

Till Statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Regeringen bemyndigade genom beslut den 21 december 1995 chefen för Civildepartementet, numera för Kulturdepartementet, att tillkalla en särskild utredare för att utreda vissa frågor om Svenska kyrkans personal, statsbidrag till trossamfunden, trossamfundens skattestatus och stat kyrkareformens finansiering. Med stöd av detta bemyndigande utsågs den 1 januari 1996 f. landshövdingen Görel Bohlin att vara utredare.

Såsom sakkunniga förordnades fr.o.m. den 26 februari 1996 t.o.m. den 31 mars 1997 ombudsmannen Lars Enroth, ombudsmannen Hans Kind, ombudsmannen Gerda Kuylenstierna Milton, generalsekreteraren Jan-Erik Levy, f.d. kanslirådet Lars Lindén, departementssekreteraren Ulrika Lindström, ekonomisekreteraren Lars Sköld, fr.o.m. den 19 mars 1996 t.o.m. den 31 mars 1997 musikediktören och ombudsmannen Zaid Bjurek och fr.o.m. den 8 oktober 1996 t.o.m. den 31 mars 1997 departementssekreteraren Ingrid Strömberg. Ulrika Lindström entledigades fr.o.m. den 8 oktober 1996.

Som experter förordnades fr.o.m. den 26 februari 1996 t.o.m. den 31 mars 1997 kammarrättsassessorn, numera departementsrådet, Lars Bergendal, kanslirådet Ingrid Carlberg, rådmannen Eskil Hinn, personalsekreteraren Kristina Lindahl och förhandlingsdirektören Kurt Nilsson.

Till sekreterare förordnades fr.o.m. den 1 mars 1996 t.o.m. den 31 mars 1997 hovrättsassessorn Gertrud Forkman och avtalssekreteraren Ylva Wåhlin.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om kyrkans personal och om samfundsstöd.

I och med att jag nu överlämnar detta betänkande, Svenska kyrkans personal, är uppdraget avseende personalfrågorna slutfört. Övriga frågor redovisas i betänkandet Stöd, skatter och finansiering, som överlämnas samtidigt.

Stockholm i april 1997

Görel Bohlin

Gertrud Forkman

Ylva Wåhlin

Innehåll

Förkortningar m.m.	9
Sammanfattning	13
Författningsförslag	19
a) Förslag till bestämmelser i lagen (1998:xxx) om införande av lagen (1998:xxx) om Svenska kyrkan.....	19
b) Förslag till lag (1998:xxx) om ändring i lagen (1954:130) om rätt för kommun att uppdraga beslutanderätten i vissa frågor till sammanslutning av kommuner.....	21
c) Förslag till lag (1998:xxx) om ändring av lagen (1994:260) om offentlig anställning.....	22
1 Inledning	25
1.1 Uppdraget.....	25
1.1.1 Bakgrund.....	25
1.1.2 Mitt uppdrag rörande personalfrågor.....	25
1.1.3 Övriga utredningar.....	26
1.2 Utredningsarbetet.....	27
1.3 Betänkandets uppläggning.....	28
2 Svenska kyrkans organisation	31
2.1 Dagens struktur.....	31
2.2 Kyrkofonden.....	33
2.3 Personalen.....	34
2.4 Framtidens struktur.....	34
3 Anställda med kyrkokommunala villkor	37
3.1 Dagens förhållanden.....	37
3.1.1 Yrkesgrupper och facklig tillhörighet.....	37
3.1.2 Anställningsbeslut.....	38
3.1.3 Anställningsvillkor.....	40
3.1.4 Disciplinansvar m.m.....	44

3.1.5	Uppsägning m.m.....	45
3.1.6	Medbestämmande.....	45
3.1.7	Pensioner.....	46
3.2	Relationsändringen.....	57
3.2.1	Rättigheter och skyldigheter består.....	58
3.2.2	Kollektivavtalen.....	59
3.2.3	Information och medbestämmande.....	59
3.2.4	Gjorda pensionsåtaganden.....	60
3.2.5	Eventuell övertalighet.....	73
3.3	Framtiden.....	74
3.3.1	Kyrkomusiker.....	74
3.3.2	Myndighetsutövning.....	77
3.3.3	Konflikträtt	77
3.3.4	Framtida pensioner.....	80
4	Präster och biskopar.....	85
4.1	Dagens förhållanden.....	85
4.1.1	Ämbete och anställning.....	85
4.1.2	Tjänsteslag och facklig tillhörighet.....	88
4.1.3	Anställningsbeslut.....	88
4.1.4	Anställningsvillkor.....	92
4.1.5	Disciplinansvar m.m.....	97
4.1.6	Uppsägning m.m.....	100
4.1.7	Medbestämmande.....	103
4.1.8	Arbetsgivaransvaret för prästerna.....	104
4.1.9	Prästernas arbetskyldighet.....	116
4.1.10	Fullmakter	119
4.1.11	Pensioner.....	121
4.1.12	Tjänstebostäder.....	124
4.2	Relationsändringen.....	130
4.2.1	Verksamhetsövergång.....	131
4.2.2	Rättigheter och skyldigheter övergår.....	137
4.2.3	Uppsägningar får inte göras.....	138
4.2.4	Frivillig övergång.....	139
4.2.5	Kollektivavtalen.....	140
4.2.6	Information och medbestämmande.....	144
4.2.7	Överlämnarmyndighet.....	146
4.2.8	Eventuell övertalighet.....	148
4.2.9	Gjorda pensionsåtaganden.....	149
4.3	Framtiden.....	153
4.3.1	Inledning.....	153
4.3.2	Behörighet och kompetens.....	154

4.3.3	Tidigare kommunaliseringar och bolagiseringar.....	156
4.3.4	Anställningstryggheten.....	159
4.3.5	Arbetskyldighet och löneutveckling.....	163
4.3.6	Fullmaktsanställda som motsätter sig övergång.....	163
4.3.7	Tjänstebostäder.....	168
4.3.8	Myndighetsutövning.....	172
4.3.9	Konflikträtt.....	176
4.3.10	Framtida avtalspensioner.....	178
5	Övrig personal.....	181
5.1	Dagens förhållanden.....	181
5.1.1	Personal vid det rikskyrkliga kyrkokansliet m.fl.....	181
5.1.2	Ärkebiskopsämbetets personal.....	182
5.1.3	Personal vid kyrkomötet och dess myndigheter.....	182
5.1.4	Utlandspersonal.....	182
5.1.5	Personal i statsförvaltningen.....	183
5.2	Relationsändringen.....	185
5.2.1	Personal vid det rikskyrkliga kyrkokansliet m.fl.....	185
5.2.2	Ärkebiskopsämbetets personal.....	186
5.2.3	Utlandspersonal.....	186
5.2.4	Personal i statsförvaltningen.....	187
5.3	Framtiden.....	188
6	Trossamfundet Svenska kyrkan som arbetsgivare.....	189
6.1	Inledning.....	189
6.2	Likställd med andra arbetsgivare.....	190
6.2.1	Många anställda.....	190
6.2.2	Gemensamma arbetsrättsliga lagar.....	190
6.2.3	Jämställdhet.....	191
6.2.4	Etnisk diskriminering.....	193
6.3	Anpassning till verksamhetskraven.....	194
6.3.1	Kollektivavtalen.....	194
6.3.2	Kyrkoordningen.....	195
6.3.3	Kompetensutveckling.....	195
6.4	Personalinflytande.....	196
6.4.1	Privatanställda.....	196
6.4.2	Offentliganställda.....	197
6.4.3	Anställda i trossamfund och kyrkor.....	197
6.4.4	Svenska kyrkan får ny rättslig form.....	198
6.4.5	Övriga trossamfund.....	198
6.4.6	Vad innebär de privatanställdas rätt?.....	199

6.4.7	Koncerner.....	200
6.4.8	Kollektivavtal kan vara lösningen.....	200
6.5	En unik roll.....	201
6.5.1	Djupt förankrade band.....	201
6.5.2	Öppen och demokratisk.....	202
6.5.3	Rikstäckande.....	202
6.5.4	Evangelisk-lutherskt trossamfund.....	203
6.5.5	Episkopal struktur.....	203
6.6	Bemanningsorganisationen.....	204
6.6.1	Arbetsgivaransvaret	204
6.6.2	Arbetsledningen.....	205
6.6.3	Förenkling.....	205
6.6.4	Tre tänkbara modeller.....	206
7	Övriga följder av förslagen.....	211
7.1	Regionalpolitik.....	211
7.2	Jämställdhet	213
8	Specialmotiveringar till författningsförslagen.....	215
8.1	Inledning.....	215
8.2	Bestämmelser i införandelagen.....	215
8.3	Ändring av kommunala delegationslagen.....	221
8.4	Ändring av lagen om offentlig anställning (LOA).....	222
8.5	Övrigt	224
	Särskilt yttrande.....	225
	Litteratur m.m.....	227
	Bilaga	
	Utredningsdirektiven.....	231

Förkortningar m.m.

AB 95	Allmänna bestämmelser (i kollektivavtal rörande kyrkokommunalt anställda)
AD	Arbetsdomstolens domar
ALFA	Allmänt löne- och förmånsavtal (för det statliga kollektivavtalsområdet)
ATP	Allmän tilläggspension
Centralstyrelsen	Svenska kyrkans centralstyrelse
Dnr	Diarienummer
Ds	Departementsserien
FPG	Försäkringsbolaget Pensionsgaranti
Gamla LOA	Lagen (1976:600) om offentlig anställning (upphävd)
HA	Huvudavtalet mellan Arbetsgivarverket och huvudorganisationerna
HÖK 95	Huvudöverenskommelse om lön och allmänna anställningsvillkor samt rekommendation om lokalt kollektivavtal m.m.
ITP	Individuell tilläggspension
KHA 94	Kommunala huvudavtalet 1994
Kommunal	Sveriges Kommunalarbetarförbund
KPA	Kommunsektorns Pensions AB

LH	Stiftelsen Lutherhjälpen
LOA	Lagen (1994:260) om offentlig anställning
MBA-R	Kollektivavtal om medbestämmandet vid beredning av regeringsärenden
PA -91	Pensionsplan för arbetstagare hos staten m.fl.
PA-KL	Pensionsavtal för arbetstagare hos kommuner och landsting
PAO	Postverkets avvecklingsorganisation
Pastoratsförbundet	Svenska kyrkans Församlings- och Pastoratsförbund (SKFP)
Principbeslutet	prop. 1995/96:80, bet. 1995/96:KU12, rskr. 1995/96:84
prop.	proposition
RALS	Ramavtal om löner m.m. för arbetstagare hos staten m.fl.
Riktlinjebeslutet	se Principbeslutet
RSV	Riksskatteverket
SCB	Statistiska centralbyrån
SFRV	Svenska kyrkans stiftelse för rikskyrklig verksamhet
SFS	Svensk författningssamling
SHA	Särskilda huvudavtalet för den offentliga sektorn
SKFS	Svenska kyrkans författningssamling
SKM	Stiftelsen Svenska kyrkans mission

SKPF	Svenska kyrkans personalförbund
SKTF	Sveriges Kommunaltjänstemannaförbund
SOU	Statens offentliga utredningar
TUA	Televerket under avveckling
Utredningsdirektiven	Dir. 1995:162
ÖLA 95	Överenskommelse om lön och allmänna anställningsvillkor samt rekommendation om lokalt kollektivavtal m.m.

Sammanfattning

När Svenska kyrkan får ett friare förhållande till staten påverkas anställningsförhållandena för personalen. Den offentliga regleringen upphör och anställningarna kommer att följa de lagregler som allmänt gäller på den svenska arbetsmarknaden. Hit hör anställningsskyddslagen, medbestämmandelagen och jämställdhetslagen.

Jag har gjort en grundlig genomgång av vad förändringen kommer att innebära rörande personalen. Vidare har jag övervägt vilka åtgärder staten och kyrkokommunerna bör vidta med anledning därav. En ledstjärna i mitt tänkande har varit att eftersträva likställighet mellan arbetsgivare inom trossamfundet Svenska kyrkan och andra arbetsgivare. Övervägandena har lett till förslag om lagändringar, om övergångsbestämmelser och om avtalsämnen mellan staten och Svenska kyrkan. Men många gånger har mina överväganden lett till slutsatsen att särskild lagstiftning inte behövs i framtiden. En hel del frågor avgörs inom Svenska kyrkan. Viktiga beslut måste tas av kyrkomötet på våren 1999.

Arbetstagare anses allmänt vara en skyddsvärd grupp. Därför ställer staten särskilda krav på alla arbetsgivare. För Svenska kyrkans del tillkommer statens särskilda anspråk på att en rikstäckande verksamhet skall upprätthållas. Svenska kyrkan måste utforma sin framtida bemaningsorganisation så, att det framgår vem som bär arbetsgivaransvaret i förhållande till varje arbetstagare. Vidare bör organisationen ge ett formellt utrymme för personalinflytande, liknande det som enligt lag skall förekomma hos andra stora privata arbetsgivare.

Min förhoppning är att den utförliga redovisning som jag har gjort kommer till nytta när arbetsgivare och arbetstagare planerar för sin gemensamma framtid inom Svenska kyrkan.

Anställda med kyrkokommunala villkor

Inom Svenska kyrkan finns cirka 21 000 arbetstagare som är anställda med kyrkokommunala villkor. De som är anställda så vid utgången av år 1999 får behålla sina anställningar över själva relationsändringen. För att detta skall stå klart föreslår jag, liksom Utredningen om tros-

samfundens rättsliga reglering, en övergångsbestämmelse. Av den framgår att alla de civila rättigheter och skyldigheter som en kyrkokommun har när år 1999 slutar, skall gälla för motsvarande del av Svenska kyrkan när år 2000 börjar. Detta betyder också att de kollektivavtal som Pastoratsförbundet och arbetstagarorganisationerna har slutit kommer att bestå.

I dag är Pastoratsförbundet enligt den s.k. kommunala delegationslagen arbetsgivarorganisation för kyrkokommunerna. Jag föreslår att den lagregleringen upphävs. Staten bör inte längre reglera hur arbetsgivarna inom Svenska kyrkan organiserar sig. Den framtida personal- och arbetsgivarstrukturen bestäms inom Svenska kyrkan. Frågan bör behandlas av kyrkomötet på våren 1999.

Hur kollektivavtalen skall anpassas till Svenska kyrkans nya verksamhetsformer får bestämmas i förhandlingar mellan arbetsgivarnas och arbetstagarorganisationer.

Varje anställd har rätt till information om vad relationsändringen innebär för den egna anställningen. Kyrkokommunerna svarar för att sådan information ges i god tid.

På vissa områden har jag övervägt, men inte föreslagit, lagstiftningsåtgärder. Det gäller behörighetskraven för kyrkomusiker, myndighetsutövningen och konflikträtten.

Vad som skall gälla rörande kyrkomusikers behörighet bör, enligt min mening, bestämmas inom Svenska kyrkan.

Viss myndighetsutövning kommer att kvarstå bland de anställdas uppgifter efter utgången av år 1999. Jag har funnit att detta inte motiverar särskilda lagregler för den kyrkliga personalen. Den offentliga sektorns begränsade rätt att vidta stridsåtgärder i arbetskonflikter kommer inte längre att gälla inom Svenska kyrkan. Frågan kan regleras i kollektivavtal.

Präster och biskopar

De cirka 3 000 prästerna och de 14 biskoparna får inte sägas upp med direkt anledning av relationsändringen. Alla präster omfattas av det förstärkta anställningsskydd som gäller vid verksamhetsövergång. Alla biskopar har fullmaktsanställningar. Fullmakterna innebär att anställningarna inte kan avslutas genom uppsägning.

De rättigheter och skyldigheter som prästens arbetsgivare i dag har, på grund av anställningsavtalen eller anställningsförhållandena, binder även den arbetsgivare som prästen kommer att ha efter relationsändringen. Den nya arbetsgivaren träder automatiskt in i den tidigare arbetsgivarens ställe.

I dag gäller regler i kyrkolagen, förordningar, kungörelser och tjänstgöringsföreskrifter för prästernas anställningsförhållanden. Innehållet i dessa regler kommer att fortsätta gälla, även om de statliga författningarna upphävs. Den nya arbetsgivaren kan sedan ändra villkoren på samma sätt som dagens arbetsgivare kan göra det i dag.

Vem som inom Svenska kyrkan skall ha arbetsgivaransvaret för prästerna och biskoparna efter utgången av år 1999 kommer att bestämmas av kyrkomötet på våren nämnda år.

Jag föreslår att domkapitlen informerar varje präst om vad relationsändringen innebär för den egna anställningen. Arbetsgivarverket bör ges samma uppdrag när det gäller biskoparna.

Prästen kan enligt anställningsskyddslagen motsätta sig övergång till den nya arbetsgivaren. En präst som gör så bör domkapitlet säga upp, förutsatt att prästen inte har fullmakt.

Jag räknar med att de cirka 900 fullmaktshavarna går över till Svenska kyrkan i dess nya gestalt. Även i anställning inom Svenska kyrkan behåller en sådan präst, enligt mitt förslag, det uppsägningsskydd som fullmakten innebär.

Skulle en fullmaktshavare motsätta sig övergång föreslår jag att hans statligt reglerade anställning flyttas till Kammarkollegiet. En sådan präst kommer, enligt mitt förslag, att vara arbetsskyldig inom det stift i Svenska kyrkan dit han hörde. Kammarkollegiet kommer att långtidsuthyra arbetskraften till arbetsgivare inom Svenska kyrkan.

Den statliga kollektivavtalsregleringen för prästerna skall avvecklas i samband med relationsändringarna. Nya kollektivavtal bör slutas. Jag föreslår att de statliga avtalen sägs upp, så att Svenska kyrkans arbetsgivare och arbetstagare inte blir bundna av dem efter utgången av år 1999. På våren 1999 bör kyrkomötet besluta om vem som för Svenska kyrkans räkning får förhandla om kollektivavtal. Till dess att nya avtal har tecknats bör anställningsvillkoren i de gamla statliga avtalen kunna tillämpas.

Rörande behörighetskrav för präster, myndighetsutövning och konflikträtt har jag övervägt behovet av lagstiftningsåtgärder för framtiden. Jag har valt att inte föreslå lagreglering. Behörighetskraven får bestämmas inom Svenska kyrkan. Prästerna och biskoparna får samma lagstadgade konflikträtt som arbetstagare på den privata arbetsmarknaden. Begränsningar kan göras i kollektivavtal.

Jag föreslår inga förändringar av nuvarande beskattningsregler rörande prästers och biskopars tjänstebostäder.

Övrig personal

Utöver anställda med kyrkokommunala villkor, präster och biskopar finns ytterligare några personalgrupper inom Svenska kyrkan. Vissa av dem, som ärkebiskopsämbetets personal och de som förvaltar kyrkofonden, har statliga anställningar. Andra har privata. Detta gäller exempelvis personalen vid det rikskyrkliga kyrkokansliet.

De statligt anställda övergår automatiskt till anställning inom Svenska kyrkan, på liknande sätt som prästerna. De privat anställda kan föras dit genom avtal mellan nuvarande arbetsgivare och Svenska kyrkan.

Pensioner

De som är och har varit anställda inom Svenska kyrkan har anspråk på avtalspensionsförmåner som har tjänats in under utfört arbete. Arbetsgivarna står alltså i skuld till arbetstagare och före detta arbetstagare. När beskattningsrätten bortfaller och kyrkolagen upphävs krävs en annan form av säkerställande av pensionsåtagandena. Jag föreslår att en del av kyrkofondens kapital används för att bilda en Svenska kyrkans pensionsförening. Detta bör ske redan före relationsändringen. När arbetsgivarna har anslutit sig kommer ansvaret för pensionsåtagandena att bäras av föreningen. Arbetsgivarnas ansvar blir att överföra medel för de åtaganden som har gjorts före relationsändringen och att sedan betala löpande avgifter för fonderingar till säkerhet för nya åtaganden. Grundkapitalet räknas arbetsgivarna till godo i förhållande till vad som betalas in. Genom att så snart som möjligt ansluta sig till föreningen undgår arbetsgivaren att pensionsskulden växer hos honom.

I en försäkringsförenings styrelse är arbetsgivarnas och arbetstagarernas organisationer representerade.

För pensionsåtagandena till prästerna kommer det vid utgången av år 1999 att finnas erforderligt kapital avsatt i kyrkofonden. Det avsatta kapitalet bör, enligt min mening, redan tidigare föras över till den pensionsförening som bildas.

För pensionsåtagandena till de anställda med kyrkokommunala villkor finns erforderligt kapital avsatt hos många kyrkokommuner, men inte hos alla. Skulderna måste inför relationsändringen beräknas på ett enhetligt sätt. Jag räknar med att en stor del av arbetsgivarna sedan väljer att genast fondera medel avseende gjorda åtaganden, genom att ansluta sig till pensionsföreningen. Till dess att ett sådant säkerställande har skett bör arbetsgivarna lämpligen kreditförsäkra sina skulder. För åtaganden av sådant slag som inte kan kreditförsäkras, föreslår jag att

staten mot avgift ställer garanti. Kvarstår åtaganden som varken har garanterats eller kunnat kreditförsäkras skall Svenska kyrkan, enligt mitt förslag, bära ett solidariskt ansvar. Detta förslag bygger på att Svenska kyrkan kommer att disponera kyrkofonden, som utgör tillräcklig säkerhet.

Tio år efter relationsändringen bör alla arbetsgivare ha kunnat göra avsättningar som motsvarar hela den pensionsskuld som fanns vid relationsändringen. Jag föreslår därför att arbetsgivarna åläggs skyldighet att senast tio år efter relationsändringen fondera sina åtaganden. Mitt förslag är att det sker i den nämnda pensionsföreningen. När detta skett behövs ingen annan säkerhet.

Författningsförslag

- a) Förslag till
bestämmelser i lagen (1998:xxx) om införande av
lagen (1998:xxx) om Svenska kyrkan

Förslagen till övriga bestämmelser i denna lag läggs av andra stat-
kyrkautredningar. Detta förslag bygger på att Utredningen om tros-
samfundens rättsliga reglering föreslår tre bestämmelser av det unge-
färliga innehåll som antecknats nedan under 3-5§§.

3 §

Utformas av Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering.

*Bestämmelsen klargör att kyrkokommunernas rättigheter och skyldig-
heter vid relationsändringen övergår till motsvarande delar av Svenska
kyrkan.*

4 §

Utformas av Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering.

*Bestämmelsen klargör hur oavgjorda kyrkliga ärenden hos statliga
myndigheter skall handläggas vid relationsändringen.*

5 §

Utformas av Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering.

Bestämmelsen klargör att kyrkomötet 1999 får besluta för framtiden.

12 §

En präst som är anställd med fullmakt inom Svenska kyrkan får inte sägas upp från den anställningen. Så länge anställningen består gäller även i övrigt de rättigheter och skyldigheter som fullmakten medför.

13 §

För en kyrkomusiker som är anställd med konstitutorial inom Svenska kyrkan gäller 14 § lagen (1992:301) om införande av kyrkolagen (1992:300) även efter utgången av år 1999.

14 §

Kammarkollegiet har arbetsgivaransvaret för en arbetstagare vars statliga eller statligt reglerade anställning inom Svenska kyrkan består den 1 januari 2000.

15 §

För en präst eller biskop som avses i 14 § gäller 34 kap. 1-2 och 9-18 §§ samt 35 kap. kyrkolagen (1992:300). Kammarkollegiet utför de uppgifter som enligt dessa bestämmelser ankommer på något organ inom Svenska kyrkan. Prästen eller biskopen är skyldig att utföra allt prästerligt arbete inom det stift där han vid utgången av år 1999 hade sin anställning.

16 §

En arbetsgivare inom Svenska kyrkan skall senast vid utgången av år 2009 säkerställa sina åtaganden avseende pensionsrättigheter som är intjänade före den 1 januari 2000. Detta skall ske genom pensionsförsäkring eller på något av de sätt som anvisas i lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m.

17 §

Svenska kyrkan svarar solidariskt med arbetsgivarna inom Svenska kyrkan för sådana åtaganden avseende pensionsrättigheter som är intjänade före den 1 januari 2000 och som varken har säkerställts enligt 16 § eller garanterats av staten.

b) Förslag till
Lag (1998:xxx) om ändring i lagen (1954:130) om
rätt för kommun att uppdraga beslutanderätten i
vissa frågor till sammanslutning av kommuner

Härigenom föreskrivs det att lagen (1954:130) om rätt för kommun att uppdraga beslutanderätten i vissa frågor till sammanslutning av kommuner skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Kommun, som tillhör sammanslutning av kommuner med uppgift att tillvarata medlemmarnas intresse såsom arbetsgivare (arbetsgivarorganisation), äger uppdraga åt sammanslutningen att med bindande verkan för kommunen genom kollektivavtal eller annorledes enhetligt reglera anställningsvillkoren för sådana arbetstagare i kommunens tjänst, vilkas villkor det icke ankommer på statlig myndighet att fastställa.

Kommunen äger bestämma att uppdrag enligt första stycket får lämnas av nämnd, som handlägger frågor om anställningsvillkor för arbetstagare i kommunens tjänst.

Med kommun *jämställas* i denna lag *församling*, [*municipalsamhälle*] och *landsting*[*skommun*] *ävensom* annan, *borgerlig eller kyrklig*, kommunal förvaltningsenhet.

Med kommun *jämställs* i denna lag *landsting och annan kommunal förvaltningsenhet*.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

c) Förslag till
Lag (1998:xxx) om ändring av lagen (1994:260)
om offentlig anställning

Härigenom föreskrivs det att 1-3 samt 6 §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

I denna lag finns särskilda föreskrifter om arbetstagare hos

1. riksdagen och dess myndigheter,
2. myndigheterna under regeringen,
3. kyrkomötet och dess myndigheter,
4. de allmänna försäkringskassorna.

1. riksdagen och dess myndigheter,
2. myndigheterna under regeringen,
3. de allmänna försäkringskassorna.

Särskilda föreskrifter om arbetstagare som avses i första stycket 2 finns också i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.

2 §

Följande föreskrifter i lagen gäller också arbetstagare hos kommuner, landsting, kommunalförbund, församlingar och kyrkliga samfälligheter, nämligen

23-29 §§ om arbetskonflikter,
42 § första stycket om vissa undantag från lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Föreskrifterna i 30 § om periodiska hälsoundersökningar gäller också arbetstagare hos kommuner och landsting.

Följande föreskrifter i lagen gäller också arbetstagare hos kommuner, landsting och kommunalförbund, nämligen

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

3 §

Lagen gäller inte

1. statsråden,
2. riksdagens ombudsmän,
3. *biskopar eller präster som avses i kyrkolagen (1992:300),*
4. arbetstagare som är lokalanställda av svenska staten utomlands och som inte är svenska medborgare,
5. arbetstagare som har anvisats beredskapsarbete eller skyddat arbete.

Lagen gäller inte

1. statsråden,
2. riksdagens ombudsmän,
3. arbetstagare som är lokalanställda av svenska staten utomlands och som inte är svenska medborgare,
4. arbetstagare som har anvisats beredskapsarbete eller skyddat arbete.

För justitiekanslern, justitieråden och regeringsråden gäller bara 4 § om bedömningsgrunder vid anställning, 7 § om bisysslor och 23-29 §§ om arbetskonflikter.

6 §

Regeringen får föreskriva eller för särskilda fall besluta att bara svenska medborgare får ha

1. anställning inom regeringskansliet eller utrikesförvaltningen,
2. statlig anställning som kan vara förenad med myndighetsutövning eller handläggning av frågor som rör förhållandet till andra stater eller till mellanfolkliga organisationer,
3. statlig anställning som kan medföra kännedom om förhållanden som är av betydelse för landets säkerhet eller för andra viktiga, allmänna eller enskilda ekonomiska intressen.

Nuvarande lydelse

De befogenheter som regeringen har enligt första stycket 2 och 3 utövas i fråga om arbetstagare hos riksdagen eller dess myndigheter av riksdagen eller den myndighet som riksdagen bestämmer *och i fråga om arbetstagare hos kyrkomötet eller dess myndigheter av kyrkomötet eller den myndighet som kyrkomötet bestämmer.*

Föreslagen lydelse

De befogenheter som regeringen har enligt första stycket 2 och 3 utövas i fråga om arbetstagare hos riksdagen eller dess myndigheter av riksdagen eller den myndighet som riksdagen bestämmer.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

1.1.1 Bakgrund

Riksdagen fattade den 8 december 1995 ett principbeslut om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan (prop. 1995/96:80, bet. 1995/96:KU12, rskr. 1995/96:84). Beslutet innebär att Svenska kyrkan skall få ett friare förhållande till staten fr.o.m. den 1 januari 2000.

I samband med principbeslutet konstaterades att en rad delfrågor måste utredas inför förändringen. Regeringen beslutade därför den 21 december 1995 om direktiv för fyra utredningar och två särskilda utredningsuppdrag (dir. 1995:162). Direktiven i sin helhet finns som bilaga 1 till detta betänkande.

Principbeslutet föregicks av den s.k. Kyrkoberedningens utredningsarbete, som slutredovisades i betänkandet Staten och trossamfunden (SOU 1994:42).

Betydelsefullt bakgrundsmaterial togs dessförinnan fram av den s.k. ERK-utredningen, som 1992 avgav slutbetänkandet Ekonomi och rätt i kyrkan (SOU 1992:9).

För en utförligare historisk redogörelse hänvisas till det betänkande som samtidigt med detta överlämnas av en annan av de nämnda statliga utredningarna, nämligen Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering.

1.1.2 Mitt uppdrag rörande personalfrågor

Personalfrågorna är en del av mitt utredningsuppdrag. I detta betänkande redovisas mina överväganden rörande den saken. Mina övriga utredningsuppdrag, som rör statsstöd, skatter och finansiering, redovisar jag i betänkandet Stöd, skatter och finansiering.

Enligt direktiven skall jag föreslå vilka åtgärder som behöver vidtas beträffande den kyrkliga personalen i samband med relationsändringen. Direktiven pekar särskilt på att jag skall beakta de lagregler som finns om skydd för arbetstagares rättigheter vid övergång av verksamhet. Vidare sägs att fullmaktshavarnas särskilda ställning behöver analyseras och att frågan om relationsändringens inverkan på gjorda pensionsutfästelser måste övervägas. Utgångspunkten skall enligt direktiven vara att de gjorda utfästelserna inte får försvagas eller förminskas.

I den proposition som föregick riktlinjebeslutet förklarar regeringen att personalfrågorna kräver stor uppmärksamhet i det fortsatta utredningsarbetet. Området var enligt regeringen förbisett och måste analyseras ingående.

1.1.3 Övriga utredningar

Mitt utredningsuppdrag har nära samband med övriga fem statliga utredningsuppdrag rörande relationsändringen.

Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering har haft i uppdrag att utforma förslag till grundlagsbestämmelse om föreskrifter rörande trossamfund, förslag till lag om trossamfund, förslag till lag om Svenska kyrkan och förslag till erforderliga övergångsbestämmelser. Särskilt såvitt gäller övergångsbestämmelser har mitt uppdrag rörande personalfrågorna haft stark anknytning till denna utrednings arbete. Ett särskilt utredningsuppdrag har lämnats till Riksskatteverket. Uppdraget har varit att utreda formerna för och lägga förslag till regleringar av den statliga uppbördshjälp som enligt riktlinjebeslutet Svenska kyrkan skall ha rätt till och andra trossamfund kunna beviljas. För Begravningsverksamhetskommittén har uppgiften varit att analysera hur begravningsverksamheten bör ordnas och att utforma förslag till lagstiftning därom. Kammarkollegiet har haft ett särskilt utredningsuppdrag rörande den kyrkliga egendomen. Huvuduppgiften för Kammarkollegiet har varit att föreslå hur den kyrkliga egendomen, inklusive kyrkofonden, skall stå till Svenska kyrkans förfogande enligt olika modeller som nämnts i riktlinjebeslutet. Kommittén angående det kyrkliga kulturarvet har i huvudsak haft två uppdrag. För det första har kommittén haft att lägga förslag rörande den statliga ersättning för kulturminnesvård som riktlinjebeslutet förutsätter att Svenska kyrkan skall få. För det andra har kommittén haft att föreslå vilka åtgärder som bör vidtas rörande de kyrkliga arkiven.

Parallellt med de statliga utredningarna har ett utredningsarbete pågått inom Svenska kyrkan. Direktiv för det kyrkliga utredningsarbetet fastställdes av Svenska kyrkans centralstyrelse den 14 december 1995. Beslutet innebar att centralstyrelsen tillsatte en ledningsgrupp, fyra

särskilda utredningsgrupper och en teologisk expertgrupp. Det inomkyrkliga utredningsarbetet pågår ännu. Planen är att det skall avslutas i mars 1998.

Den kyrkliga ledningsgruppens uppgift är att svara för ledningen och samordningen av det samlade kyrkliga utredningsarbetet och att ge förslag rörande vissa frågor av grundläggande och övergripande art. Utredningsgruppen om arbetet på olika kyrkliga nivåer utreder ansvarsfördelningen mellan olika kyrkliga nivåer samt frågor om tillsättning av biskopar och domprostar. Uppgiften att utreda frågor om kyrkliga val, kyrkobokföring och kyrkliga arkiv tillkommer Utredningsgruppen om kyrkliga val- och indelningsfrågor m.m. Med Utredningsgruppen om kyrklig ekonomi och egendom har jag haft vissa beröringspunkter, främst i fråga om gjorda pensionsåtaganden. Denna utredningsgrupp har till uppgift att belysa ekonomin på alla nivåer och att ge förslag rörande kyrkoavgift och utjämningsssystem, kyrkofonden, den kyrkliga egendomen i övrigt, begravningsverksamheten och de kulturhistoriska värdena. Den utredningsgrupp jag haft mest gemensamt med är Utredningsgruppen om kyrkans personal, tillsyn över ämbetsbärare och överprövning i kyrkan. Bland dess uppgifter kan främst nämnas frågan om hur arbetsgivarskapet skall se ut för präster och biskopar, frågan om hur tillsyn över ämbetsbärarna skall ske samt frågan om hur ett inomkyrkligt överprövningssystem kan ordnas. Den teologiska expertgruppen står till utredningsgruppernas förfogande och följer dess arbete ur ett teologiskt perspektiv.

För att underlätta insyn i och samordning mellan utredningarna har i enlighet med riktlinjebeslutet och de statliga utredningsdirektiven ett särskilt beredningsorgan, Stat-kyrkadelegationen, inrättats. Stat-kyrkadelegationen arbetar inom Kulturdepartementet och har en mycket bred sammansättning. Den leds av statsrådet och departementschefen. Dess vice ordförande är ärkebiskopen. Såväl de statliga utredningarna som det kyrkliga utredningsarbetet har under arbetets gång regelbundet rapporterat till Stat-kyrkadelegationen. Dess arbete beräknas vara avslutat den 30 juni 1998.

1.2 Utredningsarbetet

Fr.o.m. den 1 januari 1996 förordnades jag som särskild utredare. Mitt arbete påbörjades i mars 1996 sedan sakkunniga, experter och sekreterare hade förordnats.

Jag disponerade mitt arbete så att jag koncentrerade mig på personalfrågorna under våren och sommaren 1996 och på de frågor som redo-

visas i mitt andra betänkande - Stöd, skatter och finansiering - under hösten 1996 och vintern 1997.

Sammanlagt har jag haft tio sammanträden med utredningens sakkunniga och experter. Två av sammanträdena har haft internatform. De sakkunniga och experterna har under arbetets gång bidragit med sakkunskap och erfarenheter från skilda områden, både vid sammanträdena och på annat sätt.

Arbetet har bedrivits under stor öppenhet för synpunkter utifrån. Till sammans med sekretariatet och några av experterna har jag haft upprepade kontakter med övriga statliga utredningar, med den kyrkliga utredningsgruppen om personalfrågor m.m. och med den kyrkliga utredningsgruppen om ekonomi och egendom. Rörande personalfrågor har jag dessutom haft kontakt med Akademikerförbundet SSR, Arbetsgivarverket, biskoparna, Diskrimineringsombudsmannen (DO), kyrkofondens kansli, Postens avvecklingsorganisation (PAO), Riksgäldskontoret, Statens tjänstebostadsnämnd, stiftsjurister, Svenska kommunförbundet, Svenska kyrkans personalförbund (SKPF) och Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund (Pastoratsförbundet). Ett studiebesök har gjorts hos Kooperationens förhandlingsorganisation.

I Stat-kyrkadelegationens arbete har jag deltagit aktivt.

I enlighet med direktiven har jag haft riktlinjebeslutet som utgångspunkt för mina överväganden.

1.3 Betänkandets uppläggning

I nästföljande kapitel finns en översiktlig beskrivning av *Svenska kyrkans organisation*. Jag beskriver organisationen sådan den i dag ser ut och sådan riktlinjebeslutet beskriver den för framtiden. Kapitlet innehåller vidare en kort beskrivning av kyrkofonden och ett sammanfattande avsnitt om vilken personal Svenska kyrkan har i dag.

Därefter följer tre kapitel som handlar om olika personalgrupper.

Kapitel 3 har fått rubriken *Anställda med kyrkokommunala villkor* och behandlar situationen för dem som arbetar i pastorat och stift, men inte är präster. Först beskriver jag *dagens förhållanden*. Därefter redovisar jag mina överväganden rörande *relationsändringen* som sådan. Jag ger min syn på vad som händer med anställningarna och kollektivavtalen vid relationsändringen. Vidare ger jag förslag rörande de pensionsåtaganden som avser tid före ändringen. I kapitlets tredje avsnitt redovisar jag mina överväganden rörande *framtiden* för denna personalgrupp. Här berörs bl.a. frågor om behörighetskrav och konflikträtt.

Kapitel 4 handlar om *präster och biskopar*. Även detta kapitel är uppställt så att dagens förhållanden behandlas först, relationsändringen sedan och framtiden sist. Kapitlet om präster och biskopar är det mest omfattande i betänkandet. Det beror på att det är för denna personalgrupp som relationsändringen innebär störst förändring. Avsnittet om relationsändringen innehåller en analys av de arbetsrättsliga skyddsreglerna för arbetstagare vid verksamhetsövergång. Jag redovisar mot den bakgrunden min syn på vad relationsändringen innebär för gällande anställningar och kollektivavtal. Vidare ger jag förslag till lösning för det fall någon fullmaktsanställd skulle motsätta sig att övergå från statligt reglerad anställning till anställning inom Svenska kyrkan sådan hon ser ut efter relationsändringen. Slutligen ger jag förslag rörande de pensionsutfästelser som har gjorts för tid före relationsändringen. I avsnittet om framtiden finns mina överväganden rörande behörighetskrav. Vidare innehåller avsnittet en analys av hur framtidens anställningsvillkor kommer att gestalta sig för fullmaktsanställda inom Svenska kyrkan. Jag har övervägt tjänstebostadsfrågan och redovisar mina slutsatser i detta avsnitt. Slutligen finns här överväganden rörande prästers konflikträtt.

Övrig personal behandlas i kapitel 5. Här redovisas mina överväganden rörande personalen vid kyrkokansliet, Ärkebiskopsämbetet och kyrkomötet. Vidare finns här överväganden rörande utlandspersonal och rörande sådan personal inom statsförvaltningen, som är sysselsatt med kyrkliga frågor.

Kapitel 6 har fått rubriken *Trossamfundet Svenska kyrkan som arbetsgivare*. Här behandlas sådana övergripande frågor som har att göra med samhällets förväntningar på Svenska kyrkans arbetsgivare efter relationsändringen.

I kapitel 7 har jag samlat övervägandena rörande *övriga följder av förslagen*. Varje statlig utredare måste analysera vilka följder förslagen får för *regionalpolitik* och *jämställdhet*. Det har jag gjort i detta kapitel. Den prövning av offentliga åtaganden som också är obligatorisk har jag valt att redovisa i mitt andra betänkande, *Stöd, skatter och finansiering*, som bland annat behandlar finansieringsfrågor.

I kapitel 8 finns korta *specialmotiveringar* till de författningsförslag jag har redovisat i betänkandet.

2 Svenska kyrkans organisation

2.1 Dagens struktur

Församlingen är den grundläggande enheten inom Svenska kyrkan. I regel motsvarar församlingen ett geografiskt område. Några få icke-territoriella församlingar finns dock. Församlingen är också en gemenskap. Vidare är den en juridisk person i form av en kyrklig kommun. En församling får själv eller i samverkan med andra församlingar sköta sina angelägenheter. Vad som är församlingsangelägenheter finns preciserat i kyrkolagen. Där nämns bland annat främjande av kyrkans gudstjänstliv, undervisning, diakoni och evangelisation. Vidare nämns avlöningsförmåner för arbetstagare hos församlingen.

Församlingens högsta beslutande organ utgörs antingen av demokratiskt valda kyrkofullmäktige eller - i små församlingar - av kyrkostämman genom direkt demokrati. I vissa fall utövas beslutanderätten dock i stället av ett direktvalt kyrkoråd. Oavsett hur det högsta beslutande organet ser ut skall det i varje församling finnas ett kyrkoråd. Det utses alltid på demokratisk grund och utgör församlingens styrelse.

Kyrkokommunerna har beskattningsrätt. Skattesatsen bestäms av kyrkokommunens beslutande organ. Församlingsskatten tas upp tillsammans med inkomstskatten. Den som inte tillhör Svenska kyrkan har lindrad skattskyldighet.

Kyrkliga samfälligheter finns av olika slag. De bildas av församlingarna för vården av gemensamma ekonomiska angelägenheter. Även de kyrkliga samfälligheterna utgör kyrkliga kommuner och har styrelser.

Pastoratet bildar bas för den lokala personalorganisationen. Ett pastorat är tjänstgöringsområde för en kyrkoherde. I domkyrkopastoraten benämns kyrkoherden domprost. Pastoratet kan bestå av en eller flera församlingar. Uppgiften att betala lön till arbetstagarna skall församlingarna i ett flerförsamlingspastorat alltid lösa gemensamt.

Kontraktet är uppdragsområde för en kontraktsprost. Ett kontrakt består av flera pastorat inom ett stift.

Stiftet är Svenska kyrkans regionala enhet. Det utgör tjänstgöringsområde för biskopen. I Svenska kyrkan finns 13 stift. Uppsala stift kallas också ärkestiftet och dess biskop är ärkebiskop. Dennes roll beskrivs ofta som att vara "den främste bland likar". I ärkestiftet finns dessutom en biträdande biskop. Församlingarna inom ett stift utgör en kyrklig samfällighet som kallas stiftssamfällighet. I stiftssamfälligheten finns en demokratiskt vald stiftsstyrelse. Stiftssamfälligheten har anställda.

I varje stift finns ett domkapitel. Det består av biskopen, domprosten, en präst som är vald av stiftets präster samt tre lekmän. Domkapitlet är en statlig myndighet. Hos domkapitlet finns inga anställda.

Varken på riksnivå eller som helhet är Svenska kyrkan någon självständig juridisk person. Statskyrkosystemet innebär att Svenska kyrkan på nationellt plan företräds av staten på olika sätt.

Kyrkomötet är gemensamt för hela Svenska kyrkan och består av 251 valda ledamöter. Dessa ledamöter utses vid indirekta val genom elektor, som utsetts i lokala valdistrikt. Val till kyrkomötet sker numera vart fjärde år. Kyrkomötet får meddela föreskrifter i vissa ämnen som framgår av en övergångsbestämmelse till regeringsformen och av kyrkolagen. Det rör frågor om Svenska kyrkans lära och liknande.

Svenska kyrkans centralstyrelse är en myndighet under kyrkomötet och utses av detsamma. Ärkebiskopen skall dock alltid vara dess ordförande.

Det finns ytterligare en myndighet under kyrkomötet, nämligen Kyrkomötets besvärnämnd. En uppgift för denna nämnd är att handlägga överklaganden av domkapitels beslut att präst skall vara obehörig att utöva sitt ämbete.

Hos kyrkomötet och dess myndigheter finns inga anställda.

Parallellt med den statliga verksamheten på riksnivå finns privaträttsliga organ som också måste sägas höra till Svenska kyrkan. Dessa organ finns för att sköta sådana gemensamma angelägenheter som inte har pekats ut i lag och grundlag. För det ändamålet har bildats en stiftelse, som kallas Svenska kyrkans stiftelse för rikskyrklig verksamhet. Kyrkomötets ledamöter bildar i denna parallellorganisation tillsammans det s.k. ombudsmötet, som sammanträder i anslutning till kyrkomötet. Styrelsen för Svenska kyrkans stiftelse för rikskyrklig verksamhet har samma ledamöter som Svenska kyrkans centralstyrelse. Svenska kyrkans stiftelse för rikskyrklig verksamhet har anställda.

Det finns flera andra stiftelser, föreningar och bolag som är närstående till den offentligt reglerade Svenska kyrkan och kan betraktas som delar av densamma. Även hos dessa juridiska personer finns ibland personal. Ett av dessa organ är Pastoratsförbundet, som bl.a. fungerar som arbetsgivarorganisation för kyrkokommunerna.

2.2 Kyrkofonden

Kyrkofonden är ryggraden i Svenska kyrkans finansförvaltning. Den bildades på 1910-talet genom en sammanslagning av prästerskapets löne-regleringsfond och ecklesiastika bostälernas skogsfond.

Kyrkofondens uppgift var ursprungligen att utjämna kostnaderna för prästernas löner mellan pastoraten. Kyrkofondens inkomster kom till större delen från avkastningen på de ecklesiastika löneboställena. Vidare fick kyrkofonden ersättning från staten för prästerskapets till staten indragna tionde med ett av riksdagen fastställt årligt belopp.

I samband med att kyrkofonden övertog ansvaret för lönekostnaderna för biskoparna och familjepensionerna efter präster tillfördes kyrkofonden år 1937 medel från biskopslöneregleringsfonden och år 1942 medel från prästerskapets änke- och pupillkassa.

Det kyrkliga utjämnningssystemet genom kyrkofonden omfattar numera stora delar av kyrkokommunernas ekonomi. Kyrkofonden betalar också vissa gemensamma kostnader för kyrkokommunerna, kostnader för rikskyrkliga ändamål, löner åt biskoparna och vissa präster, pensioner åt biskopar och präster, ersättningar till domkapitlens ledamöter m.m.

Alltsedan kyrkofonden bildades har dess verksamhet varit lagreglerad. Nu gäller reglerna i 42 kap. kyrkolagen. Vidare gäller kyrkofondsförordningen (1996:1230). Egen styrelse fick kyrkofonden först 1983. Kyrkofondens styrelse anses vara en statlig myndighet. Dess kansli består av tjänstemän som är anställda av Kammarkollegiet.

Kyrkofondens styrelse består av sju ledamöter. Regeringen utser ordföranden och tre ledamöter. Kyrkomötet utser tre.

Regeringen fastställer kyrkofondens budget och meddelar föreskrifter om hur utgiftsposterna får disponeras. Kyrkofondens styrelse disponerar över flertalet utgiftsposter i budgeten och får också göra omfördelningar mellan dessa. Regeringen eller Kulturdepartementet kan också i viss utsträckning disponera över Kyrkofondens medel under löpande budgetår.

Tillgångarna i kyrkofonden utgörs främst av värdepapper. Kyrkofondens intäkter består till övervägande del av kyrkoavgifter från pastoraten. Till det kommer avkastningen av det egna kapitalet. Sedan budgetåret 1991/92 har kyrkofonden inte tillförts några statliga medel.

År 1995 omsattes 1,3 miljarder kr. Det bokförda kapitalet uppgick till 1,7 miljarder kr. Härav var 770 miljoner kr avsatta för prästers intjänade pensionsrätter. Fondens marknadsvärde vid 1996 års utgång har beräknats till drygt 3 miljarder kr.

2.3 Personalen

Hos Svenska kyrkan finns ungefär 24 000 anställda. Det helt övervägande antalet har kyrkokommunala anställningsvillkor. Prästerna har dock statligt reglerade anställningsvillkor och biskoparna är statligt anställda. De anställningar som prästerna har är antingen pastoratstjänster eller stiftstjänster och gäller i regel tills vidare. En betydande andel av prästerna och samtliga biskopar är anställda med fullmakt, vilket kort uttryckt innebär att deras anställningar inte kan sägas upp. Pensioner betalas för präster och biskopar ur kyrkofonden och för övriga anställda av respektive arbetsgivare. Samtliga präster och biskopar innehar till följd av vigning det kyrkliga ämbetet, vilket ger dem behörighet att predika och att förvalta sakramenten.

Lagen (1982:80) om anställningsskydd (anställningsskyddslagen) gäller i princip för Svenska kyrkans personal. I kyrkolagen finns regler avseende biskopar, präster och kyrkomusiker. I den mån kyrkolagen avviker från anställningsskyddslagen gäller kyrkolagen. Även lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (medbestämmandelagen) är tillämplig på förhållandena inom Svenska kyrkan. Vad gäller den personal som är anställd med kyrkokommunala villkor finns härutöver vissa tillämpliga regler rörande stridsåtgärder i lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA).

Anställningsskyddslagen är i stora delar dispositiv, vilket betyder att den i dessa delar kan frångås genom avvikande bestämmelser i kollektivavtal. Sådana avvikande bestämmelser har också intagits i kollektivavtal som gäller den kyrkliga personalen. Dessutom finns kompletterande bestämmelser i sådana avtal.

Till detta kommer för prästernas och biskoparnas del att kompletterande bestämmelser rörande tjänsterna finns i olika författningar som har meddelats av regeringen eller kyrkomötet.

2.4 Framtidens struktur

Riktlinjebeslutet ger en preliminär bild av hur Svenska kyrkans framtida struktur kommer att se ut. Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering har att lämna kompletterande förslag. För en utförligare redogörelse hänvisas därför till dess betänkande.

Även i framtiden kommer församlingen att vara Svenska kyrkans grundläggande enhet. Territorialprincipen kommer att bestå. Församlingen kommer även fortsättningsvis att vara en juridisk person. Kommunstatusen upphör.

Stiftet kommer att finnas kvar som Svenska kyrkans regionala enhet och som tjänstgöringsområde för biskopen. Även stiftet kommer att vara självständig juridisk person.

Hela Svenska kyrkan kommer att få rättskapacitet i egenskap av trossamfund. Som en för svensk rätt ny associationsform införs nämligen "registrerat trossamfund". Församlingar och stift utgör s.k. trossamfundsdelar.

Kyrkomötet kommer att företräda Svenska kyrkan som helhet. Dess beslut kan binda församlingar och stift.

Sannolikt kommer den rikskyrkliga verksamhet som nu drivs i stiftelse- och bolagsform att inlemmas i Svenska kyrkan.

Kyrkolagen upphävs. Vi får en ny kortfattad ramlag om trossamfund. Vidare får vi en kortfattad ramlag om Svenska kyrkan, som ger regler för att säkerställa statens särskilda förväntningar på Svenska kyrkan. Övergångsregler ges i en lag om införande av lagen om Svenska kyrkan, den s.k. införandelagen. I detta betänkande ger jag förslag till vissa sådana regler, rörande anställningsförhållanden för präster, kyrkomusiker m.fl. samt rörande avtalspensioner för tid före år 2000.

Alla som tillhör Svenska kyrkan blir enligt lag skyldiga att betala en kyrkoavgift, vars storlek fastställs lokalt och regionalt inom Svenska kyrkan. Avgiften tas upp kostnadsfritt för Svenska kyrkan tillsammans med inkomstskatten. Riksskatteverket skall föreslå de närmare formerna för denna uppbördshjälp.

Hur den kyrkliga bemanningsorganisationen kommer att se ut får beslutas inomkyrkligt. Detta kommer med all sannolikhet att ske genom bestämmelser i den kyrkoordning för framtiden som väntas bli antagen av kyrkomötet i maj 1999. Först då står det klart vilken eller vilka kyrkliga nivåer som skall bära arbetsgivaransvaret.

Den kyrkliga egendomen, inklusive kyrkofonden, kommer att ställas till Svenska kyrkans förfogande vid relationsändringen. Kammarkollegiet skall lägga förslag till hur detta kan genomföras.

3 Anställda med kyrkokommunala villkor

3.1 Dagens förhållanden

3.1.1 Yrkesgrupper och facklig tillhörighet

Det finns ungefär 21 000 anställda med kyrkokommunala villkor i Svenska kyrkan. Präster och biskopar har andra villkor. Enligt Statistiska centralbyrån uppgick antalet tjänstgörande arbetstagare med kyrkokommunala villkor till 21 126 den 1 november 1995. Av dessa var 7 934 män och 13 192 kvinnor. Bland männen fanns 2 255 deltidsarbetande och bland kvinnorna fanns 8 690. Sysselsättningsgraden var i genomsnitt 74 %. Av kvinnorna var 66 % deltidsarbetande med en genomsnittlig sysselsättningsgrad på 67 %. Av männen var 28 % deltidsarbetande med en genomsnittlig sysselsättningsgrad på 85 %.

Ett stort antal yrkesgrupper finns representerade bland de anställda med kyrkokommunala villkor. Pastoratsförbundet har utarbetat ett befattningssystem (BSF) som tillämpas av parterna. Enligt BSF är tjänsterna uppdelade på de tre områdena församlingsverksamhet, mark och fastighet samt administration.

Inom området församlingsverksamhet finns befattningsslagen församlingssekreterare, informationssekreterare, stiftskonsulent, diakon, familjerådgivare, assistent i sjukhuskyrkan, organist, kantor, annan kyrkomusiker, diakoniassistent, församlingsassistent, förskollärare, fritidsledare och barntimmeledare/barnskötare.

Till området mark och fastighet hör kyrkvaktmästare/kyrkogårdsvaktmästare, kyrkogårdsarbetare, församlingsvärdar/värdinnor, städare, krematoriepersonal, krematoriemästare och skogvaktare.

Under administration sorterar kanslichef, kyrkokamrer, kyrkogårdschef/kyrkogårdsföreståndare, stiftsjägmästare, stiftsjurist, kamrer/ekonom, personalsekreterare/personalkonsulent, assistent, kanslist/kansliskrivare/kontorist, kamrersassistent och förvaltningsassistent.

De anställda med kyrkokommunala villkor hör till en rad olika arbetstagarorganisationer, bland andra följande.

Svenska Kommunalarbetareförbundet (Kommunal) organiserar nu kyrkvaktmästare, kyrkogårdsvaktmästare, kyrkogårdsarbetare, församlingsvärdar/värdinnor, städare, krematoriepersonal, barnskötare, fritidsledare, barntimmeledare och kockar/kokerskor.

Sveriges Kommunaltjänstemannaförbund (SKTF) organiserar för närvarande all slags administrativ personal, som t.ex. kanslisters, kyrkoskrivare, assistenter, löneförättare, personal- och utredningssekreterare, kamrerer, kyrkogårdschefer, kyrkogårdsföreståndare, kanslichefer och kyrkokamrerer, samt diakoner, diakoniassistenter, församlingsassistenter, församlingssekreterare, informationssekreterare och familjerådgivare.

Svenska Kyrkans Personalförbund (SKPF) organiserar bland andra diakoner, diakoniassistenter, församlingsassistenter, församlingssekreterare, assistenter i sjukhuskyrkan, stiftskonsulenter, informationssekreterare, familjerådgivare och förskollärare.

Akademikerförbundet SSR organiserar kanslichefer, kyrkokamrerer, kamrerer och diakoner m.fl.

JUSEK organiserar stiftsjurister och kanslichefer.

Vårdförbundet SHSTF organiserar diakoner och församlingsassistenter.

Läraryrket organiserar organister, kyrkomusiker, förskollärare och församlingsassistenter m.fl.

Svenska skogsarbetareförbundet (fr.o.m. den 1 juli 1998 Skogs- och träarbetareförbundet) organiserar skogsarbetare.

3.1.2 Anställningsbeslut

Behörighet för kyrkomusiker

För flertalet anställningar med kyrkokommunala villkor finns inga lagreglerade behörighetskrav.

Kyrkomusikertjänsterna utgör ett undantag. De var statligt reglerade fram till 1990. Tjänsterna följer numera kyrkokommunala villkor. I 37 kap. kyrkolagen finns särskilda regler om behörighet för kyrkomusiker.

Den som skall anställas som organist måste, enligt 37 kap. 9 § kyrkolagen, ha avlagt organistexamen eller motsvarande i något EES-land.

I 10 § samma kapitel finns behörighetskraven för anställning på kantorstjänst. Det krävs antingen att sökanden har organistbehörighet eller att han har avlagt kantorsexamen.

Det är domkapitlet som prövar behörigheten hos den som söker kyrkomusikertjänst. Domkapitlet kan medge undantag från behörighetskraven.

Varken för kyrkomusikertjänster eller för andra anställningar med kyrkokommunala villkor finns lagreglerade krav på svenskt medborgarskap, på att man skall bekänna Svenska kyrkans lära eller på tillhörighet till Svenska kyrkan.

Vem anställer?

Pastorat och stiftssamfälligheter är kyrkliga kommuner och följaktligen egna juridiska personer.

Beslut om anställning av andra än präster i sådana kyrkliga kommuner fattas av de förvaltande organen: kyrkorådet, samfällda kyrkorådet eller stiftsstyrelsen.

Tjänster som kyrkomusiker i flerförsamlingspastorat tillsätts dock enligt 37 kap. 12 § kyrkolagen av den tillsättningsnämnd för prästtjänster m.m. som skall finnas i varje sådant pastorat. Tillsättningsnämnden består av kyrkoherden och valda ledamöter från varje församlingskyrkoråd i pastoratet.

Urvalsgrunder

Utgångspunkten är att det är arbetsgivaren som väljer bland dem som söker anställning.

En begränsning av arbetsgivarens rätt att välja utgör det särskilda behörighetskrav som gäller för kyrkomusikertjänster enligt vad som ovan redovisats.

Liksom på arbetsmarknaden i övrigt begränsas anställningsfriheten också av reglerna i jämställdhetslagen (1991:433) och lagen (1994:134) mot etnisk diskriminering.

En arbetsgivare som anställer en person framför en annan av motsatt kön, fastän den som förbigås har bättre sakliga förutsättningar för arbetet, antas ha gjort sig skyldig till otillåten könsdiskriminering. Det framgår av 16 § jämställdhetslagen. Kan arbetsgivaren visa att anställningsbeslutet inte har något samband med könstillhörighet, eller att det i själva verket är ett led i strävandena att främja jämställdhet i arbetslivet, anses beslutet dock inte stå i strid med lagen. Otillåten könsdiskriminering anses också föreligga när en arbetsgivare vid anställning utser någon framför någon annan av samma kön, som har likvärdiga förutsättningar för arbetet, om det är sannolikt att syftet med

arbetsgivarens beslut är att missgynna den som inte utses på grund av dennes kön.

Förbudet mot etnisk diskriminering vid anställning innebär att en arbetsgivare inte får otillbörligt särbehandla en arbetssökande genom att förbigå denne på grund av hans ras, hudfärg, nationella eller etniska ursprung eller trosbekännelse. Bestämmelsen härom finns i 8 § lagen mot etnisk diskriminering. Var gränsen går för att en särbehandling skall anses otillbörlig har ännu inte klarlagts i rättspraxis. När det gäller vissa kyrkokommunala anställningar är det sannolikt tillåtet för arbetsgivaren att ställa krav på att den som skall anställas har en trosbekännelse som överensstämmer med Svenska kyrkans lära. Detta kan gälla flertalet anställningar där församlingsvårdande verksamhet ingår. Om en arbetssökande till sådan anställning förbigås därför att han har en annan trosbekännelse kan det knappast vara fråga om en otillbörlig särbehandling. I fråga om andra slags anställningar med kyrkokommunala villkor får man dock räkna med att lagen mot etnisk diskriminering kan ställa krav på att arbetssökande med olika trosbekännelser behandlas lika.

Överklagande

Beslut av kyrkoråd, tillsättningsnämnd eller stiftsstyrelse rörande tjänstetillsättning kan överklagas till länsrätten för prövning av beslutets laglighet, enligt vad som framgår av 22 kap. kyrkolagen.

Diskriminerande anställningsbeslut kan man angripa genom att väcka talan i tingsrätt eller i arbetsdomstolen enligt vad som framgår av lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (arbetstvistlagen) samt jämställdhetslagen eller lagen mot etnisk diskriminering.

3.1.3 Anställningsvillkor

Anställningsvillkor

Beträffande former för anställningar med kyrkokommunala villkor gäller anställningsskyddslagen som utgångspunkt. Däri fastslås som huvudregel att anställningar gäller tills vidare. I lagen finns särskilda regler om när anställningar kan tidsbegränsas. I kollektivavtal kan dock bestämmas att andra förutsättningar skall gälla för sådana tidsbegränsade anställningar, inklusive provanställningar. Så har också skett på det kyrkokommunala området.

Bland kyrkomusikerna finns några få som tillsatts med konstitutorial innan kyrkomusikernas anställningsvillkor kommunaliserades 1990. De som har konstitutorial får inte sägas upp från sina anställningar.

Skyldighet att utöva annan tjänst

Den som har en tjänst som kyrkomusiker är skyldig att fullgöra fyllnadstjänstgöring hos en annan arbetsgivare i den omfattning som följer av anställningsavtalet. Denna skyldighet har lagfästs i 37 kap. 18 § kyrkolagen.

Det finns ett antal kyrkomusiker, ungefär 100, som är anställda som skolkantorer. Att vara skolkantor innebär att man delar sin arbetstid mellan skolan och pastoratet. Det är vanligt att skolkantorer arbetar mer än 100 procent av heltid. Genom en särskild överenskommelse i juni 1991 mellan Pastoratsförbundet, Lärarförbundet och Kommunförbundet fastslogs att huvudmannskapet för skolkantorerna helt skulle åvila de borgerliga kommunerna. Det betyder att dessa numera betalar skolkantorernas löner, även för sådant arbete som utförs för pastoratens räkning. Pastoraten blir sedan till följd av civilrättsliga avtal skyldiga att ersätta kommunerna härför. De skolkantorer som vid tidpunkten för förändringen av huvudmannskapet hade konstitutorial har fått behålla dessa.

Kollektivavtal

Anställningsvillkoren för de anställda med kyrkokommunala villkor bestäms huvudsakligen i kollektivavtal.

Pastoratsförbundet företräder kyrkokommunerna när avtalen sluts. Detta sker med stöd av den kommunala delegationslagen (1954:130).

Rörande löner och allmänna anställningsvillkor har Pastoratsförbundet för närvarande följande avtal.

1. HÖK -95 med Kommunal,
2. ÖLA -95 SKTF med TCO-OFs förbundsområde allmän kommunal verksamhet jämte den i förbundsområdet ingående organisationen SKTF
3. ÖLA -95 SACO med 19 SACO-organisationer, däribland Agri-fack, DIK-förbundet, SKPF, Akademikerförbundet SSR, JUSEK samt Sveriges Jägmästares och Forstmästares Riksförbund,
4. ÖLA -95 Vårdförbundet SHSTF med nämnda förbund,
5. ÖLA 2000 med Lärarförbundet för TCO-OFs förbundsområde Lärare jämte i förbundsområdet ingående organisationer samt Lärarnas Riksförbund samt
6. Kollektivavtal avseende löner och allmänna anställningsvillkor med Svenska skogsarbetareförbundet.

Kollektivavtalen är så disponerade att löneavtalen och de allmänna anställningsvillkoren är bilagor till kollektivavtalsöverenskommelserna. De allmänna anställningsvillkoren är desamma för alla anställda inom

den kyrkokommunalt reglerade delen av kyrkans verksamhet. De benämns AB -95.

Utöver de allmänna avtal som nu nämnts gäller kyrkokommunala kollektivavtal rörande vissa särskilda förhållanden. I samband med resor utgår bilersättning enligt Bilersättningsavtalet (BIL) och traktamente enligt Traktamentsavtalet (TRAKT). Vid sjukbidrag och förtidspension utgår ersättning enligt Avtal om avtalsgruppsjukförsäkring (AGS-KL). Vid arbetsskada gäller Avtal om trygghetsförsäkring vid arbetsskada (TFA-KL). Slutligen gäller vid uppsägning på grund av arbetsbrist Avtal om avgångsförmåner (AGF-KL). Till följd av det avtalet utgår engångsersättning eller periodisk avgångsersättning till arbetstagare.

De personalpolitiska frågorna är reglerade i Personalpolitiska utvecklingsavtalet, som omfattar alla anställda inom Svenska kyrkan. Kollektivavtalsparter i Personalpolitiska utvecklingsavtalet är å ena sidan Pastoratsförbundet och å andra sidan de arbetstagarorganisationer som tecknar de allmänna kyrkokommunala avtalen. Personalpolitiska utvecklingsavtalet berör medbestämmandefrågor, organisationsförändringar, verksamhetsutveckling, jämställdhet, arbetsmiljö, arbetsledning, facklig verksamhet, personalplanering, introduktion, personalutveckling, trygghetsfrågor och förslagsverksamhet.

I stort sett samtliga kyrkokommuner har lämnat Pastoratsförbundet fullmakt att teckna lokala kollektivavtal. Dessa avtal benämns LOK -95.

I de allmänna löneavtalen finns en förhandlingsordning för löneöversynsförhandlingar. I första hand skall dessa förhandlingar föras lokalt. Om parterna inte kommer överens kan de föra frågan till central förhandling. Om enighet inte heller då kan nås kan en särskild skiljenämnd tillsättas. Parter i lokala löneöversynsförhandlingar är på arbetsgivarsidan pastoratet eller stiftssamfälligheten och på arbetstagersidan den lokala arbetstagarorganisationen. Många pastorat har lämnat fullmakt till Pastoratsförbundets s.k. förbundsavdelningar att förhandla stiftsvis. Parter i centrala löneöversynsförhandlingar är Pastoratsförbundet och den centrala arbetstagarorganisationen.

Förhandlingsordningen för övriga förhandlingar är den som återfinns i det kommunala huvudavtalet, KHA -94.

Tillämpligt pensionsavtal för de anställda med kyrkokommunala villkor är Pensionsavtal för arbetstagare hos kommuner och landsting (PA-KL). Avtalet innehåller pensionsbestämmelser, övergångsbestämmelse och förhandlingsprotokoll. Det ger rätt till ålderspension, livränta, garantipension, visstidspension, efterlevandepension, sjukpension och kompletterande delpension.

I vissa fall gäller äldre pensionsbestämmelser i ett avtal benämnt PAK.

I anslutning till 1995 års avtalsrörelse angående löner och allmänna anställningsvillkor träffades överenskommelse angående vissa pensions- och försäkringsfrågor. Denna överenskommelse innebär att parterna skall fortsätta att förhandla i avsikt att träffa ett nytt pensions- och försäkringsavtal. Målet är att det nya pensionsavtalet skall träda i kraft vid samma tidpunkt som det reformerade lagstadgade pensionssystemet. PA-KL är uppsagt och prolongerat. Det nya avtalet skall vara fristående från det lagstadgade pensionssystemet. Parterna skall enligt överenskommelsen se över pensionsåldrarna mot bakgrund av förslaget om arbetstagarens rätt att kvarstå i arbete efter 65 års ålder. Ett annat övergripande mål för de fortsatta förhandlingarna är att det nya pensionsavtalet skall kunna gälla för kommunalförbund och för kommunala företag.

Ansvar för lönekostnader m.m.

Varje pastorat eller stiftssamfällighet svarar för lönekostnader och pensionsåtaganden för sina anställda.

Diskriminering

Liksom på arbetsmarknaden i övrigt gäller att diskriminering på grund av kön eller etnisk tillhörighet är otillåten.

Förbuden mot könsdiskriminering av anställda finns i 16 - 18 §§ jämställdhetslagen. Dessa förbud tar, när det gäller ett bestående anställningsförhållande, sikte på arbetsgivarens tillämpning av anställningsvillkor, arbetsledning, beslut om befordran eller utbildning samt beslut om omplacering, permittering eller liknande. I 22 § samma lag finns förbud mot trakasserier. Där anges att två slags trakasserier från arbetsgivarens sida är otillåtna. Detta gäller dels trakasserier på grund av att arbetstagaren har avvisat arbetsgivarens sexuella närmanden, dels trakasserier på grund av att arbetstagaren har anmält arbetsgivaren för könsdiskriminering.

Förbuden mot etnisk diskriminering hänför sig till motsvarande åtgärder från arbetsgivarens sida som förbuden mot könsdiskriminering. För att åtgärderna skall anses otillåtna förutsätts, enligt 9 § lagen mot etnisk diskriminering, för det första att det är fråga om särbehandling på grund av ras, hudfärg, nationellt ursprung, etniskt ursprung eller trosbekännelse och för det andra att särbehandlingen är otillbörlig. Något förbud mot trakasserier finns inte i lagen mot etnisk diskriminering.

Bisysslor

Det finns inga lagregler angående bisysslor för anställda med kyrkokommunala villkor. Men i AB -95 finns bestämmelser som begränsar möjligheten för de dessa anställda att inneha bisysslor.

Arbetskonflikter

Rätten att genomföra stridsåtgärder är enligt lag begränsad för de anställda med kyrkokommunala villkor. Begränsningarna framgår av 2 och 23 - 29 §§ LOA. I arbeten som består i myndighetsutövning eller som är oundgängligen nödvändiga för att genomföra myndighetsutövning får stridsåtgärder genomföras endast i form av lockout, strejk, övertidsvägran eller nyanställningsblockad. Sådana åtgärder får i dessa fall inte vidtas på grund av något annat än förhållandet mellan arbetsgivaren och de arbetstagare som omfattas av LOA. Stridsåtgärder i syfte att påverka inhemska politiska förhållanden är alltid otillåtna inom LOA:s tillämpningsområde. Ytterligare bestämmelser som rör arbetskonflikter och är tillämpliga på det kyrkokommunala området finns i KHA -94. Vidare finns i det särskilda huvudavtalet för den offentliga sektorn (SHA) tillämpliga bestämmelser om begränsning av rätten att vidta stridsåtgärder. Bestämmelserna har tillkommit i syfte att utgöra ett skydd för politisk demokrati. En något utförligare beskrivning av reglerna om arbetskonflikter finns i avsnitt 3.3.3.

3.1.4 Disciplinansvar m.m.

Det finns inga särskilda lagregler om disciplinpåföljder för anställda med kyrkokommunala villkor. Sådana regler finns dock i AB -95. De påföljder som kan komma i fråga är skriftlig varning eller löneavdrag. Arbetsgivaren beslutar om sådana åtgärder.

Om en anställd utövar myndighet i tjänsten och gör ett icke ringa fel i myndighetsutövningen kan han dömas för tjänstefel. Detta framgår av 20 kap. 1 § brottsbalken. En närmare redogörelse för vilka arbetsuppgifter som kan innebära myndighetsutövning finns i avsnitt 4.3.8 nedan. I 20 kap. 2 § brottsbalken finns en bestämmelse om mutbrott. Den gäller alla arbetstagare och all tjänsteutövning. Den som tar emot, låter sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning kan dömas för mutbrott. I 20 kap. 3 § brottsbalken stadgas om brott mot tystnadsplikt. Den kan dömas som röjer eller olovligen utnyttjar en uppgift som han är skyldig att hemlighålla enligt lag eller annan författning

eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning.

Biskopen och domkapitlet har tillsynsansvar avseende Svenska kyrkans ordning. De skall, enligt 2 kap. 5 § kyrkolagen, se till att församlingarna tillämpar Svenska kyrkans lära, böcker, sakrament, gudstjänst och övriga handlingar.

När en anställd utövar myndighet står han under tillsyn av Riksdagens ombudsmän (Justitieombudsmannen, JO) och Justitiekanslern (JK), enligt vad som framgår av lagen (1986:765) med instruktion för Riksdagens ombudsmän (JO-lagen) respektive lagen (1975:1339) om justitiekanslerns tillsyn (JK-lagen) med tillhörande instruktion. Det betyder att den anställde kan bli kritiserad för olämpligt eller författningsstridigt agerande och att han kan bli åtalad om han på brottsligt sätt åsidosätter vad som åligger honom i anställningen.

3.1.5 Uppsägning m.m.

Vissa kyrkomusiker är, som tidigare nämnts, tillsatta med konstitutorial. Det betyder bland annat att de inte får sägas upp. I övrigt gäller anställningsskyddslagens regler och kompletterande kollektivavtalsbestämmelser för de anställda med kyrkokommunala villkor. Det betyder bland annat att uppsägningar måste vara sakligt grundade och att avskedande kan ske om arbetstagaren grovt har åsidosatt sina åligganden mot arbetsgivaren. I anställningsskyddslagen finns också regler om turordning vid uppsägning på grund av arbetsbrist. Beträffande avstängning gäller utöver anställningsskyddslagen kompletterande bestämmelser i AB -95.

Vidare gäller även när en anställning skall avslutas diskrimineringsförbuden i jämställdhetslagen och i lagen mot etnisk diskriminering.

3.1.6 Medbestämmande

Medbestämmandelagen gäller för de anställda med kyrkokommunala villkor. Av 2 och 42 § LOA framgår dock att 2 och 21-22 §§ medbestämmandelagen inte skall tillämpas. Innebörden av 2 § medbestämmandelagen är bl.a. att den lagen inte äger tillämpning avseende mål och inriktning i fråga om religiös verksamhet. Detta undantag gäller alltså inte i förhållande till de anställda med kyrkokommunala villkor i dag. Bestämmelserna i 21-22 §§ medbestämmandelagen handlar om tystnadsplikt.

Den allmänna förhandlingsrätten framgår av medbestämmandelagens 10 § och innebär att en arbetstagarorganisation alltid har rätt till förhandling med arbetsgivarsidan rörande förhållandet mellan

arbetsgivaren och medlem i organisationen som är eller har varit arbetstagare hos arbetsgivaren.

Primär förhandlingsskyldighet innebär att arbetsgivaren är skyldig att på eget initiativ förhandla med sådan arbetstagarorganisation som arbetsgivaren har kollektivavtal med. Sådan förhandlingsskyldighet föreligger enligt 11 § medbestämmandelagen inför beslut om viktigare förändring av verksamheten som sådan och inför beslut om viktigare förändring av arbets- eller anställningsförhållandena för arbetstagare som tillhör organisationen.

Om enighet inte kan nås vid lokal förhandling och förhandling på-kallas skall arbetsgivarsidan, enligt 14 § medbestämmandelagen, förhandla även med central arbetstagarorganisation.

Lokal förhandling äger rum mellan kyrkokommunen och den lokala arbetstagarorganisationen. I centrala tvisteförhandlingar företräds arbetsgivaren av Pastoratsförbundet. Förhandlingsordningen framgår i båda fallen av KHA-94.

Arbetsgivaren har enligt 19 § medbestämmandelagen fortlöpande informationsskyldighet rörande verksamhetens produktionsmässiga och ekonomiska utveckling liksom rörande riktlinjer för personalpolitiken. Denna skyldighet fullgörs av kyrkokommunen gentemot de kollektivavtalsbärande arbetstagarorganisationerna, på lokal nivå.

Innan en extern uppdragstagare anlitas måste kyrkokommunen enligt 38 § medbestämmandelagen primärförhandla med den arbetstagarorganisation som kommunen har kollektivavtal med rörande sådant arbete som uppdraget avser. Efter förhandling har den centrala arbetstagarorganisationen vetorätt, vilket framgår av 39 § medbestämmandelagen. Uppdraget får inte läggas ut om arbetstagarorganisationen förklarar att det skulle medföra att lag eller kollektivavtal åsidosattes eller det annars skulle strida mot vad som är allmänt godtaget inom parternas kollektivavtalsområde.

I det personalpolitiska utvecklingsavtalet, som gäller för alla anställda i Svenska kyrkan, finns vissa kompletterande regler om medbestämmande.

3.1.7 Pensioner

Inledning

På den svenska arbetsmarknaden finns dels lagstadgade pensionsförmåner, dels sådana tjänstepensionsförmåner som följer av kollektivavtal mellan arbetsmarknadens parter. De lagstadgade pensionsförmånerna utgör grunden för den enskildes pensionskydd. Kollektivavtalen innebär utfästelser från arbetsgivarna om kompletterande tjänstepensionsför-

måner. Dessa förmåner är enligt avtalen obligatoriska på respektive avtalsområde.

Tjänstepensionerna kompletterar som regel de lagstadgade allmänna pensionerna på tre sätt. För det första ger de ett tillägg till den allmänna pensionen. Tillägget utgår med mellan 7 och 18 % av den berättigades slutlön om han har arbetat i 30 år eller mer. För det andra ger tjänstepensionsavtalen rätt till pension på lönedelar som överstiger den allmänna pensionens tak på 7,5 basbelopp. För lönedelar mellan 7,5 och 20 basbelopp ges ca 65 % och för lönedelar mellan 20 och 30 basbelopp ges hälften därav. För det tredje ger avtalen rätt till pension i vissa situationer när den allmänna pensionen inte ger sådan rätt. Det kan gälla ålderspension före 65 års ålder eller ett utökad efterlevandeskydd.

För Svenska kyrkans personal gäller tre tjänstepensionsavtal. De som är anställda med kyrkokommunala villkor har pensionsrätt enligt det kommunala pensionsavtalet (PA-KL). Prästerna och biskoparna har pensionsrätt enligt det statliga pensionsavtalet (PA-91). De anställda vid det riksskyrkliga kyrkokansliet har pension enligt s.k. ITP-avtal.

Lagstadgade pensioner

Det nuvarande allmänna pensionssystemet

Den lagstadgade allmänna pensionen fastställs och ändras genom riksdagsbeslut.

I dag omfattar den allmänna pensionen folkpension, pensionstillskott och tilläggspension (ATP). Den ger rätt till ålderspension, förtidspension och efterlevandepension. Reglerna finns i lagen (1962:381) om allmän försäkring (AFL). Systemet är under genomgripande förändring. Jag har valt att här först beskriva den lagstadgade allmänna pensionen sådan den i dag ser ut. Härefter beskriver jag systemet sådant det kommer att se ut efter reformen, enligt de riktlinjer som har beslutats.

Den allmänna pensionsåldern är 65 år. Ålderspension utges enligt huvudregeln från 65 års ålder, men kan tas ut i förtid eller skjutas upp. Förtida uttag kan ske tidigast från 60 års ålder, men då minskar pensionen livsvarigt i förhållande till hur lång tid i förväg den tas ut. Pensionen ökar på motsvarande sätt om man gör uppskjutet uttag, vilket kan ske fram till 70 års ålder. Både folkpension och ATP måste tas ut vid samma ålder, men man kan välja att ta ut hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels förmån.

Förtidspension har man rätt till om man mellan 16 och 64 års ålder drabbas av ohälsa och på grund därav får sin fysiska eller psykiska arbetsförmåga varaktigt nedsatt med minst en fjärdedel. Om nedsätt-

ningen visserligen inte är varaktig, men kan beräknas bestå under avsevärd tid, utges pensionen i form av sjukbidrag. Även förtidspension och sjukbidrag kan utges som hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels pension.

Efterlevandepension i form av barnpension betalas till barn vars far eller mor har avlidit. Rätten till pension upphör enligt huvudregeln när barnet fyller 18 år. Barn som studerar kan dock få pension upp till 20 års ålder. Efterlevandepension i form av omställningspension betalas till en efterlevande make eller maka som inte har fyllt 65 år och som oavbrutet har bott tillsammans med den avlidne under minst fem år före dödsfallet. Detsamma gäller om maken eller maken har barn under tolv år som stod under endera eller båda makarnas vård. Pensionen utges under sex månader från tidpunkten för dödsfallet. Folkpensionsdelen av efterlevandepensionen skall inkomstprövas. Den som har barn kan få pension tills barnet fyller tolv år. I vissa fall kan en efterlevande make eller maka som inte kan försörja sig få rätt till särskild efterlevandepension efter det att rätten till omställningspension har upphört.

Pensionsförmånernas storlek beräknas med utgångspunkt i basbeloppet, som fastställs av regeringen varje år. För 1997 är basbeloppet 36 300 kr. Just vid beräkning av ålderspension, förtidspension, pensionstillskott och efterlevandepension minskas det dock med 2 %.

Folkpension beräknas i förhållande till antingen det antal år för vilka en person har tjänat in rätt till ATP eller det antal år vederbörande har tillgodoräknats bosättning i Sverige. För hel pension krävs 30 års intjänad ATP eller 40 års bosättning.

Hel ålderspension utges med 96 % av det minskade basbeloppet. Hel förtidspension, omställningspension och särskild efterlevandepension utges med 90 % av det minskade basbeloppet. Om den berättigade är gift används i stället procentsatserna 78,5 respektive 72,5. Barnpension utges med 25 % av det minskade basbeloppet för varje avliden förälder. Barnpensionen får dock tillsammans med ATP för barn inte understiga 40 % av det minskade basbeloppet.

ATP grundas på inkomst av förvärvsarbete fr.o.m. det år då man fyller 16 år t.o.m. det år man fyller 64 år. Pensionsgrundande inkomst tillgodoräknas årsvis för inkomster mellan ett och 7,5 basbelopp. Fr.o.m. 1995 används ett förhöjt basbelopp för beräkning av dessa gränobelopp och år 1997 är därför inkomster mellan 37 000 kr och 277 500 kr pensionsgrundande för ATP.

Hel ATP i form av ålderspension är 60 % av genomsnittet av den pensionsgrundande inkomsten under de 15 bästa inkomståren. Den årliga pensionsgrundande inkomsten prisindexeras därvid genom anknytning till basbeloppet. Den som har färre än 30 ATP-år får sin pension reducerad i motsvarande mån.

ATP i form av förtidspension motsvarar normalt den ålderspension som skulle ha betalats om den berättigade hade fortsatt att ha pensionsgrundande inkomst fram till 65 års ålder. I vissa fall beräknas dock förtidspension endast på den pensionsgrundande inkomst som faktiskt har tillgodoräknats fram till pensionsfallet.

Barnpension i form av ATP är för ett barn 30 % av den ATP som den avlidne föräldern skulle ha haft rätt till vid tiden för dödsfallet. Om det finns flera barn med rätt till barnpension får de 20 % vardera. Omställningspension betalas med 20 % av den avlidnes intjänade pension om det finns barn som har rätt till barnpension. I annat fall betalas omställningspension med 40 % av den avlidnes intjänade pension.

Pensionstillskott utges till den som endast har folkpension eller är berättigad till en låg ATP. Om ATP i form av ålderspension inte uppgår till 55,5 % av basbeloppet får den berättigade pensionstillskott upp till den nivån. För förtidspension utgår pensionstillskott upp till nivån 111,5 % av basbeloppet. För omställningspension och särskild efterlevandepension är nivån 61,5 %.

Den allmänna pensionen finansieras i ett fördelningssystem. Pensioner som betalas ut ett visst år belastar det årets statsbudget. AP-fonderna fungerar som buffertfonder.

Cirka 85 % av folkpensionerna och i princip all ATP bekostas av arbetsgivaravgifter och egenavgifter. För år 1996 var arbetsgivaravgiften för folkpension 5,86 % och för ATP 13 % av hela den lön som arbetsgivaren betalar ut. Till detta läggs en egenavgift på 1 % av den del av lönen som är pensionsgrundande. Regler om detta finns i 19 kap. lagen (1981:691) om socialavgifter och i lagen (1994:1744) om allmänna egenavgifter.

Det reformerade allmänna pensionssystemet

Riksdagen har genom ett beslut den 8 juni 1994 godkänt riktlinjer för en genomgripande reform av det allmänna ålderspensionssystemet (se prop. 1993/94:250 s. 56 och bet. 1993/94:SfU 24). Arbetet med den närmare utformningen av de nya reglerna pågår.

Enligt riksdagsbeslutet syftar det nya systemet till att skapa ett fristående ålderspensionssystem som skall klara samhällsekonomiska och demografiska förändringar. Det har en försäkringsmässig karaktär med nära koppling för individen mellan vad som har betalats in till systemet i form av avgifter och vad som betalas ut i form av pensionsförmåner. Pensionen skall kallas inkomstgrundad ålderspension. Den är tänkt att bestå av två delar, en inkomstpension och en så kallad premiereserv.

Ålderspensionsavgiften skall vara 18,5 % av de pensionsgrundande inkomsterna upp till ett tak motsvarande nu gällande ATP-tak, dvs. 7,5 basbelopp. Detta belopp betalas in till systemet i form av arbetsgivar- och egenavgift. Av inbetalade avgifter används huvuddelen till att finansiera utgående pensioner inom ramen för ett fördelningssystem. Värdet av sålunda intjänad pensionsrätt samlas upp på ett fiktivt konto och behållningen räknas årligen upp med ett index som följer den allmänna inkomstutvecklingen. Ett delbelopp av ålderspensionsavgiften, motsvarande två procentenheter, avsätts till en individuell premiereserv. Dessa medel skall förvaltas av den kapitalförvaltare som den enskilde själv väljer.

Pensionen kommer att beräknas enligt en livsinkomstprincip. Det innebär att alla pensionsgrundande inkomster, inklusive värnplikts-tjänstgöring och så kallade barnår skall väga lika tungt vid beräkning av ålderspension oavsett när under livet som de har tjänats in.

Inkomstpensionen fastställs genom att behållningen på det fiktiva kontot divideras med ett s.k. delningstal. Detta fastställs med utgångspunkt i förväntad återstående livslängd vid tidpunkten för pensioneringen. Pensionerna skall indexeras så att de behåller sitt realvärde när den allmänna inkomstutvecklingen uppgår till en viss norm. Vid avvikelser från denna norm skall pensionen justeras upp eller ned i motsvarande grad.

Meningen är att det nya systemet skall införas gradvis. Personer som är födda före 1935 berörs inte. De som är födda under åren 1935 t.o.m. 1953 kommer att fasas in i systemet genom att deras pensioner beräknas med en successivt ökande andel enligt de nya reglerna och resterande andel enligt det nuvarande systemet. För dem som är födda 1954 eller senare kommer det nya systemet att gälla fullt ut. Vid beräkning av pensionsrätt inom det nya fördelningssystemet skall även inkomster som har tjänats in innan de nya reglerna trätt i kraft beaktas.

Den närmare utformningen av de nya reglerna sköts primärt av den s.k. Genomförandegruppen vid Socialdepartementet. Vissa frågor är under utredande, bl.a. frågor om hur premiereservsystemet skall utformas samt frågor om efterlevandepension och förtidspension. En proposition beräknas kunna överlämnas till riksdagen under våren 1998.

Olika slags avtalspensioner

Tjänstepensionen följer av ett civilrättsligt avtal mellan arbetsgivare och arbetstagare. Avtalets innehåll bygger på överenskommelser i kollektivavtalsform. Det kan ändras och upphävas genom avtal. Såvitt gäller redan intjänade pensionsförmåner måste man utgå från att ändring

kräver samtycke från den berörda arbetstagaren själv (se AD 1996 nr 157). Tjänstepensioner är uppbyggda enligt olika modeller. Nedan redogör jag för grunddragen i olika slags system.

Premiereservsystem

Ett premiereservsystem kan också kallas ett avgiftsfinansierat fonderat pensionssystem. Det innebär att arbetstagarna successivt under den yrkesaktiva perioden i livet bygger upp ett kapital som sedan används för att finansiera pensionerna när de faller ut. Uppbyggnaden sker genom att medel avsätts i takt med att pensionsförmånerna tjänas in. Pensionsavgifter eller premier betalas fortlöpande in till t.ex. ett försäkringsbolag. Där fonderas sparandet. Bolaget förvaltar kapitalet och betalar ut pensionerna. Det är avkastningen av de fonderade avsättningarna som finansierar pensionerna. Avsättningarnas storlek bestäms av antaganden om framtida ränta, dödlighet och omkostnader. Antagandena skall vara godkända av Finansinspektionen. Fonderna skall täcka de pensioner som skall betalas ut. Premiereservsystemet innebär att varje generation står för sin egen pension.

Fördelningssystem

Ett fördelningssystem kan också kallas ett direktbetalningssystem. Det innebär att varje års utbetalningar i princip täcks av samma års avgifter. Den kompletteringspension som staten och kommunerna har åtagit sig att betala inom ramen för PA-91 respektive PA-KL försäkras inte, utan är ett fördelningssystem. Ett sådant system kan betraktas som ett kontrakt mellan äldre och yngre generationer av arbetstagare, som innebär att de yngre ur sina löpande inkomster betalar pensionen till pensionärskollektivet. Beskattningsrätten anses vara en tillräcklig garanti för att ett system som detta skall fungera. Arbetsgivaren kan antingen betala pensionerna direkt med löpande inkomster eller betala dem ur en egen pensionsfond som byggts upp genom årliga avsättningar.

Förmånsbestämt system

I ett förmånsbestämt system är pensionsförmånens storlek bestämd i förväg, exempelvis som en viss andel av inkomsten under åren närmast före pensioneringen. Förmånens storlek beror inte av vilken avkastning det blir från de medel som eventuellt har fonderats. Det kan tänkas att summan av de förmåner som skall betalas visar sig bli högre än beräknat eller att avkastningen från fonderade medel blir lägre än väntat. Då måste andra tillgångar hos arbetsgivaren tas i anspråk. I det avseendet är systemet osäkert för arbetsgivaren.

Avsättningsbestämt system

Ett avsättningsbestämt eller, med ett annat ord, avgiftsbestämt system innebär att pensionsförmånerna görs beroende av inbetalade premier och av avkastningen på fonderade medel. Arbetsgivaren utfäster sig att betala en premie av en viss storlek, ofta en viss procentuell andel av den anställdes lön. En avsättningsbestämd pension är inte kopplad till en viss bestämd kvalifikationstid utan ger en pension som är beroende av de avsättningar som gjorts. I ett avsättningsbestämt system är förmånens storlek osäker. Den finansiella risken finns hos den enskilde pensionstagaren.

Nettopensionsavtal

En avtalad nettopensionsförmån beräknas oberoende av den pensionsberättigades allmänna pension. Den betalas ut vid sidan av den allmänna pensionen. Eventuella brister i den allmänna pensionen kompenseras inte av en nettopensionsförmån.

Bruttopensionsavtal

En avtalad bruttopensionsförmån innebär att pensionstagaren garanteras en pension som, inberäknat allmän pension, skall uppgå till minst en viss bestämd nivå. Om den allmänna pensionen är högre än man förväntat blir den kompletterande tjänstepensionen lägre och vice versa. Storleken av den avtalade kompletteringspensionen kan alltså inte bestämmas exakt förrän pensionsförmånen skall betalas ut. Den är svår att bestämma under intjänandetiden och det betyder i sin tur att den är svår att finansiera i ett premiereservsystem.

Antastbar pension

Rätten till tjänstepension kan vara antingen antastbar eller oantastbar. Att pensionen är antastbar innebär att rätten till pensionen är villkorad av att arbetstagaren kvarstår i sin anställning fram till pensioneringen. Om anställningen upphör tidigare bortfaller rätten till en antastbar pension.

Oantastbar pension

En oantastbar tjänstepension innebär att den intjänade delen av pensionen utbetalas till den anställde även när anställningen har upphört före pensionsåldern. Utbetalningen sker normalt först vid 65 års ålder. Inom den offentliga sektorn, där fördelningssystem tillämpas för

finansieringen av pensionerna, får den som slutar en anställning i förtid senare ut sina intjänade pensionsförmåner i form av en livränta. Den beräknas till en tjänstetidsberoende del av den pension som arbetstagaren skulle ha haft rätt till om anställningen hade bestått till pensionsåldern. Inom den privata sektorn kallas motsvarande förmån för fribrev. I ett premiereservsystem utgörs ett fribrev av en periodisk förmån motsvarande det pensionskapital som har ackumulerats för den anställde vid tidpunkten för avgången. Normalt är ålderspension, kompletterande ålderspension samt en viss form av efterlevandepension fribrevsgrundande.

Byte av arbetsgivare

Samordning

När en arbetstagare på den svenska arbetsmarknaden byter arbetsgivare samordnas de olika tjänstepensionsrättigheter som anställningarna medför. Sådan samordning sker regelmässigt utan kapitalöverföring. Det finns olika tekniker för samordning.

Innebörden av samordningen är att det pensionssystem från vilket arbetstagaren pensioneras tillgodoräknar arbetstagaren dennes tjänsteår i tidigare system. Vidare inräknas den förmån som arbetstagaren har tjänat in i det tidigare systemet. Det kan ske genom att den sista pensionsgivaren anpassar sin utbetalning så att den tillsammans med den tidigare intjänade förmånen uppgår till den avtalade nivån. En annan modell är att den tidigare intjänade förmånen tillfaller den sista pensionsgivaren, som då får betala hela pensionen.

Fribrev

Vid byte från en privat arbetsgivare används i regel s.k. fribrev. Om en privatanställd, som har tjänstepensionsrätt enligt det s.k. ITP-systemet, byter till en arbetsgivare som står utanför ITP-systemet utfärdas ett sådant fribrev. Det ger arbetstagaren rätt till pension motsvarande intjänade rättigheter hos den tidigare arbetsgivaren.

Livränta

De statliga och kommunala pensionsavtalens motsvarighet till fribrev är livränta. Sådan rätt tillkommer arbetstagare som övergår från offentlig till privat anställning.

Sistahandsansvaret

När en arbetstagare byter från en offentlig arbetsgivare till en annan sådan gäller i dag det s.k. sistahandsansvaret. Det innebär att den övertagande arbetsgivaren betalar hela pensionen till arbetstagaren och till fullo bär kostnaden för det. Pensionskostnaden bärs alltså inte alltid av den arbetsgivare hos vilken arbetstagaren tjänat in förmånen. Sistahandsansvaret tillkom som en administrativ förenkling på 1960-talet. Det medför en osäkerhet i de offentliga arbetsgivarnas ekonomiska planering och kan i värsta fall få den följden att dessa arbetsgivare undviker att anställa äldre arbetstagare som kommer från annan offentlig verksamhet. På grund av denna problematik har de offentliga arbetsgivarna för avsikt att avveckla sistahandsansvaret. Sannolikt kommer den förändringen att vara genomförd före ändringen av relationen mellan staten och Svenska kyrkan.

Det kommunala pensionsavtalet

De som är anställda med kyrkokommunala villkor har tjänstepensionsrätt enligt Pensionsavtal för arbetstagare hos kommuner och landsting (PA-KL). Avtalet gäller dessutom för anställda i kommuner, hos landsting och i många kommunala bolag. I detta avsnitt redogör jag något för avtalets innehåll.

Förmåner som utgår

Förmånerna enligt PA-KL är ålderspension, livränta, garantipension, visstidspension, efterlevandepension, kompletterande delpension och sjukpension.

Bland alla dem som omfattas av PA-KL kan en stor del (65 %) välja pensionsålder mellan 63 och 65 år. Detta gäller dock bara ett fåtal av dem som är anställda med kyrkokommunala villkor. För de flesta av dessa arbetstagare gäller att pensionsåldern är 65 år.

Ålderspensionen enligt PA-KL bruttosamordnas med den allmänna pensionen. Bruttobeloppet beräknas med utgångspunkt i pensionsgrundande tid och pensionsgrundande lön. Arbetstid motsvarande minst 40 % av heltid grundar pensionsrätt. Såväl privat som offentlig anställning räknas. Anställningstid före 28 års ålder räknas inte med. För full ålderspension krävs 30 års tjänstetid. Som pensionsgrundande lön räknas månadslönen och vissa ersättningar. Vid beräkningen beaktas endast de nio sista anställningsåren. Avgångsåret och året före avgångsåret bortser man från. Den pensionsgrundande lönen beräknas efter genomsnittet av

de fem bästa årsinkomsterna under dessa år. Personer med inkomster under ATP-taket får kompletteringspension från PA-KL med mellan 7 och 18 % av den pensionsgrundande lönen. Vid ytterligare inkomster över ATP-taket men under 20 basbelopp utgår ersättning motsvarande 65 % av den delen av den pensionsgrundande lönen. För inkomster mellan 20 och 30 basbelopp är ersättningsnivån 32,5 %. Ålderspensionen är värdesäkrad genom basbeloppsanknytning.

Rätt till livränta enligt PA-KL har den som avgår från sin tjänst före pensionsåldern förutsatt att denne är minst 31 år och har haft minst tre års anställning hos den senaste arbetsgivaren. Livräntan beräknas netto i förhållande till den allmänna pensionen och uppgår till högst 95 % av en tänkt nettopension. Den betalas ut från 65 års ålder och värdesäkras först fr.o.m. utbetalningstidpunkten.

Garantipension är ett slags förtida pensionsuttag, som tillämpas bl.a. vid övertalighet. Enligt PA-KL kan arbetsgivare och arbetstagare träffa avtal om att garantipension skall betalas från en bestämd tidpunkt fram till normal pensionsålder.

Visstidspension enligt PA-KL gäller för ett begränsat antal högre chefsbefattningar.

Efterlevandepension enligt PA-KL är en nettopension och omfattar pension till vuxna, kompletterande änkepension och barnpension.

Kompletterande delpension beräknas enligt PA-KL på inkomst över 7,5 basbelopp och motsvarar 55 % av inkomstbortfallet vid övergång till deltidsanställning.

Sjukpension kan enligt PA-KL utgå till arbetstagare med inkomst över 7,5 basbelopp. I övrigt föreligger rätt till ersättning från avtalsgruppsjukförsäkringen för den som beviljas förtidspension eller sjukbidrag.

Administreras av KPA

Det är Kommunsektorns pensions AB (KPA) som administrerar och betalar ut pensioner till pensionärer med kommunal pensionsrätt. För några få kommuner sköts pensionshanteringen dock i stället av Statens löne- och pensionsverk (SPV). I sammanhanget kan nämnas att det kommunala pensionsavtalet i allmänhet tillämpas även av de kommunala bolagen.

Ett system under förändring

PA-KL är ett förmånsbestämt bruttopensionsavtal som finansieras genom ett fördelningssystem. Pensionerna betalas löpande över budgeten. Många kyrkokommuner skuldför utfästelserna i sin balansräkning, men det förekommer att redovisning endast sker genom att

utbetalningar tas med som kostnader i resultaträkningen. Pensionsutfästelserna anses tryggade genom beskattningsrätten. Numera är PA-KL det enda större pensionsavtalet på den svenska arbetsmarknaden som är ett bruttopensionsavtal. Avtalsparterna på den kommunala sektorn har kommit överens om att förändra PA-KL så att det blir ett nettosystem, fristående från det lagstadgade pensionssystemet.

Vissa kyrkomusiker

Tidigare hade kyrkomusikerna statligt reglerade anställningar. År 1990 överfördes flertalet till kommunalt reglerade anställningar. Tre organister kvarstår dock i statligt reglerade konstitutorialanställningar och har pensionsrätt enligt det statliga pensionsavtalet PA-91. Pensionskostnadsansvaret ligger på den kyrkokommun där musikern är verksam. Dessa tre organister kan välja att ålderspensioneras redan vid 63 års ålder.

För de cirka 100 skolkantorerna gäller särskilda förhållanden. De är anställda av de borgerliga kommunerna. Kyrkokommunerna tecknar avtal med de borgerliga kommunerna om att få disponera över viss del av skolkantorns arbetstid. Den borgerliga kommunen betalar hela lönen till skolkantorn. Kyrkokommunen ersätter i sin tur den borgerliga kommunen för den del av lönekostnaden som avser kyrkomusikaliskt arbete. Skolkantorerna har pensionsrätt enligt PA-KL. Löneförmånerna från den kyrkomusikaliska delen av anställningen läggs samman med löneförmånerna från skoldelen när den pensionsgrundande lönen bestäms. En skolkantor som är lågstadielärare kan avgå med ålderspension mellan 63 och 65 års ålder, om han är född 1939 eller tidigare. Även en organist eller kantor som är född senast 1939 kan avgå med ålderspension vid 63 års ålder under förutsättning av obruten anställning sedan 1990.

3.2 Relationsändringen

Mina slutsatser och förslag

- * Anställningsavtalen och kollektivavtalen består över relationsändringen.
- * Svenska kyrkan bestämmer sin egen arbetsgivarorganisation. Den kommunala delegationslagen ändras.
- * Kyrkokommunerna informerar varje arbetstagare om vad relationsändringen innebär för den egna anställningen.
- * Kyrkokommunerna beräknar på enhetligt sätt sina pensionskulder per tidpunkten för relationsändringen.
- * Ansvaret för gjorda pensionsåtaganden och kostnaden för att infria dessa bärs inomkyrkligt.
- * De gjorda pensionsåtagandena skall vara helt fonderade senast vid utgången av år 2009.
- * För att underlätta ett samlat tryggnade av pensionsfordringarna avsätts medel ur kyrkofonden.
- * Till dess fondering har skett bör arbetsgivarna kreditförsäkra sina pensionsåtaganden. Staten ställer garanti för pensionsfordringar som ägs av pensionärer eller andra som har avslutat sina anställningar med kyrkokommunala villkor. För garantierna tas marknadsmässig avgift av dem som svarar för pensionsåtagandena.
- * Svenska kyrkan ställer garanti för gjorda pensionsåtaganden i övrigt, som inte är möjliga att kreditförsäkra.
- * Ett avtal bör eftersträvas av innebörd att tidigare statliga åtaganden avseende vissa kyrkomusiker och stiftsanställda vid relationsändringen övertas av något organ inom Svenska kyrkan.

3.2.1 Rättigheter och skyldigheter består

I juridisk terminologi skiljer man mellan *fysiska personer* och *juridiska personer*. Båda kan vara parter i rättegångar och avtal. De kan också kallas *rättssubjekt*. Juridiska personer finns av olika slag. Främst kan nämnas aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar, ideella föreningar, kommuner och stiftelser. Staten är också en juridisk person. Det är fråga om olika *associationsformer*.

I dag består Svenska kyrkan av en rad olika juridiska personer. Församlingar, pastorat och stiftssamfälligheter är kommuner. Svenska kyrkan som sådan är ingen juridisk person. Vissa centrala kyrkliga organ - såsom domkapitlen, kyrkomötet och Svenska kyrkans centralstyrelse - får i dag anses vara sidor av staten. Vad som hittills nämnts är offentlig-rättsliga subjekt. Till Svenska kyrkan hör också en rad privaträttsliga subjekt - såsom SFRV.

Relationsändringen skall bland annat innebära att en ny associationsform införs i svensk rätt. Trossamfund och delar av trossamfund - exempelvis församlingar - skall kunna vara självständiga juridiska personer. Associationsformen registrerat trossamfund blir en form av privat rättssubjekt. Svenska kyrkan som helhet kommer efter relationsändringen att vara ett registrerat trossamfund i associationsrättslig mening. Församlingarna och de kyrkliga samfälligheterna skall även i fortsättningen vara egna juridiska personer. Detta framgår av riktlinjebeslutet. Vidare sägs där att församlingarnas kommunstatus skall upphöra. Man måste utgå från att detsamma gäller de kyrkliga samfälligheterna och att såväl församlingar som kyrkliga samfälligheter efter relationsändringen kommer att anses vara s.k. trossamfundsdelar.

När ett företag eller en sammanslutning av annat slag byter associationsform går det i regel till så att det gamla rättssubjektet avvecklas och ett nytt bildas. Relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan är en unik reform som inte nödvändigtvis måste jämföras med en vanlig omvandling av bolag. Kyrkoberedningen föreslog (SOU 1994:42 s. 163) att de församlingar och samfälligheter som finns vid relationsändringen kvarstår som sådana efter nämnda tidpunkt. Identitet skulle föreligga, enligt Kyrkoberedningens mening.

Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering kommer, enligt preliminära uppgifter som lämnats under hand, att föreslå att de civila rättigheter och skyldigheter som en församling eller kyrklig samfällighet har vid utgången av år 1999 övergår till motsvarande församling, kyrklig samfällighet eller stift från år 2000.

Det betyder att anställningsförhållanden, kollektivavtal och andra avtal med utomstående kommer att bestå oförändrade över relationsänd-

ringen. Efter relationsändringen kan trossamfundsdelens inte ändra avtalen i vidare utsträckning än motsvarande kyrkokommun kan göra det.

Till följd av denna konstruktion behöver de arbetsrättsliga reglerna om arbetstagares skydd vid verksamhetsövergång inte bli aktualiserade.

3.2.2 Kollektivavtalen

Vad som anförts i föregående avsnitt betyder också att de kollektivavtal består som Pastoratsförbundet på uppdrag av kyrkokommunerna och med stöd av kommunala delegationslagen har slutit med arbetstagarorganisationerna. Samtliga avtal kan senare förändras på samma sätt som i dag.

Efter relationsändringen bör staten inte reglera hur arbetsgivarsidan organiserar sig. Kommunala delegationslagen bör ändras så att den inte omfattar kyrkliga kommuner. Hur de första nya kollektivavtalen efter relationsändringen skall se ut får bestämmas i förhandlingar mellan arbetstagarorganisationerna och den arbetsgivarorganisation som då kommer att finnas. Kyrkomötet fattar på våren 1999 beslut om hur arbetsgivarorganisationen skall se ut i den framtida Svenska kyrkan.

3.2.3 Information och medbestämmande

Det är av största betydelse för arbetstagarna personligen och för de kyrkliga arbetsplatsernas funktion att varje arbetstagare inom Svenska kyrkan i god tid får korrekt, klar och utförlig information om vad relationsändringen innebär för den egna anställningen. Kyrkokommunerna måste ta på sig den uppgiften när det gäller de anställda med kyrkokommunala villkor.

Beslutet att ändra relationerna mellan staten och Svenska kyrkan tas inte av kyrkokommunerna och behöver därför inte i sig föregås av medbestämmandeförhandlingar med de berörda arbetstagarorganisationerna. Skulle kyrkokommunerna fatta beslut om viktigare förändringar i anslutning till relationsändringen skall naturligtvis i vanlig ordning medbestämmandeförhandlingar förekomma därom.

3.2.4 Gjorda pensionsåtaganden

Inledning

Avsnittet om gjorda pensionsåtaganden för anställda med kyrkokommunala villkor är omfattande. Jag anser det viktigt att ge en utförlig bakgrund till mina överväganden i denna del. Frågan om hur gjorda pensionsåtaganden påverkas av relationsändringen som sådan och vilka åtgärder som därför bör vidtas har stor betydelse för arbetstagarnas och pensionärernas trygghet, liksom för arbetsgivarnas ekonomi.

Avsnittet inleds med ett stycke om pensionsskuldens storlek i dag. Därefter följer ett stycke om överenskommelser, som har gjorts i samband med tidigare huvudmannaskapsbyten på Svenska kyrkans område. Jag fortsätter med en allmän beskrivning av hur pensionsåtaganden kan säkerställas. Sedan går jag närmare in på hur säkerställandet är ordnat i dagens kyrkokommuner. Först därefter redovisar jag mina överväganden. Dessa rör dels de intjänade pensionsrätter för kyrkokommunalt anställda som ligger obetalda vid relationsändringen, dels de tidigare överenskommelser som finns på området.

Mina förslag rörande säkerställande och finansiering av gjorda pensionsåtaganden har utformats efter ingående samråd med den inomkyrkliga utredningen om ekonomi och egendom. Strävan har varit att ge ett förslag som möjliggör en samlad hantering av gjorda pensionsåtaganden och framtida sådana för all personal inom Svenska kyrkan.

Pensionsskuldens storlek

Hos kyrkokommunerna finns ackumulerade pensionsskulder. Skulderna består av dels kostnaderna för framtida pensioner till dem som redan har pensionerats, dels kostnaderna för de anställdas intjänade pensionsrätter. En kyrkokommuns pensionsskuld motsvarar alltså värdet av alla hittills intjänade pensionsrätter. Skulden beräknas som nuvärdet av samtliga framtida pensionsutbetalningar som denna kyrkokommun har att svara för.

Pensionsrätterna är att betrakta som uppskjuten lön.

Kyrkokommunerna har möjlighet att avsätta resurser motsvarande de pensionsrätter som har tjänats in. På så sätt kan medel fonderas för att sedan användas när pensionsrätterna förfaller till betalning. Fonderingen innebär att utgifterna periodiseras, så att hela kostnaden för arbetskraften tas då den utnyttjas.

Med ett års pensionskostnad avses nuvärdet av det årets intjänade pensionsrätter.

Med ett års pensionsutbetalningar avses de faktiska utbetalningar som kyrkokommunen gör till pensionärer under ett år.

Avtalspensionsgruppen, som tillsattes av Finansdepartementet i september 1994, redovisade en beräkning av den kyrkokommunala pensionsskulden till ca 2,4 miljarder kr, exklusive s.k. särskild löneskatt (se rapporten Kommunala Avtalspensioner, Ds 1995:46, s. 69). Enligt Avtalspensionsgruppen beräknades skulden bli fördubblad på 20 år. Enligt uppgifter från Pastoratsförbundet och KPA är den verkliga skulden något högre än den beräknade. Det beror på vissa administrativa felaktigheter som har förekommit i samband med att pensionsberättigade anmälts till KPA. Arbete pågår med att komma till rätta med detta. I sammanhanget bör noteras att beräkningarna delvis bygger på osäkra faktorer, exempelvis antaganden om livslängd för de berättigade och om ränteutvecklingen.

I kyrkokommunerna har pensionsskulden bokförts till sammanlagt knappt 1,9 miljarder kr vid utgången av 1995 (framgår av Ekonomisk redogörelse för kyrkokommuner år 1995, framtagen av Statistiska centralbyrån m.fl.). En stor del av den sammanlagda skulden finns alltså inte bokförd i någon balansräkning.

På pensionskostnader utgår särskild löneskatt enligt lagen (1991:687) om särskild löneskatt på pensionskostnader. Underlaget för den särskilda löneskatten utgörs av arbetsgivarnas löpande kostnad för tryggnad av pensionsåtaganden eller för utbetalning av otryggade pensioner. Skatt betalas från och med år 1998 med 23,52 % av underlaget. Som löpande kostnad för tryggnad räknas avgift för pensionsförsäkring, avsättning till pensionsstiftelse eller - vid tryggnad i form av skuldföring - pensionsskuldens ökning. För pensionsutfästelser som inte har tryggats tas den särskilda löneskatten ut när pensionerna betalas ut. Även kommuner är skattskyldiga för särskild löneskatt. Kyrkokommunerna betalar alltså i dag löpande särskild löneskatt på sina pensionsutbetalningar.

Tidigare huvudmannaskapsbyten

I samband med tidigare huvudmannaskapsförändringar mellan staten och kyrkokommunerna har regeringen fattat särskilda beslut rörande pensionsåtaganden. På så sätt har sistahandsansvaret frångåtts. Grunden för dessa beslut återfinns i en överenskommelse från den 6 maj 1981 om pensionskostnadsreglering med anledning av ändrat huvudmannaskap för viss verksamhet. Överenskommelsen träffades mellan staten, Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet och gäller metoder för fördel-

ning av pensionskostnader för personal som i samband med huvudmannaskapsförändring gått över från en statlig till en kommunal anställning eller tvärtom. Principen enligt avtalet är att den tidigare arbetsgivaren betalar kostnadsbidrag när det står klart hur stor den allmänna pensionen blir för arbetstagaren ifråga. Överföring av medel från den ena huvudmannen till den andra sker således tidigast när den allmänna pensionen börjar betalas ut.

Vissa stiftsanställda

År 1989 genomfördes en omorganisation av verksamheten på lokal- och stiftsplanet i Svenska kyrkan. Den innebar bl.a. att vissa arbetstagare som hade statliga anställningar hos domkapitel och stiftsnämnder fördes över till kyrkokommunala anställningar hos de då nybildade stiftsamfälligheterna. Dessa arbetstagare fick då kommunal pensionsrätt i stället för statlig. Staten åtog sig i det sammanhanget, genom regeringsbeslut den 29 mars 1990, att utge kostnadsbidrag för arbetstagarnas pensionsförmåner. Bidragen utbetalas till de nuvarande arbetsgivarna i samband med arbetstagarnas pensionsavgångar.

Vissa kyrkomusiker

Den statliga regleringen av kyrkomusikertjänster upphörde 1990. Då fick kyrkomusikerna kommunal pensionsrätt i stället för statlig. Staten åtog sig, genom regeringsbeslut den 31 maj 1990, att utge kostnadsbidrag för dessa kyrkomusikers pensionsförmåner, på samma sätt som beträffande de stiftsanställda som kommunaliserades.

Vissa inom folkbokföringen

Huvudmannaskapet för folkbokföringen övergick 1991 från kyrkokommunerna till staten. I samband därmed övergick vissa arbetstagare, som hade kommunalt reglerade anställningar, till statligt reglerade anställningar vid lokala skattemyndigheter. Den 7 november 1991 träffades en överenskommelse mellan företrädare för Civildepartementet och Pastoratsförbundet. Överenskommelsen innebar att Pastoratsförbundets medlemmar, dvs. kyrkokommunerna, skulle rekommenderas att utge kostnadsbidrag för de berörda arbetstagarnas pensionsförmåner. Regeringen godkände överenskommelsen genom beslut den 5 december 1991. Godkännandet var en förutsättning för avtalets giltighet. Rekommendationen efterlevs på så sätt att kyrkokommunerna krävs på bidrag när arbetstagarna i fråga avgår med pension. Kraven upplevs av små kyrkokommuner som mycket betungande. Pastoratsförbundet har därför nyligen hemställt hos regeringen om lindring av överenskommelsen.

Allmänt om säkerställande av pensionsåtaganden

Ett tryggnade eller säkerställande av ett pensionsåtagande innebär att arbetsgivaren vidtar åtgärder för att se till att åtagandet kan infrias den dag pensionen skall betalas ut.

Det finns inga tvingande civilrättsliga lagregler om säkerställande av pensionsåtaganden. Men sådana bestämmelser finns som regel i de kollektivavtal om pensionsplaner som förekommer på den svenska arbetsmarknaden.

Kommunalskattelagen innehåller en bestämmelse som motiverar arbetsgivare att säkerställa gjorda pensionsåtaganden. Bestämmelsen återfinns i punkten 20 anvisningarna till 23 § kommunalskattelagen (1928:370). Den innebär att en arbetsgivare från intäkt av näringsverksamhet får göra avdrag för pensionskostnader i vissa fall. För att avdragsrätt skall föreligga krävs att arbetsgivaren har säkerställt sina pensionsåtaganden genom köp av pensionsförsäkring eller på något av de sätt som anvisas i lagen (1967:531) om tryggnade av pensionsutfästelse (tryggandelagen). Avdragsrätten är begränsad.

I tryggandelagen anvisas två olika sätt att säkerställa pensionsåtaganden, nämligen avsättning till pensionsstiftelse och särskild redovisning av pensionsskuld. Den senast nämnda metoden innebär att arbetsgivaren i balansräkningen tar upp vad han enligt en s.k. allmän pensionsplan har åtagit sig att redovisa där. Med allmän pensionsplan menas - i tryggandelagen - sådana allmänna grunder för pensionering av arbetstagare eller arbetstagarers efterlevande som innehåller regler om tryggnade av arbetsgivarens utfästelse genom kreditförsäkring, avsättning till pensionsstiftelse enligt tryggandelagen eller annan likvärdig anordning som har godkänts av central arbetstagarorganisation. PA-KL innehåller inga regler om tryggnade och kan därför inte betraktas som en allmän pensionsplan i tryggandelagens mening (se prop. 1967:83 s. 108 f. samt Ds 1995:46 s. 109).

Även om en arbetsgivare inte säkerställer sina pensionsåtaganden på sådant sätt att det ger avdragsrätt kan säkerställande ändå ske på något annat sätt, som i och för sig är godtagbart för de anställda. Exempel på andra sådana godtagbara skydd för pensionsfordringarna är bankgaranti, borgen och pant i form av kapitalförsäkring. Anställda i staten och i kommunerna ser beskattningsrätten som ett godtagbart skydd för sina pensionsrätter.

Pensionsstiftelse

En pensionsstiftelse är en stiftelse som har inrättats av arbetsgivaren med det enda syftet att trygga pensionsutfästelserna till arbetstagare eller deras efterlevande. Pensionsstiftelsen kan vara gemensam för flera

arbetsgivare. Till pensionsstiftelsen gör arbetsgivaren avsättningar för framtida pensionsutbetalningar. Därigenom tryggas åtagandena. Ansvar för fullgörandet av åtagandena stannar på arbetsgivaren. Stiftelsen fungerar alltså som ett slags pant. Arbetsgivaren får ersättning - s.k. gottgörelse - från stiftelsen för utbetalda pensioner. Gottgörelse lämnas dock endast under förutsättning att stiftelsens förmögenhet även efter gottgörelsen är minst lika stor som den totala pensionsskulden. Skulle arbetsgivaren inte kunna fullgöra sina åtaganden, exempelvis för att han försatts i konkurs, kan stiftelsen betala ut förfallna pensionsbelopp direkt till pensionärerna.

Avsättningarna till pensionsstiftelsen skall motsvara den nuvärdesberäknade pensionsskulden. Det är i princip inte möjligt att få avdragsrätt för större avsättningar.

Pensionsstiftelsens kapital är låst. Ett eventuellt överskott kan inte tas ut. Men mot en bankmässigt bedömd betryggande säkerhet kan stiftelsen lämna lån till arbetsgivaren. Förvaltningen av stiftelsen kan ha om hand av arbetsgivaren själv eller av någon annan. Stiftelsen står under länsstyrelsens tillsyn.

En stiftelselösning kan väljas av olika skäl. Ett skäl kan vara att det ger möjlighet för arbetsgivaren att jämna ut sitt resultat, genom att variera avsättningarnas storlek. Detta kan vara en stor fördel för vinstdrivande företag.

Flera arbetsgivare kan bilda en gemensam pensionsstiftelse, antingen i form av förmögenhetsgemenskap eller i form av förvaltningsgemenskap. Vid förmögenhetsgemenskap sammanslås de belopp som har avsatts av de olika arbetsgivarna till en gemensam förmögenhetsmassa. Grunder för beräkning av andelar i stiftelsen skall finnas upprättade och bör vara intagna i stiftelsens stadgar. Fördelen med förmögenhetsgemenskap ligger i styrkan hos en stor förmögenhetsmassa och möjligheten att utjämna risker. Vid förvaltningsgemenskap hålls förmögenhetsmassorna åtskilda, men förvaltningen är gemensam. Stadgarna för en gemensam pensionsstiftelse bör naturligtvis alltid innehålla regler om hur styrelsen skall utses.

Tjänstepensionsförsäkring

I stället för tryggande enligt tryggandelagen kan arbetsgivaren välja att köpa en tjänstepensionsförsäkring för att säkerställa sina pensionsåtaganden. Det innebär att han överlåter fullgörandet av utfästelserna på ett försäkringsbolag (kan också kallas livbolag) eller en försäkringsförening (kan också kallas understödsförening). I gengäld betalar arbetsgivaren en premie till försäkringsgivaren. Normalt ordnas försäkringen så att arbetsgivaren är dess ägare medan arbetstagaren eller dennes

efterlevande står som förmånstagare enligt ett förordnande som inte kan återkallas. Premien beräknas på så sätt att den räcker för att försäkringsgivaren skall kunna fullgöra utfästelsen och få täckning för sina omkostnader. Eftersom beräkningen sker med marginal blir det regelmässigt ett betydande överskott. Detta överskott fördelas dels på de försäkrade genom ökning av pensionerna, dels på premiebetalarna genom en minskning av de framtida premierna. Det är möjligt att bygga upp en buffert i understödsföreningen. Överskottet blir ett skydd och en möjlighet att jämna ut effekterna av svängningar på värdepappersmarknaden.

Tillsynen över försäkringsbolagen och försäkringsföreningarna handhas av Finansinspektionen, som också tillser bankerna. De försäkrings tekniska grunder som tillämpas vid en försäkringsförenings beräkningar skall vara godkända av Finansinspektionen.

Tryggande i försäkringsförening anses vara särskilt lämpligt vad gäller sjukpension, efterlevandeförmåner och individuella delar av ålderspensioner. För arbetsgivare med få anställda anses försäkringsföreningen passa särskilt bra.

Med understödsförening avses enligt lagen (1972:262) om understödsförening en sådan förening för inbördes bistånd som har till ändamål att utan affärsmässigt bedrivande av försäkringsrörelse meddela personförsäkring. Föreningen är avsedd för anställda i visst eller vissa företag, för en viss yrkesgrupp eller för medlemmar i en sammanslutning med intressegemenskap. Om föreningen är en försäkringsförening för pensionsförsäkringar kan medlemsavgifter erläggas av de berättigades arbetsgivare, i stället för av dem själva.

Regeringen har tillsatt en utredning (dir. 1996:66) med uppgift att se över lagen om understödsföreningar. En övergripande uppgift för utredningen är att EU-anpassa lagen. Utredningen ska ge förslag som syftar till att ge understödsföreningarna samma konkurrensmöjligheter som försäkringsbolagen. I det sammanhanget skall utredningen överväga om det är möjligt att avskaffa förbudet mot affärsmässig verksamhet.

Skuldföring och kreditförsäkring

En särskild redovisning av pensionsskulden innebär, som nämnts, att arbetsgivaren i balansräkningen gör en avsättning för pensionsskulden. Det skuldförda beloppet skall överensstämja med nuvärdet av pensionsutfästelserna. Tryggandelagen förutsätter vidare att avsättningar görs enligt en allmän pensionsplan med regler om säkerställande, exempelvis i form av kreditförsäkring. En sådan försäkring innebär att kreditförsäkringsgivaren vid en eventuell konkurs för arbetsgivaren går in och tryggar den del av utfästelsen som det inte finns täckning för. Detta görs

genom att kreditförsäkringsgivaren tecknar en tjänstepensionsförsäkring för den berättigade.

Flera storföretag utnyttjar modellen med skuldföring i kombination med kreditförsäkring. Dessa har gjort bedömningen att en investering i det egna företaget ger en bättre avkastning på pensionskapitalet än vad som kan åstadkommas hos en annan förvaltare av pensionsmedlen. Skuldföring i kombination med kreditförsäkring utnyttjas sällan av små företag. Dessa kan ha svårt att uppfylla de krav som ställs av kreditförsäkringsgivaren.

Den här trygghetsformen blir knappast aktuell för andra arbetsgivare än dem som driver näringsverksamhet i vinstsyfte. Den torde dessutom förutsätta att arbetsgivaren är redovisningsskyldig enligt bokföringslagen (1976:125).

Beskattningsrätt

Staten och kommunerna har beskattningsrätt. Det betyder att de alltid kan skaffa sig täckning för de kostnader som uppkommer. Denna beskattningsrätt har ansetts vara ett tillräckligt skydd för statligt och kommunalt anställdas pensionsförmåner.

Garanti

Ett alternativt sätt att säkerställa ett pensionsåtagande kan utgöras av en garanti i form av borgen eller pant. Ett borgensåtagandet måste göras av någon utomstående. För att det skall ha någon reell innebörd krävs att borgensmannen har tillräckliga ekonomiska resurser för att kunna fullgöra utfästelsen. En panträtt kan exempelvis avse en av arbetsgivaren ägd kapitalförsäkring.

I samband med bolagiseringar av statlig verksamhet på senare tid har staten ställt garantier för pensionsåtaganden som staten gjort före verksamhetsövergången och som det nya bolaget fått överta ansvaret för. Riktlinjer för dessa situationer har givits i en kompletteringsproposition (prop. 1991/92:150 bil. 1.1) som antagits av riksdagen. Det övertagande bolaget skall, enligt riktlinjerna, alltid överta ansvaret avseende de intjänade pensionsrätterna. I praktiken har dessa ålägganden tagits in som delar av överlåtelseavtalen mellan staten och det nya bolaget avseende verksamheten. Vidare anges i riktlinjerna att åtagandena alltid bör tryggas. Enligt riktlinjerna bör den mottagande arbetsgivaren åläggas att göra detta snarast möjligt efter det att han övertagit verksamheten ifråga.

Regeringen har på grundval av uttalanden i propositionen genom beslut den 17 december 1992 bemyndigat Riksgäldskontoret att ställa garantier för statliga pensionsåtaganden avseende tid före en överlåtelse

av statlig verksamhet. Meningen är att tryggande i första hand skall ordnas på marknaden och att Riksgäldskontorets garantier endast skall täcka det behov av säkerställande som inte kan ordnas på så sätt. Det alternativ som i dag finns på marknaden är kreditförsäkringar hos FPG (Försäkringsbolaget Pensionsgaranti).

Det finns åtaganden som inte kan försäkras hos FPG. Detta gäller åtaganden till förmån för dem som redan har pensionerats, åtaganden avseende livräntor och vissa åtaganden avseende antastbara pensioner. FPG ställer krav på viss kreditvärdighet. Riksgäldskontorets garantier har ställts i form av enkel borgen för sådana åtaganden som inte har kunnat kreditförsäkras hos FPG och enkel efterborgen för övriga åtaganden. För sina garantier har Riksgäldskontoret tagit avgift. Hittills har avgiften för enkel borgen motsvarat avgiften för kreditförsäkring hos FPG, medan enkel efterborgen har ställts avgiftsfritt. I koncerner har Riksgäldskontoret ställt krav på borgen från moderbolaget. Riksgäldskontoret har iklätt sig borgensansvar genom eget ensidigt beslut. Avgiften har debiterats den som ansvarat för pensionsåtagandena.

Säkerställande i kyrkokommunerna i dag

Kyrkokommunernas pensionsåtaganden är inte tryggade i den mening som avses i tryggandelagen. I dag är kyrkokommunerna befriade från inkomstskatt. De skulle alltså ändå inte ha nytta av den avdragsrätt som ett tryggande enligt tryggandelagen kvalificerar för.

I stället anses pensionsåtagandena vara säkerställda genom den beskattningsrätt som kyrkokommunerna har. En viss säkerhet ligger också i kyrkolagens regler om indelningar och i dess begränsande regler om vilka angelägenheter kyrkokommunerna får ägna sig åt. Indelningsreglerna innebär bl.a. att det alltid skall finnas en rikstäckande organisation och att det finns regler om vem som skall ansvara för gjorda åtaganden när organisationen på något sätt förändras, exempelvis genom sammanslagningar. Regleringen av tillåtna angelägenheter innebär i praktiken bl.a. en viss begränsning av kyrkokommunernas möjligheter att ägna sig åt ekonomiskt riskabel verksamhet.

Många kyrkokommuner har skuldfört sina pensionsåtaganden i balansräkningarna. Andra nöjer sig med att redovisa pensionsbetalningarna i resultaträkningarna.

Överväganden

De historiska åtagandena

De pensionsåtaganden som har gjorts fram till tidpunkten för relationsändringen kallas i det följande för de historiska åtagandena.

Relationsändringen innebär att kyrkokommunerna behåller sina förpliktelser, däribland de historiska åtagandena. Vidare innebär förändringen att kyrkokommunerna mister sin kommunstatus och därmed sin beskattningsrätt. I stället får kyrkokommunerna ny rättsstatus som delar av ett registrerat trossamfund. Svenska kyrkan får rätt till statlig hjälp med att ta upp avgifter från sina tillhöriga. En ytterligare del av förändringen är att kyrkolagen upphävs. I stället får vi en kortfattad ramlag om Svenska kyrkan och ett inomkyrkligt regelverk i form av en kyrkoordning. Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering lägger förslag till lagen om Svenska kyrkan. Sannolikt kommer dess förslag inte att medföra att vi får lagregler om solidariskt ekonomiskt ansvarstagande inom Svenska kyrkan. Det är också osannolikt att någon lagbegränsning görs av arbetsgivarnas tillåtna verksamhetsområde. Sammantagna innebär dessa förändringar, såvitt jag kan finna, att säkerställandet av de historiska åtagandena försvagas.

Att säkerställandet försvagas måste man se allvarligt på. Detta gäller särskilt som ett icke obetydligt antal pastorat har en svag ekonomisk ställning. I direktiven har särskilt pekats på att en utgångspunkt för min utredning skall vara att de historiska åtagandena inte skall försvagas eller förminskas. Jag har därför övervägt vilka åtgärder som kan vidtas för att undvika den försvagning, som annars skulle följa av relationsändringen.

Enligt min mening har staten ett visst ansvar för den situation som uppkommer. Det är riksdagen som fattar beslut om den förestående relationsändringen. Rimligen bör detta ske med ansvarstagande för att kyrkokommunala arbetstagare och före detta arbetstagare inte försätts i ett läge som är mindre tryggt än det läge de har i dag.

Å andra sidan är det naturligt att det primära ansvaret för åtagandena stannar inom Svenska kyrkan. Det är Svenska kyrkan och dess kyrkokommuner som har dragit nytta av de pensionsberättigades arbetskraft. Kostnaden för åtagandena bör därför stanna där.

Till att börja med måste noggranna beräkningar göras av pensionsskulden hos varje arbetsgivare. Kyrkokommunerna bör låta utföra dessa beräkningar på ett enhetligt sätt. Kostnaden för beräkningarna bör belasta respektive kyrkokommun.

Därefter måste någon form av säkerställande ske, som kompensation för att beskattningsrätten bortfaller och kyrkolagen upphävs.

Vid valet av hur säkerställandet skall ske kan först konstateras att hänsynen till de berättigades trygghet inte tillåter att det överlämnas till varje enskild arbetsgivare att efter egen bedömning vidta erforderliga åtgärder. Vissa arbetsgivare kommer nämligen inte att ha de ekonomiska resurser som krävs för en godtagbar lösning.

Reglerna om den särskilda löneskatten har betydelse i sammanhanget. Sådan skatt skall, som ovan redovisats, alltid betalas på pensionskostnader. Tidpunkten för när skattskyldigheten utlöses varierar dock. Om de historiska åtagandena tryggas enligt tryggandelagen eller genom köp av pensionsförsäkring kommer skattskyldighet för hela det tryggade beloppet att utlösas i omedelbart samband därmed. Om hela den kyrkokommunala pensionskulden tryggas i formell mening redan vid relationsändringen utlöses alltså en i dag latent skatteskuld på åtminstone 600 miljoner kr. Vid successivt tryggande skjuts en del av skattskyldigheten upp och utlöses först senare. En uppskjuten skattskyldighet behöver inte innebära någon ekonomisk vinst, men påverkar likviditeten. Detta är en faktor som måste beaktas vid valet av hur de historiska åtagandena skall säkerställas.

Om någon form av samlat ansvarstagande kan uppnås för de historiska åtagandena kan tryggheten för arbetstagarna och de tidigare arbetstagarna bli tillfredsställande. Ett sådant samlat ansvarstagande kan ordnas på olika sätt. En lösning är att kapital som i dag finns samlat i kyrkofonden övergångsvis utnyttjas som säkerhet.

Kyrkofonden består av en avsevärd förmögenhetsmassa, som i huvudsak har tillkommit genom avgifter och donationer från Svenska kyrkans lokala nivå (se även avsnitt 2.2 ovan). Marknadsvärdet av fondens tillgångar uppgår till över tre miljarder kr. Genom fonden strömmar ständigt församlingsskattemedel inom ramen för det s.k. utjämningsystemet. Det är därför naturligt att tänka sig att använda kyrkofonden för att stabilisera situationen för de kyrkokommunalt anställda och tidigare anställda, vilka nu går miste om den säkring av redan intjänade rättigheter som beskattningsrätten och kyrkolagen hittills har inneburit. Efter en övergångsperiod bör dock en samlad pensionsstiftelse eller försäkringsförening i sig utgöra godtagbar säkerhet.

Jag skall nu beskriva den modell för samlat säkerställande av pensionsåtaganden som jag förordar.

Modellen innebär att en del av kyrkofonden görs om till en understödsförening. Jag kallar den Svenska kyrkans pensionsförening.

Till Svenska kyrkans pensionsförening överförs till att börja med de medel som finns avsatta för prästernas och biskoparnas pensioner (se även nedan avsnitt 4.2.9). Bildandet av föreningen och överföringen av

nämnda medel bör lämpligen ske redan före relationsändringen. Detta kommer att innebära att prästernas och biskoparnas pensioner tryggas i formell mening. I och med att tryggandet sker, utlöses också skyldighet att betala den särskilda löneskatten på pensionsmedlen. Det finns medel som har avsatts för den särskilda löneskatten och som kan tas i anspråk för betalningen.

När det gäller framtida pensionsåtaganden väntas den inomkyrkliga utredningen om ekonomi och egendom lägga ett förslag som är väl samstämt med mitt. Såvitt hittills kan bedömas kommer den utredningen föreslå att de framtida åtagandena för prästerna och all övrig kyrklig personal tryggas gemensamt, i en Svenska kyrkans pensionsförening.

Ett samlat tryggnade i en Svenska kyrkans pensionsförening innebär att ansvaret för åtagandena kommer att bäras av föreningen. Arbetsgivarnas ansvar inskränks till att betala den försäkringstekniskt fastställda avgiften.

Företrädare för arbetsgivarna och för arbetstagarorganisationerna föreslås ingå i pensionsföreningens styrelse. De får därmed inflytande över förvaltningen av pensionsmedlen.

Ansvaret för de historiska åtagandena avseende anställda med kyrkokommunala villkor ligger i dag, som ovan konstaterats, på kyrkokommunerna. Mot bakgrund av mitt ovan förda resonemang om att relationsändringen innebär en försvagning av den säkerhet som i dag ligger i beskattningsrätten och kyrkolagen, anser jag att även de historiska åtagandena på sikt bör tryggas i Svenska kyrkans pensionsförening. Detta bör vara ett gemensamt intresse för staten, arbetsgivarna och arbetstagarerna.

Situationen är emellertid den att många kyrkokommuner skulle ha svårt att i omedelbart samband med relationsändringen dels avsätta medel motsvarande hela sin pensionsskuld till en sådan förening dels betala särskild löneskatt på avsättningen. Flertalet skulle sannolikt kunna klara det, men långt i från alla. Många arbetsgivare har långsiktigt bundit upp medel avsedda för pensionsåtagandena, exempelvis i byggnader som används i verksamheten. Vissa har över huvud taget inte gjort några avsättningar för sina förpliktelser. Likviditeten kan alltså vara bristfällig av olika anledningar. Mot denna bakgrund är det, enligt min bedömning, omöjligt att kräva att alla kyrkokommuner i omedelbart samband med relationsändringen säkerställer sina historiska åtaganden i Svenska kyrkans pensionsförening. En successiv fondering måste därför göras möjlig.

Inom en tioårsperiod från relationsändringen bör dock samtliga arbetsgivare inom Svenska kyrkan kunna fondera alla sina historiska åtaganden i Svenska kyrkans pensionsförening. Jag föreslår att en sådan skyldighet att successivt säkerställa åtagandena åläggs arbetsgivarna.

De arbetsgivare som inte har möjlighet att genast överföra pensionsmedlen till pensionsföreningen, bör enligt min mening under övergångsfasen kreditförsäkra skulden på marknaden. En sådan åtgärd innebär inte ett formellt tryggnade och medför inte att skyldigheten att betala särskild löneskatt tidigareläggs. I dag är det endast FPG som erbjuder kreditförsäkring. En arbetsgivare som anlitar FPG blir skyldig att betala avgift för försäkringen.

Det finns vissa historiska åtaganden som inte går att försäkra hos FPG. Detta gäller åtaganden till förmån för dem som redan är pensionärer och åtaganden att betala livränta. Jag föreslår att en statlig garanti ställs för dessa åtaganden, till dess att de kan säkerställas i pensionsföreningen. Garantin bör utfärdas på så sätt att Riksgäldskontoret ställer enkel borgen för åtagandena. Arbetsgivarna skall åläggas att betala en marknadsmässig avgift för garantin.

Ett antal pastorat är inte kreditvärdiga. Det innebär att de inte kommer att kunna teckna någon kreditförsäkring för sina historiska åtaganden. De arbetsgivare som vid tidpunkten för relationsändringen inte kan få någon kreditförsäkring på marknaden bör, enligt min mening, få sina historiska åtaganden garanterade med kyrkofondsmedel till dess att de har säkerställt dem i pensionsföreningen.

Arbetsgivarna har mycket att vinna på att så snart som möjligt fondera sina historiska åtaganden genom överföringar till pensionsföreningen.

Om personalstyrkan behålls och lönerna höjs växer pensionsskulden (se Ds 1995:46 s. 69). Den sammanlagda belastningen ökar om man för de framtida pensionerna väljer att övergå till ett fondsystem (se nedan avsnitt 3.3.4). I ett fondsystem tidigareläggs arbetsgivarnas pensionsutbetalningar. Då måste arbetsgivarna betala löpande kostnader dels för pensionärernas förmåner dels för fonderingar till förmån för de anställda. Kostnaden för kreditförsäkring och/eller garanti ökar i samma takt, så länge skulden behålls.

Skulden är osäker på så sätt att dess storlek påverkas av okända faktorer som levnadsåldrar och ränteutveckling. I och med att säkerställande i pensionsföreningen sker, övergår ansvaret för åtagandena till föreningen. Osäkerheten belastar inte längre arbetsgivaren i samma utsträckning.

Så länge skulden behålls hos arbetsgivaren är möjligheten begränsad att förränta motsvarande tillgångar på ett lönsamt vis. Om tillgångar motsvarande pensionsskulden sätts av till en gemensam förening ökar förutsättningarna för en ekonomiskt effektiv kapitalförvaltning.

För att underlätta uppbyggnaden av Svenska kyrkans pensionsförening anser jag att en del av kyrkofonden bör tas i anspråk. Mitt förslag, som har utformats i samråd med den inomkyrkliga utredningen om eko-

nomi och egendom, är att 300 miljoner kr avsätts som ett slags grundplåt till föreningen. Avsättningen skall naturligtvis inte belasta de reservationer som har gjorts för prästpensioner. Vidare bör grundplåten användas så att varje arbetsgivares i föreningen tryggade pensionsskuld får samma grad av täckning.

Bild endast i den tryckta versionen

Kvarstående statliga åtaganden

Staten har genom de nämnda regeringsbesluten 1990 åtagit sig att bidra till kostnaderna för pensionsförmåner åt vissa kyrkomusiker och tidigare stiftsanställda. På så sätt har sistahandsansvaret frångåtts. Det förefaller naturligt att dessa åtaganden avvecklas i samband med relationsförändringen, så att hela ansvaret för åtagandena kommer att ligga inomkyrkligt. En sådan uppgörelse bör eftersträvas. Den måste naturligtvis föregås av att värdet av åtagandena beräknas. I samband med en uppgörelse av nu nämnt slag kan det finnas skäl att också avveckla den liggande rekommendationen till kyrkokommunerna att ge kostnadsbidrag för pensionskostnader avseende tidigare anställda som sysselsatts inom folkbokföringen.

Skolkantorerna

Skolkantorerna har sina anställningar i de borgerliga kommunerna. Deras pensionsrätter berörs inte av relationsändringen. Ett eventuellt tryggande av intjänade pensionsrätter skall lösas av arbetsgivaren och berör alltså inte direkt kyrkokommunerna. En annan sak är att de kyrkliga arbetsgivarna kommer att få bidra till finansieringen av pensionerna, liksom de i dag bidrar till finansieringen av utgående löneförmåner. Detta följer av avtalen mellan de borgerliga kommunerna och kyrkokommunerna.

3.2.5 Eventuell övertalighet

De anställda med kyrkokommunala villkor behåller sina anställningar över relationsändringen. Vill arbetsgivaren göra uppsägningar så måste i vanlig ordning saklig grund visas.

Ingenting tyder i dag på att relationsändringen i sig kommer att medföra övertalighet bland de anställda med kyrkokommunala villkor.

3.3 Framtiden

Mina slutsatser och förslag:

- * Behovet av behörighetskrav för kyrkomusiker övervägs inom Svenska kyrkan.
- * För kyrkomusiker med konstitutorial skall nuvarande bestämmelser tillämpas. Detta sägs i införandelagen, som innehåller övergångsbestämmelser till den kommande lagen om Svenska kyrkan.
- * Viss myndighetsutövning kvarstår i framtiden för anställda med kyrkokommunala villkor, men det motiverar inga särskilda lagregler.
- * Den särskilda inskränkningen av konflikträtten för de anställda med kyrkokommunala villkor upphävs. LOA ändras. Frågan kan regleras i kollektivavtal.
- * Svenska kyrkan utformar i samråd med berörda arbetstagarorganisationer sitt eget pensionssystem för framtiden. Några möjliga lösningar beskrivs här.

3.3.1 Kyrkomusiker

Behörighetskrav

I dag finns bestämmelser om den kyrkomusikaliska verksamheten hos Svenska kyrkans församlingar i 37 kap. kyrkolagen.

I den kyrkomusikaliska verksamheten ingår, enligt lagtexten, bland annat orgelspel vid gudstjänster och övriga kyrkliga handlingar enligt den ordning som gäller för Svenska kyrkan, främjande av kyrkosången, fri musikundervisning med inriktning på Svenska kyrkans musikverksamhet, samt vård av de orglar som finns hos församlingarna.

För sådan verksamhet skall pastoratet förordna en eller flera kyrkomusiker. Domkapitlet får dock, när det finns särskilda skäl, medge att pastoratet anställer någon annan. Ett sådant medgivande kan begränsas till att gälla en viss gudstjänstlokal eller en viss kyrkomusikalisk uppgift. Med kyrkomusiker förstås den som är behörig att anställas på en tjänst som kantor eller organist. Vilka behörighetskrav som gäller har jag redo-

gjort närmare för ovan i avsnitt 3.1.2. Domkapitlet kan förklara en sökande som inte uppfyller kraven behörig, om han med hänsyn till utbildning och yrkeserfarenhet är att anse som jämställd med den som uppfyller villkoren.

Organisttjänsten är mer kvalificerad än kantorstjänsten. Det skall finnas en tjänst som organist i varje pastorat, om inte domkapitlet medger undantag. Det kan domkapitlet göra om de kyrkomusikaliska uppgifterna är av liten omfattning eller om det av organisatoriska skäl inte är lämpligt att anställa någon organist.

Tjänster som kyrkomusiker tillsätts i ett enförsamlingspastorat av kyrkorådet och i ett flerförsamlingspastorat av dess tillsättningsnämnd. Innan en tjänst som kyrkomusiker tillsätts skall domkapitlet pröva vilka sökande som är behöriga samt yttra sig över deras kyrkomusikaliska skicklighet.

Det skall finnas ett reglemente för den kyrkomusikaliska verksamheten i församlingen. Av reglementet skall framgå hur de kyrkomusikaliska uppgifterna skall tillgodoses. Utförs uppgifterna av flera skall av reglementet framgå hur de skall fördelas mellan kyrkomusikerna. Innan reglementet fastställs - av församlingsdelegerade eller kyrkofullmäktige - skall yttrande inhämtas från församlingarna i pastoratet och från domkapitlet. Av domkapitlets yttrande skall särskilt framgå om förslaget till reglemente står i överensstämmelse med vad som har bestämts om gudstjänster i församlingarna.

Bland kyrkolagens regler om kyrkomusikalisk verksamhet finns också särskilda bestämmelser om orgelvård.

Kyrkolagens bestämmelser om kyrkomusikalisk verksamhet föregicks av bestämmelser med likartat innehåll i lagen (1989:8) om kyrkomusiken i svenska kyrkan. När den senast nämnda lagen tillkom uttalades följande i förarbetena (prop. 1987/88:144 s. 8).

"Den kyrkomusikaliska verksamhet som bedrivs i svenska kyrkans och andra trossamfunds regi utgör en tillgång som måste tas till vara. Staten har ett övergripande ansvar för att verksamheten kan bedrivas. För att kvaliteten i den kyrkomusikaliska verksamheten skall garanteras även i framtiden bör därför ett visst statligt inflytande finnas kvar."

I samma proposition anføres (s. 19) beträffande tjänsteorganisationen att särskilda behörighetsvillkor för anställning som kyrkomusiker skall finnas som en garanti för en god kyrkomusikalisk standard. Enligt propositionen skall det finnas två typer av behöriga kyrkomusiker, nämligen organister och kantorer.

I mitt utredningsarbete har jag frågat mig om det efter relationsändringen kan finnas anledning för staten att ställa krav på att den kyrko-

musikaliska verksamheten skall ha en viss utformning och på att utövarna av den kyrkomusikaliska verksamheten skall ha en viss behörighet.

Den kyrkomusikaliska verksamhet som bedrivs inom Svenska kyrkan - och andra trossamfund - är en tillgång som bör tas tillvara och behörighetskrav är en garanti för en god kyrkomusikalisk verksamhet. Men när nu relationen mellan staten och Svenska kyrkan förändras gör jag den bedömningen att det bör vara Svenska kyrkans egen sak att fastställa villkor för den kyrkomusikaliska verksamheten. Därmed bör det också vara en inomkyrklig uppgift att bestämma vilka behörighetskrav som skall ställas på kyrkomusikerna. Jag vill emellertid peka på betydelsen av att Svenska kyrkan vid sitt ställningstagande strävar efter att bibehålla den kyrkomusikaliska verksamhetens omfattning och kvalitet. Även intresset av att de kulturhistoriskt värdefulla orglarna sköts väl bör väga tungt. Svenska kyrkans uppgift att vara rikstäckande förutsätter tillgång till god utbildning för kyrkomusiker, som kan tillgodose Svenska kyrkans krav på kyrkomusikens kvalitet.

Konstitutorialanställda

Bland de anställda inom Svenska kyrkan finns, såvitt kunnat utredas, endast tre kyrkomusiker med konstitutorial. Därutöver finns ungefär 100 skolkantorer med kombinerade lärar- och kyrkomusikertjänster tillsatta med konstitutorial. Skolkantorererna måste emellertid anses vara anställda av de borgerliga kommunerna. Pastoratet ersätter i varje enskilt fall kommunen för den del av lönekostnaden som motsvarar den anställningstid som fullgörs hos pastoratet.

Den ursprungliga skillnaden mellan anställningsformerna fullmakt och konstitutorial var främst att anställda med konstitutorial i disciplinär ordning kunde dömas till avsättning för fel eller försummelse i tjänsten, vilket inte kunde komma i fråga för anställda med fullmakt. Avsättning var alltså ett särskilt disciplinstraff för den som hade konstitutorial. Det var i huvudsak Kungl. Maj:t (regeringen) som beslutade om vilka tjänster som skulle tillsättas med konstitutorial. Normalt var det ordinarie tjänster med lägre lönegrad än för fullmaktshavarna som tillsattes så.

I och med att ämbetsansvaret avskaffades 1976 gjordes bedömningen att anställningsformen konstitutorial kunde avskaffas. I gamla LOA (SFS 1976:600), som trädde i kraft den 1 januari 1977, medgavs därför ingen möjlighet att tillsätta tjänster med konstitutorial. Anställningsformen har sedan dess inte heller använts inom Svenska kyrkan.

Den 1 juli 1990 trädde kyrkomusikerreformen i kraft. Då blev kyrkomusikertjänsterna rent kyrkokommunala. Flertalet av de kyrkomusiker som då hade konstitutorial avstod från dessa och godtog nya anställningsvillkor. De kyrkomusiker med konstitutorial som tackade nej till nya anställningar på dessa villkor kunde inte sägas upp. Kyrkomusikerna i fråga skulle emellertid även efter reformen vara tjänstgöringsskyldiga i de pastorat där de tidigare verkat. Bestämmelsen härom finns numera i 14 § lagen (1992:301) om införande av kyrkolagen och gäller som nämnts inte fler än tre personer. De nämnda tre kyrkomusikerna måste anses ha kvar den förstärkta anställningstrygghet som konstitutorialet ger.

Jag ser ingen anledning att ändra på förhållandena för dessa tre kyrkomusiker och anser därför att den nu gällande bestämmelsen i lagen om införande av kyrkolagen bör tillämpas för dem även i fortsättningen.

3.3.2 Myndighetsutövning

Inom Svenska kyrkan förekommer myndighetsutövning i en rad olika sammanhang. Merparten av dessa uppgifter utförs av förtroendevalda och präster. Även en anställd med kyrkokommunala villkor kan dock i vissa fall utöva myndighet inom ramen för sin anställning. Så är fallet om han fattar beslut rörande utlämnande av allmän handling eller om han efter delegation fattar beslut om upplåtelse av gravrätt.

Myndighetsutövning av nämnda slag kommer att finnas kvar inom Svenska kyrkan efter relationsändringen. Liksom i dag kommer de arbetstagare som sysslar med myndighetsutövning att omfattas av brottbalkens regler därom samt av JO:s och JK:s tillsyn.

Jag kan inte finna att relationsändringen medför något behov av särskild lagstiftning rörande den myndighetsutövning som personalen i Svenska kyrkan kommer att ägna sig åt i framtiden.

3.3.3 Konflikt rätt

Konflikt rätten i dag

När det gäller arbetskonflikter bygger svensk rätt på uppfattningen att lagstiftaren i största möjliga utsträckning bör överlämna åt arbetsmarknadens parter att utan inblandning från statens sida själva lösa de frågor som kommer upp på det fackliga området. Vissa lagregler om arbetskonflikter har dock ansetts nödvändiga.

Den grundläggande regeln om rätt till fackliga stridsåtgärder finns i regeringsformen 2 kap. 17 §. Där föreskrivs att en arbetstagarorganisa-

tion respektive en arbetsgivare eller arbetsgivarorganisation har rätt att vidta fackliga stridsåtgärder, om något annat inte följer av lag eller avtal.

I medbestämmandelagen, som gäller allmänt över hela arbetsmarknaden, finns regler som begränsar rätten att vidta fackliga stridsåtgärder. Enligt dessa i huvudsak tvingande regler, som finns i 41 - 45 §§, gäller fredsplikt under pågående kollektivavtalsperiod.

Fredsplikten innebär att de parter som är bundna av ett kollektivavtal under vissa omständigheter inte får vidta eller delta i en strejk, lockout, blockad, bojkott eller någon annan därmed jämförlig stridsåtgärd. Detta gäller om stridsåtgärden syftar till att utöva påtryckning i en rättstvist, att åstadkomma ändringar i avtalet, att genomföra bestämmelser som är avsedda att tillämpas sedan avtalet har upphört att gälla eller att stödja någon annan som inte själv får vidta stridsåtgärder. En stridsåtgärd är också olovlig om den inte har beslutats i behörig ordning av den avtalsbärande organisationen eller om den strider mot fredspliktsregler i kollektivavtal.

Arbetsgivarna och arbetstagarorganisationerna har ålagts ett särskilt ansvar för fredsplikten. De får inte anordna eller på något annat sätt föranleda eller medverka i olovliga stridsåtgärder. Om exempelvis kollektivavtalsbundna arbetstagare har påbörjat en olovlig strejk, är arbetsgivaren och den berörda arbetstagarorganisationen skyldiga att överlägga och tillsammans verka för en återgång till arbetet.

De regler som har behandlats i det föregående gäller alltså också inom den offentliga sektorn. Där tillämpas dock även några ytterligare regler. Den frihet som en facklig organisation normalt har att agera genom fackliga stridsåtgärder har nämligen inte ansetts kunna få gälla helt obegränsad på det offentliga området. Konflikträtten har därför inskränkts i vissa avseenden. Regler om detta finns i 23 § LOA, som enligt 2 § samma lag gäller för de anställda med kyrkokommunala villkor.

En inskränkning gäller arbetskonflikter med politisk bakgrund. Stridsåtgärder som har till syfte att påverka inhemska politiska förhållanden är generellt förbjudna inom den offentliga sektorn.

En annan av de nämnda inskränkningarna rör arbete inom den s.k. myndighetssfären. Dit hör arbete som består i myndighetsutövning eller är oundgängligen nödvändigt för att genomföra myndighetsutövning. Inom myndighetssfären får stridsåtgärd genomföras endast i fyra bestämda former. Arbetsgiversidan får vidta lockout och arbetstagar-sidan får vidta strejk, övertidsvägran eller nyanställningsblockad. Stridsåtgärder inom myndighetssfären får inte heller genomföras på grund av någonting annat än förhållandet mellan arbetsgivare och de arbetstagare som omfattas av LOA. Den klart största delen av Svenska kyrkans

verksamhet ligger utanför myndighetssfären och faller därför utanför den nyssnämnda stridsmedelsbegränsningen.

De offentliganställdas konflikträtt begränsas inte bara av de redovisade lagreglerna utan även av avtalsbestämmelser. Dessa avtalsbestämmelser återfinns i tre kollektivavtal, nämligen det särskilda huvudavtalet från år 1976 (SHA), huvudavtalet mellan Arbetsgivarverket och huvudorganisationerna (HA) och det kommunala huvudavtalet av år 1994 (KHA 94). Av dessa gäller SHA och KHA 94 för de anställda med kyrkokommunala villkor.

SHA gäller för hela den offentliga sektorn. Det avtalet innebär att parterna skall undvika att vidta stridsåtgärder när det gäller frågor som man inte anses kunna avtala om utan att kränka den politiska demokratin. Hit hör frågor om verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet.

De regler om arbetskonflikter som finns i KHA 94 överensstämmer väl med motsvarande regler i HA. I avtalet anges att sådana stridsåtgärder är samhällsfarliga som genom sina verkningar skulle otillbörligt störa viktiga samhällsfunktioner eller medföra fara för människors liv eller risk för att bestående ohälsa uppstår. Parterna förklarar att de är ense om att undvika samhällsfarliga konflikter. Den part som anser att en konflikt är samhällsfarlig kan hänskjuta frågan till den s.k. Centrala nämnden. Vissa arbetstagare får aldrig omfattas av stridsåtgärder. I denna undantagskrets, som KHA definierar, ingår förhandlingschefer och andra som regelmässigt företräder arbetsgivaren i kollektivavtalsförhandlingar. Avtalet innehåller vidare bestämmelser om neutralitet och skyddsarbete.

Arbetskonflikter efter relationsändringen

Efter relationsändringen kommer Svenska kyrkans personal inte längre att vara offentliganställd. De särskilda lagregler som gäller för offentliganställda kan därför inte omfatta dem som är anställda inom Svenska kyrkan. De grundläggande bestämmelserna i regeringsformen och medbestämmandelagen om rätt att vidta fackliga stridsåtgärder och om fredsplikt kommer att gälla oförändrade. Om inga nya lagregler skapas betyder detta att arbetstagarnas lagstadgade konflikträtt blir mera vidsträckt än i dag. Samma lagregler kommer att gälla för Svenska kyrkans personal som för privatanställda. Parterna kan dock träffa kollektivavtal om begränsningar.

Jag har övervägt de skäl som finns för lagstadgade begränsningar av den kyrkliga personalens konflikträtt. Kräver hänsynen till de politiska

förhållandena, myndighetsutövningens speciella karaktär eller risken för samhällsfara att den kyrkliga personalens konflikträtt begränsas i lag?

Jag kan inte finna att hänsynen till de politiska förhållandena efter relationsändringen kan motivera någon lagbegränsning av personalens konflikträtt. Därför lägger jag inget sådant förslag.

Även efter relationsändringen kommer de kyrkokommunalt anställda att ägna sig åt myndighetsutövning. Jag tänker då på begravningsverksamheten och uppgiften att ha hand om allmänna handlingar. Motivet för lagbegränsning av stridsåtgärder inom myndighetssfären kommer alltså fortfarande att vara relevant. Eftersom myndighetsutövningen kommer att vara något mindre omfattande än nu blir det argumentet dock inte längre så tungt vägande. Det finns dessutom skäl som talar emot att en sådan lagbegränsning införs. I andra fall då myndighetsutövning har överlåtits till ett privat rättssubjekt har konflikträtten för berörd personal inte lagbegränsats. Detta gäller exempelvis den personal som förrättar vigslar i de fria trossamfundet. Enligt min mening väger likställighets-skälen tungt. Jag har därför stannat för att inte föreslå någon lagstadgad begränsning av rätten att vidta stridsåtgärder inom den del av Svenska kyrkans verksamhet som kommer att bestå i myndighetsutövning.

Risken för samhällsfara kan som nämnts vara ett skäl att begränsa vissa arbetstagares rätt att vidta stridsåtgärder. I dag finns inga sådana begränsningar i lag. De begränsningar som finns har gjorts i kollektivavtal. Svenska kyrkans personal kommer även efter relationsändringen att till viss del vara sysselsatt i verksamhet som vid stridsåtgärder kan medföra risk för samhällsfara. Jag tänker då särskilt på begravningsverksamheten. En strejk eller lockout som riktar sig mot just denna verksamhet kan om den blir långvarig innebära en samhällsfara. Ändå ser jag inget bärande skäl att föreslå en lagregel varigenom samhällsfarliga stridsåtgärder inom Svenska kyrkans verksamhet förbjuds. Även om Svenska kyrkans arbetsgivare kommer att vara privata rättssubjekt efter relationsändringen tror jag att frågan om tillåtligheten av samhällsfarliga stridsåtgärder liksom nu bör vara en fråga för kollektivavtalsparterna att ta ställning till. De kyrkokommunala kollektivavtalen består, som ovan redovisats, över tidpunkten för relationsändringen.

3.3.4 Framtida pensioner

Inledning

Framtidens pensionssystem måste utformas inom Svenska kyrkan och i förhandlingar med berörda arbetstagarorganisationer. Vad staten har intresse av är att åtagandena avseende redan intjänade pensionsrätter

säkerställs. Min syn på den saken har jag redovisat ovan i avsnitt 3.2.4. Frågorna om framtidens pensioner hänger dock så nära samman med frågorna om de hittills gjorda pensionsåtagandena att de lämpligen bör lösas i ett sammanhang. Jag kommer därför i detta avsnitt att något belysa faktorer som kan ha betydelse för den framtida utformningen av pensionsavtalen, finansieringen och valet av tryggsform.

Övergång till premiereservsystem

Det senast tecknade pensionsavtalet mellan LO och SAF innebär att en ny avgiftsbestämd pensionsplan bestämts. Ett av skälen till den nya pensionsplanen är att dagens arbetsliv präglas av ökad rörlighet mellan olika arbetsuppgifter och flera anställningsbyten. Därför är det tänkt att varje anställning skall ge och finansiera sin egen pension. I den nya planen skall pensionen grundas på lönen under varje intjänandeår. Det förutsätter i sin tur ett premiereservsystem, vari avgifterna används för fonduppyggnad till förmån för de anställdas framtida pensioner.

Det nya pensionsavtalet gäller i första hand fr.o.m. 1996 t.o.m. 1999. Att det är premiebestämt betyder att pensionens storlek bestäms av premien och av resultatet från försäkringsverksamheten. Ålderspensionen är livsvarig, men pensionären kan välja att i stället ta ut den under en begränsad tid. Avgiften är 2 % av den pensionsmedförande lönen för varje anställd som har fyllt 28 år. Vid beräkningen av avgiftens storlek har kostnaderna för avveckling av det gamla systemet beaktats.

Pensionsförsäkringen tecknas nu i försäkringsföretaget AMF-Pension, som också bidrar till finansieringen av övergången. Fr.o.m. 1998 är det tänkt att den anställda skall ha rätt att välja ett annat försäkringsbolag eller en pensionskassa. Arbetsgivaren skall också under vissa förutsättningar kunna erbjuda sig att förvalta pensionsmedlen i det egna företaget.

Liksom andra pensionsavtal medför det nya LO-SAF-avtalet en könsbestämd omfördelning av kapital. Även om det finns en direkt koppling mellan den premie som arbetsgivaren betalar och pensionen för den anställda, betyder den gemensamma nivån för ålderspensionen och kvinnornas genomsnittligt längre livstid att de manliga arbetstagarna bidrar till pensionerna för de kvinnliga.

Mycket talar för att ett avgiftsbaserat system kommer att införas även när det gäller Svenska kyrkans personal. Även för denna personalgrupp kan det antas att rörligheten mellan arbetsplatserna ökar. Ett sådant avgiftsbaserat system förutsätter att fonderingar görs.

Olika trygghandsmodeller

Det har säkert framgått att jag ser stora fördelar med ett samlat säkerställande även för framtidens pensionsåtaganden. Skuldföring i varje arbetsgivares balansräkning kan inte anses acceptabelt som trygghandsform. Att metoden varit godtagbar hittills beror på att den kombinerats med beskattningsrätt och med långtgående lagstiftning om villkoren för verksamheten.

Vad som då återstår, enligt den praxis som gäller på den svenska arbetsmarknaden, är en försäkringslösning eller trygghands med hjälp av en pensionsstiftelse.

Stiftelselösning

Kyrkofonden fungerar i dag som Svenska kyrkans centrala finansfunktion. En del av den skulle kunna användas för att skapa en Svenska kyrkans pensionsstiftelse.

Denna stiftelse skulle kunna vara gemensam för hela Svenska kyrkan och omfatta alla dess anställda. I en sådan pensionsstiftelse skulle arbetstagarorganisationerna och arbetsgivarna genom representation i styrelsen kunna få inflytande över hur pensionsmedlen förvaltas. Liknande förekommer i de särskilda försäkringsbolag som administrerar den privata s.k. ITP-planens pensions- och kreditförsäkringar.

En stiftelselösning innebär att medlen lämnar arbetsgivaren. Denne kan dock ges möjlighet att på kommersiella villkor låna pengar ur pensionsstiftelsen.

Stiftelselösningen ger utrymme för flexibilitet när det gäller arbetsgivarnas likviditet, men är kanske inte lika stabil som försäkringslösningen. Det har ibland anförts att gemensamma stiftelser med olika "fack" för olika arbetsgivare är förenade med vissa administrativa svårigheter.

Försäkringslösning

När man skall ta ställning till hur pensionerna skall säkerställas inom Svenska kyrkan är det viktigt att ha kyrkans organisatoriska uppbyggnad och ändamål i åtanke. Svenska kyrkan har i dag många små arbetsgivare och bedriver en verksamhet som inte i främsta hand syftar till att få en hög ekonomisk avkastning. Sannolikt kommer det att se likadant ut efter relationsändringen.

Just eftersom Svenska kyrkan har så många små arbetsgivare kan en samlad försäkringslösning vara fördelaktig. På så sätt kan risktagandet spridas. Utfallet för den enskilda arbetsgivaren avseende efterlevande-

förmåner, sjukpensionsförmåner och varaktigheten av ålderspensioner kan aldrig förutses fullt ut, utan innebär med nödvändighet en riskfaktor.

Säkerställande i försäkringsförening innebär att arbetsgivaren överlåter ansvaret för att fullgöra pensionsåtagandet på försäkringsföreningen. Som motprestation betalar arbetsgivaren en premie till försäkringsföreningen.

Försäkringsföreningen är föremål för Finansinspektionens tämligen ingående tillsyn. Föreningen ger en trygg ram för att åstadkomma ett överskott som balanserar svängningar på värdepappersmarknaden. Arbetsgivarens åtagande begränsas till att regelbundet betala en premie.

Skatteaspekter

Inledning

I mitt andra betänkande, Stöd, skatter och finansiering, finns förslag rörande beskattning av trossamfund efter relationsändringen. Jag hänvisar dit för en utförligare redogörelse.

Avkastningsskatt

För allt tjänstepensionskapital som har tryggats enligt tryggandelagen eller i försäkringsförening skall avkastningsskatt betalas enligt lagen (1990:661) om avkastningsskatt på pensionsmedel. Skattskyldiga är försäkringsbolag, försäkringsföreningar, pensionsstiftelser och arbetsgivare som tryggar pensionerna via balansräkningen. Skatten träffar således inte pensionsmedel som har sparats hos staten eller hos kommuner.

Efter relationsändringen kommer pensionsåtagandena för dem som nu är anställda med kyrkokommunala villkor med stor sannolikhet att åtminstone i någon mån vara säkerställda enligt tryggandelagen eller i en försäkringsförening. Det medför att försäkringsföreningen, pensionsstiftelsen eller den enskilde arbetsgivaren kommer att bli skyldig att betala avkastningsskatt.

Avdragsrätt vid inkomstbeskattning

Näringsidkare får i vissa fall dra av sina pensionskostnader från intäkt av näringsverksamhet. Detta har beskrivits ovan i avsnitt 3.2.4. Med näringsverksamhet avses yrkesmässig självständigt bedriven förvärvsverksamhet, innehav av näringsfastighet samt innehav och avyttring av rätt till avverkning av skog. I dag är kyrkokommuner befriade från all skyldighet att betala inkomstskatt. I den utsträckning de kyrkliga arbetsgivarna blir skattskyldiga för inkomst av närings-

verksamhet efter relationsändringen, kan de alltså under vissa förutsättningar göra avdrag för sina pensionskostnader. Näringsverksamheten är dock en begränsad del av Svenska kyrkans verksamhet. Förutsättningarna för att avdragsrätt skall föreligga är att arbetsgivaren har säkerställt pensionsåtagandena antingen i försäkringsförening eller enligt någon av de modeller som tryggandelagen anvisar.

Särskild löneskatt

Arbetsgivarna inom Svenska kyrkan kommer även efter relationsändringen att vara skyldiga att erlägga särskild löneskatt på sina pensionskostnader, enligt vad som redovisats i avsnitt 3.2.4 ovan.

4 Präster och biskopar

4.1 Dagens förhållanden

4.1.1 Ämbete och anställning

Skillnaden mellan ämbete och tjänst

Ämbete och tjänst är två skilda begrepp, som båda används i den kyrkliga arbetsrätten. Sitt ämbete får prästen eller biskopen vid vigningen. Ämbetet ger för prästens del behörighet att predika och att förvalta sakramenten. I ämbetet som biskop ingår därutöver behörighet att viga andra till det kyrkliga ämbetet. Ett ofta använt uttryck är "den dubbla ansvarslinjen". Därmed avses vanligen kombinationen av prästerlig ämbetsförvaltning och folkligt förankrad självstyrelse. Prästen har under biskopen och domkapitlet ett självständigt ansvar för ämbetsförvaltningen. Detta ämbetsansvar är inte underställt de demokratiskt valda kyrkliga organen. Motsvarande gäller biskopens ämbetsansvar. Med tjänsten som präst avses prästens anställning i den kyrkliga organisationen. I prästens anställning ingår uppgiften att förvalta ämbetet. Den som en gång har fått det kyrkliga ämbetet behåller det livet ut, men kan under vissa omständigheter skiljas från rätten att utöva ämbetet eller förklaras obehörig att under viss tid utöva det.

Föreskrifter om ämbetet

Kyrkomötet har getts rätt att meddela föreskrifter angående bland annat det kyrkliga ämbetet. Den kompetensen stöder kyrkomötet på bestämmelsen i 29 kap. 13 § kyrkolagen, som har sin utgångspunkt i punkten 10 i övergångsbestämmelserna till regeringsformen. Kyrkomötet har i kyrkliga kungörelser också meddelat sådana föreskrifter (se SKFS 1992:12, SKFS 1991:15 och SKFS 1989:8). Den ovan nämnda övergångsbestämmelsen ger också utrymme för att lagstifta om möjlig-

het för kyrkomötet att i sin tur överlåta sin föreskriftsrätt till Svenska kyrkans centralstyrelse. Fr.o.m. den 1 juli 1996 har införts en sådan möjlighet. Kyrkomötet kan alltså numera genom kyrklig kungörelse överlåta till Svenska kyrkans centralstyrelse att meddela föreskrifter om det kyrkliga ämbetet.

Rätten att utöva ämbetet

Till följd av de kyrkliga kungörelserna om ämbetet gäller bland annat följande. Den som i Svenska kyrkans ordning har vigts till präst är behörig att utöva prästämbetet. Domkapitlet har viss möjlighet att ge andra präster samma behörighet. Den som söker inträde i det kyrkliga ämbetet skall innan prästvigningen avlägga prästexamen inför ett domkapitel. Den som inte godkänns kan inte överklaga beslutet, men får avlägga ny examen. Bara den som har blivit godkänd i prästexamen får vigas till präst i Svenska kyrkan.

En präst som har blivit avskedad från sin anställning får för viss tid eller tills vidare skiljas från rätten att utöva det kyrkliga ämbetet. Detsamma gäller en präst som inte har någon anställning som präst och som har skadat det anseende en präst bör ha. En präst som har ålagts disciplinpåföljd och som i anslutning därtill på grund av sin sinneskaffenhet har avstängts från sin anställning får förklaras obehörig att under avstängningstiden utöva ämbetet. En präst som har övergett Svenska kyrkans lära skall skiljas från rätten att utöva ämbetet.

Fråga om att för viss tid eller tills vidare förklara en präst obehörig att utöva ämbetet prövas av domkapitlet. När det gäller en biskop har Ansvarsnämnden för biskopar beslutanderätten. Ansvarsnämnden för biskopar är en statlig myndighet under regeringen. Dess verksamhet styrs av 35 kap. 35 § kyrkolagen och av förordningen (1989:7) med instruktion för Ansvarsnämnden för biskopar. De nämnda myndigheterna kan besluta att åter ge prästen eller biskopen i fråga rätt att utöva ämbetet. Domkapitlet får dock endast pröva en ansökan därom som har tillstyrkts av respektive stifts biskop. Beslut av såväl domkapitlet som Ansvarsnämnden för biskopar i frågor som nu nämnts får överklagas hos Kyrkomötets besvärsnämnd. Dess beslut kan inte överklagas.

Vigselrätt

Vissa rättsföljder är direkt knutna till prästvigningen, nämligen vigselrätten och tystnadsplikten. Vigselrätt tillkommer enligt 4 kap. 3 § äktenskapsbalken "präst i Svenska kyrkan". Med det valda uttrycket avses var

och en som har anförtrots det prästerliga ämbetet i Svenska kyrkan. Det krävs alltså inte att vederbörande innehar en anställning i Svenska kyrkan.

Tystnadsplikt

Alla som har vigts till präster i Svenska kyrkans ordning har en särskilt reglerad tystnadsplikt. I 36 kap. 1 § kyrkolagen fastslås att dessa präster har tystnadsplikt i fråga om uppgifter som de har erfarit under bikt eller själavårdande samtal. Denna särskilda tystnadsplikt gäller alltså oavsett om prästen innehar någon anställning och oavsett om han för tillfället är behörig att utöva sitt ämbete. Den består livslångt.

Med tystnadsplikten följer ett förbud för prästen att vittna om sådant som han har erfarit under bikt eller själavårdande samtal. Förbudet framgår av 36 kap. 5 § rättegångsbalken.

Lagregler om prästtjänsten

När det gäller statstjänstemäns rättsställning skall grundläggande bestämmelser i andra hänseenden än de som berörs i regeringsformen meddelas i lag. Detta framgår av 11 kap. 10 § regeringsformen. Sådana regler bör (se prop. 1993/94:65 s. 32) gälla förhållanden som är en följd av att statliga myndigheter utövar verksamhet som ingår som grundelement i statens relation till medborgarna. Syftet bör vara att tillgodose de allmänintressen som gör sig gällande vid utövande av statlig verksamhet. Med denna utgångspunkt har sådana grundläggande bestämmelser om statstjänstemäns rättsställning intagits i LOA och i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.

Grundläggande föreskrifter om prästtjänster i Svenska kyrkan och om biskopar skall enligt övergångsbestämmelserna till regeringsformen punkten 9 meddelas i lag som stiftas i samma ordning som huvudbestämmelserna i riksdagsordningen, efter yttrande från kyrkomötet. Sådana grundläggande föreskrifter finns nu i kyrkolagen, främst 32 - 36 kap. Kyrkolagen har upprättats efter förebild av gamla LOA, som innehåller betydligt fler bestämmelser än dagens LOA. Det måste alltså konstateras att kyrkolagen innehåller en rad bestämmelser som inte i dag kan anses vara grundläggande i den mening som avses i regeringsformen.

Anställningsskyddslagen gäller över hela arbetsmarknaden, i den mån avvikande bestämmelser inte finns i särskilda författningar eller i kollektivavtal.

Bestämmelser av betydelse för enskilda anställningsförhållanden finns även i jämställdhetslagen och i lagen mot etnisk diskriminering

samt i semesterlagen och övriga s.k. ledighetslagar. Alla de nu nämnda lagarna gäller även för prästers och biskopars anställningar.

4.1.2 Tjänsteslag och facklig tillhörighet

Det finns drygt 3 000 anställda präster i Svenska kyrkan. Antalet tjänstgörande biskopar är 14.

Enligt uppgift från Statistiska centralbyrån fanns den 1 november 1995 sammanlagt 3 486 tjänstgörande präster i Svenska kyrkan. Av dem var 2 552 män och 934 kvinnor. Bland de manliga prästerna fanns 265 deltidsarbetande. Bland de kvinnliga fanns 88.

Prästtjänsterna kan indelas i pastoratstjänster och stiftstjänster.

Pastoratstjänsterna kan i sin tur indelas i kyrkoherdetjänster och komministertjänster. Det skall finnas en kyrkoherde i varje pastorat.

Stiftstjänster finns av tre slag: stiftsadjunktstjänster, kontraktsadjunktstjänster och pastorsadjunktstjänster. De sistnämnda är avsedda som utbildningsplatser för nya präster. Kontraktsadjunkterna har särskilda uppgifter inom ett bestämt kontrakt, medan stiftsadjunkterna är verksamma för hela stiftets räkning.

Prästerna är i regel fackligt organiserade i Svenska kyrkans Personalförbund (SKPF), som är ett SACO-förbund. Ett antal präster tillhör i stället Statstjänstemannaförbundet (ST), som är ett TCO-förbund. Vidare finns en del oorganiserade präster. Flertalet biskopar är oorganiserade.

4.1.3 Anställningsbeslut

Inrättande av tjänster

I stället för begreppet "anställa" används i kyrkolagen begreppen "inrätta en tjänst" och "tillsätta en tjänst", när det handlar om präster och biskopar.

I fråga om vilka tjänster som kan eller skall finnas i Svenska kyrkan framgår följande av 32 kap. kyrkolagen. Det skall finnas en biskop i varje stift. I Uppsala stift är ärkebiskopen biskop. Där kan det också finnas en tjänst som biträdande biskop. Så är fallet i dag. I varje pastorat skall det finnas en tjänst som kyrkoherde. Denne kallas domprost i det pastorat där stiftets domkyrka finns. I pastoraten kan det också finnas komministertjänster. I stiftssamfälligheterna får det finnas tjänster som stiftsadjunkt, kontraktsadjunkt och pastorsadjunkt. Frågor om att inrätta biskops- och domprosttjänster prövas av regeringen. Det är stiftsstyrelserna som beslutar om att inrätta tjänster som kyrkoherde, komminister,

stiftsadjunkt, kontraktsadjunkt och pastorsadjunkt. Om en sådan redan inrättad tjänst blir ledig skall stiftsstyrelsen i fråga pröva om den skall tillsättas, hållas vakant eller dras in. Ett sådant beslut kan inte överklagas.

Behörighet

Bara den som bekänner Svenska kyrkans lära får inneha en biskops- eller prästtjänst i Svenska kyrkan. Det framgår av 2 kap. 4 § kyrkolagen. Vidare gäller enligt 11 kap. 9 § regeringsformen och 32 kap. 9 § kyrkolagen att biskopar och domprostar måste vara svenska medborgare. Utöver vad som nu nämnts gäller, enligt förordningen (1992:997) om biskops- och prästtjänster som huvudregel att domprost och kyrkoherde måste ha fyllt 30 år och ha tjänstgjort som präst i Svenska kyrkan i minst tre år. Krav på viss fullgjord tjänstgöringstid finns också när det gäller tjänster som komminister, kontrakts- och stiftsadjunkt. Det finns prästtjänster som innebär ansvar för gudstjänster m.m. på annat språk än svenska. För dessa tjänster gäller som särskilt behörighetskrav att prästen måste ha tillräckliga kunskaper i det aktuella språket.

Tillsättning av biskopstjänster

Tillsättning av biskopstjänster beslutas av regeringen. Detta framgår av 2 kap. 4 § kyrkolagen. Inför tillsättningen förordnar regeringen om biskopsval. På grund av valresultatet upprättar sedan domkapitlet förslag till vem som skall få tjänsten. Det finns utförliga regler om hur val skall gå till i 45 kap. kyrkolagen och i biskopsvalsförordningen (1965:486).

Ledigförklaring av prästtjänster

En prästtjänst som skall tillsättas måste enligt huvudregeln först kungöras ledig. Det är domkapitlet som ansvarar för det. Reglerna härom finns i 33 kap. kyrkolagen och i förordningen om biskops- och prästtjänster. Pastorsadjunktjänster behöver inte ledigkungöras. Detsamma gäller sådana tjänster och vikariat som det finns särskilda skäl att tillsätta utan ledigkungörande.

Den som vill få en prästtjänst eller ett vikariat på sådan tjänst ger in sin ansökan till domkapitlet, som enligt 32 kap. 10 § kyrkolagen prövar sökandens behörighet för tjänsten i fråga.

Tillsättning av prästtjänster

Reglerna om tillsättning av prästtjänster finns i 33 kap. kyrkolagen.

Tjänster som domprost tillsätts av regeringen, efter att domkapitlet gjort behörighetsprövning, avgett eget yttrande i frågan och dessutom inhämtat yttranden från kyrkoråden i pastoratets församlingar.

Kyrkoherdetjänster tillsätts var tredje gång de blir lediga av domkapitlet. Annars tillsätts de på pastoratsnivå, efter att domkapitlet avgett yttrande i frågan. När pastoratet består av endast en församling fattas tillsättningsbeslutet av församlingens kyrkoråd. I pastorat med flera församlingar skall det finnas en beslutande tillsättningsnämnd bestående av kyrkoherden och en eller flera representanter från varje kyrkoråd i pastoratet.

Stiftsstyrelsen har viss möjlighet att förbigå domkapitlet, kyrkorådet eller tillsättningsnämnden genom att förflytta en kyrkoherde till en annan kyrkoherdetjänst som blir ledig. Så är fallet när den tjänst som kyrkoherden innehar dras in eller det annars finns synnerliga skäl för förflyttning.

Även regeringen har viss möjlighet att tillsätta kyrkoherdetjänster, vilket framgår av 12 § lagen (1992:301) om införande av kyrkolagen. Var tredje gång en kyrkoherdetjänst blir ledig kan regeringen nämligen tillsätta denna genom förflyttning av en präst som är anställd med fullmakt. Sådan förflyttning får dock ske bara om det är nödvändigt av organisatoriska eller andra synnerliga skäl.

Komministertjänster tillsätts enligt huvudregeln på pastoratsnivå, på samma sätt som när det gäller kyrkoherdetjänster. Även en komminister kan få förflyttning efter beslut av stiftsstyrelsen.

Samarbetskyrkor är en beteckning som används där Svenska kyrkan verkar gemensamt med något annat samfund eller liknande. Komministertjänster i sådana kyrkor tillsätts av domkapitlet.

För nybildade pastorat finns särskilda tjänstetillsättningsregler.

Innan man tillsätter sjukhuspräster, präster vid militära förband, präster för teckenspråkiga och präster i samarbetskyrkor skall yttrande inhämtas från sjukhusledningen, Försvarsmakten, de dövas intresseorganisationer respektive medparterna i samarbetskyrkan.

När antalet sökande till en prästtjänst, som skall tillsättas på pastoratsnivå, understiger tre finns viss möjlighet att hålla tjänsten vakant eller ledigkunga den på nytt. Det är domkapitlet som tar sådana beslut, efter att kyrkorådet eller tillsättningsnämnden avstått från att tillsätta tjänsten och sedan överlämnat ärendet dit.

Tjänster som stiftsadjunkt och kontraktsadjunkt tillsätts av stiftsstyrelsen. Pastorsadjunkttjänster tillsätts av domkapitlet.

Vikariat på prästtjänst tillsätts av stiftsstyrelsen, sedan domkapitlet prövat de sökandes behörighet. På pastorsadjunktjänster tillsätts aldrig vikariat. På komministertjänster tillsätts vikariat bara efter särskild begäran från pastoratet. Så kallade långtidsvikariat på domprosttjänster tillsätts av regeringen. Stiftsstyrelsen kan delegera till en kontraktsprost att tillsätta korta vikariat på kyrkoherde- och komministertjänster i kontraktet.

Urvalsgrunder

När biskopar och präster tillsätts får avseende inte fästas vid annat än sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet. Detta framgår av 11 kap. 9 § regeringsformen och av 33 kap. 24 § kyrkolagen. I det senast nämnda lagrummet anges vidare att skickligheten skall sättas främst, om det inte finns särskilda skäl för något annat. I begreppet sakliga grunder innefattas bland annat hänsyn till jämställdhetsintresset.

Även i jämställdhetslagen och i lagen mot etnisk diskriminering finns bestämmelser som är tillämpliga när präster och biskopar anställs. Dessa bestämmelser kan inte frångås genom avtal.

En arbetsgivare som anställer en person framför en annan av motsatt kön, fastän den som förbigås har bättre sakliga förutsättningar för arbetet, antas ha gjort sig skyldig till otillåten könsdiskriminering. Det framgår av 16 § jämställdhetslagen. Kan arbetsgivaren visa att anställningsbeslutet inte har något samband med könstillhörighet, eller att det i själva verket är ett led i strävandena att främja jämställdhet i arbetslivet, anses beslutet dock inte stå i strid med lagen. Otillåten könsdiskriminering anses också föreligga när en arbetsgivare vid anställning utser någon framför någon annan av motsatt kön som har likvärdiga förutsättningar för arbetet, om det är sannolikt att syftet med arbetsgivarens beslut är att missgynna den som inte utses på grund av dennes kön. Men om arbetsgivaren visar att anställningsbeslutet är berättigat av hänsyn till ett sådant ideellt eller annat särskilt intresse som uppenbarligen inte kan vika för intresset av jämställdhet i arbetslivet träffas han aldrig av förbudet. Det sistnämnda undantaget torde exempelvis göra det tillåtet för trossamfund som inte accepterar kvinnliga präster att förbigå sådana sökande. Inom Svenska kyrkan kan undantaget inte tänkas bli tillämpligt, eftersom det sedan länge har ansetts förenligt med Svenska kyrkans lära att vara både kvinna och präst.

Förbudet mot etnisk diskriminering vid anställning innebär att en arbetsgivare inte får otillbörligt särbehandla en arbetssökande genom att förbigå denne på grund av hans ras, hudfärg, nationella eller etniska

ursprung eller trosbekännelse. Bestämmelsen härom finns i 8 § lagen mot etnisk diskriminering. Att det för anställning som präst i Svenska kyrkan ställs krav på en trosbekännelse som stämmer överens med kyrkans kan inte anses otillbörligt. Ett sådant krav strider därför inte mot förbudet mot diskriminering på grund av trosbekännelse. Som framgått ovan ställs i grundlagen krav på att biskopar och domprostar skall vara svenska medborgare. Det kravet går före förbudet i lagen mot etnisk diskriminering rörande särbehandling på grund av nationellt ursprung, eftersom det framgår av grundlag.

Överklagande

Domkapitels beslut rörande tjänstetillsättning kan överklagas till regeringen.

Beslut av kyrkoråd, tillsättningsnämnd eller stiftsstyrelse rörande tjänstetillsättning kan överklagas till länsrätten för prövning av beslutets laglighet, enligt vad som framgår av 22 kap. kyrkolagen.

Förflyttningsbeslut kan man angripa genom att väcka talan i tingsrätt eller i arbetsdomstolen enligt arbetstvistlagen.

Diskriminerande beslut kan angripas på samma sätt med stöd av jämställdhetslagen eller lagen mot etnisk diskriminering.

4.1.4 Anställningsvillkor

Prästernas anställningsvillkor bestäms till stor del i kollektivavtal, men styrs i vissa avseenden av bestämmelser i lagar och andra författningar.

Anställningsformer

Biskopstjänster tillsätts med fullmakt. Det framgår av 33 kap. 25 § kyrkolagen. I avsnitt 4.1.10 nedan redogör jag närmare för vad det innebär att vara anställd med fullmakt.

Prästtjänster tillsätts enligt nästföljande paragraf med förordnanden som gäller tills vidare utan tidsbegränsning. Förordnanden får dock tidsbegränsas om det föranleds av arbetets särskilda beskaffenhet eller om det är fråga om vikariat.

Enligt regler som gällde fram till den 1 juli 1989 tillsattes även kyrkoherdar och komministrar med fullmakt. Därför finns det fortfarande ett stort antal präster som har fullmaktstjänster. I utredningsdirektiven har det angetts att cirka 900 präster har sådana fullmakter.

Skyldighet att utöva en annan prästtjänst

En präst kan efter beslut av stiftsstyrelsen åläggas skyldighet att i stället för den egna tjänsten utöva en annan prästtjänst i samma stift. Prästen kan dock inte bli skyldig att utöva en högre tjänst än sin egen under längre tid än sammanlagt tre månader per kalenderår. Inte heller kan en deltidsanställd präst åläggas skyldighet att tjänstgöra i större omfattning än hans anställning innebär. Vidare kan stiftsstyrelsen i vissa fall ålägga en präst skyldighet att under upp till tre månader per kalenderår jämsides med den egna tjänsten utöva en annan prästtjänst. Reglerna om skyldighet att utöva en annan tjänst finns i 34 kap. 1 och 2 §§ kyrkolagen.

Beslut om ledighet

Stiftsstyrelsen beslutar om ledighet för präster som är anställda i pastorat och för pastorsadjunkter. När det gäller ledighet för semester kan stiftsstyrelsen delegera beslutanderätten till en kontraktsprost. Vad som nu sagts framgår av 33 kap. 23 § kyrkolagen. Biskopen beslutar, enligt 22 § förordningen om biskops- och prästtjänster, själv om egen semesterledighet och om annan ledighet under högst 30 dagar per år.

Tjänstgöringsföreskrifter

Domkapitlet skall meddela tjänstgöringsföreskrifter för prästerna i stiftet. Bestämmelser härom finns i förordningen om biskops- och prästtjänster. Innan föreskrifter för kyrkoherdar och komministrar meddelas skall berörda präster och kyrkoråd få tillfälle att yttra sig. Beträffande föreskrifter för stifts- och kontraktsadjunkter skall berörda präster och stiftsstyrelsen få yttra sig. I fråga om föreskrifter för sjukhuspräster och präster vid militära förband skall även samrådas med sjukhusledningen respektive Försvarsmakten.

Kollektivavtal

Liksom på arbetsmarknaden i övrigt spelar kollektivavtalen en central roll för prästers och biskopars anställningsvillkor.

Anställningsvillkoren för präster som ej är biskopar är statligt reglerade. I 32 kap. 11 § kyrkolagen stadgas att det är regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer som företräder prästernas arbetsgivare när det handlar om att ingå eller säga upp kollektivavtal om avlöningsförmåner. Även att på arbetsgivarsidan besluta om strids-

åtgärder vid konflikt om sådana avtal samt att företräda arbetsgivaren i tvister om sådana avtal, eller om påföljder vid konflikt om sådana avtal, ankommer på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Enligt 1 § förordningen (1994:272) med instruktion för Arbetsgivarverket företräder Arbetsgivarverket pastoraten och stiftssamfälligheterna i de frågor som anges i nämnda lagbestämmelse. Vissa bestämmelser i förordningen (1976:1021) om statliga kollektivavtal m.m. gäller i de fall verket företräder pastoraten och stiftssamfälligheterna som arbetsgivare. Av sista stycket i det förut nämnda lagrummet framgår att avtal som här avses får tillämpas också på sådana innehavare av prästtjänster som inte är medlemmar i den avtalsslutande arbetstagarorganisationen.

Biskoparnas anställningar är statliga.

För biskoparna gäller avtalet om lön och andra anställningsvillkor för statliga chefer och vissa andra högre befattningshavare (chefsavtalet).

Prästernas allmänna anställningsvillkor regleras sedan den 1 januari 1997 genom ett kollektivavtal som benämns ALFA (allmänt löne- och förmånsavtal). ALFA gäller i princip hela det statliga kollektivavtalsområdet och reglerar bland annat lönefrågor, kostnadsersättningar, arbetstider, semestrar, sjukersättning, lön under föräldraledighet samt uppsägningstider. Det finns specialbestämmelser för präster och biskopar i en bilaga (nr 7) till ALFA. Den 31 mars 1998 löper ALFA ut. Om det inte sägs upp skriftligen senast tre månader före giltighetstidens utgång förlängs det med ett år i sänder.

Löneökningar för prästerna regleras nu av ramavtalet om löner 1995 - 1998 (RALS 95-98). Även RALS löper ut den 31 mars 1998.

Till ALFA finns en s.k. arbetsgivarnyckel. Därin anges vem som utövar arbetsgivarens befogenhet, bland annat vid lokala löneförhandlingar under avtalsperioden. Arbetsgivaren företräds därvid av domkapitlet, som skall samråda med berört stiftsförbund inom Svenska kyrkans Församlings- och Pastoratsförbund (Pastoratsförbundet). Samrådet sker i en särskild förhandlingsdelegation. Den består av biskopen, domkapitlets representant och ledamöter från stiftsförbundets styrelse. Arbetstagararna företräds av lokal arbetstagarorganisation.

Det statliga reseavtalet, allmänt reseavtal (ARA), gäller för präster och biskopar. Enligt ARA kan lokala kollektivavtal träffas angående reseersättningar. Sådana lokala kollektivavtal finns i alla stift.

Vidare gäller det statliga avtalet om trygghetsfrågor (TA) och avtalet om fackliga förtroendemän (FMA). I det särskilda huvudavtalet för den offentliga sektorn (SHA) finns bestämmelser rörande kollektivavtalsförhandlingar och stridsåtgärder i frågor som kan anses kränka den politiska demokratin.

Det finns ett personalpolitiskt utvecklingsavtal som omfattar alla anställda inom Svenska kyrkan. Det är slutet mellan Pastoratsförbundet

och SKPF m.fl. Avtalet rör medbestämmande, organisationsförändringar, verksamhetsutveckling, jämställdhet, arbetsmiljö, arbetsledning, personalplanering, introduktion, personalutveckling, trygghetsfrågor och förslagsverksamhet.

Tillämpligt pensionsavtal för präster och biskopar är det statliga pensionsavtalet (PA-91). Det är ett s.k. nettopensionsavtal, vilket innebär att en kompletteringspension läggs ovanpå det som folkpension och ATP ger. Avtalet ger bland annat rätt till ålderspension, efterlevandepension, sjukpension och kompletterande delpension. Det är Statens löne- och pensionsverk (SPV) som administrerar pensionerna för präster och biskopar. En närmare beskrivning av pensionsavtalet återfinns i avsnitt 4.1.11 nedan.

I sammanhanget kan även nämnas avtalet om ersättning vid personskada (PSA), avtalet om avgångsförmåner (AGF), avtalet om statens tjänstegrupplivförsäkring (TGL-S), avtalet om statlig företagshälsovård (FHVA) samt avtalet om arbetstidsminskning m.m. i samband med delpension.

Förhandlingsordningen beträffande de statligt reglerade anställningsvillkoren är fastställd i det statliga huvudavtalet (HA).

Den översiktliga beskrivning som här har getts av kollektivavtalen gör inte anspråk på att vara uttömmande. Exempelvis har här inte medtagits de lokala kollektivavtal som finns på stiftsnivå.

Ansvar för lönekostnader m.m.

Stiftssamfälligheterna svarar för kostnaden för löneförmåner till präster med stiftstjänster, för arvoden till praktikanter och deras handledare samt för s.k. prosttillägg till kontraktsprostarna. Pastoraten svarar för löneförmåner till präster med pastoratstjänster och till prästers eventuella tjänstebiträden. När en präst tjänstgör i flera pastorat, utan att ha stiftstjänst, bestämmer stiftsstyrelsen om hur kostnadsansvaret för löneförmånerna skall fördelas. Vad som nu har sagts framgår av 32 kap. 12 - 14 §§ kyrkolagen.

Biskoparnas löner betalas ur kyrkofonden, enligt vad som framgår av 42 kap. 11 § tredje punkten kyrkolagen.

Ur kyrkofonden betalas också prästernas och biskoparnas egna pensionsförmåner samt pensionsförmåner till deras efterlevande. Detta framgår av 42 kap. 11 § fjärde punkten kyrkolagen.

Diskriminering

Liksom på arbetsmarknaden i övrigt gäller att diskriminering på grund av kön eller etnisk tillhörighet är otillåten. Bestämmelser därom finns i jämställdhetslagen och i lagen mot etnisk diskriminering.

Reglerna om otillåten könsdiskriminering av anställda finns i 16 - 20 §§ jämställdhetslagen. Dessa förbud tar, när det gäller ett bestående anställningsförhållande, sikte på arbetsgivarens tillämpning av anställningsvillkor, arbetsledning, beslut om befordran eller utbildning samt beslut om omplacering, permittering eller liknande. I 22 § samma lag finns förbud mot trakasserier. Där anges att två slags trakasserier från arbetsgivarens sida är otillåtna. Detta gäller dels trakasserier på grund av att arbetstagaren har avvisat arbetsgivarens sexuella närmanden, dels trakasserier på grund av att arbetstagaren har anmält arbetsgivaren för könsdiskriminering.

Förbuden mot etnisk diskriminering hänför sig till motsvarande åtgärder från arbetsgivarens sida som förbuden mot könsdiskriminering. För att åtgärderna skall anses otillåtna förutsätts, enligt 9 § lagen mot etnisk diskriminering, för det första att det är fråga om särbehandling på grund av ras, hudfärg, nationellt ursprung, etniskt ursprung eller trosbekännelse och för det andra att särbehandlingen är otillbörlig. Något förbud mot trakasserier finns inte i denna lag.

Bisysslor

Den som har en präst- eller biskopstjänst får enligt 34 kap. 9 § kyrkolagen inte ha någon annan anställning eller ha något uppdrag eller utöva någon verksamhet som kan rubba förtroendet för någon kyrkligt anställds tjänsteutövning eller skada Svenska kyrkans anseende. Inte heller får han ta emot gåvor eller liknande förmåner som är förenade med hans tjänst utan att ha tillstånd från regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Det framgår av 10 § i samma kapitel. Domkapitlet skall enligt 29 § förordningen om biskops- och prästtjänster ge prästerna i stiftet närmare information om vilka bisysslor som inte är förenliga med prästtjänst. Kompletterande kollektivavtalsbestämmelser om arbetshindrande bisysslor finns i ALFA.

Arbetskonflikter

Att vidta fackliga stridsåtgärder i arbetskonflikter är i princip tillåtet. Detta framgår av 2 kap. 17 § regeringsformen. Medbestämmandelagen innehåller emellertid regler som begränsar denna rättighet. Dessa regler, som återfinns i 41 - 45 §§, gäller också beträffande Svenska kyrkans personal. Därav framgår bland annat att fredsplikt i regel råder när kollektivavtal gäller.

Om arbetskonflikter och "prästerligt arbete" finns det härutöver särskilda regler i 34 kap. 11 - 16 §§ kyrkolagen. Där sägs att stridsåtgärder i "prästerligt arbete" aldrig får vidtas i syfte att påverka inhemska politiska förhållanden. När det gäller prästerligt arbete som består i myndighetsutövning eller är oundgängligen nödvändigt för att genomföra myndighetsutövning finns ytterligare begränsningar. Stridsåtgärder får då bara vidtas i form av lockout, strejk, vägran att arbeta på övertid eller nyanställningsblockad. I sådant arbete får stridsåtgärder heller aldrig vidtas på grund av något annat än förhållandet mellan domkapitlet som arbetsgivare och prästerna som arbetstagare i stiftet. Reglerna om stridsåtgärder är skadeståndssanktionerade. Även i HA finns regler som begränsar rätten att vidta arbetskonflikter. Att SHA innehåller bestämmelser rörande stridsåtgärder har redan nämnts.

Tjänstebostäder

I fråga om tjänstebostäder för biskopar och pastoratspräster finns regler dels i 34 kap. 3 - 8 §§ kyrkolagen, dels i förordningen (1989:89) om tjänstebostäder för biskopar och präster. Regeringen får besluta att en biskop skall anvisas tjänstebostad. Motsvarande beslut får pastoratet fatta när det gäller innehavare av en tjänst som kyrkoherde eller komminister. När en tjänstebostad har anvisats är den som innehar tjänsten skyldig att bo i den. I avsnitt 4.1.12 nedan finns en utförligare beskrivning av vad som gäller angående tjänstebostäder.

4.1.5 Disciplinansvar m.m.

Varning och löneavdrag

En präst eller biskop som gör sig skyldig till tjänsteförseelse kan åläggas disciplinpåföljd. Regler om detta finns i 35 kap. kyrkolagen. En förutsättning för att disciplinpåföljd skall komma i fråga är att prästen uppsåtligt eller av oaktsamhet har åsidosatt vad som åligger honom i hans

anställning. Om felet är ringa kan ingen påföljd beslutas. Disciplinpåföljd får inte heller åläggas en präst för att han har deltagit i en strejk eller därmed jämförlig stridsåtgärd.

Det finns två slags disciplinpåföljder: varning och löneavdrag. De får inte användas samtidigt. Löneavdrag får göras för minst en och högst 30 dagar. Det ankommer enligt 35 kap. 18 § kyrkolagen på regeringen att föreskriva löneavdragens storlek. I förordningen om biskops- och prästtjänster finns sådana närmare bestämmelser om storleken av löneavdrag. Av 35 kap. 19 § kyrkolagen framgår dock att det är möjligt att kollektivavtala om avsteg från 35 kap. 18 § eller regeringens föreskrifter. I dag finns inget sådant kollektivavtal.

En fråga om disciplinpåföljd för en biskop prövas av Ansvarsnämnden för biskopar. När frågan gäller en annan präst prövas den av domkapitlet. Vid handläggning av frågor om disciplinpåföljd tillämpas 14 kap. i gamla LOA.

Den som är missnöjd med domkapitlets eller Ansvarsnämndens beslut i ett disciplinärende kan väcka talan enligt arbetstvistlagen i tingsrätt eller i arbetsdomstolen.

Tjänstefel m.m.

I brottsbalken finns regler om tjänstefel m.m. som är tillämpliga också för präster och biskopar. Brottet tjänstefel kan man dömas för endast om man vid myndighetsutövning har gjort fel, som inte är ringa. Stadgandet därom återfinns i 20 kap. 1 § brottsbalken. I såväl prästens som biskopens tjänst ingår myndighetsutövning av olika slag. Tjänstefel kan alltså bli aktuellt både för präster och för biskopar. Bestämmelsen om mutbrott i 20 kap. 2 § brottsbalken gäller alla arbetstagare och all tjänsteutövning. Den som tar emot, låter sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning kan dömas för mutbrott. I 20 kap. 3 § brottsbalken stadgas om brott mot tystnadsplikt. Den kan dömas som röjer eller olovligen utnyttjar en uppgift som han är skyldig att hemlighålla enligt lag eller annan författning eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning.

Åtalsanmälan

En präst eller biskop som är skäligen misstänkt för att i sin tjänsteutövning ha begått tjänstefel, mutbrott eller brott mot tystnadsplikten skall anmälas till åtal. Detta framgår av 35 kap. 24 § kyrkolagen. Detsamma gäller om prästen eller biskopen har begått något annat brott, varigenom

han åsidosatt sina åligganden i tjänsten, under förutsättning att fängelse är föreskrivet som påföljd för brottet eller att det kan antas att talan om enskilt anspråk kommer att föras. Det åligger domkapitlet respektive Ansvarsnämnden för biskopar att fatta beslut om åtalsanmälan.

JO:s och JK:s tillsynsansvar

JO och JK har enligt JO-lagen respektive JK-lagen med tillhörande instruktion tillsynsansvar avseende präster och biskopar.

JO:s tillsynsansvar avser bland annat statliga myndigheter samt tjänstemän och befattningshavare vid sådana myndigheter. Vidare omfattas andra som innehar tjänster eller uppdrag varmed följer myndighetsutövning, i denna deras verksamhet. JK:s tillsynsansvar omfattar bland annat statliga myndigheter samt anställda, uppdragstagare och andra som är knutna till sådana myndigheter. Vidare omfattas även här andra som innehar tjänster eller uppdrag varmed följer myndighetsutövning, i denna deras verksamhet.

Om JO finner skäl för det kan han genom beslut uttala att en myndighet eller befattningshavare har agerat felaktigt, olämpligt eller i strid mot någon författning. Vidare har JO möjlighet att som särskild åklagare väcka åtal mot en befattningshavare som på brottsligt sätt har åsidosatt vad som åligger honom i tjänsten. JO har dessutom rätt att göra anmälan till domkapitlet eller till Ansvarsnämnden för biskopar om att disciplinansvar är påkallat samt att föra talan mot beslut i sådant ärende.

Även JK har möjlighet att väcka åtal och att agera i disciplinärenden, på samma sätt som JO.

Biskopens och domkapitlets tillsynsansvar

Biskoparna och domkapitlet har enligt 2 kap. 5 § kyrkolagen ett visst tillsynsansvar. De ska se till att den ordning som gäller för Svenska kyrkan iakttas i församlingarna när det gäller Svenska kyrkans lära, böcker, sakrament, gudstjänst och övriga handlingar. Vidare skall de se till att innehavarna av det kyrkliga ämbetet rätt förvaltar detta och att de efterlever de prästlöften som de avgav när de prästvigdes.

4.1.6 Uppsägning m.m.

Allmänt om skiljande från tjänsten

Präster och biskopar får inte skiljas från sina tjänster i andra fall än de som särskilt finns angivna i 35 kap. kyrkolagen. Där omnämns uppsägning, avskedande och entledigande. Vidare finns regler om att en präst eller biskop kan bli skyldig att avgå och regler om att en anställning i vissa fall upphör vid ny anställning.

Fullmakt

De som är anställda med fullmakt kan kort sagt inte *sägas upp* från sina anställningar. I avsnitt 4.1.10. nedan utvecklas närmare vad detta innebär. Fullmakten hindrar dock inte att prästen eller biskopen skiljs från sin anställning på något *annat* av de sätt som räknas upp i 35 kap. kyrkolagen.

Uppsägning

Uppsägningsreglerna liknar motsvarande regler i anställningsskyddslagen. En präst som har förordnats tills vidare får sägas upp. Detta får dock ske bara om det är sakligt grundat. Domkapitlet beslutar i frågan. Om problemet kan lösas genom att prästen bereds annat arbete inom det pastorat eller den stiftssamfällighet där han är anställd föreligger inte saklig grund för uppsägning. Om uppsägningen beror på personliga förhållanden får den inte grundas enbart på sådant som domkapitlet har känt till mer än en månad.

Beror uppsägningen på arbetsbrist skall, om det behövs, en turordning fastställas. Detta skall i princip göras enligt anställningsskyddslagens bestämmelser. Anställningsskyddslagen bygger på principen att den som har kortast anställningstid hos arbetsgivaren kommer sist på turordningslistan och får gå först. För varje driftsenhet skall en särskild lista upprättas. Arbetstagarorganisationen kan dock kräva att det skall göras en gemensam lista för samtliga driftsenheter på orten. Det finns möjlighet att lösa frågan på alternativt sätt genom kollektivavtal. Dock skall enligt kyrkolagen alltid särskild hänsyn tas till att uppgifterna i pastoratet eller stiftssamfälligheten kan fullgöras på ett tillfredsställande sätt. Vid turordningsbrott kan uppsägningen, till skillnad från vad som gäller enligt anställningsskyddslagen, förklaras ogiltig.

Den som har sagts upp på grund av arbetsbrist har företrädesrätt till återanställning. I princip gäller anställningsskyddslagens regler härom. Dock har i kyrkolagen särskilt angetts att företrädesrätt till återanställning inte gäller till högre tjänst än den som det tidigare förordnandet avsåg, om det inte finns särskilda skäl för det. Företrädesrätt till återanställning gäller inte heller i förhållande till en präst som skall omplaceras för att uppsägning av prästen i fråga ej skall behöva göras. Anspråk på företrädesrätt skall framställas skriftligen till domkapitlet.

En uppsägning måste göras skriftligt. Till skillnad från vad som gäller enligt anställningsskyddslagen är den annars ogiltig.

Anställningsskyddslagens regler om hur en uppsägning skall göras tillämpas i övrigt.

Avskedande

Om en präst eller biskop har begått brott eller grov tjänsteförseelse som visar att han uppenbarligen är olämplig att inneha sin anställning får han avskedas. Detsamma gäller om en präst har ålagts disciplinpåföljd och han sedan inom två år och i samma stift på nytt begår en tjänsteförseelse och därigenom visar sig uppenbarligen olämplig att inneha sin anställning. Domkapitlet beslutar när det gäller präster och Ansvarsnämnden för biskopar när det gäller sådana. Ett avskedande får inte grundas enbart på omständigheter som domkapitlet eller ansvarsnämnden har känt till mer än två månader före prövningen. JO och JK kan enligt JO-lagen respektive JK-lagen begära beslut om avskedande. Då gäller längre tidsfrist. JO har dessutom möjlighet att föra talan mot beslut i ärenden om avskedande. Särskilda regler gäller också för fall då brottet eller tjänsteförseelsen har begåtts under påverkan av en allvarlig psykisk störning. Då skall omplacering övervägas i första hand. Reglerna i gamla LOA tillämpas på handläggningen av ärenden om avskedande.

Entledigande

Entledigande kan komma i fråga om en präst eller biskop har förlorat sin arbetsförmåga eller fått den så nedsatt att han i framtiden inte kan fullgöra sina arbetsuppgifter tillfredsställande. Även i vissa andra fall kan nedsatt arbetsförmåga motivera att prästen eller biskopen entledigas. Om prästen är anställd med fullmakt får han entledigas om han inte kan fullgöra sin tjänst tillfredsställande och högst fem år återstår tills han får avgå med ålderspension. När entledigande blir aktuellt skall omplacering övervägas i första hand. Beslut om entledigande fattas när det gäller en präst av domkapitlet och när det gäller en biskop av Ansvarsnämnden

för biskopar. Om en präst själv begär att bli entledigad måste det ske i skriftlig form för att gälla.

Skyldighet att avgå

Skyldig att avgå från sin tjänst blir en präst eller biskop om han överger Svenska kyrkans lära. Prästen eller biskopen är också skyldig att avgå från sin tjänst då han når pensionsåldern enligt avtal om statlig pension. Rörande avgångsskyldighet på grund av att läran övergetts beslutar Ansvarsnämnden för biskopar respektive domkapitlet. I fråga om avgångsskyldighet på grund av uppnådd pensionsålder beslutar regeringen respektive domkapitlet.

Ny statligt reglerad anställning

Om en präst får en ny statligt reglerad anställning gäller som huvudregel att den tidigare anställningen upphör utan särskild åtgärd. Regeringen får föreskriva undantag i fråga om fullmaktstjänster. Ett sådant undantag har gjorts och återfinns i 18 a § förordningen om biskops- och prästtjänster. Det gäller den situationen att en fullmaktsanställd präst efter ändring av pastoratsindelning får en nyinrättad tjänst med anställning tills vidare i ett nybildat pastorat. Prästen i fråga får då utan särskilt beslut vara tjänstledig från fullmaktstjänsten. Regeringen kan vidare i enskilda fall av annat slag förordna att den första anställningen skall bestå utan hinder av att prästen eller biskopen har fått en ny anställning. För ett sådant beslut krävs särskilda skäl. Ytterligare möjligheter till tjänsteförening kan föreskrivas i kollektivavtal. Så har också skett genom bestämmelser om tjänstledighet i ALFA. Dessa bestämmelser föreskriver bland annat rätt till tjänstledighet för visstidsanställningar och möjlighet att få tjänstledighet viss tid för tillsvidareanställningar.

Avstängning m.m.

I vissa fall kan en präst eller biskop avstängas från sitt arbete. Så är fallet när ett förfarande har inletts som syftar till att avskeda eller till att åtala honom. I det senare fallet krävs att åtalet avser ett brott som kan antas medföra uppsägning eller avsked. Prästen eller biskopen får också avstängas om han till följd av sjukdom eller liknande inte fullgör sina arbetsuppgifter tillfredsställande.

Ibland kan det vara oklart vad som är orsaken till bristande tjänstduglighet. Framstår det då som sannolikt att det är fråga om sjukdom eller liknande förhållande får prästen eller biskopen åläggas att låta sig undersökas av en anvisad läkare. Följer prästen eller biskopen inte åläggandet får han avstängas.

Reglerna i gamla LOA tillämpas på handläggningen av ärenden om avstängning och åläggande om läkarundersökning. Det är Ansvarsnämnden för biskopar respektive domkapitlet som får besluta i frågorna. JO och JK kan enligt JO-lagen respektive JK-lagen påkalla beslut om avstängning. JO kan vidare föra talan mot beslut i sådana ärenden.

Domstolsprövning m.m.

Den som är missnöjd med ett beslut om anställnings upphörande, disciplinpåföljd, avstängning eller åläggande om läkarundersökning kan väcka talan i tingsrätten eller arbetsdomstolen enligt arbetstvistlagen.

Jämställdhetslagen och lagen mot etnisk diskriminering är tillämpliga även på åtgärder som nämnts i detta avsnitt.

4.1.7 Medbestämmande

Medbestämmandelagen gäller även för prästers och biskopars arbetsförhållanden. I dess 2 § finns ett undantag som har betydelse i sammanhanget. Medbestämmandelagen gäller nämligen inte när det är fråga om mål för eller inriktning av verksamhet som är av religiös, ideell eller opinionsbildande natur. I medbestämmandelagen finns bestämmelser bland annat om allmän förhandlingsrätt, primär förhandlingsskyldighet, informationsskyldighet, kollektivavtal, tolkningsföreträdare för arbetstagarorganisationer, facklig vetorätt och stridsåtgärder.

Den allmänna förhandlingsrätten framgår av 10 § och innebär att en arbetstagarorganisation alltid har rätt till förhandling med arbetsgivaren rörande förhållandet mellan arbetsgivaren och medlem i organisationen som är eller har varit arbetstagar hos arbetsgivaren. För prästernas del förs sådana förhandlingar av den lokala arbetstagarorganisationen. Arbetsgivaren representeras av domkapitlet, stiftsstyrelsen eller kyrkorådet, beroende av vem som bär arbetsgivaransvaret för det förhållande som är aktuellt. Närmare bestämmelser om vilka som skall vara förhandlingsparter och vilken förhandlingsordning som skall gälla finns i KHA-94. I det personalpolitiska utvecklingsavtalet finns också ett avsnitt om medbestämmande.

Primär förhandlingsskyldighet innebär att arbetsgivaren är skyldig att på eget initiativ förhandla med sådan arbetstagarorganisation som

arbetsgivaren har kollektivavtal med. Sådan förhandlingsskyldighet föreligger enligt 11 § medbestämmandelagen inför beslut om viktigare förändring av verksamheten som sådan och inför beslut om viktigare förändring av arbets- eller anställningsförhållandena för arbetstagare som tillhör organisationen. Förhandlingsparter och förhandlingsordning är likadana vid primär förhandling som vid förhandling enligt 10 § medbestämmandelagen.

Om enighet inte kan nås vid lokal primärförhandling och arbetstagsidans begär det skall arbetsgivarparten, enligt 14 §, förhandla även med central arbetstagarorganisation.

Arbetsgivarens informationsplikt riktar sig mot kollektivavtalsbärande arbetstagarorganisationer och avser verksamhetens produktionsmässiga och ekonomiska utveckling liksom riktlinjerna för personalpolitiken. Detta framgår av 19 § medbestämmandelagen. Skyldigheten skall fullgöras av kyrkokommunen.

Reglerna om facklig vetorätt i 38 § medbestämmandelagen har beskrivits i avsnitt 3.1.6 ovan.

4.1.8 Arbetsgivaransvaret för prästerna

Utgångspunkter

Frågan om vem som egentligen är prästernas arbetsgivare är omdiskuterad.

För biskoparna gäller att staten är arbetsgivare, men vad gäller för övriga präster? Den frågan behandlas i detta avsnitt.

En vanlig ståndpunkt är att pastoratet är arbetsgivare för pastoratsprästen medan stiftssamfälligheten är arbetsgivare för stiftsprästen. En annan ståndpunkt är att staten genom domkapitlet är prästens egentliga arbetsgivare.

Svenska kyrkan som helhet har hittills inte haft någon självständig status. Det finns inte någon organisatorisk ledning på riksnivå. Endast församlingarna och de kyrkliga samfälligheterna på lokal och regional nivå är självständiga juridiska personer. Dessa förhållanden har medfört att arbetsgivarstrukturen är komplicerad och har bidragit till att det finns skilda uppfattningar i frågan om vem som bär det yttersta arbetsgivaransvaret.

I diskussionen är det viktigt att skilja mellan ämbete och tjänst. Ämbetet är det uppdrag prästen får vid prästvigningen. Med tjänsten menas inget annat än anställningen och det är i det sammanhanget som arbetsgivaransvaret har sitt intresse.

Vidare är det viktigt att känna till den för Svenska kyrkan grundläggande principen om den dubbla ansvarslinjen.

Allmänt om anställningsavtal

Ett anställningsförhållande är ett slags avtal. Avtalet sluts genom att parterna - arbetsgivaren och arbetstagaren - kommer överens om vad som skall gälla dem emellan. Vanligen har detta föregåtts av att arbetsgivaren har gett ett erbjudande om anställning - ett anbud - som arbetstagaren har accepterat. Avtalet är avsett att ha en viss varaktighet. Dess mest centrala del är att arbetsgivaren lämnar ut ett arbete och att arbetstagaren presterar arbetet i fråga.

Ett anställningsavtal hämtar sitt innehåll från lagstiftning, kollektivavtal, tjänstereglementen och personliga överenskommelser.

För statliga anställningar användes tidigare begreppet tjänst. Därmed kunde avses vad som nu kallas anställningsavtal. Men ordet tjänst användes då också i två andra betydelser. Det kunde nämligen beteckna antingen arbetsuppgifterna eller platsen i organisationen. Numera används inte längre tjänstebegreppet på det statliga området. Man har helt gått över till att tala om anställningar.

Inom Svenska kyrkan använder man fortfarande tjänstebegreppet. Det har sin förklaring i kyrkolagens terminologi. Kyrkolagen är inspirerad av tidigare gällande lagstiftning om offentliga anställningar. Numera kan man även inom kyrkolagens tillämpningsområde utgå från att tjänst inte betyder något annat än anställning.

En annan sak är att ordet tjänst i kyrkliga sammanhang har en särskild klang. Man talar exempelvis om att församlingen firar gudstjänst och om att prästen vigs till tjänst i kyrkan. Detta har inte direkt med anställningsavtalet i juridisk mening att göra.

Allmänt om den dubbla ansvarslinjen

Den dubbla ansvarslinjen innebär att en demokratiskt uppbyggd församlingsorganisation kombineras med ett prästerligt ämbetsansvar som inte är underställt de demokratiskt valda organen. En klassisk definition är "kombinationen av prästerlig ämbetsförvaltning och folkligt förankrad självstyrelse".

En församling är från kyrklig utgångspunkt mer än ett geografiskt område. Församlingen är kyrkans grundläggande enhet. Den utgörs av en gemenskap med uppdrag att förkunna evangelium (ordet) och förvalta sakramenten (dopet och nattvarden). Detta uppdrag kallas också det allmänna prästadömet. Det anses givet åt hela kyrkan, varje församling och

varje enskild troende. I församlingen fullgörs uppdraget genom att man firar gudstjänst och tar ansvar för att föra ordet vidare. Församlingssamfundet har ett pastoralt ansvar för människorna inom det geografiska området som också betecknas församling.

Församlingens verksamhet styrs i dag av kyrkolagen. Verksamheten finansieras genom församlingsskatten. I kyrkolagen anges vilka uppgifter församlingen får ägna sig åt och vilka former som skall gälla för beslut. Demokratisk ordning råder. Kyrkorådet är församlingens styrelse. Dess uppgifter är främst att ha omsorg om församlingens liv, verka för dess utveckling och leda förvaltningen av församlingens angelägenheter. Församlingens kyrkoherde är självskriven ledamot i kyrkorådet. Inte så sällan är han dess ordförande. Övriga ledamöter är förtroendevalda.

Varje medlem i en församling har rätt att få lagligheten av kyrkorådets beslut prövad genom att överklaga beslutet hos länsrätten. Var och en som är folkbokförd i församlingen anses vara medlem, oavsett om vederbörande tillhör Svenska kyrkan. Om de församlingstilhöriga är missnöjda med sitt kyrkoråd kan de se till att ett nytt väljs. Så garanteras demokratin.

Inom ramen för det allmänna prästadömet finns det kyrkliga ämbetsbärare, i huvudsak präster men också biskopar och diakoner. Ämbetsbärarna tar ett särskilt ansvar. Kyrkan som helhet anses vara deras uppdragsgivare. Uppdraget förmedlas genom vigningen. Det är biskopen som viger prästen och som därmed anförtror honom ämbetet. I anslutning till att prästkandidaten accepterar uppdraget avger han särskilda prästlöften. Det kyrkliga ämbetet som präst anses innebära ett särskilt ansvar för att predika ordet och förvalta sakramenten.

I sin ämbetsutövning är prästen inte underställd församlingens demokratiskt valda organ. Tillsynen utövas i stället av biskopen och domkapitlet, bland annat genom tjänstgöringsföreskrifter och disciplinära åtgärder.

Det tillsynsansvar som biskopen och domkapitlet har avseende Svenska kyrkans lära, böcker, sakrament, gudstjänst och övriga handlingar anses omfatta inte bara prästernas verksamhet utan också församlingarnas. Inom Svenska kyrkan diskuteras nu möjligheten att tydliggöra de förtroendevaldas ansvar för de kyrkliga uppdragen. Den inomkyrkliga stiftsorganisationsutredningen lade i december 1995 fram promemorian "Stift och stiftsledning - roller och uppgifter", som har överlämnats till de nu arbetande inomkyrkliga utredningarna i statkyrkafrågan. I den promemorian sägs bland annat följande (s. 16 f), som ger exempel på de frågeställningar som kan uppkomma.

"Det är angeläget att ansvaret på båda sidor i den dubbla ansvarslinjen tydliggörs, särskilt som den komplikationen ibland uppstår att förtroende-

mannasidan vill utkräva ansvar av ämbetssidan. Men båda har sina uppdrag och bör kunna avkrävas ansvar för dessa. Att de båda sidorna förenas i samma organ - kyrkoherden är ledamot i kyrkorådet, biskopen ordförande i såväl domkapitel som stiftsstyrelse - är ett sätt att tydliggöra det gemensamma uppdraget, uttrycka den dubbla ansvarslinjen och undvika maktkamp. - Slutligen bör understrykas att den ena linjen inte kan ta ansvar från den andra. Kyrkoherden har ett övergripande ansvar vad gäller lärofrågor, även om kyrkorådet också fattar beslut och har ansvar inom detta område. Utifrån sitt övergripande ansvar kan och bör kyrkoherden påtala när kyrkorådet fattar beslut som inte stämmer med kyrkans tro och grundläggande uppdrag."

Den dubbla ansvarslinjen är således inte i första hand en gränsdragning mellan anställda präster och förtroendevalda beslutsfattare. Den dubbla ansvarslinjen handlar mer om att alla som står i kyrkans tjänst har ansvar dels för att kyrkans lära följs och består, dels för att demokratin inom kyrkan upprätthålles. För prästerna ligger tyngdpunkten i uppgiften på det förstnämnda ansvaret. Men oavsett hur relationerna mellan anställda och förtroendevalda struktureras, löper den dubbla ansvarslinjen genom all kyrklig verksamhet. Den markerar en bestående intressekonflikt och ett kraftfullt spänningsfält.

Prästens ämbete

Att anförtros det kyrkliga ämbetet har ibland liknats vid att få en andlig fullmakt. Ämbetet som präst överlämnas av biskopen i och med prästvigningen. Det kan i princip bara överlämnas till den som har avlagt prästexamen inför domkapitlet. Den som en gång har fått ämbetet behåller det livet ut. Att man är anställd som präst är således inte på något sätt en förutsättning för att "fullmakten" skall gälla. Ämbetet som präst ger behörighet att predika och att förvalta sakramenten.

Möjligheten att meddela föreskrifter om det kyrkliga ämbetet regleras nu i en övergångsbestämmelse till regeringsformen. Enligt den bestämmelsen är det möjligt att lagstifta om att kyrkomötet skall få meddela föreskrifter om ämbetet. Så har också skett genom 29 kap. 13 § kyrkolagen, varefter kyrkomötet har meddelat föreskrifter om ämbetet i flera kyrkliga kungörelser. Vidare är det möjligt att lagstifta om att kyrkomötet skall få överlåta till någon myndighet under kyrkomötet att meddela sådana föreskrifter. Nyligen har riksdagen på så sätt bemyndigat kyrkomötet att genom kyrklig kungörelse överlåta till Svenska kyrkans centralstyrelse att meddela föreskrifter om det kyrkliga ämbetet.

De kyrkliga kungörelserna om ämbetet som präst och biskop rör inte främst ämbetets innebörd. De rör i stället formfrågor som exempelvis behörighet att utöva ämbetet, prästexamen, inträde i det kyrkliga ämbetet och skiljande från rätten att utöva det kyrkliga ämbetet.

Om en präst har blivit avskedad från sin anställning får domkapitlet besluta att han för viss tid eller tills vidare skall skiljas från rätten att utöva det kyrkliga ämbetet, vilket alltså inte medför att prästen skiljs från ämbetet. Detsamma gäller om en präst som saknar prästanställning har skadat det anseende en präst bör ha. I vissa fall kan också en präst som har avstängts från sin anställning förklaras obehörig att under avstängningstiden utöva ämbetet. Om en präst har övergett Svenska kyrkans lära måste domkapitlet skilja honom från rätten att utöva ämbetet.

En något utförligare redogörelse för dessa bestämmelser finns i avsnitt 4.1.1 ovan.

Det finns ett par lagregler som direkt knyter an till prästämbetet. Dels stadgas i 36 kap. 1 § kyrkolagen att den som har vigts till ämbetet som präst har tystnadsplikt i fråga om uppgifter som han har erfarit under själavårdande samtal. Dels stadgas i 4 kap. 3 § äktenskapsbalken att vigselrätt tillkommer präst i Svenska kyrkan, varmed avses var och en som har fått ämbetet som präst.

Ämbetet som präst är, som framgått, något annat än prästanställningen. Prästen har ett uppdrag i sitt ämbete och ett annat i sin anställning. I praktiken sammanfaller uppdragen dock till stor del. I en anställning som präst ingår uppgiften att utöva det kyrkliga ämbetet som präst. Och i de flesta fall utövar prästen sitt ämbete huvudsakligen inom ramen för sin anställning.

Vad innehåller prästens anställningsavtal?

Ett anställningsavtal hämtar sitt innehåll från författningar, kollektivavtal, tjänstereglementen och personliga överenskommelser.

Avsnitt 4.1.4 ovan innehåller en relativt utförlig redogörelse för de författningar och kollektivavtal som präglar prästernas anställningar.

Den lagstiftning som styr prästens anställningsavtal är främst kyrkolagen. Redan av dess 2 kap. 4 § framgår att det bara är den som bekänner Svenska kyrkans lära som får inneha en prästtjänst. Vidare finns i lagens 33 kap. regler om vilka anställningsformer som kan komma ifråga. I lagens 34 kap. finns regler om skyldighet att utöva andra prästtjänster, om tjänstebostäder, om bisysslor och om arbetskonflikter. Kyrkolagens 35 kap. innehåller en uttömmande reglering av förutsättningarna för att en präst skall kunna skiljas från sin anställning. Reglerna i kyrkolagen innehåller ofta en upplysning om vem som i aktuellt avseende företräder eller anses vara arbetsgivaren.

Ytterligare lagstiftning som styr anställningsavtalen för prästerna är framför allt anställningsskyddslagen, jämställdhetslagen, lagen mot

etnisk diskriminering i arbetslivet, semesterlagen och övriga s.k. ledighetslagar. Dessa lagar gäller allmänt på arbetsmarknaden. Reglerna ger ingen närmare anvisning om vem som i varje avseende är att betrakta som arbetsgivare. I sammanhanget bör nämnas att anställningsskyddslagen blir tillämplig endast i den mån annat ej bestämts i kyrkolagen.

Vidare finns styrande bestämmelser i förordningen om biskops- och prästtjänster och i förordningen om tjänstebostäder för biskopar och präster. Den förstnämnda förordningen avser främst behörighetskrav, men innehåller också regler om disciplinpåföljder, läkarundersökning, bisysslor och förening av tjänster. Här sägs också att domkapitlen skall meddela tjänstgöringsföreskrifter för präster. Liksom reglerna i kyrkolagen innehåller reglerna i de nu nämnda förordningarna ofta anvisningar om hur arbetsgivarsidan företräds.

Härutöver finns en rad styrande föreskrifter som har meddelats med stöd av kyrkomötets grundlagsfästa normgivningsrätt. Här kan särskilt nämnas vissa av de kyrkliga kungörelserna och delar av kyrkohandboken. Det är av dessa dokument som det framgår att uppgiften att förvalta det kyrkliga ämbetet ingår i prästens anställning.

Medbestämmandelagen innehåller regler som främst rör förhållandet mellan de fackliga organisationerna och arbetsgivarsidan. Lagen gäller även på de kyrkliga arbetsplatserna och styr i viss mån prästernas anställningsavtal.

Slutligen brukar hävdas att viss offentlighetslagstiftning, som alltså inte syftar till att reglera själva avtalsförhållandet, får återverkningar på anställningsavtalet. Detta gäller arbetsmiljölagen, arbetstidslagen och de s.k. socialförsäkringslagarna. I dessa lagar regleras arbetsgivarens ansvar i olika avseenden gentemot det allmänna. De angivna normerna får dock betydelse även för de enskilda arbetstagarna. En anställd som har ålagts eller åtagit sig att utföra arbete som är förbjudet enligt arbetsmiljölagen kan exempelvis vägra att utföra arbetet ifråga, utan att bryta mot sitt anställningsavtal.

En rad kollektivavtal reglerar också prästernas anställningsavtal. Flertalet av dessa avtal har på arbetsgivarsidan ingåtts av Arbetsgivarverket. De rör allmänna anställningsvillkor, löner, arbetskonflikter och trygghetsfrågor. Vidare finns ett personalpolitiskt utvecklingsavtal som har slutits av Pastoratsförbundet och de berörda arbetstagarorganisationerna.

Med tjänstereglemente menas föreskrifter som arbetsgivaren ensidigt har bestämt. Trots att anställningsförhållandet är ett avtal finns det plats för sådana föreskrifter. Ett anställningsavtal anses nämligen medge arbetsgivaren rätt att ensam bestämma angående ledning och fördelning av arbetet. Inom ramen för sin arbetsledning kan arbetsgivaren ensam fastställa tjänstereglementen. Arbetsgivaren kan dock inte ensidigt ändra

vad som bestämts i kollektivavtal. Inte heller kan arbetsgivaren ensam besluta om ändringar avseende arbetstagares ekonomiska förmåner.

Som redan nämnts åligger det domkapitlen att meddela tjänstgöringsföreskrifter för stiftets präster. Dessa föreskrifter kan anses vara ett slags tjänstereglementen och ingår som sådana också i anställningsavtalen. Föreskrifternas innehåll varierar mellan stiftet.

Det finns andra tjänstereglementen än domkapitlens tjänstgöringsföreskrifter som formar prästernas anställningsavtal. Som exempel kan nämnas att det på prästens arbetsplats, i stiftet eller pastoratet, kan finnas föreskrifter eller ordningsregler rörande lokalanvändning eller liknande.

Förutom från författningar, lagstiftning, kollektivavtal och tjänstereglementen hämtar prästens anställningsavtal sitt innehåll från de enskilda överenskommelser prästen kan ha träffat med sin arbetsgivare. Ett hyresavtal kopplat till anställningen kan vara ett exempel på en sådan överenskommelse.

Kyrkoherdarnas anställningsavtal skiljer sig i vissa avseenden från övriga prästers. Det finns en kyrkoherdetjänst i varje pastorat. En äldre beteckning som fortfarande används för kyrkoherdarna är det latinska ordet pastor, som betyder herde. Skillnaderna mellan kyrkoherdars och andra prästers anställningsavtal består främst i att kyrkoherden har vissa särskilda förpliktelser utöver dem som åvilar andra präster.

Främst bland dessa förpliktelser bör nämnas kyrkoherdens skyldighet att ingå i församlingens kyrkoråd. Denna skyldighet framgår av 18 kap. 2 § kyrkolagen. Andra förpliktelser som enligt lag särskilt åvilar kyrkoherden är att fatta beslut om kyrkotillhörighet och att förteckna kulturminnen. Frågor om tillhörighet till Svenska kyrkan skall enligt 3 kap. kyrkolagen prövas av kyrkoherden, om denne inte delegerat till någon annan präst i församlingen att göra prövningen. Sådana myndighetsbeslut kan överklagas till domkapitlet. Enligt 4 kap. 7 § lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. skall det i varje församling finnas en förteckning över kyrkliga inventarier av kulturhistoriskt värde. Förteckningen skall föras av kyrkoherden och en av kyrkorådet utsedd kyrkvärd. Dessa båda personer skall också se till att föremålen förvaras och vårdas väl. Här kan inskjutas att kontraktsprosten genom samma lag har ålagts att kontrollera förteckningen. Länsstyrelsen och Riksantikvarieämbetet har också tillsyn över inventarierna.

Vidare finns bestämmelser i kyrkliga normer som särskilt riktar sig till kyrkoherdarna. Särskilt bör nämnas den definition av kyrkoherdens uppdrag som återfinns i kyrkohandboken. Den lyder som följer.

”Kyrkoherden har därtill ett särskilt ansvar för pastoratet.

Kyrkoherdens uppgift är att vara församlingens/församlingarnas andlige ledare och tillsammans med övriga präster och de förtroendevalda tillse att allt sker med god ordning och efter Guds vilja.

Kyrkoherden skall planera och samråda, uppmuntra och inspirera medarbetarna, fördela uppgifterna i församlingen och verka för församlingens tillväxt i tro på Herren.”

Frågan om kyrkoherdens övergripande samordnings- och tillsynsansvar har på senare tid varit mycket omdiskuterad inom Svenska kyrkan. Bakgrunden är att det i flera fall har konstaterats att relationerna mellan de förtroendevalda och kyrkoherden varit oklara och att bland annat arbetsledningen av övrig personal i pastoratet därför komplicerats. Sedan 1993 års kyrkomöte uppdragit åt Svenska kyrkans centralstyrelse att ge en redovisning och ett förslag rörande kyrkoherdens övergripande chefsansvar och ansvarsfördelningen i församlingen, har centralstyrelsen i samverkan med biskoparna och Pastoratsförbundet presenterat ett dokument med titeln "Kyrkoherdens övergripande samordnings- och tillsynsansvar". I dokumentet ges vissa rekommendationer om vad som skall gälla därvidlag. Bland annat rekommenderas att kyrkoherden skall vara överordnad alla dem som arbetar med församlingens gudstjänstliv, undervisning, diakoni och evangelisation. Vidare rekommenderas att kyrkoherden skall vara underställd kyrkorådet i sin uppgift som arbetsledare för kyrkokommunalt anställd personal och i frågor där kyrkorådet annars har att besluta. Möjligen kan även det nu redovisade dokumentet anses vara ett slags tjänsterelemente, som styr kyrkoherdens anställningsförhållande.

Kyrkoherdens särskilda förpliktelser är således inte sprungna ur ämbetsansvaret utan ur anställningsavtalet. När meningsskiljaktigheter uppkommer om vad dessa förpliktelser innebär, handlar det egentligen om att kyrkoherdens anställningsavtal är oklart till sitt innehåll. Ramarna för kyrkoherdens ansvarsområde är otydliga. Den saken har inget direkt samband med tolkningen av den dubbla ansvarslinjen.

De punkter som är oklara i kyrkoherdarnas anställningsavtal är sådana som ligger inom ramen för det arbetsledningsansvar deras arbetsgivare har. Att det inte alltid har fungerat har sannolikt sin förklaring i att det har varit oklart vem som i det avseendet skall betraktas som kyrkoherdens arbetsgivare. Ingen har riktigt tagit på sig att fastställa ramarna för kyrkoherdens ansvar och beslutsbefogenheter. I viss mån kan det sägas att arbetsledningen av övriga präster har brustit på samma sätt, men problemet blir tydligast i fråga om kyrkoherden.

Vilka uppträder i dag som arbetsgivare för prästen?

Arbetsgivarrollen är mångfasetterad. Arbetsgivaren ingår anställningsavtalet och kan bringa det att upphöra. Sedvanliga arbetsgivaruppgifter i förhållande till arbetstagaren är bland annat att anvisa arbetsuppgifter, leda och kontrollera arbetet, tillhandahålla lokaler och arbetsredskap samt betala lön. Av rättspraxis framgår att arbetsledningen inte får strida mot god sed på arbetsmarknaden. Kollektivavtalen innebär ofta att arbetsgivaren skall erbjuda kompetensutveckling. Även det allmänna har anspråk på den som är arbetsgivare. Denne är exempelvis skyldig att betala sociala avgifter och att erbjuda en säker arbetsmiljö.

Det finns en rad olika organ som författningsenligt uppträder som arbetsgivare för prästen. Här följer en schematisk och något förenklad översikt. Det bör observeras att översikten inte gäller biskoparnas anställningsförhållanden. Detta avsnitt handlar inte om dem.

Församlingens kyrkoråd

- tillsätter kyrkoherdetjänster två gånger av tre
- tillsätter komministertjänster
- beslutar om församlingens verksamhet

Pastoratet

- betalar lön till pastoratspräster
- anvisar tjänstebostad för kyrkoherde eller komminister
- betalar kostnaden för tjänstebostaden och uppbär hyra för densamma
- tillhandahåller lokaler och arbetsredskap

Pastoratets tillsättningsnämnd

- tillsätter kyrkoherdetjänster två gånger av tre i flerförsamlingspastorat
- tillsätter komministertjänster i flerförsamlingspastorat

Kyrkoherden

- arbetsleder komministrar

Kontraktsposten

- beslutar efter delegation från stiftsstyrelsen om tillsättning av korta vikariat på kyrkoherdetjänster och komministertjänster
- beslutar efter delegation från stiftsstyrelsen om semesterledigheter

Biskopen

- har tillsynsansvar avseende läran, ämbetet m.m.

Stiftsstyrelsen

- inrättar prästtjänster (utom domprost)
- beslutar om ledig tjänst skall tillsättas, vakantsättas eller dras in
- tillsätter vikariat
- beslutar om förflyttning
- beslutar om skyldighet att utöva annan tjänst
- beslutar om ledigheter
- beslutar om stiftssamfällighetens verksamhet

Stiftssamfälligheten

- betalar lön för stiftspräster

Domkapitlet

- beslutar angående rätt att utöva ämbetet
- ledigkungör prästtjänster
- prövar sökandes behörighet
- tillsätter kyrkoherdetjänster var tredje gång
- kan besluta att tjänst skall vakantsättas om få söker
- meddelar tjänstgöringsföreskrifter
- ger närmare information om bisysslor
- befriar från skyldighet att bo i tjänstebostad
- beslutar i disciplinärenden
- beslutar om åtalsanmälan
- har tillsynsansvar
- beslutar om uppsägning
- beslutar om avskedande
- beslutar om entledigande
- beslutar om avstängning

Regeringen

- inrättar domprosttjänster
- tillsätter domprosttjänster
- tillsätter långtidsvikariat på domprosttjänster
- prövar överklagade tjänstetillsättningsbeslut från domkapitlet
- uppdrar åt Arbetsgivarverket att sluta kollektivavtal

Kyrkomötet

- meddelar föreskrifter om ämbetet (uppgiften kommer att övergå till Svenska kyrkans centralstyrelse)

Kyrkofonden

- bekostar pensioner

Arbetsgivarverket

- ingår på uppdrag av regeringen och som företrädare för kyrkokommunerna kollektivavtal om löneförmåner
- avgör frågor om stridsåtgärder rörande sådana avtal
- för talan i tvister rörande vad som nu nämnts

Bilden av prästens arbetsgivare är som framgått svåröverskådlig. Särskilt bör noteras att det inte alldeles klart framgår vem som anvisar arbete, vilket är den mest centrala arbetsgivaruppgiften.

Vem är i dag prästens arbetsgivare?

Det finns inget enkelt och rent svar på frågan om vem som i dag *faktiskt är* prästens arbetsgivare. En mycket vanlig ståndpunkt är att det är pastoratet som är arbetsgivare för pastoratsprästen medan stiftssamfundligheten är arbetsgivare för stiftsprästen. Prästen skulle således ha en kyrkokommunal anställning, som dock är statligt reglerad. En annan ståndpunkt är att staten, främst genom domkapitlet, är prästens egentliga arbetsgivare.

När arbetsgivarbegreppet omtalas i den juridiska litteraturen rör det ofta frågan om hur man skiljer ett anställningsavtal från ett uppdragsavtal. Vanligen konstateras då följande. Om förhållandet är grundat på ett avtal som innebär att ena parten personligen skall prestera arbete som anvisas av den andra parten, talar detta för att det är fråga om ett anställningsavtal. Om beställaren kontrollerar när, var och hur arbetet utförs samt tillhandahåller maskiner, råvaror och andra kapitalinsatser ger detta ytterligare belägg för samma slutsats. Ger beställaren vederlag som står i relation till den arbetade tiden eller till både tiden och anspänningen talar detta också för anställningsavtal. Slutligen har arbetets intensitet betydelse, på så sätt att varaktighet och omfattning talar för anställningsavtal. Den som är arbetspresterande part i ett anställningsavtal kallas arbetstagare. Med arbetsgivare avses arbetstagarens motpart i anställningsavtalet.

När arbetsgivarbegreppet diskuteras inom Svenska kyrkan handlar det vanligen inte om att dra gräns mellan uppdragsförhållande och anställningsförhållande. I regel handlar det i stället om vem av flera möjliga aktörer som skall anses vara arbetsgivare för prästen. Skall det vara staten eller kyrkokommunen? Liknande frågeställningar kan uppstå i koncerner, i föreningar och i andra trossamfund. Den generella frågan om vem som är arbetsgivare för en präst i Svenska kyrkan har inte ställts på sin spets i rättstillämpningen. Frågeställningen har dock aktualiserats i det alldeles nyligen vid Arbetsdomstolen anhängiggjorda

målet A 24/97. Arbetsdomstolen prövade en gång frågan om vem som var att betrakta som arbetsgivare för en metodistpastor (AD 1986 nr 1). Det kan vara intressant att jämföra rättsfallet med de förhållanden som råder inom Svenska kyrkan i dag. Pastorn i Arbetsdomstolens mål riktade krav mot Metodistkyrkan, som hävdade att arbetsgivaransvaret i stället åvilade en av dess församlingar. Arbetsdomstolen skulle alltså avgöra om församlingen eller Metodistkyrkan var arbetsgivare. Vid den prövningen fäste Arbetsdomstolen avseende vid att församlingen inte kunde godkänna någon för utövning av tjänst som pastor inom Metodistkyrkan. Detta ankom på centrala organ inom Metodistkyrkan, vilka även hade att fortlöpande pröva pastorns lämplighet för tjänsten. Församlingen saknade vidare befogenhet att bevilja tjänstledighet, att säga upp och att avskeda. Visserligen var församlingen primärt ansvarig för pastorns lön, men Metodistkyrkan hade centrala funktioner när det gällde lönesättningen och svarade dessutom ytterst för att pastorn fick den lön hon var berättigad till. Arbetsdomstolen fann att Metodistkyrkan skulle anses vara arbetsgivare för pastorn ifråga.

Det arbete som en präst i Svenska kyrkan utför i sin anställning kan till en del anses vara anvisat av den kyrkokommun som hans anställning är knuten till. Genom de beslut som tas om den kyrkokommunala verksamhetens omfattning och inriktning får prästen en del av sina arbetsuppgifter. Det är kyrkokommunen som håller med lokaler och arbetsredskap. Vidare är det kyrkokommunen som betalar lön. I de flesta fall är det också kyrkokommunen som har fattat beslutet att anställa prästen i fråga. Dessa omständigheter talar med styrka för att prästens arbetsgivare i dag är den kyrkokommun där han är sysselsatt.

Å andra sidan kan prästens arbete också anses vara anvisat av biskopen, domkapitlet eller kyrkomötet. Det är hos dessa statliga instanser som ansvaret för det kyrkliga ämbetet finns och tyngdpunkten i prästens arbetsuppgifter ligger just i ämbetsutövningen. Domkapitlet utövar arbetsledning genom att meddela tjänstgöringsföreskrifter samt genom fortbildning och kompetensutveckling. Endast domkapitlet har möjlighet att besluta om disciplinära åtgärder mot en präst och om en prästansällnings upphörande. Det är hos domkapitlet arbetet kontrolleras. I den mån prästen i sin anställning utövar myndighet finns ett annat kontrollsystem, som också är statligt. Vidare är det var tredje gång domkapitlet som beslutar om tillsättning av kyrkoherdetjänster. Domprosttjänster tillsätts alltid av regeringen. Slutligen har regeringen inflytande över prästernas anställningsvillkor genom att Arbetsgivarverket sluter kollektivavtal. Vad som nu har nämnts talar för att prästens arbetsgivare i dag är staten, närmast genom domkapitlet.

I debatten förekommer också andra argument rörande frågan om vem som i dag är prästens arbetsgivare. Här har t.ex. nämnts vissa uttalanden

som lagstiftaren gjorde i samband med att den s.k. ställföreträdarlagen avskaffades (se prop. 1993/94:77 och bet. 1993/94:KU 19). Dessa uttalanden anses tyda på att kyrkokommunen är arbetsgivare för prästen. Vidare har pekats på att kyrkolagens konfliktregler uttryckligen anger att domkapitlet är prästens arbetsgivare. Enligt min mening kan dessa omständigheter inte tillmätas någon avgörande betydelse om man verkligen vill försöka ta ställning till vem som faktiskt är prästens arbetsgivare i dag. Då krävs grundligare överväganden av det slag som ovan skisserats.

Säkert finns det också andra uppfattningar om vem som i dag är prästens egentlige arbetsgivare. Människor som får en sådan fråga kan spontant tänkas svara exempelvis "stiftet", biskopen, "kyrkan" - eller Gud.

Situationen är till viss del lik den som rådde för lärarna, innan deras anställningar "kommunaliserades". Lärarna hade tidigare statligt reglerade anställningsvillkor. Kollektivavtal slöts under Arbetsgivarverkets medverkan och vissa föreskrifter rörande anställningarna utfärdades av statliga organ. Inför beslutet om kommunalisering konstaterades att arbetsgivaransvaret för lärarna inte låg samlat hos vare sig stat eller kommun, utan var delat mellan dem (se prop. 1989/90:41 s. 2).

ERK-utredningen kom i sitt slutbetänkande (s. 196) till slutsatsen att arbetsgivaransvaret för prästerna är delat mellan flera organ.

Enligt min mening är det i den situation som nu står inför dörren riktigast att utgå från att såväl den berörda kyrkokommunen som staten - genom domkapitlet - har ansvar som arbetsgivare för prästen.

4.1.9 Prästernas arbetskyldighet

Omplacering kan ske inom hela stiftet

Det har diskuterats hur vidsträckt arbetskyldigheten är för statstjänstemän (som biskoparna) och anställda med statligt reglerade tjänster (som prästerna). I de följande avsnitten gör jag ett försök att redovisa de hållpunkter som rättsläget ger för bedömningen. Jag gör det eftersom frågan kan antas ha stor praktisk betydelse både för de präster som eventuellt överväger att motsätta sig övergång till ny arbetsgivare och för dem som planerar den nya personalorganisationen.

Kyrkolagen innehåller inga direkta lagregler om arbetskyldighet. De regler som finns om förflyttning och om skyldighet att fullgöra annan tjänst kan dock sägas handla om arbetskyldighetens omfattning.

Förflyttning regleras särskilt i 33 kap. 18 § kyrkolagen. Enligt denna bestämmelse får stiftsstyrelsen förflytta en komminister till en annan

sådan tjänst, om nuvarande tjänst dras in eller det annars finns synnerliga skäl för det. Detsamma gäller för en kyrkoherde, men då får synnerliga skäl bara åberopas om det är domkapitlet som skulle ha tillsatt den nya tjänsten. Så är fallet var tredje gång tjänsten blir ledig. En präst som är anställd med fullmakt kan dessutom, till skillnad från andra präster, förflyttas till följd av regeringsbeslut. Detta sker då med stöd av en regel i 12 § lagen (1992:301) om införande av kyrkolagen. Regeln innebär att regeringen, oavsett vad som annars gäller, var tredje gång en kyrkoherdetjänst blir ledig kan tillsätta denna genom att dit förflytta en fullmaktsanställd präst. Sådan förflyttning får dock bara ske om det är nödvändigt av organisatoriska eller andra synnerliga skäl. Det finns inget laghinder mot att prästen i sådant fall förflyttas till något annat stift. Även om det inte framgår av lagtexten måste det emellertid förutsättas att en stiftsstyrelse inte får förflytta någon till en tjänst utanför det egna stiftet.

Regler liknande dem om förflyttning finns i 34 kap. 1 och 2 §§ kyrkolagen. Därav framgår att stiftsstyrelsen får ålägga en präst att utöva en annan prästtjänst i stiftet i stället för den egna tjänsten. Är det fråga om en högre tjänst får detta dock bara gälla en begränsad tid. Vidare får stiftsstyrelsen för en begränsad tid ålägga en präst att parallellt med den egna tjänsten utöva en annan prästtjänst antingen i samma eller närbeläget pastorat eller i ett pastorat med tillfällig befolkningsökning under en del av året.

Det är rimligt att ställa sig frågan vad dessa regler om förflyttning och skyldighet att utöva annan tjänst egentligen innebär för prästers nuvarande arbetskyldighet. Strängt taget tycks ju kyrkolagen, genom regeln om skyldighet att utöva annan tjänst i stället för den egna, ge stiftsstyrelserna en näst intill obegränsad möjlighet att omplacera prästerna inom stiftet. Denna regel utformades efter förebild av en numera upphävd regel i den tidigare anställningsförordningen (SFS 1965:601, 18 §), som gällde för statstjänstemän. Den senast nämnda regeln upphävdes sedan man i samband med tillkomsten av LOA konstaterat att den inte innebar att skyldigheten att utöva en annan tjänst blev mer vidsträckt än vad den ändå var enligt allmänna arbetsrättsliga regler (prop. 1993/94:65 s. 47, se även AD 1982 nr 112).

Det går att avtala om arbetskyldigheten

Enligt äldre tiders syn ansågs statstjänstemannaförhållandet huvudsakligen grundat på en offentligrättslig anställningsakt, varigenom en viss person förpliktades och berättigades att utöva en viss tjänst.

Detta synsätt ändrades efterhand. När gamla LOA ersatte statstjänstemannalagen 1976 ansågs hela det offentliga anställningsförhållandet som grundat på avtal. Fram till dess hade avtal inte kunnat träffas om tjänstemännens arbetskyldighet, men lagstiftaren ansåg nu att en sådan möjlighet borde införas. Den lagbestämmelse som dittills hade funnits om tjänstemännens arbetskyldighet (10 § statstjänstemannalagen) togs bort. Det finns sedan dess möjlighet att träffa kollektivavtal om arbetspliktens omfattning för statstjänstemän, i den mån densamma inte har reglerats genom tvingande lag.

Motsvarande torde gälla för präster och biskopar. De omfattades tidigare av gamla LOA. Nuvarande regler i kyrkolagen har i mycket stor utsträckning hämtat sitt innehåll därifrån.

Trots att möjlighet finns att avtala om arbetskyldighet har inga sådana kollektivavtal träffats, varken för prästerna och biskoparna eller för statstjänstemän i allmänhet.

Statstjänstemän likställs numera med privata

För statstjänstemännen är läget alltså det att det varken finns direkta lagregler eller kollektivavtal om hur vidsträckt arbetskyldigheten är. Frågan har därför uppkommit om vad som egentligen gäller på området. Arbetsdomstolen har i flera mål haft att ta ställning till den frågan (se AD 1996 nr 113 och där gjorda hänvisningar). En utgångspunkt har varit de förhållanden som gäller i den privata sektorn. Där är den s.k. 29/29-principen av grundläggande betydelse vid liknande bedömningar. Den principen innebär att en arbetstagare hos en kollektivavtalsbunden arbetsgivare är skyldig att på kollektivavtalets villkor utföra allt arbete för arbetsgivarens räkning som faller inom ramen för kollektivavtalet och som har ett naturligt samband med arbetstagarens allmänna yrkeskvalifikationer. En annan utgångspunkt har varit att den yttersta gränsen för offentliga tjänstemäns arbetskyldighet överskrids om tjänstemannen beordras att utföra arbetsuppgifter som innebär att beskaffenheten av vederbörandes tjänst i grunden ändras. För präster torde motsvarande gälla.

Det finns inget som tyder på att arbetskyldigheten skulle se annorlunda ut för en präst som har fullmakt än för en präst som är utan (jfr även beträffande detta AD 1996 nr 113).

Slutsatserna av det anförda är följande. Arbetskyldigheten för präster, med och utan fullmakt, är tämligen vidsträckt och får i normalfallet antas omfatta allt prästerligt arbete inom stiftet. Det är möjligt att träffa kollektivavtal om hur omfattande arbetskyldigheten skall vara.

Biskoparnas anställningsförhållanden skiljer sig i princip inte från prästernas i detta avseende. Jag ser dock inget skäl att här uppehålla mig vid vilka förutsättningar som kan antas gälla för möjligheten att omplacera en biskop.

4.1.10 Fullmakter

Oavsättligheten har historisk bakgrund

Biskopar tillsätts fortfarande av regeringen och tilldelas regelmässigt fullmakt. I övrigt förekommer inom Svenska kyrkan inga nyanställningar med fullmakt. Men ända fram till den 1 juli 1989 tillsattes alla kyrkoherde- och komministertjänster med fullmakt. Det finns enligt utredningsdirektiven ungefär 900 präster som har sådana fullmakter i dag. Bland dem finns personer som ännu ej fyllt 35 år.

Fullmakt medför främst skydd mot uppsägning (s.k. oavsättlighet). Den som är anställd med fullmakt kan inte sägas upp, varken på grund av arbetsbrist eller på grund av personliga skäl. Han kan dock skiljas från sin anställning på andra sätt, vilket jag återkommer till nedan.

Att statliga ämbetsmän skall vara oavsättliga är ett system som härrör från 1600-talet. Det grundlagfästes med 1809 års regeringsform. Skyddet omfattade s.k. ordinarie tjänstemän, som fått särskilda bevis - eller fullmakter - för sin anställning. Dessa kunde inte skiljas från sina innehavda sysslor utan rannsaking och dom.

Oavsättligheten skulle konstitutionellt begränsa konungamakten och garantera en oväldig och orädd tjänstemannakår som stod fri i förhållande till konungen eller - senare - partipolitiken.

Efter hand kom oavsättligheten att anses medföra en rätt till lönen snarare än en rätt till arbetsuppgifterna. Regler om avgångsskyldighet på grund av ålder eller sjukdom tillkom, liksom regler om förflyttningsskyldighet för fullmaktshavare. Dessa regler intogs först i olika avlönings- och pensionsreglementen och fördes sedan samman i statstjänstemannalagen, som kom 1966. Samtidigt tillkom den grundlagsregel som nu finns i 11 kap. 10 § regeringsformen och som säger att grundläggande bestämmelser om statstjänstemännens rättsställning skall meddelas i lag, i den mån särskilda bestämmelser ej finns i regeringsformen. Från statstjänstemannalagen överfördes reglerna om avgångsskyldighet oförändrade till gamla LOA, som då gällde även präster och biskopar. Kyrkolagens regler har i dessa avseenden utformats med gamla LOA som förebild.

För fullmaktsanställda hos myndigheter under regeringen gäller numera lagen (1994:261) om fullmaktsanställning. Denna gäller ej för präster och biskopar.

På det statliga området tillämpas anställningsformen fullmakt numera i princip endast när det är fråga om högre tjänster med rättslig eller liknande anknytning.

Förstärkt anställningsskydd

Anställningsformen fullmakt medför ett anställningsskydd som går längre än vad anställningsskyddslagen föreskriver.

Den från anställningsskyddssynpunkt främsta skillnaden mellan en fullmaktsanställning och en vanlig tillsvidareanställning för en präst inom Svenska kyrkan är följande. Tillsvidareanställningen kan enligt vad som framgår av 35 kap. 2 § kyrkolagen sägas upp om det finns saklig grund för ett sådant beslut. Regeln motsvarar vad som på övriga arbetsmarknaden gäller enligt anställningsskyddslagen. Fullmaktsanställningen är däremot inte möjlig att säga upp, vare sig på grund av arbetsbrist eller på grund av personliga skäl.

En fullmaktsanställd präst eller biskop kan dock, liksom andra präster, skiljas från sin anställning enligt andra bestämmelser i 35 kap. kyrkolagen. Av 1 § i nämnda kapitel framgår att en präst eller biskop får skiljas från sin anställning endast med stöd av vad som föreskrivs i kapitlet. Några ytterligare möjligheter att tvångsvis skilja prästen eller biskopen från hans anställning finns alltså inte. Nedan följer en kortfattad men uttömmande redogörelse för möjligheterna att tvångsvis skilja en fullmaktsanställd präst eller biskop från dennes anställning. En något utförligare beskrivning har lämnats i avsnitt 4.1.6 ovan.

Entledigande kan komma i fråga om prästen överger läran, uppnår pensionsåldern eller har nedsatt arbetsförmåga. En fullmaktsanställd präst eller biskop kan dessutom i vissa närmare angivna fall entledigas då han inte kan fullgöra sina arbetsuppgifter tillfredsställande. Entledigande på någon av de två senast nämnda grunderna får ej ske om prästen eller biskopen lämpligen kan förflyttas eller omplaceras till annan tjänst med rätt till statlig pension.

En präst- eller biskopsanställning kan upphöra automatiskt. Så är i regel fallet om prästen eller biskopen får en annan statligt reglerad anställning, exempelvis en annan prästanställning. Detta gäller även för fullmaktsanställda. Dessa mister då enligt huvudregeln sina fullmakter utan att få nya, eftersom sådana inte längre förekommer vid nyanställningar. Men det finns undantag, som gör det möjligt att förena två tjänster och att alltså behålla en eventuell fullmaktstjänst i botten. Finns

det särskilda skäl för det kan regeringen nämligen i ett enskilt fall medge att den första anställningen skall bestå utan hinder av den nya. Likaså kan regeringen meddela särskilda föreskrifter om förening av fullmaktstjänster med andra allmänna tjänster. Så har också skett i 18 a § förordningen om biskops- och prästtjänster. Där behandlas den situationen att en tjänst som kyrkoherde eller komminister i ett nybildat pastorat skall tillsättas för första gången. Om tjänsten tillsätts med en fullmaktsanställd präst från något av de berörda pastoraten får denne utan särskilt beslut vara ledig från sin fullmaktstjänst för att inneha den nya tjänsten. Prästen i fråga behåller således utan särskilt beslut sitt förstärkta anställningsskydd, även om han får en ny placering. Med tanke på vad som ovan (i avsnitt 4.1.9) redovisats om att prästens arbetskyldighet normalt torde omfatta tjänstgöring även i stiftets andra pastorat - stiftsstyrelsen kan ju alltid besluta så - kan det i och för sig ifrågasättas om prästen har fått en ny *anställning* när han får en sådan ny *placering*. Och har han inte fått en ny anställning så behåller han ju ändå sin fullmakt, oavsett regeln i 18 a § förordningen om biskops- och prästtjänster (se även avsnitt 4.3.4 nedan).

En präst som är anställd med fullmakt kan slutligen, liksom övriga präster, skiljas från sin anställning genom avskedande. Detta kan dock bara komma i fråga om han har begått brott eller tjänsteförseelse och därigenom visat sig uppenbarligen olämplig att inneha sin anställning. Vid allvarlig psykisk störning krävs dessutom att omplacering eller förflyttning inte lämpligen kan ske. Reglerna härom återfinns i 35 kap. 20 - 22 §§ kyrkolagen.

Det finns författningsregler om förflyttning av präster. Dessa återfinns emellertid inte i 35 kap. kyrkolagen utan i dess 33 kap. En präst som blir förflyttad anses således inte *därigenom* bli skild från sin anställning. Om förflyttningen anses innebära att prästen i fråga får en ny anställning medför emellertid det i sin tur att prästen i fråga automatiskt mister sin tidigare anställning, enligt vad som redogjorts för ovan (se även avsnitt 4.3.4 nedan).

4.1.11 Pensioner

Inledning

Till komplettering av den lagstadgade allmänna pensionen har Svenska kyrkans präster och biskopar tjänstepensionsrätt enligt det statliga pensionsavtalet Pensionsplan för arbetstagare hos staten m.fl. (PA-91), som trädde i kraft den 1 januari 1992.

I avsnitt 3.1.7 ovan har jag kort beskrivit det allmänna pensionssystemet. Jag har också där redogjort för vad som kännetecknar olika slags avtalspensioner.

Prästernas och biskoparnas avtalspensioner betalas ur kyrkofonden, enligt vad som framgår av 42 kap. 11 § fjärde punkten kyrkolagen.

Det statliga pensionsavtalet

Omfattade arbetstagare

Alla präster som omfattas av statliga kollektivavtal om löner och anställningsvillkor omfattas också av det statliga pensionsavtalet PA-91. Det betyder att alla tjänstgörande pastorats- och stiftspräster är omfattade. Statlig pensionsrätt enligt PA-91 gäller dessutom för ytterligare ett antal präster i Svenska kyrkan, nämligen sådana som är anställda av Stiftelsen Svenska kyrkan i utlandet (SKUT), Bräcke diakonigård, Ersta diakoniställskap, diakonistiftelsen Samariterhemmet, stiftelsen Stora Sköndal eller stiftelsen Vårsta diakonigård. Detta följer av förordningen (1991:1427) om tjänstepension för vissa arbetstagare med icke-statlig anställning.

PA-91 gäller bara dem som har fyllt 18 år och som har anställning motsvarande minst 40 % av heltid.

Nettopensionssystem

PA-91 är ett nettopensionssystem. Det betyder att tjänstepensionen beräknas som ett tillägg till den lagstadgade pensionen.

Förmåner

PA-91 omfattar ålderspension, kompletterande ålderspension, livränta, efterlevandepension, kompletterande efterlevandepension, kompletterande efterlevandelivränta, sjukpension, tillfällig sjukpension och kompletterande delpension.

Ålderspension utgår i normala fall från 65 års ålder. Det är bara en begränsad grupp som enligt reglerna i PA-91 har lägre pensionsålder. Men det finns särskilda övergångsbestämmelser som innebär att ändå relativt många kan ålderspensioneras redan vid 60 års ålder. För hel pension krävs 30 års anställning med pensionsrätt efter 28 års ålder. Pensionen beräknas med utgångspunkt i genomsnittet av de fem sista årslönerna före avgångsåret. För hel ålderspension uppgår den till 10 % av löneunderlaget upp till 7,5 basbelopp, 65 % för löneunderlag mellan 7,5 och 20 basbelopp samt 32,5 % för löneunderlag mellan 20 och 30 basbelopp.

Den kompletterande ålderspensionen, Kåpan Tjänste, tillkom 1991. För varje anställd avsätter arbetsgivaren 1,7 % av lönen till Kåpan Tjänste. Denna kompletterande ålderspension betalas sedan i normala fall ut från 65 till 70 års ålder. Den anställde kan själv förbättra pensionen genom att göra egna insättningar i Kåpan Plus. Beloppen i Kåpan fonderas och förvaltas av Försäkringsföreningen för det statliga området (FSO), som är en understödsförening. Utbetalningen från Kåpan är beroende av det inbetalade beloppet och av avkastningen. Denna del av PA-91 är alltså avgiftsbestämd och av premiereservkaraktär. Den kan sägas motsvara den avgiftsbestämda ITPK-delen av den privata ITP-planen.

Livränta har den rätt till som har haft minst tre års anställningstid efter 28 års ålder och som avgår före pensionsåldern. Den faller ut vid 65 års ålder. Endast statlig anställningstid tillgodoräknas. Livräntan uppgår till 95 % av den intjänade delen av ålderspensionen. Den är värdesäkrad under utbetalningstiden, men inte dessförinnan.

Efterlevandepension utgår tidsbegränsat. Make, barn under 20 år eller sambo kan vara förmånstagare. En ensamstående efterlevande får årligen ett belopp som motsvarar 1,2 basbelopp. Till detta läggs 0,5 basbelopp för varje ytterligare förmånstagare (barn). Summan fördelas så att den vuxne får 1,0 basbelopp och barnen lika delar av resten. Efterlevandepension betalas under högst fem år, dock längst t.o.m. den månad då arbetstagaren skulle ha fyllt 70 år. Rätten till efterlevandepension upphör för en vuxen efterlevande som gifter sig och för ett barn som fyller 20 år.

Kompletterande efterlevandepension kan utgå efter en arbetstagare som har haft ett pensionsunderlag som överstigit 7,5 basbelopp. Sådan pension betalas till efterlevande make så länge han lever ogift och till barn under 20 år.

Kompletterande efterlevandelivränta betalas ut efter en arbetstagare som har haft ett pensionsunderlag som överstigit 7,5 basbelopp och som har haft rätt till egen livränta.

Sjukpension eller tillfällig sjukpension utgår till en arbetstagare som blir arbetsoförmögen och därför måste vara partiellt ledig eller sluta anställningen före pensionsåldern.

Kompletterande delpension utgår till arbetstagare som har en lön överstigande 7,5 basbelopp. Den utgör 55 % av inkomstbortfallet vid en medellön upp till 20 basbelopp och 32,5 % vid en medellön mellan 20 och 30 basbelopp.

Finansiering

Den statliga tjänstepensionen finansieras för statsanställda löpande över statsbudgeten. I och med Kåpans införande sker dock en viss fondering utanför budgeten.

Statens löne- och pensionsverk (SPV) administrerar pensionerna enligt PA-91.

I enlighet med 42 kap. 11 § fjärde punkten kyrkolagen belastas kyrkofonden med kostnaderna för avtalspensioner till präster och biskopar, avtalspensioner till deras efterlevande, premier för Kåpan, kostnaderna för pensionsadministrationen hos SPV samt särskild löneskatt på pensionskostnaderna.

Även kostnaderna för prästers och biskopars förmåner enligt den statliga grupplivförsäkringen belastar kyrkofonden, enligt vad som framgår av 42 kap. 11 § femte punkten kyrkolagen.

Det yttersta ansvaret för pensionsåtagandena torde åvila kyrkokommunerna, som enligt 32 kap. 12 och 13 §§ kyrkolagen ansvarar för prästers avlöningsförmåner.

4.1.12 Tjänstebostäder

Regler och begrepp

I fråga om tjänstebostäder för biskopar och präster finns regler dels i 34 kap. 3 - 8 §§ och 41 kap. kyrkolagen, dels i förordningen (1989:89) om tjänstebostäder för biskopar och präster.

När det gäller prästers tjänstebostäder hänvisar den nämnda förordningen till bestämmelser i 12 kap. jordabalken (hyreslagen). Flertalet bestämmelser i hyreslagen gäller därför även för prästers tjänstebostäder. Det betyder bland annat att hyresvärden kan säga upp avtalet när anställningen upphör om lägenheten behövs för den som sedan skall få anställningen, vilket framgår av 46 § sjunde punkten i nämnda lag. Dessutom betyder det att det i vissa avseenden är möjligt att träffa kollektivavtal om hyresvillkoren, enligt vad som närmare framgår av 67 §.

Vidare gäller i princip 32 § kommunalskattelagen (1928:370), enligt vilken bostadsförmån som utgått för tjänsten skall beskattas som intäkt av tjänst. Anvisningarna till nämnda paragraf innehåller ett undantag som gäller om tjänstebostaden, till följd av representationsskyldighet eller liknande, är större än vad som behövs för arbetstagarens familj. En sådan "överyta" anses inte vara en skattepliktig förmån. Värdet av bostadsförmånen skall, enligt 42 § samma lag, beräknas efter de hyrespriser som gäller på orten. I anvisningarna till sistnämnda paragraf ut-

vecklas närmare hur beräkningen skall göras om det inte är möjligt att fastslå något hyrespris för orten. Där sägs att även en bostadsförmån på en fastighet som inte kan hyras ut till någon annan har ett visst värde. Hyrespriset i kringliggande orter kan tjäna till ledning för beräkningen av ett sådant värde. Motsvarande bestämmelser gäller också vid beräkning av statlig inkomstskatt, enligt 2 § lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt. När preliminär A-skatt beräknas bestäms värdet av bostadsförmånen schablonmässigt. Detta framgår av 8 § 3 st. uppbördslagen (1953:272). Riksskatteverket fastställer tabeller för beräkningen. Dessa intas i Riksskatteverkets författningssamling (RSFS). Värdet av bostadsförmånen skall i princip också utgöra en del av det underlag som arbetsgivaravgift skall beräknas på. Detta framgår av 3 § lagen (1981:691) om sociala avgifter. Av 5 § lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare framgår att värdet skall beräknas på samma sätt vid uppbörd av socialavgifter som vid uppbörd av preliminär A-skatt. Det finns dock viss möjlighet att få värdet jämkat.

Beteckningen *tjänstebostad* bör bara användas då det är fråga om en anvisad bostad, dvs. när tjänsteinnehavaren är skyldig att bebo den.

Det förekommer att en kyrkoherde eller komminister utan anvisning får hyra bostad av pastoratet. Det är då fråga om ett *privaträttsligt hyresförhållande* mellan prästen och pastoratet. En bostad som hyrts ut på sådant sätt kan kallas *personalbostad*.

Prästgård är beteckningen på sådan fast egendom eller tomträtt där tjänstebostad är anvisad åt en kyrkoherde eller komminister. Prästgård är ett slags *kyrklig jord*, vilket innebär att det i kyrkolagen finns särskilda bestämmelser om förvaltningen. Det är pastoratet som förvaltar prästgården.

Sådan fast egendom eller tomträtt där tjänstebostad är anvisad åt en biskop kallas *biskopsgård*. Även biskopsgård är ett slags kyrklig jord. Stiftets egendomsnämnd förvaltar biskopsgården. Egendomsnämnden är en obligatorisk kyrkokommunal nämnd med förvaltningsuppgifter som är helt statligt reglerade. I några få stift har biskopen anvisats tjänstebostad i lägenhet i stället för i en egentlig biskopsgård.

Om en tidigare prästgård inte längre anvisas som tjänstebostad blir den *församlingskyrkas fastighet*. Även församlingskyrkas fastighet är ett slags kyrklig jord. Pastoratet förvaltar fastigheten, under tillsyn av stiftets egendomsnämnd.

Ett pastorat kan äga eller disponera en fastighet som inte är kyrklig jord. Inget hindrar att tjänstebostad anvisas i en lägenhet som på sådant sätt disponeras av pastoratet. Det kan alltså förekomma anvisade tjänstebostäder som inte är prästgårdar. Det motsatta förhållandet är däremot inte tänkbart, eftersom prästgård per definition är sådan fast egendom eller tomträtt på vilken tjänstebostad har anvisats en präst.

Biskoparnas tjänstebostäder

Regeringen får besluta att en biskop skall anvisas tjänstebostad. För närvarande har alla biskopar anvisats tjänstebostad, även den biträdande biskopen i ärkestiftet. När en tjänstebostad har anvisats är biskopen skyldig att bo i den. Dock kan regeringen efter särskild ansökan befria biskopen från den skyldigheten. Biskopen betalar ingen hyra för sin tjänstebostad. Att det skall vara så har bestämts i chefsavtalet. Av det framgår (§ 3.4) att landshövdingar och biskopar har rätt till fri bostad med uppvärmning och elektrisk ström. Biskopen förmånsbeskattas för det beräknade värdet av fri bostad i varje enskilt fall.

I en biskops tjänstebostad skall det finnas möbler och telefon. Det framgår av förordningen om tjänstebostäder för biskopar och präster. Bestämmelsen kompletteras av den tidigare nämnda bestämmelsen i chefsavtalet. Av den sistnämnda framgår att bostaden skall vara försedd med möbler och andra inventarier för representationsändamål. Vidare framgår därav att ett planterat område skall följa med bostaden. Biskopen är efter regeringsbeslut skyldig att helt eller delvis avstå från tjänstebostaden om domkapitlet eller domkyrkan behöver den. Vidare finns skyldighet för biskopen eller dennes dödsbo att upplåta utrymme i biskopsbostaden för biskopens efterträdare i den omfattning som regeringen bestämmer, om annat ej avtalas. Biskopen skall helt lämna bostaden senast tre månader efter det att han avgår från sin tjänst. Motsvarande gäller för biskopens dödsbo.

Det är ur kyrkofonden som kostnaderna för biskoparnas tjänstebostäder betalas.

Kyrkoherdars och komministrars tjänstebostäder

Pastoratet får besluta att den som innehar en tjänst som kyrkoherde eller komminister skall anvisas tjänstebostad. Från Kammarkollegiet har inhämtats att det i dag finns drygt 1 200 prästgårdar. Kulturarvsutredningen har i sitt nyligen avlämnade slutbetänkande (SOU 1996:128) redovisat ett annat antal. Enligt den utredningen fanns 1 028 prästgårdar. Antalet anvisade tjänstebostäder är oklart, men måste överstiga antalet prästgårdar. När en tjänstebostad har anvisats är den som innehar tjänsten skyldig att bo i den. Dock får pastoratet inte anvisa tjänstebostad eller upphäva ett anvisningsbeslut utan att den som innehar tjänsten i fråga har lämnat sitt samtycke. Den som har anvisats en tjänstebostad kan befrias från skyldigheten att bo i den. Ett sådant beslut fattas av domkapitlet. Av lagförarbetena framgår (prop. 1986/87:13 s. 12) att anvisning bör göras endast när det i det enskilda fallet finns särskilda skäl för det. Sådana särskilda skäl kan enligt vad som vidare

framgår föreligga dels då det är fråga om en kulturhistoriskt unik miljö, dels då det saknas god tillgång på bostäder i pastoratet. Mycket tyder på att pastoraten oftare än förväntat anser att särskilda skäl för anvisning föreligger.

Före den 1 januari 1988 gällde att pastoraten var skyldiga att tillhandahålla tjänstebostad för ordinarie församlingspräster om regeringen bestämde det. Den som anvisades tjänstebostad före nämnda datum gavs enligt en övergångsbestämmelse rätt och skyldighet att behålla densamma så länge han hade kvar sin tjänst

Kostnaderna för en tjänstebostad åt en kyrkoherde eller komminister betalas av pastoratet. Den kyrkoherde eller komminister som har anvisats tjänstebostad skall betala hyra för den. Hyran betalas till pastoratet. Betalningen sker i första hand genom avdrag på prästens lön. Stiftets egendomsnämnd fastställer hyran. När hyrans storlek beräknas skall bruksvärdet styra. Dock skall hänsyn tas till de särskilda förhållanden som betingas av bostadens karaktär av tjänstebostad. Egendomsnämnden har tidigare regelmässigt rådfrågat Statens byggnadsstyrelse inför hyressättningar. Numera anlitas i stället en fristående bostadskonsult. Hyra skall enligt gällande regler aldrig beräknas för mer än 100 kvadratmeter. Kostnader för värme och varmvatten skall ingå i hyran. Innan egendomsnämnden fastställer eller ändrar hyran skall den bereda prästen ifråga tillfälle att yttra sig. Prästen kan alltid begära att egendomsnämnden skall pröva om tjänstebostadshyran kan ändras. Efter att egendomsnämnden beslutat kan prästen begära att frågan hänskjutes till Statens tjänstebostadsnämnd, som är en statlig myndighet under regeringen. Nämndens verksamhet regleras av förordningen (1988:1105) med instruktion för Statens tjänstebostadsnämnd. Den har endast två uppgifter, nämligen att pröva hänskjutna ärenden om hyra för prästers tjänstebostäder samt att på begäran av regeringen eller ett departement avge yttranden eller förslag i frågor som rör upplåtelse av tjänstebostäder. Nämndens beslut i hyresfrågor får ej överklagas. De senaste åren har nämnden prövat cirka fem ärenden per år rörande hyressättning. Uppdrag från regeringen eller från departementen har inte förekommit.

I förordningen om tjänstebostäder finns bland annat särskilda regler om ansvaret för uppvärmning och skötsel av anvisade prästbostäder. Som utgångspunkt gäller enligt dessa regler att prästen själv svarar för att tjänstebostaden sköts och värms upp på normalt sätt.

Att prästerna betalar hyra för sina tjänstebostäder betyder inte i sig självt att förmånsbeskattning är uteslutet. Liksom andra arbetstagare som har tjänstebostad eller personalbostad är de i princip skattskyldiga för den ekonomiska förmån som rätten till bostaden kan innebära. Till den del bostaden måste användas för exempelvis representation eller församlingsverksamhet kan den inte anses vara en ekonomisk förmån för

prästen. Förmånen kan enligt gällande lagregler i sådant fall inte anses vara större än värdet av en normal bostad för arbetstagaren och hans familj. Är denna förmån värd mer än den hyra som betalas skall "övervärdet" enligt gällande skatteregler beskattas.

Såvitt jag har kunnat finna förekommer det dock i dag inte att präster förmånsbeskattas för sina tjänstebostäder. Så har det varit länge. Att präster i praktiken inte förmånsbeskattas för sina tjänstebostäder följer ursprungligen av en rekommendation från Riksskatteverket (RSV) till landets skattechefer. Rekommendationen utfärdades i direkt anslutning till en överenskommelse den 25 november 1983 mellan å ena sidan dåvarande Statens arbetsgivarverk och å andra sidan SACO/SR och TCO-S. Överenskommelsen innebar att hyra för tjänstebostäder skulle beräknas efter bostadens bruksvärde, men aldrig för mer än 100 kvadratmeter. Nuvarande regler om hyressättning i förordningen om tjänstebostäder för biskopar och präster stämmer överens med denna överenskommelse. Enligt RSV:s rekommendation skulle någon skattepliktig förmån inte anses föreligga om hyra begärdes enligt överenskommelsen.

Innan rekommendationen gavs var de lokala skattemyndigheternas praxis på området inte enhetlig. JO hade uppmärksammat på det förhållandet och uttalade i ett beslut den 7 november 1983 (dnr 2930-1982, 2175-1983 och 2246-1983) att det från allmänna utgångspunkter måste anses helt oacceptabelt att vissa medlemmar av en väl avgränsad yrkesgrupp blir föremål för yrkestypiska beskattningsåtgärder i vissa delar av landet men inte i andra. Enligt JO var det fråga om ett typ-exempel på en situation som rimligen måste anses fordra diskussioner mellan Riksskatteverket och skattecheferna. Situationen fordrade, enligt JO, att dessa instanser tog ställning på ett sådant sätt att likformighet kunde upprätthållas i taxeringsarbetet.

Det var mot bakgrund av JO:s beslut som 1983 års RSV-rekommendation kom till.

JO har även vid ett senare tillfälle beslutat i en liknande fråga. Det skedde den 19 december 1986 (dnr 2718-1984). JO uttalade då att överenskommelsen och RSV:s rekommendation innebar en förnuftig och rimlig lösning på ett mycket speciellt problem samt en öppning mot en konsekvent och likformig bedömning. Vidare anförde JO följande.

"Det är förvisso sant att rekommendationen inte binder de beslutande myndigheterna - taxeringsnämnder och domstolar - och att de alltså kan avstå från att iaktta den. Det är emellertid att hoppas att de skall utnyttja sin - visserligen i lag inte föreskrivna men allmänt förutsatta - rätt att handla med omdöme och sunt förnuft....Allmänheten inser säkert att det här gäller förhållanden och situationer som inte låter sig jämföras med eller överföras på dem som andra yrkesgrupper har."

Beskattningen av prästers bostadsförmåner har flera gånger behandlats särskilt av riksdagens skatteutskott, se bet. 1983/84: SkU42, 1984/85:SkU36 samt 1986/87:SkU2. I det senast nämnda betänkandet noterade skatteutskottet att hyressättningen av prästernas tjänstebostäder tidigare - dvs. före 1983 års överenskommelse och rekommendation - hade medfört vissa problem vid beskattningen. Problemen hade bestått dels i att olika bedömningar hade gjorts i olika län, dels i att beskattningsfrågorna i flera fall inte hade aktualiserats förrän flera år efter det att prästen i fråga tillträtt en tjänst med bostadsskyldighet. Utskottet konstaterade sedan att problemen, till följd av att rekommendationen tillämpades allmänt, tills vidare hade bortfallit. När utskottet denna gång uttalade sig var det inför avskaffandet av pastoratens skyldighet att tillhandahålla tjänstebostad. Utskottet förutsatte att rekommendationen i normalfallet fortsättningsvis skulle omfatta även en sådan personalbostad för präst som inte anvisades som tjänstebostad och som prästen alltså inte var skyldig att bebo. Riksskatteverket borde, enligt utskottet, snarast vidta åtgärder för att främja en likformig bedömning och därefter noga följa utvecklingen på området.

I ett yttrande från RSV till Civildepartementet den 1 juli 1987 anfördes att rekommendationen bör gälla även sådana personalbostäder för präster som inte är anvisade som tjänstebostäder, förutsatt att hyrorna sätts i enlighet med vad som gäller för prästers tjänstebostäder. Ur beskattningssynpunkt är, enligt yttrandet, en schablonregel att föredra framför en individuell anpassning med hänsyn till skiftande familjeförhållanden och behov. RSV förordade därför att den i förordningen fastställda bostadsytan (100 kvadratmeter) skulle gälla som hittills.

RSV:s rekommendation från 1983 har inte följts av någon annan rekommendation som tagit direkt sikte på prästers tjänstebostäder. Men RSV har under åren som gått utfärdat andra rekommendationer, eller allmänna råd, rörande förmånsbeskattning i allmänhet. Senast skedde detta genom RSV:s rekommendationer m.m. om vissa förmåner att tillämpas vid beräkning av avdrag för preliminär skatt för inkomståret 1997, vid beräkning av arbetsgivaravgifter för utgiftsåret 1997 och vid 1998 års taxering (RSV 1996:36). I dessa generella rekommendationer, som inte innehåller några hänvisningar till äldre rekommendationer, görs inga bestämda ytavgränsningar.

4.2 Relationsändringen

Mina slutsatser och förslag:

- * Förordningen om biskops- och prästjänster upphävs.
- * Förordningen om tjänstebostäder för biskopar och präster upphävs (se dock förslag rörande framtiden i avsnitt 4.3).
- * Kyrkomötet 1999 får företräda Svenska kyrkan i dess förnyade gestalt. Detta sägs i införandelagen.
- * Vid 1999 års kyrkomöte beslutas Svenska kyrkans nya bemanningsorganisation. Då klargörs vem som blir arbetsgivare för präster och biskopar.
- * Avtal sluts mellan staten och Svenska kyrkan rörande de historiska pensionsåtagandena till prästerna och biskoparna.
- * Kyrkofondens styrelse ges i uppdrag att redan före relationsändringen bilda en försäkringsförening eller pensionsstiftelse för tryggnad av pensionsåtagandena.
- * Domkapitlen ges i uppdrag att informera varje anställd präst inom respektive stift om vad relationsändringen innebär för den egna anställningen.
- * Domkapitlen ges i uppdrag att säga upp de präster som motsätter sig övergång och inte har fullmakt.
- * Arbetsgivarverket ges i uppdrag att i samband med relationsändringen avveckla de statliga kollektivavtalen med prästerna.
- * Kammarkollegiet tar arbetsgivaransvaret för de präster vars statligt reglerade anställningsavtal består vid utgången av år 1999. Detta sägs i införandelagen.
- * Arbetsgivarverket ges i uppdrag att i samråd med biskoparna och deras nya arbetsgivare avveckla biskoparnas statliga anställningar.

* Arbetsgivarverket ges i uppdrag att avveckla de statliga kollektivavtalen med biskoparna.

* Kammarkollegiet tar arbetsgivaransvaret om någon biskop kvarstår i statlig anställning vid utgången av år 1999. Detta sägs i införandelagen.

4.2.1 Verksamhetsövergång

Skyddsreglerna gäller på det kyrkliga området

När verksamhet övergår från en juridisk person till en annan talar man i arbetsrättsliga sammanhang om en verksamhetsövergång. Oftast är det fråga om en företagsöverlåtelse. En aktieöverlåtelse är däremot inte någon verksamhetsövergång. Oavsett vem som äger aktiebolaget kvarstår ju efter en sådan överlåtelse samma juridiska person som ansvarig för verksamhetens drift.

Anställningsskyddet vid verksamhetsövergångar förstärktes till följd av Sveriges anslutning till EG-rätten. Förstärkningen ledde till nya regler i anställningsskyddslagen och medbestämmandelagen.

De båda skyddsreglerna i anställningsskyddslagen lyder som följer.

6 b § Vid övergång av ett företag, en verksamhet eller en del av en verksamhet från en arbetsgivare till en annan övergår också de rättigheter och skyldigheter på grund av de anställningsavtal och anställningsförhållanden som gäller vid tidpunkten för övergången på den nya arbetsgivaren. Den tidigare arbetsgivaren är dock också ansvarig gentemot arbetstagaren för ekonomiska förpliktelser som hänför sig till tiden före övergången. Detta stycke gäller även arbetstagare i allmän tjänst och på sjögående fartyg.

Första stycket gäller inte vid övergång i samband med konkurs.

Första stycket gäller inte heller ålders-, invaliditets- eller efterlevandeförmåner.

Trots bestämmelserna i första stycket skall anställningsavtalet och anställningsförhållandet inte övergå till en ny arbetsgivare, om arbetstagaren motsätter sig detta.

7 § tredje stycket Vid en sådan övergång av ett företag, en verksamhet eller en del av en verksamhet som sägs i 6 b §, skall övergången i sig inte utgöra saklig grund för att säga upp arbetstagaren. Detta förbud skall dock inte hindra uppsägningar som sker av ekonomiska, tekniska eller organisatoriska skäl där förändringar i arbetsstyrkan ingår.

Skyddsregeln i medbestämmandelagen har följande lydelse.

28 § När ett företag, en verksamhet eller en del av en verksamhet övergår från en arbetsgivare som är bunden av ett kollektivavtal till en ny arbetsgivare, genom en sådan övergång som omfattas av 6 b § i lagen (1982:80) om anställningsskydd, gäller avtalet i tillämpliga delar för den nya arbetsgivaren. Detta gäller dock inte om den nya arbetsgivaren redan är bunden av något annat kollektivavtal som kan tillämpas på de arbetstagare som följer med.

I det fall som avses i första stycket får arbetstagarparten säga upp avtalet inom trettio dagar efter det att den har underrättats om övergången. Görs uppsägning inom denna tid, upphör avtalet att gälla vid övergången eller om uppsägningen görs efter övergången, vid tidpunkten för uppsägningen. Kollektivavtalet gäller inte heller för den nya arbetsgivaren, om den tidigare arbetsgivaren säger upp avtalet före övergången. Görs en sådan uppsägning senare än sextio dagar före övergången, gäller dock avtalet för den nya arbetsgivaren till dess sextio dagar har förflutit från uppsägningen.

När arbetstagares anställningsavtal och anställningsförhållanden har övergått till en ny arbetsgivare enligt 6 b § lagen (1982:80) om anställningsskydd, är den nya arbetsgivaren skyldig att under ett år från övergången tillämpa anställningsvillkoren i det kollektivavtal som då gällde för den tidigare arbetsgivaren. Villkoren skall tillämpas på samma sätt som den tidigare arbetsgivaren var skyldig att tillämpa dessa villkor. Detta gäller dock inte sedan kollektivavtalets giltighetstid har löpt ut eller sedan ett nytt avtal har börjat att gälla för de övertagna arbetstagarna.

/.../

För hela anställningsskyddslagen gäller följande. Om det finns någon avvikande särskild föreskrift i någon annan lag eller i en förordning som har meddelats med stöd av lag så gäller den avvikande föreskriften framför anställningsskyddslagen bestämmelser. Detta framgår av 2 § första stycket anställningsskyddslagen. Motsvarande gäller medbestämmandelagen, vilket framgår av dess 3 §.

Frågan måste därför ställas om det finns några särskilda lagregler eller förordningsregler som rör Svenska kyrkans personal och som avviker från de nämnda skyddsreglerna.

I kyrkolagen finns särskilda bestämmelser om ändring av församlingsindelning. Bland annat sägs i 5 kap. 14 § att den församling som tar över ett (geografiskt) område från en annan församling också tar över denna församlings ansvar för åtaganden som berör invånare, fastigheter eller verksamheter inom området ifråga. Liknande regler finns beträffande indelningar i pastorat, kontrakt och kyrkliga samfälligheter. I fråga om ändring av pastoratsindelning anges särskilt i 6 kap. 11 § att stiftsstyrelsen i samband med ändringsbeslutet skall fastställa tjänsteorganisationen i varje nybildat pastorat. De regler som nu nämnts kan visserligen sägas röra övergång av verksamhet, men de är inte tillämp-

bara på den situation som nu står inför dörren. De avviker alltså inte från skyddsreglerna i anställningsskyddslagen och medbestämmandelagen i det nu aktuella sammanhanget.

I lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse finns vissa regler som rör den situationen att en näringsverksamhet övergår från en arbetsgivare till en annan. De reglerna står inte heller i konflikt med de här behandlade reglerna i anställningsskyddslagen. Från skyddet enligt anställningsskyddslagen har nämligen ålders-, invaliditets- och efterlevandeförmånderundantagits.

Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering kommer, enligt preliminära uppgifter som lämnats under hand, att föreslå en allmän regel om att rättigheter och skyldigheter som åvilar kyrkokommunerna skall övertas av motsvarande trossamfundsdelar. En sådan regel avviker inte från skyddsreglerna i anställningsskyddslagen, utan får snarast betraktas som en komplettering därtill.

Jag kan sammanfattningsvis inte se att vare sig de nu nämnda reglerna eller några andra regler i lag eller förordning avviker från skyddsreglerna i anställningsskyddslagen och medbestämmandelagen.

Reglerna i 7 § anställningsskyddslagen kan över huvud taget inte frångås genom avtal. Reglerna i 6 b § samma lag kan frångås genom kollektivavtal endast under förutsättning att avtalet inte blir mindre förmånligt för arbetstagarna. Detta framgår av 2 § tredje stycket första punkten anställningsskyddslagen. Från 28 § medbestämmandelagen kan avvikande kollektivavtal träffas under samma förutsättning som beträffande 6 b § anställningsskyddslagen. De båda reglerna är vad man kallar EG-dispositiva. Det finns i dag inga relevanta kollektivavtalsbestämmelser som avviker från skyddsreglerna i anställningsskyddslagen och medbestämmandelagen.

Min slutsats av vad som hittills har redovisats är att reglerna i 6 b § och 7 § tredje stycket anställningsskyddslagen samt i 28 § medbestämmandelagen *gäller* för arbetstagarna i Svenska kyrkan.

Skyddsreglerna blir tillämpliga vid relationsändringen

Frågan är då om skyddsreglerna *blir tillämpliga* i den situation som uppkommer då relationerna ändras mellan staten och Svenska kyrkan. Den frågan är vanskelig att besvara. Jag har ändå ansett att mitt uppdrag kräver att jag försöker.

Reglerna i 6 b § och 7 § tredje stycket anställningsskyddslagen samt i 28 § medbestämmandelagen slår till när ett företag, en verksamhet eller en del av en verksamhet övergår. Avgörande är alltså dels om det är fråga om en *övergång*, dels om det som övergår är *en verksamhet*.

I förarbetena till lagreglerna (prop. 1994/95:102 s. 23) anges att reglerna har tillkommit för att det inte skall råda någon tvekan om att Sverige uppfyller sina åtaganden enligt EG-direktivet (77/187/EEG) om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om skydd för arbetstagares rättigheter vid överlåtelse av företag, verksamheter eller delar av verksamheter (överlåtelsedirektivet). Vidare anges (a. prop. s. 80) att formuleringarna är avsedda att knyta an till de begrepp som används i direktivet. EG-domstolen har i ett antal domar uttalat sig om hur överlåtelsedirektivet i olika avseenden skall tolkas. Dessa domar blir vägledande också för tolkningen av de svenska skyddsreglerna i anställningsskyddslagen.

En grundläggande svårighet vid de tolkningar som här blir erforderliga är att överlåtelsedirektivet inte omfattar alla arbetstagare i offentlig tjänst. När direktivet införlivades i svensk lag tillades kategorin arbetstagare i allmän tjänst, utan någon utförligare motivering. Svensk rättspraxis är ännu inte särskild väl utvecklad på denna punkt.

Begreppen överlåtare och förvärvare finns definierade i artikel 2 i överlåtelsedirektivet. Med *överlåtare* avses varje fysisk eller juridisk person som till följd av en överlåtelse i direktivets mening upphör att vara arbetsgivare för företaget, verksamheten eller del av verksamheten. Med *förvärvare* avses varje fysisk eller juridisk person som till följd av en överlåtelse i direktivets mening blir arbetsgivare för företaget, verksamheten eller del av verksamheten.

Uttrycket *övergång*, som används i lagtexten, är som framgått avsett att motsvara uttrycket överlåtelse i direktivet. Det finns ingen definition av överlåtelsebegreppet i direktivet. Begreppet har i stället uttolkats genom EG-domstolens praxis. Bland annat i den s.k. Redmond Stichting-domen (mål nr C-29/91, 1992, ECR I-3189) finns belysande uttalanden. Där framgår att ordet överlåtelse används i en vidsträckt betydelse. Direktivet är avsett att tillämpas varhelst det inom ramen för en avtalsrelation sker en förändring av det naturliga eller rättsliga ansvaret för verksamheten ifråga.

(i den engelskspråkiga versionen av domen: "the directive is applicable wherever, in the context of contractual relations, there is a change in the natural or legal person who is responsible for carrying on the business and who incurs the obligations of an employer towards employees of the undertaking")

Vidare framgår av den nämnda domen att det saknar betydelse i detta sammanhang att beslutet om övergång inte har föranletts av ett avtal med förvärvaren utan av ett ensidigt myndighetsbeslut. Målet handlade om en verksamhet som bestod i missbrukarvård. Verksamheten drevs av en stiftelse med egen anställd personal och finansierades med

kommunala bidrag. Kommunen beslutade att flytta bidraget till en annan stiftelse, som till följd därav övertog verksamheten ifråga.

(i den engelskspråkiga versionen av domen: "the national court asks in its sixth question whether the fact that the transfer decision was taken unilaterally by the public authority and was not the result of an agreement concluded by it with the subsidized bodies renders the directive inapplicable in this case. That question must be answered in the negative./.../ the expression covers a situation in which a public authority decides to terminate the subsidy paid to one legal person, as a result of which the activities of that legal person are fully and definitively terminated, and to transfer it to another legal person with a similar aim.")

När det gäller tolkningen av begreppet verksamhet har arbetsdomstolen i domen AD 1995 nr 163 gjort vissa vägledande uttalanden. Domstolen konstaterar där till att börja med att en språklig analys av direktivets engelska, franska och tyska versioner ger vid handen att begreppet verksamhet står för affärsrörelse snarare än för arbetsuppgifter. Sedan konstaterar domstolen att EG-domstolens praxis ger ytterligare underlag för samma slutsats. Särskilt hänför sig arbetsdomstolen till den s.k. Spijkers-domen (mål nr C-24/95, 1986, ECR 1119). Enligt den domen är det avgörande om "verksamheten" vid övergången har bevarat sin identitet. Frågan är om det är en bestående ekonomisk enhet - "a going concern" - som har gått över.

Här vill jag påminna om att jag utgår från att anställningarna för dem som nu är anställda med kyrkokommunala villkor består, till följd av den allmänna regeln om att kyrkokommuners rättigheter och skyldigheter övergår (se ovan avsnitt 3.2.1).

Beträffande prästerna är situationen komplex. Så som prästernas anställningsförhållanden i dag är reglerade ligger en avsevärd del av arbetsgivaransvaret hos staten genom domkapitlet, medan övriga delar huvudsakligen återfinns hos olika kyrkokommunala organ.

För egen del anser jag det riktigast att utgå från att varje präst i dag är sysselsatt i en enda verksamhet och att det är fråga om en verksamhet i nu aktuell mening. Arbetsgivare i den ifrågavarande verksamheten bör i detta sammanhang anses vara dels staten genom domkapitlet dels den berörda kyrkokommunen (se ovan avsnitt 4.1.8). Relationsändringen kommer att innebära att dessa rättssubjekt inte längre delar arbetsgivaransvaret för verksamheten ifråga. Vilket rättssubjekt som kommer att ta ansvaret efter relationsändringen är när detta skrivs oklart och beror av vad som bestäms om kompetensfördelningen inom Svenska kyrkan. Sådana bestämmelser kommer att finnas dels i den lag om Svenska kyrkan som skall stiftas, dels i den kyrkoordning som därefter sannolikt kommer att antas.

En tänkbar lösning är att det pastorat eller det stift som i dag har del i arbetsgivaransvaret för prästen tar det fulla ansvaret efter relationsändringen. En annan modell är att stiftet tar arbetsgivaransvaret för alla präster inom sitt geografiska område. En tredje variant är att Svenska kyrkan som sådan tar ansvar som arbetsgivare för alla sina präster. Den varianten bygger på att man sedan delegerar till pastorat och stift att fullgöra ansvaret i lämplig utsträckning.

Var och en av de här skisserade lösningarna innebär såvitt jag kan finna att verksamhet övergår i överlåtelseledarens mening och att skyddsreglerna i anställningsskyddslagen och medbestämmandelagen slår till vad gäller prästerna i Svenska kyrkan. Staten kommer inte längre att ta någon del av arbetsgivaransvaret. Vid tillämpningen av skyddsreglerna måste staten genom domkapitlet betraktas som överlåtare. Om den kyrkokommun som i dag har del i arbetsgivaransvaret för prästen i fråga inte kommer att ta ansvaret efter relationsändringen måste också kyrkokommunen anses vara överlåtare. Vilket rättssubjekt som skall betraktas som förvärvare går inte att svara på nu.

Biskoparna har i dag statliga anställningar. Frågan om huruvida arbetstagare i renodlat offentlig verksamhet av icke ekonomisk natur omfattas av själva överlåtelseledarens mening är omdiskuterad. De svenska lagreglerna om arbetstagares skydd vid verksamhetsövergång gör dock inget undantag för arbetstagare i allmän tjänst. Härav följer emellertid inte automatiskt att skyddsreglerna i anställningsskyddslagen slår till också när det gäller biskoparna. Av 1 § första punkten anställningsskyddslagen framgår nämligen att arbetstagare som med hänsyn till arbetsuppgifter och anställningsvillkor får anses ha företagsledande eller därmed jämförlig ställning helt är undantagna från lagens tillämpningsområde. Det är sannolikt att undantaget omfattar biskoparna. Undantaget i anställningsskyddslagen är väl förenligt med överlåtelseledarens mening. Enligt dess artikel 4 andra stycket får nämligen medlemsstaterna föreskriva att uppsägningsförbudet inte skall gälla sådana kategorier av arbetstagare som inte omfattas av medlemsstaternas lag eller praxis i fråga om uppsägningskydd (se även SOU 1994:83 s. 84 och a. prop. s. 41). Det är således långt ifrån givet att biskoparnas anställningsavtal automatiskt går över, enligt bestämmelsen i anställningsskyddslagen. I medbestämmandelagen finns inget motsvarande undantag. Man får alltså i och för sig räkna med att 28 § medbestämmandelagen kan få effekt även för biskoparnas del, när det gäller villkor i kollektivavtal. Här kan inskjutas att det helt övervägande antalet biskopar står utanför de fackliga organisationerna.

4.2.2 Rättigheter och skyldigheter övergår

Innebörden av bestämmelsen i 6 b § första stycket anställningsskyddslagen är att anställningsavtalen vid en verksamhetsövergång skall fortsätta att tillämpas som om ingen överlåtelse har ägt rum över huvud taget. Förutom åtaganden rörande ålders-, invaliditets- och efterlevandeförmåner skall samtliga de rättigheter och skyldigheter som överlåtare har på grund av anställningsavtalen eller anställningsförhållandena gå över på förvärvaren. Den nya arbetsgivaren träder alltså automatiskt in i den tidigare arbetsgivarens ställe. Detta innebär (a. prop. s. 81) att den nya arbetsgivaren sedan kan ändra arbetsvillkoren och utöva arbetsledningsrätten på samma sätt som den tidigare arbetsgivaren hade kunnat.

Anställningsavtalen och anställningsförhållandena ser i dag olika ut för olika personalkategorier inom Svenska kyrkan. De hämtar i olika grad sitt innehåll från lagstiftning, kollektivavtal, tjänsterelementen och personliga avtalsbestämmelser. I avsnitt 4.2.5 nedan redogör jag närmare för relationsändringens konsekvenser när det gäller kollektivavtalen. Nu bortser jag från dem och beskriver följderna när det gäller övriga delar av anställningsavtalen.

Prästernas anställningsförhållanden är i avsevärd utsträckning reglerade i lagar, förordningar och kyrkliga kungörelser. De allmänna arbetsrättsliga lagar som styr såväl prästernas som andra kyrkliga arbetstagens anställningsförhållanden kvarstår och kommer även efter relationsändringen att omfatta den kyrkliga personalen. Kyrkolagen kommer emellertid att upphävas. Av samma skäl bör enligt min mening också förordningen om biskops- och prästtjänster samt förordningen om tjänstebostäder för biskopar och präster upphävas. Att villkoren i anställningsavtalen övergår automatiskt måste enligt min mening innebära att det materiella innehållet i reglerna i kyrkolagen och de båda förordningarna kvarstår som delar av de enskilda anställningsavtalen i tillämpliga delar. Detsamma torde gälla innehållet i de kyrkliga kungörelser som rör anställningsförhållanden för präster, för de fall dessa kungörelser upphävs i och med relationsändringen. Kommer de att fortsätta gälla kvarstår de givetvis också som delar av prästernas anställningsavtal, då i form av tjänsterelementen. Större delen av innehållet i de författningar som upphävs kommer det att bli möjligt att träffa kollektivavtal om. De tvingande reglerna i anställningsskyddslagen anger den yttersta gränsen för vad som är möjligt i den vägen. Det ligger ett stort ansvar på de framtida arbetsgivarna och parterna på arbetstagsidan att klargöra vilka villkor som skall gälla. För prästernas del gäller i dag tjänsterelementen i form av s.k. tjänstgöringsföreskrifter,

som har utfärdats av respektive domkapitel. Även innehållen i dessa kommer att kvarstå över tidpunkten för förändringen, antingen på så sätt att tjänstereglementena genom inomkyrkliga beslut ges fortsatt giltighet eller enbart därigenom att de utgör delar av anställningsavtalen. Eventuella personliga överenskommelser, exempelvis om tjänstebostäder, kvarstår på liknande sätt.

Biskoparna har som ovan redovisats knappast någon rätt till automatisk övergång av anställningsavtalen.

4.2.3 Uppsägningar får inte göras

Min bedömning är att prästerna inte får sägas upp med direkt anledning av verksamhetsövergången. Förbudet mot uppsägningar med direkt anledning av verksamhetsövergång följer av 7 § tredje stycket anställningsskyddslagen. Innan denna regel infördes i svensk rätt gällde att det ansågs bli arbetsbrist hos överlåtaren när en verksamhet skulle överlåtas. På grund av arbetsbristen kunde överlåtaren då med giltig verkan säga upp de arbetstagare som var sysselsatta i verksamheten. Numera gäller alltså i stället att verksamhetsövergång i sig inte kan betraktas som ett fall av arbetsbrist. En annan sak är att det efter en verksamhetsövergång kan uppstå arbetsbrist hos förvärvaren. Denne är då oförhindrad att göra de uppsägningar som krävs. Jag återkommer till detta i ett senare avsnitt (4.2.8).

Eftersom prästerna således inte får sägas upp med anledning av förändringen skall det inte heller skrivas några nya anställningsavtal för dem (se a. prop. s. 41 och SOU 1994:83 s. 83).

För biskoparna anser jag däremot att nya anställningsavtal bör slutas. Det ankommer på regeringen att avsluta de löpande avtalen. Eftersom biskoparna är anställda med fullmakt kan så ej ske utan att överenskommelse därom träffas med varje enskild biskop. Uppgiften att förhandla om sådana överenskommelser kan lämpligen lämnas till Arbetsgivarverket. Ett alternativ kan vara att lämna uppgiften till Kammarkollegiet, vilket jag återkommer till nedan i avsnitt 4.2.7. I samband med förhandlingarna måste samråd naturligtvis äga rum med företrädare för de nya arbetsgivarna. När detta skrivs är det ännu oklart vilket eller vilka organ inom Svenska kyrkan som kommer att ges rollen som arbetsgivare åt biskoparna. Vilka åtgärder som bör vidtas om - mot all förmodan - överenskommelse i något fall ej kan nås behandlas i avsnitt 4.3.6.

4.2.4 Frivillig övergång

I det föregående har jag redogjort för att prästerna kommer att få sina anställningsavtal och anställningsförhållanden automatiskt överförda till arbetsgivare inom Svenska kyrkan.

Som framgår av 6 b § fjärde stycket anställningsskyddslagen har arbetstagaren i en sådan situation rätt att motsätta sig övergång. Följden av detta blir att anställningsförhållandet medöverlåtaren består.

Det kommer i ett sådant fall an på arbetstagaren att klargöra för överlåtaren att han motsätter sig övergång. Lagbestämmelsen innehåller ingen tidsfrist för den åtgärden. I förarbetena (a. prop. s. 81) anges dock att arbetstagaren inom skälig tid från det att han blivit underrättad om övergången skall uppge om han vill utnyttja sin rättighet att stanna kvar. En arbetstagare som blivit underrättad om övergången och därefter inte inom skälig tid motsatt sig densamma får med automatik sitt anställningsavtal överfört till förvärvaren. En arbetstagare som inte har underrättats om övergången torde kunna göra anspråk på fortsatt anställning hos överlåtaren även efter det att övergången ägt rum. Det är därför angeläget att alla verkligen nås av underrättelserna och att detta sker i så god tid som möjligt.

Om det efter en övergång uppstår arbetsbrist hos överlåtaren utgör detta i vanlig ordning saklig grund för uppsägning av arbetstagare som är anställda tills vidare hos överlåtaren.

När det gäller prästerna bör domkapitlen ta ansvar för informationen om övergången. De präster som inom skälig tid efter att de underrättats om förändringen förklarar att de motsätter sig övergång behåller i princip sina anställningar. Eftersom staten i framtiden över huvud taget inte kommer att driva sådan verksamhet som prästerna är sysselsatta i kan det på goda grunder hävdas att arbetsbrist kommer att uppstå för de präster som väljer att stanna. Domkapitlen bör då med stöd av bestämmelserna i kyrkolagen säga upp dem, under förutsättning att de inte har fullmaktsanställningar. De uppsagda kommer inte att ha företrädesrätt till återanställning hos den nya kyrkliga arbetsgivaren.

Vad som gäller för de präster som är anställda med fullmakt och som motsätter sig övergång behandlas i avsnitt 4.3.6. Domkapitlen bör se som sin uppgift att utreda om någon av de präster som eventuellt motsätter sig övergång har fullmakt. Därvid måste uppmärksammas att fullmakten kan ha getts i en anställning som prästen nu är tjänstledig från.

4.2.5 Kollektivavtalen

Relationsändringens karaktär av verksamhetsövergång medför konsekvenser rörande de kollektivavtal som omfattar präster och biskopar, liksom för övrigt rörande de kollektivavtal som omfattar övrig personal inom Svenska kyrkan med statliga anställningar (jfr kapitel 5 nedan).

Enligt 28 § medbestämmandelagen gäller att en förvärvare av verksamhet som övergått *blir bunden* i tillämpliga delar av de kollektivavtal som överlåtaren har ingått. Detta gäller dock bara under förutsättning att förvärvaren inte själv redan har kollektivavtal som kan tillämpas för arbetstagarna i den verksamhet som förvärvats. Vidare finns särskilda regler som ger möjlighet att säga upp ett kollektivavtal i förtid vid verksamhetsövergång. Arbetstagersidan får säga upp kollektivavtalet i förtid inom trettio dagar från det att den har underrättats om den förestående övergången. Avtalet upphör då att gälla vid övergången eller vid den senare tidpunkt då uppsägningen görs. Överlåtaren har också möjlighet att säga upp avtalet i förtid. Detta skall ske före övergången. Om det sker senare än sextio dagar före övergången gäller avtalet för förvärvaren till dess att sextio dagar har förflutit från uppsägningen. Sker det tidigare än så blir förvärvaren över huvud taget inte bunden. Förvärvaren har ingen möjlighet att själv säga upp avtalet i förtid på grund av verksamhetsövergången.

När medbestämmandelagen anpassades till överlåtelsedirektivet infördes ytterligare regler i 28 §. Numera stadgas således att förvärvaren är skyldig att under ett år från verksamhetsövergången *tillämpa anställningsvillkoren* i det kollektivavtal som då gällde för överlåtaren. Har förvärvaren sedan tidigare något annat avtal som skulle kunna tillämpas även för dem som övergår så får förvärvaren alltså inte göra det. Skyldigheten att tillämpa överlåtarens avtal upphör endast om detta avtals giltighetstid löper ut tidigare eller om ett nytt avtal, exempelvis ett inrangeringsavtal, sluts med och börjar gälla för de arbetstagare som övergått. I förarbetena till lagändringen klargörs (a. prop. s. 57) att denna regel medför att förvärvaren blir skyldig att tillämpa villkoren i överlåtarens kollektivavtal även om överlåtarens avtal sägs upp i förtid vid övergången. En sådan förtida uppsägning anses alltså i detta sammanhang inte medföra att giltighetstiden för avtalet löper ut. Skyldigheten att tillämpa villkoren i överlåtarens kollektivavtal kvarstår under ett års tid räknat från övergången om inte dessförinnan ett nytt avtal sluts och börjar gälla för de övertagna arbetstagarna.

De statliga kollektivavtal som nu gäller för prästerna har slutits av Arbetsgivarverket med stöd av 32 kap. 11 § kyrkolagen och förordningen (1994:272) med instruktion för Arbetsgivarverket. En naturlig

följd av relationsförändringen måste enligt min mening vara att avtalen avvecklas. I framtiden bör anställningsvillkoren för prästerna inte vara statligt reglerade.

Det bör noteras att de statliga avtalen inte rör enbart prästerna, utan även gäller anställda vid myndigheter under regeringen. I avsnitt 4.1.4 ovan finns en närmare redogörelse för vilka avtalen är.

Frågan är hur övergången från statliga avtal till andra bör lösas på ett smidigt sätt. Svenska kyrkans nya arbetsgivare kommer att pekas ut först i den kyrkoordning som antas av kyrkomötet 1999. De bör ges frihet att tillsammans med berörda fackliga organisationer forma de nya avtalen. Samtidigt måste det eftersträvas att anställningsförhållandena för prästerna förblir stabila under den förändringsprocess som relationsändringen innebär.

Enligt min mening bör det till att börja med undvikas att de nya arbetsgivarna *blir bundna* av de statliga avtalen. Detta kan som framgått undvikas på två sätt. Antingen genom att de statliga avtal som gäller när relationsändringen närmar sig bringas att upphöra för prästernas del i samband med förändringen. Eller genom att de nya arbetsgivarna ser till att då ha egna kollektivavtal för andra arbetstagare, nämligen anställda med kyrkokommunala villkor, som kan tillämpas också för prästerna. Den senare modellen rör inte staten över. Vidare innehåller den ett osäkerhetsmoment. Det kan tänkas råda delade meningar mellan förvärvaren och prästernas organisationer om ifall de avtal förvärvaren har med andra också skulle kunna tillämpas för prästerna. Jag förespråkar därför att regeringen uppdrar åt Arbetsgivarverket att ombesörja att de statliga avtalen för prästernas del avvecklas i samband med relationsändringen. Det kan ske antingen genom att de sista avtalen för prästernas del ges en löptid som går ut i samband med relationsändringen eller genom att avtalen för prästernas del sägs upp i förtid när relationsändringen närmar sig. Av skäl som jag skall återkomma till ser jag fördelar med att avtalen ges en löptid som, även för prästernas del, sträcker sig över tidpunkten för relationsändringen och att de sedan sägs upp i förtid.

Även om de statliga avtalen sägs upp och sålunda inte blir bindande för de nya arbetsgivarna är utgångspunkten alltså att dessa är skyldiga att *tillämpa anställningsvillkoren* i de gamla avtalen. Den skyldigheten innebär visserligen en viss inskränkning i de nya arbetsgivarnas frihet, men medför å andra sidan trygghet för prästerna och bidrar till stabiliteten på arbetsplatserna.

Skyldigheten att tillämpa de gamla anställningsvillkoren kvarstår till dess att någondera av följande har inträffat:

a) de nya arbetsgivarna och prästernas fackliga organisationer har träffat ett nytt kollektivavtal som har börjat gälla,

- b) de gamla avtalens ordinarie löptid har gått ut eller
- c) ett år har gått sedan relationsändringen.

Jag anser att den situationen måste undvikas att det är oklart vilka villkor som gäller efter relationsändringen. Det bör därför eftersträvas att de nya arbetsgivarna sluter nya kollektivavtal innan relationsändringen eller att de i vart fall sluter avtal innan deras skyldighet att tillämpa de gamla villkoren upphör. Eftersom skyldigheten att tillämpa de gamla villkoren upphör när löptiden för dem går ut, kan det vara en fördel att låta löptiderna sträcka sig över tidpunkten för relationsändringen.

Man måste räkna med att det tar tid att sluta nya avtal. I dag har regeringen ensamrätt till uppgiften att sluta kollektivavtal med Svenska kyrkans präster avseende löneförmåner. Detta framgår av kyrkolagen 32 kap. 11 §, som också ger regeringen möjlighet att delegera uppgiften till någon myndighet. Genom en sådan delegation, i instruktionsform, har Arbetsgivarverket utsetts att sluta avtalen. Så länge det nämnda lagrummet gäller kan ingen annan än regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer sluta prästavtal. Pastoratsförbundet eller någon annan arbetsgivarorganisation kan alltså inte sluta ett sådant avtal med prästerna. Detta gäller även om avtalet bara avser tid efter relationsändringen. Så länge nuvarande lag gäller kan inte heller kyrkomötet eller Svenska kyrkans centralstyrelse sluta något prästavtal. Vad kyrkomötet och centralstyrelsen får besluta om är noga specificerat (se övergångsbestämmelserna till regeringsformen punkten 10 samt kyrkolagen 29 kap. 12 och 13 §§) och uppgiften att sluta prästavtal ingår inte i vad som där nämns.

Det finns två vägar att gå. Antingen får man räkna med att nya kollektivavtal hinner tecknas av de nya arbetsgivarna och deras motparter under den tid som går från tidpunkten för relationsändringen tills de gamla avtalens löptid går ut. Eller också får något kyrkligt organ ges möjlighet att i stället för Arbetsgivarverket företräda de blivande arbetsgivarna vid förtida förhandlingar om och ingående av kollektivavtal för tiden efter relationsförändringen.

Med det förstnämnda vägvalet skulle scenariot få följande förlopp. Nuvarande statliga avtal löper på eller förnyas fram till tidpunkten för relationsändringen. De sista avtal som sluts före relationsändringen får löptider som sträcker sig in på tid efter relationsändringen. I samband med relationsändringen upphör regeringens mandat att sluta avtal. Regeringen återtar bemyndigandet till Arbetsgivarverket, som samtidigt för prästernas del säger upp de gällande avtalen i förtid. Först efter relationsändringen kan de nya arbetsgivarna sluta nya avtal. Under tiden efter relationsändringen är de nya arbetsgivarna visserligen inte bundna av de gamla avtalen, men skyldiga att tillämpa anställningsvillkoren i

dem. Denna skyldighet upphör när de nya avtalen börjar gälla. Skulle dessförinnan de gamla avtalens ordinarie löptid gå ut, upphör skyldigheten redan då. I vart fall upphör skyldigheten att tillämpa de gamla villkoren när ett år har gått efter relationsförändringen.

Det andra vägvalet innebär att de nya avtalen kan slutas redan före relationsändringen, så att de ligger klara och kan träda ikraft omedelbart efter densamma. För att detta skall vara möjligt måste lagstiftningsåtgärder vidtas före tidpunkten för relationsändringen. Regeringens ensamrätt till att sluta prästavtal måste inskränkas och något kyrkligt organ måste ges mandat att i förväg sluta avtal med avseende på tiden efter relationsändringen. För stabilitetens skull måste det dessutom ses till att regeringens ensamrätt kvarstår till dess att det finns en faktisk möjlighet för det organ som företräder de nya arbetsgivarna att sluta avtal. Följande ordning är möjlig. Genom införandelagen som väntas bli stiftad under senhösten 1998 kan förordnas att 1999 års kyrkomöte med avseende på tid efter relationsändringen och utan hinder av vad som stadgas i kyrkolagen ges den behörighet som framgår av den nya lagen om Svenska kyrkan. Det betyder att kyrkomötet kommer att fungera som ett slags interimstyrelse för det nya rättssubjektet Svenska kyrkan. Sedan nämnda lagstiftningsåtgärd vidtagits kan 1999 års kyrkomöte, som sannolikt kommer att hållas under våren 1999, utse exempelvis Pastoratsförbundet att sluta kollektivavtal med prästerna. Förutsatt att avtalsförhandlingarna leder till resultat kan kollektivavtal för tiden efter relationsändringen sedan slutas någon gång under andra halvåret 1999. Arbetsgivarverket bör som ovan nämnts säga upp de löpande statliga avtalen inför relationsändringen. Om de nya avtalen ligger färdiga vid tidpunkten för relationsändringen kommer dessa nya avtal att börja gälla och bli tillämpliga omedelbart. De nya arbetsgivarna blir då inte skyldiga att tillämpa anställningsvillkoren i de statliga kollektivavtalen. Skulle de nya avtalen inte ha hunnit bli klara kommer de gamla villkoren att bli tillämpliga, precis som vid det tidigare redovisade vägvalet.

Själv anser jag att båda vägvalen är möjliga. Det förstnämnda vägvalet kommer sannolikt att innebära att de nya arbetsgivarna efter relationsändringen har några månader på sig för att tillsammans med prästernas arbetstagarorganisationer nå fram till nya kollektivavtal. Även om till följd av kyrkolagens bestämmelse nya avtal inte kan slutas innan relationsändringen faktiskt har genomförts, kan de förberedas tidigare. Efter 1999 års kyrkomöte kommer det att stå klart vilka arbetsgivare prästerna får efter relationsändringen. Sannolikt kommer det också att vara avgjort hur arbetsgivarorganisationen kommer att se ut. Redan då kan de nya kollektivavtalen förberedas. Det andra vägvalet innebär att ytterligare utrymme skapas för de nya kollektivavtalsparternas arbete med de nya avtalen. En sådan ordning ser jag fördelar med.

Anledningen till att jag har den uppfattningen är att det då kommer att stå klart lång tid i förväg vad som gäller om nya kollektivavtal inte hinner slutas innan relationsändringen. Jag tror att det är bra för stabiliteten på arbetsplatserna. Jag tror också att det underlättar vid prästernas ställningstagande till om de skall motsätta sig övergång. Men avtalens löptid är förstås något som parterna disponerar över och jag kan därför inte lägga något förslag till beslut om den saken. Skulle kollektivavtalsparterna i de statliga avtalen komma att bestämma löptider som för prästernas del går ut i direkt samband med relationsändringen kan de nya avtalsparterna, om nya kollektivavtal inte har hunnit slutas, snabbt och enkelt ingå avtal om att villkoren i de statliga avtalen skall gälla tills annat avtalats.

Även för biskoparna gäller i dag statliga kollektivavtal. I framtiden bör så inte vara fallet. Övergången från statliga till nya kollektivavtal bör kunna lösas ungefär som när det gäller prästavtalen. Enligt min mening bör regeringen uppdra åt Arbetsgivarverket att avveckla de statliga avtalen med biskoparna i samband med relationsändringen. Jag utgår från att det efter 1999 års kyrkomöte kommer att stå klart hur arbetsgivarskapet för biskoparna skall ordnas i framtiden. Då kan också de nya kollektivavtalen börja förberedas.

I sammanhanget måste kollektivavtalsparterna uppmärksamma att det finns lokala kollektivavtal som har slutits med stöd av de statliga avtalen.

4.2.6 Information och medbestämmande

Inför en verksamhetsövergång har överlåtaren i regel primär förhandlingsskyldighet. Arbetsgivaren måste alltså före beslut ta initiativ till och genomföra medbestämmandeförhandlingar med samtliga kollektivavtalsbärande arbetstagarorganisationer. Detta framgår av 11 § medbestämmandelagen.

Förändringen av relationerna mellan staten och Svenska kyrkan innebär så mycket mer än att prästerna utsätts för en verksamhetsövergång. Medbestämmandelagen gäller endast förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Det framgår av lagens 1 §. Frågan kan därför ställas om relationsändringen i sig verkligen omfattas av någon förhandlingsskyldighet. Arbetsdomstolen har gjort följande principiella uttalande i domen AD 1980 nr 150.

"Slutsatsen av det anförda blir att det på den offentliga sektorn fattas beslut som inte kan anses röra förhållandet arbetsgivare - arbetstagare även om beslutet som sådant kan få återverkningar för statsanställdas arbets- och anställningsförhållanden. Någon förhandlingsrätt finns inte i fråga om sådana beslut./.../i varje särskilt fall gäller att avgöra om ett beslut fattas av det offentliga organet såsom arbetsgivare eller om det fattas av det offentliga organet i någon annan egenskap. Är det senare fallet föreligger alltså inte någon förhandlingsrätt i fråga om själva beslutet eftersom beslutet ligger utanför förhållandet arbetsgivare - arbetstagare. - Därmed uppkommer naturligtvis svårigheten att avgöra efter vilka kriterier man skall bestämma om ett beslut är hänförligt till den ena eller den andra kategorin. I princip måste man därvid förfara så att man granskar vilka överväganden som ligger bakom beslutet och om dessa objektivt sett är sådana att de direkt tar sikte på statsanställda i denna deras egenskap. Av intresse är också att avgöra vem som är beslutets adressat d v s vilken kategori beslutet direkt tar sikte på./.../det förekommer att en proposition innehåller serier av beslut av vilka vissa direkt tar sikte på de statsanställda i denna deras egenskap. Dessa senare beslut omfattas alltså av förhandlingsrätten."

Primär förhandlingsskyldighet skulle således knappast föreligga rörande beslutet att förändra relationen mellan staten och Svenska kyrkan. Men i fråga om de förslag till beslut som övervägandena i detta betänkande kan leda till föreligger primär förhandlingsskyldighet.

Dock finns ett kollektivavtal (MBA-R) som rör formerna för samverkan mellan arbetsgivaren och de centrala arbetstagarorganisationerna i regeringsärenden (se prop. 1986/87:147 s. 4 ff.) Det avtalet innebär att förhandling enligt medbestämmandelagen inte skall äga rum i sådana frågor som handläggs av regeringen och som rör förhållandet mellan staten som arbetsgivare och arbetstagare med statligt reglerade anställningar. Vidare innebär det att staten som arbetsgivare tar på sig att enligt eget bestämmande samverka med de statsanställdas huvudorganisationer genom information eller överläggningar.

Parterna har alltså avtalat om avvikelser från 11 § medbestämmandelagen. Sådana avtal är enligt 4 § samma lag tillåtna bara om de inte innebär mindre förmånliga regler för arbetstagersidan än som följer överlåtelsedirektivet. Detta direktiv innehåller (i artiklarna 6.1. och 6.2) regler om information och överläggning. Jag kan inte finna att direktivet i detta avseende ställer mer långtgående krav på åtgärder från arbetsgiversidan än de åtaganden staten har gjort i MBA-R.

Min slutsats är att MBA-R, som ersätter 11 § medbestämmandelagen, tillgodoser det krav på medbestämmande som kan ställas av de arbetstagare för vilka relationsändringen kommer att innebära en verksamhetsövergång.

Bortsett från vad som sålunda gäller om medbestämmande vill jag peka på följande. Det är av största betydelse för arbetstagarna personli-

gen och för de kyrkliga arbetsplatsernas funktion att varje arbetstagare inom Svenska kyrkan i god tid får korrekt, klar och utförlig information om vad relationsändringen kommer att innebära för den egna anställningen. Präster och biskopar måste få underlag för sina beslut att acceptera övergång eller att motsätta sig. I förhållande till prästerna måste domkapitlen känna ansvar för att relevant information ges. Att biskoparna informeras ankommer på regeringen. Själv anser jag det lämpligt att regeringen ger ett uppdrag till Arbetsgivarverket att handha informationen. Förutsättningen för att riktig information skall kunna ges är att det står klart hur den framtida organisationen blir utformad. Därför vill jag betona vikten av att det inomkyrkliga beslutsförfarandet i dessa avseenden kan slutföras utan fördröjning samt att det leder till klara regler.

Jag övergår nu till det krav på information som arbetstagarna kan ställa *efter* relationsändringen. Arbetsgivare har skyldighet att informera arbetstagare om anställningsvillkor. Lagregeln härom återfinns i 6 a § anställningsskyddslagen. Senast en månad efter det att arbetstagaren har börjat arbeta skall arbetsgivaren skriftligen informera arbetstagaren om de villkor som gäller för anställningen. Om anställningstiden är kortare än en månad bortfaller skyldigheten. Informationen skall innehålla uppgifter om en rad angivna omständigheter, bland annat arbetsgivarens namn och adress, arbetsuppgifterna, anställningsformen och tillämpligt kollektivavtal. Om förutsättningarna för anställningen i dessa avseenden ändras, antingen genom ett beslut av arbetsgivaren eller genom en ny överenskommelse mellan arbetsgivaren och arbetstagaren, skall arbetsgivaren inom en månad lämna ny skriftlig information om ändringen.

Efter relationsändringen blir de nya arbetsgivarna, enligt vad som nu beskrivits, skyldiga att lämna information till prästerna och biskoparna om de förändringar som relationsändringen har medfört.

4.2.7 Överlämnarmyndighet

Den planerade relationsändringen kan inte i sin helhet genomföras från en dag till en annan. Hanteringen av personalfrågorna måste påbörjas i god tid före förändringen. Vidare måste man räkna med att en del sådana frågor inte kan bli lösta vid tidpunkten för verksamhetsövergången utan kvarstår till efteråt.

Det blir nödvändigt att den statliga *överbåtarsidan* på något sätt kan finnas kvar som part efter tidpunkten för relationsförändringen. För det ändamålet bör en statlig myndighet bildas eller utpekats. Jag väljer att i detta skede kalla den *överlämnarmyndigheten*. Som nämnts finns det en rad åtgärder som de nuvarande arbetsgivarna måste vidta i förväg. Det

rör sig om att informera om den förestående verksamhetsövergången, att säga upp präster som har klagat om att de motsätter sig övergång samt att hantera avveckling av kollektivavtal. Om överlämnarmyndigheten bildas eller utpekas i god tid inför relationsändringen kan det övervägas att lämna över till denna att svara för en del av de nämnda åtgärderna. Ovan har jag dock föreslagit att uppgifterna i stället åläggs domkapitlen respektive Arbetsgivarverket.

Överlämnarmyndigheten måste efter övergången ha beredskap för att hantera uppsägningsärenden rörande präster som har valt att inte gå över. Även om uppsägningarna görs före tidpunkten för relationsändringen kan tvister i sådana ärenden dra ut på tiden. Anställningarna kommer då i regel att bestå tills tvisterna är lösta. Sådana pågående tvister kan för övrigt finnas också rörande andra uppsägningar av präster. Fullmaktsanställda som motsätter sig övergång kan över huvud taget inte sägas upp, vilket behandlas närmare i avsnitten 4.1.10 och 4.3.4. Enligt min mening bör de präster och biskopar som har motsatt sig övergång och som är kvar i tjänst vid tidpunkten för relationsändringen få sina statligt reglerade respektive statliga anställningar flyttade till överlämnarmyndigheten. Denna statliga myndighet bör ges uppdraget att ta arbetsgivaransvaret i förhållande till berörda arbetstagare. Nedan återkommer jag till skälen för att det bör vara en myndighet som får dessa uppgifter (se avsnitt 4.3.6).

Förvärvarsidan bör i förväg kunna förhandla om kollektivavtal för framtiden och om villkoren för biskoparnas anställningar. Vidare kan det bli nödvändigt att förbereda den information som efter övergången måste ges till präster och biskopar om anställningsavtalens innehåll. Dessa uppgifter bör enligt min mening lösas så nära den nya Svenska kyrkan som möjligt. Sedan 1999 års kyrkomöte hållits och den nya kyrkoordningen beslutats måste det stå klart vilka förvärvarna är. Från samma tidpunkt måste det också vara möjligt för förvärvarna att förhandla med arbetstagarorganisationerna (se ovan avsnitt 4.2.5) och att förbereda den nämnda informationen.

För överlämnarmyndigheten kan flera former övervägas.

En modell är att låta något befintligt organ svara för överlämningsåtgärderna. Vid ett sådant val bör det beaktas att vissa av de uppgifter som kan komma i fråga innebär myndighetsutövning. Jag tänker då främst på beslut rörande de fullmaktsanställda som eventuellt väljer att inte gå över. Detta resonemang talar för att en statlig myndighet med kompetens inom närliggande verksamhetsområden bör väljas.

En annan lösning är att bilda en särskild statlig myndighet för uppgiften att vara överlämnarorganisation. Ungefär så gick man tillväga när televerket och postverket bolagiserades (se nedan avsnitt 4.3.3). En sådan särskild statlig myndighet behöver inte bli stor. De kvarvarande

statliga arbetsgivarfrågorna rörande televerks- och postverksanställda hanteras av en enmansmyndighet i kommittéform.

Jag förespråkar den förstnämnda lösningen och anser att Kammarkollegiet bör väljas. Vid Kammarkollegiet finns erfarenhet och kompetens rörande kyrkliga ärenden. Det förefaller mer effektivt att utnyttja denna befintliga resurs än att bygga upp något nytt.

I den s.k. införandelagen bör slås fast att Kammarkollegiet - eller den överlämnarmyndighet som annars utses - skall ta arbetsgivaransvaret för de arbetstagare inom Svenska kyrkan vars statliga eller statligt reglerade anställningar består vid tidpunkten för relationsändringen (se även avsnitt 4.3.6).

4.2.8 Eventuell övertalighet

I övergångssituationer förekommer ofta övertalighet. Alla som har varit anställda hos överlåtaren kan kanske av en eller annan anledning inte beredas plats hos förvärvaren. Då uppkommer frågan om vem som skall hantera övertaligheten. Skall överlåtaren eller förvärvaren göra de uppsägningar som krävs? Hos vem skall turordning och omplaceringar verkställas?

Det finns för närvarande ingen särskild anledning att anta att det kommer att föreligga övertalighet bland Svenska kyrkans präster vid tidpunkten för relationsändringen. Om så ändå skulle bli fallet i något avseende finns det anledning att beakta följande.

För präster och andra som byter arbetsgivare gäller som framgått särskilda skyddsregler vid själva övergången. De innebär att utrymmet för överlåtaren att vidta uppsägningar är begränsat (prop.1994/95:102 s. 44 f.). Endast uppsägningar som inte dikteras av förvärvarens önskemål får vidtas av överlåtaren. Sådana uppsägningar kännetecknas av att de skulle ha vidtagits oavsett om någon övergång blivit av eller ej. Om däremot övertaligheten uppstår till följd av övergången och förvärvarens önskemål, saknar överlåtaren rätt att vidta uppsägningar. Överlåtaren kan således inte vidta uppsägningar för förvärvarens räkning. I det läget ankommer det i stället på förvärvaren att efter övergången vidta de uppsägningar som förvärvaren finner nödvändiga. I lagförarbetena poängteras att överlåtaren och förvärvaren inte sinsemellan skall kunna göra upp om vem som skall hantera övertaligheten. Samtidigt uttalas att det är önskvärt att frågorna löses i kollektivavtal, med beaktande av förhållandena i det enskilda fallet.

Skulle förändringen av relationen mellan staten och Svenska kyrkan medföra att en övertalighet uppstår bland prästerna i Svenska kyrkan ligger det, enligt min mening, närmast till hands att de frågor som hör

samman därmed hanteras av förvärvaren. För att en kollektivavtalslösning skall vara möjlig att nå måste Svenska kyrkans framtida bemaningsorganisationen identifieras eller ta form på ett tidigt stadium.

4.2.9 Gjorda pensionsåtaganden

Inledning

I detta avsnitt redogör jag för min uppfattning om hur man bör hantera de gjorda pensionsåtagandena för präster och biskopar i samband med relationsändringen.

Motsvarande redogörelse beträffande de anställda med kyrkokommunala villkor finns i avsnitt 3.2.4. För en närmare redovisning av tryggandelagen och av olika slags säkerställande av pensionsåtaganden hänvisar jag dit.

Pensionsskulden i dag

Beräknad skuld

Den ackumulerade pensionsskulden avseende präster och biskopar har SPV år 1995 beräknat till 856 miljoner kr. Läggts särskild löneskatt på beloppet blir summan 1 039 miljoner kr.

Säkerställande

Pensionsskulden är inte tryggad i tryggandelagens mening. Men i kyrkofondens balansräkning har en stor del av skulden bokförts. För år 1995 bokfördes 770 miljoner kr. Strävan är att hela skulden skall finnas bokförd vid tidpunkten för relationsändringen. Därför görs i kyrkofonden årliga avsättningar för ändamålet. För år 1996 kommer 870 miljoner kr att bokföras som pensionsskuld. De avsatta medlen hålls reserverade.

Man kan utgå från att medel som motsvarar hela pensionsskulden inklusive särskild löneskatt kommer att finnas reserverade i kyrkofonden vid tidpunkten för relationsändringen. Det betyder att avtalspensionssystemet för prästernas och biskoparnas del kommer att likna ett premiereservsystem.

Överväganden

Allmänna riktlinjer vid bolagisering

Riksdagen har fastslagit riktlinjer för hur gjorda pensionsåtaganden skall regleras när statlig verksamhet eller del därav övergår till annan associationsform. Dessa riktlinjer återfinns (som även nämnts ovan i avsnitt 3.2.4) i prop. 1994/95:150 bil. 1.1.

Riktlinjerna innebär att ett avtal skall träffas mellan staten och den som tar över verksamheten om att betalningsskyldigheten för de upparbetade pensionsåtagandena i verksamheten skall överföras till förvärvaren. Här kan inskjutas att de senare stiftade lagreglerna om skydd för arbetstagares rättigheter i samband med verksamhetsövergång inte omfattar pensionsåtaganden (se 6 § tredje stycket anställnings-skyddslagen). Fortfarande torde alltså krävas att ett särskilt avtal ingås om pensionsåtagandena. De övergår inte automatiskt på förvärvaren av verksamheten.

Avtalet skall innebära att den som tar över verksamheten åtar sig att betala de pensioner som härrör från den tid under vilken verksamheten bedrevs i staten. Vidare skall förvärvaren i avtalet åta sig att snarast möjligt efter övergången trygga de övertagna pensionsåtagandena.

Det faktiska ansvaret för betalningen av den särskilda löneskatten (jfr ovan avsnitt 3.2.3) skall enligt riktlinjerna regleras i det nämnda avtalet. Kostnaden bör alltid belasta den verksamhet som avskiljs.

Riktlinjerna innehåller vidare ett resonemang om att riksdagen bör bemyndiga regeringen att uppdra åt Riksgäldskontoret att inom ramen för dess ordinarie verksamhet med statliga garantier vid behov ställa borgen för övertagna statliga pensionsåtaganden. Regeringen har i beslut den 17 december 1992 givit ett sådant uppdrag. Meningen är att borgensåtagandena skall underlätta trygandet av de historiska åtagandena hos förvärvarna. Statlig borgen skall inte ställas för framtida åtaganden och bör betraktas som ett alternativ till de övriga tryggandemöjligheter som finns.

Avtal 1999

Ytterst torde det i dag vara kyrkokommunerna som ansvarar för de åtaganden gentemot prästerna som de statliga pensionsavtalen innebär (se ovan avsnitt 4.1.4). I det avseendet skiljer sig den förestående relationsändringen från de bolagiseringar som åsyftades när de ovan redovisade riktlinjerna upprättades. Jag anser ändå att riktlinjerna bör följas. Staten har i dag del i arbetsgivaransvaret för prästerna och hela arbets-

givaransvaret för biskoparna. Den verksamhet dessa arbetstagare är sysselsatta i är delvis statlig och kommer vid relationsändringen att övergå till annan associationsform. För tydlighets skull bör ett avtal därför slutas angående de historiska åtagandena.

Enligt min mening är det rimligt att det får bestämmas inomkyrkligt vilket kyrkligt rättssubjekt som skall ta över ansvaret för de historiska pensionsåtagandena till präster och biskopar. För att detta skall vara möjligt samtidigt som avtal skall hinna slutas innan relationsändringen är ett faktum, måste 1999 års kyrkomöte ges befogenhet att besluta om vem som för Svenska kyrkans räkning skall uppträda som avtalspart. Med en övergångsbestämmelse som den jag föreslagit i avsnitt 4.2.5 ovan kommer sådan befogenhet att föreligga.

Avtalet bör ges det innehåll som riktlinjerna kräver. Eftersom kyrkofonden kommer att ställas till Svenska kyrkans disposition vid relationsändringen blir det inte aktuellt för staten att skjuta till medel för finansiering av de historiska åtagandena.

Förening eller stiftelse kan bildas i förväg

Det primära ansvaret för tryggnad, eller säkerställande, av de historiska åtagandena kommer alltså att åvila något rättssubjekt inom Svenska kyrkan. Detta tryggnad hänger nära samman med det tryggnad som kommer att krävas avseende framtida pensionsåtaganden. Med all sannolikhet blir det mest ekonomiskt och effektivt att lösa dessa båda uppgifter i ett sammanhang. Lämplig tryggnadsform är antingen försäkringsföreningens eller pensionsstiftelsens. Här vill jag hänvisa till de utförligare överväganden som jag redovisat i avsnitt 3.2.4 ovan.

Eftersom kyrkofonden redan i dag har gjort avsättningar motsvarande större delen av pensionsskulden, bör en försäkringsförening eller pensionsstiftelse kunna byggas upp redan före relationsändringen. På så sätt kan övergången underlättas. Även detta har jag närmare utvecklat i avsnitt 3.2.4 ovan. En förtida uppbyggnad av försäkringsförening eller pensionsstiftelse skulle också betyda att det inte uppstår något behov av statliga garantier för de gjorda pensionsåtagandena. Jag anser därför att Kyrkofondens styrelse snarast bör ges i uppdrag att förbereda en sådan lösning, vad gäller prästers och biskopars pensioner. Inget hindrar att denna försäkringsförening eller pensionsstiftelse sedan utvidgas till att omfatta hela Svenska kyrkans personal (se ovan avsnitt 3.2.4).

Präster som inte övergår

Övergången till den nya arbetsgivaren blir frivillig för den enskilde prästen och biskopen, enligt vad som beskrivits ovan i avsnitt 4.2.4. Bland dem som motsätter sig övergång kan finnas vissa som vid tidpunkten för relationsändringen står kvar i sina statligt reglerade anställningar för en kort tid eller tills vidare. Dessa kommer enligt mitt förslag att få Kammarkollegiet som arbetsgivare. Staten kommer att få bära ansvaret för kommande löner och pensioner till dessa arbetstagare. Finansieringen får Kammarkollegiet främst söka lösa genom avtal om uthyrning av arbetskraften till de nya kyrkliga arbetsgivarna (se även avsnitt 4.3.6 nedan). För de historiska åtagandena bör de medel som avsatts i kyrkofonden kunna utnyttjas. Staten bör avtala med Svenska kyrkan om de närmare formerna härför. Även detta avtal bör ingås före relationsändringen, varför den kyrkliga avtalsparten måste utses av 1999 års kyrkomöte.

4.3 Framtiden

Mina slutsatser och förslag:

- * Behovet av behörighetskrav för präster övervägs inom Svenska kyrkan.
- * Ansvarsnämnden för biskopar läggs ned.
- * Präster och biskopar med fullmakt behåller sin s.k. oavsättlighet. Detta sägs i införandelagen.
- * För präster som fått sina anställningar flyttade till Kammarkollegiet skall bestämmelser i nuvarande kyrkolagen gälla. De skall vara arbetskyldiga inom sitt stift. Detta sägs i införandelagen.
- * Kammarkollegiet skall hyra ut dessa prästers arbetskraft till Svenska kyrkan.
- * Ingen särskild lagstiftning föreslås till begränsning av konflikt-rätten för präster och biskopar.
- * Statens tjänstebostadsnämnd läggs ned.
- * Nuvarande system avseende tjänstebostäder och beskattning synes fungera väl.

4.3.1 Inledning

I detta kapitel överväger jag om staten bör ge särskilda regler för prästers och biskopars anställningsförhållanden efter relationsändringen. Det finns en del omständigheter som gör prästers och biskopars anställningar annorlunda än de flesta andra anställningar på den privata arbetsmarknaden. Jag har frågat mig om dessa omständigheter kan motivera särskilda åtgärder från statens sida.

Till att börja med redovisar jag mina överväganden rörande frågan om prästers och biskopars *behörighet och kompetens* (avsnitt 4.3.2).

Därefter behandlar jag den s.k. *fullmactsfrågan*. I avsnitt 4.3.3 redovisas inledningsvis några jämförelser med tidigare bolagiseringar och kommunaliseringar av statlig verksamhet. Dessa har alla ägt rum innan

regeln om automatisk övergång av anställningsavtal infördes i svensk rätt och kan därför inte utan vidare användas som modeller för den fråga som här är aktuell. Som exempel är de ändå intressanta. Relationsändringen innebär, som redovisats i avsnitt 4.2.1, för prästernas del att kyrklig verksamhet övergår till att drivas av nya juridiska personer. Prästernas anställningsavtal följer automatiskt med verksamheten. Det betyder att även präster med fullmakt som utgångspunkt har rätt att hos den nya arbetsgivaren behålla sina anställningar och den förstärkta anställningstrygghet som följer med dem. I avsnitt 4.3.4 och 4.3.5 redogör jag för min uppfattning om vad detta innebär. Prästerna kan dock välja att inte gå med verksamheten över till den nya arbetsgivaren. Trots att den gamla arbetsgivaren - i detta fall staten - slutar att i egen regi driva kyrklig verksamhet kan dessa arbetstagare då inte sägas upp. Visserligen föreligger i det läget arbetsbrist, men de som har fullmakt är oavsättliga. Innebörden därav har jag redogjort för i avsnitt 4.1.10 ovan. I avsnitt 4.3.6 nedan ger jag förslag till hur situationen kan lösas om präster med fullmakt motsätter sig att följa med verksamheten över till den nya arbetsgivaren. Även biskoparna har rätt att motsätta sig att avsluta sina statliga anställningar. Mina förslag gäller också för det fall detta skulle inträffa.

Dessutom innehåller kapitlet, i avsnitt 4.3.7, mina överväganden rörande de *tjänstebostäder* som många präster och biskopar i dag har.

Även efter relationsändringen kommer präster och biskopar att vara sysselsatta med *myndighetsutövning* och samhällsviktig verksamhet. Liksom andra arbetstagare kommer de att ha *konflikträtt*. Jag har övervägt om detta nödvändiggör att särskilda lagregler stiftas för framtiden. Övervägandena redovisas i avsnitt 4.3.8 och 4.3.9.

Slutligen berör jag i detta kapitel, i avsnitt 4.3.10, frågan om *framtida avtalspensioner* för prästerna.

4.3.2 Behörighet och kompetens

Vem som helst får inte anställas som präst eller biskop i Svenska kyrkan i dag. Staten har meddelat behörighetsregler i kyrkolagen och i förordningen om biskops- och prästtjänster (se ovan avsnitt 4.1.3). Dessutom finns kompletterande sådana regler i kyrkliga kungörelser.

Genom att domkapitlen och Ansvarsnämnden för biskopar har lagstadgad rätt att vidta disciplinåtgärder eller avsluta anställningar har staten också inflytande över att tjänstgörande präster och biskopar upprätthåller erforderlig kompetens (se ovan avsnitt 4.1.5).

Beträffande präster och motsvarande i andra trossamfund finns inga statliga behörighetsregler.

Relationsändringen skall innebära att den statliga regleringen av Svenska kyrkans verksamhet minimeras. Jag har övervägt om det ändå finns skäl att även i framtiden statligt reglera prästers och biskopars behörighet.

Att staten släpper sin del av arbetsgivaransvaret för präster och biskopar i Svenska kyrkan utesluter inte möjligheten att lagreglera behörighetskraven för dessa anställningar. Det finns flera exempel på andra yrkesgrupper som inte alltid är offentligt anställda, men ändå träffas av statliga behörighetsregler. Här kan nämnas hälso- och sjukvårdspersonal, veterinärer, advokater, revisorer och fastighetsmäklare. Gemensamt för dessa yrkesgrupper är att de människor som de betjänar är starkt beroende av att kunna lita på deras kompetens. Det är viktigt för samhällets funktion att sjukvårdspersonal m.fl. verkligen har den yrkesskicklighet och kunskap som allmänheten har rätt att förvänta sig. Ytterst handlar det om att värna allmänhetens hälsa, djurskyddet, rätts-säkerheten och en fungerande ekonomi. Därför anses det vara en statlig angelägenhet att reglera dessa yrkesgruppers behörighet.

Även efter relationsändringen kommer staten att ha särskilda anspråk på Svenska kyrkan. Riktlinjebeslutet säger att Svenska kyrkan skall vara ett öppet, demokratiskt organiserat, rikstäckande evangelisk-lutherskt trossamfund med episkopal struktur. Detta betyder förstås att staten också har intresse av att Svenska kyrkan och dess personal faktiskt kan klara att svara mot dessa anspråk, vilket möjligen skulle kunna tala för en statlig reglering av behörighetskraven (se även avsnitt 6.2 nedan). Å andra sidan är en av grundtankarna med reformen att öka likställigheten mellan Svenska kyrkan och andra trossamfund. I det ligger att Svenska kyrkan liksom andra trossamfund bör vara fritt att välja sin personal. Det måste enligt min mening förutsättas att Svenska kyrkan själv kommer att ställa och upprätthålla de behörighetskrav som erfordras för att Svenska kyrkan skall kunna uppfylla samhällets särskilda anspråk på kyrkan. Ansvarsnämnden för biskopar mister därmed sin nuvarande uppgift och bör inte längre finnas kvar som statlig myndighet. Att domkapitlen inte längre kommer att kvarstå som statliga myndigheter följer av att kyrkolagen upphävs.

I sammanhanget bör det anmärkas att de urvalsbegränsande regler som finns i jämställdhetslagen och i lagen mot etnisk diskriminering naturligtvis, liksom i andra trossamfund, måste beaktas av arbetsgivarna inom Svenska kyrkan även efter relationsändringen (se även avsnitt 4.1 ovan och avsnitt 6.1 nedan).

Vidare bör det noteras att Svenska kyrkans präster och biskopar i den mån de ägnar sig åt myndighetsutövning kommer att stå under JO:s och JK:s tillsyn även efter relationsändringen (se även avsnitt 4.3.8).

4.3.3 Tidigare kommunaliseringar och bolagiseringar

Kyrkomusikerna 1990

Kyrkomusikertjänsterna var fram till den 1 juli 1990 förlagda till församlingar och statligt reglerade. Genom lagen (1989:8) om kyrkomusiken i Svenska kyrkan reformerades organisationen på så sätt att tjänsterna genomgående förlades till pastoraten och blev kyrkokommunalt reglerade.

De kyrkomusiker som vid utgången av juni månad 1990 hade tjänster som var tillsatta med konstitutorial och som därför inte kunde sägas upp blev, enligt en övergångsbestämmelse till den nämnda lagen, skyldiga att utöva sina tjänster genom att utföra "i huvudsak samma arbetsuppgifter som tidigare hos pastoraten".

Denna tjänstgöringsskyldighet kvarstår också sedan kyrkolagen den 1 januari 1993 ersatt lagen om kyrkomusiken i Svenska kyrkan. Detta framgår av 14 § lagen (1992:301) om införande av kyrkolagen.

Lärarna

Lärare, skolledare, biträdande skolledare och syo-funktionärer hade tidigare statligt reglerade anställningar förlagda till de borgerliga kommunerna. De ansågs stå under dubbelt huvudmannaskap. Till följd av riksdagsbeslut avvecklades den statliga regleringen per den 1 januari 1991.

I den proposition som föregick riksdagsbeslutet om "kommunalisering" av lärarna uttalades följande (prop. 1989/90:41 s. 14).

"Jag förutsätter att de tjänsteinnehavare som har tillsatts med fullmakt, konstitutorial eller förordnande som jämföras med konstitutorial kommer att erbjudas sådan ny kommunal anställning som de skäligen bör kunna godta. Det kan emellertid inte uteslutas att några av dem kommer att vilja ha kvar sina statligt reglerade tjänster. Dessa tjänsteinnehavare bör i så fall vara skyldiga att fortsättningsvis fullgöra sin tjänstgöringsskyldighet genom att utföra de arbetsuppgifter som kommer att ingå i motsvarande nya kommunalt reglerade tjänster. Det bör ankomma på regeringen att utfärda föreskrifter om sådan skyldighet."

Frågan löstes i en förhandling mellan berörda parter i december 1990. Därvid beslutades att för anställda med fullmakt, konstitutorial eller förordnande som jämförades med konstitutorial skulle gälla samma löne- och anställningsvillkor som för övriga kommunalt anställda. Dock skulle frågor om anställningens upphörande på annat sätt än genom

avskedande handläggas på samma sätt som föreskrevs i 7 kap. gamla LOA, varvid arbetstagarnas förflyttningsskyldighet begränsades till kommunen. Denna skyldighet hade tidigare gällt i hela landet. Om någon förflyttning inte kommer till stånd skall enligt avtalet arbetstagaren likväl behålla utgående avlöningsförmåner.

Lärarna fick alltså om de så önskade i sak behålla sina anställningsformer med förstärkt anställningstrygghet. Deras förflyttningsskyldighet begränsades dessutom.

Televerkets personal

Under 1991 beslutade Televerket att genomföra en omstrukturering av verksamheten. Den nya organisationsstrukturen förde med sig rationaliseringsvinster som innefattade ett minskat behov av personal. Med början år 1991 avvecklades omkring 2 500 anställningar genom förtida pensionsavgång. Under 1992 sades närmare 3 000 anställda upp på grund av arbetsbrist.

Vid den slutliga ombildningen av Televerket år 1993 erbjöds och accepterade flertalet kvarvarande anställda att få nya anställningar hos de olika bolag som vid bolagiseringen övertog uppgifter från Televerkets olika affärsområden. De som accepterade nya anställningar lämnade därvid genom egen uppsägning sina tidigare anställningar. Detta gällde även konstitutorialanställda. Ett mindre antal arbetstagare behöll dock sina statliga tjänster. Det gällde bland andra sådana som tidigare hade sagts upp eller avskedats av Televerket, men vars anställningar bestod till följd av att det uppkommit tvist om uppsägningens eller avskedandets giltighet. Vidare gällde det sådan personal som var anställd med konstitutorial och som varken accepterat förtida pensionsavgång eller ny anställning i något bolag. För att ombesörja avvecklingen av denna personal och för att förhandla för statens räkning inrättades, innan Televerket upplöstes, en särskild myndighet - Televerket under avveckling (TUA). Regeringen fattade beslut om att Televerket i framtiden skulle anses vara motsvarat av TUA, som på så sätt fick arbetsgivaransvar för den kvarvarande personalen. Genom kollektivavtal ålades de kvarvarande anställda med konstitutorial sedan arbetskyldighet hos Telia-koncernen i samma omfattning som de tidigare hade haft hos Televerket.

Postverkets personal

Den 1 mars 1994 överfördes Postverkets verksamhet till Posten AB och dess dotterbolag. Huvuddelen av Postverkets verksamhet och de flesta av dess anställda övergick till dotterbolaget Posten Sverige AB. En särskild myndighet - Postverkets avvecklingsorganisation (PAO) - övertog Postverkets arbetsgivaransvar för de arbetstagare som hade kvar sina statliga anställningar efter bolagiseringen. Detta skedde till följd av ett regeringsbeslut av innebörd att Postverket i framtiden skulle anses motsvarat av PAO.

Inför bolagiseringen slöts i januari 1994 ett kollektivavtal - det s.k. arbetsskyldighetsavtalet - mellan Postverket å ena sidan och arbetstagarorganisationerna ST och TCO-OF/S på andra sidan. I förhandlingsprotokollet antecknades att arbetsgivaren skulle medge de anställda som så önskade tjänstledighet från sina konstitutorialanställningar under den tid som de var tillsvidareanställda i Posten AB eller något av dotterbolagen. Genom kollektivavtalet ålades de kvarvarande statligt anställda utöver sin statliga tjänstgöringsskyldighet också en arbetsskyldighet vid Posten AB eller dess dotterbolag i verksamhet som härrör från Postverket. Arbetsskyldigheten i bolagen begränsades dock till den ort där den anställde var placerad vid tidpunkten för bolagiseringen och förklarades gälla inom ramen för aktuellt anställningsavtal. Vidare uttalades att en konstitutorialanställd som förenade sin tjänst med en annan tjänst hos Postverket var arbetsskyldig i båda dessa tjänster. Ett motsvarande arbetsskyldighetsavtal slöts strax därefter mellan Postverket och SACO-Posten. Avtalen tillkom efter delegation från Arbetsgivarverket och godkändes av regeringen genom beslut i februari 1994.

Arbetsdomstolen har härfter prövat om staten verkligen kunde ålägga en konstitutorialanställd att arbeta i Posten Sverige AB, som är ett dotterbolag till Posten AB. I sin dom (AD 1996 nr 113) konstaterar domstolen att den anställde var skyldig att inom ramen för sin konstitutorialanställning utföra de aktuella arbetsuppgifterna hos bolaget. Beskaffenheten av hans tjänst ansågs inte ha blivit ändrad i grunden. Det skall anmärkas att han utförde precis samma arbetsuppgifter som tidigare.

Verksamheten i PAO bedrivs tillsammans med verksamheten i TUA som en enmansmyndighet i kommittéform. Myndigheten har arbetsgivaransvar för alla tidigare Tele- och Postverksanställda som har kvar sina statliga anställningar. I ansvaret ingår bland annat att teckna kollektivavtal, att agera i tvisteförhandlingar och att ta ett övergripande arbetsgivaransvar i arbetsledningsfrågor. Det dagliga arbetsledningsansvaret och den praktiska löpande hanteringen av olika personalären-

den sköts dock av bolagen. Enligt avtal mellan regeringen och Telia AB respektive Posten AB svarar bolagen för administration och lönekostnader som avser de kvarvarandekonstitutorialanställda.

Chalmers personal

Statliga Chalmers tekniska högskola ombildades den 1 juli 1994. Högskolan drivs nu av Chalmers tekniska högskola AB. Bolaget ägs av en stiftelse som har bildats av staten.

Alla som var anställda vid Chalmers tekniska högskola erbjöds anställning i det nya bolaget. Bland de anställda fanns lektorer och andra som hade konstitutorial. Vidare fanns professorer med fullmakter. I den mån dessa personer accepterade nya anställningar i bolaget fick de samtidigt tjänstledigt från sina statliga tjänster, som placerades vilande vid Göteborgs universitet, Tekniska högskolan i Stockholm eller Högskolan i Luleå. Vill de senare lämna bolaget kan de kräva att få arbeta vid de nämnda statliga arbetsplatserna. De konstitutorial- eller fullmaktsanställda som tackade nej till nya anställningar i bolaget förflyttades direkt till de nämnda statliga högskolorna.

4.3.4 Anställningstryggheten

I avsnitt 4.2.1 ovan har jag redogjort för de särskilda skyddsregler som enligt anställningsskyddslagen numera gäller för arbetstagare vid företagsöverlåtelser. Jag har bland annat redovisat att regeln i 6 b § anställningsskyddslagen innebär att rättigheter och skyldigheter på grund av anställningsavtal och anställningsförhållanden går över automatiskt. Innebörden av bestämmelsen är att anställningsavtalen skall fortsätta att tillämpas som om ingen överlåtelse ägt rum över huvud taget. Den nya arbetsgivaren träder automatiskt in i den tidigare arbetsgivarens ställe och kan sedan ändra anställningsvillkoren och utöva arbetsledningsrätten på samma sätt som den tidigare arbetsgivaren hade kunnat. Vidare har jag pekat på att varje arbetstagare måste ges möjlighet att motsätta sig övergång till den nya arbetsgivaren.

Alternativet att motsätta sig övergång kan knappast vara intressant för de präster som saknar fullmakt. Eftersom staten efter relationsändringen inte längre kommer att driva någon kyrklig verksamhet alls måste de präster som eventuellt motsätter sig övergång sägas upp på grund av arbetsbrist.

De som har fullmakt kan däremot tänkas fundera över möjligheten att motsätta sig övergång. Dessa präster kan nämligen inte sägas upp på grund av arbetsbrist. För dem och deras arbetsgivare är det därför vik-

tigt att det i möjligaste mån klargörs vilka konsekvenserna kan antas bli om de går över eller motsätter sig. Vad händer med deras förstärkta anställningstrygghet? Vad händer med deras arbetskyldighet? Vad händer med deras löneutveckling?

Utgångspunkten är att anställningsavtalen inte förändras vid själva relationsändringen. Den nuvarande arbetsgivaren bör inte vidta förändringar för förvärvarens räkning. Samtliga anställningsvillkor består därför i grunden oförändrade över tidpunkten för relationsändringen. Men förändringar kan ändå inträffa i omedelbar anslutning därtill. Antingen till följd av att den nya arbetsgivaren fattar beslut av arbetsledande karaktär eller till följd av att den nya arbetsgivaren träffar nya kollektivavtal. Frågan för den enskilde prästen blir då i vad mån anställningstrygghet, arbetskyldighet och löneutveckling kan antas bli förändrade av den nya arbetsgivarens arbetsledningsbeslut eller kollektivavtal på sätt som inte kan antas ske om han motsätter sig.

Den som en gång har fått en fullmakt anses inte kunna fråntas denna ställning. Fullmaktsanställningen innebär, som redovisats ovan i avsnitt 4.1.10, främst ett skydd mot uppsägning. Det har i olika sammanhang gjorts gällande att ett beslut om förflyttning av en fullmaktsanställd präst skulle kunna innebära att prästen i fråga får en ny statligt reglerad anställning och att han därvid mister sin fullmakt. Inga nya prästtjänster tillsätts ju numera med fullmakt. Detta skulle betyda att den prästerliga fullmaktsställningen är svagare än andra fullmaktsställningar. Ett sådant synsätt är enligt min mening ohållbart. Om så kunde ske skulle fullmakten i praktiken inte innebära något uppsägningsskydd. En stiftsstyrelse skulle kunna kringgå uppsägningsförbudet genom att först förflytta prästen till en annan tjänst. Domkapitlet skulle sedan kort därefter kunna säga upp honom. Synsättet att förflyttningen innebär en omstart hade möjligen fog för sig på den tiden då begreppet tjänst inte alltid ansågs ha samma innebörd som begreppet anställning. Då var det dessutom så att varje ordinarie pastoratstjänst tillsattes med fullmakt. Om förflyttningen ansågs innebära att prästen i fråga fick en ny tjänst så var det i alla fall även fortsättningsvis fråga om en tjänst tillsatt med fullmakt. Som framgått ovan anser jag att förflyttningen måste jämföras med en omplacering. Oavsättligheten kan inte påverkas därav.

Jag finner visst stöd för mina slutsatser i lagförarbetena. När kyrkolagen tillkom upphävdes prästanställningslagen (SFS 1988:183). Därvid uttalades att kyrkolagens bestämmelse om förflyttning (33 kap. 18 §) var avsedd att motsvara 10 och 11 §§ i prästanställningslagen samt att den nya bestämmelsen inte innebar någon förändring i sak (prop. 1991/92:85 s. 137 f.). Vidare uttalades (a. prop. s. 141) att kyrkolagens bestämmelse om att en prästs anställning upphör om han får en ny statligt reglerad tjänst (35 kap. 10 §) var avsedd att motsvara vissa bestämmelser i gamla

LOA om s.k. tjänsteförening (7 kap. 13 § och 2 kap. 1 §) samt att den nya bestämmelsen inte innebar någon förändring i sak. Förflyttningsregeln i kyrkolagen fick också en utformning som starkt liknar motsvarande regler i prästanställningslagen. När prästanställningslagen tillkom gjordes vissa uttalanden om den sakliga innebörden av förflyttningsinstitutet. Jag återkommer snart till dessa uttalanden. Först vill jag dock notera att det var med prästanställningslagens tillkomst som anställningsformen fullmakt avskaffades för nyanställningar av pastoratspräster. Den förändringen motiverades ytterst knapphändigt i propositionen (prop. 1987/88:31 s. 133). Där fastslogs helt enkelt att prästtjänster - frånsett biskopstjänster - inte längre skulle tillsättas med fullmakt. Vidare omnämndes att pastoratsprästerna dittills hade haft ordinarie tjänster. Angående de föreslagna förflyttningsbestämmelserna i prästanställningslagen uttalades följande (a. prop. s. 145).

"Ändringar i indelningen innebär också ändringar i den prästerliga tjänsteorganisationen. Det behövs därvid en smidig ordning för att åstadkomma en personalrörlighet med tillgodoseende av anställningstryggheten. Alternativet till möjligheten att förflytta en präst är uppsägning på grund av arbetsbrist eller en frivillig uppsägning, varvid prästen själv har att söka en ny anställning. Jag vill också erinra om att flera remissinstanser med anledning av förslaget om tidsbegränsad anställning för nyprästvigd har framhållit att svenska kyrkan inte vill medverka till en ordning där det finns en risk för att få ett vigt prästerskap som inte innehar prästtjänster. Jag har anslutit mig till synsättet att en prästvigning innebär att prästen träder i hela kyrkans tjänst i ett stift. (...) Med detta synsätt anser jag att förflyttningsmöjligheten bör behållas för vissa fall. Det gäller framför allt den situationen att en kyrkoherdetjänst blir övertalig i samband med en pastoratsreglering. Stiftsstyrelsen bör då ha rätt att förflytta innehavaren av en tjänst som skall dras in till en annan motsvarande tjänst i stiftet."

Vidare uttalades (a. prop. s. 229) att bestämmelserna hade sina motsvarigheter i 37 och 39 §§ prästvalslagen (SFS 1957:577). När prästvalslagen ännu gällde var alla kyrkoherde- och komministerjänster tillsatta med fullmakt. En skyldighet för en kyrkoherde eller komminister att låta sig förflyttas till en annan tjänst av samma slag innebar alltså inte att prästen i fråga gick miste om sin fullmaktsställning. Även i den nya pastoratstjänsten hade han fullmakt. Någon bestämmelse motsvarande 35 kap. 10 § kyrkolagen fanns varken i prästanställningslagen eller i prästvalslagen. Motsvarande bestämmelse fanns i stället i gamla LOA (7 kap. 13 §), som i den delen då gällde även präster. I den senast nämnda lagregeln föreskrevs att den som hade fått en annan statligt reglerad anställning därmed miste den anställning han hade om anställningarna inte enligt kollektivavtal eller föreskrifter av regeringen fick

förenas. I kyrkolagens bestämmelse, som utformats med gamla LOA som förebild, har angetts att detsamma gäller den som fått en annan statligt reglerad "tjänst". Därmed måste avses anställning. Rubriken till lagrummet har också fått lydelsen "Anställningens upphörande vid ny anställning".

De lagförarbeten jag nu redovisat leder mig alltså till slutsatsen att förflyttningen bör betraktas som en omplacering och att denna inte innebär att man får en ny anställning. Om förflyttningen inte innebär att man får en ny anställning innebär den inte heller att fullmakten bortfaller. Jag finner därför inte något belägg för att den prästerliga fullmakten skulle vara svagare än andra fullmakter.

Här bör dock påminnas om att det kan finnas andra synsätt. Frågeställningen är delvis aktuell i ett mål som har anhängiggjorts vid arbetsdomstolen (A 64/96), men ännu ej avgjorts.

Eftersom den nya kyrkliga arbetsgivaren inte kommer att kunna ändra anställningsvillkoren och anställningsförhållandena i vidare utsträckning än staten skulle ha kunnat, kommer det förstärkta anställningsskydd som fullmaktsställningen innebär - den s.k. oavsättligheten - att finnas kvar för de arbetstagare med fullmakt som automatiskt övergår till den nya arbetsgivaren. Det blir inte möjligt för den nya arbetsgivaren att ensam besluta om en annan ordning. Inte heller blir det möjligt för kollektivavtalsparterna att förhandla bort skyddet. Även den som väljer att stanna kvar behåller sitt förstärkta anställningsskydd. Oavsättligheten utgör således inget skäl att motsätta sig övergång.

För tydlighets skull anser jag att det i införandelagen bör klargöras att präster och biskopar som anställts med fullmakt behåller sin anställningstrygghet efter övergången.

Möjligen kan man fråga sig om oavsättligheten är lika mycket värd hos en association av trossamfundskaraktär som hos en kyrkokommun eller hos staten. Vad händer om församlingen, pastoratet eller stiftet läggs ner? Hos vem kan man då hävda sin oavsättlighet? Svaret på frågan bör ligga i det lagfästa kravet på att Svenska kyrkan skall vara rikstäckande. Om exempelvis något pastorat läggs ner måste dess verksamhet tas över av något annat organ inom Svenska kyrkan. På samma sätt som vid den relationsändring som nu förestår kommer då anställningsavtal och anställningsförhållanden att automatiskt övergå till det nya organet. Och då gäller oavsättligheten där.

Samma anställningstrygghet kommer således att gälla för en fullmaktsanställd oavsett om denne accepterar övergång eller ej.

4.3.5 Arbetskyldighet och löneutveckling

Nästa fråga blir om den nya arbetsgivaren, genom eget beslut eller i kollektivavtal, kan tänkas förändra arbetskyldigheten för den präst som i dag är anställd med fullmakt.

Ovan (i avsnitt 4.1.9) har jag redogjort för att prästernas arbetskyldighet i dag är både vidsträckt och förhandlingsbar. Så länge annat inte framgår av anställningsavtalet torde de liksom arbetstagare på arbetsmarknaden i övrigt vara skyldiga att på kollektivavtalets villkor utföra allt arbete för arbetsgivarens räkning som faller inom ramen för kollektivavtalet och som har ett naturligt samband med arbetstagarens allmänna yrkeskvalifikationer. De är dock inte skyldiga att underkasta sig sådana arbetsorder som innebär att deras tjänster i grunden förändras. Vad som nu sagts gäller med all sannolikhet oavsett om de har fullmakt eller ej. Efter relationsändringen gäller samma förhållanden för dem som övergår till den nya arbetsgivaren. Dagens arbetskyldighet består över tidpunkten för relationsändringen och kan sedan ändras genom kollektivavtal eller arbetsledningsbeslut i samma utsträckning som i dag. Detsamma kommer att gälla för dem som motsätter sig övergång. I båda fallen gäller att det blir ett nytt organ som är arbetsgivare och får möjlighet att avtala eller besluta om arbetskyldighet. Arbetsgivare för den enskilde prästen blir antingen överlämnarmyndigheten eller också det kyrkliga organ som pekats ut som arbetsgivare genom lagen om Svenska kyrkan i kombination med den kommande kyrkoordningen. I vilket fall som helst måste det rimligen bli fråga om en arbetskyldighet inom Svenska kyrkan. Jag återkommer till detta i nästa avsnitt. Om det i praktiken blir några skillnader vad gäller arbetskyldighetens omfattning för den som automatiskt går över jämfört med den som eventuellt väljer att motsätta sig kan alltså inte förutses och utredas i förväg.

Även löneutvecklingen är en förhandlingsfråga. De som motsätter sig övergång kan inte förutsättas bli omfattade av samma kollektivavtal och löneutveckling som de som går över och får en ny arbetsgivare.

4.3.6 Fullmaktsanställda som motsätter sig övergång

Präster som inte är anställda med fullmakt har inget att vinna på att motsätta sig övergång. De får, som ovan framgick, i sådant fall räkna med att bli uppsagda.

Men om en präst eller biskop med fullmakt motsätter sig att gå över till den nya arbetsgivaren kan han inte sägas upp. Fullmakten innebär ju just ett skydd mot uppsägning.

Jag kan, som framgår av de närmast föregående avsnitten, inte se några fördelar för den enskilde fullmaktshavaren med att motsätta sig övergång. Men det kan ändå inte uteslutas att några präster väljer det alternativet. Dessa kan komma att kvarstå i sin nuvarande anställning under åtskilliga år framöver. I dag är arbetsgivaransvaret för prästerna delat mellan kyrkokommunerna och staten. Staten företräds främst av domkapitlen. Av särskilt intresse i detta sammanhang är att det är staten som har formulerat de regler som ger fullmakterna sitt speciella innehåll.

Som jag ser saken måste det även i fortsättningen ankomma på en statlig myndighet att ta det formella arbetsgivaransvaret för en fullmaktsanställd som väljer att motsätta sig övergång till den nya arbetsgivaren och att stanna i tjänst hos den gamla. Därför har jag i avsnitt 4.2.7 föreslagit att Kammarkollegiet blir arbetsgivare för dessa personer.

Två frågor uppkommer sedan detta ställningstagande har gjorts. För det första måste det klagöras vilka regler som skall gälla för de präster som eventuellt kvarstår i sin gamla anställning, under Kammarkollegiets arbetsgivaransvar. För det andra måste Kammarkollegiets uppgift i sammanhanget definieras och finansieras.

Prästens villkor hos Kammarkollegiet

Först vill jag notera att jag utgår från att samtliga biskopar kommer att övergå till anställning inom Svenska kyrkan i dess nya gestalt. En ledare för Svenska kyrkan som ställer sig utanför den naturliga förändring som relationsändringen innebär är inte längre trovärdig för sin uppgift som ledare. Vad jag beskriver i det följande handlar därför enbart om villkoren för präster som motsätter sig övergång och därför får sina anställningar förda till Kammarkollegiet.

Kyrkolagens bestämmelser

För en präst som motsätter sig övergång och därmed ställs under Kammarkollegiets arbetsgivaransvar bör anställningsförhållandena lämpligen ändras så lite som möjligt. I dag regleras prästanställningarna till stor del av kyrkolagens bestämmelser. Kyrkolagen kommer att upphävas vid relationsändringen. Jag föreslår att relevanta bestämmelser i kyrkolagen ändå även fortsättningsvis tillämpas för en präst

som Kammarkollegiet fått arbetsgivaransvar för. De bestämmelser jag tänker på är de som rör skyldighet att utöva annan tjänst, bisysslor m.m., arbetskonflikter, anställnings upphörande, disciplinansvar, åtalsanmälan, avstängning och läkarundersökning. Det bör efter relationsändringen vara Kammarkollegiet som på arbetsgivarsidan beslutar i frågor som dessa bestämmelser avser. De berörda prästerna har ju utnyttjat sin möjlighet att välja bort de kyrkliga arbetsgivarna.

Arbetskyldighet

Kammarkollegiet måste som företrädare för staten kunna dra nytta av dessa prästers arbetskraft. Prästerna har i dag en vidsträckt arbetskyldighet (se ovan avsnitt 4.1.9 och 4.3.5).

Arbetskyldigheten blir i framtiden en del av anställningsförhållandet mellan Kammarkollegiet och den enskilde präst som fått sin anställning flyttad dit. Anställningsavtalet sätter gränser för vilka arbetsuppgifter Kammarkollegiet då kommer att kunna ålägga prästen att utföra. Mot prästens vilja kommer Kammarkollegiet inte att kunna ålägga prästen att i någon större utsträckning utföra annat än prästerliga arbetsuppgifter inom Svenska kyrkan. Andra ålägganden skulle innebära att anställningen i grunden förändrades.

Detta betyder att Kammarkollegiet i första hand bör eftersträva att sysselsättning för prästen ordnas inom Svenska kyrkan. Det betyder också att den enskilde prästen måste acceptera att "bli uthyrd" till någon arbetsgivare inom det stift i Svenska kyrkan till vilket han tidigare hörde (jfr AD 1996 nr 113). Även om det formella arbetsgivaransvaret ligger hos Kammarkollegiet blir prästen således, liksom i dag, skyldig att utföra sådana prästerliga arbetsuppgifter som arbetsgivaren anvisar honom inom stiftet. Det dagliga och direkta arbetsledningsansvaret kommer då att ligga hos den arbetsgivare inom Svenska kyrkan som hyr arbetskraften.

För tydlighets skull anser jag det lämpligt att i införandelagen slå fast att arbetskyldighet föreligger inom det stift där prästen vid utgången av år 1999 hade sin anställning.

Givetvis bör det vara möjligt att i det enskilda fallet avtala om andra arbetsuppgifter. Även detta bör framgå av införandelagen.

Löneutveckling m.m.

En präst som motsätter sig övergång och därför får sin anställning förd till Kammarkollegiet kan inte påräkna samma löneutveckling som andra präster. Han kan inte heller räkna med att erbjudas samma möjlighet till kompetensutveckling. Möjligheten att göra karriär beskärs.

Om en präst som fått sin fullmaktsanställning överförd till Kammarkollegiet senare ändrar sig och vill gå över till anställning inom Svenska kyrkan gäller följande. Prästen får söka den önskade anställningen i konkurrens med andra. Om han får anställningen måste han säga upp sig från fullmaktsanställningen. I den nya anställningen får han ingen fullmakt.

Kammarkollegiets uppgifter

Arbetsgivaransvaret

Kammarkollegiets åligganden i förhållande till den enskilde prästen kommer att motsvara de åligganden som varje arbetsgivare har i förhållande till sina anställda.

Detta betyder för det första att Kammarkollegiet skall uppfylla vad som krävs enligt de lagregler som gäller för anställningsförhållandet. Jag föreslår som framgått att flertalet nu gällande sådana bestämmelser i kyrkolagen skall tillämpas även i framtiden för en präst som motsatt sig övergång och att Kammarkollegiet då skall besluta i frågor som enligt de nämnda bestämmelserna ankommer på kyrkliga arbetsgivarorgan.

En andra följd av Kammarkollegiets arbetsgivaransvar är att Kammarkollegiet blir skyldigt att betala avtalad lön och andra anställningsförmåner till prästen i fråga. Någon sådan skyldighet har staten inte i dag. Ansvar för att betala lön till präster ligger på kyrkokommunerna. Att ansvaret nu hamnar på staten - genom Kammarkollegiet - beror på att staten i dag har en ofrånkomlig del i arbetsgivaransvaret för den fullmaktsanstälde prästen och att denne väljer att motsätta sig övergång till en anställning hos Svenska kyrkan i dess nya gestalt. Gentemot prästen blir det alltså med nödvändighet staten som svarar för att lön utbetalas. Hur staten - eller Kammarkollegiet - skall kunna få täckning för de kostnader som detta ansvar innebär kommer jag till längre fram.

Vidare blir det Kammarkollegiet som får anvisa prästen arbetsuppgifter. Eftersom prästen kommer att vara arbetskyldig inom Svenska kyrkan bör Kammarkollegiet i första hand försöka bereda honom sysselsättning där. Detta får ordnas på så sätt att Kammarkollegiet ingår uthyrningsavtal med någon kyrklig arbetsgivare som ansvarar för verksamhet inom det stift där prästen vid utgången av 1999 hade sin anställning. Den praktiska arbetsledningen kommer då att utövas av den som har hyrt arbetskraften. Sådana arrangemang är inte ovanliga på arbetsmarknaden utan förekommer exempelvis beträffande före detta affärsverksanställda, hos konsultföretag och vid skrivbyråer.

Uthyrningarna innebär inte att arbetstagarna byter arbetsgivare, utan arbetsgivaransvaret kommer hela tiden att ligga kvar hos Kammarkollegiet. Långsiktiga avtal bör eftersträvas. Avtalen måste sannolikt individanpassas i stor utsträckning.

I tvister som rör anställningsförhållandet blir staten genom Kammarkollegiet part på arbetsgivarsidan.

Finansieringen

Kostnaderna för Kammarkollegiets uppgift som överlämnarmyndighet kan knappast beräknas ännu. De beror främst av hur många som väljer att motsätta sig övergång. Jag har ingen anledning att tro annat än att det blir en ytterst begränsad skara - om ens några - som gör det valet. Hur det faktiskt blir kommer dock inte att kunna stå klart förrän strax innan relationsändringen. Vad som förekommer på kyrkomötet våren 1999 får naturligtvis stor betydelse för prästernas val.

Den som hyr en prästs arbetskraft bör naturligtvis i gengäld åta sig att betala Kammarkollegiet för detta. På så sätt kan lönekostnaderna finansieras med intäkter från den som utnyttjar arbetskraften.

De kyrkliga arbetsgivarna måste själva få avgöra om de vill hyra någon arbetskraft från Kammarkollegiet. De präster som det blir fråga om har själva aktivt motsatt sig anställning inom Svenska kyrkan i dess förnyade form. Arbetsgivarna inom Svenska kyrkan kan därför, enligt min mening, inte vara skyldiga att bereda dessa arbetstagare tjänstgöring. Skall tjänstgöring kunna ordnas inom Svenska kyrkan måste det byggas på frivilliga avtal mellan Kammarkollegiet som arbetsgivare och de kyrkliga arbetsgivarna som köpare av arbetskraft.

De kyrkliga arbetsgivarnas möjlighet att välja om de vill hyra arbetskraft från Kammarkollegiet innebär med nödvändighet en viss risk för att statens lönekostnader för någon eller några präster inte kan bli täckta med intäkter på grund av hyresavtal. Om Svenska kyrkan exempelvis anser att en viss präst med anställning vid Kammarkollegiet inte förvaltar sitt ämbete på rätt sätt, blir den prästen med all sannolikhet inte uthyrd till någon arbetsgivare inom Svenska kyrkan.

Skulle den situationen uppkomma att någon präst med fullmakt först motsätter sig övergång och sedan inte heller kan hyras ut till någon arbetsgivare inom Svenska kyrkan måste alltså lönekostnaderna för den prästen finansieras på annat sätt än genom hyresintäkter.

Ansvar för att betala lön till prästen i fråga ligger, som ovan anförts, ofrånkomligen på staten. Men arbetskraften står till Svenska kyrkans förfogande eftersom prästen kommer att vara arbetskyldig hos arbetsgivarna inom det stift han hört till. Det är därför i och för sig

rimligt att Svenska kyrkan tar ansvar för kostnaden oavsett om arbetskraften utnyttjas.

Mitt förslag är att frågan aktualiseras i de förhandlingar rörande avtal mellan staten och Svenska kyrkan som måste äga rum under 1999. Det finns olika tänkbara lösningar. En väg att gå kan vara att i samband med relationsändringen lämna en del av kyrkofondens kapital till Kammarkollegiet, att disponera för den händelse hyresintäkter inte kan finansiera lönekostnaderna för någon präst. En annan väg är att Svenska kyrkan åtar sig betalningsansvar för det fall den situationen skulle uppkomma. Inom Svenska kyrkan kan det sedan bestämmas på vilken nivå kostnadsansvaret bör stanna. Denna modell medför den fördelen att sannolikheten ökar för att sysselsättning skall kunna erbjudas.

4.3.7 Tjänstebostäder

Frågan om prästers och biskopars tjänstebostäder har inte särskilt nämnts i utredningsdirektiven. Jag har ändå funnit skäl att ta upp den, eftersom bostadsvillkoren utgör en betydelsefull del av många prästers och alla biskopars anställningsavtal.

Det finns i dag inga andra yrkesgrupper än präster och biskopar som har lagreglerad tjänstebostadsrätt. En grundtanke i riktlinjebeslutet är att den statliga regleringen av Svenska kyrkan skall minimeras. Kyrkolagen kommer att upphävas. Även förordningen om biskopars och prästers tjänstebostäder bör som en följd därav upphävas.

När författningsregleringen av tjänstebostäderna upphör blir det naturligt att träffa kollektivavtal om vilka villkor som skall gälla för tjänstebostadsrätt i en anställning som präst eller biskop. Jag utgår från att prästgårdar, biskopsgårdar och övriga tjänstebostäder kommer att kunna disponeras av de kyrkliga organ som blir arbetsgivare för prästerna respektive biskoparna.

Om ett sådant kollektivavtal kommer att innebära att präster eller biskopar för sin tjänst får en bostadsförmån, skall denna förmån enligt gällande skatteregler beskattas hos prästen eller biskopen och beläggas med arbetsgivaravgift hos arbetsgivaren.

Prästers tjänstebostäder

Det finns många fördelar med det nuvarande schabloniserade systemet. Den slutsatsen drog också kyrkoberedningen efter sina överväganden rörande tjänstebostadssystemet (se dess rapport till Civildepartementet av den 14 september 1993, dnr C93/890/Ky). När en präst söker anställning i en församling som håller med tjänstebostad kan han

beräkna vad han kommer att få betala för bostaden. Han slipper betala för överyta som han inte behöver för sitt boende. Pastoratet kan beräkna sin kostnad för tjänstebostaden och vilken kostnadstäckning hyran kan ge. Det blir aldrig aktuellt att betala sociala avgifter på kostnaden för sådan yta som inte är motiverad av bostadshänsyn. Även skattemyndigheten har fördel av systemet, på så sätt att den schabloniserade beräkningsmetoden leder till att tvist undviks. Innan schablonen infördes visade det sig många gånger vara en svår och udda uppgift att beräkna och processa om förmånsvärdet av boende i prästgård.

Nackdelarna med systemet är svåra att se. Naturligtvis kan det tänkas att enstaka präster anser att 100 kvadratmeter är för mycket att betala hyra för, men det stora flertalet uppfattar såvitt jag förstått gränsen som väl avvägd. Från pastoratens synvinkel sett finns inga beaktansvärda nackdelar. Från statens sida skulle det kunna anföras att intäkterna av skatt och sociala avgifter borde öka om den schabloniserade jämkningen avskaffades. Själv är jag dock inte övertygad om att en sådan förändring skulle leda till någon påtaglig intäktsökning. Det måste förutsättas att Riksskatteverket och skattemyndigheterna haft fog för sina hittillsvarande bedömningar att de fastställda hyrorna väl har motsvarat de förmåner som prästerna har haft genom sitt boende. Togs jämkningen bort skulle det för övrigt kunna bli så att prästgårdarna i ökad utsträckning säljs, får stå tomma eller hyrs ut till andra, som är beredda att betala mera än prästerna.

Prästgårdarna är ett värdefullt och levande kulturarv. På den svenska landsbygden har dessa gårdar enligt en lång tradition och i flera bemärkelser varit en del av den miljö som utgjort centrum i de lokala samhällena. Kulturarvsutredningen har i sitt nyligen avgivna slutbetänkande (SOU 1996:128) föreslagit att skyddsregler, som i viss mån motsvarar dem som i dag finns i kyrkolagen, införs i lagen (1988:1229) om kulturminnen. Enligt min mening bör miljöerna skyddas också därigenom att rimliga förutsättningar får gälla för möjligheten att använda prästgårdarna på det sätt som ursprungligen avsetts. Ett effektivt bevarande av byggnaderna främjas om de bebos av människor som naturligt ser värdet i miljön.

Många prästgårdar och andra tjänstebostäder är större än vad som egentligen behövs för prästens boende. Överytan används för församlingsverksamhet. Det är inte rimligt och skulle knappast vara möjligt att få prästen att betala hyra för sådan överyta.

Staten har enligt riktlinjebeslutet ett särskilt anspråk på att Svenska kyrkans verksamhet skall vara rikstäckande. Det kravet måste enligt min mening innefatta att kyrklig personal skall finnas tillgänglig över hela

landet. I glesbygdsförsamlingar kan det vara mycket svårt för en nytillträdande präst att hitta en lämplig bostad, om inte tjänstebostad finns att tillgå. Samma svårighet kan av andra skäl föreligga i storstäderna. I vissa storstadsförsamlingar kan lägenheterna vara så dyra att det inte är möjligt för en präst att få lönen att räcka till boendet, om inte tjänstebostad kan erbjudas på rimliga villkor. Det nuvarande tjänstebostadssystemet underlättar rekryteringen till sådana församlingar och utgör på så sätt en viktig förutsättning för att rikstäckande verksamhet faktiskt skall kunna bedrivas.

Sammanfattningsvis kommer jag till ståndpunkten att nuvarande system bör bevaras även efter relationsändringen. Längre fram i detta avsnitt skall jag ge några synpunkter på hur detta kan ordnas.

Biskopars tjänstebostäder

Biskoparna bor i dag i hyresfria tjänstebostäder, som anordnats i biskopsgårdar eller på annat sätt (se ovan avsnitt 4.1.12). Att bostäderna är hyresfria framgår av kollektivavtal (det s.k. chefsavtalet, som också gäller exempelvis landshövdingar). Vissa andra bestämmelser om hyresförhållandet finns, som nämnts, i författningar som kommer att upphävas vid relationsändringen.

I det sammanhanget bör nya avtal slutas mellan biskoparna och de kyrkliga organ som kommer att bli deras arbetsgivare (se ovan avsnitt 4.2.1). I avtalen får det regleras vad som skall gälla i fråga om bostadsförmåner förknippade med anställningen som biskop. För det fall biskoparna även i fortsättningen kommer att anvisas eller erbjudas fritt boende blir de också skyldiga att, liksom i dag, betala inkomstskatt på förmånsvärdet. Från biskoparna har jag inhämtat att de inte ser några problem med nuvarande system.

Biskopsgårdarna representerar stora kulturella värden. Det finns därför skäl för staten att värna om dessa miljöer.

För egen del ser jag inte anledning att föreslå några åtgärder från statens sida i syfte att förändra situationen för biskoparna i fråga om deras bostäder.

Framtida reglering

Frågan om förmånsbeskattning av tjänstebostäder utreds för närvarande internt vid Finansdepartementet. Bakgrunden till översynen är att riksdagen 1995 beslutade att statsministerns tjänstebostad i det s.k. Sagerska huset skall vara undantagen från förmånsbeskattning. I samband med beslutets tillkomst uttalade skatteutskottet (bet. 1994/95:SkU

43) att nuvarande regler om skattskyldighet för fri bostadsförmån, som innebär att värdering sker efter ortens pris och att representationsskyldighet i hemmet kan vara en jämningsgrund, ligger i linje med de grundläggande principerna i skattesystemet. Enligt utskottet fanns det anledning att vara mycket restriktiv med att göra avsteg från reglerna. Beträffande statsministerns tjänstebostad ansågs dock så speciella förhållanden föreligga att ett undantag var motiverat. Utskottet pekade särskilt på det nationella intresset av att statsministern bodde i en bostad vari hans personliga säkerhet kunde garanteras. Vidare anfördes ämbetets särskilda karaktär och den omständigheten att en statsminister regelmässigt måste ha en privat bostad vid sidan av tjänstebostaden, eftersom det aldrig kan sägas säkert hur länge han får disponera tjänstebostaden. Härutöver pekade utskottet på att statsministerns bostad på Harpsund så gott som uteslutande används för representation av olika slag och att även den därför borde vara skattefri. Till sist noterades i betänkandet att det även för andra kategorier av tjänstebostäder kan föreligga förhållanden av liknande slag, som gör att en förmånsbeskattning leder till oskäligt resultat. Utskottet förutsatte att regeringen skulle genomföra en översyn och vidta de åtgärder som kan anses erforderliga.

Under hand har jag inhämtat att även prästernas och biskoparnas tjänstebostäder kommer att omfattas av den översyn som nu görs. Jag utgår från att mina överväganden ovan kommer att beaktas i det sammanhanget och ser därför inte någon anledning att i detta läge föreslå några lagstiftningsåtgärder i frågan.

Vidare utgår jag från att frågan tas upp i de kollektivavtalsförhandlingar och i de förhandlingar med biskoparna som måste föregå relationsändringen. Beroende på vad som kommer fram vid förhandlingarna och vid den ovan nämnda översynen kan det sedan finnas skäl för parterna att försöka nå en ny överenskommelse med skatteförvaltningen om schabloniserad jämkning.

Prästernas rättigheter och skyldigheter enligt anställningsavtalen kommer vid relationsändringen att automatiskt övergå till de organ inom Svenska kyrkan som får ta arbetsgivaransvaret för dem (se ovan avsnitt 4.2.2). De präster som i dag har tjänstebostad (eller personalbostad) har därför rätt att på samma villkor behålla denna bostad över relationsändringen. Vill arbetsgivaren ändra anställningsavtalet i den delen får han försöka nå en överenskommelse om saken med arbetstagaren (jfr bl.a. AD 1993 nr 61).

Efter relationsändringen ser jag ingen uppgift för Statens tjänstebostadsnämnd, som därför bör läggas ned.

4.3.8 Myndighetsutövning

Vad är myndighetsutövning?

Det finns olika definitioner av begreppet myndighetsutövning. Vanligen avses en befogenhet att med stöd av författning eller annat bemyndigande av riksdag eller regering ensidigt besluta med bindande verkan om förmåner, rättigheter, skyldigheter, disciplinpåföljder, avskedanden eller andra jämförbara förhållanden gentemot enskilda. Med enskilda avses såväl fysiska personer som juridiska rättssubjekt. All myndighetsutövning anses vara uttryck för samhällets maktbefogenheter i förhållande till medborgarna. Det behöver inte vara fråga om att ålägga enskilda personer förpliktelser utan kan också handla om tillstånd eller andra gynnande beslut. Karakteristiskt är dock att den enskilde befinner sig i ett beroendeförhållande. Gäller det betungande beslut måste den enskilde rätta sig efter detta. Annars riskerar han att något tvångsmedel används mot honom. Är det ett gynnande beslut kommer beroendeförhållandet till uttryck på det sättet att den enskilde måste vända sig till myndighetsutövaren, vars tillämpning av författningsbestämmelserna på området blir avgörande för rätten att få förmånen.

Även beslut som endast indirekt får effekt, genom att de läggs till grund för senare direkt myndighetsutövning, kan ibland anses innebära myndighetsutövning.

Förekomsten av ett avtalsförhållande mellan det allmänna och en enskild utesluter inte att myndighetsutövning samtidigt kan förekomma i ett ärende som anknyter till avtalsförhållandet. Ett kollektivavtal eller ett anställningsavtal kan exempelvis gälla vid sidan av en offentligrättslig reglering om tjänstetillsättning eller om disciplinär bestraffning.

Rättsregler om myndighetsutövning

För myndighetsutövning gäller en rad särskilda bestämmelser i lag och grundlag. Nedan följer en kort översikt.

I regeringsformen används uttrycket myndighetsutövning i 11 kap. 6 §, som handlar om på vilka villkor en förvaltningsuppgift får överlämnas till ett privat rättssubjekt. Där görs den begränsningen att uppgifter som innefattar myndighetsutövning får överlämnas endast med stöd av lag.

I förvaltningslagen används uttrycket myndighetsutövning för att avgränsa de ärenden i vilka bl.a. särskilda regler om aktinsyn, kommunikation och krav på beslutsmotivering skall tillämpas. Förvaltnings-

lagen är endast tillämplig hos myndigheter. Om en förvaltningsuppgift har överlämnats till ett privat rättssubjekt gäller lagens regler inte där.

I brottsbalken används uttrycket myndighetsutövning i två olika sammanhang. Dels finns regler i 17 kap. om brott mot allmän verksamhet, dels finns regler i 20 kap. om tjänstefel m.m. Reglerna om brott mot allmän verksamhet föreskriver straffansvar för personer som gör sig skyldiga till myndighetshindrande åtgärder som exempelvis våld mot tjänsteman och bestickning. Reglerna om tjänstefel m.m. föreskriver straffansvar för myndighetsutövarna själva i vissa situationer. Brottsbalkens regler gäller även myndighetsutövning i privata rättssubjekt.

I skadeståndslagen används uttrycket myndighetsutövning för att bestämma omfattningen av statens och kommunernas skadeståndsansvar i vissa fall. Där sägs i 3 kap. 2 § att staten eller kommunen skall ersätta skada som vållats genom fel eller försummelse i verksamhet för vars fullgörande staten eller kommunen svarar. Detta skadeståndsansvar blir således aktuellt även i fråga om myndighetsutövning som har överlämnats till ett privat rättssubjekt.

I LOA används uttrycket myndighetsutövning för att ange vissa begränsningar i rätten till arbetskonflikter. Begränsningen gäller endast myndighetsutövning i offentliga anställningar. Motsvarande regler finns, för prästernas del, i kyrkolagen. Jag återkommer längre fram i ett särskilt avsnitt (4.3.9) till konflikträtten.

I lagen (1988:205) om rättsprövning av förvaltningsbeslut används uttrycket myndighetsutövning för att ange när en rättsprövning får ske. Lagen är bara tillämplig på ärenden hos förvaltningsmyndigheter. Den gäller alltså inte när en förvaltningsuppgift har lämnats över till ett enskilt rättssubjekt.

I JO-lagen och JK-lagen anges att JO:s respektive JK:s tillsynsområde omfattar dels statliga myndigheter samt befattningshavare och uppdragstagare knutna till sådana myndigheter, dels andra personer som innehar tjänster eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning. Om uppgifter som innebär myndighetsutövning har överlämnats till ett privat rättssubjekt omfattar tillsynsområdet således inte subjektet som sådant, men väl de personer som ägnar sig åt myndighetsutövningen.

Myndighetsutövning i Svenska kyrkan i dag

Inom Svenska kyrkan förekommer i dag flera olika former av myndighetsutövning. Vad man först tänker på är kanske beslut om kyrkotillhörighet, vigselärenden och beslut om upplåtelse av gravrätt. Sådan myndighetsutövning berör flertalet medborgare. Även beslut om utlämnande

av allmänna handlingar förekommer i stor utsträckning och räknas som myndighetsutövning. Att besluta om upplåtelse av kyrka kan också anses vara ett sätt att utöva myndighet. Slutligen finns det en rad beslut som har att göra med prästanställningarna och som kan anses innebära myndighetsutövning.

De grundläggande reglerna om vigsel finns i 4 kap. äktenskapsbalken. Genom vigseln ingås äktenskap. Det medför i sin tur en rad rättsverkningar. För vigselförrättningen gäller vissa formkrav. Om dessa inte uppfylls är förrättningen ogiltig som vigsel. Behöriga att vara vigselförrättare är endast präster i Svenska kyrkan, sådana präster eller andra befattningshavare i andra trossamfund som enligt den särskilda lagen (1993:305) om rätt att förrätta vigsel inom andra trossamfund än Svenska kyrkan har förordnats av Kammarkollegiet, lagfarna domare i tingsrätt samt de personer som länsstyrelsen har förordnat. En prästs beslut om förrättande av vigsel får överklagas hos länsrätten.

Reglerna om kyrkotillhörighet i Svenska kyrkan finns i 3 kap. kyrkolagen. Den som döps i Svenska kyrkans ordning skall alltid bli upptagen i Svenska kyrkan. Barn skall även i andra fall tas upp i Svenska kyrkan efter anmälan av deras vårdnadshavare. Vuxna skall tas upp efter anmälan om de är döpta i evangelisk-luthersk ordning, om de är döpta i annan kristen ordning och begär undervisning om Svenska kyrkan eller om de som förberedelse för dop begär sådan undervisning. De som tillhörde Svenska kyrkan när dessa regler trädde i kraft den 1 januari 1996 har kvar sin tillhörighet. Utträde kan alltid ske genom anmälan. Det ankommer på församlingens kyrkoherde att pröva alla uppkommande ärenden om kyrkotillhörighet för församlingsbor. Kyrkoherden kan dock delegera uppgiften till en annan präst i pastoratet. Beslut om kyrkotillhörighet har betydelse när det gäller uttag av församlingsskatt och när det gäller rösträtt i kyrkliga val. Kyrkoherden skall underrätta Svenska kyrkans centralstyrelse om sina beslut rörande tillhörighet. Svenska kyrkans centralstyrelse skall föra register över alla som tillhör Svenska kyrkan och lämna de uppgifter till skatteförvaltningen som behövs för debitering och uppbörd av församlingsskatt och framställning av röstlängder. Beslut om kyrkotillhörighet kan överklagas hos domkapitlet.

Beslut om upplåtelse av gravrätt innebär myndighetsutövning. Regler härom finns i begravningslagen (1990:1144). Beslutanderätten kan delegeras till en anställd.

En vanligt förekommande form av myndighetsutövning inom Svenska kyrkan rör utlämnande av allmänna handlingar. Offentlighetsprincipen gäller inom hela den offentlighetsrättsligt reglerade delen av Svenska kyrkan. Beslut om att ej lämna ut allmän handling innebär myndighetsutövning.

Även beslut om upplåtelse av kyrka kan anses utgöra myndighetsutövning. Sådana beslut fattas av kyrkorådet, som också kan välja att delegera beslutanderätten till kyrkoherden eller åt en särskild avdelning bestående av kyrkoherden och andra ledamöter eller ersättare i kyrkorådet.

Statliga myndigheters beslut om tjänstetillsättning har sedan gammalt betraktats som myndighetsutövning. Inom Svenska kyrkan förekommer således myndighetsutövning när domkapitlen tillsätter tjänster. Även beslut om disciplinära åtgärder, avskedanden och därmed jämförliga åtgärder rörande präster och biskopar betraktas som myndighetsutövning.

Svenska kyrkans biskopar är statligt anställda och uppträder ibland som statliga enmansmyndigheter. När biskopen enligt 28 kap. 1 § kyrkolagen utser en kontraktsprost kan det anses vara fråga om myndighetsutövning. Detsamma gäller möjligen när biskopen enligt samma lagrum utför visitationer av församlingarna. Visitationen innebär en tillsyn över prästernas ämbetsförvaltning, gudstjänstlivet och församlingsverksamheten i övrigt. Vid visitationen förs protokoll som sedan ges in till domkapitlet. Biskopens meddelande av *venia concionandi*, dvs. tillstånd för lekman att predika, brukar betraktas som myndighetsutövning. Ibland har också hävdats att biskopens uppgift att viga präster är en form av myndighetsutövning (jfr prop. 1987/88:31 s. 144). Ingen annan än biskopen har befogenhet att prästviga. Genom vinningen får prästen behörighet att utöva ämbetet, vilket enligt huvudregeln är en förutsättning för innehav av präst- eller biskopstjänst. Dessutom har prästvigningen den rättsliga verkan att tystnadsplikt inträder för den prästvigde i fråga om vad denne därefter erfar under bikt eller själavårdande samtal. Brott mot tystnadsplikten medför straffansvar. Vidare gäller förbud mot vittnesförhör beträffande sådant som omfattas av tystnadsplikten. Såväl JO som Regeringsrätten har uttalat sig med utgångspunkt i att också biskopens rent kyrkliga ämbetsuppgifter, såsom att vara pastor pastorum eller med andra ord själasörjare och andlig vägledare för stiftets präster, är en del av den statliga myndigheten biskopsämbetet (Se JO:s beslut 1995-12-28 i ärende nr 2191-1995 och Regeringsrättens beslut 1995-11-23 i mål nr 2460-1995). Det betyder dock inte att dessa uppgifter behöver innebära myndighetsutövning.

Flera av de uppgifter som har redovisats ovan regleras inomkyrkligt, dvs. genom kyrkliga kungörelser som har beslutats av kyrkomötet. Att det är så påverkar inte bedömningen av frågan om myndighetsutövning föreligger, eftersom även kyrkomötet i dag är en del av det allmänna. Det väsentliga är att författningarna har tillkommit i enlighet med grundlagens krav och att de uppgifter som regleras i författningarna får

rättsliga effekter för enskilda. Vilket organ som har beslutat författningarna spelar alltså ingen roll.

Myndighetsutövning efter relationsändringen

Efter relationsändringen kommer Svenska kyrkan, församlingarna och stiftet att vara privata rättssubjekt. En del av den myndighetsutövning som i dag förekommer inom Svenska kyrkan kommer även i framtiden att hanteras där. Detta är ingen ovanlig konstruktion. Det finns flera andra allmänt kända exempel på att privata rättssubjekt har anförtrotts uppgifter som innebär myndighetsutövning. Här kan nämnas att Radiotjänst i Kiruna driver in TV-avgifter, att AB Svensk Bilprovning kontrollerar motorfordons trafiksäkerhet och att Apoteksbolaget AB ombesörjer giftinformation. Ett mera näraliggande exempel är den rätt att förrätta vigslar som har överlämnats till präster i vissa fria trossamfund.

Vilken myndighetsutövning kommer då att finnas kvar inom Svenska kyrkan efter relationsändringen? Såvitt jag nu kan bedöma kommer myndighet att utövas i samband med vigslar, begravningsverksamhet och utlämnande av allmänna handlingar. Det kan dock diskuteras om inte även beslut rörande tillhörighet till Svenska kyrkan kommer att innebära myndighetsutövning. Beslut rörande upplåtelse av kyrka, prästanställningar, venia och kontraktprostförordnanden kan däremot inte längre anses innebära myndighetsutövning. Inte heller kan det komma i fråga att till myndighetsutövning räkna prästvigningar eller visitationer.

Såvitt nu kan överblickas kommer personalen i Svenska kyrkan, när det gäller myndighetsutövningen efter relationsändringen, att beröras av de ovan redovisade lagreglerna i brottsbalken och skadeståndslagen. Vidare kommer de såvitt rör myndighetsutövningen att omfattas av JO:s och JK:s tillsyn.

Relationsändringen medför som jag ser det inget behov av särskild lagstiftning rörande den myndighetsutövning som personalen i Svenska kyrkan kommer att ägna sig åt.

4.3.9 Konflikt rätt

Konflikt rätten i dag

I avsnitt 3.3.3 ovan har jag redovisat de grundläggande bestämmelserna om konflikt rätt i regeringsformen och medbestämmandelagen. Vidare har jag redovisat de lagstadgade begränsningar av den kyrkokommunala personalens konflikt rätt som framgår av LOA.

För prästers och biskopars vidkommande finns motsvarande konflikträttsbegränsande lagregler i 34 kap. 11 - 16 §§ kyrkolagen. Dessa regler har jag redogjort för ovan i avsnitt 4.1.4.

De offentliganställdas konflikträtt begränsas inte bara av de nämnda lagreglerna utan även av avtalsbestämmelser. Dessa avtalsbestämmelser återfinns såvitt rör präster och biskopar i SHA och HA.

SHA gäller för hela den offentliga sektorn. Det avtalet innebär att parterna skall undvika att vidta stridsåtgärder när det gäller frågor som man inte anses kunna avtala om utan att kränka den politiska demokratin. Hit hör frågor om verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet.

I HA finns regler som innebär att en stridsåtgärd på arbetstagersidan inte får beslutas på lägre nivå än hos huvudorganisationen. Där finns också regler som syftar till att parterna skall undvika att vidta samhällsfarliga konflikter. I avtalet redovisar parterna ett uttalande i propositionen från 1965 med förslag till statstjänstemannalag (prop. 1965:60 s. 265). Enligt uttalandet är den offentliga verksamheten till sin natur sådan att arbetskonflikter i särskilt hög grad drabbar utomstående. Att i förväg avgränsa de offentliga verksamhetsområden, där arbetskonflikter inte kan tolereras låter sig enligt uttalandet inte göras. Parterna i HA förklarar därför att de nöjer sig med att ge exempel på områden och funktioner inom vilka rätten till stridsåtgärder bör användas särskilt försiktigt. Bland exemplen anges upprätthållandet av lag och ordning samt vården av sjuka. Parterna förklarar vidare att de är ense om att undvika stridsåtgärder som skulle vara stötande av humanitära skäl. Härefter sägs att detsamma gäller stridsåtgärd inom det kyrkliga området. Om en avtalspart anser att en konflikt är samhällsfarlig kan parten, enligt bestämmelser i HA, hänskjuta frågan till den s.k. Statstjänstemannanämnden för prövning. I HA har parterna också begränsat antalet tillåtna former av stridsåtgärder. Endast lockout, strejk, övertids- och mertidsvägran, resevägran och nyanställningsblockad accepteras utom myndighetssfären. Inom myndighetssfären gäller den snävare lagbegränsning som ovan (i avsnitt 4.1.4) redogjorts för. HA innehåller också bestämmelser om arbetstagers rätt till s.k. neutralitet vid arbetskonflikt och om skyldighet att utföra s.k. skyddsarbete. Slutligen anges i HA att vissa arbetstagare inte får omfattas av stridsåtgärder. Till denna undantagskrets hör bl.a. biskoparna.

Arbetskonflikter efter relationsändringen

Relationsändringen kommer att innebära att kyrkolagen upphävs. De grundläggande reglerna i regeringsformen och medbestämmandelagen kommer dock att kvarstå oförändrade. Om inga nya lagregler skapas betyder detta att präster och biskopar får en lagstadgad konflikträtt som är mer vidsträckt än i dag. Samma lagregler kommer att gälla för dem som för andra privatanställda. Parterna kan dock träffa kollektivavtal om begränsningar.

Som framgått ovan, i avsnitt 3.3.3, har jag inte funnit skäl att föreslå några särskilda lagregler om begränsning av konflikträtten för de anställda med kyrkokommunala villkor efter relationsändringen.

Jag gör samma bedömning när det gäller prästers och biskopars konflikträtt. Dessa kommer visserligen att även efter relationsändringen ägna sig åt myndighetsutövning i större utsträckning än de som nu är anställda med kyrkokommunala villkor. Likaså kommer den faktiska tillgängligheten på präster att vara en viktig förutsättning för Svenska kyrkans möjlighet att uppfylla statens krav på att den skall vara rikstäckande. Men intresset av att Svenska kyrkan likställs med andra privata myndighetsutövande och samhällsservicegivande organ väger så tungt att det ändå inte bör komma i fråga att införa någon särskild lagstiftning just för präster och biskopar rörande konflikträtt.

De nya kollektivavtalsparterna har naturligtvis möjlighet att avtala om konflikträttsbegränsningar.

I sammanhanget bör det noteras att de statliga kollektivavtalen kan komma att sägas upp redan i samband med tidpunkten för relationsändringen. I avtalslöst tillstånd råder ingen fredsplikt.

4.3.10 Framtida avtalspensioner

Precis som när det gäller den kyrkokommunalt anställda personalen konstaterar jag att framtidens pensionssystem för präster och biskopar bör utformas inom Svenska kyrkan och i förhandlingar med berörda arbetstagarorganisationer.

Redan nu kan dock förutses att det blir nödvändigt att hitta en form för säkerställande av de framtida åtagandena. Vad som i praktiken kan komma i fråga är antingen en försäkringsförening eller en pensionsstiftelse.

I avsnitt 3.3.4 har jag skissat på möjligheten att med starthjälp från kyrkofonden skapa en gemensam försäkringsförening för tryggnad av samtliga framtida pensionsåtaganden inom Svenska kyrkan. En sådan lösning är väl förenlig med mitt förslag att redan före relationsändringen

bilda en försäkringsförening eller pensionsstiftelse för prästernas och biskoparnas pensioner. Jag hänvisar beträffande denna modell till avsnitt 3.2.4 och 3.3.4.

Vad som skall gälla för framtiden för de präster som eventuellt motsätter sig övergång och får sina anställningar flyttade till Kammarkollegiet får bestämmas i avtal mellan dessa parter.

I fråga om skattekonsekvenser hänvisar jag till avsnitt 3.3.4.

5 Övrig personal

5.1 Dagens förhållanden

5.1.1 Personal vid det rikskyrkliga kyrkokansliet m.fl.

Det rikskyrkliga s.k. kyrkokansliet utgörs av sekretariaten för flera olika privaträttsliga organ som har det gemensamt att de sysslar med kyrklig verksamhet på ett nationellt plan. Dessa organ är Svenska kyrkans stiftelse för rikskyrklig verksamhet (SFRV), stiftelsen Lutherhjälpen (LH), stiftelsen Svenska kyrkans mission (SKM), stiftelsen Svenska kyrkan i utlandet (SKUT), Kyrkans hus AB, Fastighetsaktiebolaget Syslomanen och Svenska kyrkans riksmöten AB. Sekretariaten sitter i stort sett samlade i Kyrkans hus i Uppsala. Sammanlagt sysselsätts där cirka 190 personer. Organisationen har inför 1997 genomgått en omfattande förändring.

Förutom kyrkokansliet finns en rad andra privata organ som står Svenska kyrkan nära. Det är knappast möjligt att göra en fullständig redovisning av vilka dessa är. Vid några av dem finns anställda. Som exempel kan nämnas Pastoratsförbundet, pastoralinstitutet och diakonistiftelserna.

För personalen vid kyrkokansliet gäller varken kyrkolagen eller LOA. De har privata anställningar. Dock finns enligt uppgift en arbetstagare vid kyrkokansliet som också har en fullmaktsanställning som präst. Personalen vid kyrkokansliet omfattas av privata tjänstemannaavtal och privata pensionsavtal (ITP och ITPK).

Några få anställda vid kyrkokansliet omfattas av statliga pensionsavtal. Detta följer av ett regeringsbeslut från den 31 januari 1985. Här kan anmärkas att det finns anställda hos andra privata arbetsgivare med stark anknytning till Svenska kyrkan som också har statliga pensionsavtal. Detta följer av förordningen (1991:1427) om tjänstepension för vissa arbetstagare med icke statlig anställning och gäller exempelvis för präster som är anställda vid vissa diakonistiftelser.

5.1.2 Ärkebiskopsämbetets personal

De kansliresurser biskopar behöver tillhandahållas som regel av stiftskanslierna. Men ärkebiskopen har särskilda uppgifter att fylla på rikskyrklig nivå och har därför ansetts ha ett särskilt behov av kanslistöd som inte skall belasta bara ärkestiftet. Av den anledningen finns tre personer anställda av Ärkebiskopsämbetet. Deras löner betalas ur kyrkofonden. De måste anses ha statliga anställningar. För anställningarna gäller det statliga sektoravtalet för civila statsförvaltningen (SA-C). Dessa arbetstagare har statlig pensionsrätt. Domkapitlet i ärkestiftet har getts i uppdrag att praktiskt hantera arbetsgivarfunktionen gentemot de anställda vid Ärkebiskopsämbetet.

5.1.3 Personal vid kyrkomötet och dess myndigheter

Kyrkomötet sysselsätter två personalgrupper. Den större gruppen utgörs av kyrkokanslianställda som lånas ut till kyrkomötet. Denna grupp är inte anställd av kyrkomötet utan står hela tiden i avtalsförhållande med sin ordinarie privata arbetsgivare. Att de ställs till kyrkomötets förfogande har sin grund i avtal mellan kyrkomötet och arbetsgivaren i fråga. En mindre grupp av dem som sysselsätts vid kyrkomötet saknar anställning vid kyrkokansliet. De har rekryterats externt. År 1996 var det fråga om en handfull personer. Dessa behandlas inte som arbetstagare utan som uppdragstagare.

Under kyrkomötet finns två myndigheter, nämligen Svenska kyrkans centralstyrelse och Kyrkomötets besvärsnämnd. Ledamöterna i centralstyrelsen anses vara uppdragstagare. Dess sekreterare är anställd vid kyrkokansliet och har således privat anställning. Kyrkomötets besvärsnämnd sysselsätter endast uppdragstagare.

I LOA anges särskilt att lagen gäller arbetstagare hos kyrkomötet och dess myndigheter. Några sådana arbetstagare torde alltså inte finnas i dag.

5.1.4 Utlandspersonal

För Lutherhjälpen, SKM och SKUT arbetar sammanlagt ungefär 200 personer utomlands. Liksom personalen vid kyrkokansliet har de privata anställningar. Det är dock vanligt att de samtidigt är tjänstlediga från offentliga anställningar inom Svenska kyrkan i Sverige. Präster med

anställning hos SKUT omfattas, till följd av förordningen om tjänstepension för vissa arbetstagare med icke statlig anställning, av statliga pensionsavtal.

Beträffande tre av utlandskyrkoherdarna gäller särskilda förhållanden. Dessa tre är anställda med fullmakt i London, Oslo respektive Helsingfors sedan 1970-talet eller början av 1980-talet. När SKUT år 1989 övertog ansvaret för verksamheten vid de svenska utlandsförsamlingarna behöll dessa präster sina statliga fullmaktstjänster. De är inte anställda av SKUT och innehar inga pastorats- eller stiftstjänster. Tjänsterna är tillsatta av regeringen och är statliga anställningar. Prästerna tjänstgör dock faktiskt inom SKUT:s organisation i dag. ALFA är inte i formell mening gällande för dessa anställningar. Arbetsgivarverket har uppdragit åt domkapitlet i ärkestiftet att löneförhandla rörande kyrkoherdarna i fråga. Detta domkapitel har också fått handlägga ytterligare någon fråga om ekonomisk ersättning. Löneutbetalningar handläggs hos Utrikesdepartementet och bekostas slutligt av kyrkofonden. Liksom övriga präster har dessa utlandskyrkoherdar statlig pensionsrätt.

Domkapitlet i ärkestiftet har tillsammans med ärkebiskopen tillsynsansvar rörande samtliga prästanställningar i utlandet. Detta följer av en kyrklig kungörelse (SKFS 1992:12).

5.1.5 Personal i statsförvaltningen

Till följd av den nära relationen mellan staten och Svenska kyrkan finns det i dag ett antal anställda i statsförvaltningen som i större eller mindre utsträckning är sysselsatt i verksamhet som rör Svenska kyrkan. Mitt uppdrag rör Svenska kyrkans personal. Eftersom gränsen mellan staten och Svenska kyrkan bitvis är oklar finns det ingen exakt definition av vilken personal som är Svenska kyrkans. Vissa statsanställda - som biskoparna - hör otvetydigt dit. När det gäller andra statsanställda som är sysselsatta med Svenska kyrkans angelägenheter är bedömningen inte lika självklar.

Ovan har jag utan särskild motivering hänfört Ärkebiskopsämbetets personal och de statligt anställda utlandskyrkoherdarna till Svenska kyrkans personal. Den bedömningen är tämligen okontroversiell. Sambandet mellan dessa arbetstagare och Svenska kyrkan är så uppenbart och starkt.

En annan verksamhet som nu drivs i statlig regi, men som har mycket starkt samband med Svenska kyrkan är förvaltningen av kyrkofonden. Sysselsatta i den verksamheten är i dag ungefär fem personer, som är

anställda av staten genom Kammarkollegiet. Möjligen kan också dessa räknas till Svenska kyrkans personal.

Det kan tänkas att det vid tidpunkten för relationsändringen finns ytterligare någon enstaka person i statlig tjänst som måste anses höra till Svenska kyrkans personal.

Till Svenska kyrkans personal kan man däremot inte räkna sådana statsanställda som i dag är sysselsatta i verksamheter som Svenska kyrkan inte kan tänkas komma att ta över i samband med relationsändringen. Jag tänker då exempelvis på tjänstemän hos SPV som administrerar prästpensioner, förhandlare och jurister hos Arbetsgivarverket samt anställda på Kulturdepartementets kyrkoenhet. Även om Svenska kyrkan övertar ansvaret för uppgifter som dessa anställda i dag utför, så kommer den huvudsakliga verksamhet de är sysselsatta i att stanna hos staten. Sambandet mellan dessa personalgrupper och Svenska kyrkan är med andra ord inte så starkt.

5.2 Relationsändringen

Mina slutsatser och förslag:

- * Arbetsgivarverket ges i uppdrag att informera varje statligt anställd arbetstagare inom Svenska kyrkan om vad relationsändringen innebär för den egna anställningen.
- * Arbetsgivarverket ges i uppdrag att avveckla de statliga kollektivavtalen med dessa grupper.
- * Kammarkollegiet tar arbetsgivaransvaret för arbetstagare inom Svenska kyrkan vars statliga anställningar består vid utgången av år 1999. Detta sägs i införandelagen.
- * Avtal eftersträvas mellan staten och berörda arbetsgivare angående gjorda statliga pensionsåtaganden.

5.2.1 Personal vid det rikskyrkliga kyrkokansliet m.fl.

Förändringen av relationen mellan staten och Svenska kyrkan har ingen direkt inverkan på anställningsförhållandena för personalen vid det rikskyrkliga kyrkokansliet. De är anställda av privata stiftelser och bolag, som inte nödvändigtvis behöver ombildas i och med relationsändringen. Det är i och för sig troligt att Svenska kyrkan väljer att efter relationsändringen låta trossamfundet självt eller någon av dess delar ta över den verksamhet som kyrkokansliet i dag bedriver. En sådan förändring berör varken staten eller kyrkokommunerna. Skulle den komma till stånd innebär den att de arbetsrättsliga skyddsreglerna rörande verksamhetsövergång slår till för den berörda personalen. Här kan inskjutas att detsamma torde gälla för personalen vid andra privata arbetsgivare med anknytning till Svenska kyrkan - exempelvis Pastoratsförbundet - om Svenska kyrkan eller någon del därav övertar den verksamhet som dessa arbetsgivare i dag bedriver.

Bland de anställda vid kyrkokansliet och hos vissa andra privata arbetsgivare med stark anknytning till Svenska kyrkan finns som nämnts vissa arbetstagare som har statliga pensionsavtal. När relationen mellan staten och Svenska kyrkan förändras är det rimligt att det statliga ansvaret för dessa åtaganden upphör. En uppgörelse om de pen-

sionsåtaganden som har gjorts före relationsändringen bör träffas mellan staten och någon företrädare för den aktuella arbetsgivaren. Här kan jämföras med mitt resonemang rörande präster och biskopar ovan i avsnitt 4.2.9 (se även prop. 1994/95:150 bil. 1.1).

5.2.2 Ärkebiskopsämbetets personal

Ärkebiskopsämbetets tre anställda har statliga anställningar. Relationsändringen innebär att den verksamhet de är sysselsatta i övergår från staten till Svenska kyrkan eller någon del därav. Skyddsreglerna slår till. Vem som blir dessa arbetstagares nya arbetsgivare kommer att stå klart efter 1999 års kyrkomöte. Regeringen bör, enligt min mening, uppdra åt Arbetsgivarverket att informera dessa arbetstagare om vad relationsändringen medför för anställningarna. För det fall arbetstagarna motsätter sig övergång blir det aktuellt att säga upp dem. Kollektivavtalen kan hanteras som beträffande prästerna och biskoparna (se ovan avsnitt 4.2.5). Även denna fråga bör Arbetsgivarverket ges i uppdrag att ombesörja.

I fråga om gjorda pensionsåtaganden bör en uppgörelse träffas mellan staten och företrädare för den nya arbetsgivaren (se a.prop.).

5.2.3 Utlandspersonal

Beträffande flertalet arbetstagare som är anställda för Svenska kyrkans utlandsverksamhet gäller i huvudsak detsamma som för kyrkokansliets personal (se avsnitt 5.2.1).

För de tre utlandskyrkoherdar som har statliga anställningar innebär relationsändringen en verksamhetsövergång. Staten har i dag arbetsgivaransvar i den del av SKUT:s verksamhet där dessa tre präster tjänstgör. Efter 1999 års kyrkomöte bör det stå klart vem inom Svenska kyrkan som övertar detta ansvar. Enligt min mening bör Arbetsgivarverket ges i uppdrag att informera utlandskyrkoherdarna om relationsändringen och att efterhöra om de motsätter sig övergång. För det fall de motsätter sig övergång bör deras anställningar överföras till Kammarkollegiet (se avsnitt 4.2.7). I annat fall får de alltså en ny inomkyrklig arbetsgivare. De omfattas av skyddsreglerna. Även hos den nya arbetsgivaren har de rätt att behålla sin oavsättlighet. Jag anser det inte erforderligt att föreslå någon särskild reglering av deras arbetsskyldighet för det fall de motsätter sig övergång.

Om utlandskyrkoherdarna övergår bör i fråga om gjorda pensionsåtaganden en uppgörelse träffas mellan staten och företrädare för den nya arbetsgivaren (se a. prop.).

5.2.4 Personal i statsförvaltningen

Min bedömning är att relationsändringen för den personal som är verksam vid kyrkofondens kansli innebär en verksamhetsövergång. De är nu anställda vid Kammarkollegiet. Den verksamhet de är sysselsatta i är statlig, men kommer i och med relationsändringen med all sannolikhet att tas över av något organ inom Svenska kyrkan. Vilket organ det blir står helt klart först vid 1999 års kyrkomöte. Kyrkofondens personal omfattas således av skyddsreglerna. Det bör uppdras åt Arbetsgivarverket att, tillsammans med Kammarkollegiet, hantera de frågor som hör samman med verksamhetsövergången, i huvudsak på samma sätt som när det gäller personalen vid Årkebiskopsämbetet (se avsnitt 5.2.2).

I fråga om gjorda pensionsåtaganden bör en uppgörelse träffas mellan staten och företrädare för den nya arbetsgivaren.

5.3 Framtiden

Mina slutsatser och förslag:

* Förordningen om tjänstepension för vissa arbetstagare med icke statlig anställning ändras så att den inte längre omfattar kyrkoväsendet.

När det gäller den personal som i dag är verksam vid det rikskyrkliga kyrkokansliet, vid Ärkebiskopsämbetet, hos utlandskyrkan eller vid kyrkofondens kansli ser jag inget behov av särskild lagstiftning för framtiden. Den allmänna arbetsrättsliga lagstiftningen tillgodoser här, liksom när det gäller präster, biskopar och dem som i dag är anställda med kyrkokommunala villkor, statens intresse i tillräcklig grad.

Det tidigare nämnda statliga åtagandet om personlig statlig pensionsrätt för vissa arbetstagare vid kyrkokansliet bör ses över och anpassas till den nya situationen. Likaså bör förordningen om tjänstepension för vissa arbetstagare med icke statlig anställning ändras så att den inte längre omfattar kyrkoväsendet.

6 Trossamfundet Svenska kyrkan som arbetsgivare

6.1 Inledning

Min uppgift är att föreslå vilka åtgärder som behöver vidtas beträffande den kyrkliga personalen i samband med att relationerna ändras mellan staten och Svenska kyrkan.

I de föregående kapitlen har jag beträffande varje personalkategori för sig föreslagit olika åtgärder som staten och kyrkokommunerna bör vidta inför förändringen.

Detta kapitel handlar om statens förväntningar på trossamfundet Svenska kyrkan som arbetsgivare i framtiden.

Som jag ser saken bör arbetsgivarna inom Svenska kyrkan jämföras med privata arbetsgivare efter relationsändringen. Svenska kyrkan har 24 000 anställda och kan liknas vid en stor koncern. Att vara arbetsgivare innebär ett särskilt ansvar. Staten värnar om arbetstagarna, som allmänt anses vara en skyddsvärd grupp. Därför ställer staten också särskilda krav på alla arbetsgivare.

Svenska kyrkan kommer även efter relationsändringen att ha en särställning. Staten ställer unika krav på rikstäckning och nåbarhet för alla invånare. Dessutom kommer Svenska kyrkan att anförtros särskilda samhällsrelaterade uppgifter, såsom att handha begravningsverksamheten och att vårda kulturhistoriskt värdefull egendom.

Statens förväntningar på arbetsgivarna inom Svenska kyrkan i framtiden måste mötas med åtgärder. I det här kapitlet finns inga färdiga förslag till hur detta skall genomföras. Förslagen och lösningarna måste i dessa delar utformas inom Svenska kyrkan.

Jag har sett som min uppgift att med några ord på vägen lyfta fram och belysa statens ansvar. Därmed vill jag underlätta för alla berörda att delta i den debatt som måste föregå relationsändringen.

6.2 Likställd med andra arbetsgivare

6.2.1 Många anställda

Inom Svenska kyrkan finns i dag 24 000 anställda. Även i framtiden kommer antalet anställda att vara högt. Ur arbetstagersynvinkel kan Svenska kyrkan liknas vid en stor koncern.

Arbetstagarna står i avtalsförhållande till arbetsgivarna inom Svenska kyrkan. Redan i dag bestäms en avsevärd del av avtalens innehåll genom kollektivavtal. Relationsändringen kommer att innebära att arbetsgivare och arbetstagare får större frihet att bestämma vilka avtal som skall gälla. Den statliga regleringen av prästernas kollektivavtal upphör (se ovan avsnitt 4.2.5). Vidare bortfaller det statliga kravet på att pastoraten och stiftssamfälligheterna skall använda sig av viss arbetsgivarorganisation (se ovan avsnitt 3.2.2).

Denna ökade frihet innebär inte att staten släpper intresset för Svenska kyrkans arbetsplatser. Arbetstagare anses allmänt vara en skyddsvärd grupp. Därför finns det en rad lagar som gäller över hela arbetsmarknaden och som inskränker den avtalsfrihet som annars skulle råda mellan arbetsgivare och arbetstagare. Även om Svenska kyrkan nu blir ett eget rättssubjekt med ett friare förhållande till staten är det givet att dessa allmänna arbetsrättsliga lagar skall gälla till skydd för arbetstagarna inom Svenska kyrkan. På så sätt likställs arbetsgivarna inom Svenska kyrkan med andra arbetsgivare på den privata arbetsmarknaden.

6.2.2 Gemensamma arbetsrättsliga lagar

Den allmänna arbetsrättsliga lagstiftning som gäller på den svenska arbetsmarknaden skall tillämpas för Svenska kyrkans personal på samma sätt som för andra arbetstagare.

De mest betydelsefulla arbetsrättsliga lagarna är anställnings- och medbestämmandelagen. Båda gäller redan i dag på de kyrkliga arbetsplatserna. Anställningsskyddslagens bestämmelser gäller dock bara i den utsträckning som annat inte har bestämts i någon annan lag. För prästerna finns, som redovisats i kapitel 4, åtskilliga specialbestämmelser i kyrkolagen. Även för kyrkomusikerna finns vissa särskilda bestämmelser i kyrkolagen. Alla anställda med kyrkokommunala villkor omfattas dessutom av vissa särskilda regler i LOA. Vid relationsändringen kommer kyrkolagen och särregleringen i LOA att upphävas. Det betyder att anställningsskyddslagen i framtiden kommer att

gälla fullt ut för de anställda inom Svenska kyrkan, liksom den gör för privatanställda.

Det är bara en del av reglerna i medbestämmandelagen och anställningsskyddslagen som är tvingande. Övriga regler är dispositiva.

Även jämställdhetslagen och lagen mot etnisk diskriminering kommer att fortsätta gälla för anställda vid och arbetssökande till de kyrkliga arbetsplatserna. Jag återkommer till detta i avsnitt 6.2.3 och 6.2.4 nedan.

Ytterligare en rad arbetsrättsliga lagar kommer att fortsätta styra de kyrkliga anställningsavtalen. Jag tänker då främst på lagen (1974:358) om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen (förtroendemannalagen), arbetstidslagen (1982:673), semesterlagen (1977:480), föräldraledighetslagen (1995:584), lagen (1988:1465) om ersättning och ledighet för närståendevård, lagen (1974:981) om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning (studieledighetslagen), lagen (1970:215) om arbetsgivares kvittningsrätt samt arbetsmiljölagen (1977:1160).

Lagen (1987:1245) om styrelserepresentation för de privatanställda gäller inte för den kyrkliga personalen i dag och kommer inte heller att börja gälla i och med relationsändringen. För att garantera Svenska kyrkans personal motsvarande rätt till insyn i och inflytande på verksamheten bör därför särskilda åtgärder vidtas. Jag återkommer till denna särskilda frågeställning i avsnitt 6.4 nedan.

6.2.3 Jämställdhet

En fråga som under årens lopp har väckt speciell uppmärksamhet inom Svenska kyrkan är jämställdheten. Kvinnliga präster accepteras ända sedan 1959 av Svenska kyrkan. Lagstiftning om jämställdhet mellan könen har gällt på den svenska arbetsmarknaden, inklusive arbetsplatserna inom Svenska kyrkan, ända sedan 1980.

Det står alldeles klart att jämställdhetslagen kommer att gälla för alla som söker arbete eller är anställda inom Svenska kyrkan även efter relationsändringen.

Arbetsgivare och arbetstagare skall, enligt jämställdhetslagen, samverka för att uppnå jämställdhet i arbetslivet. Jämställdhetslagen ställer krav på att arbetsgivarna målinriktat arbetar för att aktivt främja jämställdheten, vad gäller arbetsförhållanden, rekrytering och lönefrågor. Varje arbetsgivare som har minst tio anställda skall årligen upprätta en jämställdhetsplan. Den skall innehålla en översikt över de åtgärder som är behövliga på arbetsplatsen. Vidare skall den ange vilka av dessa behövliga åtgärder som arbetsgivaren avser att påbörja eller genomföra under det kommande året. En redovisning av hur åtgärderna har genomförts skall sedan tas in i nästföljande plan. Arbetsgivaren skall

kartlägga löneskillnader mellan män och kvinnor i skilda typer av arbete och för olika kategorier av arbetstagare. Resultaten skall översiktligt redovisas i jämställdhetsplanen. En arbetsgivare som inte uppfyller dessa krav på aktiva åtgärder kan ådömas vite.

I jämställdhetslagen stadgas förbud mot könsdiskriminering (se närmare avsnitt 3.1.2 - 3 och 4.1.3 - 4 ovan). Förbuden gäller vid anställningsbeslut, befordran, utbildning för befordran samt i fråga om anställningsvillkor, arbetsledning, uppsägning, omplacering eller liknande åtgärder. Vidare finns ett förbud mot att arbetsgivaren trakasserar arbetstagaren för att denne har avvisat arbetsgivarens sexuella närmanden eller anmält arbetsgivaren för könsdiskriminering. En arbetsgivare som bryter mot något av dessa diskrimineringsförbud kan åläggas att betala ett skadestånd till den drabbade.

I det personalpolitiska utvecklingsavtalet finns kompletterande bestämmelser om jämställdhet.

Det finns en oro för att kvinnliga präster skall få ett sämre skydd mot diskriminering efter relationsändringen. Oron i sig är värd att tas på allvar.

När kyrkolagen upphävs bortfaller lagkravet på att anställningar avseende präster och biskopar skall vara sakligt grundade. Men det betyder inte att könsdiskriminering legitimeras.

Om en kvinna med bättre sakliga förutsättningar för arbetet förbigås genom att en man med sämre förutsättningar anställs, gör sig arbetsgivaren skyldig till diskriminering i jämställdhetslagens mening. Kvinnan har då rätt att få skadestånd av arbetsgivaren. I dag kan vissa kyrkliga anställningsbeslut överklagas och omprövas. Sådana kyrkoherdetillsättningar som har beslutats av domkapitel kan nämligen överklagas till regeringen. Efter omprövning kan regeringen besluta att den som klagat får anställningen. När kyrkolagen har upphävts blir det aldrig möjligt att genom överklagande till någon statlig instans få rätt till en sökt kyrklig anställning. En grundtanke i riktlinjerna för relationsändringen är att den statliga regleringen av Svenska kyrkan skall minimeras. Själv anser jag att arbetsgivarna inom Svenska kyrkan så långt som möjligt skall likställas med andra privata arbetsgivare. För att det verkligen skall bli så, måste arbetsgivarna inom Svenska kyrkan ges frihet att anställa de personer som bäst bedöms motsvara arbetsgivarnas anspråk. En ordning som innebär att staten kan ändra på gjorda anställningsbeslut är därför inte möjlig att bevara för framtiden.

Det måste förutsättas att arbetsgivarna inom Svenska kyrkan följer jämställdhetslagen.

Vidare har uttryckts oro för att vissa arbetsgivare inom Svenska kyrkan skulle kunna förklara det oförenligt med kyrkans lära att över

huvud taget anställa kvinnliga präster. Därmed skulle det kunna göras gällande att ett beslut om anställning av en mindre kvalificerad man i stället för en mera kvalificerad kvinna är berättigat av hänsyn till ett sådant särskilt intresse som inte bör vika för intresset av jämställdhet (se 16 § jämställdhetslagen). Ett sådant resonemang är, såvitt jag kan se, inte hållbart. Även i framtiden kommer det att vara kyrkomötet som avgör lärofrågor. Kyrkomötet accepterar sedan nästan 40 år kvinnliga präster.

När det gäller könsdiskriminering under pågående anställning innebär relationsändringen ingen förändring. Kyrkolagen innehåller inga särskilda bestämmelser om den saken. Jämställdhetslagen gäller och kommer att fortsätta gälla, liksom på arbetsmarknaden i övrigt.

6.2.4 Etnisk diskriminering

Lagen mot etnisk diskriminering innehåller inga krav på aktiva åtgärder. Den stadgar förbud mot att arbetssökande eller arbetstagare otillbörligt särbehandlas på grund av ras, hudfärg, nationellt eller etniskt ursprung eller trosbekännelse. Förbuden gäller motsvarande situationer som förbuden mot könsdiskriminering (se även avsnitt 3.1.2 - 3 och 4.1.3 - 4 ovan). Dock finns inget förbud mot trakasserier i lagen mot etnisk diskriminering.

Arbetsplatserna inom Svenska kyrkan omfattas av lagen mot etnisk diskriminering i dag och kommer att vara omfattade även efter relationsändringen.

För präster och biskopar gäller i dag vissa särskilda lagregler på området. Enligt 11 kap. 9 § regeringsformen och 32 kap. 9 § kyrkolagen måste biskopar och domprostar vara svenska medborgare. Och enligt 2 kap. 4 § kyrkolagen får bara den som bekänner Svenska kyrkans lära inneha en biskops- eller prästtjänst. Dessa särskilda lagregler bortfaller i och med relationsändringen.

Kravet på svenskt medborgarskap för biskops- och domprosttjänster går knappast att upprätthålla efter relationsändringen.

Kravet på att den som skall vara anställd som präst eller biskop måste bekänna Svenska kyrkans lära kan Svenska kyrkans arbetsgivare välja att upprätthålla utan *särskilt* lagstöd. Ett sådant krav kan inte anses stå i strid med lagen mot etnisk diskriminering. Förbuden i den lagen gäller enbart sådan särbehandling som är otillbörlig. Ett krav på att Svenska kyrkans präster och biskopar skall bekänna Svenska kyrkans lära kan självfallet inte anses otillbörligt.

Det är sannolikt att liknande bekännelsekrav också kan ställas på annan personal inom Svenska kyrkan som arbetar med församlingsvår-

dande uppgifter. När det gäller personal med andra arbetsuppgifter, såsom exempelvis kyrkogårdsarbete, fastighetsskötsel eller administration, finns det anledning för arbetsgivarna inom Svenska kyrkan att särskilt pröva frågan om ett krav på trosbekännelse är förenligt med lagen mot etnisk diskriminering. Lagen mot etnisk diskriminering är relativt ny. I rättspraxis har det ännu inte prövats närmare vilken särbehandling som kan anses otillbörlig. Det grundläggande tankesättet måste, enligt min uppfattning, vara att arbetsgivarna inom Svenska kyrkan skall följa samma arbetsrättsliga regler som andra arbetsgivare.

6.3 Anpassning till verksamhetskraven

6.3.1 Kollektivavtalen

Den arbetsrättsliga lagstiftningen bör, liksom i dag, fyllas ut med kollektivavtalsbestämmelser som utformas särskilt för att den kyrkliga verksamheten skall fungera bra.

I dag tillämpas statliga och kommunala kollektivavtal inom Svenska kyrkan. Dessa avtal är inte helt anpassade till den verksamhet och struktur som kommer att råda efter relationsändringen.

Förnyade och anpassade kollektivavtal måste arbetas fram.

Efter 1999 års kyrkomöte, när kyrkoordningen har antagits, måste det stå klart hur den framtida arbetsgivarorganisationen kommer att se ut inom Svenska kyrkan. Mycket talar för att det blir Pastoratsförbundet, eventuellt i något ombildad form, som får fungera som arbetsgivarorganisation i framtiden. Denna framtida arbetsgivarorganisation får tillsammans med de arbetstagarorganisationer som företräder den kyrkliga personalen förhandla fram de nya avtalen (se även avsnitt 3.2.2 och 4.2.5).

I och med att den statliga regleringen av prästernas kollektivavtal försvinner blir det möjligt att eftersträva en enhetlig kollektivavtalsreglering för alla anställda inom Svenska kyrkan.

Det kan medföra stora fördelar att så långt som möjligt tillämpa samma avtal för Svenska kyrkans hela personal.

Avtal om allmänna anställningsvillkor, löneavtal, pensionsavtal och personalutvecklingsavtal bör kunna utformas så att de kan omfatta alla anställda. Här kan åter nämnas att det redan finns ett kollektivavtal som gäller alla anställda. Jag tänker på det personalpolitiska utvecklingsavtalet, som gäller alla personalpolitiska frågor utom frågor om facklig förtroendeman för präster.

En enhetlig kollektivavtalsreglering för alla anställda inom Svenska kyrkan kan underlätta för arbetsgivarna.

Inom ramen för ett centralt och lokalt kollektivavtal kan individuell och differentierad lönesättning tillämpas. Lönen kan då fungera som ett medel för att få de anställda att förverkliga verksamhetsmålen.

6.3.2 Kyrkoordningen

Den kommande kyrkoordningen kan närmast liknas vid en föreningsstadga. Den blir ett internt regelverk av stor betydelse för Svenska kyrkan och dess olika delar.

Kyrkoordningen blir inte direkt bindande för personalen. Men den kommer att spela stor roll för anställningsvillkorens anpassning till verksamhetskraven, genom att den styr bemanningsorganisationen.

6.3.3 Kompetensutveckling

För att Svenska kyrkan skall kunna behålla och förbättra kvaliteten i verksamheten krävs att arbetsgivarna inom Svenska kyrkan, liksom andra arbetsgivare, satsar resurser på kompetensutveckling.

Eftersom hela Svenska kyrkan har en gemensam lära är det naturligt att något slags samordning eftersträvas beträffande kompetensutvecklingsfrågorna. Det är fullt möjligt att träffa kollektivavtal därom. Redan i dag finns, som nämnts, ett personalpolitiskt utvecklingsavtal som omfattar all personal i pastoraten och stiftet.

Det är viktigt att Svenska kyrkan och dess olika delar i samråd med arbetstagarorganisationerna formulerar de krav som skall ställas på kompetensutvecklingen för att verksamheten skall utvecklas på önskat sätt. Det kan vara ett statligt intresse att kompetensutvecklingen genomförs så att anställda och förtroendevalda inom Svenska kyrkan får ett ökat kunnande om bland annat den arbetsrättsliga lagstiftningen.

6.4 Personalinflytande

6.4.1 Privatanställda

I mitten av 1970-talet infördes rätt för de anställda i aktiebolag, ekonomiska föreningar, bankinstitut och försäkringsbolag att under vissa omständigheter utse representanter till företagens styrelser. Ungefär vid samma tid infördes medbestämmandelagen och arbetsmiljölagen, som också handlar om arbetstagarinflytande.

Rätten till styrelserepresentation regleras i dag genom lagen (1987:1245) om styrelserepresentation för de privatanställda (styrelse-representationslagen). Lagen syftar till att ge de anställda insyn i och inflytande på företagets verksamhet. Med företag avses aktiebolag, banker, hypoteksinstitut, försäkringsbolag och ekonomiska föreningar.

Handelsbolag, kommanditbolag, enkla bolag, stiftelser och ideella föreningar omfattas inte av styrelse-representationslagen. Gemensamt för de senast nämnda privaträttsliga företagsformerna är att det inte finns något lagligt krav på att styrelse skall finnas för dem. I samband med att den nu gällande lagen kom till övervägdes vilka företagsformer som skulle omfattas av lagen. Då uttalades i en departementspromemoria (Ds A 1986:1, Styrelse-representation för de anställda, s. 68) att de anställdas rätt till insyn och inflytande principiellt sett inte borde vara begränsad till vissa företag. Det skulle med en sådan lösning, sades det, sakna betydelse om det för företaget i fråga förelåg en lagstadgad skyldighet att ha styrelse eller om företaget utan att sådan skyldighet förelåg ändå hade inrättat styrelse. Lagstiftaren stannade dock för att liksom tidigare låta rätten till representation vara begränsad till de nämnda företagsformerna. I sammanhanget uttalades följande (prop. 1987/88:10 s. 79).

"På lång sikt är emellertid en sådan lösning inte tillfredsställande. I princip skall inte valet av associationsform vara styrande när det gäller rätten till styrelse-representation för de anställda. Det är därför min avsikt att senare företa en inventering och analys av de företag som alltfjämt faller utanför tillämpningen. Innan en sådan undersökning är verkställd vill jag dock inte gå in på någon ytterligare utvidgning av lagens tillämpningsområde."

För att de anställda skall ha rätt till styrelse-representation krävs att företaget under det senast förflutna räkenskapsåret har sysselsatt i genomsnitt minst 25 arbetstagare i Sverige. I mindre företag finns alltså ingen rätt till styrelse-representation för de anställda.

6.4.2 Offentliganställda

Vid myndigheter under regeringen förekommer rätt för anställda att utse personalföreträdare. Detta framgår av personalföreträdarförordningen (1987:1101). Förordningen tillämpas bara på sådana myndigheter som har självständiga verksamheter och där sammanlagt minst halva antalet anställda tillhör någon arbetstagarorganisation. Vidare krävs i varje enskilt fall att regeringen särskilt har bestämt att förordningen skall tillämpas.

Myndigheterna är organiserade på olika sätt. Alla har inte styrelse. Vid affärsverken är personalföreträdarna ledamöter i styrelserna. Vid andra myndigheter är personalföreträdarnas inflytande inskränkt till viss närvaro- och yttranderätt.

Företrädare för anställda hos borgerliga kommuner och landsting får, enligt vad som framgår av 7 kap. 8 - 17 §§ kommunallagen (1991:900), i viss närmare angiven utsträckning närvara vid sammanträden med kommunens eller landstingets nämnder. Närvarorätt saknas dock i kommun- respektive landstingsstyrelser samt i revisionsnämnder, förtroendenämnder, valnämnder och överförmyndarnämnder. Personalföreträdarna får aldrig delta i nämndernas beslut.

Här bör nämnas att kommunallagen också ger möjlighet för borgerliga kommuner och landsting att lämna över till s.k. partssammansatta organ att inom en nämnds verksamhetsområde svara för beredning, förvaltning och verkställighet. Detta gäller dock bara ärenden som rör förhållandet mellan kommunen eller landstinget som arbetsgivare och dess anställda. Reglerna härom finns i 7 kap. 1 - 7 §§ kommunallagen. Partssammansatta organ skall bestå av företrädare för dels kommunen eller landstinget, dels de anställda. Frågor som rör verksamhetens mål, inriktning, omfattning eller kvalitet får inte överlämnas till ett partssammansatt organ. Ett sådant organ får inte heller avgöra ärenden som avser myndighetsutövning mot enskild.

Vid de allmänna försäkringskassorna finns styrelser. Två personalföreträdare får i viss utsträckning delta i styrelsearbetet, enligt vad som närmare framgår av 18 kap. 7 § lagen (1962:381) om allmän försäkring.

6.4.3 Anställda i trossamfund och kyrkor

För de anställda inom den offentligrättsligt reglerade delen av Svenska kyrkan finns i dag ingen motsvarande rätt att utse personalföreträdare.

Till Svenska kyrkan hör viss verksamhet som inte drivs i offentligrättsligt reglerade former. Hit hör Stiftelsen för rikskyrklig verksamhet

(SFRV), stiftelsen Lutherhjälpen (LH), stiftelsen Svenska kyrkans mission (SKM), stiftelsen Svenska kyrkan i utlandet (SKUT), Kyrkans hus AB, Fastighetsaktiebolaget Sysslomannen samt Svenska kyrkans riksmöten AB. I stiftelser finns, som nämnts, ingen lagstadgad rätt för anställda att utse styrelserepresentanter. I aktiebolag förutsätter den rätten att det finns 25 anställda.

I den mån övriga trossamfund har organiserat sig som juridiska personer har de oftast valt formen av ideella föreningar eller stiftelser. I sådana finns ingen lagstadgad rätt till styrelserepresentation.

6.4.4 Svenska kyrkan får ny rättslig form

De ändrade relationerna mellan staten och Svenska kyrkan innebär att de kyrkliga kommunerna mister sin kommunstatus och att kyrkans centrala funktioner inte längre kommer att utövas av statliga organ. De nya privata associationsformerna registrerat trossamfund och dito trossamfundsdelar införs. Svenska kyrkan som helhet blir ett registrerat trossamfund i associationsrättslig mening. På samma sätt blir kyrkokommunerna registrerade trossamfundsdelar. Den helt övervägande del av Svenska kyrkans verksamhet som i dag utövas av offentliga rättssubjekt kommer således efter relationsändringen att utövas av privata sådana.

Att Svenska kyrkan skall vara demokratiskt organiserad även efter relationsändringen framgår av riktlinjebeslutet. Det ankommer på Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering att ge förslag till hur lagen om Svenska kyrkan skall utformas. Sannolikt kommer den utredningen inte att föreslå någon lagbestämmelse som direkt säger att det skall finnas styrelser i församlingarna, i pastoraten, i stiftet eller för Svenska kyrkan som helhet. Allt talar dock för att sådana styrelser faktiskt kommer att finnas. Jag utgår från att den blivande kyrkoordningen kommer att innehålla bestämmelser därom.

6.4.5 Övriga trossamfund

De fria trossamfunden skall enligt riktlinjebeslutet erbjudas en möjlighet att i formellt och rättsligt hänseende uppträda just som trossamfund. Det skall, som nämnts, skapas en särskild rättslig form för trossamfund. Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering kommer att ge förslag till en lag om trossamfund. Såvitt det nu är känt för mig kommer den utredningens förslag inte att innehålla några bestämmelser om att trossamfund skall vara demokratiskt organiserade.

6.4.6 Vad innebär de privatanställdas rätt?

De som utses att vara arbetstagarrepresentanter i privata företag enligt styrelserepresentationslagen förväntas naturligtvis fylla funktionen att ge arbetstagarna insyn och inflytande i företagets verksamhet. Men de förväntas också fylla alla de funktioner i övrigt som ankommer på en styrelseledamot i företaget ifråga. För att klargöra det innehåller styrelserepresentationslagen en hänvisning till de lagar som styr övriga styrelseledamöters arbete. I princip skall samma regler gälla för arbetstagarrepresentanterna som för andra styrelseledamöter. För att få närmare besked om vad det innebär måste man alltså gå till den lag som styr företagsformen i fråga, exempelvis aktiebolagslagen eller lagen om ekonomiska föreningar. I dessa lagar finns erforderliga bestämmelser om styrelseledamöters ansvar och befogenheter.

Styrelserepresentationslagen innehåller dock den begränsningen att arbetstagarrepresentanter inte får delta i behandlingen av frågor som rör kollektivavtal eller stridsåtgärder eller i behandlingen av andra frågor där en facklig organisation på arbetsplatsen har ett väsentligt intresse som kan strida mot företagets. Vidare framgår av styrelserepresentationslagen att arbetstagarrepresentanterna i vissa fall inte har rätt att delta i beslut som rör verksamhetens mål eller inriktning. Detta gäller om arbetsgivarens verksamhet är av religiös, vetenskaplig, konstnärlig eller annan ideell natur eller om verksamheten har kooperativt, fackligt, politiskt eller annat opinionsbildande ändamål.

Beslut att inrätta styrelserepresentation för de anställda kan fattas av en lokal arbetstagarorganisation som är bunden av kollektivavtal i förhållande till företaget. Styrelsen för företaget skall underrättas skriftligt om beslutet.

Representanterna utses sedan av de kollektivavtalsbundna lokala arbetstagarorganisationerna enligt närmare regler i styrelserepresentationslagen. Normalt har de anställda rätt till sammanlagt två ledamöter i styrelsen och en suppleant för varje ledamot. Men om företaget bedriver verksamhet inom flera olika branscher och dessutom under det senast förflutna räkenskapsåret har sysselsatt i genomsnitt 1 000 arbetstagare i Sverige, så har de anställda rätt till tre ledamöter och lika många suppleanter. Mandattiden bestäms inom vissa givna ramar av den som utser representanten ifråga.

6.4.7 Koncerner

I koncerner gäller särskilda regler. När det gäller rätten till styrelse-representation i ett moderföretag skall de anställda i dotterföretagen räknas som om de var anställda i moderföretaget. Även om moderföretaget inte har några egna anställda kan arbetstagarna i koncernen alltså ha rätt till representation i styrelsen. De beslut som fattas i moderföretagets styrelse får ju ofta följder som även rör de anställda i dotterföretagen.

Det finns olika definitioner av begreppet koncern. Styrelse-representationslagen innehåller även i detta avseende en hänvisning till de särskilda lagar som styr de aktuella företagsformerna, dvs. aktiebolagslagen, lagen om ekonomiska föreningar m.fl. För att det skall vara fråga om en koncern krävs enligt de lagarna att moderföretaget har ett bestämmande inflytande över dotterföretaget.

En förutsättning för laglig rätt till styrelse-representation i ett moderföretag är att företaget i fråga har formen av aktiebolag, bank, hypoteksinstitut, försäkringsbolag eller ekonomisk förening. Men dess dotterföretag kan vara av annan företagsform. Deras anställda får ändå rätt till styrelse-representation i moderföretaget.

6.4.8 Kollektivavtal kan vara lösningen

Enligt min mening bör de anställda inom Svenska kyrkan få en formell rätt till inflytande.

Svenska kyrkan kan i detta sammanhang liknas vid en koncern med ett avsevärt antal anställda. Dess arbetstagare bör ha motsvarande rätt till insyn och inflytande i verksamheten som arbetstagarna på den privata arbetsmarknaden i övrigt. Jag är övertygad om att även arbetsgivarna inom Svenska kyrkan skulle ha fördelar av att få arbetstagar-representanter i styrelserna.

Om arbetstagarrepresentanter tog plats i de kyrkliga styrelserna skulle det innebära ett direkt möte och samarbete mellan anställda och förtroendevalda. Det finns all anledning att tro att detta skulle bli frukt-samt för verksamheten. Arbetstagarrepresentanterna kan antas ha speci-fik och värdefull kunskap att bidra med i styrelsearbetet. Dessutom är det av största betydelse för dem personligen hur verksamheten sköts. I framtiden blir Svenska kyrkans förvaltning inte lagstyrd på samma sätt som i dag. Därmed ökar också skälen för att de anställda i Svenska kyrkan ges viss möjlighet till inflytande över förvaltningen.

I dag är kyrkoherdarna självskrivna ledamöter - ibland ordförande - i kyrkoråden. Likadant är det med biskoparna i domkapitlen och stiftsstyrelserna. Kyrkoherdarna och biskoparna kan dock inte betraktas som arbetstagarrepresentanter. De har uttalade arbetsledarfunktioner och fullgör snarast arbetsgivarens roll i förhållande till övriga arbetstagare. Den debatt som förekommer om kyrkoherdarnas roll tyder närmast på att de i framtiden kommer att ha ett ännu tydligare chefsansvar. Detta betyder också att behovet ökar av verkliga arbetstagarrepresentanter i styrelserna.

Trots att jag alltså anser att det bör finnas arbetstagarledamöter i de kyrkliga styrelserna föreslår jag ingen lagstiftning om rätt till personalinflytande.

Jag anser att Svenska kyrkan bör ta ett eget ansvar för den närmare utformningen av en sådan ordning.

Först när det står klart hur Svenska kyrkan i framtiden kommer att vara organiserad är det möjligt att uttala någon bestämd mening om i vilka organ som rätten till personalinflytande bör föreligga. Det måste nämligen få bero av vilka organ som får ett faktiskt inflytande över den verksamhet som arbetstagarna är sysselsatta i. Jag utgår från att Svenska kyrkans närmare organisation kommer att läggas fast i en kyrkoordning som antas av 1999 års kyrkomöte och förutsätter att frågan om personalinflytande kommer att behandlas i det sammanhanget. Frågan kan också tas upp i samband med kollektivavtalsförhandlingar. I kyrkoordningen eller genom kollektivavtal finns det goda förutsättningar att lösa frågan på ett sätt som är anpassat till just Svenska kyrkans verksamhet.

Skulle Svenska kyrkan och berörda arbetstagarorganisationer misslyckas med att på egen hand utforma ett system för personalinflytande kan lagstiftningsåtgärder naturligtvis övervägas. Frågan bör i sådant fall behandlas i ett vidare perspektiv.

6.5 En unik roll

6.5.1 Djupt förankrade band

Det historiska sambandet mellan samhället och Svenska kyrkan är starkt. Sedan flera hundra år präglar Svenska kyrkan på ett mycket betydelsefullt sätt vårt samhällsliv och vår kultur. Den helt övervägande majoriteten av befolkningen tillhör Svenska kyrkan.

Dessa djupt förankrade band mellan Svenska kyrkan, det svenska samhället och den svenska befolkningen kommer säkerligen att bestå.

Samtidigt blir det alltmer tydligt att samhällsgemenskapen utvecklas i riktning mot ökad mångfald. I utredningsdirektiven har angetts att denna utveckling utgör ett grundläggande motiv för att förändra relationerna mellan staten och Svenska kyrkan i riktning mot att Svenska kyrkan och övriga trossamfund blir mer jämställda än för närvarande.

Lagen om Svenska kyrkan föreslås därför enligt riktlinjebeslutet bli mycket kortfattad. Den skall dock innehålla förklaringar om att Svenska kyrkan är öppen, demokratisk och rikstäckande samt evangelisk-luthersk med episkopal struktur. Det betyder att staten även för framtiden har anspråk på att Svenska kyrkan lever upp till dessa sina egenskaper. På så sätt skiljer sig statens förhållningssätt till Svenska kyrkan från dess förhållningssätt till andra trossamfund, organisationer och privata företag. Dessa särskilda förväntningar och anspråk motiveras alltså av att Svenska kyrkan alltjämt anses ha en unik roll att spela i det svenska samhället.

6.5.2 Öppen och demokratisk

Kraven på att Svenska kyrkan även efter relationsändringen skall vara *öppen* för alla och *demokratiskt* organiserad har att göra med utformningen av dess grundläggande struktur. När kyrkolagen upphävs måste andra former skapas för att säkra en sådan ordning. Hur detta skall göras utreds av andra. De förändringar som föranleds av att öppenhet och demokrati skall upprätthållas kommer såvitt jag kan bedöma inte att medföra några direkta effekter för den kyrkliga personalen.

Frågorna om demokrati och öppenhet är inte specifikt personalrelaterade. Jag har därför ingen anledning att föreslå några åtgärder med anledning av kraven på öppenhet och demokratisk ordning.

En näraliggande fråga är dock den som handlar om arbetstagarnas möjlighet till insyn och inflytande i styrelserna (se ovan avsnitt 6.4).

6.5.3 Rikstäckande

Vad det innebär att Svenska kyrkan skall vara *rikstäckande* kan det finnas olika meningar om. Riktlinjebeslutet ger ingen vägledning i det avseendet. För att begreppet rikstäckande skall ha någon reell innebörd måste enligt min mening en viss service- och verksamhetsnivå upprätthållas över hela landet. Svenska kyrkans verksamhet måste vara tillgänglig för befolkningen. I detta ligger att kyrklig personal måste finnas till hands för alla och envar. I syfte att uppnå detta förhållande skulle det vara möjligt att i den nya lagen om Svenska kyrkan införa bestämmelser om minimibemanning. Det skulle exempelvis kunna föreskrivas att varje

pastorat skall ha minst en heltidsanställd präst. Men jag kan inte se att det finns några övervägande fördelar med en sådan reglering. De ändrade relationerna mellan staten och Svenska kyrkan skall innebära en ökad frihet för Svenska kyrkans olika delar att självständigt organisera sin verksamhet. Ramarna skall vara vida. Jag utgår från att Svenska kyrkan själv har intresse av att organisera sin verksamhet så att den är tillgänglig för alla som efterfrågar den, eftersom kyrkans uppdrag eller mission är att sprida det kristna budskapet.

Drivkraften för att åstadkomma en rikstäckande verksamhet finns naturligt inom Svenska kyrkan.

Ett väl fungerande ekonomiskt utjämningsystem kan göra det möjligt att upprätthålla en väl fungerande verksamhet i alla delar av landet.

6.5.4 Evangelisk-lutherskt trossamfund

I dag står det i kyrkolagen att Svenska kyrkan är ett *evangelisk-lutherskt* trossamfund. Enligt riktlinjebeslutet bör motsvarande regel finnas i den nya lagen om Svenska kyrkan. I syfte att säkerställa den evangelisk-lutherska inriktningen skulle staten exempelvis kunna bestämma att Svenska kyrkans präster skall ha en viss utbildning eller legitimation. Som också framgått ovan (i avsnitt 4.3.2) finner jag dock inte skäl att föreslå något sådant. Frågor om Svenska kyrkans lära, det kyrkliga ämbetet samt Svenska kyrkans böcker, sakrament och gudstjänster är kyrkomötet nu bemyndigat att meddela föreskrifter om. De frågor som är avgörande för bibehållandet av den evangelisk-lutherska profilen hantearas således redan i dag inomkyrkligt.

När Svenska kyrkan nu får en friare ställning i förhållande till staten finns det ingen anledning att ha något statligt inflytande över att den evangelisk-lutherska kompetensen och lojaliteten upprätthålles hos personalen.

6.5.5 Episkopal struktur

Staten har anspråk på att Svenska kyrkan även efter relationsändringen skall ha en *episkopal struktur*. Det framgår av riktlinjebeslutet. I lagen om Svenska kyrkan torde detta komma till uttryck genom att det där anges att det skall finnas stift och biskopar i Svenska kyrkan. Att strukturen skall vara episkopal har stor betydelse för personalens villkor och förhållanden. I begreppet ligger nämligen att biskoparna skall ha inflytande över hur det kyrkliga ämbetet utövas. Jag skulle därför kunna föreslå en statlig reglering av de närmare formerna för biskoparnas tillsyn över ämbetshavarna. Redan i dag är det emellertid så att det har

överlåtits åt kyrkomötet att meddela föreskrifter om det kyrkliga ämbetet. När Svenska kyrkan får en friare relation till staten finns det ingen anledning att inskränka den friheten.

Jag är övertygad om att Svenska kyrkan kommer att ta ansvar för att upprätthålla den episkopala strukturen.

6.6 Bemanningsorganisationen

6.6.1 Arbetsgivaransvaret

Arbetsgivaransvaret ställer krav på kompetens och ekonomiska resurser och måste därför ligga på en enhet där dessa förutsättningar finns. Detta talar för att de enheter som ges arbetsgivaransvar inte bör vara för små. Det är vidare väsentligt att organisationen ordnas så att arbetsgivaren kan förutse de ekonomiska konsekvenserna av och ta det ekonomiska ansvaret för sina beslut.

För arbetstagarna liksom för de statliga myndigheterna är det i olika situationer nödvändigt att det klart framgår vilket organ som faktiskt bär det yttersta arbetsgivaransvaret.

Detta gäller till exempel när det är fråga om arbetsledning, anställningsbeslut, omplaceringsbeslut, uppsägningsbeslut, lönesättning, löneutbetalning, medbestämmandeförhandling, arbetstid, arbetsmiljö, kompetensutveckling, trakasserier och andra jämställdhetsfrågor.

Oavsett vilken bemanningsstruktur som eftersträvas för framtiden är det för personalens trygghet och effektivitet viktigt att lagen om Svenska kyrkan och kyrkoordningen tillsammans ger en klar och tydlig bild av hur verksamhetsansvar och kompetens fördelar sig mellan olika kyrkliga instanser. Vidare är det enligt min mening nödvändigt att arbetsgivaransvaret för varje personalkategori är odelat.

Vem som *ytterst bär* arbetsgivaransvaret bör komma till uttryck i någon form. Det måste vara alldeles entydigt vilket organ som har det yttersta ansvaret och det bör inte komma i fråga att det ansvaret delas. Arbetstagarna och myndigheterna måste veta vem som ansvarar för exempelvis jämställdhet och arbetsmiljö. Åtminstone när det gäller prästerna kan det vara lämpligt att fördela på flera organ att faktiskt *fullgöra* en del av de uppgifter som hör samman med arbetsgivaransvaret. Även en sådan fördelning bör komma till tydligt uttryck, exempelvis i kyrkoordningen.

Att ansvaret blir entydigt placerat är av stor betydelse även för arbetsgivarnas trygghet. Skulle det kommande regelsystemet ge utrymme för tvekan om vilket kyrkligt organ som har arbetsgivaransvaret för en

viss arbetstagare, så blir det inte möjligt att förutse vem som drabbas i händelse av tvist med arbetstagaren. Här kan jämföras med rättsfallet AD 1986 nr 1, i vilket Arbetsdomstolen fann att Metodistkyrkan i Sverige skulle anses ha arbetsgivaransvar för en viss pastor, trots att Metodistkyrkan själv ansåg att det var en av dess församlingar som bar ansvaret (närmare redovisat ovan i avsnitt 4.1.8).

6.6.2 Arbetsledningen

Det är, enligt min mening, också mycket viktigt att arbetsledningsfunktionen eller chefsrollen tydliggörs inom Svenska kyrkan.

Många av de anställda inom Svenska kyrkan upplever i dag att arbetsledningsfunktionen är otydlig. Jag tror att arbetsklimatet och verksamheten skulle vinna på att ledningen gjordes tydligare. För att det skall kunna åstadkommas, måste bland annat en klarare gräns dras mellan vilka uppgifter de förtroendevalda har och vilka uppgifter olika anställda har.

6.6.3 Förenkling

Jag är väl medveten om att det finns skilda åsikter om hur arbetsgivarskapet och arbetsledningen för Svenska kyrkans personal bör organiseras. Särskilt gäller detta i förhållande till prästerna. Frågorna måste lösas inom Svenska kyrkan. Som framgått ovan är det ett statligt intresse att frågorna löses så att arbetstagarnas trygghet och inflytande garanteras, samtidigt som förutsättningar skapas för att uppfylla den unika roll som Svenska kyrkan även i framtiden skall ha.

De flesta tycks vara ense om att en förenklad personalstruktur är eftersträfvansvärd. Möjligheterna att uppnå detta bedömer jag som goda.

Församlingen är Svenska kyrkans grundläggande enhet. Det stora flertalet anställda kommer även i framtiden att vara sysselsatta i en församling eller i ett pastorat, dvs. på lokal nivå. Personalkostnaderna kommer i huvudsak att finansieras med de kyrkoavgifter som efter relationsändringen kan tas upp på lokal nivå.

Den dubbla ansvarslinjen är central i Svenska kyrkans liv. Linjen förbinder demokratin och folkförankringen med kyrkans ursprung och uppdrag. Dess princip är möjlig att upprätthålla oavsett vilken struktur som väljs för personalorganisationen. Den dubbla ansvarslinjen måste alltid löpa genom Svenska kyrkans alla nivåer. Den ger uttryck för olika intressen och ett livgivande spänningsfält.

Svenska kyrkan som helhet har hittills inte haft någon självständig status, utan närmast utgjort en del av staten. Det har inte funnits någon enhetlig organisatorisk ledning på riksnivå.

Relationsändringen innebär att Svenska kyrkan blir ett självständigt rättssubjekt av nytt slag, ett s.k. trossamfund. Kyrkolagen upphävs och ersätts till största delen med en av kyrkomötet beslutad kyrkoordning, som gäller för alla nivåer inom Svenska kyrkan. Vissa grundläggande bestämmelser, bland annat om kompetensfördelning mellan de olika kyrkliga nivåerna, kommer dock att finnas i den lag om Svenska kyrkan som införs vid tidpunkten för relationsändringen.

Efter relationsändringen har Svenska kyrkan nya möjligheter att kraftsamla. Det kommer inte längre att finnas plats för någon dragkamp mellan kyrkokommunerna som företrädare för folkförankringen och staten som garant för läran. Svenska kyrkan får möjlighet att på demokratisk grund forma sin egen helhet.

6.6.4 Tre tänkbara modeller

Som ett tankeexperiment gör jag här en beskrivning av tre tänkbara modeller för Svenska kyrkans bemanningsorganisation i framtiden.

Lokalt anställda

En modell som det ligger nära till hands att välja är att låta all personal - utom biskopar och vissa funktionärer med speciella uppgifter rörande exempelvis samordning, information och utveckling - vara lokalt anställd.

Många församlingar är mycket små och bildar därför i dag gemensamma pastorat som bas för sina anställningar. Andra församlingar utgör egna pastorat. Väljer man modellen med lokala anställningar talar det mesta för att pastoratet även i framtiden blir det organ som bär arbetsgivaransvaret. De enheter som bär arbetsgivaransvaret bör av flera skäl inte vara allt för små. Att vara arbetsgivare är en krävande uppgift. I en mycket liten församling kan det vara svårt att få ekonomin, tiden och kompetensen att räcka till för ett sådant ansvarstagande.

Enligt denna modell blir det pastoratet som bestämmer hur många anställda av olika slag som skall finnas. Det blir också pastoratet som beslutar om vem som skall anställas. Pastoratet får, liksom i dag, betala personalens löner. Vidare blir det pastoratets sak att hålla med arbetslokaler och erforderliga redskap. Att anvisa, leda och fördela arbete blir i huvudsak pastoratets uppgift. Genom att ingå avtal om prästanställning måste pastoratet dock anses ge prästen i fråga ett självständigt ansvar

för att under biskopens och domkapitlets tillsyn inom församlingens gemenskapen förvalta sitt prästämbete. Detta följer av den dubbla ansvarslinjens princip. Det nu beskrivna synsättet på prästanställningen kan tydliggöras genom bestämmelser i kyrkoordningen. Beslut om att fortbilda eller befordra personal tas enligt den nu skisserade modellen av pastoratet. Uppsägning eller motsvarande åtgärd för att avsluta en anställning beslutas av pastoratet. Inför en uppsägning blir pastoratet skyldigt att undersöka om det finns någon annan ledig plats inom pastoratet som den uppsägningshotade kan omplaceras till. Vid en uppsägning på grund av arbetsbrist måste pastoratet, om annat inte har avtalats, upprätta en turordning för varje driftsenhet och avtalsområde. I tvist rörande anställning i pastoratet uppträder pastoratet, eller den arbetsgivarorganisation som pastoratet tillhör, som part i rättegången. Pastora-ten tecknar kollektivavtal. Genom medlemskap i en arbetsgivarorganisation blir pastoratet bundet av de avtal denna organisation ingår.

Systemet med lokala anställningar av alla arbetstagare som är verksamma på lokal nivå verkar onekligen vid en första anblick vara betydligt mera lätthanterligt än dagens system med en komplicerad fördelning av arbetsgivaransvaret för prästerna.

Med lokala anställningar kommer arbetsgivaransvaret att ligga där det ekonomiska ansvaret för verksamheten ligger. Det främjar en effektiv planering.

Förutsättningarna för gott samarbete inom församlingen kan också tyckas bli bättre med en sådan ordning. Men frågan är om skillnaden verkligen skulle bli så stor. Om pastoratet uttryckligen ges det fulla arbetsgivaransvaret för prästen, måste ju anställningsavtalet anses medge honom självständigt ansvar (under biskopen eller domkapitlet) för ämbetsförvaltningen. Annars kan den dubbla ansvarslinjens princip inte upprätthållas. Pastoratet bör därför inte kunna utöva arbetsledning eller göra ingripanden som gäller just den delen av anställningsförhållandet. De samarbetssvårigheter som i dag förekommer på lokal nivå torde dock endast sällan röra ämbetsförvaltningen. Problemets tyngd skall därför inte överskattas. Oavsett hur arbetsgivarskapet organiseras måste den dubbla ansvarslinjen präglade verksamheten. Alla som medverkar i församlingen måste känna ansvar både för kyrkans ursprung och lära och för demokratin.

För arbetssökande präster blir läget annorlunda efter relationsändringen. Eftersom kyrkolagen upphävs kommer det inte längre att finnas något lagfäst krav på att anställningsbeslut är sakligt grundade. Arbets-sökande präster får i stället samma situation som dem som i dag söker kyrkokommunala anställningar eller privata anställningar. Den omständigheten i kombination med en modell där anställningsbeslut av lokalt

verksamma präster alltid tas på lokal nivå kan tänkas medföra svårigheter som kan upplevas som orättvisa för vissa individer. Till detta kommer att prästbristens tid tycks vara över nu.

Tryggheten för den enskilde arbetstagaren kan upplevas som sämre vid lokal anställning än vid anställning i en större enhet. Blir det aktuellt att säga upp någon sträcker sig arbetsgivarens omplaceringsskyldighet inte längre än till pastoratets gränser. Vid uppsägningar på grund av arbetsbrist får turordningskretsar upprättas inom pastoratet.

Att svara för kostnader för pensioner och för löner till fullmaktsanställda som inte kan sägas upp kan bli mycket betungande för vissa pastorat. Vidare måste det konstateras att arbetsgivarrollen som sådan är en resurs- och kompetenskrävande uppgift.

Anställda på riksnivå

En annan tänkbar modell är att låta all personal vara anställd på riksnivå, av Svenska kyrkan som helhet. Det är först genom relationsändringen som en sådan möjlighet ges. Jämförbara arrangemang finns bland annat i Försvarsmakten, i Regeringskansliet och i vissa bolagskoncerner.

Även om arbetsgivaransvaret placeras på riksnivå kan arbetstagaren vara lokalt eller regionalt placerad. De uppgifter som hör samman med ansvaret delegeras i lämplig utsträckning. Sådana delegationsbeslut kan komma till uttryck exempelvis i den av kyrkomötet beslutade kyrkoordningen. Ansvaret åvilar med ett sådant system alltså ytterst Svenska kyrkan, som genom bestämmelser i kyrkoordningen eller på annat sätt kan delegera verkställandet till andra kyrkliga organ på olika nivåer.

Eftersom basen i Svenska kyrkans ekonomi även efter relationsändringen kommer att ligga på lokalplanet är det nog rimligast att det är på lokal nivå, dvs. i pastoraten, som flertalet beslut tas om hur många och vilka anställningar som skall göras. En sådan delegationsbestämmelse bör därför finnas. När det gäller anställningar för uppgifter som i stället lämpligen bör lösas på regional nivå kan det i stället delegeras till stiftet att ta besluten. Detta gäller exempelvis anställningar motsvarande dem som stiftspräster har i dag. Möjligen kan det även övervägas att låta något annat organ, på central eller regional nivå, besluta om anställning av dem som just har prästvigts. Om det anses erforderligt kan kyrkomötet besluta att vissa omständigheter generellt skall beaktas som förutsättningar eller meriter då anställningar görs.

När det gäller arbetstagare som skall vara verksamma på lokal nivå bör pastoraten åläggas ansvaret att betala löner samt att hålla med arbetslokaler och erforderliga arbetsredskap. Särskilt viktigt är att de

mest centrala arbetsgivaruppgifterna - att anvisa, leda och fördela arbete - tydligt delegeras till rätt nivå. På så sätt synliggörs också den dubbla ansvarslinjens princip. För merparten av de anställda måste pastoratet anses vara rätt nivå för arbetsledarfunktionerna. När det gäller prästerna finns det dock skäl att delegera viss del av dessa arbetsledaruppgifter till stiftsnivå, lämpligen till biskopen eller domkapitlet, och viss del till pastoratet. Sannolikt bör någon slags delegation göras även för uppgifterna att besluta om fortbildning och befordran av personalen.

Frågan om vem som för arbetsgivarens räkning skall kunna säga upp eller på annat sätt avsluta en centralt förlagd anställning är inte helt lätt att lösa. Det hänger samman med att en uppsägning aldrig anses sakligt grundad om det är skäligt att kräva att arbetsgivaren bereder arbetstagaren i fråga annan anställning hos sig. Finns det någon annan ledig plats hos arbetsgivaren som denne bör kunna erbjuda arbetstagaren, så får arbetstagaren alltså inte sägas upp. Skyldigheten att undersöka möjligheten till omplacering kommer i ett system med centralt förlagda anställningar att sträcka sig över hela Svenska kyrkan. Vid uppsägning på grund av arbetsbrist upprättas en turordning för varje driftsenhet och avtalsområde. Arbetsbrist i ett pastorat kommer därför normalt sett inte att leda till att anställda i något annat pastorat slås ut på grund av kortare anställningstid. Annorlunda kan det dock bli på orter med flera pastorat. Om arbetstagarorganisationen begär det skall nämligen en gemensam turordning göras för hela orten.

I tvist rörande en anställning på riksnivå uppträder trossamfundet Svenska kyrkan som part i rättegången. Med centralt förlagda anställningar blir det en uppgift för riksnivån att sluta kollektivavtal. Skyldigheten att infria pensionsåtaganden kommer ytterst att åvila Svenska kyrkan.

Ett system med centralt förlagda anställningar kan som framgått bli tydligt och flexibelt. Det kan dock kännas tungt i vissa avseenden.

Kombinerad modell

De modeller som ovan skisserats kan förstås kombineras. Det är exempelvis möjligt att låta prästerna (inklusive biskoparna) vara anställda på riks- eller stiftsnivå, medan övrig personal i huvudsak får vara lokalt anställd.

I ett kombinerat system kan det bli särskilda problem, som har sin grund i att det finns arbetstagare med olika arbetsgivare på samma arbetsplats. Det kan bli svårare att hålla samman verksamheten och att effektivt samarbeta mot ett gemensamt mål.

7 Övriga följder av förslagen

7.1 Regionalpolitik

En uppgift för alla statliga kommittéer och särskilda utredare är att redovisa de regionalpolitiska konsekvenserna av de förslag som läggs (se dir. 1992:50). Uppgiften innebär att jag skall belysa hur mina förslag påverkar sysselsättningen och den offentliga servicen i olika delar av landet. Eftersom jag föreslår vissa förändringar rörande myndighetsuppgifter skall jag också göra överväganden om decentralisering och lokalisering utanför Stockholmsregionen.

Mina förslag innebär inga omfattande regionalpolitiska konsekvenser. Några av förslagen kan dock medföra vissa sådana följder. Jag tänker då på förslagen rörande pensionsåtagandena, förslaget att myndighetsanställa sådana fullmaktshavare som motsätter sig övergång till den nya organisationen, förslaget att upphäva de lagregler som i dag begränsar den kyrkliga personalens rätt att vidta stridsåtgärder i arbetskonflikter samt förslaget att inga särskilda lagregler längre skall gälla rörande kyrkomusikers behörighet. Vidare tänker jag på mina överväganden rörande prästernas tjänstebostäder.

Förslagen rörande pensionsåtagandena innebär en övergång till ett gemensamt tryggande och sparande inom hela Svenska kyrkan (se främst avsnitt 3.2.4 ovan). Tanken är att en gemensam försäkringsförening (eller pensionsstiftelse) skall byggas upp, för att trygga pensionsåtagandena för all kyrklig personal. Det innebär i sin tur att de avsättningar som i dag finns i många pastorat på sikt kommer att försvinna genom att medlen överförs till försäkringsföreningen (eller stiftelsen).

För de fullmaktsanställda som eventuellt motsätter sig att övergå till anställningar som inte är statliga eller statligt reglerade har jag kommit till slutsatsen att en myndighet måste gå in och ta arbetsgivaransvar (se främst avsnitt 4.2.7 ovan). Jag har resonerat om möjligheten att inrätta en ny myndighet för uppgiften, men stannat för att föreslå att Kammarkollegiet får ta det ansvaret. Inget tyder på att det skulle bli många arbetstagare som motsätter sig övergång. Men på detta stadium får man ändå räkna med att några överväger den möjligheten. Att ta arbetsgi-

varansvaret för dessa blir alltså en ny uppgift för Kammarkollegiet. Samtidigt bortfaller motsvarande uppgift från kyrkokommunerna och domkapitlet. Tanken är dock att Kammarkollegiet i möjligaste mån skall sluta avtal med de kyrkliga arbetsgivarna om att dessa skall fullgöra den mest resurskrävande uppgiften, nämligen att svara för arbetsledningen. Jag räknar med att den uppgift som på detta sätt tillförs Kammarkollegiet inte skall kräva mer än en årsarbetskraft. Att utlokalisera just denna uppgift förefaller ineffektivt.

Mitt förslag att upphäva den särskilda lagbegränsningen av konflikträtten får inga följder för sysselsättningen. Däremot finns en viss risk att det medför följder för den offentliga servicen. Svenska kyrkan kommer även efter relationsändringen att handha myndighetsutövning rörande vigslar, begravningsverksamhet och allmänna handlingar. I det avseendet erbjuder Svenska kyrkan offentlig service. Även Svenska kyrkans egentliga verksamhet anses vara ett slags offentlig service. Därför ställer staten krav på att Svenska kyrkan skall vara rikstäckande. I dag är den kyrkliga personalens möjlighet att vidta stridsåtgärder inom myndighetssfären begränsad. Motsvarande begränsning gäller för alla offentliganställda. När Svenska kyrkan likställs med andra privata arbetsgivare har jag funnit att den särskilda begränsningen bör upphöra och att konflikträtten bör se likadan ut som på den privata arbetsmarknaden (se främst avsnitt 3.3.3 och 4.3.9 ovan). Detta kan vid en eventuell arbetskonflikt få till följd att offentlig service inte kan upprätthållas på samma nivå som annars hade varit fallet.

I dag finns ett lagstadgat krav på viss utbildning för behörighet som kyrkomusiker. Kravet bortfaller när kyrkolagen upphävs och jag har inte funnit att det bör ersättas med ny lagstiftning av samma eller liknande innehåll (se ovan avsnitt 3.3.1). Om Svenska kyrkan väljer att ställa motsvarande krav i framtiden får detta inga följder för sysselsättningen för organister och kantorer. Inte heller utbildningsanstalterna berörs.

Prästernas tjänstebostäder har jag behandlat ovan i avsnitt 4.3.7. Min slutsats är att systemet bör bevaras genom att nya former för schablonmässig skattejämkning eftersträvas. Prästgårdarna utgör i många fall ett värdefullt och levande kulturarv på den svenska landsbygden. Att ortsborna vet var de lätt och nära kan söka en präst är en del av den offentliga servicen. Möjligheten för pastoraten att kunna hålla tjänstebostäder underlättar också rekryteringen av präster till glesbygden och till storstadsförsamlingar med bostadsbrist. Det har betydelse för Svenska kyrkans möjlighet att uppfylla statens särskilda anspråk på att kyrkan skall vara rikstäckande.

7.2 Jämställdhet

En annan obligatorisk uppgift för alla statliga utredare är att redovisa de jämställdhetspolitiska konsekvenserna av förslagen (se dir. 1994:124).

Mina slutsatser och förslag rörande relationsändringens innebörd för gällande anställningsavtal och kollektivavtal får inte några följder för jämställdheten. Detsamma gäller förslagen rörande de fullmaktsanställda och förslagen rörande pensionsåtagandena. Även förslagen rörande konflikträtten är såvitt jag kan bedöma könsneutrala. Min analys av tjänstebostadsfrågan har inte lett till förslag om förändring av systemet sådant det faktiskt fungerar. Möjligen kan i det sammanhanget sägas att det rådande systemet underlättar för präster med familj att ta anställning i glesbygden.

Det kan kanske sägas att mitt val att *inte* föreslå särskilda lagregler till hinder för könsdiskriminering inom Svenska kyrkan kan få följder för jämställdheten. Jag har dock ansett att jämställdhetslagens regler är tillräckliga. Detta har jag utvecklat mera utförligt i avsnitt 6.2.3 ovan.

8 Specialmotiveringar till författningsförslagen

8.1 Inledning

Jag föreslår vissa bestämmelser i den s.k. införandelagen, en ändring av den kommunala delegationslagen och ett par ändringar i LOA. Av mina förslag i tidigare kapitel har framgått att jag härutöver föreslår upphävande av vissa förordningar. Det är möjligt att ytterligare författningar bör ändras. Jag har inte gjort någon heltäckande genomgång.

Förslaget till den s.k. införandelagen läggs i huvudsak av Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering. I förslaget kommer dock att intas bestämmelser som föreslås av flera olika statliga utredningar, däribland min. Paragraferna 3, 4 och 5 nedan är sådana som är av central betydelse för mina förslag men som kommer att föreslås av Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering. När det gäller dessa förslags exakta lydelse hänvisar jag därför till betänkandet från den utredningen.

8.2 Bestämmelser i införandelagen

3 §

Utformas av Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering.

Bestämmelsen klargör att kyrkokommunernas rättigheter och skyldigheter vid relationsändringen övergår till motsvarande delar av Svenska kyrkan.

4 §

Utformas av Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering.

Bestämmelsen klargör hur oavgjorda kyrkliga ärenden hos statliga myndigheter skall handläggas efter relationsändringen.

5 §

Utformas av Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering.

Bestämmelsen klargör att kyrkomötet 1999 får besluta för framtiden.

12 §

En präst som är anställd med fullmakt i Svenska kyrkan får inte sägas upp från den anställningen. Så länge anställningen består gäller även i övrigt de rättigheter och skyldigheter som fullmakten medför.

Bestämmelsen syftar till att klarlägga vad som gäller för de fullmaktsanställda prästerna hos Svenska kyrkan efter relationsändringen. Staten har i dag, främst genom domkapitlen, del i arbetsgivaransvaret för prästerna (se ovan avsnitt 4.1.8). Relationsändringen innebär att staten släpper sin del av ansvaret för den verksamhet som prästerna är sysselsatta i. Ansvaret övertas av något inomkyrkligt organ. Vilket det blir står klart vid 1999 års kyrkomöte. Av 6 b § anställningsskyddslagen följer att prästernas rättigheter och skyldigheter på grund av de anställningsavtal och anställningsvillkor som gäller vid tidpunkten för verksamhetsövergången, kvarstår i förhållande till den nya arbetsgivaren. Ett stort antal präster är anställda med fullmakt. Den som har fullmakt kan inte sägas upp från sin anställning, men anställningen kan avslutas på andra sätt - exempelvis genom avskedande. Den "oavsättlighet" som ligger i att arbetstagaren inte kan sägas upp är en rättighet på grund av anställningsavtalet och består således efter relationsändringen. Fullmakten kan i dag inte avlägsnas utan samtycke från den anställde. Den föreslagna bestämmelsen syftar främst till att klarlägga att den s.k. oavsättligheten har samma tyngd efter relationsändringen. Av andra meningarna följer att även de övriga rättigheter och skyldigheter som följer av fullmakten består. Vilka dessa rättigheter och skyldigheter är framgår av de lagrum som nämns i 15 § nedan. För

utförligare motiv till denna bestämmelse hänvisas till avsnitt 4.2.1-4.2.4 samt 4.3.4-4.3.5.

13 §

För en kyrkomusiker som är anställd med konstitutorial inom Svenska kyrkan gäller 14 § lagen (1992:301) om införande av kyrkolagen (1992:300) även efter utgången av år 1999.

Bestämmelsen handlar om några enstaka kyrkomusiker som har kyrkokommunal konstitutorialanställning. Den gäller inte skolkantornerna, som är anställda av borgerliga kommuner. För de kyrkomusiker med konstitutorial som är anställda inom Svenska kyrkan gäller i dag särskilda regler, vilket framgår av 14 § lagen om införande av kyrkolagen. Den särskilda regleringen tillkom mot bakgrund av att dessa arbetstagare inte accepterade förändrade anställningsvillkor i samband med den reform av kyrkomusiken som ägde rum i början av 1990-talet. Min bedömning är att det inte finns någon anledning att på grund av relationsändringen ändra på förhållandena för dessa få arbetstagare. De författningsregler som gäller för dem i dag bör därför tillämpas för dem även i fortsättningen. Denna fråga har även behandlats ovan i avsnitt 3.2.6 och 3.3.1.

14 §

Kammarkollegiet har arbetsgivaransvaret för en arbetstagare vars statliga eller statligt reglerade anställning inom Svenska kyrkan består den 1 januari 2000.

Svenska kyrkans präster i stift och pastorat har statligt reglerade anställningar. Staten har del i arbetsgivaransvaret för dem (se ovan avsnitt 4.1.8). Biskoparna och vissa andra anställda inom Svenska kyrkan har statliga anställningar. I normalfallet kommer ett sådant statligt reglerat eller statligt anställningsförhållande vid relationsändringen att övergå till att gälla mellan något inomkyrkligt organ och den anställde i fråga. Men det kan tänkas att någon eller några statligt reglerade eller statliga anställningar kommer att kvarstå efter tidpunkten för relationsändringen. Så blir det i vissa fall då någon motsatt sig övergång. Detta gäller om den som motsatt sig har fullmakt, om uppsägningstid löper för

honom eller om tvist råder om hans anställning. För sådana anställda bör staten även i fortsättningen ta ansvar som arbetsgivare. I klarhetens intresse bör någon myndighet utpekats för uppgiften. Vid Kammarkollegiet finns kompetens och erfarenhet rörande kyrkliga frågor. Här hänvisas även till avsnitt 4.2.7 och 4.3.6.

15 §

För en präst eller biskop som avses i 14 § gäller 34 kap. 1-2 och 9-18 §§ samt 35 kap. kyrkolagen (1992:300). Kammarkollegiet utför de uppgifter som enligt dessa bestämmelser ankommer på något organ inom Svenska kyrkan. Prästen eller biskopen är skyldig att utföra allt prästerligt arbete inom det stift där han vid utgången av år 1999 hade sin anställning.

Bestämmelsen blir tillämplig om en präst eller biskop som motsatt sig övergång kvarstår i anställning, hos Kammarkollegiet, efter relationsändringen. För en sådan arbetstagare bör anställningsförhållandena ändras så lite som möjligt. Därför föreslår jag att kyrkolagens bestämmelser om skyldighet att utöva annan tjänst, bisysslor m.m., arbetskonflikter, anställnings upphörande, disciplinansvar, åtalsanmälan, avstängning och läkarundersökning skall fortsätta att gälla för denne. Enligt de nämnda lagrummen ankommer en rad olika arbetsgivaruppgifter på olika kyrkliga organ, såsom stiftsstyrelsen, domkapitlet och kontraktsprosten. Dessa organ kommer sannolikt att finnas, i förnyad gestalt, även efter relationsändringen. För tydlighets skull bör det därför klarläggas att Kammarkollegiet, som kommer att ha arbetsgivaransvaret, skall utföra de uppgifter som enligt de nämnda bestämmelserna ankommer på något organ inom Svenska kyrkan. Om en präst eller biskop kvarstår i statligt reglerad eller statlig anställning efter relationsändringen kan han knappast, inom ramen för sin anställning, sysselsättas någon annanstans än inom Svenska kyrkan. För att kompensera sig för lönekostnaderna, måste staten kunna dra nytta av en sådan arbetstagares arbetskraft. Detta får ordnas på så sätt att Kammarkollegiet, som har arbetsgivaransvaret, hyr ut arbetskraften till någon arbetsgivare inom Svenska kyrkan. Ett sådant uthyrningsavtal, som alltså ingås mellan staten genom Kammarkollegiet å ena sidan och en arbetsgivare inom Svenska kyrkan å andra sidan, får inte innebära att beskaffenheten av arbetstagarens anställning i grunden förändras. En prästs arbetskyldighet torde i dag inte vara begränsad till den tjänstplacering prästen uppehåller, utan omfatta allt prästerligt arbete i det stift inom vilket han har sin anställning (se ovan avsnitt 4.1.9). Det bör för tydlighets skull klar-

läggas att denna arbetskyldighet kvarstår efter relationsändringen. Skulle uthyrningsavtal inte kunna slutas med någon arbetsgivare inom det stift i Svenska kyrkan där arbetstagaren vid tidpunkten för relationsändringen hade den anställning som står kvar efter förändringen, får Kammarkollegiet efter överenskommelse med denne söka en annan lösning.

16 §

En arbetsgivare inom Svenska kyrkan skall senast vid utgången av år 2009 säkerställa sina åtaganden avseende pensionsrättigheter som är intjänade före den 1 januari 2000. Detta skall ske genom pensionsförsäkring eller på något av de sätt som anvisas i lagen (1967:531) om tryggande av pensionsutfästelse m.m.

Motiven för denna bestämmelse finns utförligt redovisade ovan i avsnitt 3.2.4. Bestämmelsen gäller endast sådana pensionsrättigheter som har tjänats in före relationsändringen och tar i första hand sikte på åtaganden till anställda med kyrkokommunala villkor. Bland mina övriga förslag finns förslaget att de historiska åtagandena i förhållande till prästerna skall tryggas redan före relationsändringen (se ovan avsnitt 4.2.9). De historiska åtagandena har hittills varit säkerställda genom församlingarnas beskattningsrätt samt genom kyrkolagens regler om indelning och om begränsning av församlingars tillåtna verksamhetsområde. Relationsändringen innebär att församlingar, pastorat och stiftssamfälligheter mister sin kommunstatus, vilket medför att beskattningsrätten upphör. Vidare innebär den att kyrkolagen upphävs. Det får i sin tur till följd dels att det inte längre finns lagregler om vem som tar över en fordran om exempelvis ett pastorat läggs ned, dels att de kyrkliga arbetsgivarna inte längre är förhindrade enligt lag att ägna sig åt annat än sin kärnverksamhet. Dessa förändringar sammantagna leder till att arbetstagarnas fordringar på pensionsmedel blir mer osäkra än de hittills har varit. För att denna försvagning skall elimineras måste, enligt min bedömning, de historiska pensionsåtagandena säkerställas på annat sätt efter relationsändringen. Detta bör ske på sätt som anvisas i den s.k. tryggandelagen eller genom pensionsförsäkring. Många kyrkokommuner saknar ekonomisk förmåga att genast i samband med relationsändringen säkerställa hela sin pensionsskuld. Jag anser det därför rimligt att möjlighet ges till ett successivt tryggande under en tioårsperiod efter relationsändringen. För att främja ett tidigt säkerställande har jag ovan (avsnitt 3.2.4) föreslagit att kyrkofondsmedel avsätts för bildande av en

gemensam försäkringsförening eller pensionsstiftelse för hela Svenska kyrkan.

17 §

Svenska kyrkan svarar solidariskt med arbetsgivarna inom Svenska kyrkan för sådana åtaganden avseende pensionsrättigheter som är intjänade före den 1 januari 2000 och som varken har säkerställts enligt 16 § eller garanterats av staten.

Även i denna del hänvisar jag till avsnitt 3.2.4 ovan. Jag utgår från att en stor del av de historiska åtagandena kommer att säkerställas enligt 16 § i omedelbart samband med relationsändringen. Men eftersom jag föreslår att detta kan göras successivt inom en tioårsperiod behövs någon annan form av säkerställande under övergångstiden. Denna bestämmelse syftar till att åstadkomma en sådan övergångslösning. En lämplig ordning är enligt min mening att arbetsgivarna tar kreditförsäkringar avseende de åtaganden som inte har säkerställts. Detta har jag beskrivit i avsnitt 3.2.4. Vissa typer av pensionsåtaganden kan dock inte kreditförsäkras enligt de villkor som tillämpas i dag. Detta gäller åtaganden till förmån för personer som redan är pensionärer och åtaganden att betala livränta. Ovan i avsnitt 3.2.4 har jag föreslagit att staten genom Riksgäldskontoret skall ställa garanti i form av enkel borgen för sådana åtaganden. För det fall sådan garanti ställs bör den som ansvarar för åtagandena i fråga åläggas att betala en avgift för det risktagande och den administrativa belastning som garantin innebär för staten. Detta framgår av lagen (1996:1059) om statsbudgeten. En utgångspunkt för den föreslagna bestämmelsen är att kyrkofonden kommer att tillföras Svenska kyrkan efter relationsändringen. Bestämmelsen syftar till att under övergångstiden uppnå ett solidariskt ansvarstagande som i någon mån liknar det som kyrkolagens indelningsregler i dag innebär. Svenska kyrkan kan välja att i sitt interna regelverk stadga skyldighet för sådana arbetsgivare som inte ordnat säkerställande enligt 16 § att betala avgift för täckande av den risk och den administrativa belastning som förpliktelsen innebär för Svenska kyrkan.

8.3 Ändring av kommunala delegationslagen

Härigenom föreskrivs det att lagen (1954:130) om rätt för kommun att uppdraga beslutanderätten i vissa frågor till sammanslutning av kommuner skall ha följande lydelse.

Kommun, som tillhör sammanslutning av kommuner med uppgift att tillvarata medlemmarnas intresse såsom arbetsgivare (arbetsgivarorganisation), äger uppdraga åt sammanslutningen att med bindande verkan för kommunen genom kollektivavtal eller annorledes enhetligt reglera anställningsvillkoren för sådana arbetstagare i kommunens tjänst, vilkas villkor det icke ankommer på statlig myndighet att fastställa.

Kommunen äger bestämma att uppdrag enligt första stycket får lämnas av nämnd, som handlägger frågor om anställningsvillkor för arbetstagare i kommunens tjänst.

Med kommun *jämställas* i denna lag församling, [*municipalsamhälle*] och lands-
ting[*skommun*] ävensom annan, *borgerlig eller kyrklig*, kommunal förvaltningsenhet

Med kommun *jämställs* i denna lag landsting *och* annan kommunal förvaltningsenhet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

Relationsändringen innebär att församlingar, pastorat och stiftssamfälligheter mister sin kommunstatus. Det kommer således inte att finnas några kyrkokommuner efter den 1 januari 2000. Staten bör inte längre bestämma hur arbetsgivarna inom Svenska kyrkan skall organisera sig. För tydlighets skull bör kommunala delegationslagen ändras på angivet sätt per relationsändringen.

8.4 Ändring av lagen om offentlig anställning (LOA)

Härigenom föreskrivs det att 1-3 samt 6 §§ lagen (1994:260) om offentlig anställning skall ha följande lydelse.

1 §

I denna lag finns särskilda föreskrifter om arbetstagare hos

1. riksdagen och dess myndigheter,
2. myndigheterna under regeringen,
3. kyrkomötet och dess myndigheter,
4. de allmänna försäkringskassorna.

1. riksdagen och dess myndigheter,
2. myndigheterna under regeringen,
3. de allmänna försäkringskassorna.

Särskilda föreskrifter om arbetstagare som avses i första stycket 2 finns också i lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.

2 §

Följande föreskrifter i lagen gäller också arbetstagare hos kommuner, landsting, kommunalförbund, församlingar och kyrkliga samfälligheter, nämligen

23-29 §§ om arbetskonflikter,
42 § första stycket om vissa undantag från lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Föreskrifterna i 30 § om periodiska hälsoundersökningar gäller också arbetstagare hos kommuner och landsting.

Följande föreskrifter i lagen gäller också arbetstagare hos kommuner, landsting och kommunalförbund, nämligen

3 §

Lagen gäller inte

1. statsråden,
2. riksdagens ombudsmän,
4. arbetstagare som är lokalanställda av svenska staten utomlands och som inte är

Lagen gäller inte

1. statsråden,
2. riksdagens ombudsmän,
3. arbetstagare som är lokalanställda av svenska staten utomlands och som inte är

svenska medborgare,

5. arbetstagare som har anvisats beredskapsarbete eller skyddat arbete.

svenska medborgare,

4. arbetstagare som har anvisats beredskapsarbete eller skyddat arbete.

För justitiekanslern, justitieråden och regeringsråden gäller bara 4 § om bedömningsgrunder vid anställning, 7 § om bisysslor och 23-29 §§ om arbetskonflikter.

6 §

Regeringen får föreskriva eller för särskilda fall besluta att bara svenska medborgare får ha

1. anställning inom regeringskansliet eller utrikesförvaltningen,
2. statlig anställning som kan vara förenad med myndighetsutövning eller handläggning av frågor som rör förhållandet till andra stater eller till mellanfolkliga organisationer,
3. statlig anställning som kan medföra kännedom om förhållanden som är av betydelse för landets säkerhet eller för andra viktiga, allmänna eller enskilda ekonomiska intressen.

De befogenheter som regeringen har enligt första stycket 2 och 3 utövas i fråga om arbetstagare hos riksdagen eller dess myndigheter av riksdagen eller den myndighet som riksdagen bestämmer *och i fråga om arbetstagare hos kyrkomötet eller dess myndigheter av kyrkomötet eller den myndighet som kyrkomötet bestämmer.*

De befogenheter som regeringen har enligt första stycket 2 och 3 utövas i fråga om arbetstagare hos riksdagen eller dess myndigheter av riksdagen eller den myndighet som riksdagen bestämmer.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

Relationsändringen innebär att Svenska kyrkan upphör att vara ett offentligt organ. Det måste medföra att personalen inte längre skall ha offentliga anställningar. LOA bör därför inte omfatta några kyrkliga arbetstagare. Av den anledningen måste de föreslagna ändringarna i 1 och 2 §§ göras. Ändringarna i 3 och 6 §§ föreslås för tydlighets skull.

8.5 Övrigt

Om det visar sig att alla arbetstagare med statliga eller statligt reglerade anställningar inom Svenska kyrkan väljer att vid relationsändringen övergå till att vara anställda av Svenska kyrkan blir de ovan föreslagna 14 och 15 §§ i den s.k. införandelagen överflödiga. I stället blir det då lämpligt att upphäva 2 § lagen (1994:261) om fullmaktsanställning.

Särskilt yttrande

Lars Sköld, sakkunnig

Utredaren går enligt min mening i kapitlet 6 om "Trossamfundet Svenska kyrkan som arbetsgivare" utöver sitt uppdrag och lämnar synpunkter på områden som det nu bör ankomma på Svenska kyrkan själv att avgöra.

Särskilt måste det anses gälla avsnittet "Tre tänkbara modeller". I ett av alternativen tänks all personal vara anställd på riksnivå av Svenska kyrkan som helhet. Detta alternativ är överhuvudtaget inte tänkbart ur Svenska kyrkans synvinkel. Det är därför olämpligt att ha det med i diskussionen. Alternativet riskerar att vilseleda läsaren ifråga om vilka förslag som kan förväntas komma från de inomkyrkliga utredningarna.

En grundförutsättning för reformen är att det lokala självstyret skall bestå inom Svenska kyrkan. Mot denna bakgrund hade det varit bättre om utredaren överlätit åt de inomkyrkliga utredningarna att föra diskussioner om bland annat alternativa framtida organisationsformer.

Litteratur m.m.

Eklund, Ronnie, Bolagisering - ett mode eller ett måste?, 1992

Ekonomisk redogörelse för kyrkokommuner år 1995, SCB

Göransson, Göran, Svensk kyrkorätt : en översikt. Den svenska kyrkorätten 2, 1993

Hinn, Eskil och Aspegren, Lennart, Statlig anställning : en lagkommentar och vägledning, 1994

Hinn, Eskil och Aspegren, Lennart, Offentlig anställning : kommentar till nya LOA, 1996

Hinn, Eskil och Schött, Robert, Kyrklig arbetsrätt : en kommentar. Den svenska kyrkorätten 3, 1993

Kihlström, Laila, Pensionering direkt i företagen, 1992

Kyrkofondens årsredovisning 1995

Lavén, Håkan, Arbetstagare i styrelser, 1988

Marcusson, Lena, Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet, 1989

Palm, Anders, Pensionsstiftelser, 1996

Prästgårdar i Sverige : inventeringar 1973-1986. Rapport/RAÄ ; 1989:2

Sahlén, Hans och Rehnfeldt, Vera, Utvecklad avveckling av statlig verksamhet, 1995

Schmidt, Folke, Löntagarrätt, rev. uppl. 1994

Svenska kyrkan i förnyad gestalt : 1995 års beslut om kyrka och stat, Verbum 1996

SOU 1970:23, Understödsföreningar

SOU 1992:9, Ekonomi och rätt i kyrkan (ERK-utredningen)

SOU 1992:60, Enklare regler för statsanställda

SOU 1994:42, Staten och trossamfunden (kyrkoberedningen)

SOU 1994:83, Övergång av verksamheter och kollektiva uppsägningar

SOU 1996:57, Pensionssamordning för svenskar i EU-tjänst

SOU 1996:128, Skyddet av kulturmiljön

Ds 1986:1, Styrelserepresentation för de anställda

Ds 1995:41, Reformerat pensionssystem : lag om inkomstgrundad ålderspension m.m.

Ds 1995:46, Kommunala avtalspensioner

Svenska kyrkans utredning 1995:7, Kyrkoordning för Svenska kyrkan

prop. 1965:60 ang. statstjänstemannalagen

prop. 1967:83 ang. tryggandelagen

prop. 1986/87:13 ang. tjänstebostäder

prop. 1986/87:147 ang. MBA-R

prop. 1987/88:31, Svenska kyrkans organisation m.m.

prop. 1987/88:144, Kyrkomusiken i Svenska kyrkan

prop. 1989/90:41 ang. lärarnas kommunalisering

prop. 1991/92:85, Ny kyrkolag

prop. 1991/92:150 bil. 1.1, bl.a. ang. pensionsåtaganden i samband med bolagiseringar av statlig verksamhet

prop. 1993/94:65, En ändrad lagstiftning för statsanställda m.fl.

prop. 1993/94:77, En ombildning av arbetsgivarorganisationen för det statliga området

prop. 1993/94:250, ang. reformerat allmänt pensionssystem

prop. 1994/95:102, Övergång av verksamheter och kollektiva uppsägningar

prop. 1995/96:80, Ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan

AD 1980 nr 150, ang. förhandlingsskyldighet i den offentliga sektorn

AD 1982 nr 112, ang. arbetsskyldighet för statstjänstemän

AD 1986 nr 1, ang. arbetsgivarship för en metodistpastor

AD 1993 nr 61, ang. ändring av anställningsavtal

AD 1995 nr 163, ang. övergång av verksamhet

AD 1996 nr 113, ang. arbetsskyldighet för f.d. postverksanställd med konstitutorial

AD 1996 nr 157, ang. ändring av redan intjänade pensioner

AD:s pågående mål A 64/96, ang. förflyttning av en präst

AD:s pågående mål A 24/97, ang. bl.a. arbetsgivarship för en präst

mål nr C-29/91, 1992, ECR I-3189, Redmond Stichting

mål nr C-24/85, 1986, ECR 1119, Spijkers

Bilaga

Kommittédirektiv

Ändrade relationer mellan och
Svenska kyrkan m.m.

Dir.
1995:162

Beslut vid regeringssammanträde den 21 december 1995

Sammanfattning av uppdraget

Ett principbeslut har fattats om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan (prop. 1995/96:80, bet. 1995/96: KU12, rskr. 1995/96:84). Med anledning härav behöver ett antal delfrågor utredas och för detta ändamål skall följande utredningar tillsättas och särskilda uppdrag ges:

- utredning om konstitutionella och andra rättsliga frågor,
- särskilt uppdrag till Riksskatteverket att utreda formerna för statlig uppbörd av kyrkoavgift,
- utredning om begravningsverksamheten,
- särskilt uppdrag till Kammarkollegiet att utreda den kyrkliga egendomen vid en relationsändring,
- utredning om vården av kulturhistoriskt värdefull kyrklig egendom och kyrkoarkiven, samt
- utredning om personalfrågorna vid en ändring av relationerna och om statligt stöd till trossamfund.

Utredningarna skall ha regeringens principproposition och riksdagens beslut om relationsändringen som utgångspunkt för sitt arbete. Ett särskilt beredningsorgan skall inrättas för att underlätta insyn och samordning i utredningsarbetet. Samverkan skall också ske mellan statens och Svenska kyrkans utredningsarbeten.

I det statliga utredningsarbetet skall prövas de kostnader som förslagen för med sig och hur dessa skall finansieras. En grundläggande förutsättning skall därvid vara en statsfinansiellt neutral lösning.

Utgångspunkter

Riksdagen har efter förslag av regeringen (prop. 1995/96:80, bet. 1995/96:KU12, rskr. 1995/96:84) fattat ett principbeslut om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan. I det följande redovisas några av de väsentligaste utgångspunkterna för detta beslut.

Den demokratiska processen

Ingen annan reform har i modern tid varit föremål för så omfattande och ingående överväganden under så lång tid som frågan om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan. Det principiella ställningstagande som nu gjorts har successivt mognat fram under en demokratisk beslutsprocess som i både omfattning, djup och längd har få motsvarigheter. Den stora omvandling som Sverige genomgått under de senaste etthundra femtio åren till följd av industrialiseringen, sekulariseringen och invandringen har i grunden förändrat synen på statskyrkosystemet.

Ett förändrat samhälle

Den kyrkliga verksamheten har traditionellt sett haft stor betydelse och varit en viktig del i samhällsutvecklingen. Under senare decennier har takten i förändringarna ökat och vi har fått se att det svenska samhället blivit alltmer mångkulturellt och mångreligiöst som ett led i den internationella integreringen. Detta har bl.a. medfört att Svenska kyrkan inte längre har den självklara position som den har haft tidigare. Svenska kyrkan får nu verka under andra förutsättningar än de som fanns i en tid då kyrkans myndighetsprägel var tydlig och framträdande.

Genom Sveriges ökade internationalisering och den stigande värdepluralismen i vårt samhälle har också relationerna mellan trossamfunden förändrats. Det mest påtagliga är tillväxten av den romersk-katolska kyrkan och de ortodoxa kyrkorna, det ökade inslaget av icke-kristna trosbekännare samt förändringarna i den svenska frikyrkorörelsen. Särskilt tydliga blir förändringarna inom vissa delar av storstadsområdena där invandrarna utgör en betydande andel av befolkningen. Det finns anledning anta att detta förhållande består och att tillhörigheten till Svenska kyrkan på en del håll blir relativt låg medan på andra håll även fortsättningsvis en hög andel av invånarna kommer att tillhöra Svenska kyrkan. För Svenska kyrkan, invandarsamfunden och frikyrkorna ställer detta krav på en ökad anpassning till de förändrade förhållandena. Samverkan mellan trossamfunden har också breddats och det ekumeniska arbetet intensifierats och fördjupats under senare årtionden.

Den här i grova drag skisserade utvecklingen ligger bakom behovet av att ändra stat-kyrkarelationerna i riktning mot att Svenska kyrkan och övriga trossamfund blir mer jämställda än för närvarande.

Beredningen av stat-kyrkafrågan

Sedan 1950-talet har frågan om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan övervägts av ett antal statliga utredningar av både mera politisk och mera teknisk karaktär. Vissa reformer inom kyrkan av delvis stor betydelse har också genomförts, särskilt under 1980-talet, men någon grundläggande ändring av relationerna har inte kommit till stånd. Kyrkoberedningen redovisade emellertid under våren 1994 i sitt slutbetänkande Staten och trossamfundet (SOU 1994:42) förslag till framtida relationer mellan staten, Svenska kyrkan och övriga trossamfund.

Förslagen från Kyrkoberedningen gick sedan ut på en mycket bred remiss och härefter vidtog under våren 1995 partiledaröverläggningar i ämnet. Vid överläggningarna framkom det att det fanns en betydande parlamentarisk majoritet för en förändring av stat-kyrkarelationerna. Vidare fördes särskilda överläggningar mellan regeringen och Centerpartiet vilka resulterade i en samsyn i denna fråga. Regeringen redovisade härefter sitt principförslag om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan till 1995 års kyrkomöte. Förslaget grundade sig på de olika överläggningarna. I sitt yttrande gav kyrkomötet regeringen till känna att skrivelsens grundelement, så som andra kyrkolagsutskottet preciserat dem, tillgodoser Svenska kyrkans behov och därmed kan ligga till grund för reformarbetet. Kyrkomötets beslut fattades med mycket stor majoritet.

I proposition 1995/96:80 Ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan förelade regeringen riksdagen sitt förslag till riktlinjer för det fortsatta arbetet med relationsändringen. Riksdagen godkände förslaget den 8 december 1995. Av riktlinjerna framgår att det behövs ett fortsatt statligt utredningsarbete i fråga om konstitutionella och andra rättsliga frågor, uppbörd av kyrkoavgift, begravningsverksamheten, den kyrkliga egendomen, vården av kulturhistoriskt värdefull egendom och kyrkoarkiven samt personalfrågor och statligt stöd till trossamfund. Särskilda åtgärder behöver också vidtas för att underlätta insyn i och samordning mellan utredningarna.

Samverkan skall vidare ske mellan statens och Svenska kyrkans utredningsarbeten. Det inomkyrkliga utredningsarbetet syftar till att ta fram ett underlag för kyrkomötets beslut om ett framtida kyrkligt regelsystem. Svenska kyrkans centralstyrelse har det övergripande ansvaret för detta

arbete inför kyrkomötet. Fyra särskilda utredningsgrupper under en ledningsgrupp skall göra utredningarna på den kyrkliga sidan.

För det statliga utredningsarbetet skall följande gälla.

Utredning om konstitutionella och andra rättsliga frågor

Den rättsliga regleringen

Principbeslutet om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan förutsätter en ny konstitutionell reglering av Svenska kyrkans förhållanden. Dessutom ligger det i beslutet att genomföra en mera övergripande reglering i fråga om samtliga trossamfund. Dessa och angränsande frågor som rör den rättsliga regleringen av trossamfund bör hanteras i en särskild utredning med den inriktning som framgår av det följande.

I fråga om Svenska kyrkans förhållanden finns det särskilda regler om hur föreskrifter skall meddelas, nämligen i övergångsbestämmelserna till regeringsformen. I fråga om andra trossamfund finns inte några särskilda regler om normgivningen. Föreskrifter om sådana trossamfund får meddelas i enlighet med regeringsformens allmänna bestämmelser. Det blir då närmast fråga om föreskrifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inbördes (8 kap. 2 § regeringsformen).

Enligt principbeslutet om relationsändringen skall normgivningsreglerna i övergångsbestämmelserna till regeringsformen upphävas och i stället bör det i 8 kap. regeringsformen tas in regler om normgivning angående Svenska kyrkan och andra trossamfund. Tanken är att en sådan grundlagsbestämmelse sedan skall utgöra grunden för den särskilda lagstiftning som kan behövas för framför allt Svenska kyrkans förhållanden. Det skall alltså skapas en ny kategori föreskrifter om normgivning, nämligen föreskrifter om trossamfund. Utredningen skall, med ledning av vad kyrkomötet uttalat i frågan (2KL 1995:1 s. 27), lämna förslag till hur en sådan grundlagsbestämmelse bör utformas. Dessutom skall frågan om handlingars offentlighet i Svenska kyrkan utredas med inriktning på att offentlighetsprincipen skall tillämpas även i fortsättningen. I detta sammanhang behöver också Kyrkoberedningens förslag till lag om tystnadsplikt inom Svenska kyrkan bedömas. Detsamma gäller frågan om det finns ett behov av sekretess vid den uppbördshjälp som staten skall lämna kyrkan.

Slutligen skall utredningen göra en sammanställning av hur ändringen av relationerna påverkar det statliga regelsystemet utöver vad som särskilt tas upp i dessa direktiv. Utredningen skall också överväga behovet av författningsändringar beträffande de icke-territoriella församlingarna och föreslå ändringar i detta hänseende.

En lag om Svenska kyrkan

Även vid en relationsändring behövs det en viss begränsad lagstiftning om Svenska kyrkan. Enligt principbeslutet skall det skapas en särskild lag om Svenska kyrkan. Utredningens uppgift på detta område är att utforma bestämmelserna i en sådan lag.

Lagen skall endast innehålla det som är principiellt viktigt och som uttrycker Svenska kyrkans grundläggande karaktär. Det innebär att det i lagen skall finnas vissa basbestämmelser om Svenska kyrkans identitet och om kyrkans organisation. Lagen bör innehålla en regel som klart säger att Svenska kyrkan som trossamfund är ett eget rättssubjekt som bl.a. kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter. Vidare bör det finnas bestämmelser om såväl den lokala som den regionala nivån inom kyrkan, dvs. församlingarna och stiftet. Det bör i lagen slås fast att församlingar och kyrkliga samfundigheter, som egna juridiska personer, med vissa undantag är territoriella och omfattar dem som tillhör Svenska kyrkan och är folkbokförda inom respektive församling. Församlingarnas kommunstatus skall dock upphöra och de rättsliga konsekvenserna av detta skall beaktas. Lagreglerna bör utformas på ett sådant sätt att de uppgifter och den grundläggande kompetens som tillkommer de olika kyrkliga nivåerna klarläggs. En utgångspunkt kan därvid vara vad 1995 års kyrkomöte har gett uttryck åt i den delen (2KL 1995:1 s. 32 ff). Lagen om Svenska kyrkan skall föreskriva skyldigheten för dem som tillhör kyrkan att betala en lokalt och regionalt beslutad kyrkoavgift. Det kan också finnas ett behov av några grundläggande regler om den kyrkliga egendomen.

Kyrkomötet har i sitt yttrande över regeringens förslag till ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan tagit upp frågan om den kyrkliga uppbörden bör kallas kyrkoavgift eller kyrkoskatt. Efter ett längre resonemang för och emot de båda alternativen kommer kyrkomötet fram till att det i statsrättslig mening är fråga om en obligatorisk avgift för dem som tillhör kyrkan. Kyrkomötet anser emellertid att staten bör kunna acceptera att den lagstadgade kyrkoavgiften med kyrkorättslig motivering betecknas kyrkoskatt. Med hänsyn till den vikt kyrkomötet tillmätt frågan om uppbördens benämning efter relationsändringen bör utredningen överväga även denna fråga.

Bestämmelser om de kyrkliga valen kommer framöver att hanteras inom ramen för en inomkyrklig reglering. Utredningen skall emellertid överväga om lagen om Svenska kyrkan bör innehålla någon grundläggande bestämmelse om dessa val.

I utredningsarbetet skall gränsdragningen mellan innehållet i lagen om Svenska kyrkan och en inomkyrklig reglering närmare prövas. Därvid bör utredningen särskilt beakta behovet av att kunna utforma en inomkyrklig

reglering utan en alltför långtgående bindning i den statliga regleringen och det principiellt angelägna i att lagen inte blir alltför omfattande.

De ändrade relationerna mellan staten och Svenska kyrkan skall gälla fr.o.m. den 1 januari 2000. Kyrkomötet måste innan dess kunna besluta om det nya inomkyrkliga regelverket. Detta kommer att kräva vissa tillfälliga övergångsbestämmelser avseende kyrkomötets beslutskompetens. Enligt den tidsplan som Svenska kyrkans centralstyrelse gjort för det inomkyrkliga utredningsarbetet behöver kyrkomötet fatta sitt beslut om det nya regelverket under våren 1999. Detta för att det skall finnas tillräckligt med tid för information och utbildning om de nya förhållandena innan dessa börjar gälla. I utredningsarbetet skall bl.a. mot denna bakgrund prövas behovet av och läggas fram förslag till de särskilda övergångsbestämmelser som kan krävas i samband med reformens genomförande.

En lag om trossamfund

En ny ordning för förhållandet mellan staten och Svenska kyrkan syftar bl.a. till en mer likvärdig behandling av Svenska kyrkan och de andra trossamfundet. Ett viktigt steg i dessa strävanden är att ge alla trossamfund en möjlighet att i formellt och rättsligt hänseende uppträda just som trossamfund. Det skall kunna ske genom att det skapas en särskild rättslig form för trossamfund i enlighet med förslag i Kyrkoberedningens slutbetänkande. Beredningen utvecklar där sin syn på behovet av en särskild lag om trossamfund som bl.a. skulle innehålla vissa regler om trossamfundens rättsliga förhållanden. Med utgångspunkt i det förslaget och med beaktande av vad remissinstanserna gav uttryck åt i den delen skall utredningen ytterligare belysa vad en sådan lag bör innehålla i syfte att ge goda arbetsförutsättningar och så likvärdiga förhållanden som möjligt för olika trossamfund samt utarbeta ett förslag till lagtext.

Särskilt uppdrag till Riksskatteverket att utreda formerna för statlig uppbörd av kyrkoavgift

Nuvarande församlingsskatt blir kyrkoavgift

Församlingar och kyrkliga samfälligheter inom Svenska kyrkan har i egenskap av kyrkliga kommuner rätt att ta ut skatt för sin verksamhet på lokal och regional nivå. Svenska kyrkans verksamhet på riksplanet finansieras huvudsakligen genom bidrag ur kyrkofonden, vars främsta inkomstkälla är den allmänna kyrkoavgiften. Denna avgift skall pastoraten enligt 42 kap. 13 § kyrkolagen (1992:300) varje år betala till fonden med 16 öre per skattekrona och avgiften beräknas på respektive pastorats skatteunderlag.

Den nuvarande församlingsskatten skall ersättas av en obligatorisk kyrkoavgift för dem som tillhör Svenska kyrkan. Kyrkoavgiften skall kostnadsfritt för kyrkan tas ut tillsammans med och på samma sätt som inkomstskatten. Den som inte tillhör Svenska kyrkan skall inte vara skyldig att betala någon avgift till kyrkan.

Uppbörd av kyrkoavgiften

Riksskatteverket skall efter samråd med Svenska kyrkans centralstyrelse lägga fram förslag till hur uppbörden av kyrkoavgift kan fogas in i systemet för uppbörd av skatt. I uppdraget ingår vidare att utreda frågan om utebliven betalning och hur krav på inbetalning av obetalda belopp skall hanteras samt vid vilken tidpunkt och på vilket sätt uppburna avgifter skall redovisas och betalas till kyrkan.

Slutligen skall uppmärksammas att den kyrkliga indelningen efter relationsändringen i princip blir en inomkyrklig fråga och hur detta påverkar uppbördshjälpen.

Andra trossamfunds uppbörd

Även andra trossamfund än Svenska kyrkan skall efter beslut av regeringen kunna få hjälp med avgiftsuppbörd genom skattemyndigheternas försorg. Riksskatteverket skall utreda de tekniska förutsättningarna för ett sådant stöd och lämna ett principförslag för hur detta skall kunna utformas och kostnaderna härför. Om andra trossamfund än Svenska kyrkan erbjuds uppbördshjälp, har det ansetts viktigt att de medlemmar som så önskar skall få betala sin avgift på annat sätt än genom skattemyndigheternas försorg. Det har bl.a. ifrågasatts om inte trossamfunden är tvungna att inhämta varje medlems medgivande innan uppgifter lämnas till skattemyndigheterna som underlag för uppbörden. Riksskatteverket skall överväga denna fråga och dess kostnadsaspekter samt föreslå hur man kan tillgodose behovet av sekretess vid hjälp med uppbörd till andra trossamfund än Svenska kyrkan.

Förslagen från Riksskatteverket skall varastatsfinansiellt neutrala.

Lagtext

Riksskatteverket skall lägga fram förslag till de lagändringar som uppbördshjälpen kan kräva.

Utredning om begravningsverksamheten

Ansvar och förutsättningar

Det råder allmän enighet om att samhället har ett grundläggande ansvar för begravningsverksamheten. Samhällets ansvar avser varje medborgare oavsett religiös uppfattning.

Svenska kyrkan har i dag hand om den helt övervägande delen av de allmänna begravningsplatserna. Flertalet av dessa är kyrkogårdar, dvs. gravplatser belägna på en kyrkotomt. Även vid ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan bör ansvaret för såväl de befintliga som de framtida allmänna begravningsplatserna ligga på Svenska kyrkan. Samtidigt bör de möjligheter till lokala lösningar med en borgerligt kommunal huvudman som finns i dag vara kvar. Likaså bör det även fortsättningsvis vara möjligt att anordna enskilda begravningsplatser.

Ansvaret för att bereda icke-kristna trosbekännare tillgång till särskilda begravningsplatser ligger i dag hos stiftssamfälligheterna. I framtiden bör detta ansvar inte längre ligga på ett kyrkligt organ.

Uppdraget

Utredningen om den framtida begravningsverksamheten skall närmare analysera de praktiska, ekonomiska och rättsliga konsekvenserna av en sådan ordning för begravningsverksamhetens organisation som nu har angetts. Det är särskilt viktigt att klargöra vilka uppgifter som följer av ett huvudmannaskap, dvs. vad som närmare skall anses innefattas i begreppet begravningsverksamhet. Utredningen skall också utforma ett förslag till den lagstiftning som behövs.

Finansieringsfrågor

Begravningsverksamheten finansieras i dag huvudsakligen genom församlingsskatten. Principbeslutet om nya relationer mellan staten och Svenska kyrkan innebär att skattskyldigheten upphör samtidigt som det skall införas en obligatorisk skyldighet att betala avgift för dem som tillhör kyrkan. Principbeslutet förutsätter att begravningsverksamheten för dem som tillhör Svenska kyrkan skall finansieras via den obligatoriska kyrkoavgiften. Utredningen skall efter samråd med Riksskatteverket och Svenska kyrkans centralstyrelse överväga de ekonomiska och praktiska frågor som kan uppstå med en sådan ordning.

Därefter återstår frågan om hur de som inte tillhör Svenska kyrkan skall betala den del av kostnaderna för begravningsverksamheten som faller på

dem. Här kan man tänka sig olika modeller inom ramen för ett lokalt baserat system. Utgångspunkten skall vara att finna en enkel och praktiskt hanterbar ordning som inte strider mot den kommunala likställighetsprincipen samtidigt som den måste vara godtagbar från religionsfrihetssynpunkt.

En lösning kan vara att församlingarna efter särkostnadsredovisning för begravningsverksamheten fastställer en avgift, en annan att en lokal avgift fastställs av respektive borgerlig kommun, även det efter särkostnadsredovisning från församlingarna. Att kostnaden tas upp i den allmänna kommunala budgeten bör däremot uteslutas. Utredningen skall närmare överväga de modeller som kan komma i fråga och därvid belysa de administrativa och ekonomiska konsekvenserna.

I dag finns ett frivilligt clearingsystem som i huvudsak 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. Det finansiella system som utredningen föreslår för begravningsverksamheten skall också kunna inrymma en obligatorisk riksomfattande begravningsclearing mellan de olika typerna av huvudmän. Begravningsclearingen bör också omfatta begravningar på judiska och muslimska begravningsplatser. Utredningen skall analysera behovet av lagstiftning och utarbeta eventuella lagförslag.

Särskilt uppdrag till Kammarkollegiet att utreda den kyrkliga egendomen vid en relationsändring

De olika slagen av egendom

Den kyrkliga egendomen brukar från rättsliga utgångspunkter delas in i kyrkokommunal egendom, förenings- och stiftelseegendom samt specialreglerad egendom. Den sistnämnda egendomen är underkastad särskilda rättsregler till skydd för intresset att tillgångarna bevaras och används för de ändamål som de ursprungligen varit avsedda för. Ser man i stället till de ändamål som den kyrkliga egendomen avser att tjäna, delas egendomen in i den kyrkliga förvaltningsförmögenheten å ena sidan och den kyrkliga finansförmögenheten å den andra. Till förvaltningsförmögenheten hänförs egendom som genom sitt ändamål tjänar den kyrkliga verksamheten men inte ger någon direkt avkastning. Till finansförmögenheten hänförs sådan egendom som avkastar medel och som kyrkan innehar för att finansiera sin verksamhet.

Äganderättsförhållandena beträffande den specialreglerade egendomen är många gånger oklara medan detta problem generellt sett inte gäller för övrig egendom. För den specialreglerade egendomen finns större delen av reglerna i kyrkolagen och för den övriga egendomen gäller vanliga kommunalrättsliga eller förenings- och stiftelserättsliga regler. Från och med den 1 januari 1995 har den tidigare pastoratsvisa förvaltningen av merparten av den specialreglerade egendomen i stor utsträckning sammanförts stiftsvis. Reformen har medfört förenklingar och effektiviseringar men någon ändring av äganderättsförhållandena har inte skett och har inte heller varit avsikten.

Lagstiftnings- eller stiftelsemodell

Den kyrkliga egendomen skall efter en relationsändring mellan staten och Svenska kyrkan stå till kyrkans förfogande. Vid en relationsändring är det främst den specialreglerade egendomen som kommer att beröras. För den övriga egendomen gäller ingen särskild reglering och det råder regelmässigt inte heller någon tvekan om äganderätten. Övergångsvis kan dock vissa regler behövas för den församlingkommunala egendomen och viss permutationslagstiftning för förenings- och stiftelseegendomen.

Beträffande den specialreglerade egendomen är en möjlighet att vid relationsändringen föra över tillgångarna till nybildade stiftelser som både äger och förvaltar egendomen. En annan möjlighet, som skall vara ett huvudalternativ i utredningsarbetet, är en lagstiftningsmodell som innebär

att grundläggande föreskrifter om den kyrkliga egendomen tas in i lagen om Svenska kyrkan och att kyrkomötet på grundval av dessa regler får utfärda närmare bestämmelser om förvaltningen.

Äldre rättsinstitut

Kammarkollegiet har i en framställning till regeringen den 18 september 1989 föreslagit att vissa äldre rättsinstitut m.m. avvecklas. Förslagen kan leda till att det uppkommer både rättsliga och ekonomiska konsekvenser för Svenska kyrkan. Framställningen har remissbehandlats och därvid i allt väsentligt bemötts positivt. Frågan om avveckling har sedan varit föremål för närmare överväganden inom regeringskansliet. Av framställningen och remissyttrandena framgår att underlaget för ett eventuellt avvecklingsbeslut behöver kompletteras i skilda hänseenden. Frågan om en avveckling av de äldre rättsinstituten bör vidare prövas i ett större sammanhang. Detta kan lämpligen ske i utredningsarbetet om den kyrkliga egendomen vid förändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan.

Uppdraget

Kammarkollegiet skall i möjligaste mån undersöka den kyrkliga egendomens ursprung och omfattning samt kartlägga hur de olika slagen av egendom berörs av relationsändringen. Vidare skall kollegiet föreslå hur den kyrkliga egendomen efter ändringen av relationerna skall stå till kyrkans förfogande enligt stiftelse- och lagstiftningsmodellerna. De skattemässiga konsekvenserna av varje modell bör särskilt redovisas.

Kollegiet skall också överväga om det finns behov av att skapa en statlig tillsyn över att den kyrkliga egendomen inte används för främmande ändamål och hur revisionen skall ske. Förslag om hur de äldre rättsinstituten skall avvecklas och vilka övergångslösningar som erfordras vid en sådan avveckling bör också läggas fram. Eventuella problem när det gäller den kyrkliga egendomen vid övergången till de nya relationerna bör uppmärksammas.

Utredning om vården av kulturhistoriskt värdefull kyrklig egendom och kyrkoarkiven

Kulturarvet i allmänhet

Det är en viktig nationell angelägenhet att skydda och vårda vår svenska kulturmiljö, ett arv från tidigare generationer. Ansvaret för kulturarvet delas av alla - både enskilda, kommuner och staten. Det är en allmän skyldighet att visa hänsyn och aktsamhet mot kulturmiljön. Länsstyrelserna har tillsyn

över kulturmiljövården inom respektive län medan Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer har det övergripande ansvaret för hela landet.

Svenska kyrkans kulturminnen intar en centralplats i vårt kulturarv. Kyrkobyggnaderna visar på ett i alla landsändar synligt sätt samhällshistorien – hur kyrkans och statens framväxt är sammanvävda i varandra. Reglerna om de kyrkliga kulturminnenas skydd tas därför upp i ett särskilt kapitel i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Här finns föreskrifter om kulturhistoriska värden i kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser. Skyddet innebär i korthet att de kyrkliga kulturminnena skall vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas.

Ansvaret för vården och underhållet av de kyrkliga kulturminnena vilar på Svenska kyrkans församlingar och kyrkliga samfälligheter. I första hand betalas kostnaderna för detta med församlingsskatten. Till kostnadskrävande underhåll och restaurering av kulturhistoriskt värdefulla kyrkor kan bidrag ur kyrkofonden beviljas och till restaurering av äldre domkyrkor kan visst statsbidrag utgå.

Utgångspunkter

Följande utgångspunkter skall gälla för utredningsarbetet om den kulturhistoriskt värdefulla egendomen.

- Kulturminneslagens skydd för de kyrkliga kulturminnena skall behållas även vid ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan.
- Relationsändringen i sig skall inte leda till försämrade förutsättningar för vård och underhåll av kyrkans kulturhistoriska värden i framtiden.
- Svenska kyrkan skall även framdeles genom sina församlingar och samfälligheter ha ansvaret för kyrkobyggnadernas vård och förvaltning, liksom för de kyrkliga inventarierna och de övriga kyrkliga kulturminnen som skyddas genom kulturminneslagen.
- Bevarandet av de kyrkliga kulturminnena är en angelägenhet för hela samhället och svenska folket. Det är inte rimligt att den totala kostnaden för detta allmänintresse bärs endast av dem som tillhör Svenska kyrkan. Kyrkan skall därför kunna få viss ersättning för underhållet av de kyrkliga kulturvärdena.
- I den utsträckning ersättning lämnas skall den vara ett led i ett ömsesidigt åtagande av staten och Svenska kyrkan att bevara de kulturhistoriska värdena inom kyrkan. Detta bör komma till uttryck genom en långsiktig överenskommelse mellan staten och kyrkan.
- Svenska kyrkans sammanlagda uttag av kyrkoavgift skall minskas i totalt samma omfattning som den statliga ersättningen för de kyrkliga kulturminnena uppgår till.

- Ersättningen skall utformas så att den uppmuntrar till ett rationellt och effektivt underhåll med beaktande av de kulturhistoriska kraven. När omfattningen och utformningen av ersättningen bestäms skall man beakta det statliga stöd för kulturminnesvård som redan finns.

Uppdraget om den kulturhistoriskt värdefulla egendomen

Utredningen skall från dessa utgångspunkter ta fram ett underlag för prövning av vad som är skälig storlek på den statliga ersättningen för vård och underhåll av de kyrkliga kulturvärdena. Vidare skall utredningen föreslå vilka principer, villkor och former som bör gälla för en statlig ersättning av detta slag. Utredningen skall också lägga fram förslag om hur den i det föregående skisserade avräkningen mellan den statliga ersättningen och kyrkoavgiften närmare bör gå till. Förslaget skall utformas så att man givetvis inte rubbar kyrkans rätt att självständigt bestämma sitt avgiftsuttag.

I sitt arbete skall utredningen ta del av och beakta de förslag som kommer att läggas fram inom detta område av den statliga Kulturarvsutredningen (Ku 1994:09) och 1993 års kyrkobyggnadsutredning, tillsatt av Svenska kyrkans centralstyrelse.

Förslagen från utredningen skall varastatsfinansiellt neutrala.

Kyrkoarkiven

Kyrkoarkiven utgör liksom kyrkobyggnader och andra kyrkliga kulturminnen en del av vårt nationella arv. Det slås också fast i arkivlagen (1990:782) att arkiven är en del av det nationella kulturarvet. Arkivlagens föreskrifter gäller både statliga, kommunala och kyrkokommunala myndigheters och beslutande församlingars arkiv. Kyrkolagen hänvisar i sin tur till arkivlagen när det gäller församlingars och kyrkliga samfälligheters arkiv.

Arkiven skall bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättsskipningen och förvaltningen samt tillgodoser forskningens behov.

Riksarkivet är central förvaltningsmyndighet för arkivfrågor och skall främja en god arkivhantering samt bevara, vårda, tillhandahålla och levandegöra arkivmaterial. Riksarkivet är chefsmyndighet för de sju landsarkiven (Uppsala, Vadstena, Visby, Lund, Göteborg, Härnösand, Östersund), som är arkivmyndigheter inom sina distrikt.

Av arkivlagen framgår vidare att om en myndighets verksamhet upphör och dess verksamhet inte förs över på ett annat statligt organ skall myndighetens arkiv överlämnas till en arkivmyndighet inom tre månader om inte regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer föreskriver något annat.

De kyrkliga arkiven representerar ett omfattande historiskt material med rötter i medeltiden. De är i huvudsak av två olika slag, nämligen kyrkobokföringsarkiven och de kyrkokommunala arkiven. I kyrkobokföringsarkiven ingår också de löpande folkbokföringsregistren fram till den 1 juli 1991. Då övertog de lokala skattemyndigheterna ansvaret för folkbokföringen från pastorsämbetena. Inför folkbokföringsreformen beslutade regeringen den 26 april 1990 att kyrkobokföringsarkiven skulle föras över från pastorsämbetena till landsarkiven. Material fram till omkring 1895 är nu inlevererat. Materialet efter 1895 ligger kvar hos församlingarna. Det beräknas uppgå till 20 000 – 25 000 hyllmeter. Mikrofilmning pågår för leverans till landsarkiven. Enligt beslut av regeringen den 5 september 1991 bör överföringen och mikrofilmningen vara färdig inom högst 20 år. Arbetet beräknas vara avslutat omkring år 2010.

Svenska kyrkans arkivmaterial efter den 1 juli 1991 är till stor del ADB-fört. Omfattningen har inte mätts upp. Detta material innehåller bl.a. kyrkans löpande medlemsregister och det skall också på sikt inlevereras till landsarkiven.

De kyrkokommunala arkiven beräknas omfatta 25 000 – 30 000 hyllmeter. Material fram till omkring år 1900 är inlevererat till landsarkiven men även det yngre materialet bör levereras in dit. Övriga handlingar i kyrkoarkiven gäller den frivilliga församlingsverksamheten, föreningar, donationer m.m.

Uppdraget beträffande de kyrkliga arkiven

När det gäller de kyrkliga arkiven bör utredningen undersöka vilka problem som kan uppstå i samband med relationsändringen och föreslå lösningar på dessa. Utgångspunkten för övervägandena bör därvid vara att möjligheterna att ta del av arkivmaterialet inte skall försämrats eller fördyras för allmänheten, rättskipningen och förvaltningen eller forskningen.

Utredning om personalfrågorna vid en ändring av relationerna och om statligt stöd till trossamfund

Biskopar och präster

Svenska kyrkan har cirka 25 000 anställda, varav omkring 3 200 på prästtjänster med statligt reglerade anställningsvillkor.

Prästtjänsterna är inrättade antingen i pastoraten eller i stifts samfälligheterna. I varje stift skall det finnas en tjänst som biskop; Uppsala stift har vid sidan av ärkebiskopen en biträdande biskop. Varje pastorat skall ha en tjänst som kyrkoherde. I domkyrkopastoraten är det domprostarna som är kyrkoherdar. I pastoraten kan det också finnas komministertjänster och stiftssamfälligheterna har tjänster som stiftsadjunkt, kontraktsadjunkt och pastorsadjunkt.

Biskoparna utgör egna statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen och har statliga anställningar. Prästerna har statligt reglerade tjänster i kyrkliga kommuner. Anställningsvillkoren framgår bl.a. av kyrkolagen och förordningen (1993:997) om biskops- och prästtjänster samt av Avtal för kyrkliga tjänster (AKT) och - när det gäller biskoparna – även av Avtal om regeringsbeslut om avlöningsförmåner för vissa högre tjänster m.fl. Arbetsgivarverket företräder pastoraten och stiftssamfälligheterna när det gäller fastställande av prästernas avlöningsförmåner m.m. Verket är också i vissa avseenden arbetsgivarföreträdare för biskoparna.

Samtliga biskopar och cirka 900 präster har i dag fullmaktstjänster och kan inte sägas upp från sina anställningar. För prästernas del innebär det att drygt en fjärdedel har ett sådant skydd.

Biskoparna och prästerna har pensionsrätt enligt det statliga pensionsavtalet PA-91, Pensionsplan för arbetstagare hos staten m.fl. Pensionsförmånerna betalas ur kyrkofonden. Administrationen sköts av Statens löne- och pensionsverk.

Övriga anställda

Den ojämförligt största delen av Svenska kyrkans anställda har kyrkokommunalt reglerade tjänster i församlingar och samfälligheter. Till denna stora grupp hör kyrkomusiker, församlingssekreterare, diakoner, förskollärare, kanslichefer, kyrkokamrerer, kyrkvaktmästare, kyrkogårdsföreståndare, kyrkogårdsarbetare, stiftsjurister, stiftsjägmästare, stiftsskogvaktare, stiftskonsulenter, kontorspersonal m.fl. Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund företräder arbetsgivaren i fråga om fastställande av avlöningsförmåner m.m. för dessa anställda. De har pensionsrätt enligt det kommunala pensionsavtalet PA-KL. Administrationen

sköts av kommunernas pensionsanstalt (KPA). Kostnaderna för pensionsförmånerna betalas av respektive pastorat eller stiftssamfällighet. I vissa fall utgår kostnadsbidrag från staten enligt särskilda regeringsbeslut.

Bestämmelserna om den kyrkomusikaliska verksamheten i Svenska kyrkan finns i 37 kap. kyrkolagen. Tjänster som kyrkomusiker är domkyrkoorganist, organist och kantor.

Kyrkomusikertjänsterna fördes över från statlig till kyrkokommunal reglering den 1 juli 1990. Samtidigt blev pastoraten huvudmän för den kyrkomusikaliska verksamheten. De kyrkomusiker som vid övergången hade tjänster tillsatta med fullmakt eller konstitutorial och som därför inte kunde sägas upp blev enligt övergångsbestämmelserna till lagen (1989:8) om kyrkomusiken i Svenska kyrkan skyldiga att utöva sin tjänst genom att fortsätta sitt arbete åt pastoratet.

I dag finns det bara tre organister som har fullmaktstjänst. Härtill kommer 110 skolkantorer som har kombinerad lärar- och kyrkomusikertjänst tillsatt med konstitutorial. För en sådan kombinerad tjänst är det den borgerliga kommunen som är arbetsgivare och betalar hela lönen. Pastoratet ersätter sedan kommunen för den kyrkomusikaliska delen av lönekostnaden.

Uppdraget beträffande personalfrågorna

Utredningen bör föreslå vilka åtgärder som behöver vidtas beträffande den kyrkliga personalen i samband med att relationerna ändras mellan staten och Svenska kyrkan. Utredningen bör därvid bl.a. beakta föreskrifterna om skydd för arbetstagares rättigheter vid övergång av verksamhet i lagen (1982:80) om anställningsskydd och i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Frågor som hänger samman med fullmaktshavarnas speciella ställning behöver särskilt analyseras och förslag till lösning utarbetas. Likaså behöver utredningen särskilt uppmärksamma och överväga frågan om relationsändringens inverkan på gjorda pensionsutfästelser. Utgångspunkten skall därvid vara att de gjorda utfästelserna inte får försvagas eller minskas.

Stöd till andra trossamfund

Sedan år 1971 har statsbidrag utgått till andra trossamfund än Svenska kyrkan. Enligt förordningen (1989:271) om statsbidrag till andra trossamfund än Svenska kyrkan kan statsbidrag lämnas för religiös verksamhet (verksamhetsbidrag), lokaler till religiös verksamhet (lokalbidrag) och teologiska seminarier m.m. (utbildningsbidrag). Statsbidrag får beviljas de trossamfund som regeringen angett i förordningen. Vid bedömningen av om

ett trossamfund skall kunna få statsbidrag har hänsyn tagits både till verksamhetens omfattning och till dess karaktär, dvs. om verksamheten uppfyller de villkor som anges i förordningen och om det är ett allmänt intresse att stödja verksamheten.

Av likställighets-skäl bör även andra trossamfund än Svenska kyrkan kunna få uppördshjälp eller statligt stöd på annat sätt. Statligt stöd bör som nu utgå efter prövning av regeringen i varje enskilt fall. Utredningen skall överväga vilka motiv som finns för statligt stöd till andra trossamfund än Svenska kyrkan. Med utgångspunkt i dessa motiv skall utredningen föreslå vilka krav som bör ställas för statligt stöd till trossamfund och i vilka former det statliga stödet skall kunna utgå.

Skattefrågor

I princippropositionen nämns att frågor om Svenska kyrkans skattemässiga förhållanden får tas upp i det fortsatta utredningsarbetet. Detta har även uppmärksammats i Stiftelse- och föreningsskattekommitténs slutbetänkande Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella föreningar (SOU 1995:63). Vid utformningen av sina förslag har kommittén inte kunnat ta någon hänsyn till eventuella förändringar i relationerna mellan staten och Svenska kyrkan. Utredningen bör därför överväga om relationsändringen motiverar någon ändring i Svenska kyrkans eller något annat trossamfunds skattestatus.

En statsfinansiellt neutral lösning

I det statliga utredningsarbetet skall prövas de kostnader som förslagen för med sig och hur dessa skall finansieras. Därvid skall även beaktas den skatteadministrationsersättning från kyrkliga kommuner som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:100, prop. 1994/95:150, bet. 1994/95:FiU19, rskr. 1994/95:417). En grundläggande förutsättning skall vara en statsfinansiellt neutral lösning. Utredningen skall efter samråd med övriga utredningar lägga fram förslag till hur den sammanlagda finansieringen skall ske.

Utredningsarbetets bedrivande

Samordnings- och insynsbehov

Som framgått av det föregående behövs ett omfattande utredningsarbete i olika delfrågor för att slutföra den föreslagna relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan. Inom Svenska kyrkan behöver man samtidigt göra ett minst lika omfattande arbete av motsvarande slag för att de ändrade relationerna skall kunna genomföras. Både på den statliga och den kyrkliga sidan finns ett starkt intresse av att hålla samman och samordna det fortsatta utredningsarbetet. Detta samordningsbehov gäller inte bara utredandet inom staten respektive kyrkan utan också det samlade utredningsarbetet oavsett huvudman. Från båda sidor finns vidare ett starkt intresse av att på bredast möjliga sätt förankra de förslag som utredningsarbetet leder fram till. För att uppnå detta måste goda möjligheter skapas att kontinuerligt få insyn i arbetet och att successivt kunna påverka förslagen. Sådana möjligheter ger också goda förutsättningar för en fortsatt livlig debatt om stat-kyrkafrågan och därmed en förankring av förslagen i en bred demokratisk beslutsprocess.

Enligt de av riksdagen godkända riktlinjerna för det fortsatta arbetet med ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan bör särskilda åtgärder vidtas för att underlätta insyn i och samordning mellan de här aktuella utredningarna. Samverkan bör också ske mellan statens och kyrkans utredningsarbeten.

Ett särskilt beredningsorgan

Utifrån de riktlinjer som godkänts skall ett särskilt beredningsorgan inrättas inom Civildepartementet med uppgift att samlat följa utredningsarbetet i stat-kyrkafrågan. De utredningar och myndigheter som omfattas av dessa direktiv skall fortlöpande rapportera om sina uppdrag till detta organ.

Beredningsorganet skall kontinuerligt hålla sig informerat om de förslag som arbetas fram av utredningarna och myndigheterna. Vidare skall organet informera sig om det inomkyrkliga utredningsarbetet. Tillsammans med Svenska kyrkans centralstyrelse skall organet bidra till den nödvändiga samordningen av det statliga och det kyrkliga utredningsarbetet. Slutligen skall organet sprida information om det fortsatta utredningsarbetet med ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan.

I organet skall samtliga riksdagspartier vara företrädade liksom en bred representation från Svenska kyrkan. Även andra trossamfund än Svenska kyrkan och de berörda fackliga organisationerna skall finnas representerade i organet. Detta skall avsluta sitt arbete senast den 30 juni 1998.

Ordförande i organet skall vara statsrådet och chefen för Civildepartementet.

Generella direktiv

Utredningar och myndigheter enligt dessa direktiv skall beakta direktiven till samtliga utredare och kommittéer om att pröva offentliga åtaganden (dir.1994:23), om redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir.1992:50) och om jämställdheten mellan könen (dir. 1994:124).

Redovisning av uppdragen

Utredningarna och myndigheterna skall redovisa sina slutliga förslag senast den 31 mars 1997.

Civildepartementet