*

8 kap.

13 §

Regeringen får utöver vad som följer av 7-10 §§ genom förordning besluta

1. föreskrifter om verkställighet av lag,
2. föreskrifter som ej enligt grundlag skall meddelas av riksdagen.

Regeringen får ej på grund av första stycket besluta föreskrifter som avser riksdagen eller dess myndigheter *eller Svenska kyrkan*. Den får ej heller på grund av bestämmelsen i första stycket 2 besluta föreskrifter som avser den kommunala beskattningen.

Regeringen får i förordning som avses i första stycket överlåta åt myndighet under regeringen att meddela bestämmelser i ämnet. Utan hinder av andra stycket får regeringen också i förordning överlåta åt riksdagens myndigheter att meddela bestämmelser som anges i första stycket och som ej avser förhållanden inom riksdagen eller dess myndigheter *eller Svenska kyrkan*.

16 §

Riksdagsordningen, *lagen om Svenska kyrkan samt grundläggande föreskrifter om andra trossamfund* beslutas på det sätt som angives i 15 § första stycket första och andra meningarna samt andra stycket. *De* kan också *beslutas vid endast ett tillfälle*, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter förenar sig om beslutet. Tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen beslutas dock i samma ordning som lag i allmänhet.

11 kap.

6 §

Under regeringen lyder justitiekanslern, riksåklagaren, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna. Annan statlig förvaltningsmyndighet lyder under regeringen, om myndigheten ej enligt denna regeringsform eller annan lag är myndighet under riksdagen.

Förvaltningsuppgift kan anförtros åt kommun.

Förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse, *registrerat trossamfund* eller enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning skall det ske med stöd av lag.

*Om trossamfundet Svenska kyrkan finns särskilda bestämmelser.*

**14 kap.**  
**Trossamfund**  
**1 §**

*Grundläggande bestämmelser om trossamfundet Svenska kyrkan samt föreskrifter om andra trossamfund meddelas i lag. Genom lagen om Svenska kyrkan överlämnas till denna att besluta i dess angelägenheter.*

**2 §**

*Vad i 1 kap. 7 § föreskrivs om primärkommuner och landsting skall tillämpas även i fråga om Svenska kyrkans församlingar och samfälligheter.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

**Förslag till**  
**lag om Svenska kyrkan**

**Verksamhet och organisation**

§ Svenska kyrkan är ett evangelisk-lutherskt trossamfund.

§ Genom sina församlingar upprätthåller Svenska kyrkan en på demokratisk grund uppbyggd rikstäckande verksamhet.

§ Svenska kyrkans församlingar och stift ansvarar lokalt och regionalt för kyrkans verksamhet.

Valda ombud för Svenska kyrkan samlas varje år till kyrkomöte.

§ Svenska kyrkan kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter samt föra talan inför domstolar och andra myndigheter.

§ En församling består av dem som tillhör Svenska kyrkan och som är bosatta inom det område som församlingen omfattar. Det kan också finnas icke-territoriella församlingar.

§ Stiftet är tjänstgöringsområdet för en biskop. Det omfattar församlingarna inom stiftets område.

## Kyrkomötet

§ Kyrkomötet väljs av dem som tillhör Svenska kyrkan.

§ Kyrkomötet beslutar om

1. Svenska kyrkans tro och lära,
2. Svenska kyrkans böcker, sakrament samt gudstjänster och övriga handlingar,
3. präster och biskopar,
4. kyrkotillhörighet,
5. kollekter,
6. central verksamhet för evangelisation, mission och övrigt utlandsarbete samt diakoni,
7. om församlingarnas skyldighet att bidra till kostnaderna för ekonomisk utjämning mellan församlingarna, för kyrkomötet och för kyrkans gemensamma organ,
8. om styrelse för Kyrkofonden,
9. kyrkomötets arbetssätt och verksamheten hos myndigheter under kyrkomötet.

## Församlingar

§§ Allmänt om församlingar samt kyrkliga samfälligheter på lokal nivå

Förtroendevalda

Kyrkofullmäktige i församling

Kyrkostämma

Församlingsdelegerade

Kyrkofullmäktige i kyrkliga samfälligheter

Kyrkorådet och övriga nämnder i församlingen

Revision

Församlingsskatt

Besvär

## Stift

§§ Den regionala organisationen

Allmänt om stiftssamfälligheter

Stiftsfullmäktige

Stiftsstyrelsen och övriga nämnder i stiftssamfälligheten

Stiftssamfällighetens egendomsnämnd



## Val

### §§ Val till stiftsfullmäktige

Val till kyrkomötet

Proportionellt valsätt

## Den kyrkliga indelningen

### §§ Kyrkliga indelningsenheter m.m.

Ändringar i den territoriella församlingsindelningen

Ändringar i den territoriella pastoratsindelningen

Bildande av kyrkliga samfälligheter m.m.

Kyrkliga indelningsdelegerade

## Särskilda bestämmelser

§ Om tystnadsplikt finns det särskilda bestämmelser i lagen (1999:000) om tystnadsplikt inom Svenska kyrkan.

§ Om vigsel inom Svenska kyrkan finns det särskilda bestämmelser i äktenskapsbalken.

§ Om Svenska kyrkans uppgifter inom begravningsverksamheten finns det särskilda bestämmelser i begravningslagen (1990:1144).

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

## Reservation av ledamoten Eva Zetterberg (v)

Frågan om Svenska kyrkans förhållande till staten har under decennier utretts i Sverige. Den bärande tanken i religionsfrihetslagen från 1951 — att varje medborgare fritt skall kunna ansluta sig till ett religiöst samfund — har åsidosatts genom direktanslutning vid födseln.

För Vänsterpartiet är rätten till fri religionsutövning grundläggande för ett demokratiskt land. Det är likaså av stor betydelse att staten har en neutral

relation till olika trossamfund. Inget samfund bör otillbörligen gynnas av staten.

Under årens lopp har förvisso förändringar skett i relationen stat-kyrka. ERK-utredningen kom med ytterligare förslag till alternativa lösningar. Föreliggande slutbetänkande från Kyrkoberedningen grundar sig på delar av ERK-utredningen. Beredningens arbete har bedrivits i en mycket positiv och kreativ anda. Flera viktiga förändringar föreslås där beredningen glädjande nog är enig i sin bedömning. Det gäller exempelvis vikten av att instifta en lag för samtliga trossamfund och att införa en statlig begravningsavgift.

I några avseenden vill jag däremot framföra avvikande åsikt.

1. I beredningens huvudförslag finns två lagar, en om trossamfund och en som enbart handlar om Svenska kyrkan. Jag anser att det bör vara enbart en lag, Lag om trossamfund. I denna lag bör några få paragrafer handla speciellt om Svenska kyrkan.

2. Beredningen föreslår att konstitutionellt skydd ges åt alla 14 paragrafer angående Svenska kyrkan, däremot endast två av tio paragrafer i föreslagen Lag om trossamfund. Samma konstitutionella stöd bör ges åt alla trossamfund.

3. Den föreslagna Lag om Svenska kyrkan är alltför detaljerad och bör kraftigt kunna förkortas. Den offentlighetsrättsliga status som Svenska kyrkan behåller även i föreliggande förslag är inte önskvärd.

I ovan nämnda avseenden vill jag i huvudsak ansluta mig till det alternativa, detaljerade förslag, som lagts fram i reservationen av Bertil Hansson.

I en annan fråga, kyrkotillhörigheten, vill jag också anmäla avvikande uppfattning.

4. I betänkandet på s. 98 anges att vårdnadshavare, vars barn tillhör ett trossamfund, bör kunna registreras, även om det inte tillhör samfundet. Jag anser inte en sådan automatisk registrering kan göras. En registrering av kyrkotillhörighet måste utgå ifrån ett önskemål från vårdnadshavaren själv.



## SÄRSKILDA YTTRANDEN

### Särskilt yttrande av ledamoten Bertil Hansson (fp)

Det svenska samhället har sin idémässiga förankring i den värdegrund som utgörs av demokratins grundläggande värderingar. Den grundlagsfästa principen om religionsfrihet blir då den självklara utgångspunkten för hanteringen av den fråga vars behandling är beredningens huvuduppgift. Religionsfrihetsprincipen, tolkad i och för det mångkulturella samhälle, som är vårt nutida Sverige, kräver emellertid en helhetssyn som går utöver det begränsade perspektivet på Svenska kyrkans förhållande till staten, stat-kyrkafrågan.

Med utgångspunkt från den positiva neutralitet från samhällets sida gentemot befintliga trosriktningar, som i dag anses naturlig, gäller det följande helhetsperspektiv:

1. Individens religionsfrihet, frihet till religionsutövning och från allt tvång i samband därmed;
2. Statens och Svenska kyrkans gestaltning av sina inbördes relationer enligt religionsfrihetens principer samt — och detta kräver ny uppmärksamhet i frågan om hur samhället förhåller sig till religionsfriheten —
3. Statens relationer till övriga trossamfund.

Den sistnämnda aspekten, har inte alls eller endast marginellt och i förbigående behandlats i de tidigare stat-kyrkautredningarna. Det gäller

både 1958 års utredning, 1968 års av Alva Myrdal ledda beredning och 1978 års stat-kyrka överläggningar. Direktiven till ERK-utredningen och dess betänkande har samma begränsning. Inte heller direktiven för Kyrkoberedningen vidgar perspektivet utöver det som sammanfattningsvis formuleras som en "uppgift att se över den statliga regleringen av Svenska kyrkans ställning, organisation och ekonomi" och en försiktig antydning om beredningen som ett "naturligt forum" för "de fortsatta övervägandena" när det gäller "det framtida förhållandet mellan staten och Svenska kyrkan". Övriga trossamfund lyser med sin frånvaro i våra direktiv men finns indirekt med i hänvisningen till "det material som kommer fram vid remissbehandlingen av ERK-utredningens betänkande".

Det var också först i och med remissyttrandena och alltså på ett sent stadium som den nödvändiga tredje delen av religionsfrihetsfrågan lyftes fram på ett så övertygande sätt att det blev nödvändigt för Kyrkoberedningen att i sitt arbete gå utöver direktivens bokstavligen lydelse. Detta markeras tydligt i rubriceringen av vårt betänkande: **STATEN OCH TROSSAMFUNDEN**.

Det är framför allt Romersk-katolska biskopsämbetet, Frikyrkorådet, Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund och De judiska församlingarnas i Sverige Centralråd som betonat hur nödvändigt det är att grundläggande regler för förhållandet mellan staten och alla trossamfund återfinns i lag. Det framstår som mycket betydelsefullt att Svenska kyrkans centralstyrelse efter överläggningar med företrädare för övriga trossamfund gjort denna uppfattning till sin. Man bör se detta som ett markant inslag i Centralstyrelsens strävanden att "finna en långsiktig och stabil lösning av stat-kyrkafrågan", en lösning som syftar till "att vinna en bred anslutning inom Svenska kyrkan och det svenska samhället i övrigt" och som "ger en god grund för en positiv ekumenisk utveckling". (Se punkt 3.1, 3.4.1 och 3.10 i Centralstyrelsens remissyttrande över ERK-utredningen)

Det har med viss rätt hävdats att en renodlat liberal hållning i "stat-kyrkafrågan" borde utesluta lagstiftning om trossamfundens angelägenheter. Lagstiftning och annan statlig normgivning på detta område är en



så grannlaga uppgift att det kan finnas starka skäl att avvisa statlig inblandning och offentligrättslig reglering. Under alla förhållanden måste sådan normgivning vara mycket restriktiv när det gäller omfattning och innehåll. Statsmakternas reglering av rent inomkyrkliga frågor måste avvisas. På denna punkt har jag invändningar mot majoritetsförslaget och jag hänvisar till den reservation som jag lämnar och där en del andra närbesläktade frågor tas upp.

Mot bakgrund av det arbete som under hela efterkrigstiden och framför allt sedan mitten av 1960-talet bedrivits inom Folkpartiet i denna fråga bejaktar jag ändå principerna och de flesta praktiska tillämpningarna i vårt betänkande. Detta ställningstagande har för mig som kyrkligt engagerad sin starkaste motivering i att Kyrkoberedningen i slutbetänkandet STATEN OCH TROSSAMFUNDEN tar det ovan nämnda helhetsgreppet. Beredningen placerar Svenska kyrkan som ett trossamfund bland trossamfund och bl.a. därigenom markeras dess profil som trossamfund och kyrka under det att framtoningen som statsinstitution och myndighet i motsvarande grad elimineras. Beredningens betänkande innebär totalt sett ett stort och avgörande steg i rätt riktning i linje med gamla liberala förslag när det gäller dels förhållandet mellan staten och trossamfundet inkl. Svenska kyrkan, dels frågan om individens religionsfrihet. Några viktiga exempel i övrigt på förslag från beredningen, som blivit avgörande för mitt ställningstagande, är följande:

1. Förslaget om en "LAGSTIFTNING OM TROSSAMFUND I ALLMÄNHET". Denna lagstiftning ersätter viktiga regler i den nuvarande religionsfrihetslagen. Dessutom ges trossamfund möjlighet att under den associationsrättsliga termen TROSSAMFUND utgöra självständiga rättssubjekt och att inte tvingas framträda som föreningar eller stiftelser.
2. Från att nu närmast betraktas som en del av rättssubjektet staten får Svenska kyrkan genom den föreslagna offentligrättsliga regleringen i ny form ställning som ett eget rättssubjekt, vilket varken totalt eller till någon del är statligt eller kommunalt.



3. Svenska kyrkans församlingar är inte längre kommuner och har alltså i fortsättningen ingen beskattningsrätt. Den ur religionsfrihetssynpunkt oacceptabla s.k. dissenterskatten tas därigenom bort.

4. Det likaledes ur religionsfrihetssynpunkt stötande s.k. automatiska medlemskapet i Svenska kyrkan försvinner. Liberala motioner i riksdagen under många år har avvisats av riksdagsmajoriteten med hänvisning till pågående inomkyrklig utredning i frågan. Samtidigt har riksdagen slagit fast att nuvarande medlemskapsregler uppenbart strider mot regeringsformens portalparagrafer om grundläggande fri- och rättigheter.

5. Trossamfunden (inkl. Svenska kyrkan) tillförsäkras möjlighet att få statens hjälp vid uppbörd av sin kyrkoavgift eller motsvarande — en tanke som redan år 1968 framfördes i betänkandet KYRKA TRO FRIHET av en inom Folkpartiet tillsatt arbetsgrupp. Regeringens skrivelse till 1979 års kyrkomöte innehöll bl.a. också detta förslag.

6. Samhällets yttersta ansvar för begravningsverksamheten i vårt land betonas och får en markering genom införande av en allmän, statlig begravningsavgift samtidigt som möjligheten även fortsättningsvis lämnas öppen för de kommuner som så vill att överta huvudmannskapet för denna verksamhet — så som skett i Stockholm och Tranås. Ett lokalt, kommunalt övertagande, helt eller partiellt, av huvudmannskap för begravningsverksamhet bör i större utsträckning komma till stånd t.ex. där pastoraten har svårigheter att bringa ned sina kostnader och samtidigt upprätthålla god gravkultur.

7. Grundlagens föreskrift om statschefens tro och om tvångsvis tillhörighet till Svenska kyrkan försvinner.

Jag kan inte biträda majoritetens förslag att lagstiftning om Svenska kyrkan sker genom en separat lag och endast delvis ingår i den föreslagna "lagstiftningen om trossamfund i allmänhet". Jag accepterar inte majoritetens förslag när det gäller utformningen av det konstitutionella skyddet i

lagstiftningen om Svenska kyrkan och om trossamfund i allmänhet. Jag hänvisar i dessa avseenden till den reservation som jag lämnar.

## **Särskilt yttrande av ledamöterna Inger Lundberg (s) och Eva Zetterberg (v)**

### **I anslutning till avsnitt 8 Kyrkotillhörigheten**

I förslaget till lag om Svenska kyrkan är synen på folkkyrkan som ett demokratiskt samfund grundläggande. Vi instämmer i beredningens uppfattning att kyrkan själv genom kyrkomötet bör lägga fast grunderna för medlemskap i Svenska kyrkan. Beredningen citerar emellertid den s.k. kyrkotillhörighetsberedning, som genomförts inom Svenska kyrkan. Denna hävdar, i enlighet med Svenska kyrkans tradition, att dopet inte får förknippas med tvång eller krav. Kyrkan skall stå öppen såväl för den som är döpt som för den som utan att vara döpt förklarar sig vilja tillhöra kyrkan.

Samtidigt gör kyrkotillhörighetsberedningen åtskillnad mellan döpta och odöpta vuxna kyrkomedlemmar (kyrkotillhöriga). Alla ges samma skyldighet att genom avgifter bidra till den kyrkliga verksamheten, men endast de som är döpta ges rätten att företräda sina församlingsmedlemmar på förtroendeuppdrag inom kyrkan. Cirka en halv miljon av kyrkans medlemmar i olika åldrar är inte döpta. Ett krav på dop för valbarhet kan därför betyda att en stor grupp kyrkotillhöriga inte skulle ha rätt att delta i ansvaret för den kyrkliga förvaltningen.

En sådan åtskillnad mellan medlemmar i ett samfund strider enligt vår mening, om ej formellt så principiellt, mot en fullt ut demokratisk syn på kyrkans verksamhet. En uppdelning av medlemsgruppen i valbara och icke valbara vuxna medlemmar skulle skilja sig från den tradition inom svenska folkrörelser, som ger varje medlem en röst och alla medlemmar samma rättigheter.



Dop som villkor för valbarhet inom Svenska kyrkan kan också bidra till oklarhet om folkkyrkans öppna karaktär. Kyrkoberedningens förslag om att kyrkan också framgent skall ansvara för begravningsväsendet, samt en bred uppslutning kring att betydande gemensamma tillgångar, som nu förvaltas av kyrkan, med äganderätt bör överföras till Svenska kyrkan är ytterligare skäl som talar mot ett dopkrav som villkor för uppdrag inom kyrkan.

Doptvånget betyder också att kyrkan kan komma att gå miste om engagerade förtroendevalda med öppet sinne och engagemang för den kyrkliga verksamheten men som inte är beredda att omedelbart ställas inför det mycket krävande personliga ställningstagande som ett vuxendop innebär. Detta gäller inte minst ungdomar vars engagemang kyrkan är starkt beroende av. Det är olyckligt om kyrkan genom nya bestämmelser ger odöpta medlemmar intryck av att de har ett mindre värde som kyrkotillhöriga än övriga medlemmar.

### **Särskilt yttrande av ledamoten Eva Zetterberg (v)**

Hur begravningsväsendet utformas är en stor och viktig fråga som berör alla människor. Det är inte de religiösa samfundens ensak. Den Svenska kyrkan har under århundraden ansvarat för begravningsväsendet.

Undantag har Stockholms och Tranås' kommun utgjort med kommunalt huvudmannaskap. Dagens Sverige är dock mångkulturellt med inslag av olika trosuppfattningar. Av principiella skäl, för religionsfriheten, bör staten förhålla sig neutral till de olika trossamfunden. Detta bör åter speglas, så att olika religiösa samfunds traditioner i samband med begravningar respekteras. Idealet vore kanske att ekumeniska nämnder i gemenskap runt om i vårt land skötte begravningsverksamheten? Mer praktiskt är kanske att tänka sig kommunalt huvudmannaskap för begravningsväsendet. Erfarenheterna från Stockholm och Tranås är positiva. Ett kommunalt huvudmannaskap skulle ändå göra det möjligt att



där kommun och de religiösa samfunden är överens låta Svenska kyrkan även fortsättningsvis handha begravningsväsendet.

Slutligen vill jag nämna frågan om Svenska kyrkans ekonomi i framtiden. Många har uttryckt oro för att Svenska kyrkan vid förändring av principen för kyrkotillhörigheten skulle förlora en stor del av sina medlemmar och därför få kraftigt försämrad ekonomi. Jag tror inte det finns fog för en sådan oro. I beredningens betänkande föreslås att samtlig kyrklig egendom överförs till kyrkliga stiftelser. Tiden för beredningens arbete har beklagligtvis inte tillåtit en djupare analys av just frågan om kyrklig egendom. Kyrkans ägodelar i vid mening — innehållande både fastigheter, jord och värdepapper — tillhör det svenska folket och utgör en ovärderlig del av vårt kulturarv. Därför är det angeläget att svenska folket även i fortsättningen får tillgång till och viss insyn i dessa stiftelser. Jag anser därför att en sådan fördjupad analys hade varit på sin plats för att bearbeta dessa frågor ytterligare.

### **Särskilt yttrande av ledamoten Göran Åstrand (m)**

Utgångspunkten för alla förslag i Kyrkoberedningen är att de skall ge Svenska kyrkan så goda arbetsförutsättningar som möjligt så att en stark och trygg plattform skapas för kyrkans arbete med evangelisation och förkunnelse.

Som många andra i kyrkan har jag sett ett värde i ett nära och förtroendefullt samarbete mellan kyrka och stat och ett förpliktigande ansvar för samhällsorganen att ge de bästa möjliga förutsättningar för kyrkan och hennes arbete.

Den successiva förändringen av relationerna har i stort präglats av ett sådant ansvarstagande.

Svenska kyrkan har givits allt större inomkyrklig frihet samtidigt som en viss offentlighetsreglering behållits och kyrkan har genom sin kyrko-

kommunala status och därmed sammanhängande beskattningsrätt fått ekonomisk och administrativ stabilitet.

Det var — som jag ser det — riktigt av kyrkan att 1979 avvisa då föreliggande relationsändringsförslag. Genom att göra det och samtidigt inleda en inomkyrklig reformering har nya och bättre möjligheter för en allt självständigare kyrka skapats. Det nya, större och mer representativa, kyrkomötet, uppdelningen i kyrkomöte och ombudsmöte, inrättandet av en Svenska kyrkans egen centralstyrelse, samordningen av den centrala kyrkliga verksamheten i den rikskyrkliga stiftelsen, skapandet av stiftssamfälligheterna, samordningen av ekonomi och administration till pastoraten, — allt detta har skapat en ny situation för Svenska kyrkan.

Därtill har kyrkomötets beslut i kyrkotillhörighetsfrågan vid 1992 års kyrkomöte inneburit ett fall framåt för den medlemsskapsfråga som så länge blockerat eventuella förändringar.

Mot denna bakgrund har det känts viktigt och angeläget att i Kyrkoberedningens arbete söka finna en så bred lösning som möjligt kring beslut om kyrkans framtid.

Enigheten synes gälla så viktiga förutsättningar som en begränsad offentligrättslig reglering, en medlemsformulering som beslutas av kyrkan själv dvs. kyrkomötet, självständiga kyrkobereslut om biskopar, domkapitlet under kyrkomötet, kyrkofonden under kyrkomötet. En enighet på dessa punkter känns riktig och angelägen!

Därtill har Kyrkoberedningen kommit på lösningar kring begravningsverksamheten som gör det möjligt att — som församlingsmajoriteten tydligt önskat — behålla ett kyrkligt ansvar över kyrkogårdarna. Förslaget med en statlig begravningsavgift synes knyta upp annars omöjliga motsättningar.

Jag hade gärna sett att Kyrkoberedningen blivit helt enig eftersom förändringar för kyrkans bästa bör ske i största möjliga samarbete och i största möjliga enighet.

När detta inte blivit möjligt får vi som ledamöter bestämma vår position.

Jag bestämmer mig för majoritetens linje i beredningen och ser i de olika förslagen en syntes av åtgärder som förenar de olika krav vi som kristna och aktiva i kyrkan har anledning att ställa.

Vårt förslag innebär att den kyrkliga beskattningsrätten ersätts av en kyrklig medlemsavgift. Det kan finnas starka skäl att förorda en sådan ordning men det är — som jag ser det — viktigt att övergången från det ena systemet till det andra utformas på ett sätt som inte resulterar i ett stort antal utträden. För egen del ser jag lösningen på detta viktiga problem i avtalskonstruktionen när Svenska kyrkan med Riksskatteverket gör upp om administrativ teknik, regler och principer för den hjälp med uppbörden som förutsatts i Kyrkoberedningens beslut.

## **Särskilt yttrande av de sakkunniga Per-Olov Ahrén och Sören Ekström**

### **Allmän bedömning**

Kyrkoberedningens förslag överensstämmer i många avseenden med de förslag som med stöd av biskopsmötet fördes fram i remissvaret från Svenska kyrkans centralstyrelse med anledning av ERK-utredningens betänkande.

Vi noterar med tillfredsställelse att lagstadgad skyldighet för dem som tillhör Svenska kyrkan att betala kyrkoavgift finns med i förslaget. I kombination med förslagen om statlig uppbördshjälp och om bibehållen offentligrättslig reglering ges därmed goda förutsättningar för Svenska kyrkan att verka som en öppen folkkyrka, med rikstäckande verksamhet



och en på demokratisk grund byggd organisation. Till detta bidrar också det förhållandet att församlingarnas och stiftens ansvar för Svenska kyrkans verksamhet lokalt och regionalt slås fast i den föreslagna lagstiftningen. Tillsammans med det starkt ökade egna ansvaret leder förslagen till att Svenska kyrkans identitet som trossamfund stärks. Samtidigt tryggas den ekonomiska och organisatoriska grunden för verksamheten.

### Direkta överläggningar mellan staten och Svenska kyrkan

Från Svenska kyrkans utgångspunkt är det emellertid angeläget att betona att ett genomförande av Kyrkoberedningens förslag kräver **direkta** överläggningar mellan staten och Svenska kyrkan. Sådana överläggningar, som också beredningen bejakar, fordras inte minst för att finna lösningar i flera ekonomiska frågor av grundläggande betydelse.

Överläggningar behöver genomföras beträffande finansieringen av de omfattande kulturminnesvårdande insatser som är knutna till bl. a. det stora antalet skyddsvärda kyrkor. Samma sak gäller det verksamhetsstöd, av samma karaktär som stödet till övriga samfund, som föreslås av beredningen. I den senare frågan är de krav på en rikstäckande verksamhet som den av beredningen föreslagna lagen om Svenska kyrkan innehåller av avgörande betydelse. Beträffande de kulturminnesvårdande insatserna görs f.n. nya beräkningar inom ramen för ett inomkyrkligt utredningsarbete. Dessa bör, tillsammans med de principer som Kyrkoberedningen för fram, kunna ligga till grund för överläggningar.

Överläggningar av det slag vi här redovisat bör — åtminstone i en första omgång — genomföras innan regeringen förelägger kyrkomötet och riksdagen en principskrivelse respektive principproposition (vilket enligt beredningens förslag till tidsplan sker hösten 1995).

Beredningen föreslår ett fortsatt utredningsarbete beträffande begravningsverksamhetens finansiering, liksom att också förutsättningarna för ett lokalt baserat finansieringssystem då skall prövas ytterligare. I detta sammanhang

utgår vi från att förslaget från Svenska kyrkans centralstyrelse om att begravningskostnaderna för dem som tillhör Svenska kyrkan skall finansieras inom ramen för kyrkoavgiften kan tas upp till prövning. Med tanke på den betydelse begravningsverksamheten tillmäts i många av Svenska kyrkans församlingar, är den allsidiga prövning som beredningen föreslår viktig. Också dessa frågor bör tas upp i direkta överläggningar mellan staten och Svenska kyrkan.

### **Ekumeniska konsekvenser**

Vi noterar också med tillfredsställelse att ERK-utredningens och Centralstyrelsens ambitioner att ge samtliga trossamfund en klarare ställning, mer präglad av likställdhet mellan samfunden, fullföljs av beredningen.

Det har inte legat i beredningens uppdrag att bedöma de ekumeniska effekterna av de förslag som läggs fram. Vi vill emellertid för vår del — mot bakgrund av decenniernas diskussion om förhållandet mellan stat och kyrka, men också med kunskap om det ekumeniska arbete som blivit allt viktigare i vårt land — betona att de förslag som läggs fram av beredningen underlättar en fortsatt positiv utveckling på det ekumeniska området.

## **Särskilt yttrande av sakkunnige Sven Arnström**

### **Sammanfattning**

Jag delar inte beredningens uppfattning på följande punkter:

- \* Förslaget om att göra Svenska kyrkan som helhet till en juridisk person:  
 Detta innebär att församlingarnas självständighet och självbestämmanderätt kan komma att bli mycket illusorisk.

- \* Grundlagsreglering av trossamfundet Svenska kyrkan:  
Det är mer angeläget att fastställa ett grundlagsskydd för den lokala organisationen och självstyrelsen, de demokratiska styrelseformerna och grunderna för en stabil ekonomi.
- \* Beredningens förslag om en kyrkoavgift:  
Denna avgift är statsrättsligt sett en skatt. Förslaget är ur ingen synpunkt bättre än den nuvarande ordningen med församlingsskatt.
- \* Beredningens förslag om en statlig begravningsavgift:  
Det angivna syftet att ersätta pastoraten för begravningsverksamhetens kostnader uppnås inte.

Beredningens förslag förutsätter statsbidrag för att församlingarna skall kunna fullgöra sina uppgifter. Detta innebär självklart ett avsevärt starkare beroendeförhållande till staten än vad nuvarande ordning utgör.

Mitt förslag är att man bör fortsätta med att revidera kyrkolagstiftningen och ta bort stora delar av den statliga detaljregleringen.

### **Utgångspunkter**

Församlingarna är de enheter inom Svenska kyrkan som bär upp kyrkans verksamhet. De har lämnat ett mycket tydligt svar i rådslag om innehållet i ERK-utredningen. Rådslaget genomfördes gemensamt av Svenska kyrkans centralstyrelse och Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund.

Svenska kyrkans centralstyrelse har valt att gå emot församlingarnas samlade remissvar och har skapat sitt eget förslag om framtiden för församlingarna i remissvaret till regeringen.

Kyrkoberedningen har principiellt utgått från centralstyrelsens förslag. Beredningen har inte utvecklat något alternativt förslag i linje med församlingarnas ståndpunkt. Detta anser jag vara beklagligt.



Beredningen har inte heller velat ta intryck av det till Centralstyrelsens yttrande uppenbart kritiska förhållningssätt vilket kom till tydligt uttryck under 1993 års kyrkomöte.

Min utgångspunkt i diskussionen om relationerna mellan staten och Svenska kyrkan är att församlingarna inom ramen för den lokala självstyrelsen har tre uppgifter av väsentlig betydelse i samhället. Dessa uppgifter är

1. att som den grundläggande enheten i Svenska kyrkan svara för församlingsverksamheten. Detta är församlingarnas främsta uppgift och motsvarar ca 57 procent av församlingarnas totala verksamhetskostnader.
2. att handha begravningsverksamheten (ca 26 procent).
3. att svara för vården av det för vårt samhälle ovärderliga kulturarv som ligger i våra kyrkor, vissa andra kyrkliga byggnader, deras inventarier och kyrkoarkiven (ca 17 procent).

Sammantaget kräver dessa uppgifter en stabil lokal organisation, en stabil ekonomi och ett av staten tydligt uttalat utpekande av det lokala ansvaret för dessa uppgifter.

### **Behovet av reformer**

Den av beredningen föreslagna principlösningen innebär att trossamfundet Svenska kyrkan får sin grundläggande reglering i regeringsformen. Regeringsformens funktion är i första hand att ange grunderna för statskicket och anvisa former för den samhällliga verksamheten. Den debatt som tid efter annan ägt rum sedan 1960-talet har haft "ändrade relationer" mellan kyrka och stat eller "skilja kyrka och stat" eller liknande termer som utgångspunkt.

Det ligger nära till hands att uppfatta beredningens förslag om grundlagsreglering av trossamfundet Svenska kyrkan så att Svenska kyrkan därigenom kommer att betraktas som en del av staten.

Reformarbetet inom Svenska kyrkan under senare tid har i stor utsträckning gått ut på att förenkla, avreglera och i övrigt ta bort statlig detaljstyrning av den kyrkliga verksamheten. Utvecklingen har alltså gått mot en successiv avveckling av statskyrkosystemet. Denna utveckling bör fortgå efter de hittillsvarande linjerna.

År 1992 fick vi en ny kyrkolag i vilken den för kyrkan gällande lagstiftningen finns samlad. Det hade varit en bättre följsamhet mot såväl beredningens direktiv som mot remissopinionen hos de närmast berörda om beredningen hade tagit den nuvarande kyrkolagstiftningen som utgångspunkt för frågans fortsatta hantering. En revidering av kyrkolagstiftningen bör syfta till att i största möjliga utsträckning ta bort onödig statlig reglering dvs. eliminera de delar av regelsystemet som kan vara ämnade att ge Svenska kyrkan karaktär av statskyrka.

Kyrkoberedningens förslag är genomgripande. Det innehåller principiellt betydande ingrepp i gällande konstitution. Inte minst gäller detta de ekonomiska och organisatoriska förutsättningarna för den lokala självstyrelsen för kyrkan.

Jag tror, i motsats till beredningen, att beredningens förslag kommer att innebära en förändring av Svenska kyrkans identitet. Denna förändring kommer att få negativa konsekvenser för medlemsantal och verksamhet. Detta skulle sammantaget medföra försämrade ekonomiska förutsättningar för Svenska kyrkan på lokalplanet och också riskera att leda till ett mindre aktivt ansvarstagande i det lokala nätverk som omfattar totalt ca 3 100 församlingar och samfälligheter.

Behov av förändringar föreligger i första hand på följande tre områden

- \* Den nuvarande rikskyrkliga organisationen bör ges en större grad av enhetlighet genom att kyrkomötets kompetensområde får viss utvidgning.
- \* Begravningsverksamhetens finansiering behöver ses över. Den nuvarande dissenterskatten bör avskaffas och ersättas av ett rättvist och precist lokalt skatteuttag för dem som inte tillhör Svenska kyrkan.
- \* Övriga trossamfund kan i flera avseenden inte jämföras med Svenska kyrkan eftersom Svenska kyrkan har en särställning i det svenska samhället. Jag delar emellertid beredningens uppfattning om att det är viktigt att så långt som möjligt utjämna skillnader.

### Lagstiftningen om Svenska kyrkan

Jag är kritisk till beredningens förslag till lag om Svenska kyrkan. Av dess 4 § framgår nämligen att Svenska kyrkan skall vara en juridisk person. Med Svenska kyrkan förstås därvid totaliteten dvs. inklusive församlingar och samfälligheter.

I lagförslaget 6 § föreskrivs att även församlingar och samfälligheter skall vara egna juridiska personer.

Konstruktionen innebär således att en juridisk person (församlingen) kommer att vara inbyggd i en annan juridisk person (Svenska kyrkan). Jag är mycket tveksam till om beredningens konstruktion är hållbar utifrån rättsliga utgångspunkter. Skulle det under det fortsatta utredningsarbetet visa sig att konstruktionen inte är möjlig kan detta få negativa konsekvenser för församlingarnas självbestämmanderätt och ställning som juridiska personer.

Jag är vidare kritisk till beredningens förslag till ändringar i regeringsformen. I grunderna för vårt statsskick ingår som en väsentlig princip att



endast riksdagen stiftar lag. Annan normgivning än lag, dvs. förordningar och andra föreskrifter som blir bestämmande för myndigheters och enskildas handlande, kan i viss utsträckning delegeras till t.ex. regeringen eller en myndighet.

Kyrkoberedningens förslag innebär att riksdagen skall delegera uppgifter inom sitt i regeringsformen obligatoriska lagområde (regeringsformen 8 kap. 2-5 §§) till kyrkomötet i en utsträckning som, enligt min mening, inte är förenlig med grundläggande principer i regeringsformen. Kyrkomötet skulle få alltför långtgående normgivningsbefogenheter gentemot församlingarna. Beredningen har också själv konstaterat att kyrkomötets befogenheter gentemot församlingarna blir vidsträckta och i praktiken endast begränsade till vad som är föreskrivet i lag, t.ex. lagen om Svenska kyrkan eller begravningslagen (s. 157). Med stöd av lagförslagets 10 § 5 ges kyrkomötet en näst intill obegränsad normgivningsmakt när det gäller "övriga kyrkliga frågor". Församlingarnas självständighet och självbestämmanderätt kan därmed komma att bli mycket illusorisk.

Jag anser således att det inte är befogat att rubba statsskickets grunder på det sätt som blir en följd av beredningens förslag. Om förslaget genomförs skulle också församlingarnas självständighet på sikt kunna komma att upphöra. De skulle då inte längre utgöra egna rättssubjekt med den självständighet gentemot stat och centralkyrka som de idag har som kyrkliga kommuner.

### **Avgift till Svenska kyrkan**

Frågan om den av beredningen föreslagna kyrkoavgiften bör rubriceras som en skatt eller avgift har såväl praktisk som teoretisk betydelse.

Såsom beredningen anför (s. 78) kan en skatt definieras som en betalning från den enskilde för att täcka kostnader för gemensamma allmänna ändamål. Med en avgift däremot bör, enligt förarbetena till regeringsformen, vanligen förstås "en penningprestation som betalas för en specificerad motprestation från det allmänna".

Den av beredningen föreslagna kyrkoavgiften är avsedd att finansiera i princip samma kostnader på församlingsnivån som församlingsskatten idag täcker med undantag för begravningsverksamheten och vissa kulturhistoriska överkostnader.

Beredningens resonemang innebär således att församlingsskatten redan idag skulle kunna betecknas som en avgift. I sådant fall skulle givetvis även kommunalskatten och landstingsskatten vara avgifter eftersom såväl kommunal- som landstingsskatten ju är kopplad till den enskildes tillhörighet till kommunen respektive landstinget och de tjänster från dem som han eller hon kan påräkna (jfr s. 79).

Beredningens uppfattning att kyrkoavgiften, utifrån regeringsformens betraktelsesätt och definitioner, skulle vara en avgift och inte en skatt vill jag beteckna som felaktig. Eftersom den av beredningen föreslagna kyrkoavgiften rätteligen är en skatt innebär detta i realiteten att en helt ny rättsfigur med beskattningsmakt skulle tillskapas i Sverige vid sidan av riksdagen och de beslutande kommunala organen. Detta är ett av skälen till att jag istället förordar den nuvarande ordningen som ger församlingarna ställning som kyrkliga kommuner.

Om församlingarna bibehåller sin ställning som kyrkliga kommuner kommer de även fortsättningsvis att vara underkastade det generella regelsystem som gäller för "kommunala beslutande församlingar" (regeringsformen 1 kap. 7 §). Detta regelsystem utgörs numera av kyrkolagens femte avdelning (församlingslagen) som således måste finnas kvar. Det är enligt min mening angeläget att ha kvar en ordning som bekräftar att församlingen utgör en naturlig del av den lokala självstyrelsen.

Församlingsstyrelselagstiftningen förutsätter grundlagsstöd. Detta bör åstadkommas på så sätt att det av regeringsformen skall framgå att det, förutom primärkommuner och landsting, även finns kyrkliga kommuner.

## Svenska kyrkans ekonomi i övrigt

I Kyrkoberedningens förslag ingår att Svenska kyrkan i likhet med övriga trossamfund skall erhålla verksamhetsbidrag från staten.

Till dagens verksamhet erhåller inte kyrkokommunerna statsbidrag.

Verksamheten bestäms och finansieras i allt väsentligt på lokal nivå och med ett inomkyrkligt utjämningsystem.

Ett system som förutsätter statsbidrag för att församlingarna skall kunna fullgöra sina uppgifter innebär självklart ett avsevärt starkare beroendeförhållande till staten än vad nuvarande ordning utgör.

Som en följd av min uppfattning att församlingarna skall vara kyrkliga kommuner anser jag att riksdagen, även fortsättningsvis, skall fastställa den allmänna kyrkoavgiften och även att staten skall ha ett inflytande över Kyrkofondens sammansättning.

## Begravningsverksamheten

Jag delar beredningens uppfattning att huvudmannaskapet bör ligga kvar på församlingarna och har heller inte något att erinra mot förslaget om att det inte är erforderligt att ha kvar det särskilda ansvaret för begravningsplatser för främmande trosbekännare på de nuvarande stiftssamfundsheterna. Däremot vill jag inte ställa mig bakom beredningens förslag om en av riksdagen beslutad begravningsavgift vilken skulle tas ut av alla medborgare.

Förslaget om en statlig begravningsavgift har enligt min mening svagheter. Det kommer att kräva en utökad administration såväl hos staten som hos huvudmännen för begravningsväsendet.

Jag vill parentetiskt notera att Statskontorets förslag i fråga om begravningsavgiften är ett beställningsarbete av Kyrkoberedningen.



Statskontoret har således som myndighet inte tagit ställning till sitt eget förslag.

Enligt tillgänglig finansstatistik varierar kostnaderna för begravningar och för skötseln av begravningsplatserna avsevärt, vilket beror på en rad olika faktorer. Det föreslagna finansieringssystemet skulle därför komma att leda till att vissa huvudmän kommer att erhålla mer bidrag än de behöver. För andra däremot skulle det bli fråga om underskott. Det kan utvecklas en rad synpunkter på konsekvenserna härav.

Det är numera en allmänt accepterad uppfattning att kostnadsansvaret skall ligga på det organ som har ansvaret för verksamheten. En statlig begravningsavgift kombinerad med lokalt ansvarstagande för verksamheten strider mot denna princip.

Såväl Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund som Svenska kyrkans centralstyrelse har krävt att den församlingsskatt respektive "kyrkoavgift" som skall erläggas av dem som tillhör Svenska kyrkan skall inbegripa även finansieringen av begravningsverksamhet.

Beredningen föreslår att den s.k. dissenterskatten, 25 procent av församlingsskatten, för dem som inte tillhör Svenska kyrkan skall avskaffas. Denna skatt utgör numera en schablonmässigt bestämt skatt för finansieringen främst av begravningsverksamheten.

Jag anser att det är angeläget att förslaget om att den nuvarande dissenterskatten skall upphöra genomföres snarast möjligt eftersom tillämpningen av den nuvarande ordningen, främst inom Stockholms kommun, framstår som oskälig. Den måste emellertid ersättas av ett annat system.

Jag anser således att beredningens förslag om en starkare lokal förankring av finansieringen av begravningsverksamheten endast bör avse den skatt som skall erläggas av dem som inte tillhör Svenska kyrkan. Den vidare utredningen i detta avseende bör särskilt belysa följande två alternativ:

A. Församlingsskatten för dem som tillhör Svenska kyrkan skall inkludera finansieringen av begravningsverksamheten.

För dem som inte tillhör Svenska kyrkan fastställer huvudmannen (kyrkofullmäktige) det antal öre per skattekrona som motsvarar kostnaden för begravningsverksamheten.

Kommunstyrelsen åläggs, inom ramen för det samråd som redan nu sker, att yttra sig över kyrkorådets förslag till öretal. Kommunstyrelsens yttrande bör inte utan särskilda skäl få frångås av kyrkofullmäktige.

Genom sina valda företrädare i kommunen ges den som inte tillhör Svenska kyrkan möjlighet att påverka storleken av utdebiteringen. Jag anser denna ordning helt acceptabel såväl från religionsfrihetssynpunkt som demokratisk synpunkt.

B. Ett andra alternativ är givetvis att kommunfullmäktige fastställer det öretal som den som inte tillhör Svenska kyrkan skall erlägga för begravningsverksamhetens finansiering. Även i detta fall förutsätts givetvis ett samråd mellan kommunstyrelsen och respektive pastorat om öretalets storlek.

Det bör i båda alternativen samtidigt utredas om det kan vara lämpligt att inbegripa ett öretal som är hänförligt till kulturbyggnadsvården i pastoratet. Den som inte tillhör Svenska kyrkan bör givetvis också lämna ett visst ekonomiskt bidrag till kyrkans kulturvård. Härigenom skulle denna kostnad inte behöva belasta statsbudgeten.

#### **Vård av de kyrkliga kulturhistoriska värdena**

Det föreslagna statsbidraget till vården av kyrkligt kulturhistoriska värden blir erforderligt som en följd av förändringen av Svenska kyrkans identitet och att församlingarnas ställning som kyrkliga kommuner upphör. Jag anser att församlingarna bör kunna klara vården av dessa värden utan

statsbidrag med en bibehållen ställning som kyrkliga kommuner och med stöd av det inomkyrkliga utjämningsystemet.

Även de som inte tillhör Svenska kyrkan bör bidra till vården av de kulturhistoriska värdena. Detta kan ske genom att det öretal som, enligt mitt förslag, skall fastställas för begravningsverksamheten ökas till att omfatta även denna angelägenhet.

### **Lagstiftning om trossamfund i allmänhet**

Det är angeläget att övriga trossamfund erhåller en lagstiftning som underlättar identifieringen som trossamfund. Jag anser att statsmakten skall medverka härtill.

### **Ekonomiska och andra konsekvenser av förslagen**

Kyrkoberedningen har angett att genomförandet av beredningens förslag medför att statsbudgeten måste belastas med betydande belopp i form av statsbidrag till församlingarna.

Enligt min bedömning erfordras statsbidrag för Svenska kyrkan med i runda tal 1,2-2,0 miljarder för verksamhet och för vården av kulturhistoriska byggnader. Kyrkoberedningens förslag om en begravningsavgift torde innebära att ytterligare ca 1,5 miljarder måste hanteras över statsbudgeten.

Sammanlagt handlar det om cirka 3-3,5 miljarder kronor som måste finansieras över statsbudgeten.

Med två års eftersläpning i förhållande till den övriga kommunala ekonomin kommer kyrkokommunerna under 1995 och 1996 att få en mycket kärv ekonomi. Redan i nuvarande utredningsskede riskerar beredningens förslag att bli en ytterligare skattedrivande faktor.



Slutligen har jag svårt att förstå hur Kyrkoberedningens förslag kan förenas med de mål som staten har satt upp för sin ekonomiska politik. Det är viktigt att staten inte lämnar felaktiga signaler ifråga om sin benägenhet att lämna statsbidrag.

## Särskilt yttrande av sakkunnige Walter Persson

Kyrkoberedningen uttrycker i kapitlet Behovet av reformer en viktig utgångspunkt för sitt arbete:

"Från statens utgångspunkt finns det också idag skäl att vara positiv till religiös verksamhet med hänsyn till att den har en betydelsefull social funktion. Detta bör dock ske med respekt för de medborgare som för egen del tar avstånd från religiös verksamhet. Staten har i ett modernt samhälle inte någon anledning att särskilt gynna ett visst trossamfund. Tvärtom bör staten så långt möjligt hålla sig neutral i förhållandet till de olika trossamfund. Enligt vår mening bör detta läggas till grund för ställningstagandet beträffande statens relationer till Svenska kyrkan och övriga trossamfund."

På denna punkt delar jag helt beredningens uppfattning och menar att detta bör vara utgångspunkt också för en fortsatt beredning. Enligt min mening erfordras en sådan fortsatt beredning på vissa punkter för att den åsyftade förändringen av relationerna mellan stat och kyrka, eller stat och trossamfund, skall kunna genomföras i sin helhet.

Med tillfredsställelse noterar jag att beredningens betänkande innehåller förslag, som om de genomförs, är viktiga steg på vägen mot de mål som finns angivna i den citerade viljeinriktningen.

Jag noterar som positivt att beredningen i sina förslag utgår från att övergångsbestämmelserna i regeringsformen angående det så kallade automatiska medlemskapet i Svenska kyrkan skall upphöra,

att beredningen uttalar att den positiva grundsynen på såväl Svenska kyrkan som övriga trossamfund "skall medföra att Svenska kyrkan i största utsträckning får en i förhållande till staten fri ställning",

att beredningen föreslår att en särskild juridisk person skall inrättas för trossamfund och att en särskild lag om trossamfund skall utfärdas,

att beredningen föreslår att Svenska kyrkans församlingars kommunala status skall upphöra och att beskattningsrätt i samband därmed skall avskaffas samt att alla trossamfund skall ges rätt till uppbörd av kyrkoavgift eller motsvarande via det statliga uppbördssystemet,

att beredningen i sina förslag utgår från det församlingsbegrepp inom Svenska kyrkan som blir resultatet av att församlingarnas kommunalstatus upphör,

att beredningen föreslår att regleringen av statschefens kyrkotillhörighet avskaffas.

Enligt min mening svarar beredningens förslag på en del punkter dock inte mot den grundinställning som redovisats i kapitlet om dess samlade syn på frågan om förhållandet mellan staten och trossamfunden. Beredningen borde enligt min mening ha tagit mera långtgående konsekvenser av den redovisade grundsynen. Om riksdagen kommer att fatta beslut i linje med de nu framlagda förslagen, krävs därför fortsatt beredning och längre gående förslag till förändringar för att de redovisade intentionerna skall fullföljas. Målet bör vara fullt genomförd religionsfrihet, en fullt fri ställning för Svenska kyrkan i förhållande till staten och likvärdig behandling av alla trossamfund samt konstitutionellt skydd för den lagstiftning om trossamfund som kan visa sig behövas.

Beredningens förslag innebär att en rad särbestämmelser för Svenska kyrkan skall fortsätta att gälla. Därmed tillgodoses inte kravet på likvärdig behandling av samtliga trossamfund. Den grundlagsfästa religionsfriheten är inte heller konsekvent genomförd i alla avseenden. Som exempel på



denna bristande överensstämmelse mellan redovisad grundsyn och konkreta förslag och på brister när det gäller konsekvent genomförd religionsfrihet vill jag peka på följande.

De krav som staten enligt beredningens förslag skall ställa på Svenska kyrkan kan möjligen ses som inslag i ett kontrakt mellan staten och Svenska kyrkan i en situation där statskyrkosystemet bibehålls. Dessa krav kan från Svenska kyrkans sida uppfattas som en viss statlig garanti för Svenska kyrkans fortsatta verksamhet. Det innebär emellertid enligt min mening en oacceptabel särbehandling av Svenska kyrkan utan motsvarighet i statens relation till övriga trossamfund.

En konsekvent tillämpning av religionsfrihetsprincipen kräver en likvärdig ställning för samtliga trossamfund och respekt för deras egenart. Trossamfundens beslut om sina egna inre angelägenheter — ämbeten, medlemskapsvillkor, organisation, verksamhetsformer och funktioner i övrigt — måste fattas av kyrkans egna organ, inte genom delegation från riksdagen eller annan reglering genom statlig lagstiftning.

De särskilda skäl som beredningen hänvisar till, som hänsyn till historia, tradition och att en majoritet av svenska folket tillhör Svenska kyrkan, är enligt min mening inte tillräckliga för att motivera den särbehandling som beredningen föreslår. De intressen som den speciella lagstiftningen är avsedd att tillgodose kan enligt min mening tillgodoses utan sådan lagstiftning, genom den tradition som Svenska kyrkan har och genom dess position i det svenska samhället. Det statliga stöd som behövs för att Svenska kyrkan skall kunna ta det speciella ansvar som i ett historiskt perspektiv åvilar kyrkan, t.ex. när det gäller vården av kulturhistoriskt värdefulla byggnader, kan ges utan en lagstiftning som gäller bara ett av trossamfundet. Motsvarande kulturella bevarandointressen finns för övrigt, om än i mindre omfattning, när det gäller andra samfundets kyrkobyggnader.

Möjligheten att överföra huvudmannaskapet för begravningsverksamheten till fler kommuner än vad som nu är fallet finns i beredningens förslag. Ett



fullständigt överförande till kommunerna av denna verksamhet bör kunna ske genom en vidare utveckling av de ordningar som nu föreslås. Genom samverkan och eventuell kommunal delegering bör fortsatt engagemang av Svenska kyrkan kunna regleras, särskilt vad gäller kyrkogårdarna.

Det svenska samhällets mångreligiösa och mångkulturella karaktär gör kravet på konsekvent tillämpad religionsfrihet högst angeläget. En sådan förändring av föreskrifter om medlemskap i Svenska kyrkan som beredningen förutsätter kräver "att de nuvarande reglerna om medlemskap ersätts av sådana som innehåller en aktiv handling för att medlemskap skall uppkomma". Trots de förslag som beredningen framlägger kan människor utan att själva veta om det också fortsättningsvis komma att tillhöra Svenska kyrkan. Varje sådan möjlighet bör bringas att upphöra för all trossamfund. Det är bra att alla medborgare får information om sin kyrkotillhörighet. Skyldigheten att med viss regelbundenhet ge sådan information bör enligt min mening åläggas samtliga trossamfund.

Likaledes bör olika religiöst betingade och betydelsefulla önskemål kunna tillgodoses inom vårt mångkulturella samhälle. Till detta hör att rätt bör beredas för judar och muslimer att bedriva religiöst reglerad slakt och rätt garanteras för muslimer, sikher och andra att bära viss klädedräkt också i offentlig tjänst.

Sammanfattningsvis: Beredningens arbete har enligt min mening resulterat i förslag som kan bidra till att förhållandet mellan staten och trossamfundet kan komma att regleras på ett sätt som står i bättre överensstämmelse med religionsfrihetens krav än den nuvarande regleringen. Vissa frågor kvarstår dock olösta eller kommer, med beredningens förslag att få en från religionsfrihetssynpunkt mindre tillfredsställande lösning. När de framlagda förslagen genomförts kan det därför bli aktuellt att utöver de kompletterande utredningar som beredningen föreslår, genomföra en övergripande beredning i syfte att bringa relationerna mellan staten och trossamfundet i full överensstämmelse med religionsfrihetens krav.



# Kommittédirektiv

Dir. 1992:45

## En kyrkoberedning

Dir. 1992:45

Beslut vid regeringssammanträde 1992-04-09

Chefen för Civildepartementet, statsrådet Davidson, anför.

### 1 Mitt förslag

Jag föreslår att en beredning tillkallas med uppgift att se över den statliga regleringen av Svenska kyrkans ställning, organisation och ekonomi.

Beredningen skall utvärdera delar av det reformarbete på det kyrkliga området som har genomförts under 1980-talet och föreslå de förändringar i lagstiftningen som utvärderingen ger anledning till.

Beredningen skall dessutom arbeta vidare med frågor som föranleds av betänkandet (SOU 1992:9) Ekonomi och rätt i kyrkan och remissbehandlingen av detta.

### 2 1980-talets reformer

Efter det att 1979 års allmänna kyrkomöte avvisat ett förslag (regeringens skrivelse 1979:1) om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan, har det genomförts ett betydande reformarbete på det kyrkliga området inom ramen för ett bevarat samband mellan staten och Svenska kyrkan. Det gäller framför allt i fråga om kyrkomötet och formerna för den kyrkliga lagstiftningen samt Svenska kyrkans organisation på församlings- och stiftsplanet. Kyrkofonden har tilldelats en utvidgad funktion som organ för en allmän ekonomisk utjämning mellan kyrkokommunerna och har i samband med det fått en egen styrelse.

*Kyrkomötesreformen* trädde i kraft den 1 januari 1983 (prop. 1981/82:192, KU 1982/83:2, rskr. 2; SFS 1982:942 och 943). 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. En viktig del av reformen var att kyrkomötet fick en egen normgivningskompetens i en rad inom-



kyrkliga 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. Centralstyrelsen är en statlig förvaltningsmyndighet under kyrkomötet.

Ett nytt system för *ekonomisk utjämning mellan kyrkokommunerna* gäller också sedan år 1983. Kostnaderna för utjämningen betalas nu helt av kyrkofonden, som i sin tur tillförs medel i form av allmän och särskild kyrkoavgift. Kyrkofonden får även avkastning och ersättning från vissa tillgångar som tillhör fonden. Kyrkofonden har en särskild styrelse, i vilken ordföranden och tre andra ledamöter utses av regeringen och tre ledamöter av kyrkomötet. Förutom uppgifter inom utjämningsystemets ram har styrelsen också till uppgift att besluta om bl.a. bidrag till rikskyrklig verksamhet.

Under år 1989 genomfördes *en ny organisation på stifts- och lokalplanet* (prop. 1987/88:31 och 67, KU 30, rskr. 181; SFS 1988:180-185). Kompetensfördelningen mellan församlingar och pastorat ändrades. Den tidigare splittade och till viss del på frivillig väg bildade stiftsorganisationen ersattes av obligatoriska stiftssamfälligheter med egna förvaltande och verkställande organ, stiftsstyrelserna. På dessa lades flera viktiga förvaltningsuppgifter, som tidigare hade hafts om hand av regeringen och andra statliga myndigheter. Samtidigt förändrades domkapitlens uppgifter så att de främst kom att svara för frågor som rör Svenska kyrkans lära och den prästerliga ämbetsförvaltningen. Vidare minskade den statliga regleringen av den prästerliga tjänsteorganisationen i betydande mån.

Sammantaget har de genomförda reformerna inneburit en långtgående decentralisering av beslutanderätten i olika frågor och en ökad frihet för kyrkan att själv besluta om sina egna angelägenheter.

### 3 Tre aktuella reformförslag

På uppdrag av regeringen har Kyrkofondens styrelse utrett möjligheterna att öka avkastningen av *den kyrkliga finansförmögenheten*. Styrelsens förslag i oktober 1990 "Jorden, skogen och fonderna" har remissbehandlats. Det har sedan överarbetats inom Civildepartementet i syfte bl.a. att åstadkomma ytterligare förenkling och avreglering. Ett förslag med denna inriktning har presenterats i betänkandet (Ds 1992:2) Svenska kyrkans finansförmögenhet. Detta betänkande remissbehandlas för närvarande.

Regeringen har genom prop. 1991/92:85 förelagt riksdagen ett förslag till *en ny kyrkolag* som är avsedd att ersätta 1686 års kyrkolag och ytterligare ett stort antal författningar på kyrkans område. Man kan säga att förslaget utgör en bekräftelse på och en sammanfattning av 1980-talets reformarbete på det

kyrkliga området. Det syftar till att göra författningsmaterialet mer lättillgängligt och överskådligt. I den föreslagna lagen samlas sålunda alla lagregler som är av central betydelse för Svenska kyrkan och som i princip bara rör Svenska kyrkan och dess organ. En viktig effekt av en sådan samlad lagstiftning är att den kommer att framhäva Svenska kyrkans karaktär av trossamfund. Propositionen väntas bli behandlad av riksdagen senare under våren 1992.

En särskild utredare (ERK-utredningen, C 1989:02) har nyligen redovisat resultatet av sitt arbete i betänkandet (SOU 1992:9) Ekonomi och rätt i kyrkan. Utredningen har redovisat ett underlag för en bedömning av vilka ekonomiska och rättsliga betingelser som kyrkan lever under i dag och hur dessa låter sig anpassas till olika förändringar av relationerna mellan stat och kyrka. Utredningen har tagit fram ett underlag för vidare ställningstaganden och har också presenterat olika alternativa modeller för det framtida förhållandet mellan staten och Svenska kyrkan. Jag erinrar om att det redan i regeringsförklaringen den 4 oktober 1991 uttalades att det, på grundval av ERK-utredningens betänkande, borde inledas en öppen dialog med alla berörda parter om kyrkans framtid.

Betänkandet remissbehandlas för närvarande. I den del som remissen omfattar församlingar, pastorat och kyrkliga samfälligheter samt andra myndigheter och organisationer inom Svenska kyrkan skall remissförfarandet vara avslutat senast den 1 februari 1993. Statliga myndigheter och andra icke-kyrkliga organ skall redovisa sina synpunkter senast den 1 oktober 1992.

#### 4 En ny utredning behövs

I det läge som nu föreligger – med en mer samlad författningsreglering i sikte och en påbörjad diskussion med anledning av ERK-utredningens betänkande – är det enligt min mening angeläget att staten och kyrkan tar ett gemensamt ansvar för den fortsatta utvecklingen i fråga om regleringen av Svenska kyrkans förhållanden.

Som jag kommer att redovisa i det följande, finns det skäl att utvärdera delar av de reformer som har genomförts under 1980-talet. Dessutom kommer det att finnas ett behov av att fortsätta det arbete som har inletts av ERK-utredningen när det gäller den mer övergripande frågan om förhållandet mellan staten och Svenska kyrkan.

Det är därför som en särskild beredning – en kyrkoberedning – bör tillkallas för att behandla frågor som rör den statliga regleringen av Svenska kyrkans ställning, organisation och ekonomi.

Beredningen bör bestå av ledamöter som företräder de politiska partierna



i riksdagen. Arbetet bör bedrivas i nära samverkan med företrädare för kyrkan.

## 5 Beredningens uppdrag

### 5.1 Utvärdering av reformerna

Det reformarbete som har bedrivits under 1980-talet på det kyrkliga området har lett till genomgripande strukturella och organisatoriska förändringar. Reformerna har till stor del inneburit att statens inflytande över Svenska kyrkan har minskat, vilket bl.a. medfört en påtaglig begränsning av regeringens befattning med kyrkliga ärenden.

En angelägen uppgift för en kyrkoberedning blir att utvärdera de organisatoriska reformer på stifts- och lokalplanet som har genomförts på Svenska kyrkans område.

Det kan visserligen sägas att den nya organisationen har tillämpats under relativt kort tid och att det därför skulle vara för tidigt att dra några slutsatser av förändringarna. Men å andra sidan ligger det ett stort värde i att få en samlad bild av hur förhållandena och förutsättningarna för de delvis nya kyrkliga organen har fallit ut innan alltför lång tid har förflutit. Redan nu finns indikationer på att det förekommer en del praktiska problem i den nya organisationen – bl.a. i fråga om gränsdragningen mellan domkapitlets och stiftsstyrelsens ansvarsområden – som det kan vara av värde att utreda.

Syftet med den år 1989 genomförda reformen var bl.a. att åstadkomma en så samlad stiftsförvaltning som möjligt, samtidigt som den vedertagna dubbla ansvarslinjen – den mellan folkligt förankrad självstyrelse och prästerlig ämbetsförvaltning – skulle bevaras. Detta kom till uttryck genom ordningen att domkapitlet fick ha kvar uppgifter i fråga om Svenska kyrkans lära och ämbetsförvaltning, medan stiftsstyrelsen fick ansvar för andra viktiga förvaltningsuppgifter på stiftsplanet. Denna ordning bör i grunden inte rubbas. Beredningen bör emellertid överväga om det finns anledning att, framför allt i fråga om prästtjänsterna, göra någon ändring i ansvarsfördelningen.

Utvärderingen bör också omfatta de lokala strukturfrågorna. När den organisatoriska reformen på stifts- och lokalplanet genomfördes, förutsattes det att strukturförändringarna skulle bygga på frivillighet och samverkan. Beredningen bör undersöka i vilken utsträckning som intentionerna bakom reformen i fråga om en ökad samfällighetsbildning och en fortlöpande översyn av pastoratsindelning har förverkligats. Beredningen bör därvid inledningsvis göra en studie av vilka ändringar som har genomförts, men också undersöka i vilken utsträckning som strukturfrågorna har prioriterats hos de ansvariga organen.



En viktig aspekt i detta sammanhang är hur Svenska kyrkans förvaltning av kyrkobyggnader och andra värdefulla kulturmiljöer ombesörjs. Möjligheterna att klara denna förvaltning är beroende av bl.a. församlingsstrukturen och hur kostnadsansvaret fördelas inom den kyrkliga organisationen. I utvärderingen bör därför avseende fästas vid hur organisationen är anpassad efter det kulturhistoriska förvaltningsuppdraget.

Genom reformerna på stifts- och lokalplanet har Svenska kyrkan fått en basorganisation som ökar förutsättningarna för ett större självbestämmande. Det gäller bl.a. i fråga om regleringen av den prästerliga tjänsteorganisationen. Flera förenklingar i lagstiftningen har genomförts fr.o.m den 1 januari 1992 (prop. 1991/92:39, KU8, rskr. 64; SFS 1991:1781). Enligt min mening bör det finnas förutsättningar att genomföra ytterligare förenklingar och att ge Svenska kyrkan ökad frihet i dessa delar, exempelvis när det gäller frågor om inrättande och tillsättning av prästtjänster. Beredningen bör – med utgångspunkt bl.a. i de överväganden som LOA-utredningen (C 1989:07) väntas presentera senare under år 1992 – sålunda överväga vilka förenklingar som kan åstadkommas i den reglering som nu gäller.

I detta sammanhang bör beredningen också utvärdera det nuvarande systemet med tjänstebostäder för präster.

I dag gäller för pastoraten ett fakultativt system för tjänstebostäder. Pastora-  
raten får besluta att innehavaren av en tjänst som kyrkoherde eller komminister skall anvisas tjänstebostad. I samband med att denna ordning infördes uttalades att tjänstebostadssystemet på sikt borde avskaffas helt.

Beredningen bör föreslå de ändringar som kan vara påkallade. Därvid bör beredningen beakta frågorna om prästgårdarnas framtida användning, ansvaret för underhållskostnader, kulturhistoriska värden m.m. I denna del bör beredningen väga in de förslag i fråga om tjänstebostäder och prästgårdar som finns i betänkandet (Ds 1992:2) Svenska kyrkans finansförmögenhet och remissinstansernas synpunkter på detta.

## *5.2 Anpassning till 1991 års kommunallag*

Den nuvarande kyrkokommunala lagstiftningen, som huvudsakligen finns i församlingslagen (1988:180, omtryckt 1991:684), är uppbyggd av ett stort antal detaljerade regler. Dessa föreslås nu i huvudsak oförändrade bli överförda till den nya kyrkolagen. Lagregleringen har sedan länge anslutit till motsvarande regler för de borgerliga kommunerna.

En ny kommunallag (1991:900, ändrad 1991:1774) har trätt i kraft den 1 januari 1992. Den har inneburit betydande förenklingar och en avreglering i fråga om kommunernas organisation och verksamhetsformer. En uppgift för beredningen bör vara att överväga om och i vilken omfattning som regle-

ringen av de kyrkliga kommunerna också i fortsättningen bör ansluta till kommunallagens regler för de borgerliga kommunerna.

### 5.3 Finansiella frågor

Som jag tidigare redovisat (avsnitt 2), infördes år 1983 ett helt nytt system för ekonomisk utjämning mellan kyrkokommunerna genom kyrkofonden.

Kyrkofondsutredningen förutsatte i sitt betänkande (SOU 1981:88) Ekonomisk utjämning inom svenska kyrkan att det kyrkliga utjämningsystemet skulle revideras vart femte år (betänkandet s. 68).

Sedan det nuvarande utjämningsystemet infördes har bl.a. följande ändringar skett.

Kostnaderna för vissa prästtjänster samt för vikarier och icke prästvigda tjänstebiträden betalas nu av kyrkokommunerna i stället för som tidigare ur Kyrkofonden. Skattekraftsgarantin har sänkts för flertalet kyrkokommuner. Den särskilda kyrkoavgiften har ökat i kronor räknat på grund av höjda taxeringsvärden. Det särskilda utjämningsbidraget har tagits bort. Stiftsbidrag och kyrkobyggnadsbidrag har införts. En del av stiftsbidraget ges i form av strukturbidrag som stiftssamfälligheten skall fördela mellan pastorat och övriga samfälligheter i stiftet. Kyrkofonden har kommit att i ökad utsträckning svara för finansieringen av rikskyrklig verksamhet.

Någon samlad bedömning av effekterna av dessa förändringar har inte gjorts.

Även de under senare år genomförda folkbokförings- och skattereformerna har påverkat kyrkokommunernas ekonomi. Ekonomiska konsekvenser för kyrkokommunerna kan också förväntas av de förslag som kommunal-ekonomiska kommittén har lagt fram i betänkandet (SOU 1991:98) Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans.

Mot denna bakgrund bör beredningen se över det kyrkliga utjämningsystemet. Såväl effekterna av olika bidrag som den samlade effekten av utjämningsystemet bör därvid utvärderas. Möjligheterna till förenklingar i systemet bör prövas. Vidare bör fördelningen av kostnadsansvar mellan stiftssamfälligheterna, pastoraten och Kyrkofonden övervägas. Dessutom bör Kyrkofondens framtida roll ses över.

### 5.4 Svenska kyrkans finansförmögenhet

En effektiv förvaltning av kyrkans finansförmögenhet är avgörande för att möjliggöra kyrkans förkunnelse. Beredningen bör överväga vilken betydelse det har för denna förvaltning att det ekonomiska ansvaret för den kyrkliga verksamheten i växande grad har kommit att vila på organ på stiftsplanet.



Övervägandena och de förslag som dessa ger anledning till bör ske mot bakgrund av förslagen i och remissyttrandena över betänkandet (Ds 1992:2) Svenska kyrkans finansförmögenhet.

### 5.5 Medlemskapsreglerna i Svenska kyrkan

Bestämmelserna om medlemskap i Svenska kyrkan finns i religionsfrihetslagen (1951:680, ändrad senast 1991:488). De innebär i korthet att bara svenska medborgare eller i Sverige bosatta utlänningar får vara medlemmar i Svenska kyrkan. Inträdet sker i det stora flertalet fall utan någon särskild åtgärd, i regel vid födseln. I viss utsträckning gäller olika regler för barn till föräldrar som är gifta med varandra och för andra barn. Den som förvärvat svenskt medborgarskap tas också upp i kyrkan utan någon särskild ansökan, om han eller hon är evangelisk-luthersk trosbekännare och inte särskilt har anmält att han eller hon inte önskar träda in i kyrkan.

Sedan länge pågår ett inomkyrkligt utredningsarbete om bl.a. dopets betydelse för kyrkotillhörigheten. Kyrkoordningskommittén, som har tillsatts av Svenska kyrkans centralstyrelse, har under hösten 1991 lagt fram en promemoria om vissa ändringar i religionsfrihetslagen.

Frågan om medlemskap i Svenska kyrkan är emellertid inte bara en inomkyrklig angelägenhet utan i hög grad en konstitutionell fråga. Den rör de grundlagsfästa medborgerliga fri- och rättigheterna och vissa internationella åtaganden i dessa hänseenden.

Religionsfrihetslagens medlemskapsregler är sålunda oförenliga med bestämmelserna i 2 kap. 2 § regeringsformen till skydd för den s.k. negativa religionsfriheten. Den innebär att ingen medborgare får tvingas av det allmänna att tillhöra ett trossamfund. Enligt punkt 3 övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen gäller reglerna om medlemskap i Svenska kyrkan övergångsvis utan hinder av 2 kap. 2 § regeringsformen.

Det har nu förflutit lång tid sedan riksdagen första gången gjorde ett ställningstagande i fråga om motsättningen mellan religionsfrihetslagen och regeringsformen (KU 1975/76:56 s. 30). Riksdagen har också vid flera senare tillfällen påtalat den bristande överensstämmelsen mellan religionsfrihetslagen och regeringsformen (se bl.a. 1990/91:KU9 och 1991/92:KU8). Även Riksdagens ombudsmän har i ett beslut den 24 april 1989 (JO:s ämbetsberättelse 1989/90 s. 355) riktat kritik mot regelsystemet.

I den förut angivna kyrkolagspropositionen (prop. 1991/92:85 s. 22) föreslås inte någon ändring i medlemskapsreglerna. Regeringen konstaterar dels att det inte är möjligt att ersätta de nuvarande medlemskapsreglerna utan att man samtidigt anpassar dem till 2 kap. 2 § regeringsformen, dels att en



sådan anpassning kräver ytterligare överväganden.

Konstitutionsutskottet har nyligen vid sin behandling av kyrkolagspropositionen uttalat att medlemskapsfrågan bör behandlas under den parlamentariska beredningen av ERK-utredningens betänkande och att det därvid bör beaktas vad utredningen anfört om att frågan bör kunna lösas oberoende av stat-kyrkafrågan (1991/92:KU32). Jag instämmer i denna bedömning.

Beredningen bör mot denna bakgrund utforma sådana förslag till regler om medlemskap i Svenska kyrkan att vad som sägs i regeringsformens föreskrifter om medborgerliga fri- och rättigheter tillgodoses. I denna del bör beredningen uppmärksamma de diskussioner som förs inom Svenska kyrkan i medlemskapsfrågan.

Frågan om medlemskap i Svenska kyrkan har också behandlats av ERK-utredningen. Beredningen bör vänta med sitt ställningstagande i denna del till dess den har tagit del av remissinstansernas synpunkter på ERK-utredningens förslag i medlemskapsfrågan.

### *5.6 Ekonomiska och rättsliga relationer i framtiden*

ERK-utredningen har i sitt förut anförda betänkande (SOU 1992:9) bedömt de nuvarande rättsliga och ekonomiska förutsättningarna för Svenska kyrkans verksamhet. Därutöver har utredningen presenterat olika tänkbara modeller för hur dessa förutsättningar ter sig inom ramen för mer eller mindre starka band till staten i form av lagreglerad styrning och garantier för Svenska kyrkans verksamhet som trossamfund.

Beredningens arbete på de områden som jag hittills har berört kan i och för sig bedrivas oberoende av de mera grundläggande och principiella frågeställningar i fråga om förhållandet mellan staten och Svenska kyrkan som kan uppkomma med anledning av ERK-utredningens betänkande. Beredningen kommer emellertid – med sin avsedda breda parlamentariska och kyrkliga förankring – att vara ett naturligt forum för att arbeta vidare med dessa frågor. ERK-utredningens bedömningar och dess modeller för olika tänkbara lösningar när det gäller det framtida förhållandet mellan staten och Svenska kyrkan bör tillsammans med remissvaren över betänkandet kunna utgöra en god grund för de fortsatta övervägandena.

På grundval av det material som kommer fram vid remissbehandlingen av ERK-utredningens betänkande bör beredningen överväga och lägga fram förslag till den fortsatta hanteringen av de aktuella frågorna. Därvid bör beredningen ta del av de synpunkter som har kommit fram vid det inomkyrkliga rådslaget på lokal-, stifts- och riksplanet.

## 6 Arbetets bedrivande

De frågor som beredningen enligt vad jag har föreslagit i det föregående (avsnitt 5.1–5.5) har att utreda särskilt har till vissa delar ett samband med de mer övergripande frågor som tas upp i ERK-utredningens betänkande. Oavsett detta bör beredningen utreda och etappvis lägga fram förslag på de olika delområdena.

Härefter – och när remissutfallet över ERK-utredningens betänkande har redovisats – bör beredningen ta ställning till inriktningen av det fortsatta arbetet. Beredningen bör snarast redovisa detta ställningstagande.

Arbetet skall i sin helhet vara avslutat senast den 1 december 1993.

Beredningen skall beakta vad som sägs i regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare angående utredningsförslagets inriktning (dir. 1984:5) och om beaktande av EG-aspekter i utredningsverksamheten (dir. 1988:43).

## 7 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen be-  
myndigad chefen för Civildepartementet

att tillkalla en beredning med högst elva ledamöter – omfattad av kommittéförordningen (1976:119) – med uppgift att se över den statliga regleringen av Svenska kyrkans ställning, organisation och ekonomi,

att utse en av ledamöterna att vara ordförande,

att besluta om sakkunniga, experter, sekreterare och annat biträde åt beredningen.

Vidare hemställer jag att regeringen beslutar

att kostnaderna skall belasta trettonde huvudtitelns anslag *Utredningar m.m.*

## 8 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och bifaller hennes hemställan.

(Civildepartementet)

6. Arbetsförhållanden

Enligt den undersökning som gjorts av den svenska arbetsmarknadsundersökningen (SAM) för år 1988, har den svenska arbetsmarknaden under de senaste åren varit relativt stabil. Detta beror på att den svenska arbetsmarknaden har varit relativt stabil under de senaste åren. Detta beror på att den svenska arbetsmarknaden har varit relativt stabil under de senaste åren.

Hälsor- och arbetsförhållanden över ERS-undersökningen för år 1988, för arbetsförhållanden i Sverige. Detta beror på att den svenska arbetsmarknaden har varit relativt stabil under de senaste åren. Detta beror på att den svenska arbetsmarknaden har varit relativt stabil under de senaste åren.

7. Sammanfattning

Med hänsyn till vad jag nu har skrivit, kan man säga att arbetsförhållanden i Sverige är relativt stabila. Detta beror på att den svenska arbetsmarknaden har varit relativt stabil under de senaste åren. Detta beror på att den svenska arbetsmarknaden har varit relativt stabil under de senaste åren.

Vad som är viktigt att komma ihåg är att arbetsförhållanden i Sverige är relativt stabila. Detta beror på att den svenska arbetsmarknaden har varit relativt stabil under de senaste åren. Detta beror på att den svenska arbetsmarknaden har varit relativt stabil under de senaste åren.

8. Referenser

Arbetsmarknadsundersökningen (SAM) för år 1988. (Arbetsmarknadsundersökningen)



Um  
38903-2  
Er beviljning  
3 793

# ALLMÄN BEGRAVNINGSAVGIFT

Den kommunala begravningsnämnden har beslutat om följande bestämmelser för allmän begravningsavgift i kommunen för år 1993. Avgiften skall betalas till kommunen senast två veckor före begravningen. Avgiften skall betalas i förskott. Avgiften skall betalas till kommunens kassör. Avgiften skall betalas i svenska kronor. Avgiften skall betalas till kommunens kassör. Avgiften skall betalas i svenska kronor. Avgiften skall betalas till kommunens kassör.

  
Börje Carlsson

Datum  
1993-10-07  
Ert datum  
1993-09-03

Dnr  
399/93-5  
Er beteckning  
37/93

Kyrkoberedningen

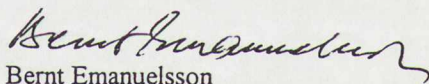
### Undersökning beträffande begravningsverksamheten

Kyrkoberedningen har i skrivelse den 3 september 1993 framställt önskemål om Statskontorets bistånd att utreda frågan om lämplig utformning av en allmän begravningsavgift.

Statskontoret överlämnar härmed en promemoria med resultatet av den verkställda utredningen. Statskontoret har i enlighet med uppdraget utgått ifrån att avgiften skall vara statlig men även beaktat möjligheten med en kommunal avgift. Statskontoret tar här inte ställning till något av alternativen.

I detta ärende har generaldirektören Peder Törnvall beslutat. Närvarande vid den slutliga handläggningen var i övrigt rationaliseringschefen Börje Holmborn, organisationsdirektören Simon Andersson och avdelningsdirektören Bernt Emanuelsson, föredragande.

Enligt Statskontorets beslut



Bernt Emanuelsson

# ALLMÄN BEGRAVNINGSAVGIFT

## INNEHÅLLSFÖRTECKNING

	Sid	
1	UPPDRAGET	3
2	SAMMANFATTNING	4
3	BEGRAVNINGSVERKSAMHET	6
3.1	DEFINITION	6
3.2	EKONOMISKA M.FL. UPPGIFTER	6
3.3	KOSTNADER FÖR DEN ENSKILDE	11
3.4	BEGRAVNINGSCLEARING	14
4	ÖVERVÄGANDEN	16
4.1	UTTAG AV AVGIFT	16
4.2	STATLIG BEGRAVNINGSAVGIFT	17
4.3	KOMMUNAL BEGRAVNINGSAVGIFT	19
BILAGA	UTREDNINGSUPPDRAGET	



## 1           UPPDRAGET

Kyrkoberedningen uppdrog den 3 september 1993 åt Statskontoret att utreda frågan om lämplig utformning av en allmän begravningsavgift. Uppdraget bilägges.

Statskontorets förslag borde avse dels om en för hela landet enhetlig avgift (i skattekronor) lämpligen borde införas eller om avgiften i stället borde differentieras, dels förslag i fråga om avgiftens nivå. Beredningen behövde vidare Statskontorets hjälp att utreda frågan om fördelningen av avgiftsmedlen, dels hur fördelningen organisatoriskt kan tillgå, dels efter vilka grunder fördelningen skall ske.

Utredningen borde ske med utgångspunkt från att avgiften är statlig, men även möjligheten av en av varje borgerlig kommun fastställd avgift bör beaktas.

Med hänsyn till att beredningen enligt sina direktiv skall redovisa sina förslag senast den 1 december 1993 borde Statskontorets utredning föreligga senast den 30 september 1993.

Uppdraget har genomförts som ett projekt inom Statskontoret. Uppgifter om begravningsverksamheten har inhämtats från Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, Stockholms stads kyrkogårdsförvaltning och Tranås kommuns griftegårdsförvaltning. En annan uppgiftskälla har betänkandet av begravningskostnadsutredningen varit, Vad kostar begravingar - vem betalar? (SOU 1990:82). Uppgifter som Statskontoret tidigare insamlat i projekt som berört kyrka-statfrågan har också kommit till användning.

## 2 SAMMANFATTNING

### Statlig begravningsavgift

När det gäller en statlig begravningsavgift har vi närmast tagit för givet att den bör vara proportionell mot den beskattningsbara förvärvsinkomsten och vara lika i hela riket. Komplikationen att staten inte uppbär skatt på denna grund löses genom att avgiften utformas som ett för riket enhetligt örespåslag på kommunalskatten. Det uppburna beloppet överförs till ett ändamålsbestämt konto i riksgälden.

Regering och riksdag fastställer årligen avgiftens storlek i ören per skatte-krona efter förslag av den statliga myndighet (t.ex. Kammarkollegiet) som disponerar kontot i riksgälden.

Den statliga avgiften skall täcka begravningsverksamhetens driftskostnader och kapitalkostnader. Svenska kyrkans driftskostnader för kyrkogårdsförvaltning motsvarade 26 öre per skattekrone under 1992. Som närmare förklaras i promemorian torde dessa redovisade kostnader vara något högre än de verkliga. Härtil kommer kapitalkostnader som det saknas uppgifter om men ett närmevärde för dem är investeringsutgifterna. Lägs dessa samman med driftskostnaderna motsvarade den erhållna summan ca 30 öre per skattekrone.

Fördelningen av de statliga avgiftsmedlen synes kunna ske efter en taxa per begravningsätt (kistbegravning, urnnedsättning, asknedsättning i minneslund). I den mån den statliga finansieringen inte räcker skulle lokala avgifter kunna tas ut för gravskötsel.

Utbetalning av medlen för begravningsverksamhet sker efter att pastorat etc. varje månad sänt in faktura till den härför utsedda statliga myndigheten.

Det finns en risk med detta system, nämligen att medelstillelningen blir otillräcklig för enstaka kyrkogårdsförvaltningar, särskilt i inledningsskedet med ett sådant system. Därför måste det finnas en reserv för att klara medelstillelning vid sidan om det ordinarie systemet i erforderliga fall.

Behovet av begravningsclearing bortfaller med en statlig finansiering av nämnda slag eftersom begravningsplatsansvarig ersätts per gravsättning oberoende av var den avlidne varit folkbokförd.

Ett alternativt sätt för statlig finansiering skisseras. Detta innebär att kyrkogårdsförvaltningarna insänder budgetar till en statlig myndighet för prövning och åtföljande beslut om medelstillelning för nästa budgetår. Detta alternativt är förenat med mer byråkrati och högre kostnader för staten. Närmare 1.000 anslagsframställningar kommer ett behöva behandlas.

## Kommunal begravningsavgift

Vi utgår från att en borgerligt kommunal finansiering av begravningsverksamheten inte kommer att skilja sig särskilt mycket från nuvarande kyrkokommunala. (I Stockholm och Tranås har begravningsverksamheten redan borgerligt kommunal huvudman).

Det blir fråga om ett ordinarie budgetarbete med kyrkogårdsförvaltningen/pastoratet som kyrkans part och kommunstyrelsen via en nämnd som har ekonomiskt umgänge med pastoratet som kommunens part. Budgetarbetet leder fram till beslut om erforderlig uttaxering i ören per skatte-krona för begravningsverksamheten - med hänsynstagande till de enskilda avgifter som kommunen beslutar om samt pastoratets uttag från gravfonder och deponerade medel.



### 3 BEGRAVNINGSVERKSAMHET

#### 3.1 DEFINITION

I begravningsverksamhet ingår anordnande och förvaltning av begravningsplatser, upplåtelse av gravrätt, kremering, gravsättning och skötsel av gravar.

Begravningsgudstjänster innefattas inte i begravningsverksamhet utan hänförs till det vidare begreppet begravningsväsende.

Ovanstående definition av begravningsverksamhet tillämpades av Statskontoret vid dess beskrivning av Svenska kyrkans ekonomi, vilken redovisades av ERK-utredningen (SOU 1992:9). Begravningsgudstjänster fördes i ERK-utredningen följaktligen till församlingsverksamhet liksom alla driftskostnader för kyrka. Driftskostnader för gravkapell fördes däremot till begravningsverksamhet.

#### 3.2 EKONOMISKA M.FL. UPPGIFTER

##### 2,5 miljarder i församlingsskatt för begravningsverksamhet

År 1992 uppbär kyrkokommunerna på lokalplanet 9 miljarder kronor i församlingsskatt. Av detta belopp kan ca 270 miljoner beräknas ha utgjort församlingsskatt för icke-medlemmar - som betalar för begravningsverksamhet - utgående från att de betalar 25 procent av församlingsskatten. Egentligen skedde sänkning från 30 till 25 procent först 1993. Om 25 procent av medlemmarnas församlingsskatt läggs till de 270 miljonerna erhålls summan 2.460 miljoner kronor, som kan sägas vara det som kyrkan samlade in för begravningsverksamheten under 1992.

##### Totala kostnader, intäkter och investeringsutgifter

De totala kostnaderna (exkl. kapitalkostnader) för och intäkterna i begravningsverksamheten år 1992 framgår av tabell 1.

	Bruttokostnad	Intäkt	Nettokostnad
Svenska kyrkan	1.683	261	1.422
Stockholm	77,3	33,6	43,7
Tranås	3,4	0,7	2,7
<b>Hela riket</b>	<b>1.764</b>	<b>295</b>	<b>1.468</b>

Uppgifterna för Svenska kyrkan härrör från SCBs drifts- och investeringsredovisning avseende samtliga kyrkokommuner och avser kyrkoårds-

förvaltningarna. Uppgifterna för Stockholms stad och Tranås kommun har insamlats från resp. kommuns kyrkogårdsförvaltning.

Nettokostnaden för Svenska kyrkans begravningsverksamhet utgjorde 21 procent av kyrkokommunernas sammanlagda nettokostnader i den s.k. egentliga verksamheten, dvs. exkl. räntor och avskrivningar.

I tabell 2 redovisas investeringsutgifterna.

Tabell 2. Begravningsverksamhetens investeringsutgifter år 1992, Mkr

	Investerings- utgifter	% av bruttokostnader i tabell 1
Svenska kyrkan	365	22
Stockholm	6,5	8
Tranås	0,5	15
<b>Hela riket</b>	<b>372</b>	<b>21</b>

Av tabell 2 utläses att investeringsutgifterna avseende begravningsverksamheten varit mycket högre inom Svenska kyrkan än inom de två borgerliga kommuner som ombesörjer begravningsverksamhet.

Om man lägger samman hela rikets nettokostnader och investeringsutgifter erhålls summan 2.136 miljoner kronor, vilken med god marginal understiger de under Församlingsskatt ovan beräknade inkomsterna för begravningsverksamheten, 2460 miljoner kronor. 2.136 miljoner kronor motsvarar 30 öre per skattekrona beräknat på skatteunderlag för förskott 1992.

### Fallstudieorter, Stockholm och Tranås

Inom ramen för ERK-utredningens uppdrag till Statskontoret att beskriva Svenska kyrkans ekonomi gjordes särskilda studier i åtta pastorat och kyrkliga samfundigheter. Dessa pastorats ekonomi år 1989 beskrevs på ett standardiserat sätt. Det blev därvid erforderligt att efter olika kriterier dela upp vissa av pastoratens redovisningsposter så att jämförbara uppgifter kunde fås om kostnaderna för fyra huvudverksamheter: församlingsverksamhet, folkbokföring, begravningsverksamhet och central förvaltning. Dessa uppgifter om begravningsverksamhet redovisas i övre halvan av tabell 3 på nästa sida. Där har också uppgifter om folkmängd, antal gravsättningar, gravsättningsfrekvens samt framräknade nyckeltal angivits avseende 1989. Vidare tas med uppgifter för hela Svenska kyrkan på lokalplanet enligt SCBs undersökning samt uppgifter för Stockholms stad och Tranås kommun. Nyckeltalen har angivits med fet stil.



Tabell 3. Begravningsverksamhetens driftkostnader i fallstudieparatoraten, Svenska kyrkan samt Stockholm och Tranås													
	Göteborg	Botkyrka	Kalmar	Stora Kil	Svedala	Floby	Sorsele	Östergarn	Sv. kyrkan	Stockholm	Tranås		
	År 1989	År 1988	År 1989	År 1989	År 1989	År 1989	År 1989	År 1989	År 1989	År 1989			
Folkmängd	432953	63529	29776	10884	10947	2515	3570	1084	7771700	669513			
Antal gravsättningar	5053	183	449	97	102	38	64	15	82661	7584			
Gravsättn.frekvens, %	1,2	0,3	1,5	0,9	0,9	1,5	1,8	1,4	1,1	1,1			
Bruttokostnad, tkr	57467	2274	5830	1675	1327	513	894	185	1313500	60289			
Bruttokostn./gravsättn. tkr	11,4	12,4	13,0	17,3	13,0	13,5	14,0	12,3	15,9	7,9			
Nettokostnad, tkr	44546	2217	5166	1453	1159	454	819	180	1093500	35205			
Nettokostn./gravsättn. tkr	8,8	12,1	11,5	15,0	11,4	11,9	12,8	12,0	13,2	4,6			
Bruttokostn./inv. kr	133	36	196	154	121	204	250	171	169	90			
Nettokostn./inv.kr	103	35	173	133	106	181	229	166	141	53			
Antal begr.platser	32	3	5	2	4	6	4	5		9			
Antal inv./begr.pl.	13530	21176	5955	5442	2737	419	893	217		74390			
	År 1992	År 1992	År 1992	År 1992	År 1992	År 1992	År 1992	År 1992	År 1992	År 1992	År 1992	År 1992	År 1992
Folkmängd	432112	64104	30526	11487	11229	2478	3524	1122	7946823	670000		17932	
Antal gravsättningar	5214	265	450	95	93	36	49	13	87702	7083		237	
Gravsättn.frekvens, %	1,2	0,4	1,5	0,8	0,8	1,5	1,4	1,2	1,1	1,1		1,3	
Bruttokostnad, tkr	73115	3363	9218	3323	2083	1219	1079	65	1683000	77300		3427	
Bruttokostn./gravsättn. tkr	14,0	12,7	20,5	35,0	22,4	33,9	22,0	5,0	19,2	10,9		14,5	
Nettokostnad, tkr	55196	3185	8109	2459	1745	1087	965	55	1422000	43700		2732	
Nettokostn./gravsättn. tkr	10,6	12,0	18,0	25,9	18,8	30,2	19,7	4,2	16,2	6,2		11,5	
Bruttokostn./inv. kr	169	52	302	289	186	492	306	58	212	115		191	
Nettokostn./inv. kr	128	50	266	214	155	439	274	49	179	65		152	
Bruttokostn. i öre/skr	22	8	38	40	25	76	48	12	26	11		26	



Innan en analys av tabell 3 redovisas skall sägas något om begreppet begravningar. Då fallstudierna gjordes frågades om antalet begravningar. Denna uppgift förutsätts här ungefärligen motsvara antalet gravsättningar.

Ett klart undantag härifrån finns, nämligen dåvarande samfälligheten Botkyrka-Tumba (nuvarande Botkyrka kyrkliga samfällighet). Där var antalet begravningar i betydelsen avlidna mycket högre än antalet gravsättningar - 288 resp. 183. Den lägre siffran tas med här eftersom vi anger begreppet gravsättningar. Uppgifterna för Botkyrka avser för övrigt år 1988.

Det första att läggas märke till är att gravsättningsfrekvensen, dvs. antalet gravsättningar i förhållande till folkmängden, varierar kraftigt mellan fallstudiepastoratet. Den var exceptionellt låg i Botkyrka p.g.a. den kraftiga invandringen där och att många av de avlidna begravs i den ursprungliga hemorten. Den var hög i Kalmar, Floby och Östergarn och särskilt hög i Sorsele.

Nästa nyckeltal är bruttokostnaden för begravningsverksamheten i förhållande till antalet gravsättningar. I bruttokostnaden ingår inte kapitalkostnader. De två markant avvikande talen här representerar Stora Kil, som ligger högst, och Stockholm, som ligger lågt. Något egendomligt kan tyckas att talet för hela Svenska kyrkan ligger högre än i sju av åtta fallstudiepastorat. Det hänger samman med redovisnings sättet, vilket kommer att framgå tydligare nedan vid beskrivningen av motsvarande nyckeltal för 1992.

Nettokostnad per gravsättning är det därpå följande nyckeltalet. Nettokostnad definieras som bruttokostnad minus intäkter. Intäkter är avgifter i samband med begravningar (kremering, gravöppning, transporter), avgifter för gravskötsel samt uttag från gravfonder/deponerade medel. Vanligt förekommande inom pastoraten är att enskilda betalar för skötsel av grav, i vissa pastorat betalas dock endast för blomplanteringar. Det senare kan ha sin grund i att gravarna ligger i gräsmatta som av praktiska skäl klipps i sin helhet oavsett om någon betalat för gravskötsel eller ej. Av fallstudieorterna har Göteborg mest avgifter men Göteborg överträffas klart av Stockholm i detta avseende. Mycket låga avgifter har Botkyrka och Östergarn.

De två återstående nyckeltalen är bruttokostnad per invånare och nettokostnad per invånare. Som synes varierar de kraftigt mellan orterna. Som också synes finns ett starkt samband mellan gravsättningsfrekvens och bruttokostnad per invånare. Sålunda hade Kalmar och Floby fem gånger så hög gravsättningsfrekvens och fem gånger så hög bruttokostnad som Botkyrka. Även i övriga fall finns här ett klart samband.

Vi övergår nu till att betrakta tabellens nedre hälft. Där finns ovannämnda uppgifter för år 1992 med ett par undantag. I den undre hälften finns uppgifter också för den andra kommunen i landet, Tranås, där den borgerliga kommunen i dag är huvudman för begravningsverksamheten. I Tranås går f.ö. 18 öre av kommunalskatten och 9 öre av församlings-skatten till begravningsverksamheten. Längst ned noteras slutligen hur



mycket bruttokostnaden motsvarar i antal öre per skattekrona. Uppgifterna i den övre halvan om antalet begravningsplatser och antalet invånare per begravningsplats upprepas inte i den undre..

Gravsättningsfrekvensen är i stort sett densamma år 1992 som 1989. Den största skillnaden iaktas för Sorsele där frekvensen minskat betydligt.

När det gäller nästa nyckeltal, bruttokostnaden per gravsättning konstateras för flera pastorat mycket stora förändringar i förhållande till 1989, förändringar som inte enbart kan tillskrivas kostnadsutvecklingen. Mellan 1989 och 1992 steg konsumentprisindex med 23,5 procent.

De fallstudiepastorat som detta gäller är Kalmar - ökning med 50 procent, Stora Kil - ökning med 100 procent, Svedala - ökning med över 70 procent, Floby - ökning med 150 procent, Sorsele - ökning med mer än 50 procent samt Östergarn - minskning (!) med mer än 100 procent.

De stora skillnaderna beror på att uppgifterna för 1992 är de som pastoraten lämnat till SCB medan de för 1989 beräknades av Statskontoret på ett enhetligt sätt. Det är med andra ord skilda brister i redovisningen som ligger bakom differenserna. Ett exempel på detta är att Flobys uppgifter för 1992 tycks inkludera investeringsutgifter. Några sådana redovisas nämligen inte till SCB. Samma förhållande konstateras för Sorsele. Även i övriga fall med mycket stor kostnadsvariation torde det vara skilda redovisningsprinciper som är huvudorsaken. Det är därför på sin plats att man inom Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund påbörjat ett arbete att skapa en metod för särredovisning av begravningsverksamhetens kostnader.

Mot bakgrund av de stora variationerna i bruttokostnaderna per gravsättning uppkommer frågan om trovärdigheten i totalsiffran för Svenska kyrkan. Redan i analysen ovan av 1989 års tal konstaterades att totalsiffran låg något hög i förhållande till fallstudieorterna. Att så verkligen torde vara fallet förstärks av den här gjorda genomgången. Samtidigt skall man lägga märke till att bruttokostnaden per gravsättning för Svenska kyrkan ökat mindre mellan 1989 och 1992 än konsumentprisindex - 21 procent jämfört med 23,5 procent. I Stockholms stad har bruttokostnaden per gravsättning ökat med 38 procent och i Göteborg med 23 procent.

Även nästa nyckeltal, nettokostnaden per gravsättning, uppvisar stora variationer, delvis till följd av den alltför grova redovisningen på sina håll. För hela Svenska kyrkan har nettokostnaden ökat från 13.200 kronor per gravsättning år 1989 till 16.200 kronor 1992 eller med knappt 23 procent. I Göteborg ökade nettokostnaden med drygt 20 procent och i Stockholm med 35 procent.

I Stockholm har stora avgiftshöjningar skett sedan 1989. År 1989 gick i Stockholm 10 öre per skattekrona till kyrkogårdsförvaltningens nettokostnader. År 1992 hade siffran sjunkit till 6 öre och den år 1993 nere i 5 öre. År 1992 finansierades 43,5 procent av begravningsverksamheten med avgifter och uttag ur fonder och 56,5 procent med skatt.

De två återstående nyckeltalen för 1992, bruttokostnad och nettokostnad per invånare, blir svårare att jämföra än dessa nyckeltal för 1989 p.g.a. bristerna i redovisningen. Talen för Göteborg, Botkyrka, Svenska kyrkan i sin helhet, Stockholm och Tranås kan jämföras. Om hänsyn tas till gravsättningsfrekvensen är det Stockholm som uppvisar de klart lägsta värdena.

Även den längst ned noterade bruttokostnaden uttryckt i öre per skatte-krona blir delvis missvisande p.g.a. av de stora bristerna i redovisningen. Även här är det uppgifterna för Göteborg, Botkyrka, Svenska kyrkan, Stockholm och Tranås som kan jämföras.

### 3.3 KOSTNADER FÖR DEN ENSKILDE

Lagbestämmelserna innebär att huvudmannen för en allmän begravningsplats är skyldig att upplåta gravrätt för person som är bosatt och folkbokförd i församling som omfattas av pastoratet, samfälligheten eller kommunen (församlingsbo). Bestämmelserna reser emellertid inte något hinder för att gravrätt upplåts även till annan person (icke församlingsbo).

Begravningskostnadsutredningen (SOU 1990:82) samlade i slutet på 1980- talet genom en skriftlig enkät till 391 församlingar och samfälligheter in uppgifter om begravningsverksamheten.

#### Gravrätt

Gravrätt får enligt gravrättslagen upplåtas för viss tid, minst 15 och högst 50 år, eller för alltid. Om upplåtelse tid inte bestäms skall den anses vara 25 år. Efter upplåtelse tidens utgång kan upplåtelsen förnyas.

Huvudman för begravningsplats är oförhindrad att ta ut avgift för upplåtelse av gravplats. Enligt allmänna kommunalrättsliga principer får avgiften dock inte sättas högre än som svarar mot huvudmannens egen kostnad för tjänsten, den s.k. självkostnadsprincipen. I den mån som avgiften inte täcker kostnaderna får medelsbehovet täckas med skatt. Eftersom beskattningsrätten inte gäller icke-församlingsbor är särskilda eller högre avgifter för upplåtelse av gravrätt till sådana berättigade.

Enligt begravningskostnadsutredningen, vars uppgifter avser år 1989, syntes flertalet pastorat upplåta *gravrätt till församlingsbor* utan avgift. I den mån avgifter togs ut uppgick de vanligen till 100 - 300 kronor.

När det gäller *icke församlingsbor* tas regelmässigt ut avgifter för gravrätt. Dessa varierar betydligt i storlek mellan pastoraten med en tendens till att vara större i de största pastoraten. För kistgravar syntes vanliga avgifter för enkelgravar vara 300 - 2.000 kronor i de minsta pastoraten, 500 - 3.000 kronor men även 4.000 - 6.000 kronor i mellangruppen och 2.000 - 5.000 kronor i de största pastoraten. För urngravar syntes avgifter på 100 upp till 2.000 kronor med en viss tyngdpunkt i området 1.000 - 2.000 kronor tämligen allmänt tillämpas i alla pastoratsstorlekar. Särskilt



de minsta pastoraten hänvisade till den av Svenska kyrkans kyrkogårdsdelegation rekommenderade normaltaxan för den s.k. begravningsclearingen. Denna innebar för år 1989 gravrättsavgifter på 4.000 - 5.000 kronor för kistgrav och 1.000 - 2.000 kronor för urngrav.

För år 1994 är gravrättsavgiften enligt taxan för begravningsclearingen 2.090 kronor per kvadratmeter gravplatsyta. För en kistgrav åtgår tre och för en urngrav en kvadratmeter. I denna taxa ingår kapitalkostnader för mark och anläggning av kyrkogård samt andel i byggnadskostnad för ekonomibyggnad. Dessutom ingår andel i kostnader för drift och underhåll av allmänna ytor. Taxan utgår från en upplåtelsestid om 25 år.

I Stockholms stad är avgifterna för förvärv av gravplats följande år 1993; upplåtelsestiden är 50 år:

	Stockholmare	Annan
Kistgrav per kvadratmeter	1.600	3.500
Urngrav per kvadratmeter	1.600	3.500

Enligt den nya gravrättslagen finns också förbehållsgravar. För Stockholms del innebär detta att gravplats förbehålles en avliden i 15 år utan avgift för stockholmare. Ca 50 avlidna begravs i förbehållsgrav i Stockholm per år.

### **Kremation**

Andelen förvaltningsenheter som har krematorium inom sitt område ökade från drygt tre procent år 1979 till åtta procent 1989. Ökningen faller helt på de mellanstora enheterna. De små enheterna saknar fortfarande krematorium.

Begravningskostnadsutredningens undersökning visar att eldbegängelse vid krematorium utanför det egna förvaltningsområdet bekostades år 1989 helt av 57 procent och delvis av 11 procent. Detta innebär en kraftig minskning sedan år 1979 av andelen enheter som inte alls bekostar kremation utanför det egna förvaltningsområdet.

Hos förvaltningsenheter med krematorium inom sitt område är kremation i regel kostnadsfri för församlingsbor.

Enligt normalt看an för begravningsclearing kostar kremation 980 kronor år 1994.

Urna tillhandahålls fritt av vissa förvaltningsenheter, främst de större. I 45 procent av de stora förvaltningsenheterna var urna gratis år 1989 mot endast i fyra procent av de mindre förvaltningsenheterna.

I Stockholm, där det finns tre krematorier, uttogs år 1989 200 kronor för kremation inkl. transport av i Stockholm folkbokförd avliden och 700 kronor för annan. Dessa taxor har år 1993 stigit till 850 kronor resp.

1.500 kronor. Härtill kommer mervärdeskatt med 25 procent. För urna av bleckplåt är taxan 200 kronor för alla oavsett församlingstillhörighet.

### Gravöppning

Enligt begravningskostnadsutredningens undersökning synes i det närmast alla pastorat företa *gravöppning kostnadsfritt för församlingsbor*. I *Stockholm är förhållandet det motsatta*. Där uttogs år 1989 för gravsättning inkl. gravöppning 900 kronor för en kista och 300 kronor för urna för i kommunen folkbokförd avliden. Dessa gravsättningstaxor har där- efter höjts kraftigt så att de år 1993 uppgår till 1.900 - 2.300 kronor för av kista och 400 kronor för urna.

*När det gäller icke församlingsbor uttar pastoraten regelmässigt avgift för gravöppning*. Denna varierar kraftigt mellan pastoraten. För öppning av kistgrav syntes vanliga avgifter för enkelgrav vara 1.000 - 2.500 kronor och för urngrav 100 - 500 kronor. För de fall, särskilt bland de minsta pastoraten, där hänvisning sker till normaltaxan för begravningsclearingen kan nämnas att den för år 1989 rekommenderade taxan var 2.500 - 3.000 kronor för öppning av kistgrav och 200 - 500 kronor för urngrav.

Normaltaxan för år 1994 har ökat till 3.500 - 4.000 kronor för öppning av kistgrav och 410 kronor för öppning av urngrav.

I Stockholm uppgick avgiften 1989 för gravsättning inkl. gravöppning för i kommunen icke folkbokförd avliden till 1.650 kronor för kista och till 600 kronor för urna. År 1993 är motsvarande taxor 3.800 - 4.600 resp. 400 - 700 kronor.

Gravsättning i minneslund syntes genomgående vara helt fri för församlingsbor hos alla pastorat. För icke-församlingsbor gällde detta också i det övervägande flertalet av de små pastoraten. I de mellanstora och stora pastoraten var det vanligare att en avgift togs ut för gravsättning i minneslund. Avgiften uppgick till 300 - 400 kronor.

Normaltaxan för begravningsclearingen är för 1994 bestämd till 410 kronor för jordning i minneslund.

I Stockholms stad var gravsättning i minneslund år 1989 fri för församlingsbo. År 1993 uttas dock 200 kronor härför. För icke-församlingsbo i Stockholm uttogs år 1989 en avgift om 250 kronor. År 1993 är denna avgift 400 kronor.

### Transporter

I samband med begravingar är olika transporter till och från och inom en begravningsplats ofrånkomliga. Det gäller främst transport av kista från bårhus till begravningsplats och från sådan till krematorium, av urna från krematorium till begravningsplats samt bärning i anslutning till begravningsgudstjänst. Det förekommer i viss utsträckning att pastorat helt eller delvis bekostar sådana transporter avseende församlingsbo.



Det är vanligast att transport av kista från begravningsplats till krematorium bekostas - helt eller delvis. Detta förekom hos 38 procent av förvaltningsenheterna år 1989. Transport av urna från krematorium till begravningsplats bekostade 26 procent av förvaltningsenheterna.

### 3.4 BEGRAVNINGSCLEARING

Vid begravning av en avliden i annat pastorat än där denna var folkbokförd uttas, som tidigare framgått, vanligen avgifter för tjänster som normalt är fria i hempastoratet. I syfte att tillgodose individens önskan att bli begravd på hembygdens kyrkogård utan att dödsboet skall belastas med särskilda avgifter härför har s.k. begravningsclearing införts.

Begravningsclearing innebär att hempastoratet lämnar dödsbo ekonomisk ersättning för vissa tjänster i samband med en begravning som inte sker i hempastoratet. Den ekonomiska ersättningen utbetalas till det pastorat eller förvaltning som utför begravningen. De tjänster som ekonomiskt ersätts är i princip sådana som utförs avgiftsfritt i det pastorat där den avlidne var folkbokförd.

Från 1986 föreligger en rekommendation från Svenska kyrkans kyrkogårdsdelegation till pastoraten att tillämpa begravningsclearing. I ett pastorats beslut om anslutning till begravningsclearingen anges vilka tjänster som ingår samt ersättningsbeloppen härför. Vidare bör i beslutet anges eventuella begränsningar i geografisk omfattning

I första hand omfattas följande tjänster av begravningsclearing:

- upplåtelse av kyrka eller kapell
- officiant vid begravningsgudstjänst
- medverkan av kyrkomusiker
- upplåtelse av gravrätt
- öppning av kist- eller urngrav
- kremering

Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund ger återkommande ut förteckningar över pastorat och kyrkliga samfälligheter som infört begravningsclearing.

Begravningsclearingen började införas i slutet av 1970-talet. År 1979 var endast 4 procent av förvaltningsenheterna anslutna. Anslutningsgraden har successivt ökat allt sedan dess. År 1989 var andelen anslutna 73 procent. Motsvarande tal år 1992 var 79 procent.

Av tabell 4 framgår närmare omfattningen av anslutningen till begravningsclearingen. Uppdelningen på kolumnerna Riket, Stiftet, Kommunen resp. Kontraktet visar de geografiska begränsningar som föreligger.



Tabell 4. Omfattningen av pastoratens anslutning till begravningsclearingen

Stift	Riket	Stiftet	Kommunen	Kontraktet	Summa	Procent
Uppsala	90	2	41	10	143	66
Linköping	138	2	49	1	190	87
Skara	246	27	15	9	297	85
Strängnäs	49	0	3	0	52	36
Västerås	94	0	0	0	94	76
Växjö	169	3	23	9	204	79
Lund	93	332	8	0	433	100
Göteborg	240	18	13	1	272	95
Karlstad	121	0	6	0	127	93
Härnösand	98	12	6	0	111	86
Luleå	46	1	0	6	53	66
Visby	33	12	6	0	51	55
Stockholm	5	0	1	0	6	7
<b>Summa</b>	<b>1373</b>	<b>409</b>	<b>163</b>	<b>36</b>	<b>2033</b>	<b>79</b>

Rikets 8,6 miljoner invånare omfattades av begravningsclearingen enligt följande:

- Inom landet som helhet	5.023.655
- Begränsat till stiftet	1.085.785
- Begränsat till kommunen	222.132
- Begränsat till kontraktet	95.841

Summa 6.427.413

Den största enhet som inte är ansluten till clearingen är Stockholms stad. Stockholm stad skulle förlora ett par miljoner kronor på en anslutning till clearingen. Orsaken är att av ca 9.000 avlidna stockholmare per år begravs ca 3.000 på annan ort i Sverige samtidigt som ca 1.000 icke-stockholmare begravs i Stockholm. Sålunda skulle Stockholm betala för ca 2.000 begravningar i landsorten. Utifrån en grovt beräknad genomsnittskostnad på 1.000 kronor per begravning skulle Stockholm betala 2 miljoner kronor härför. Det är inte svårt att föreställa sig orsaken till att Stockholms stad inte har gått med i begravningsclearingen mot bakgrund av att kommunen inte får något av församlingsskatten, inte ens den s.k. dissenterskatten, som avser begravningsverksamhetens finansiering.

Ett motiv för att en avlidens dödsbo inte skall åsamkas extra kostnader av att följa dennes önskan om begravningsplats är att svensken numera ganska ofta byter bostadsort. Enligt SCB flyttar man tio gånger under livstiden i genomsnitt - fyra gånger inom församlingen och sex gånger över församlingsgränsen. Över kommungränsen flyttar man tre gånger i medeltal.

## 4 ÖVERVÄGANDEN

### 4.1 UTTAG AV AVGIFT

#### Vissa förutsättningar

Med en allmän begravningsavgift kan begravningsverksamheten finansieras. Det förutsätts att den görs proportionell mot den beskattningsbara förvärvsinkomsten, oavsett om den skall vara statlig eller kommunal. Den fastställs till ett bestämt antal ören per skattekrona och ingår i preliminärskatteuttaget. En sådan avgift är egentligen skatt till stor del eftersom en direkt koppling mellan avgiftens storlek och verksamhetens kostnad för avgiftsbetalaren saknas. En mer reell avgiftskonstruktion kunde vara att från varje vuxen ta upp en fast avgift för begravningsverksamhet. En sådan konstruktion anser vi dock inte passa ihop med skattesystemet. Redan en uppgift på skattsedeln om en viss årlig begravningsavgift på några hundra kronor skulle vara makaber.

Uttag och insamling av allmän begravningsavgift kan således ombesörjas via skattesystemet. Här föreligger inga särskilda svårigheter oavsett om begravningsverksamheten skall finansieras statligt eller kommunalt. Svårigheterna uppstår, särskilt vid statlig avgift, när frågan skall besvaras hur medlen bör fördelas till finansiering av begravningsverksamheten.

För att ett pastorat etc. skall veta hur stora kostnaderna och intäkterna är i begravningsverksamheten måste man se till att fullständig särredovisning sker. Det innebär bl.a. att personalkostnaden för kyrkvaktmästare fördelas på såväl konto för församlingsverksamhet som konto för begravningsverksamhet. Även kapitalkostnader (avskrivningar och räntor) måste särredovisas.

#### Kostnadsvillkor

Kostnadsvillkoren varierar för begravningsplatserna i vårt land. För det första förekommer skillnader i markkostnader. Kyrkogårdarna ligger på mark som församlingarna ägt under lång tid. Det torde vara det vanliga. Det finns dock begravningsplatser på mark som under senare tid anskaffats till marknadspris. Det torde också förekomma lån upptagna för markförvärv för begravningsplats med åtföljande räntekostnader.

För det andra finns det skillnader i anläggningskostnader. Anläggningar som tillkommit under senare år torde ha betingat högre kostnader p.g.a. större krav på ekonomibyggnader och maskiner än tidigare. Å andra sidan har man på många av befintliga större begravningsplatser under de senaste decennierna uppfört ekonomibyggnader för att möta tidens krav på arbetarskydd och garage för de maskiner som anskaffats i allt större utsträckning under senare år.



För det tredje varierar skötselkostnaderna för begravningsplatser beroende på hur de utformats med stenmurar, häckar, grusytor, gräsmattor m.m samt också beroende på gravskicket, som företer regionala skillnader.

Antalet begravningsplatser per pastorat påverkar säkert också kostnaderna. En central begravningsplats är billigare att sköta om än flera i en samfällighet men föranleder givetvis högre reskostnader för kyrkogårdsbesökarna.

## 4.2 STATLIG BEGRAVNINGSavgIFT

### Avgiftsuttag

Vid en statlig avgift uppstår en komplikation till följd av att staten inte tar upp skatt under den s.k. brytpunkten. Detta borde kunna lösas genom att avgiften rent tekniskt utformas som ett för riket enhetligt örespåslag på kommunalskatten, varefter det uppburna beloppet av uppbördsmyndigheten överförs till ett ändamålsbestämt konto i Riksgäldskontoret.

Den statliga myndighet (t.ex. Kammarkollegiet) som förfogar över kontot för begravningsverksamhet har att årligen inlämna framställan till regeringen med förslag om avgiftsuttag. Frågan blir föremål för prövning av regering och riksdag i den ordinarie budgetprocessen.

### Fördelning av medel

Medel som insamlats genom en statlig begravningsavgift bör fördelas till de ansvariga för begravningsplatserna på objektiva grunder.

I ersättningen bör ingå belopp för anläggning med byggnader och maskiner (kapitalkostnader) samt för skötseln av begravningsplatser (driftskostnader). Observera att markersättning inte ingår.

Ersättningen för anläggning, byggnader och maskiner skall täcka avskrivning och ränta. Ersättningen bör beräknas på nyanskaffningsvärde. Detta kan erhållas genom att det ursprungliga anskaffningsvärdet räknas upp med hjälp av härför lämpade prisindex. Ersättningen för anläggning, byggnader och maskiner skall möjliggöra framtida ny- och ersättningsanskaffning av byggnader och maskiner.

När det gäller markanskaffning bör medel ges särskilt härför när behov av ny mark för begravningsplats föreligger. Detta kan även ske för omfattande nyanläggningar. Länsstyrelse kan vara remissmyndighet när markbehovet fastställs.

Behovet av begravningsplatserna dokumenteras f.n. i s.k. planeringsramar. För städer används 50-åriga planeringsramar, för landsbygden är planeringsramarna kortare - 20-30 år. I fråga om behov av nya begravningsplatser har hittillsvarande prognoser slagit slint p.g.a. förändringar i gravskicket som minskat markbehovet. Det är ökningen i kremationsfrekvens och gravsättning i minneslund som är orsaker till detta. I förhållande till en kistgrav



tar en urngrav i anspråk en tredjedel i markyta och för en nedsättning i minneslund endast en trettiondedel eller en fjrtiondedel. Detta innebär att behovet av ny mark för gravplatser i de flesta fall redan torde vara tillgodosett.

Driftskostnader för en begravningsplats är kostnader för personal, material, uppvärmning, el, vatten- och avlopp o.dyl. Ett annat sätt att uttrycka det på är kostnader för kyrkogårdsadministration, skötsel av allmänna ytor på begravningsplats, gravöppning samt skötsel av gravar.

Gravarna upptar 25 - 30 procent av en begravningsplats totala yta.

En tabell om begravningsverksamhetens driftskostnader i fallstudiepastorat, Svenska kyrkans pastorat som helhet, samt i Stockholm och Tranås har tidigare presenterats - tabell 3 på sidan 8. Två eventuellt användbara mått för fördelning av en statlig begravningsavgift framgår vid ett studium av denna tabell. Det ena måttet är genomsnittlig begravningskostnad per gravsättning och det andra är bruttokostnad per invånare i hela riket multiplicerad med gravsättningsfrekvens. Då dessa två mått synes ge samma resultat talar vi i fortsättningen om det första måttet, som är enklare.

Det är värdena i den övre halvan av tabellen som visar att en fördelning av medel efter en taxa per gravsättning åtminstone på ett grovt sätt skulle kunna ge en hygglig finansiering. Antag att genomsnittliga bruttokostnaden för driften år 1989 uppgick till 13.000 kronor per gravsättning. Av pastoraten och kommunerna i tabellen skulle Göteborg, Botkyrka, Östergarn och Stockholm ha tjänat på en sådan ersättning, särskilt Stockholm med ett överskott på 38 miljoner kronor.

Det som behöver utvecklas är en differentiering på taxor för gravsättning i kistgrav, urna och minneslund. Kostnaderna för begraving i minneslund är ju små i förhållande till urngrav och särskilt i förhållande till kistgrav. Eftersom så många som 43,5 procent av avlidna stockholmare begravdes i minneslund och 48 procent i urngrav år 1992 skulle medelstilleddningen till Stockholm efter särskilda taxor för gravsättningar av olika slag sjunka kraftigt i förhållande till en enda taxa per gravsättning.

**En fördelning av medel efter antalet gravsättningar per begravnings-sätt (kista, urna resp. minneslund) skulle alltså kunna vara en möjlig lösning på fördelningsproblemet.** I de erforderliga taxorna skulle alla kostnader ingå exkl. markersättning. Taxorna kunde räknas upp med ett prisindex för begravningskostnader. Om kostnaderna inom ett pastorat ändå inte täcktes fullt ut av den statliga finansieringen skulle enskilda avgifter kunna uttas för gravskötsel. Inga enskilda avgifter skulle uttas av dem som inbetalat medel till gravfonder eller köpt gravrätt för all framtid.

Det administrativt enklaste sättet att ordna betalningsströmmarna är ersättning per gravsättning mot faktura. Fakturan ställs till den myndighet som disponerar kontot för begravningsverksamhet hos Riksgäldskontoret. En lämplig rutin kan vara att fakturera en gång per månad för att få ett rimligt

jämnt flöde av likvida medel till pastoraten, påminnande om dagens rytm i utbetalning av skattemedel.

Det finns en risk med detta system, nämligen att medelstillelningen blir otillräcklig för enstaka kyrkogårdsförvaltningar, särskilt i inledningsskedet med ett sådant system. Därför måste det finnas en reserv för att klara medelstillelning vid sidan om det ordinarie systemet i erforderliga fall. Från denna reserv skall även bidrag kunna ges till markanskaffning och stora nyanläggningar.

### **Begravningsclearing**

Med en statlig medelstillelning för begravningsverksamheten av ovan skisserat slag upphör behovet av begravningsclearing eftersom medelstillelningen grundas på antalet gravsättningar oberoende av var den avlidne varit folkbokförd.

### **Alternativt sätt**

Ett alternativt sätt att fördela statliga medel för begravningsverksamhet är att kyrkogårdsförvaltningarna insänder budgetförslag för prövning av en statlig myndighet.

Detta alternativ innebär en mer byråkratisk lösning med åtföljande administrativa kostnader. Närmare 1.000 anslagsframställningar skulle behöva tas ställning till. Användning av fördelningsnycklar av samma typ som ovan (schablon för gravsättning i kistgrav, urna resp. minneslund) i budgetbedömningen kan dock underlätta detta arbete.

Detta alternativ skulle sannolikt vara fördelaktigt för kyrkogårdsförvaltningar med höga kostnader av någon anledning, t.ex. till följd av en förhållandevis stor personalorganisation, som genom medelstillelning efter taxor inte skulle få kostnadstäckning.

Sammantaget torde detta alternativ innebära högre kostnader och inte sätta någon press på de enheter som med den förut beskrivna lösningen (medelstillelning efter antal gravsättningar av olika slag) skulle tvingas till rationaliseringsåtgärder för att få kostnadstäckning.

## **4.3 KOMMUNAL BEGRAVNINGSAVGIFT**

### **Allmänt**

Vid en kommunal finansiering av begravningsplatserna torde inte skillnaden jämfört med nuvarande finansiering bli särskilt stor. Det förutsätts att de kommunala beslutsfattarna resonerar som sina partivänner i nuvarande kyrkokommunala beslutsorgan. Medel till begravningsverksamheten får finansieras efter ett visst budgetarbete som skisseras i det följande.



## Budgetarbete

Innan en kommun kan bestämma hur stor begravningsavgiften skall bli för kommande år, i ören per skattekrona, behöver ett budgetarbete utföras. Det inleds lämpligen med att kommunen talar om för dem som ombesörjer begravningsverksamheten inom kommunen vilka ekonomiska ramar och vilka besparingar som skall gälla för nästa år beträffande begravningsverksamheten. Förutom i Stockholm och i Tranås, där en kommunal förvaltning ombesörjer begravningsverksamheten, är det en eller flera kyrkliga samfundigheter eller pastorat och eventuellt annat trossamfund som inom en kommun svarar för begravningsplatser. Dessa förvaltningsenheter har att till kommunen överlämna verksamhetsberättelse för föregående år och budgetförslag för nästa år.

Inför kommuns utarbetande av ramar och besparingskrav avseende begravningsverksamhet bör finnas nyckeltal att tillgå rörande begravningsverksamheten i landets kommuner och pastorat. Sådana bör utarbetas av SCB, som redan i dag publicerar nyckeltal för andra kommunala verksamheter. Lämpliga nyckeltal är bruttokostnad inkl. kapitalkostnad per gravsättning i resp. kistgrav, urngrav och minneslund

Vi förutsätter att de budgetar som förvaltningsenheterna för begravningsverksamheten lämnar in ligger inom ramarna för olika budgetalternativ. Kommunen har sedan att välja och fastställa en budget och därefter beräkna den avgiftsuttaxering som behöver göras.

I budgetarbetet utgår man givetvis från nuvarande begravningskostnader inkl. kapitalkostnader (avskrivningar och räntor), de av kommunen fastställda taxorna för gravskötsel och andra tjänster och vad dessa beräknas ge i intäkter samt också pastoratets uttag från gravfonder och deponerade medel för gravskötsel.

I undantagsfall omfattar ett pastorat församlingar som ingår i två kommuner. Ett sådant pastorat får lämna in budgetförslag per församling till resp. kommun. Det är då önskvärt att de berörda kommunerna samråder i budgetprocessen så att så likartad medelstilldelning till pastoratet görs beträffande pastoratets olika delar.

## Fördelning av medel

De intäkter som kommer kommunen tillhanda genom begravningsavgiften är öronmärkta för begravningsverksamhet och fördelas till dem som ansvarar för begravningsplatser inom kommunen. Medelsfördelningen sker varje månad med en tolfedel av vad som begravningsavgiften preliminärt beräknats ge per församling och aggregerat till pastorat. Om flera utförare av begravningsverksamhet finns inom en kommun sker fördelningen av tolfedelarna med hänsyn till resp. utförares budget. På det här sättet kommer pastoraten etc. att få mer pengar än vad som erfordras för driften. Mellanskillnaden skall täcka kapitalkostnaderna. Dessa medel bör fonderas så att man av fonden kan hämta medel när investeringar (reinvesteringar och nyinvesteringar) behöver göras.



### Begravningsclearing

Pastorats (motsv.) budgetarbete bör innefatta kostnader och intäkter för gravsättning och gravskötsel m.m. för ett beräknat antal personer som erfarenhetsvis önskar begravas utanför pastoratet. Avdrag skall göras för beräknat antal icke-pastoratsbor som väntas bli begravda inom pastoratet. På detta sätt beräknas medel för kostnader till följd av begravningsclearing.

Ett motiv för att så bör ske är att de personer som önskar bli begravda på annan ort har betalat avgift för begravningsverksamhet under tidigare år i kommunen.

KYRKOBEREDNINGEN

Underbilaga till

bilaga 2

1993-09-03

BILAGA

1

Dnr 37/93

93. 09 06

T. 4

379/93-5

Statskontoret

Box 34107

100 26 STOCKHOLM

Undersökning beträffande begravningsverksamheten

Kyrkoberedningen har i uppdrag att se över den statliga regleringen av Svenska kyrkans ställning, organisation och ekonomi. En viktig fråga i detta sammanhang är begravningsverksamhetens framtida utformning och finansiering.

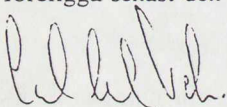
Beredningen överväger för närvarande en ordning där begravningsverksamhetens nuvarande organisation i stort sett bibehålls. Således skulle allmänna begravningsplatser i första hand anordnas av Svenska kyrkans pastorat. De borgerliga kommuner som så önskar skulle dock också kunna anordna sådana begravningsplatser. Enskilda begravningsplatser skulle - som idag - kunna anordnas t.ex. av fria trossamfund. Ett särskilt ansvar skulle åläggas något samhällsorgan att se till att begravningsplatser för dem som inte tillhör något kristet samfund kommer till stånd.

För finansieringen av begravningsverksamheten överväger beredningen en allmän begravningsavgift, som uttas av alla skattskyldiga proportionellt mot förvärvsinkomsten. Influtna medel fördelas sedan till dem som anordnar allmän begravningsplats och till fria trossamfund med egna begravningsplatser.

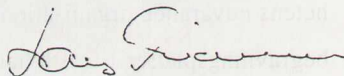
Beredningen önskar Statskontorets bistånd att utreda frågan om lämplig utformning av en allmän begravningsavgift. Statskontorets förslag bör avse dels om en för hela landet enhetlig avgift (i skattekronor) lämpligen bör införas eller om avgiften i stället bör differentieras, dels förslag i fråga om avgiftens nivå. Beredningen behöver vidare Statskontorets hjälp att utreda frågan om fördelningen av avgiftsmedlen, dels hur fördelningen organisatoriskt kan tillgå, dels efter vilka grunder fördelningen skall ske.

Utredningen bör ske med utgångspunkt från att avgiften är statlig, men även möjligheten av en av varje borgerlig kommun fastställd avgift bör beaktas.

Med hänsyn till att beredningen enligt föreliggande direktiv skall redovisa sina förslag senast den 1 december 1993 bör Statskontorets utredning föreligga senast den 30 september 1993.



Carl Axel Petri



Lars Friedner



## Behov av följdändringar i olika lagar med anledning av de planerade reformerna på stat-kyrka-området

Förslagen till reformer på stat-kyrka-området tar sig formellt uttryck i första hand genom ändring i regeringsformen, lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen och successionsordningen samt genom tre nya lagar, lagen om Svenska kyrkan, lagen om trossamfund och lagen om tystnadsplikt inom Svenska kyrkan. Därutöver behöver tryckfrihetsförordningen ändras. Reformerna föranleder emellertid även behov av ändringar i åtskillig annan lagstiftning. I det följande görs en genomgång av de lagar som kan behöva ändras. Observera dock att förordningar och andra författningar av lägre dignitet än lag inte tagits med vid genomgången.

*Äktenskapsbalken* har i 4 kap. 4 § en bestämmelse som reglerar skyldigheten för präst och församling att stå till förfogande för kyrklig vigsel. Denna bör upphävas, eftersom staten inte fortsättningsvis bör reglera denna fråga.

*Byggningsbalken* innehåller i 26 kap. 3 § en ålderdomlig bestämmelse om prästgård i stad. Denna tillämpas inte längre och kan därför upphävas.

I *brottsbalkens* bestämmelser om mutbrott, 20 kap. 2 §, anges bl.a. att dessa omfattar arbetstagare hos församling och kyrklig samfällighet. Bestämmelsernas tillämpningsområde kan eventuellt behöva utvidgas till hela Svenska kyrkan.

Vittnesreglerna i *rättegångsbalken* 36 kap. 5 § talar om kuratorer vid familjerådgivningsbyråer som drivs bl.a. av församlingar och kyrkliga samfälligheter. Eftersom termen kyrklig samfällighet inte längre kommer att finnas i den kyrkliga lagstiftningen bör den utgå även här. Vidare finns i samma paragraf en hänvisning till kyrkolagen när det gäller prästs tystnadsplikt. Denna hänvisning behöver ändras.

I *kommunalskattelagen (1928:370)* 1 § finns den grundläggande bestämmelsen om skyldighet att betala församlingsskatt. Denna bestämmelse bör utgå.

I Skåne och Halland förekommer sedan den danska tiden en särskild form av ständig besittningsrätt till vissa församlingsskyrkors fastigheter. För denna besittningsrätt erläggs avgift, landgille och städja, till församlingsskyrkan. I *lagen (1938:159) om avlösning av avgälder från de till skatte försålda så kallade halländska kyrkohemmanen* finns bestämmelser om hur dessa landgillen m.m. i vissa fall kan avlösas genom betalning av viss ersättning till vederbörande församling. Denna lag kan behöva ändras i samband med en reform.

*Lagen (1941:416) om arvsskatt och gåvoskatt* innehåller i 3 § bestämmelser om vilka rättssubjekt som är befriade från arvsskatt och gåvoskatt. Här talas bl.a. om trossamfund som avses i religionsfrihetslagen. Eftersom denna senare lag föreslås bli upphävd, bör även 1941 års lag ändras så att trossamfundens skattefrihet vid testamente och gåva kvarstår.

I 7 § *lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt* finns bestämmelser om skattefrihet. Här talas t.ex. om ideella föreningar, vilket medför skattefrihet (i viss utsträckning) för trossamfunden. Med våra förslag om att registrerat trossamfund skall kunna utgöra en särskilt reglerad juridisk person bör även de registrerade trossamfunden föras in som skattefria rättssubjekt. Vidare behövs en särskild bestämmelse om Svenska kyrkans ställning, eftersom den idag — men inte efter refomen — åtnjuter skattefrihet som en del av staten respektive som kyrkliga kommuner.

I *uppbördslagen (1953:272)* behövs en bestämmelse om att lagen omfattar även avgift till trossamfund. Även den föreslagna begravningsavgiften bör tas med i uppbördslagen.

*Kommunala delegationslagen (1954:130)* ger kommun rätt att överlåta viss beslutsrätt till en arbetsgivarorganisation. Bland de kommuner som lagen har tillämpning på anges särskilt "kyrklig kommunal förvaltningsenhet".



I denna del bör bestämmelsen upphävas. Det får ankomma på Svenska kyrkan själv att fortsättningsvis bestämma hur dess arbetsgivarfunktion skall vara organiserad.

*Lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.* har åtskilliga bestämmelser som i första hand rör utbetalning av skattemedel till kommuner, borgerliga såväl som kyrkliga. I de delar som lagen avser kyrkliga kommuner bör den upphävas. Några lagbestämmelser om hur skattemyndigheterna skall betala ut avgiftsmedel till trossamfunden torde inte behövas i framtiden.

*Lagen (1965:576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m.m.* ger staten rätt att träffa kollektivavtal för vissa kommunalt anställda tjänstemän, bl.a. präster. I prop. 1993/94:77 föreslås denna lag upphävd med utgången av år 1994. Enligt propositionen kan emellertid upphävandet komma att föranleda viss ny lagstiftning avseende prästerna. Om sådan lagstiftning kommer till stånd, torde denna dock behöva ändras i samband med den planerade reformen på stat-kyrka-området.

*I lagen (1970:991) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning i samband med fastighetsbildning* ges bestämmelser om gränsjusteringar mellan bl.a. församlingar om en fastighetsbildning, t.ex. en fastighetsreglering, berör gränsen mellan två församlingar. Frågan huruvida denna lag bör ändras i samband med en stat-kyrka-reform pekar mot den större frågan om den församlingsindelning som nu finns — och som används för åtskilliga andra ändamål än rent kyrkliga — bör finnas kvar oförändrad för borgerliga ändamål eller om den borgerliga och kyrkliga indelningen bör följas åt även fortsättningsvis. Oavsett hur man besvarar denna större fråga kan dock givetvis hävdas att de marginella gränsjusteringar som följer av 1970 års lag inte har någon betydelse för Svenska kyrkan och att lagen därför kan kvarstå oförändrad. På längre sikt behöver dessa frågor dock klarläggas.

*Skattebrottslagen (1971:69)* innehåller bl.a. en uppräknig av de skatte- och avgiftslagar som kan medföra straff för skattebrott. Bland avgifterna



bör även avgift enligt lagen om trossamfund tas med. Även en begravningsavgift bör komma med här.

*Förvaltningsprocesslagen (1971:291)* innehåller i 37 § en hänvisning till kyrkolagen. Denna bör utgå.

En begravningsavgift bör tas med i *lagen (1971:1072) om förmånsberättigade skattefordringar m.m.*

I 3 kap. 2 § *skadeståndslagen (1972:207)* finns bestämmelser om statens och kommunernas ansvar för bl.a. ren förmögenhetsskada som vållats vid myndighetsutövning. Bestämmelsen omfattar också församlingar och kyrkliga samfälligheter. Det kan diskuteras om detta strängare skadeståndsansvar skall kvarstå för Svenska kyrkan efter en reform. Även om inga förändringar sker i sak bör termen kyrkliga samfälligheter utmönstras.

I *vallagen (1972:620)* används församlingen som ett sätt att definiera valkretsar vid val till kommunfullmäktige. Här återkommer således frågan om den kyrkliga och borgerliga indelningens enhetlighet.

*Datalagen (1973:289)* har bestämmelser om i vilka situationer tillstånd till personregister inte behövs. Ett sådant fall är då t.ex. en förening har ett dataregister över sina medlemmar. Det har framförts under beredningens arbete att såväl Svenska kyrkan som andra trossamfund har intresse av att kunna dataregistrera även familjemedlemmar till dem som tillhör samfundet. Några tillstånd till sådan registrering har Datainspektionen hittills inte gett. För att önskemålet om dataregistrering av familjemedlemmar skall kunna uppfyllas fordras därför ett tillägg i datalagen. Denna fråga synes dock bli aktualiserad redan i de inomkyrkliga diskussionerna om kyrkotillhörighet.

*Lagen (1974:174) om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl.* anger att organisationsnummer kan fastställas bl.a. för församlingar och kyrkliga samfälligheter. Denna bestämmelse bör justeras i samband med reformen.

I *lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m.m.* finns i 2 § bestämmelser om vissa fall då förvärvstillstånd inte behövs vid köp av hyresfastighet. Bland dessa fall anges de då fastigheten efter medgivande av regeringen förvärvas för kyrkligt ändamål. Något behov av detta undantag torde inte föreligga efter reformen.

I 3 § *lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn* anges att Justitiekanslern har tillsyn över bl.a. den med vars tjänst eller uppdrag följer myndighetsutövning. Som undantag från denna regel gäller att tillsynen inte omfattar bl.a. kyrkomötets ledamöter. Även fortsättningsvis bör Justitiekanslern ha tillsyn över de personer inom Svenska kyrkan (och övriga trossamfund) som utövar myndighet men däremot inte över kyrkomötet. Sett mot denna bakgrund skulle bestämmelsen kunna kvarstå oförändrad.

*Bokföringslagen (1976:125)* innehåller en bestämmelse som anger att bl.a. församlingar och kyrkliga samfälligheter inte är bokföringsskyldiga enligt lagen. Lämpligen bör denna bestämmelse kvarstå i sak men justeras med hänsyn till att kyrkliga samfälligheter inte längre skall förekomma som begrepp i lagstiftningen.

*Lagen (1976:600) om offentlig anställning* omfattar även anställda hos församlingar och kyrkliga samfälligheter, dock endast såvitt avser 1-3 kap. Biskopar och präster är undantagna från lagens bestämmelser. För dem gäller i stället kyrkolagen. Enligt ett nyligen framlagt förslag (prop. 1993/94:65), som föreslås träda i kraft den 1 juli 1994, skall den nuvarande lagen om offentlig anställning ersättas av en ny lag med samma namn. Den skall innehålla föreskrifter om arbetstagare hos bl.a. kyrkomötet och dess myndigheter. Vissa föreskrifter skall också gälla för arbetstagare hos församlingar och kyrkliga samfälligheter, t.ex. arbetskonfliktreglerna. Från lagens tillämpningsområde undantas även fortsättningsvis biskopar och präster. Huruvida bestämmelserna i lagen om offentlig anställning skall gälla på det kyrkliga området efter att relationerna mellan staten och Svenska kyrkan förändrats bör utredas särskilt.



*Lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar* innehåller bestämmelser om kungörandet av kyrkliga författningar i Svenska kyrkans författningssamling. Dessa bestämmelser bör utgå i samband med en reform, och det bör istället överlämnas till Svenska kyrkan själv att besluta i vilken ordning dess beslut skall offentliggöras.

I 4 § *lagen (1979:417) om utdebitering och utbetalning av skatt vid ändring i rikets indelning i kommuner, landsting och församlingar* anges att lagens bestämmelser skall tillämpas även i fråga om församlingar. Denna regel bör utgå.

*Fastighetstaxeringslagen (1979:1152)* anger i 2 kap. 2 § bland specialbyggnader (som är undantagna från skatteplikt) bl.a. prästgård som avses i kyrkolagen samt byggnad som tillhör kommun eller annan menighet och som används för förvaltning. För närvarande är således förutom prästgårdar också Svenska kyrkans förvaltningsbyggnader undantagna från skatteplikt. Denna bestämmelse behöver justeras i samband med en reform. I 3 kap. 4 § anges att byggnader och tomtmark som tillhör bl.a. kyrkor och ideella föreningar är undantagna från skatteplikt enligt lagen. Även denna bestämmelse kan behöva justeras så att bestämmelsen gäller också för registrerat trossamfund. Det kan i sammanhanget påpekas att fastighetstaxeringslagen endast avser taxering av fastigheter, dvs. beslut om dessas värde från skattesynpunkt. Frågan om skatt för inkomst av fastighet respektive fastighetsskatt behandlas för juridiska personer i lagen om statlig inkomstskatt och lagen om statlig fastighetsskatt.

*Sekretesslagen (1980:100)* innehåller i 1 kap. 8 § en bestämmelse om att med myndighet enligt lagen avses även kyrkomötet. Denna bestämmelse bör ersättas med en bestämmelse om att lagen avser alla Svenska kyrkans offentligrättsliga organ. Den bestämmelse i 7 kap. 4 § som för närvarande ger sekretess vid kyrkliga familjerådgivningsbyråer behöver ändras, så att sådan sekretess råder även framdeles. Slutligen bör i sekretesslagen införas en bestämmelse som hos skattemyndigheterna sekretessbelägger uppgifter om enskilda personers tillhörighet till trossamfund.



I *skatteregisterlagen (1980:343)* finns bestämmelser om de uppgifter som skattemyndigheterna har rätt att lagra. Bland dessa uppgifter finns för närvarande bl.a. uppgifter om tillhörighet till Svenska kyrkan och till icke-territoriell församling. Vid en reform som innebär att såväl Svenska kyrkan som andra trossamfund skall kunna utnyttja skattesystemet för uppbörd av avgifter behöver lagen ändras så att tillhörighet till trossamfund och församling kan registreras.

*Lagen (1981:1216) om kyrklig beredskap* innehåller relativt detaljerade bestämmelser om olika kyrkliga organs medverkan i beredskapsplaneringen. Civilförsvarslagstiftningsutredningen har lagt fram förslag om att bl.a. 1981 års lag skall ersättas av en ny lag om civilt försvar (SOU 1989:42). Enligt utredningens förslag skall även den nya lagen innehålla vissa bestämmelser om kyrklig beredskap. Om en sådan ny lag kommer till stånd, torde även den behöva ändras i samband med en reform på stat-kyrka-området.

*Förvaltningslagen (1986:223)* innehåller i 31 § en hänvisning till kyrkolagen. Denna behöver justeras vid en reform.

*Lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.* innehåller bl.a. bestämmelser om de kyrkliga kommunernas ställning och arbetsformer under krig och krigsfara. I dessa delar bör lagen upphävas i samband med reformen.

*Lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.* innehåller i 4 kap. särskilda bestämmelser om kyrkliga kulturminnen. Förslagsvis bör de nuvarande lagbestämmelserna kompletteras med en bestämmelse om att staten betalar ersättning till Svenska kyrkan för vården av kulturbyggnader m.m. I lagen bör också infogas bestämmelser som gör det möjligt att i vissa situationer stänga och avyttra en kyrkobyggnad som ägs av en stiftelse. En sådan åtgärd innebär nämligen en förändring av stiftelsens ändamål, vilket kräver permutation. Förslagsvis kan bestämmelser om sådan permutation ges i denna lag.

Enligt lagen (1988:1555) om landgille och städja för vissa församlingskyrkors fastigheter i Lunds och Göteborgs stift fastställs landgille och städja, som utgör ersättning för ständig besittningsrätt till vissa fastigheter, av stiftens egendomsnämnder med möjlighet att överklaga nämndernas beslut till Kammarkollegiet. Eftersom egendomsnämnderna inte föreslås bli lagreglerade fortsättningsvis, bör även 1988 års lag ändras. En enkel lösning vore därvid att överlämna till Svenska kyrkan att fastställa avgifterna, varvid det skulle ankomma på kyrkomötet att avgöra vilket organ inom Svenska kyrkan som har att fatta beslut i frågan. Emellertid bör brukarna av fastigheterna inte betas sin nuvarande möjlighet att få kyrkliga organs beslut överprövade i en "opartisk" instans. Ett förslag är att ge den som är missnöjd med Svenska kyrkans beslut möjlighet att väcka talan vid arrendenämnden. (Det anges i förarbetena till 1988 års lag att ett arbete pågår inom Kammarkollegiet som syftar till att upphäva den här aktuella ständiga besittningsrätten.)

Arkivlagen (1990:782) innehåller bestämmelser om bl.a. statliga arkiv (inklusive t.ex. Svenska kyrkans centralstyrelses och domkapitlens) och kyrkokommunala arkiv. Eftersom Svenska kyrkan även efter reformen skall omfattas av offentlighetsprincipen, bör även arkivlagen gälla. Svenska kyrkans ställning enligt arkivlagen borde därvid kunna jämföras med en kommuns. Lagen bör ändras i enlighet med detta.

I begravningslagen (1990:1144) beskrivs Svenska kyrkans pastorats skyldighet att hålla allmänna begravningsplatser. Eftersom pastoraten inte föreslås lagreglerade efter reformen, bör lagen ändras så att skyldigheten i stället åläggs församlingarna, varvid det dock givetvis står kyrkomötet fritt att besluta om samverkan mellan församlingarna när det gäller begravningsverksamheten. Det särskilda ansvaret för stiftssamfälligheterna att anordna begravningsplats för dem som inte tillhör något kristet samfund kan därvid upphävas. Bestämmelser om skyldighet att betala en allmän begravningsavgift passar också här i begravningslagen.

Folkbokföringslagen (1991:481) anger att varje person skall folkbokföras i en territoriell församling. Om sambandet mellan den kyrkliga och den



borgerliga indelningen skall bestå, torde denna bestämmelse kunna kvarstå oförändrad.

*Lagen (1991:482) om införande av folkbokföringslagen (1991:481)* anger att pastor skall svara för vården av de kyrkobokföringshandlingar som har bildats före den 1 juli 1991. Eftersom pastor som begrepp bortfaller i lagstiftningen i och med reformen, bör ansvaret överföras till Svenska kyrkan, varvid det ankommer på kyrkomötet att ge närmare bestämmelser.

*Lagen (1992:889) om den officiella statistiken* omfattar även de kyrkliga kommunerna. Förslagsvis upphävs dessa bestämmelser, varvid Svenska kyrkan själv får ordna den statistikproduktion man anser erforderlig. Härvid kan Statistiska centralbyrån eller annan anlitas.

*Lagen (1992:1528) om offentlig upphandling* avser såväl staten som kyrkokommunerna. Idag omfattas således hela Svenska kyrkans offentlighetsrättsliga del av bestämmelserna. Det kan diskuteras om Svenska kyrkan även efter reformen bör falla under lagen. Härvid bör dock beaktas att lagen är en följd av EES-avtalet och att Sverige alltså är folkrättsligt förpliktigt att ha de bestämmelser som lagen innehåller för all offentlig upphandling. Frågan blir då närmast huruvida Svenska kyrkan även efter reformen ägnar sig åt "offentlig" upphandling. Av de EU-rättsakter att döma varpå EES-avtalet bygger är emellertid organ som ligger så långt ifrån den statliga sektorn som Svenska kyrkan avses göra i framtiden inte att anse som offentliga i den nu nämnda lagens betydelse. De tyska kyrkorna tycks t.ex. inte omfattas av bestämmelserna. Förslagsvis bör därför de bestämmelser om kyrkliga organ som finns i lagen utgå.



postfyllig indelning av ...

Lagen (1971:87) om ...

Lagen (1973:88) om ...

Lagen (1975:138) om ...



# Statens offentliga utredningar 1994

## Kronologisk förteckning

---

1. Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. Fi.
  2. Kommunerna, Landstingen och Europa + Bilagedel. C.
  3. Måns föreställningar om kvinnor och chefskap. S.
  4. Vapenlagen och EG. Ju.
  5. Kriminalvård och psykiatri. Ju.
  6. Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. Fi.
  7. EU, EES och miljön. M.
  8. Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. UD.
  9. Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. Ku.
  10. Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. UD.
  11. Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. SB.
  12. Suveränitet och demokrati + bilagedel med expertuppsatser. UD.
  13. JIK-metoden, m.m. Fi.
  14. Konsumentpolitik i en ny tid. C.
  15. På väg. K.
  16. Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark. Kartläggning och åtgärdsförslag. M.
  17. Års- och koncernredovisning enligt EG-direktiv. Del I och II. Ju.
  18. Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering. C.
  19. Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. UD.
  20. Reformerat pensionssystem. S.
  21. Reformerat pensionssystem. Bilaga A. Kostnader och individeffekter. S.
  22. Reformerat pensionssystem. Bilaga B. Kvinnors ATP och avtalspensioner. S.
  23. Förvalta bostäder. Ju.
  24. Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden. S.
  25. Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge. S.
  26. Att förebygga alkoholproblem. S.
  27. Vård av alkoholmissbrukare. S.
  28. Kvinnor och alkohol. S.
  29. Barn – Föräldrar – Alkohol. S.
  30. Vallagen. Ju.
  31. Vissa mervärdesskattefrågor III – Kultur m.m. Fi.
  32. Mycket Under Samma Tak. C.
  33. Vandels betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. Ku.
  34. Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar. Ku.
  35. Vår andes stämma – och andras. Kulturpolitik och internationalisering. Ku.
  36. Miljö och fysisk planering. M.
  37. Sexualupplysning och reproduktiv hälsa under 1900-talet i Sverige. UD.
  38. Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993. UD.
  39. Gamla är unga som blivit äldre. Om solidaritet mellan generationerna. Europeiska äldreåret 1993. S.
  40. Långsiktig strålskyddsforskning. M.
  41. Ledighetslagstiftningen – en översyn. A.
  42. Staten och trossamfunden. C.
-

# Kronologisk förteckning

## Statens offentliga utredningar 1994

- 1 Arbetsmarknadspolitik för den yngre generationen
- 2 Kommunernas finanspolitik och finansplanering
- 3 Miljökonsekvenser av förändringar i energiproduktionen
- 4 Vårdens kvalitet
- 5 Kvalitet och jämlikhet i samhällets utrustning
- 6 Förtroende och samarbete i arbetslivet
- 7 EU: Ett utmanande utvecklingsområde
- 8 Historisk utvärdering av Sveriges utrikespolitik och dess betydelse för Sveriges utveckling
- 9 Förtroende och samarbete i arbetslivet
- 10 Arbetsmarknadspolitik för den yngre generationen
- 11 Om framtida kommuner i förändring
- 12 Samhällets utveckling
- 13 Utvärdering av den svenska arbetsmarknadsreformen
- 14 Arbetsmarknadspolitik för den yngre generationen
- 15 Förtroende och samarbete i arbetslivet
- 16 Utvärdering av den svenska arbetsmarknadsreformen
- 17 Arbetsmarknadspolitik för den yngre generationen
- 18 Arbetsmarknadspolitik för den yngre generationen
- 19 Arbetsmarknadspolitik för den yngre generationen
- 20 Arbetsmarknadspolitik för den yngre generationen
- 21 Arbetsmarknadspolitik för den yngre generationen
- 22 Arbetsmarknadspolitik för den yngre generationen
- 23 Arbetsmarknadspolitik för den yngre generationen
- 24 Arbetsmarknadspolitik för den yngre generationen
- 25 Arbetsmarknadspolitik för den yngre generationen
- 26 Arbetsmarknadspolitik för den yngre generationen
- 27 Arbetsmarknadspolitik för den yngre generationen
- 28 Arbetsmarknadspolitik för den yngre generationen
- 29 Arbetsmarknadspolitik för den yngre generationen
- 30 Arbetsmarknadspolitik för den yngre generationen
- 31 Arbetsmarknadspolitik för den yngre generationen
- 32 Arbetsmarknadspolitik för den yngre generationen
- 33 Arbetsmarknadspolitik för den yngre generationen
- 34 Arbetsmarknadspolitik för den yngre generationen
- 35 Arbetsmarknadspolitik för den yngre generationen



# Statens offentliga utredningar 1994

## Systematisk förteckning

---

### Statsrådsberedningen

Om kriget kommit... Förberedelser för mottagande av militärt bistånd 1949-1969 + Bilagedel. [11]

### Justitiedepartementet

Vapenlagen och EG [4]  
Kriminalvård och psykiatri. [5]  
Års- och koncernredovisning enligt EG-direktiv.  
Del I och II. Ju. [17]  
Förvalta bostäder. [23]  
Vallagen. [30]

### Utrikesdepartementet

Historiskt vägval – Följderna för Sverige i utrikes- och säkerhetspolitiskt hänseende av att bli, respektive inte bli medlem i Europeiska unionen. [8]  
Anslutning till EU – Förslag till övergripande lagstiftning. [10]  
Suveränitet och demokrati  
+ bilagedel med expertuppsatser. [12]  
Rena roller i biståndet – styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning. [19]  
Sexualupplysning och reproduktiv hälsa under 1900-talet i Sverige. [37]  
Kvinnor, barn och arbete i Sverige 1850-1993. [38]

### Socialdepartementet

Mäns föreställningar om kvinnor och chefsskap. [3]  
Reformerat pensionssystem. [20]  
Reformerat pensionssystem. Bilaga A.  
Kostnader och individeffekter. [21]  
Reformerat pensionssystem. Bilaga B.  
Kvinnors ATP och avtalspensioner. [22]  
Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden. [24]  
Svensk alkoholpolitik – bakgrund och nuläge. [25]  
Att förebygga alkoholproblem. [26]  
Vård av alkoholmissbrukare. [27]  
Kvinnor och alkohol. [28]  
Barn – Föräldrar – Alkohol. [29]  
Gamla är unga som blivit äldre. Om solidaritet mellan generationerna. Europeiska äldreåret 1993. [39]

### Kommunikationsdepartementet

På väg. [15]

### Finansdepartementet

Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken. [1]  
Sverige och Europa. En samhällsekonomisk konsekvensanalys. [6]  
JIK-metoden, m.m. [13]  
Vissa mervärdesskattefrågor III – Kultur m.m. [31]

### Kulturdepartementet

Förnyelse och kontinuitet – om konst och kultur i framtiden. [9]  
Vandelns betydelse i medborgarskapsärenden, m.m. [33]  
Tekniskt utrymme för ytterligare TV-sändningar. [34]  
Vår andes stämma – och andras.  
Kulturpolitik och internationalisering. [35]

### Arbetsmarknadsdepartementet

Ledighetslagstiftningen – en översyn [41]

### Civildepartementet

Kommunerna, Landstingen och Europa.  
+ Bilagedel. [2]  
Konsumentpolitik i en ny tid. [14]  
Kvalitet i kommunal verksamhet – nationell uppföljning och utvärdering. [18]  
Mycket Under Samma Tak. [32]  
Staten och trossamfunden. [42]

### Miljö- och naturresursdepartementet

EU, EES och miljön. [7]  
Skoterkörning på jordbruks- och skogsmark.  
Kartläggning och åtgärdsförslag. [16]  
Miljö och fysisk planering. [36]  
Långsiktig strålskyddsforskning. [40]



