

## Till statsrådet och chefen för Kulturdepartementet

Chefen för Civildepartementet förordnade den 2 januari 1996 riksdagsledamoten Pär-Axel Sahlberg att vara särskild utredare av konstitutionella och andra rättsliga frågor rörande trossamfund (Dir. 1995:162).

I beslut den 13 februari 1996 förordnades hovrättsassessorn Lars Bjurstam till sekreterare i utredningen.

Den 26 februari förordnades som sakkunniga jur. kand. Ingrid Alander, avtalssekreteraren Birgitta Bloom, departementsrådet Birgitta Eilemar, expeditions- och rättschefen Ingvar Paulsson, kyrkosekreteraren Ragnar Persenius och nuvarande biträdande kanslichefen Bertil Wennberg samt som expert kammarrättsrådet Carl Norström.

Utredningen har arbetat under namnet Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering (C 1995:11).

Vi överlämnar nu vårt betänkande

Rättslig reglering

- Grundlag
- Lag om trossamfund
- Lag om Svenska kyrkan.

Särskilda yttranden har inte avgetts. Arbetet är därmed avslutat.

Stockholm den 2 april 1997

*Pär-Axel Sahlberg*

*/ Lars Bjurstam*

## Innehållsförteckning

<b>Sammanfattning</b> .....	11
<b>Författningsförslag</b> .....	19
– Förslag till lag om ändring i regeringsformen .....	19
– Förslag till lag om ändring i lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen .....	21
– Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen .....	22
– Förslag till lag om trossamfund .....	24
– Förslag till lag om Svenska kyrkan .....	27
– Förslag till lag om införande av lagen (1999:000) om Svenska kyrkan .....	30
– Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken .....	32
– Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100) .....	34
– Förslag till lag om ändring i arkivlagen (1990:782) .....	40
– Förslag till lag om ändring i äktenskapsbalken (1987:320) .....	42
– Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling .....	43
– Förslag till lag om ändring i lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling .....	47
– Förslag till lag om ändring i lagen (1995:743) om aviseringsregister .....	48
<b>1 Inledning</b> .....	51
1.1 Direktiven .....	51
1.2 Arbetets uppläggnig .....	51

<b>2</b>	<b>Bakgrund</b>	53
2.1	Historisk översikt	53
2.1.1	Allmänt	53
2.1.2	Medeltiden	53
2.1.3	Reformationen	57
2.1.4	Den lutherska enhetskyrkans tid	60
2.1.5	Enhetskyrkans upplösning	63
	Religionsfriheten	64
	Kyrklig och borgerlig kommun	65
	Inrättande av ett allmänt kyrkomöte	67
2.1.6	Den fortsatta utvecklingen på det kyrkliga området	68
	Kyrkofonden	68
	1930 års lag om församlingsstyrelse	69
	1961 års lag om församlingsstyrelse	69
	Behörighetslagen	70
2.1.7	Den fortsatta utvecklingen på religionsfrihetsområdet	71
	Dissenterlagskommittén	72
	Religionsfrihetslagen	73
2.1.8	Stat-kyrka-utredningar	75
	1958 års utredning kyrka-stat	75
	1968 års beredning om stat och kyrka	76
	Stat-kyrka överläggningarna	77
2.1.9	1980-talets reformer	78
	Kyrkomötesreformen	78
	Lagen (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfälligheter	80
	Ekonomisk utjämning – kyrkofonden	80
	Församlingslagen (1988:180)	81
2.1.10	Fler utredningar om förhållandet stat-kyrka	82
	ERK-utredningen	82
	Kyrkoberedningen	83
2.1.11	Några betydelsefulla ändringar under 1990-talet	85
	Folkbokföringen	85
	Kyrkolagen	85
	Kommunallagsanpassning	86
	Medlemskapsreglerna	87
	Nytt utjämningsystem	87

2.2	Riksdagens principbeslut . . . . .	88
2.2.1	Bakgrund . . . . .	88
2.2.2	Regeringens principproposition . . . . .	89
	Den rättsliga regleringen . . . . .	89
2.2.3	Konstitutionsutskottet . . . . .	90
2.2.4	Riksdagen . . . . .	91
2.3	Religionsfrihet . . . . .	91
2.3.1	Inledning . . . . .	91
2.3.2	De positiva opinionsfriheterna . . . . .	92
	Närmare om religionsfriheten m.m. . . . .	94
	Närmare om begränsningsmöjligheterna . . . . .	95
2.3.3	De negativa opinionsfriheterna . . . . .	95
2.3.4	Europakonventionen . . . . .	96

### KONSTITUTIONELL REGLERING AV TROSSAMFUNDEN

<b>3</b>	<b>Nuvarande förhållanden . . . . .</b>	<b>101</b>
<b>4</b>	<b>Överväganden . . . . .</b>	<b>103</b>
4.1	Nuvarande normgivningsregler skall upphävas . . . . .	103
4.2	Nya gemensamma normgivningsregler för alla trossamfund . . . . .	105
4.3	Särskilda regler om Svenska kyrkan som trossamfund . . . . .	105
4.4	Samma beslutsordning som för riksdags- ordningens huvudbestämmelser . . . . .	110
4.5	Bekännelsekrav för statschefen . . . . .	111
4.5.1	Nuvarande förhållanden . . . . .	112
	Hovförsamlingen . . . . .	112
	Hovkonsistoriet . . . . .	114
	Kyrkoberedningen . . . . .	114
4.5.2	Överväganden . . . . .	115
	Monarkin har folkets stöd . . . . .	115
	Statschefen och Hovförsamlingen . . . . .	116
	Statschefens religionsfrihet . . . . .	117

### LAGSTIFTNING OM TROSSAMFUND I ALLMÄNHET

<b>5</b>	<b>Nuvarande förhållanden . . . . .</b>	<b>121</b>
----------	---	------------

<b>6</b>	<b>Allmänna överväganden</b>	125
6.1	Utgångspunkter m.m.	125
6.2	En lag om trossamfund	127
6.3	Begreppet trossamfund	129
<b>7</b>	<b>Barns rätt att komma till tals när det gäller medlemskap i trossamfund</b>	131
7.1	Nuvarande förhållanden m.m.	131
7.2	Överväganden	138
<b>8</b>	<b>Registrerat trossamfund</b>	141
8.1	En ny rättslig form	141
8.2	Hur blir man ett registrerat trossamfund?	144
8.3	Vad skall registreras?	148
8.4	Effekter av registreringen	149
8.5	Avregistrering	150
8.6	Rättigheter och skyldigheter	151
8.7	Organisatoriska delar	152
8.8	Förhållande till tredje man	154
8.9	Överklagande av registreringsbeslut m.m.	156
8.10	Kostnader i samband med registrerings- förfarandet	157

## SVENSKA KYRKAN

<b>9</b>	<b>Nuvarande förhållanden</b>	161
9.1	Organisation	161
9.2	Demokrati och ämbetsförvaltning	165
<b>10</b>	<b>Identitet och organisation</b>	167
10.1	En evangelisk-luthersk kyrka	167
10.2	Öppen folkkyrka – demokratisk, episkopal och rikstäckande	169
	En öppen folkkyrka	169
	Rikstäckande	169
	Demokratisk organisation	170
	Episkopal struktur	172
10.3	Självständiga rättssubjekt	173
<b>11</b>	<b>Organisatorisk uppbyggnad</b>	179
11.1	Församlingen – den lokala nivån	179

11.2	Icke-territoriella församlingar	183
11.3	Stiftet – den regionala nivån	184
11.4	Kyrkomötet – den nationella nivån	185
<b>12</b>	<b>Kyrkoavgift</b>	<b>189</b>
<b>13</b>	<b>Kyrkliga egendomen</b>	<b>193</b>
<b>14</b>	<b>Offentlighet och sekretess</b>	<b>195</b>
14.1	Offentlighetsprincipen	195
14.1.1	Yttrande- och informationsfrihet	195
14.1.2	Tryckfrihet m.m.	197
14.1.3	Meddelarfrihet och anonymitetsskydd	198
	Meddelarfrihet	198
	Anskaffarfrihet	200
	Anonymitetsskydd	200
14.1.4	Förhandlingsoffentlighet	202
14.1.5	Allmänna handlingars offentlighet	203
	Inledning	203
	Begravningsmöjligheter	203
	Allmän handling	204
	Utlämnande	209
	Överklagande	210
	Utvidgad handlingsoffentlighet	210
	Överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring	211
14.2	Sekretessregler för Svenska kyrkans verksamhet	212
14.3	Överväganden	213
14.3.1	Handlingsoffentlighet efter relations- ändringar	213
14.3.2	Inomkyrkligt reglerad handlings- offentlighet	216
14.3.3	Rätt att klaga på beslut i övrigt	217
<b>15</b>	<b>Uppgifter till det statliga registret</b>	<b>219</b>
15.1	Staten behöver känna till församlings- indelningen	219
15.2	Uppgifter som behöver lämnas	220
<b>16</b>	<b>Tystnadsplikten</b>	<b>221</b>
16.1	Nuvarande förhållanden	221

16.2	Överväganden	224
16.2.1	Tystnadsplikt och vittnesförbud	224
16.2.2	Vittnesförbudets omfattning	225
<b>17</b>	<b>Övriga frågor</b>	<b>229</b>
17.1	Äktenskapsbalken	229
17.2	Offentlig upphandling	229
17.3	Aviseringsregistret	230
<b>18</b>	<b>Särskilda övergångsbestämmelser</b>	<b>233</b>
<b>19</b>	<b>Specialmotivering</b>	<b>237</b>
19.1	Förslaget till lag om ändring i regeringsformen	237
19.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen	238
19.3	Förslaget till lag om ändring i tryckfrihets- förordningen	239
19.4	Förslaget till lag om trossamfund	239
19.5	Förslaget till lag om Svenska kyrkan	244
19.6	Förslaget till lag om införande av lagen (1999:000) om Svenska kyrkan	253
19.7	Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken	254
19.8	Förslaget till lag om ändring i sekretess- lagen (1980:100)	255
19.9	Förslaget till lag om ändring i arkivlagen (1990:782)	257
19.10	Förslaget till lag om ändring i äktenskaps- balken (1987:320)	258
19.11	Förslagen till lagar om ändring i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling och i lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling	258
19.12	Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:743) om aviseringsregister	258

## BILAGOR

Bilaga 1	Direktiven
Bilaga 2	Sammanställning av hur relationsändringen påverkar det statliga regelsystemet

# Sammanfattning

## Bakgrund

Kristendomen kom troligen till Sverige under 800-talet. Under de följande århundradena etablerades den kristna tron successivt och under 1100-talet uppfattas i allmänhet kristendomen som riksreligion. Reformationen fick genomslag i Sverige i och med riksmötet i Västerås 1527. Vid Uppsala möte 1593 stadfästes den evangelisk-lutherska läran som nationalreligion i Sverige. Då fastställdes också de bekännelseskrifter på vilka läran vilade. 1634 utfärdades vår första regeringsform och den religiösa enheten framstod som grundpelare för det svenska samhället. Den första kyrkolagen antogs 1686. Avfall eller villolära bestraffades med landsförvisning.

1781 utformades ett toleransedikt för i första hand arbetskraft från andra länder och innebar acceptering av deras tro, samt på motsvarande sätt för mosaiska bekännare 1782. Bland andra fick den romersk-katolska kyrkan och mosaiska trosbekännare därmed utrymme att verka i landet under 1700- och 1800-talet. Först genom 1809 års regeringsform fördes religionsfrihetens principer in i svensk lagstiftning och den omfattade då i första hand en frihet från tvång till kyrkogång eller firande av nattvard. Först senare under 1800-talet blev religionsfriheten pluralistisk i den meningen att också de som var av annan bekännelse fick tillstånd att verka i landet. 1860 infördes en bestämmelse som innebar att främmande trosbekännare kunde verka i landet. Då blev det möjligt att lämna Svenska kyrkan och övergå till annat religionssamfund. 1873 fick vi den dissenterlagstiftning som ersattes av 1951 års religionsfrihetslag.

Väckelserörelserna, både inhemska och invandrande trosriktningar, förändrade den religiösa kartan i vårt land. Sverige har, också genom de senaste decenniernas invandring, blivit mer mångkulturellt och mångreligiöst. Trosbekännare utanför Svenska kyrkan har drivit på i fråga om religionsfrihet. Även inom Svenska kyrkan har stödet för en vidgad religionsfrihet funnits. Rätten att utträda ur majoritetskyrkan har blivit en självklarhet. I dissenterlagskommittén som tillsattes 1943 kom

dessa frågor att behandlas. Begreppet främmande trosbekännare utmönstrades ur lagstiftningen och en reducerad del av kyrkoskatten, för dem som inte tillhörde Svenska kyrkan infördes, den s.k. dissenterskatten. Religionsfrihetslagen innebar bland annat en lagstadgad rätt att utträda ur Svenska kyrkan.

Sedan 1950-talet har statens förhållande till Svenska kyrkan utretts. 1988 begärde kyrkomötet hos regeringen att Svenska kyrkans ekonomiska och rättsliga förhållanden skulle utredas. Den s.k. ERK-utredningen (Utredningen om ekonomi och rätt i kyrkan) lämnade sitt betänkande 1992. I detta presenterades bl.a. olika modeller för de framtida relationerna mellan stat och kyrka. Mot denna bakgrund tillsattes kyrkoberedningen som 1994 avlämnade sitt slutbetänkande, Staten och trossamfundet.

1993 ersattes 1686 års kyrkolag med den nu gällande. Lagen omfattade de flesta av de då gällande bestämmelserna och framhävde Svenska kyrkans identitet som ett i väsentliga avseenden självständigt trossamfund, men vars organisation och verksamhet regleras av staten. Den 1 januari 1996 trädde nya bestämmelser i kraft som innebär att kyrkotillhörighet i Svenska kyrkan som huvudregel vinnns genom dopet. 1997 infördes också ett nytt system för ekonomisk utjämning inom Svenska kyrkan.

## Reformen

Under 1995 ägde partiledaröverläggningar rum och därefter beslutade regeringen att föreslå Svenska kyrkans kyrkomöte och riksdagen principerna för en ny relation mellan staten och Svenska kyrkan. I riksdagsbeslutet den 8 december 1995 lades dessa principer fast och ett omfattande utredningsarbete tog sin början. Utredningen omfattade också förutsättningarna för andra trossamfund. Parallellt med de sex statliga utredningarna har också Svenska kyrkan ett omfattande eget utredningsarbete.

För att överväga och lämna förslag till rättslig reglering tillkallades en särskild utredare. Sekreterare och sakkunniga utsågs. Utredningen tog sig namnet **Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering**.

Utredningens uppgift har varit att med riksdagens principbeslut som utgångspunkt föreslå:

- hur normgivningsbestämmelser som skapar stabila och långsiktiga förutsättningar för trossamfundet skall utformas,
- hur en ny rättslig form för trossamfund som tar stor hänsyn till trossamfundets olika förhållanden och behov skall utformas, samt
- hur de framtida relationerna mellan staten och Svenska kyrkan skall utformas.

Arbetet har utförts under perioden januari 1996 – mars 1997 och betänkandet har överlämnats till kulturministern den 2 april 1997.

### **Religionsfrihet – utgångspunkt för reformen**

Religionsfriheten beskrivs i svensk lagstiftning som en positiv religionsfrihet, rätt att utöva sin religion, och en negativ, ingen är skyldig att tillhöra något trossamfund och var och en har rätt till utträde. Religionsfriheten kan inte begränsas. Religionsfriheten syftar på det som är specifikt för religionen – att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion. Övriga moment i religionsutövning är närmast att betrakta som utflöden av andra friheter, som förenings- och mötesfrihet. Dessa kan begränsas enbart i vissa speciella situationer, och det får enbart ske för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle.

Religionsfriheten gäller för såväl enskilda som för trossamfund. Regeringsformen (2 kap. 23 §) och Europakonventionen medför att det inte är möjligt att utestänga något trossamfund från det nya rättsliga rum som skall skapas. Inget trossamfund skall tvingas byta rättslig form och en begränsad reglering av trossamfundets Svenska kyrkans förhållanden strider inte mot religionsfriheten eftersom den bygger på Svenska kyrkans egen självförståelse som den önskar få uttryckt i lag.

Enligt regeringsformen innebär religionsfriheten *en frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion* utan inskränkningar från det allmännas sida. Genom religionsfrihetslagen definieras begreppet trossamfund som en *sammanslutning för religiös verksamhet, vari ingår att anordna gudstjänst*. Denna sammanslutning får emellertid inte förmåga att som sådan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter. Gemenskapen blir med andra ord inte utan vidare en juridisk person.

För att kunna handha sina övriga angelägenheter i samhället behöver ett trossamfund som regel den rättskapacitet som en juridisk person har. Trossamfundet har därför ofta organiserat sig i former som tjänar syftet att ge dem sådan rättskapacitet.

Enligt den nuvarande ordningen anses trossamfundet Svenska kyrkan vara en del av det allmänna och i denna form rättskapabel; den lokala församlingen är en kyrklig kommun och stiftet en sammanlutning av sådana församlingar. De centrala organ som vid sidan av kyrkomötet företräder Svenska kyrkan nationellt är stiftelser och följaktligen juridiska personer.

Andra trossamfund har varit hänvisade till att organisera sig i allmänna associationsrättsliga former för att uppnå rättskapacitet. De flesta är närmast att se som ideella föreningar, men trossamfundens verksamhet kan också bedrivas i form av stiftelser, aktiebolag eller handelsbolag.

## Rättslig reglering

I enlighet med principbeslutet i riksdagen föreslås nu att de grundläggande rättsliga villkoren för alla trossamfund som är verksamma i Sverige skall vara likvärdiga. I regeringsformen läggs de konstitutionella formerna för lagstiftning om trossamfund fast. Avsikten är att två nya lagar skall antas i denna ordning; en lag om trossamfund och en lag om Svenska kyrkan. De kan bara ändras genom beslut i riksdagen på samma sätt som då riksdagsordningen ändras, nämligen med bestämda majoritetsregler eller två på varandra fattade beslut med riksdagsval emellan.

Kyrkoberedningen föreslog att kyrkomötet inom Svenska kyrkan skulle få meddela föreskrifter i fråga om Svenska kyrkan på delegation från riksdagen. I överensstämmelse med riksdagens principbeslut föreslås emellertid nu att trossamfundet Svenska kyrkan själv skall besluta i de frågor som rör Svenska kyrkan, utan delegation från riksdagen.

## Regeringsformen

I regeringsformens 8 kap. 6 § placeras de bestämmelser som ger grundlagsskydd för de nu aktuella lagarna. Följande ordalydelse föreslås

*Föreskrifter om trossamfund meddelas i lag. I sådan lag skall meddelas föreskrifter om grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund.*

Detta medför att trossamfunden får skydd, dels genom att inga särskilda beslut kan riktas mot trossamfunden som förändrar deras förutsättningar på annat sätt än genom lag och dels att den lagstiftning som nu avses bara kan ändras med kvalificerad majoritet i riksdagen eller av två riksdagar.

### En lag om trossamfund

Lagen om trossamfund omfattar 16 paragrafer i vårt förslag. De fyra första paragraferna får karaktären av religionsfrihetslagstiftning. Religionsfrihetslagens definition av trossamfund omformuleras till "*en gemenskap för religiös verksamhet, där det ingår att anordna gudstjänst*". Ingen är skyldig att tillhöra något trossamfund och barn och ungas medlemskap är ett gemensamt ansvar för föräldrar och barn från 12 års ålder. I takt med barnets stigande ålder skall sedan allt större hänsyn tas till hans eller hennes egna synpunkter och önskemål.

Därefter övergår lagen till att tala om *registrerat trossamfund*. Svenska kyrkan är enligt lagen ett sådant trossamfund. Dit hör också andra trossamfund som väljer att registrera sig i enlighet med denna lag.

Enligt vårt förslag skall staten erbjuda en ny form i vilken trossamfund kan uppnå rättskapacitet, nämligen registrerat trossamfund. Denna form ger de trossamfund som så önskar möjlighet att få rättskapacitet i enlighet med sin egen självbild; i överensstämmelse med sin egen tradition. Så kan fasta kyrkoformer som den romersk-katolska kyrkan, ortodoxa kyrkor och Metodistkyrkan söka rättskapacitet i enlighet med sina egna grundläggande strukturer. Andra trossamfund som pingströrelsen, Svenska missionsförbundet och muslimska trossamfund kan bevara sin nuvarande föreningslika struktur även inom begreppet registrerat trossamfund. Alla trossamfund kan skaffa sig den rättskapacitet organisationen behöver som juridisk person ur begreppet registrerat trossamfund i enlighet med sin egen uppfattning om sig själva. De trossamfund som inte önskar att registreras behåller sin nuvarande juridiska form och förhållandet för trossamfundet i övrigt förändras inte genom denna reform.

I lagen om trossamfund anges hur registreringen går till. Regeringen fastställer vilken myndighet som skall vara registermyndighet. Trossamfundet redovisar namn, vilket skall särskilja det från andra trossamfund, stadgar samt de personer som är behöriga att företräda trossamfundet. De grundläggande kraven på stadgarna är att där anges

hur beslut kommer till stånd. Registreringen innebär alltså att trossamfundet i enlighet med sin egen självförståelse får rättskapacitet. Den kan också omfatta organisatoriska delar av trossamfundet. Trossamfundets namn skyddas i enlighet med firmalagens bestämmelser.

Övriga relationer mellan staten och trossamfunden regleras i särskild ordning. Då kan en närmare prövning av trossamfunden ske. Vigselsrätt ges, liksom i nuvarande ordning, efter beslut enligt lag av Kammarkollegiet. Statsbidrag fördelas av Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund (SST). Regeringen beslutar om vilka trossamfund som ska komma i fråga. Beslut om uppbördshjälp för trossamfund som är registrerade fattas också av regeringen enligt särskild, ny ordning.

### **Svenska kyrkan**

Trossamfundet Svenska kyrkan blir med reformen inte längre en del av det allmänna om än till vissa delar offentligrättsligt reglerad. Kyrkan får ett självständigt ansvar för den egna verksamheten inom den ram som den särskilda lagen om Svenska kyrkan anger. I lagen om trossamfund definieras Svenska kyrkan som ett registrerat trossamfund. Genom lagen om Svenska kyrkan får detta trossamfund sin rättskapacitet, på alla nivåer. Även i övrigt regleras Svenska kyrkan huvudsakligen genom lagen om Svenska kyrkan. Lagen omfattar 14 paragrafer.

De första tre bestämmelserna anger Svenska kyrkans grundläggande drag. Lagen slår fast att Svenska kyrkan är ett evangelisk-lutherskt trossamfund. Svenska kyrkan är en öppen folkkyrka, som i samverkan mellan en demokratisk organisation och kyrkans ämbete bedriver en rikstäckande verksamhet. Svenska kyrkan som trossamfund, som har nationella organ till sitt förfogande, får full rättskapacitet. Samma rättskapacitet får församlingar och stift var för sig. Svenska kyrkan blir med förslaget också rättsligt ett självständigt och enhetligt trossamfund samtidigt som den lokala, och regionala, självstyrelsen bevaras. Denna grundläggande beskrivning stämmer väl överens med Svenska kyrkans egen bild av sig själv.

De följande två bestämmelserna anger församlingens respektive stiftets kompetens och ansvar. Därefter slås kyrkomötets roll som högsta beslutande organ fast. Kyrkomötets befogenheter begränsas genom att det inte får fatta beslut i sådant som det är en församlings eller stifts uppgift att besluta i. Kyrkoavgift beslutas lokalt och regionalt och

den kyrkliga egendomen skall förvaltas för att bidra till kyrkans förkunnelse.

I de följande bestämmelserna regleras handlingsoffentlighet i Svenska kyrkan. För de delar som hänför sig till tiden före den 1 januari 2000 lämnas förslag i SOU 1997:43. Handlingar som hänför sig till tiden efter relationsändringen och hänger samman med de offentligt beställda uppgifterna, dvs. handlingar som rör begravningsverksamhet och den särskilda kulturvården som finansieras av det allmänna, skall omfattas av principen om handlingsoffentlighet. Detta regleras i sekretesslagen. I övrigt kommer Svenska kyrkan att utveckla en egen sekretess- och offentlighetsprincip som hanteras av inomkyrkliga organ. Öppenheten kommer även fortsatt att prägla trossamfundet Svenska kyrkan.

### **Övrig lagstiftning**

I samband med reformen ses ett stort antal övriga bestämmelser över. Lagändringar krävs i tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen. Därutöver behövs ändringar i rättegångsbalken, arkivlagen, äktenskapsbalken, lagen om offentlig upphandling och lagen om aviseringsregister. Särskilda övergångsbestämmelser föreslås också så att beslut som rör Svenska kyrkans framtida förhållanden kan beslutas av kyrkomötet redan under 1999.

# Författningsförslag

## Förslag till lag om ändring regeringsformen

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen

*dels* att punkt 9–13 övergångsbestämmelserna skall upphöra att gälla,

*dels* att 8 kap. 16 § och 11 kap. 6 § skall ha följande lydelse,

*dels* att det i regeringsformen skall införas en ny paragraf, 8 kap. 6 §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**8 kap.**  
6 §

*Föreskrifter om trossamfund meddelas i lag. I sådan lag skall meddelas föreskrifter om grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund.*

16 §<sup>1</sup>

Riksdagsordningen stiftas på det sätt som anges i 15 § första stycket första och andra meningarna samt andra stycket. Den kan också stiftas genom endast ett beslut, om

Riksdagsordningen *samt lag som avses i 6 §* stiftas på det sätt som anges i 15 § första stycket första och andra meningarna samt andra stycket. Den kan också stiftas genom

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1979:933.

*Nuvarande lydelse*

minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter förenar sig om beslutet. Tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen beslutas dock i samma ordning som lag i allmänhet.

*Föreslagen lydelse*

endast ett beslut, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter förenar sig om beslutet. Tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen beslutas dock i samma ordning som lag i allmänhet.

**11 kap.**6 §<sup>2</sup>

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

Förvaltningsuppgift kan anförtros åt kommun.

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

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

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

---

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1976:871.

## Förslag till lag om ändring i lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen

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

## Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 5 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### **2 kap.**

##### 5 §<sup>1</sup>

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

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

##### 7 §<sup>2</sup>

Handling anses upprättad hos myndighet, när den har expedierats. Handling som ej har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen ej hänför sig till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

I stället för vad som föreskrives i första stycket gäller att handling anses upprättad,

1. diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som föres fortlöpande, när handlingen har färdigställts för anteckning eller införing,

2. dom och annat beslut, som enligt vad därom är föreskrivet skall avkunnas eller expedieras, samt protokoll och annan handling i vad den hänför sig till sådant beslut, när beslutet har avkunnats eller expedierats,

---

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

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1982:938.

*Nuvarande lydelse*

3. annat myndighets protokoll och därmed jämförliga anteckningar, när handlingen har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts, dock ej protokoll hos riksdagens eller kyrkomötets utskott, riksdagens eller kommuns revisorer eller statliga kommittéer eller hos kommunal myndighet i ärende som denna endast bereder till avgörande.

*Föreslagen lydelse*

3. annat myndighets protokoll och därmed jämförliga anteckningar, när handlingen har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts, dock ej protokoll hos riksdagens utskott, riksdagens eller kommuns revisorer eller statliga kommittéer eller hos kommunal myndighet i ärende som denna endast bereder till avgörande.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

## Förslag till lag om trossamfund

Härigenom föreskrivs följande.

### **Allmänna bestämmelser om trossamfund m.m.**

**1 §** I regeringsformen finns bestämmelser om religionsfrihet. Var och en har dessutom rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet i enlighet med lagen (1994:1219) om den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

**2 §** Med trossamfund avses i denna lag en gemenskap för religiös verksamhet, där det ingår att anordna gudstjänst.

**3 §** Ingen är skyldig att tillhöra något trossamfund.

**4 §** Vid barns inträde i eller utträde ur ett trossamfund skall barnet själv ha samtyckt till in- eller utträdet, om barnet har fyllt 12 år.

Den som fyllt 12 år får ensam träda in i eller träda ut ur ett trossamfund, om vårdnadshavaren samtycker till det. I takt med barnets stigande ålder och utveckling skall det härvid tas allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål.

### **Registrerat trossamfund**

**5 §** Med registrerat trossamfund avses

1. Svenska kyrkan,
2. andra trossamfund som har registrerat sig enligt denna lag.

**6 §** Föreskrifter om grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund finns i lagen (1999:000) om Svenska kyrkan.

### *Registrering*

**7 §** Ett trossamfund som har stadgar där det finns bestämmelser om trossamfundets ändamål och om hur beslut i trossamfundets angelägen-

heter kommer till stånd skall registreras av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, om trossamfundet begär det.

Ett trossamfund får registreras bara om dess namn klart särskiljer trossamfundets verksamhet från andras. Om det finns något sådant hinder mot registreringen som anges i 10 § firmalagen (1974:156), får trossamfundet inte registreras.

**8 §** Registreringen skall omfatta trossamfundets namn och stadgar samt de personer som är behöriga att företräda trossamfundet.

**9 §** Ett trossamfund som är registrerat får förvärva rättigheter och ta på sig skyldigheter samt föra talan vid domstol och andra myndigheter.

**10 §** Ett trossamfund skall avregistreras, om de krav som anges i 7 § inte längre är uppfyllda.

Avregistrering skall också ske om trossamfundet begär det.

**11 §** Ansvaret för de förpliktelser som uppkommit för trossamfundet före registreringen övergår på det registrerade trossamfundet genom registreringsbeslutet. Genom registreringen övergår även trossamfundets rättigheter till det registrerade trossamfundet.

Om trossamfundets verksamhet inte upphör vid ett avregistreringsbeslut enligt 10 §, övergår det registrerade trossamfundets rättigheter och skyldigheter på det oregistrerade trossamfundet.

#### *Organisatoriska delar*

**12 §** Ett beslut om registrering enligt 7 § får även avse organisatoriska delar av trossamfundet. Bestämmelserna i 7–8 och 10–11 §§ skall gälla även för sådana beslut. Avregistreras trossamfundet skall även dess organisatoriska delar avregistreras.

Organisatoriska delar av ett trossamfund som registrerats enligt 7 § får var för sig förvärva rättigheter och ta på sig skyldigheter samt föra talan vid domstol och andra myndigheter, om de är registrerade.

Svenska kyrkans församlingar, kyrkliga samfälligheter och stift är registrerade organisatoriska delar av Svenska kyrkan.

#### *Registrerade trossamfunds namn*

**13 §** För registrerade trossamfunds namn gäller 15 och 18–20 §§ firmalagen (1974:156).

Första stycket skall gälla också för registrerade organisatoriska delars namn.

*Registrerade trossamfunds förhållande till tredje man*

**14 §** För ett registrerat trossamfunds förpliktelser i förhållande till tredje man svarar endast trossamfundets tillgångar.

För förpliktelser i förhållande till tredje man som ett trossamfunds registrerade organisatoriska delar ådragit sig svarar endast den organisatoriska delens tillgångar.

*Statlig hjälp med avgifter till registrerade trossamfund*

**15 §** Svenska kyrkan har rätt till hjälp av staten med beräkning, debitering, redovisning och betalning av avgifter från dem som tillhör Svenska kyrkan. Även andra registrerade trossamfund kan beviljas sådan hjälp.

Bestämmelser om förfarandet finns i lagen (1999:000) om avgift till registrerat trossamfund.

*Överklagande*

**16 §** Beslut om registrering enligt 7 § eller om avregistrering enligt 10 § får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Detsamma gäller beslut enligt 12 § första stycket.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.
  2. Genom lagen upphävs religionsfrihetslagen (1951:680).

## Förslag till lag om Svenska kyrkan

Härigenom föreskrivs följande.

### *Svenska kyrkan som trossamfund*

**1 §** Svenska kyrkan är ett evangelisk-lutherskt trossamfund som framträder som församlingar och stift. Svenska kyrkan har också nationella organ.

**2 §** Svenska kyrkan är en öppen folkkyrka, som i samverkan mellan en demokratisk organisation och kyrkans ämbete bedriver en riks-täckande verksamhet.

**3 §** Svenska kyrkan får förvärva rättigheter och ta på sig skyldigheter samt föra talan vid domstolar och andra myndigheter.

Samma rätt har var för sig Svenska kyrkans församlingar, sammanslutningar av församlingar (*kyrkliga samfälligheter*) och stift.

### *Organisatorisk uppbyggnad*

**4 §** Församlingen är lokal enhet inom Svenska kyrkan och omfattar de personer som tillhör Svenska kyrkan och är bosatta inom församlingens område.

Församlingens grundläggande uppgift är att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva diakoni och mission.

Det kan också finnas icke-territoriella församlingar.

**5 §** Stiftet är regional enhet inom Svenska kyrkan och omfattar församlingarna inom stiftets område.

Stiftets grundläggande uppgift är att främja och ha tillsyn över församlingslivet.

För varje stift skall det finnas en biskop.

### *Kyrkomötet*

**6 §** Kyrkomötet är Svenska kyrkans högsta beslutande organ.

Kyrkomötet får inte besluta i sådana enskilda frågor som det är en

församlings eller ett stifts uppgift att besluta i.

#### *Kyrkoavgift*

**7 §** Den som tillhör Svenska kyrkan skall betala lokal och regional kyrkoavgift.

**8 §** Församlingen beslutar om lokal kyrkoavgift. Om församlingen ingår i en kyrklig samfällighet, får församlingarna gemensamt besluta om avgift.

Stiftet beslutar om regional kyrkoavgift.

#### *Kyrklig egendom*

**9 §** Prästlönetillgångar har till ändamål att bidra till de ekonomiska förutsättningarna för Svenska kyrkans förkunnelse.

Prästlönetillgångarna skall bevaras för sitt ändamål och förvaltas av Svenska kyrkan. Regeringen får besluta om tillsyn av förvaltningen.

Förmögenheten skall vara placerad på ett godtagbart sätt.

#### *Rätten att ta del av handlingar*

**10 §** Om rätten att ta del av Svenska kyrkans handlingar finns bestämmelser i sekretesslagen (1980:100).

**11 §** Även utöver vad som följer av 10 § har var och en rätt att ta del av Svenska kyrkans handlingar. Denna rätt får begränsas bara om det är särskilt motiverat med hänsyn till

1. skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden,
2. Svenska kyrkans ekonomiska intresse, eller
3. någon annan särskild anledning.

Begränsningar i rätten att ta del av sådana handlingar skall noga anges av kyrkomötet.

#### *Kyrkans arkiv*

**12 §** Svenska kyrkans arkiv bildas av de handlingar från Svenska kyrkans verksamhet som avses i 11 §.

Svenska kyrkans arkiv skall bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser

1. rätten enligt 11 § att ta del av kyrkans handlingar,

2. behovet av information för rättskipning och förvaltning, och
3. forskningens behov.

Vid arkivbildningen och arkivvården skall beaktas att Svenska kyrkans arkiv är en del av det nationella arvet.

#### *Överklaganden*

**13 §** Beslut om avslag på en begäran att få ta del av Svenska kyrkans handlingar enligt 11 § får överklagas på det sätt som kyrkomötet bestämmer. I den utsträckning som kyrkomötet bestämmer får också andra beslut inom Svenska kyrkan överklagas.

För att inom Svenska kyrkan ytterst pröva överklaganden enligt första stycket skall ett särskilt organ inrättas.

#### *Skyldighet att lämna uppgifter*

**14 §** Svenska kyrkan skall till det register som avses i 7 § lagen (1999:000) om trossamfund lämna uppgifter om

1. stadgar,
2. indelning i församlingar, kyrkliga samfälligheter och stift, och
3. behöriga företrädare för Svenska kyrkan och dess församlingar, kyrkliga samfälligheter och stift.

## Förslag till lag om införande av lagen (1999:000) om Svenska kyrkan

Härigenom föreskrivs följande.

### Allmänna föreskrifter

**1 §** Lagen (1999:000) om Svenska kyrkan träder i kraft den 1 januari 2000.

**2 §** Genom lagen (1999:000) om Svenska kyrkan upphävs

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

**3 §** Ansvar för de förpliktelser som uppkommit för en församling eller kyrklig samfällighet före utgången av år 1999 övergår vid nämnda tidpunkt till motsvarande församling, kyrkliga samfällighet eller stift inom Svenska kyrkan. Vid utgången av år 1999 övergår också en församlings eller kyrklig samfällighets rättigheter till motsvarande församling, kyrkliga samfällighet eller stift inom Svenska kyrkan.

**4 §** De ärenden som i enlighet med lag eller förordning handläggs hos pastor, pastorsämbetet, kyrkoherde, biskop, domkapitel, kyrkomötets besvärsnämnd, Ansvarsnämnden för biskopar eller Svenska kyrkans centralstyrelse vid utgången av år 1999 skall överlämnas till Svenska kyrkan för fortsatt handläggning.

**5 §** Vid sammanträde under år 1999 har kyrkomötet med avseende på tiden efter den 1 januari 2000 de befogenheter som följer av lagen om Svenska kyrkan utan hinder av bestämmelserna i kyrkolagen.

**6 §** Den skyldighet att lämna uppgifter som följer av 14 § lagen om Svenska kyrkan skall fullgöras första gången senast den 1 oktober 1999.

De församlingar, kyrkliga samfälligheter och stift som det lämnats uppgifter om enligt första stycket har med avseende på tiden efter den 1 januari 2000 de befogenheter som följer av lagen om Svenska kyrkan och Svenska kyrkans stadgar utan hinder av bestämmelserna i kyrkolagen.

**Egendomsfrågor**

7–11 §§ Se SOU 1997:47

**Personalfrågor**

12–17 §§ Se SOU 1997:44

## Förslag till lag om ändring i rättegångsbalken

Härigenom föreskrivs att 36 kap. 5 § rättegångsbalken skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **36 kap.** 5 §<sup>1</sup>

Den som till följd av 2 kap. 1 eller 2 § eller 3 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100) eller någon bestämmelse, till vilken hänvisas i något av dessa lagrum, inte får lämna en uppgift får inte höras som vittne om denna utan tillstånd från den myndighet i vars verksamhet uppgiften har inhämtats.

Advokater, läkare, tandläkare, barnmorskor, sjuksköterskor, psykologer, psykoterapeuter, familjerådgivare enligt socialtjänstlagen (1980:620) och deras biträden får höras som vittnen om något som i denna deras yrkesutövning anförtrots dem eller som de i samband därmed erfarit, endast om det är medgivet i lag eller den, till vars förmån tystnadsplikten gäller, samtycker till det. Den som till följd av 9 kap. 4 § sekretesslagen inte får lämna uppgifter som avses där får höras som vittne om dem endast om det är medgivet i lag eller den till vars förmån sekretessen gäller samtycker till det.

Rättegångsombud, biträden eller försvarare får höras som vittnen om vad som anförtrots dem för uppdragets fullgörande endast om parten medger det.

Utan hinder av vad som sägs i andra eller tredje stycket är andra än försvarare skyldiga att vittna i mål angående brott, för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år.

Om tystnadsplikt för den som i Svenska kyrkans ordning har vigts till det kyrkliga ämbetet som präst finns föreskrifter i 36 kap. kyrkolagen

*Den som är präst inom ett trossamfund eller den som i ett sådant samfund intar motsvarande ställning får inte höras som vittne om något som han*

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1996:142.

*Nuvarande lydelse*

(1992:300). Den som inom något annat trossamfund än Svenska kyrkan är präst eller den som i sådant samfund intar motsvarande ställning får inte höras som vittne om något som han eller hon har erfarit under bikt eller själavårdande samtal.

Den som har tystnadsplikt enligt 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen eller 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen får höras som vittne om förhållanden som tystnadsplikten avser endast i den mån det föreskrivs i nämnda paragrafer.

Om någon enligt vad som sägs i denna paragraf inte får höras som vittne om ett visst förhållande, får vittnesförhör inte heller äga rum med den som under tystnadsplikt biträtt med tolkning eller översättning.

*Föreslagen lydelse*

*eller hon har erfarit under bikt eller enskild själavård. Det samma gäller den som tidigare har intagit en sådan ställning i fråga om uppgifter som han eller hon erfarit under bikt eller enskild själavård under tid som han eller hon intog denna ställning.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

## Förslag till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

Härigenom föreskrivs i fråga om sekretesslagen (1980:100)

*dels* att 1 kap. 11 §, 7 kap. 33 § och 16 kap. 1 § punkt 7 skall upphöra att gälla,

*dels* att 1 kap. 8 §, 7 kap. 15 §, 14 kap. 2 §, 14 kap. 3 § och 15 kap. 7 § skall ha följande lydelse,

*dels* att det i sekretesslagen skall införas en ny paragraf, 1 kap. 8 a §, av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **1 kap.** 8 §<sup>1</sup>

Vid tillämpningen av denna lag skall med myndighet jämföras riksdagen, *kyrkomötet* och beslutande kommunal församling.

Vid tillämpningen av denna lag skall med myndighet jämföras riksdagen och beslutande kommunal församling.

Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos en myndighet skall i tillämpliga delar gälla också handlingar hos de organ som anges i bilagan till denna lag, i den mån handlingarna hör till den verksamhet som nämns där. De i bilagan angivna organen skall vid tillämpningen av denna lag jämföras med myndighet. Detsamma gäller ett enskilt organ som med stöd av lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring förvarar sådana handlingar såvitt avser befatningen med dessa handlingar.

### 8 a §

*Vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av handlingar hos en*

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1994:1384

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

*myndighet skall i tillämpliga delar gälla också handlingar hos Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar, om handlingarna hör till*

*1. verksamhet som Svenska kyrkans organisatoriska delar bedriver enligt begravningslagen (1990:1144), och*

*2. fördelning och användning av den statliga ersättning som Svenska kyrkan erhåller enligt lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.*

*Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar skall jämföras med myndighet vid tillämpningen av denna lag.*

**7 kap.**  
15 §<sup>2</sup>

## Sekretess gäller

1. i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen och, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i annan verksamhet som avser registrering av betydande del av befolkningen,

2. i ärende om medlemskap i Svenska kyrkan,

3. i verksamhet som avser förande av eller uttag ur sjömansregistret,

## Sekretess gäller

1. i verksamhet som avser folkbokföringen eller annan liknande registrering av befolkningen och, i den utsträckning regeringen föreskriver det, i annan verksamhet som avser registrering av betydande del av befolkningen,

2. i verksamhet som avser förande av eller uttag ur sjömansregistret,

---

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1996:155.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs.

Har en uppgift, för vilken sekretess gäller enligt första stycket 1, lämnats till en kommunal myndighet enligt särskild uppgiftsskyldighet om skolpliktiga barn, gäller sekretessen också hos myndigheten. Sekretess gäller dock inte om uppgiften tas upp i beslut hos myndigheten.

Sekretess gäller i ärende om fingerade personuppgifter för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men.

I fråga om uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år.

**14 kap.**2 §<sup>3</sup>

Sekretess hindrar inte att uppgift i annat fall än som avses i 1 § lämnas till myndighet, om uppgiften behövs där för

1. förundersökning, rättegång, ärende om disciplinansvar eller skiljande från anställning eller annat jämförbart rättsligt förfarande vid myndigheten mot någon rörande hans deltagande i verksamheten vid den myndighet där uppgiften förekommer,

2. omprövning av beslut eller åtgärd av den myndighet där uppgiften förekommer, eller

3. tillsyn över eller revision hos den myndighet där uppgiften förekommer.

Sekretess hindrar inte att uppgift lämnas i muntligt eller skriftligt yttrande av sakkunnig till domstol eller myndighet som bedriver förundersökning i brottmål.

Sekretess hindrar inte att uppgift om enskilda adress, telefonnummer och arbetsplats lämnas till en myndighet, om uppgiften behövs där för delgivning enligt delgivningslagen (1970:428). Uppgift hos myndighet som driver televerksamhet om enskilda telefonnummer får dock, om den enskilde hos myndigheten begärt att abonnemanget skall

---

<sup>3</sup> Senaste lydelse 1994:86

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

hållas hemligt och uppgiften omfattas av sekretess enligt 9 kap. 8 § tredje stycket, lämnas ut endast om den myndighet som begär uppgiften finner att det kan antas att den som söks för delgivning håller sig undan eller att det annars finns synnerliga skäl.

Sekretess hindrar inte att uppgift som angår misstanke om brott lämnas till åklagarmyndighet, polismyndighet eller annan myndighet som har att ingripa mot brottet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda annan påföljd än böter.

För uppgift som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 1–6, 33 och 34 §§, 8 kap. 8 § första stycket, 9 eller 15 § eller 9 kap. 4 eller 7 §, 8 § första eller andra stycket eller 9 § andra stycket gäller vad som föreskrivs i fjärde stycket endast såvitt angår misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Dock hindrar sekretess enligt 7 kap. 1, 4, 33 eller 34 § inte att uppgift som angår misstanke om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken mot någon som inte har fyllt arton år lämnas till åklagarmyndighet eller polismyndighet.

Tredje och fjärde styckena gäller inte uppgift som omfattas av sekretess enligt 9 kap. 9 § första stycket.

Sekretess enligt 7 kap. 1 § och 4 § första och tredje styckena hindrar inte att uppgift om enskild, som inte fyllt arton år eller som fortgående missbrukar alkohol, narkotika eller flyktiga lösningsmedel, eller närstående till denne lämnas från myndighet inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten till annan sådan myndighet, om det behövs för att den enskilde skall få nödvändig vård, behandling eller annat stöd. Detsamma gäller i fråga om lämnande av uppgift om gravid kvinna eller närstående till henne, om det behövs för en nödvändig insats till skydd för det väntade barnet.

För uppgift som omfattas av sekretess enligt 7 kap. 1–6 och 34 §§, 8 kap. 8 § första stycket, 9 eller 15 § eller 9 kap. 4 eller 7 §, 8 § första eller andra stycket eller 9 § andra stycket gäller vad som föreskrivs i fjärde stycket endast såvitt angår misstanke om brott för vilket inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Dock hindrar sekretess enligt 7 kap. 1, 4 eller 34 § inte att uppgift som angår misstanke om brott enligt 3, 4 eller 6 kap. brottsbalken mot någon som inte har fyllt arton år lämnas till åklagarmyndighet eller polismyndighet.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*3 §<sup>4</sup>

Utöver vad som följer av 1 och 2 §§ får sekretessbelagd uppgift lämnas till myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen skall skydda.

Första stycket gäller inte i fråga om sekretess enligt 7 kap. 1–6, 33 och 34 §§, 8 kap. 8 § första stycket och 9 och 15 §§ samt 9 kap. 4 och 7 §§, 8 § första och andra styckena och 9 §. Inte heller gäller första stycket, om utlämnandet strider mot lag eller förordning eller, såvitt angår uppgift i personregister enligt datalagen (1973:289), föreskrift som har meddelats med stöd av datalagen.

Första stycket gäller inte i fråga om sekretess enligt 7 kap. 1–6 och 34 §§, 8 kap. 8 § första stycket och 9 och 15 §§ samt 9 kap. 4 och 7 §§, 8 § första och andra styckena och 9 §. Inte heller gäller första stycket, om utlämnandet strider mot lag eller förordning eller, såvitt angår uppgift i personregister enligt datalagen (1973:289), föreskrift som har meddelats med stöd av datalagen.

**15 kap.**7 §<sup>5</sup>

Beslut varigenom myndighet har avslagit enskilda begäran att få ta del av handling eller lämnat ut allmän handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den, får överklagas av sökanden. Om inte annat följer av andra – fjärde styckena, överklagas beslutet hos kam-

Beslut varigenom myndighet har avslagit enskilda begäran att få ta del av handling eller lämnat ut allmän handling med förbehåll, som inskränker sökandens rätt att yppa dess innehåll eller annars förfoga över den, får överklagas av sökanden. Om inte annat följer av andra – fjärde styckena, överklagas beslutet hos kam-

---

<sup>4</sup> Senaste lydelse 1994:86.

<sup>5</sup> Senaste lydelse 1994:1052.

*Nuvarande lydelse*

marrätten eller, såvitt gäller kammarrätts beslut i där väckt ärende, hos Regeringsrätten. Har beslutet meddelats av organ som avses i 1 kap. 8 § andra stycket eller 9 § tillämpas bestämmelserna i 23–25 §§ och 30 § första meningen förvaltningslagen (1986:223) om överklagande.

Har beslut som avses i första stycket meddelats av tingsrätt och rör det handling i domstols rättskipande eller rättsvårdande verksamhet, överklagas det hos hovrätten. Motsvarande beslut av hovrätt i där väckt eller dit överklagat ärende överklagas hos Högsta domstolen. Vid överklagande av tingsrätts eller hovrätts beslut tillämpas i övrigt bestämmelserna i rättegångsbalken om överklagande av beslut.

Första och andra styckena gäller inte för beslut av riksdagen, regeringen, Högsta domstolen eller Regeringsrätten.

Att beslut av statsråd skall överklagas hos regeringen föreskrivs i 2 kap. 15 § tryckfrihetsförordningen.

Angående rätt att överklaga beslut av myndighet som lyder under riksdagen är särskilt föreskrivet.

*Föreslagen lydelse*

marrätten eller, såvitt gäller kammarrätts beslut i där väckt ärende, hos Regeringsrätten. Har beslutet meddelats av organ som avses i 1 kap. 8 § andra stycket, 8 a § eller 9 § tillämpas bestämmelserna i 23–25 §§ och 30 § första meningen förvaltningslagen (1986:223) om överklagande.

- 
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.
  2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande i fråga om uppgifter i allmänna handlingar som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

## Förslag till lag om ändring i arkivlagen (1990:782)

Härigenom föreskrivs att 1 och 2 §§ i arkivlagen (1990:782) skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 1 §<sup>1</sup>

I denna lag ges bestämmelser om myndigheternas och vissa andra organs arkiv samt om arkivmyndigheterna.

Bestämmelserna i 3–6 och 10 §§ skall tillämpas också på statliga, kommunala *och kyrkokommunala* beslutande församlingar.

Bestämmelserna i 3–6 och 10 §§ skall tillämpas också på statliga *och* kommunala beslutande församlingar.

Bestämmelserna i 3–6 samt 9 och 10 §§ skall i tillämpliga delar gälla också sådana enskilda organ hos vilka allmänna handlingar förvaras med stöd av lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring.

#### 2 §<sup>2</sup>

Vad som enligt denna lag gäller för statliga myndigheters arkiv skall gälla även för arkiv hos

1. *kyrkokommunala myndigheter,*

1. *sådana organ som avses i 1 kap. 8 a § sekretesslagen (1980:100) till den del arkivet härrör från den verksamhet som avses i den bestämmelsen.*

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1994:1385

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1994:1385

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

2. sådana organ som avses i 1 kap. 8 § andra stycket första meningen sekretesslagen (1980:100) till den del arkivet härrör från den verksamhet som avses i bilagan till sekretesslagen, och

3. allmänna försäkringskassor.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

## Förslag till lag om ändring i äktenskapsbalken (1987:320)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 4 § äktenskapsbalken (1987:320) skall upphöra att gälla vid utgången av år 1999.

## Förslag till lag om ändring i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling

Härigenom föreskrivs att 1 kap. 2 och 5–6 §§, 4 kap. 1 § och 7 kap. 5 § lagen (1992:1528) om offentlig upphandling skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **1 kap.**

#### 2 §<sup>1</sup>

Denna lag gäller vid upphandling som görs av staten, kommuner, landsting, *kyrkliga kommuner* och sådana andra upphandlande enheter som avses i 5 och 6 §§.

Denna lag gäller vid upphandling som görs av staten, kommuner, landsting och sådana andra upphandlande enheter som avses i 5 och 6 §§.

För upphandling som avses i 6 kap. gäller endast bestämmelserna i nämnda kapitel och de bestämmelser i 1 och 5 kap., till vilka hänvisas i 6 kap. samt 7 kap. 1–8 §§.

#### 5 §<sup>2</sup>

I denna lag används följande termer med den betydelse som här anges:

*Upphandling*: köp, leasing, hyra eller hyrköp av varor, byggen-  
treprenader eller tjänster.

*Upphandlande enhet*: statliga, kommunala och andra myndigheter, beslutande församlingar i kommuner, landsting *och kyrkliga kommuner*, sådana bolag, föreningar,

*Upphandlande enhet*: statliga, kommunala och andra myndigheter, beslutande församlingar i kommuner *och* landsting, sådana bolag, föreningar, samfälligheter och

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1993:1468

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1993:1468

*Nuvarande lydelse*

samfälligheter och stiftelser som anges i 6 § samt, såvitt avser upphandling enligt 4 och 6 kap., sådana enheter som avses i 4 kap. 1 § andra stycket och 6 kap. 1 § tredje stycket.

*Upphandlingskontrakt:* skriftliga avtal som en upphandlande enhet ingår avseende upphandling enligt denna lag.

*Byggentreprenad:* ett bygg- eller anläggningsarbete i sin helhet, vars resultat har en självständig funktion.

*Koncession:* ett upphandlingskontrakt avseende byggentreprenad där ersättning för arbetet utgår i form av en rätt att utnyttja anläggningen eller i form av dels en sådan rätt, dels betalning.

*Leverantör:* den som tillhandahåller varor eller utför arbeten eller tillhandahåller tjänster även om han inte varit den som i det särskilda fallet tillhandahållit eller utfört det som upphandlats.

*Ramavtal:* avtal som ingås mellan en upphandlande enhet och en eller flera leverantörer i syfte att fastställa samtliga villkor för avrop som görs under en viss period.

*Formgivningstävling:* sådan tävling som avses i 5 kap. 28 §.

*Förfrågningsunderlag:* underlag för anbud, som en upphandlande enhet tillhandahåller en leverantör.

*Påskyndat förfarande:* sådant förfarande som avses i 2 kap. 15 §, 3 kap. 20 § och 5 kap. 22 §.

*Anbudsgivare:* den som lämnar anbud.

*Anbudssökande:* den som ansöker om att få lämna anbud vid selektiv eller förhandlad upphandling.

*Öppen upphandling:* upphandling där alla leverantörer får lämna anbud.

*Selektiv upphandling:* upphandling där en upphandlande enhet inbjuder vissa leverantörer att lämna anbud.

*Förhandlad upphandling:* upphandling där en upphandlande enhet inbjuder vissa leverantörer att lämna anbud och tar upp förhandling med en eller flera av dem.

*Förenklad upphandling:* upphandling där alla leverantörer har rätt att delta, deltagande leverantörer skall lämna skriftligt anbud och den upphandlande enheten får förhandla med en eller flera anbudsgivare.

*Föreslagen lydelse*

stiftelser som anges i 6 § samt, såvitt avser upphandling enligt 4 och 6 kap., sådana enheter som avses i 4 kap. 1 § andra stycket och 6 kap. 1 § tredje stycket.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

*Direktupphandling:* upphandling utan infordrande av skriftligt anbud.

## 6 §

Termen "upphandlande enhet" innefattar sådana bolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser som har inrättats för att fullgöra uppgifter i det allmännas intresse och inte har en industriell eller kommersiell karaktär och

1. vars kapital huvudsakligen har tillskjutits av staten, en kommun, ett landsting *eller en kyrklig kommun*, eller

2. vars upphandling står under statlig eller kommunal tillsyn, eller

3. vars styrelseledamöter utses av staten, en kommun, ett landsting *eller en kyrklig kommun*, eller

4. vars styrelse till mer än halva antalet ledamöter utses av staten, en kommun, ett landsting *eller en kyrklig kommun*.

1. vars kapital huvudsakligen har tillskjutits av staten, en kommun *eller* ett landsting, eller

2. vars upphandling står under statlig eller kommunal tillsyn, eller

3. vars styrelseledamöter utses av staten, en kommun *eller* ett landsting, eller

4. vars styrelse till mer än halva antalet ledamöter utses av staten, en kommun *eller* ett landsting.

**4 kap.**1 §<sup>3</sup>

Bestämmelserna i detta kapitel skall tillämpas vid upphandling som görs av en upphandlande enhet för sådan av enheten bedriven verksamhet som består av

1. drift eller tillhandahållande av fasta nät i syfte att betjäna allmänheten i fråga om produktion, transporter, distribution eller försörjning med dricksvatten, elektricitet, gas eller värme eller av leverans av sådana nyttigheter till fasta nät,

---

<sup>3</sup> Senaste lydelse 1995:704

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

2. utnyttjande av mark- eller vattenområden för prospektering eller utvinning av olja, gas, kol eller andra fasta bränslen eller för tillhandahållande av terminaler, flygplatser eller hamnanläggningar,

3. drift av nät i syfte att betjäna allmänheten i fråga om transporter med järnväg, spårväg, tunnelbana, buss, trådbuss eller linbana,

4. drift eller tillhandahållande av ett allmänt telekommunikationsnät eller tillhandahållande av en eller flera allmänna telekommunikationstjänster.

Vid tillämpning av bestämmelserna i detta kapitel innefattar termen "upphandlande enhet" alla företag över vilka staten, kommun, landsting *eller kyrklig kommun* direkt eller indirekt har ett bestämmande inflytande och företag som bedriver verksamhet enligt första stycket med särskilt tillstånd från en myndighet.

För upphandling av tjänster för verksamheter som avses i första stycket gäller, utöver detta kapitel, de bestämmelser till vilka hänvisas i 5 kap. 1 §.

Vid tillämpning av bestämmelserna i detta kapitel innefattar termen "upphandlande enhet" alla företag över vilka staten, kommun *eller* landsting direkt eller indirekt har ett bestämmande inflytande och företag som bedriver verksamhet enligt första stycket med särskilt tillstånd från en myndighet.

**7 kap.**  
5 §

Ett beslut på vilket denna lag är tillämplig får inte överklagas med stöd av 10 kap. kommunallagen (1991:900) *eller* 22 kap. kyrkolagen (1992:300).

Ett beslut på vilket denna lag är tillämplig får inte överklagas med stöd av 10 kap. kommunallagen (1991:900).

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

## Förslag till lag om ändring i lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 2 §

I denna lag avses med enhet: statliga, kommunala och andra myndigheter, beslutande församlingar i kommuner, landsting *och kyrkliga kommuner* samt sådana bolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser som utgör upphandlande enhet enligt 1 kap. 5 § lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, med undantag av företag som har särskilt tillstånd enligt vad som anges i 4 kap. 1 § andra stycket den lagen.

I denna lag avses med enhet: statliga, kommunala och andra myndigheter, beslutande församlingar i kommuner *och landsting* samt sådana bolag, föreningar, samfälligheter och stiftelser som utgör upphandlande enhet enligt 1 kap. 5 § lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, med undantag av företag som har särskilt tillstånd enligt vad som anges i 4 kap. 1 § andra stycket den lagen.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

## Förslag till lag om ändring i lagen (1995:743) om aviseringsregister

Härigenom föreskrivs att 2, 4 och 6 §§ lagen (1995:743) om aviseringsregister skall ha följande lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

### *Föreslagen lydelse*

#### 2 §

Aviseringsregistret får användas av en myndighet för

1. aktualisering, komplettering och kontroll av uppgifter i personregister som myndigheten är registeransvarig för,
2. komplettering och kontroll av personuppgifter i övrigt,
3. uttag av urval av personuppgifter.

Regeringen får föreskriva att registret får användas för ändamål som avses i första stycket 3 även av annan än myndighet.

Regeringen får föreskriva att registret får användas för ändamål som avses i första stycket även av annan än myndighet.

#### 4 §<sup>1</sup>

Aviseringsregistret får innehålla uppgifter om personer som är eller har varit folkbokförda i landet eller som annars tilldelats personnummer. För en sådan person får de uppgifter anges som registrerats enligt lagen (1990:1536) om folkbokföringsregister och som avser

1. personnummer,
2. namn,
3. adress,
4. folkbokföringsfastighet, lägenhetsbeteckning, folkbokföringsort och folkbokföring under särskild rubrik,
5. födelsehemort och födelseort,
6. medborgarskap,
7. civilstånd,

---

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1996:1234

*Nuvarande lydelse*

8. make, föräldrar, barn och vårdnadshavare,
9. datum för inflyttning från utlandet,
10. avregistrering med uppgift om dödsfall, utflyttning till utlandet eller annan anledning,
11. *medlemskap i icke-terri-  
torieell församling.*

*Föreslagen lydelse*6 §<sup>2</sup>

Uppgift i aviseringsregistret som enligt lag eller förordning får registreras även i annat register får lämnas ut till den registeransvarige i form av utskrift eller på medium för automatisk databehandling. Uppgift som inte enligt lag eller förordning får registreras i det andra registret får lämnas ut till den registeransvarige på medium för automatisk databehandling om det följer av lag eller förordning eller om regeringen har medgett det.

En myndighet får ha terminalåtkomst till aviseringsregistret i fråga om uppgift om personnummer, namn, adress, folkbokföringsfastighet, lägenhetsbeteckning och folkbokföringsort samt avregistrering från folkbokföringen. Regeringen får föreskriva om terminalåtkomst även till annan uppgift i registret.

En myndighet får ha terminalåtkomst till aviseringsregistret i fråga om uppgift om personnummer, namn, adress, folkbokföringsfastighet, lägenhetsbeteckning och folkbokföringsort samt avregistrering från folkbokföringen. Regeringen får föreskriva om terminalåtkomst även till annan uppgift i registret. *Regeringen får vidare föreskriva om terminalåtkomst till aviseringsregistret för annan än myndighet.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

---

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1996:1234



# 1 Inledning

## 1.1 Direktiven

Mot bakgrund av det principbeslut om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan som riksdagen fattade den 8 december 1995 be- myndigade regeringen i beslut den 21 december 1995 chefen för Civildepartementet att tillsätta fyra utredningar och ge två särskilda utredningsuppdrag för att utreda och lägga fram förslag i olika del- frågor (Dir. 1995:162).

Denna utredning fick enligt direktiven bl.a. i uppdrag att föreslå hur normgivningsbestämmelser som skapar stabila och långsiktiga förut- sättningar för trossamfundet skall utformas, hur en ny rättslig form för trossamfund som tar stor hänsyn till trossamfundets olika förhållanden och behov skall utformas, samt hur de framtida relationerna mellan staten och Svenska kyrkan skall utformas.

Direktiven återfinns i *bilaga 1*.

## 1.2 Arbetets uppläggnig

Utredningsarbetet har bedrivits under stor öppenhet och arbetets fram- skridande har kontinuerligt presenterats i Stat-kyrkadelegationen. Samråd och samverkan har fortlöpande förekommit såväl med övriga statliga utredningar som med Svenska kyrkans egna utredningar. Dessutom har överläggningar hållits med Svenska kyrkans lednings- grupp för de kyrkliga utredningarna.

Under arbetets gång har det vidare förekommit ett antal möten med representanter för de trossamfund som erhåller statsbidrag. Ett möte har ägt rum med Frikyrkosamråds religionsfrihetskommitté. Därjämte har sammanträffanden skett med bl.a. Sveriges buddhistiska samarbetsråd samt med Sveriges muslimska förbund med och en buddhistisk nunna som representerar ett japanskt buddhistiskt trossamfund.



## 2 BAKGRUND

### 2.1 Historisk översikt

#### 2.1.1 Allmänt

Det nuvarande förhållandet mellan staten och Svenska kyrkan är resultatet av en lång historisk utveckling, som i hög grad har präglats av spänningar mellan motstridiga idéer, krafter och intressen. Under olika tider har skilda principiella utgångspunkter spelat större eller mindre roll för utvecklingen. Någon genomgående enhetlig princip kan följaktligen inte sägas ha legat till grund för utformningen av de nuvarande relationerna mellan staten och Svenska kyrkan. För att underlätta förståelsen av hur de nuvarande relationerna mellan staten och Svenska kyrkan vuxit fram, har vi därför funnit det nödvändigt att lämna en kortfattad historisk översikt av Svenska kyrkans förhållanden och den svenska kyrkorätten. Vidare innehåller översikten en redogörelse för utvecklingen av den religiösa friheten i vårt land och en beskrivning av de religiösa samfundens ställning.

#### 2.1.2 Medeltiden

Kristendomen kom till Sverige med Ansgar under 800-talet. De avgörande striderna mellan kristendomen och befintlig religion utkämpades under 1000-talet. Den förste kristne kungen blev Olof Skötkonung som regerade i början på 1000-talet. Det var dock först under Inge den äldres regeringstid i början av 1100-talet som kristendomen vann den slutliga segern. – Detta är i korthet den traditionella föreställningen av Sveriges kristnande. Senare tiders forskning ger dock en mer nyanserad bild av kristningsprocessen, där övergången till den kristna tron framträder som en långsam och i huvudsak fredlig kulturassimilation.

År 1104 blev Lund ärkebiskopssäte för en särskild kyrkoprovins inom den romersk-katolska kyrkan, för Danmark, Norge och Sverige.

I Sverige fanns det sex biskopssäten. En egen svensk kyrkoprovins upprättades år 1164 med en svensk ärkebiskop i Uppsala, vilken dock hade ärkebiskopen i Lund som sin primas. Den svenska kyrkoprovinsen bestod – sedan Åbo stift tillkommit på 1220-talet – av sju stift: Uppsala, Skara, Linköping, Strängnäs, Västerås, Växjö och Åbo.

Den romersk-katolska kyrkan förde med sig en utvecklad rättsordning, den kanoniska rätten, som i sin tur grundade sig på den romerska rätten. Den medeltida kanoniska rätten omfattade ett vidare område än vad vi i dag betecknar som kyrklig rätt, t.ex. äktenskapsrätten. Genom den kanoniska rätten skulle allt av betydelse för kyrkans organisation och verksamhet regleras. Kyrkans mål var att bli fri från det världsliga samhällets lagar och att bli en övernationell stat med egen lag, rättskipning och ekonomi. Sedan Sverige blivit en egen kyrkoprovins förbättrades de kulturella kontakterna med Europa och svenska studerande började under 1200-talet att utbilda sig vid berömda utländska universitet. Dessa internationella kontakter medförde att den kanoniska rätten och de kyrkliga frihetskraven på allvar vann insteg i det svenska samhället vid denna tid. Av stor betydelse för den kanoniska rättens genombrott i Sverige var också provinsialkonciliet i Skänninge år 1248. Där beslutades bl.a. om prästernas celibat och att biskoparna skulle införskaffa var sitt exemplar av påven Gregorius IX:s samling av påvliga förordningar, den s.k. Liber extra. Under samma tid som den kanoniska rätten vann insteg i det svenska samhället, omvandlades detta från bondesamhälle till ståndssamhälle. De särskilda privilegier för det andliga ståndet som föreskrevs i den kanoniska rätten – prästens person var okränkbar, kyrkan hade egen domsrätt över sina tjänare och dess egendom beskattades inte – främjade i betydande grad prästståndets framväxt. I samma riktning verkade celibatet, vilket lösgjorde prästen från släktgemenskapen.

Genom hela medeltiden går som en röd tråd de kyrkliga myndigheternas strävan att i alla delar förverkliga den kanoniska rättens principer. Kyrkan var framgångsrik i åtskilliga hänseenden, bl.a. påverkades den inhemska rätten i fråga om äktenskap och testamente. Införandet av den kanoniska rätten i Sverige gick dock inte alldeles enkelt. Landskapslagarnas kyrkobalkar innehåller t.ex. många kompromisser mellan äldre svensk rätt och kanonisk rätt. Men efter hand lyckades kyrkan även i vårt land att alltmer hävda sin frihet och sin rättsordning. Kyrkans organisation kom huvudsakligen att bestämmas av den katolska kyrkans universella lag och ordning. Inom vissa områden, även sådana som kyrkan betraktade som sina, behölls dock äldre strukturer genom hela medeltiden. Exempelvis kan nämnas att flera av

landskapslagarna innehöll bestämmelser som i större eller mindre grad gav församlingen rätt att själv välja präst. Det skall dock framhållas att landskapslagarna inte innehöll någon fullständig reglering av kyrkans förhållanden. När en landslag utarbetades i mitten av 1300-talet som skulle ersätta de olika landskapslagarna, var det meningen att den skulle inbegripa en kyrkobalk. Kyrkliga företrädare framförde emellertid så starka protester mot ändringar som stred mot den kanoniska rätten och gällande kyrkliga stadgar samt erhållna privilegier, att varken Magnus Erikssons landslag av år 1350 eller Kristoffers landslag av år 1442 kom att innehålla någon kyrkobalk. Följden blev att Upplandslagens kyrkobalk fungerade som rättskälla, vid sidan av den kanoniska rätten, under hela den senare delen av medeltiden.

Den svenska sockenindelningens uppkomst är delvis hölj i dunkel och det råder olika uppfattningar om dess beroende av kyrkans organisatoriska uppbyggnad. I vart fall inom vissa delar av landet torde det ha funnits en äldre indelning för kult och rättsvård, vilken kyrkan övertog. Den kristna socknen blev det område, vars befolkning sökte sig till samma kyrka. Sockenindelningen var, med undantag för övre Norrland, i huvudsak genomförd redan vid 1300-talets början. Socknens kyrka skulle enligt landskapslagarna byggas av socknens bönder efter tillstånd av biskopen. Till kyrkan skulle läggas viss egendom till kyrkans och prästens underhåll. De skulle dessutom utrusta kyrkan med sådant som behövdes för gudstjänsten innan de kunde begära att biskopen skulle viga kyrkan och förse dem med en präst. – Den ekonomiska förvaltningen av sockenkyrkan ombesörjdes av lekmän, ”kyrkovärjarna” (ursprunget till vår tids kyrkvårdar), vilka enligt yngre Västgötalagen skulle vara två ”och prästen den tredje”. Biskopen utövade dock den yttersta kontrollen av sockenkyrkans egendom. Utan dennes medgivande fick inget säljas eller skiftas. Den andliga ledningen i socknen låg helt i sockenprästens hand.

Stiftens biskopar tillsattes i början av medeltiden av kungen med visst medinflytande för stiftsinnevånarna. Denna ordning stod emellertid i strid med kanonisk rätt och sedan domkapitel successivt införts i de svenska stiftet under 1200-talet, blev den kanoniska ordningen bestämmande även i Sverige. Biskopen kom således att utses av domkapitlet, vilket bestod av präster med ansvar för domkyrkans gudstjänstliv och prästutbildningen. Domkapitlets val skulle bekräftas av påven varefter den valde vigdes av kyrkoprovinsens ärkebiskop. – Ledningen i stiftet utövades av biskopen ensam. I viktigare frågor skulle denne dock inhämta domkapitlets råd. Domkapitlet hade som främsta

arbetsuppgifter att ansvara för gudstjänstlivet vid domkyrkan och ombesörja prästutbildningen. Vid förfall för biskopen övertog kapitlet ledningen av stiftet. Sin stiftsstyrelse utövade biskopen främst vid visitationer i stiftets församlingar. Vid dessa visitationer kontrollerades prästernas ämbetsförvaltning. Vidare upptogs avgifter till biskopen, förrättades konfirmation och avgjordes de mål som hörde under biskopens domsrätt.

Ledningen av den svenska kyrkoprovinsen utövades av ärkebiskopen. Denne valdes i enlighet med kanonisk rätt av domkapitlet i Uppsala och vigdes sedan av ärkebiskopen i Lund. Under senare delen av medeltiden kom den faktiska tillsättningen emellertid att ske genom påvestolen, vilket ofta resulterade i att vinningen flyttades från Lund till kurian – den centrala styrelsen – i Rom. Ärkebiskopen var förman för de övriga biskoparna och hade rätt att visitera deras stift. Inom rättsskipningen förelåg appellationsrätt, dvs. rätt att klaga, från biskop till ärkebiskop. Sin myndighet utövade ärkebiskopen bl.a. vid de provinzialkoncilier som han sammankallade och vid vilka de övriga biskoparna deltog liksom representanter för domkapitlet och det lägre prästerskapet. Dessa förhandlingar och de beslut som fattades utgjorde under vissa tider ett betydelsefullt försvar för kyrkans frihet gentemot staten. Vid vissa viktiga koncilier synes representanter för kungamakten ha deltagit. Prästerskapet var representerat vid de riksmöten som började hållas på 1400-talet. Sistnämnda förhållanden påvisar det nära samband mellan stat och kyrka som utvecklades under denna tid. Detta samband framstår än tydligare när man beaktar ärkebiskopens ställning. Denne ingick i kungens råd och var rikets främste storman. Ärkebiskopen var också den som krönt kungen. Det skall också framhållas att även de övriga biskoparna deltog i rådets förhandlingar och emellanåt spelade en betydande roll för hur landet styrdes. Den högsta ledningen för kyrkoprovinsen fanns dock i Rom. Under vissa tider var påvens direkta inflytande mycket stort, särskilt i fråga om tillsättningar. Den direkta förbindelsen med påvestolen förmedlades av ombud. Sedan början av 1300-talet synes alltid någon svensk ha befunnit sig i Rom för att tillvarata kyrkoprovinsens och rikets intressen.

Kyrkans ekonomi byggdes huvudsakligen upp av dels den kyrkliga jorden, dels av tionde som upptogs av kyrkan till olika ändamål och efter olika grunder. Den kyrkliga jorden bestod framför allt av sockenkyrkorna och prästgårdarna samt den till dessa hörande jorden. Övrig egendom var i huvudsak knuten till biskopsämbeten och domkyrkor samt kloster. Enligt romersk rätt betraktades lokalkyrkan som en juridisk person och den kunde som sådan äga jord. Egendoms-

innehavet ökades ständigt genom gåvor, testamenten och köp, vilket kom att medföra att kyrkan blev en ekonomisk maktfaktor av stor betydelse. I slutet av medeltiden tillhörde ungefär en femtedel av alla gårdar i det egentliga Sverige kyrkan; dess jordinnehav var lika stort som adelns. Från statens sida gjordes flera försök att begränsa omfattningen av den kyrkliga egendomen, bl.a. av Karl Knutsson i mitten på 1400-talet, men kyrkans ekonomiska maktställning kom att bestå till medeltidens slut. – Att tionde skulle betalas betraktades i landskapslagarna som självklart och ansågs såsom av Gud påbjudet genom Gamla testamentet. Under 1100-talet genomfördes sädes- och kvicktionde, varigenom kyrkan fick en tiondel av avkastningen från åker respektive ladugård. Tiondet fördelades mellan församling och stift; kvicktionden, som kom från ladugårdens avkastning, gick till prästens underhåll medan sädestionden delades mellan prästen, sockenkyrkan, biskopen och de fattiga. – En annan bidragande orsak till kyrkans ekonomiska maktställning var den skattefrihet som kyrkan åtnjöt efter ett privilegiebrev av Sverker den yngre år 1200.

Med kristendomen förändrades många gamla sedvänjor, t.ex. i fråga om sättet för de dödas omhändertagande och begravning. Vikingarna hade bränt sina döda och gravsatt dem. Med den nya religionen kom bruket att begrava de döda i kyrkan och på kyrkogården. Både kyrka och begravningsplats helgades genom biskopens invigning. Rätten att begravas i kyrkan förbehölls huvudsakligen kyrkliga befattningshavare, medan övriga jordades på kyrkogården. I juridiskt hänseende betraktades begravningsplatserna som heliga platser, skyddade från angrepp och utmätning. Kristendomen kom också att spela en betydande roll på många andra områden, såsom sjukvård, fattigvård och skola. Sjukvårdskunniga munkar och nunnor tog hand om sjuka och fattiga i kloster och kyrkor och kyrkan inrättade de första skolorna i vårt land. Under denna tidsperiod tillkom också vårt första universitet, år 1477 i Uppsala.

### 2.1.3 Reformationen

De evangeliska strömningar som gjorde sig gällande i Europa i början av 1500-talet nådde snabbt Sverige. Reformationen fick sitt genombrott vid riksdagen i Västerås år 1527. Den inleddes dock försiktigt till att börja med och det var först vid Uppsala möte år 1593 som den evangelisk-lutherska läran slutligt befästes som nationalreligion i

Sverige. – Sin största betydelse hade reformationen i andligt avseende genom att den förmedlade den lutherska formen av kristendom till landet. Men reformationen innebar också att Sverige inte längre var en del av den övernationella romersk-katolska kyrkan. I stället för påven blev kungen högste vårdare av kyrkans angelägenheter och bibeln betonades på ett starkare sätt som högsta rättesnöre.

Bakom reformationen låg bl.a. konungens – Gustav Vasa – önskan att bryta kyrkans och biskoparnas makt i landet samt en strävan att förbättra rikets finanser. Vid tiden för Gustav Vasas makttillträde hade Sverige nämligen blivit kraftigt skuldsatt. Kyrkans överstatliga struktur och hävdandet av hennes frihet medförde också att kyrkan i vissa personers ögon framstod som nationellt opålitlig, vilket säkerligen också bidrog till de beslut som fattades vid riksdagen i Västerås.

Reformationen inleddes, som nämnts, försiktigt och de beslut som fattades vid Västeråsriksdagen år 1527 var huvudsakligen politiska och ekonomiska. De syftade bl.a. till att legalisera de ingripanden som redan skett mot kyrkans, framför allt klostrens och biskoparnas, egendom. Den kyrkoreduktion som beslutades innebar att kyrkans "överflödiga egendom" skulle dras in till kronan. Andra beslut som fattades medförde att kyrkans skattefrihet och domsrätt över prästerna upphävdes. Vidare beslutades att utseende till de högre kyrkliga ämbetena inte fick ske utan kungens samtycke. Sammantaget innebar besluten att kyrkans maktposition kraftigt försvagades och att dess ställning som en stat i staten var slut.

Senare kom Gustav Vasa att utsträcka reduktionen även till socknarnas jordinnehav och de kyrkliga tiondena. I samband med indragningarna började kungen också att använda sig av den kyrkliga uppboordsorganisationen på så sätt att kyrkvårdarna förpliktades att insamla kronans tionden.

I andligt avseende innehöll riksdagsbesluten egentligen endast ett önskemål om "att Guds ord måtte allestädes i riket renliga predikat varda". Detta uttalande utgjorde dock grundvalen för det fortsatta reformatoriska arbetet. – De svenska reformatorerna kom framför allt att hämta sin syn på förhållandet mellan kyrka och stat från Tyskland. Utmärkande var Luthers, av Melanchton vidareutvecklade, lära om "det andliga och det världsliga regementet". Det världsliga regementet tillkom enligt denna lära överheten. Dess uppgift var att genom yttre maktmedel skapa lugn och ordning på jorden. I överhetens uppgift låg också att inskrida mot missbruk av Guds namn, hädelse och falsk lära. Det andliga regementet däremot, tillhörde predikoämbetet och skulle utövas genom Ordet utan yttre maktmedel. Båda regementena var

insatta av Gud och tjänade i sina uppgifter Guds syften. De fick dock inte vare sig sammanblandas eller tränga in på varandras områden. Överhetens, dvs. kungens, uppgift i kyrkan var att som dess främste medlem bidra till evangeliets predikan. Någon makt över de uppgifter som åvilade predikoämbetet skulle överheten dock inte ha.

När det gäller kyrkans organisation, övertog den reformerade svenska kyrkan i stor utsträckning den medeltida kyrkoprovinsens organisation med provinsialkoncilium, ärkebiskop, biskopar, domkapitel och sockenpräster. Deras inflytande blev dock ett annat. Biskoparnas makt kom att försvagas till förmån för staten på en mängd olika områden, exempelvis kan nämnas att rätten att tillsätta sockenpräster ställdes under kungens överinseende och att biskoparnas domsrätt upphävdes i väsentliga delar. Även i fråga om biskopstillsättningar och rätten att sammanslå socknar ökades statens inflytande markant.

År 1531 fick Sverige sin första evangeliske ärkebiskop, Laurentius Petri. Han valdes av en särskild valförsamling bestående av rikets biskopar och andra representanter för Svenska kyrkan. Valet konfirmerades sedan av kungen. Genom denna ordning skapades den praxis som sedan rätt i fråga om ärkebiskopsval, nämligen att hela kyrkan skall delta vid valet.

Vid riksdagen i Västerås år 1544 proklamerades Sverige för första gången officiellt som ett evangelisk-lutherskt rike. Den evangelisk-lutherska läran lagfästes som Sveriges religion och riksdagen beslutade att den som stod emot den antagna läran skulle bannlysas och hållas för kättare och hedning. Uppsala möte år 1593 upprepade samma proklamation och fastställde dessutom de bekännelseskrifter, på vilka läran baserades.

En väsentlig skillnad i sockenprästernas ställning efter reformationen låg i upphörandet av de privilegier som hade föreskrivits i den kanoniska rätten. I världsliga tvister likställdes prästerna med övriga sockenmedlemmar. Bara i andliga mål svarade de inför biskopen. Brott mot prästens person skulle inte längre medföra bannlysning utan straffas enligt landslagen.

Den reformerade Svenska kyrkan fick sin första kyrkoordning år 1571. I fråga om kyrkostyrelsen byggde den i hög grad på läran om det andliga och det världsliga regementet. Ärkebiskop och domkapitel nämns över huvud taget inte i denna kyrkoordning. Däremot innehöll den regler om biskopsval och om biskopens uppgifter. Biskopen skulle ha tillsyn över såväl präster som lekmän och bl.a. tillse att de levde i lydighet för Guds bud och för överheten.

## 2.1.4 Den lutherska enhetskyrkans tid

Genom reformationen hade den medeltida västliga kyrkoenheten brutits sönder och bekännelser av olika typ såsom romersk-katolsk, reformert och luthersk hade uppkommit. Ett religiöst splittrat rike, där olika bekännelser existerade sida vid sida, innebar emellertid enligt tidens uppfattning en olycka inte bara ur religiös utan också ur politisk synvinkel. Enhet i lära och ceremonier ansågs vara ett av de fundament på vilket en stats existens vilade. I vårt land arbetade stat och kyrka sida vid sida för att åstadkomma denna enhet. Härigenom blev den lutherska enhetskyrkans tryggande ett verk inte bara för prästerna utan också för riksdag och överhet.

Bakom denna gemenskap mellan kyrka och stat stod i hög grad en samhällsuppfattning som präglades av läran om de tre stånden och deras uppgifter inom ett enhetligt kristet samhälle. Lärostandet, överhetsståndet och hushållsståndet bildade enligt treståndsläran tillsammans såväl stat som kyrka och de hade plikter och uppgifter gentemot bådadera. Prästerna (lärostandet) skulle förvalta Guds ord och sakramenten. Överheten skulle ansvara för yttre lugn och ordning samt dessutom för den rena lärans bestånd och för Ordets utbredande i sitt rike. Hushållsståndet omfattade familjen och ansvarade bl.a. för att ge barnen en kristen uppfostran. – Med utgångspunkt från treståndsläran framstod det som naturligt att riksdagen/överheten hade samma rätt att besluta såväl i andliga som världsliga angelägenheter.

År 1634 utfärdades vår första regeringsform. I denna hade stat och kyrka i princip blivit ett och religionens enhet framträdde som en grundpelare för det samhälle, i vilket båda ingick. Bl.a. uttalades följande.

*Medan enighet i religionen och den rätta gudstjänsten är den kraftigaste grundvalen till ett lovligt, samdräktigt och varaktigt regemente, så skall härefter så väl konungar som alla ämbetsmän och undersåtar i riket först och främst bliva vid Guds rena och klara ord, såsom det i de profetiska och apostoliska skrifter författat, uti kristliga allmänliga symbolis, Lutheri katekismo, den oförändrade augsburgska konfession förklarar och i Uppsala konciliis samt förre rikens beslut och försäkringar däröver stadgat är.*

Denna formulering återkom sedan i alla regeringsformer under 1600- och 1700-talet och försvann först år 1809.

Vår första kyrkolag, utfärdad år 1686, vilade i grunden på samma enhetsuppfattning. I dess andra paragraf uttalades att avfall och spridande av villoläror skulle bestraffas med bl.a. landsförvisning och

förlust av arvsrätt. Sistnämnda bestämmelse infördes också i 1734 års allmänna lag.

Enhetstanken låg också bakom de religionsstadgar som utfärdades under 1600- och 1700-talet och som efter hand skärpte bekännelse-tvånget. Som exempel kan nämnas Örebro stadga år 1617, som vid stränga straff förbjöd svenskar att studera vid katolska högskolor och katoliker riskerad dödsstraff om de vistades för länge i landet, samt religionsplakaten år 1655 och år 1667, vilka bl.a. vände sig mot villfarande sekter. Också 1726 års s.k. konventikelplakat vilade på enhetstanken. Plakatet vände sig mot pietismen och förbjöd vid hot av böter, fängelse eller landsförvisning, att "uti privata och enskilda hus man- och kvinnokön, gamla och unga, kända och okända, få eller flera, skola hava frihet sig att samla och tillhoppa komma, allt under förevändning att bruka sin andakt och enkannerliga gudstjänst". Enskild husandakt var dock tillåten. Kulmen nåddes emellertid med 1735 års religionsstadga, vilken var riktad mot radikalpietismen och gav möjlighet att inskrida inte bara mot den som utspridde villfarande mening, utan även mot den som misstänktes hysa sådana.

En ny form av lagstiftning på det kyrkliga området infördes med de privilegier som prästeståndet lyckades utverka år 1647 och som i huvudsak bekräftades i samband med drottning Kristinas kröning år 1650. I dessa behandlades bl.a. prästernas ekonomiska förhållanden och tillsättningsfrågor. Vidare blev församlingarnas självstyrelse för första gången uttryckligen reglerad. Även efterföljande kungar stadfäste privilegier för prästeståndet åren 1655, 1675 och slutligen 1723.

Under slutet av 1500-talet och första hälften av 1600-talet bildas också ett antal s.k. icke-territoriella församlingar. För att tillgodose språkliga minoriteters behov av att få evangelium förkunnat på sina modersmål utfärdades kungliga privilegier för bl.a. finska och tyska församlingar. Vidare inrättades det församlingar för krigsmaktens behov och en särskild församling för hovet. Sistnämnda församlingar stod utanför den kyrkliga organisationen och hörde närmast hemma under konungens exklusiva beslutanderätt.

När det gäller den centrala kyrkostyrelsen, var det kungen som var högsta myndighet i allt yttre. Något centralt kyrkligt organ fanns inte. Efter år 1595 sammankallades inte längre några särskilda kyrkomöten. Prästerna konstituerade sig i stället från och med 1611 års riksdag som en särskild kyrklig representationsförsamling inom riksdagens ram och fattade som sådan en rad beslut i kyrkliga angelägenheter. På 1620-talet antog prästeståndet benämningen *consistorium regni*, rikskonsistorium, och framträdde i denna egenskap dels såsom överinstans i

exempelvis äktenskapsmål, dels såsom forum för frågor angående gudstjänstordning, kyrkobruk m.m. Något stöd i lag fanns dock inte för verksamheten och den fick inte heller något officiellt erkännande från statsmakterna. Likväl hänsköt dessa vid ett flertal tillfällen olika mål till rikskonsistoriet för avgörande. Vid enväldets införande upphörde verksamheten och Karl XI förbjöd år 1686 prästerna att om sig själva som riksdagsstånd använda benämningen rikskonsistorium.

I 1686 års kyrkolag fanns bl.a. detaljerade regler för tillsättning av kyrkliga ämbeten, vilka gav konungen ett avgörande inflytande i fråga om alla viktigare tjänster. Enligt domkapitelförordningen från år 1687 var det dessutom konungen som slutligt avgjorde mål som gällde "vår rätta lära och religion, en prästmans ämbete uti lärande, predikande och gudstjänstens förrättande". Konungen kunde därvid förordna "som Vi finna rättvist och sakens beskaffenhet fordrar". Domkapitelförordningen angav vidare hovrätten som forum för besvär i anledning av domkapitlens resolutioner, utslag och domar på övriga områden.

Den lutherska enhetskyrkan förblev orubbad också efter Karl XII:s död och upphörandet av det kungliga enväldet. Liksom konungen tidigare hade varit, blev riksdagen under frihetstiden inte bara statens utan också kyrkans högsta myndighet. Vid denna tid fattades alla riksdagsbeslut enligt majoritetsprincipen, utom såvitt avsåg "riksens ständers frihet samt vart och ett ständs välförvärvade privilegier", där enighet krävdes. Eftersom varje stånd hade en röst, kunde beslut i kyrkliga angelägenheter fattas mot prästeståndets mening; något som också inträffade vid flera tillfällen.

I praktiken kom dock prästeståndets uppfattning att av helt naturliga skäl få särskild betydelse när det gällde frågor om religionen och kyrkan. Vid frihetstidens början återupptog dessutom prästeståndet sin verksamhet som centralt organ för kyrkoväsendet. Detta kom bl.a. till uttryck i de cirkulär som ståndet från och med 1723 års riksdag började utsända. I dessa utfärdades råd och anvisningar till domkapitlen och gavs för prästerna normerande tolkning av kyrkliga stadgar och förordningar. Denna verksamhet pågick ända till dess ständsriksdagen upphävdes.

En utveckling mot något som kan liknas vid religionsfrihet tog sin början under första hälften av 1700-talet. Av framför allt ekonomiska skäl tillerkändes invandrade reformerta hantverkare viss begränsad religionsfrihet år 1724. Samma skäl låg bakom den förordning som utfärdades år 1741, vilken gav alla invandrade reformerta och anglikaner rätt till fri religionsutövning. Genom 1781 års s.k. toleransedikt tillerkändes alla invandrade utlänningar med annan kristen tro rätt att

bilda församlingar med egna kyrkor och präster. I 1782 års judereglemente gavs liknande, men något mera begränsade, rättigheter för mosaiska trosbekännare. Dessa kom sedan att förbättras för de mosaiska trosbekännarna genom en förordning år 1838, vilken ersatte 1782 års reglemente. För svenskar i allmänhet kvarstod dock det tidigare tvånget, men genom upplysningstidens ändrade syn på kristendomen började det alltmer förlora sin betydelse.

### 2.1.5 Enhetskyrkans upplösning

Genom 1809 års regeringsform borttogs den bestämmelse om religiös enhet som funnits i tidigare regeringsformer. I stället infördes den berömda 16 § med dess ord om samvetsfrihet på det religiösa området. Bestämmelsen hade följande lydelse.

*Konungen bör – – – ingens samvete tvinga eller tvinga låta, utan skydda var och en vid fri utövning av sin religion, så vitt han därigenom icke stör samhällets lugn eller allmän förargelse åstadkommer.*

Bestämmelsen gällde inte bara inflyttade utlänningar utan också svenskarna själva. De skulle visserligen som förut bekänna den evangelisk-lutherska tron och uppfostra sina barn i denna. Men alla skulle få utöva sin religion fritt, utan att tvingas till exempelvis kyrkogång och nattvardsfirning. Under upplysningstiden innebar begreppet religionsfrihet just denna frihet. Det var först senare under 1800-talet som rätten att själv välja sin religion på allvar blev aktuell i debatten.

Även om bestämmelsen om fri religionsutövning antyder en uppluckring av den rådande enhetsdoktrinen, gav 1809 års regeringsform en tydlig bild av statens inställning i konfessionellt hänseende. Konungen, statsråden, ämbetsmännen och domarna var alla tvungna att bekänna sig till den evangelisk-lutherska läran. Bestämmelsen ledde inte heller till någon förändring av statens förhållande till kyrkan. Konungen var liksom tidigare kyrkans högsta myndighet och hans rätt att ensam styra riket sträckte sig också till kyrkan. Alltjämt var det konungen som tillsatte vissa särskilt viktiga kyrkoherdetjänster. Domkapitlen gavs dock ett visst inflytande även vid tillsättningen av dessa kyrkoherdar. Beträffande ärkebiskop och övriga biskopstjänster var konungen tvungen att utnämna en av tre föreslagna. Denna ordning hade börjat tillämpas redan år 1720 och i princip är det samma ordning som alltjämt tillämpas.

I formellt hänseende gjordes ingen skillnad mellan kyrkliga och andra ärenden, vare sig hos konungen (regeringen) eller i riksdagen. Såväl civil- och kriminallag som kyrkolag stiftades gemensamt av konung och riksdag. Prästeståndets inflytande var dock stort när det gällde lagstiftning på det kyrkliga området. Den största anledningen till detta var givetvis den större sakkunskap som ståndet besatt på området. I fråga om privilegielagstiftning kunde prästeståndet dessutom allttjämt förhindra för kyrkan och ståndet ogynnsamma förändringar, eftersom enighet allttjämt krävdes för att privilegierna skulle kunna ändras.

När det gäller den fortsatta utvecklingen av förhållandet mellan kyrka och stat var det framför allt tre faktorer som under återstoden av 1800-talet påverkade skeendet, nämligen den utvidgade religionsfriheten, skiljandet mellan kyrklig och borgerlig kommun samt tillkomsten av ett allmänt kyrkomöte.

### **Religionsfriheten**

Bestämmelsen om rätt till fri religionsutövning medförde inte någon omedelbar förändring av den äldre religionslagstiftningen, trots att uppfattningen om religionsfrihet hos de styrande vid denna tid var färgad av liberala strömningar. Ett i slutet av 1820-talet framlagt förslag till ny kyrkolag, i vilket bl.a. föreslogs rätt att utträda ur kyrkan samt rätt för s.k. dissenters att bilda egna samfund, föranledde inte någon lagstiftning. I stället utvecklade sig rättstillämpning och lagstiftning under 1840-talet och större delen av 1850-talet i motsatt riktning. Konventikelplakatet, som formellt inte upphävts, återropades för ingripanden i en del fall mot sammankomster av väckelsekaraktär m.m. Det meddelades domar i vilka avfall till katolicismen och även bap-tismen bestraffades med landsförvisning. Det dröjde ända till år 1858 innan konventikelplakatet upphävdes och först år 1860 avskaffades straffet för avfall från den rena evangeliska läran genom en förordning angående främmande trosbekännare och deras religionsövning.

Genom sistnämnda förordning blev det möjligt att lämna Svenska kyrkan och övergå till annat religionssamfund. Utträdet skulle ske genom anmälan hos församlingens kyrkoherde, dock först sedan den som önskade utträda hade förmanats av sin själasörjare och mottagit en varning från domkapitlet. Ingen skulle emellertid anses skild från kyrkan förrän han upptagits i ett annat, av kungen tillåtet, kristet samfund. Främmande trosbekännare fick endast bilda församling med kungens tillstånd och det var bara i behörig ordning tillåtna trossam-

fund som ägde rätt till fri religionsutövning. – Enligt en särskild bestämmelse i förordningen fick de för särskilda kyrkliga förrättningar stadgade avgifterna till Svenska kyrkan eller dess prästerskap eller betjäning inte påföras främmande trosförvant i annat fall än då sådan förrättning blivit på hans egen begäran verkställd.

År 1873 ersattes 1860 års förordning om främmande trosbekännare och deras religionsövning av en ny förordning med samma titel, den s.k. dissenterlagen. De nya bestämmelserna innebar att det inte längre var nödvändigt att erhålla tillstånd för att få bilda församling. Vidare infördes bestämmelser om att församling kunde ansöka om erkännande hos Kungl. Maj:t. Erkända församlingar var tillförsäkrade rätt till offentlig religionsövning. Även proceduren vid utträde ur kyrkan ändrades. Vid anmälan om utträde skulle man uppge det samfund – ej nödvändigtvis erkänt – till vilket man ämnade övergå. Den utträdande ansågs skild från kyrkan efter föreskriven anmälan. Bestämmelsen om befrielse från vissa avgifter i 1860 års förordning överfördes till dissenterlagen.

### **Kyrklig och borgerlig kommun**

Under 1600- och 1700-talen utvecklades sockenstämman till att bli ett organ för socknens samtliga angelägenheter av både andlig och världslig beskaffenhet. Genom prästerskapets privilegier från år 1723 gavs sockenprästen makt att hålla allmänna sockenstämmor. Vid dessa skulle i första hand kyrkans angelägenheter avhandlas, men även t.ex. för socknen viktiga ekonomiska ärenden kunde behandlas vid dessa stämmor.

Första gången som sockenstämmans verksamhet blev närmare reglerad var år 1817 i en förordning om sockenstämmor och kyrkoråd. Genom förordningen framträdde församlingarna på landsbygden för första gången som självständiga rättssubjekt med möjlighet att bl.a. själva förvärva egendom. Denna förordning ersattes år 1843 av förordningarna om sockenstämma, om kyrkoråd och om sockennämnd och det är först då som det med säkerhet kan sägas att också stadsförsamlingarna blev egna juridiska personer. Enligt sistnämnda förordningar skulle det hållas sockenstämma två gånger om året under ledning av kyrkoherden samt i övrigt när det behövdes. Den verksamhet som sockenstämman skulle ägna sig åt fanns uppräknad i förordningarna. Bl.a. angavs frågor rörande folkundervisning, byggnad och underhåll av kyrka, prästgård, skolhus, skolmästares boning, socken-

stuga och fattigstuga, bestämmande av avgifter till kyrka, skola, fattigvård och hälsovård, samt överenskommelser om brandstodsföreningar, väghållning, snöplogning och brobyggnad. – Kyrkorådet skulle handha kyrkotukten och sockennämnden ansvarade för de icke kyrkliga ärendena, bl.a. för den allmänna hälsovården.

När det i ett betänkande år 1859 föreslogs att sockenstämmans uppgifter skulle delas upp på två organ och att kyrkoherdens självskrivna ordförandeskap skulle upphöra i den kommunala stämman, mötte det inte något större motstånd från prästerskapet. Många präster upplevde sig nämligen hårt belastade av de många borgerliga uppgifter som de hade att sköta vid denna tid. Från kyrkligt håll betraktades förslaget därför närmast som en önskvärd följd av utvecklingen på det kommunala området. Likaså framstod förslaget som naturligt med hänsyn till den religiösa utvecklingen i landet. I betänkandet framhölls bl.a. att församlingens medlemmar inte alltid överensstämde med socknens invånare.

Genom 1862 års kommunalförfattningar – förordningarna om kommunalstyrelse på landet, om kommunalstyrelse i stad och om kyrkostämma, kyrkoråd och skolråd – delades socknens gemensamma angelägenheter upp på två organ, ett borgerligt och ett kyrkligt. Den borgerliga stämmans uppgifter angavs som "gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter". Den kyrkliga stämmans uppgifter fastställdes genom en uppräknning av vad som ansågs vara av kyrklig natur:

1. Åtgärder för vidmakthållande av ordning under gudstjänsten;
2. Folkundervisningen och dithörande anstalter;
3. Kyrko- och skolråds, kyrkovärdars, folkskolelärares, organisters, klockares och annan kyrkobetjänings tillsättande och avskedande, där ej annorlunda stadgat är;
4. Kyrkomedels användande samt kyrko- och skolräkenskapers granskning;
5. Hushållning med och vård om kyrkans egendom;
6. Byggnad och underhåll av kyrkan med vad därtill hör, skolhus samt boställen för präst, skolmästare, klockare, och andra kyrkobetjänante;
7. Bestämmande av avgifter till kyrka och folkskola;
8. Fördelning av bänkrum i kyrkan;
9. Ordnande och fördelning av begravningsplatser samt avgifter för dem och för begagnande av kyrkoklockor och annan kyrkans egendom;
10. Överenskommelser rörande prästerskaps, skollärares och kyrkobetjänings löneförmåner.

Kyrkoherden skulle vara självskriven ordförande i den kyrkliga stämman, medan den borgerliga stämman själv skulle välja sin ordförande. Delningen i kyrkligt och borgerligt underströks dessutom av att "främmande trosbekännare" och de som utträtt ur Svenska kyrkan inte fick delta i kyrkostämmans överläggningar eller beslut. Kyrkorådet blev kyrkostämmans verkställande och förvaltande organ. Det behöll dessutom sitt tidigare ansvar för kyrkotukten inom församlingen. Ärenden rörande folkundervisningen lades under ett särskilt skolråd, vilket dock kunde förenas med kyrkorådet. I båda dessa råd var kyrkoherden självskriven ordförande.

### **Inrättande av ett allmänt kyrkomöte**

Under 1800-talets första årtionden började lämpligheten av att kyrkliga angelägenheter skulle avgöras i riksdagen att ifrågasättas och det väcktes förslag om att kyrkan skulle få en egen representation vid sidan av riksdagen. I det förslag till kyrkolag som lades fram år 1846 behandlades frågan, men förslaget genomfördes inte.

Riksdagen beslutade i slutet av 1850-talet om inrättande av ett kyrkomöte med rådgivande befogenhet, vilket skulle sammanträda på konungens kallelse. Kungl. Maj:t vägrade emellertid av formella skäl att stadfästa beslutet.

När så arbetet pågick med den representationsreform som genomfördes år 1864 och som innebar att ståndsriksdagen ersattes av en tvåkammarrisdag, aktualiserades tanken på ett allmänt kyrkomöte ånyo. Reformen innebar att prästeståndet, som under lång tid utgjort en del av folkrepresentationen, skulle upphöra att existera. För att tillgodose kyrkans behov att vara företräd i kyrkolagsarbetet m.m., inrättades år 1863 det allmänna kyrkomötet. De grundlagsändringar som var nödvändiga fastställdes slutligt år 1866.

Det allmänna kyrkomötet skulle, enligt kyrkomötesförordningen, bestå av 30 präster, bland vilka biskoparna var självskrivna, och 30 lekmän. Kyrkomötet skulle sammanträda på konungens kallelse minst vart femte år. Ärkebiskopen var mötets självskrivna ordförande. Be-  
Genom 1866 års grundlagsändringar gavs det allmänna kyrkomötet dessutom ett inflytande i fråga om kyrkolag genom att dess samtycke skulle krävas för att stifta, ändra eller upphäva sådan lag. Vidare gavs kyrkomötet en vetorätt i fråga om ändring eller upphävande av prästerskapets privilegier. I sammanhanget bör framhållas att det rådde osäkerhet om vilka författningar som var av kyrkolags natur och därför

krävde kyrkomötets medverkan vid lagstiftningen. – År 1949 genomfördes ett antal formella förändringar beträffande val av ledamöter m.m. Samtidigt utökades antalet ledamöter till 100, varav 43 präster och 57 lekmän. Bland ledamöterna ingick fyra representanter för de teologiska fakulteterna, men dessa representanter avskaffades år 1971 då fakulteterna upphörde att vara konfessionellt bundna.

## 2.1.6 Den fortsatta utvecklingen på det kyrkliga området

### **Kyrkofonden**

I lagen om kyrkofond, som utfärdades år 1910, föreskrevs att bl.a. prästerskapets lönerregleringsfond och de ecklesiastika boställenas skogsfond skulle sammanföras under benämningen kyrkofonden, vilken skulle användas för kyrkliga ändamål. Kyrkofonden skulle få vissa årliga inkomster, dels i form av ersättning från staten för prästerskapets år 1910 indragna tionden m.m. dels från avkastningen på de ecklesiastika löneboställena. Kyrkofonden bildades år 1914.

Kyrkofondens uppgift var ursprungligen att utjämna kostnaderna för prästernas avlöning mellan pastoraten. År 1932 genomfördes en reformering av utjämningsystemet. En av de viktigaste förändringarna då var införandet av en allmän kyrkoavgift som alla pastorat blev tvungna att betala till fonden med ett visst öretal per skattekrona. Efter hand tillfördes kyrkofonden medel från flera äldre fonder m.m. Normalt utökades också fondens ansvarsområde samtidigt. Exempelvis kan nämnas att fonden år 1936 fick ansvaret för biskoparnas löner. Med anledning av detta tillfördes kyrkofonden medel från biskoparnas lönerregleringsfond. När de s.k. klockarhemmanen avvecklades år 1938, fick fonden överta vissa större sådana och uppbära avkastningen av dem. I samband med en reform av familjepensioneringen för präster tillfördes kyrkofonden år 1942 medlen i prästerskapets änke- och pupillkassa. År 1952 fick kyrkofonden ansvaret för kyrkomusikernas lönekostnader.

### **1930 års lag om församlingsstyrelse**

En omfattande revision gjordes år 1930 av författningsregleringen på det kommunalrättsliga området. I samband därmed utfärdades en lag om församlingsstyrelse, vilken ersatte 1862 års förordningar. Den viktigaste nyheten i 1930 års lag om församlingsstyrelse var att det infördes ett system med fullmäktige i församlingarna och att detta gjordes obligatoriskt i församlingar med mer än 5 000 invånare. Denna gräns sänktes sedermera år 1942 till 1 500 invånare. En annan nyhet var införandet av institutet kyrklig samfällighet. Härigenom skapades en möjlighet för församlingar att hantera gemensamma angelägenheter. Någon begränsning av vilka frågor som samfälligheten kunde omfatta fanns inte.

Genom lagen togs kyrkoherdens självskrivna ordförandeskap i stämma och fullmäktige bort. I kyrkorådet skulle dock kyrkoherden fortfarande vara ordförande. Gränsdragningen mellan den kyrkliga och den borgerliga kommunens kompetensområde angavs liksom tidigare genom en uppräknning av de ämnesområden som församlingen genom sina organ fick besluta i. Inom skolväsendet hade en överflyttning från den kyrkliga kommunen till den borgerliga påbörjats redan år 1909. Denna överflyttning fortsattes år 1930 genom beslutet att den borgerliga kommunen skulle handha skolväsendet i alla kommuner, där kommunal- eller stadsfullmäktige fanns och där lands- eller stadskommunen sammanföll med skoldistriktet. Det var först år 1954 som de sista kyrkokommunerna lämnade ifrån sig ansvaret för skolfrågorna.

### **1961 års lag om församlingsstyrelse**

I syfte att anpassa lagstiftningen på det kyrkokommunala området till regleringen i 1953 års kommunallag genomfördes år 1961 en reform av lagstiftningen om församlingsstyrelse. Vissa särskilt angelägna ändringar hade dock genomförts redan 1954. Reformen innebar att åtskilliga bestämmelser av både saklig och formell art, vilka innefattades i 1953 års kommunallag, överfördes till en ny lag om församlingsstyrelse. Detta gällde i huvudsak reglerna om anhängiggörande av ärende, interpellationsrätt, rätt att delta i det beslutande organets överläggningar, valbarhet, jäv samt kallelser och tillkännagivanden.

Ett annat syfte med reformen var att ge ett klarare uttryck för församlingens olika verksamhetsgrenar. Mot bakgrund av det infördes nya, omarbetade bestämmelser om församlingens kompetens. Liksom

tidigare angavs dock gränsdragningen mellan det kyrkliga och det borgerliga kompetensområdet genom en uppräknig av de ämnesområden som det var församlingens uppgift att besluta i. I propositionen uttalade departementschefen dessutom sitt stöd för grundsatsen, att i den mån en viss verksamhet genom lag eller sedvänja är en uppgift för endera kommunen, är den andra i princip förhindrad att utdebitera medel för ändamålet. – Genom 1961 års lag ändrades beteckningen på det medelstillskott som de som tillhör kyrkan har att betala från församlingsavgift till församlingsskatt.

Vid reformen sänktes den gräns där det var obligatoriskt att inrätta fullmäktige från 1 500 till 1 000 invånare. Vidare upphörde församlingarnas befattning med folkbiblioteksväsendet. Dessutom gavs regeringen rätt att i särskilda fall förordna att en begravningsplats skulle kunna anskaffas eller vårdas av borgerlig kommun. Redan under 1880-talet hade dock vården av vissa kyrkogårdar i Stockholm och Tranås kommit att bli en borgerlig angelägenhet. – En viktig förändring var att nya samfälligheter bara fick omfatta angelägenheter av ekonomisk natur. En annan var att den gemensamma kyrkostämman avskaffades. Vidare moderniserades bestämmelserna om kyrkorådets uppgifter. Rådets ledande, initiativtagande och övervakande uppgifter betonades mer än tidigare. Kyrkoherden förblev självskriven ledamot i kyrkorådet men hans uppgift som självskriven ordförande i rådet togs bort.

### 2.1.7 Den fortsatta utvecklingen på religionsfrihetsområdet

Under slutet av 1800-talet och början av 1900-talet fördes en intensiv religionsfrihetsdebatt i det svenska samhället och aktiviteten i riksdagen var påtaglig. Ett flertal motioner om ändringar i lagstiftningen framfördes, bl.a. om rätten till fritt utträde ur kyrkan och om befrielse från skyldigheten att betala avgifter till densamma. I sistnämnda hänseende kom en ändring till stånd år 1908. Genom en lag angående lindring i främmande trosbekännares skattskyldighet till Svenska kyrkan samt dess prästerskap och betjäning, blev medlem av erkänd församling av främmande trosbekännare befriad från halva utdebiteringen för inkomst av kapital och arbete till prästerskapets och kyrkobetjäningens avlöning. – Emellanåt kom också frågan om statskyrkosystemet upp till debatt. Såväl år 1918 som år 1923 tillsattes kommittéer,

som hade till uppgift att se över frågan om utträde m.m. Någon lagändring kom emellertid inte till stånd.

Mot bakgrund av uteblivna lagstiftningsåtgärder aktualiserades frågan om fritt utträde ur kyrkan genom den s.k. biskopsmotionen vid 1929 års kyrkomöte. I motionen, som var undertecknad av samtliga biskopar utom ärkebiskopen, gavs det en motivering för den fria utträdesrätten och begärdes det utredning av kyrkoorganisatoriska frågor sammanhängande med det fria utträdet. Kyrkomötet biföll motionen och uttalade att den fria utträdesrätten var till gagn för kyrkan och därför borde eftersträvas. Den skulle enligt kyrkomötet "avlägsna ett moment, som i icke ringa mån bidrager att fördunkla kyrkans religiösa karaktär och försvagar dess möjligheter att göra denna känd och erkänd" (kyrkomötets skrivelse nr 30 s. 2).

### Dissenterlagskommittén

År 1943 tillsattes dissenterlagskommittén med uppdrag att se över hela det problemkomplex som förknippades med religionsfrihetsfrågan. Syftet var att föreslå en ny dissenterlagstiftning och att samtidigt lösa övriga därmed sammanhängande frågor.

Kommitténs arbete mynnade ut i förslag om ändringar bl.a. i bestämmelserna om medlemskap i Svenska kyrkan och i fråga om behörigheten till ämbeten och tjänster. Enligt kommittén borde uttrycket "främmande trosbekännare" försvinna och bestämmelserna om straff för den som förledde annan till avfall från Svenska kyrkan upphävas. De nya utträdesbestämmelserna borde intas i en ny lag kallad religionsfrihetslag. Den nya lagens första tre paragrafer borde uttryckligen slå fast religionsfrihetsprincipen och den religiösa förenings- och mötesfriheten. – Kommittén föreslog vidare att det i en särskild lag skulle stadgas att de som inte tillhörde Svenska kyrkan bara skulle påföras hälften av den avgift som annars skulle ha påförts dem.

Frågan om de religiösa sammanslutningarnas rättsliga ställning behandlades ganska utförligt av kommittén. Härvid gjordes skillnad mellan sammanslutningar utanför Svenska kyrkan, *trossamfund*, och organisationer inom kyrkans ram, *trossammanslutningar*. Kommittén ansåg, att religiösa sammanslutningar borde ha största möjliga frihet, men då de var bärare av synnerligen viktiga intressen även ur samhällets synpunkt, måste de uppfylla vissa krav på organisatorisk fasthet för att kunna betraktas som självständiga rättssubjekt och lämnas rättsskydd. Den rådande åtskillnaden mellan fristående trossamfund och

trossammanslutningar inom Svenska kyrkan var inte längre berättigad. Vissa rättsregler avseende båda typerna borde införas men de kunde blott bli mycket allmänt hållna. I stor utsträckning skulle praxis få bli vägledande. Ingen sammanslutning skulle dock få ha strängare regler än Svenska kyrkan i fråga om utträde och ingen medlem skulle vara skyldig att betala några avgifter efter utträdesdagen. Medlemskap i trossamfund skulle antecknas i kyrkoböckerna efter årligen lämnade uppgifter från dessa samfund. Det skulle vara en uppgift för Kungl. Maj:t att bedöma vilka sammanslutningar som skulle betraktas som trossamfund och därmed vara skyldiga att lämna uppgifter om medlemskap. Några bestämmelser om denna prövning fanns inte i förslaget. Enligt uttalande i motiven förutsatte kommittén att som regel trossamfundet skulle göra framställning till Kungl. Maj:t och visa upp de handlingar som kunde vara av betydelse. Varje fristående församling skulle anses som ett trossamfund eller trossammanslutning. Rätt till offentlig religionsutövning skulle emellertid inte bero av något erkännande. Kommittén föreslog dessutom att förbudet mot utträde ur de mosaiska församlingarna skulle upphöra.

### **Religionsfrihetslagen**

Den 1 januari 1952 trädde religionsfrihetslagen (1951:680) i kraft. Den ersatte 1873 års förordning om främmande trosbekännare och deras religionsövning. Den nya lagen innehöll allmänna principstadganden om den religiösa friheten samt närmare regler för medlemskapet i Svenska kyrkan.

Religionsfrihetslagen slog bl.a. fast den positiva religionsfriheten, dvs. rätten för var och en att fritt utöva sin religion, att delta i religiösa sammankomster och att sammansluta sig med andra för religiös gemenskap samt att anordna offentliga gudstjänster. Den positiva religionsfriheten fick bara begränsas om religionsutövningen störde samhällets lugn eller åstadkom allmän förargelse. I fråga om offentliga gudstjänster gällde samma begränsningsmöjligheter som för allmänna sammankomster i övrigt. I den nya lagen uttalades också att ingen skulle vara skyldig att tillhöra ett trossamfund. Denna föreskrift brukar benämnas den negativa religionsfriheten.

De förhållandevis utförliga medlemskapsregler avseende Svenska kyrkan som infördes återspeglade i princip bara den praxis som tillämpades vid tidpunkten för lagens tillkomst. Som en grundläggande regel gällde att barn följde sina föräldrar och därmed blev medlemmar

vid födelsen, om föräldrarna tillhörde kyrkan. Om bara en av föräldrarna tillhörde kyrkan blev barnet också medlem, såvida inte föräldrarna anmälde att barnet inte skulle tillhöra kyrkan. Barnets fortsatta tillhörighet ansågs vara en vårdnadsfråga som föräldrarna gemensamt skulle besluta i. Den som inte längre ville tillhöra kyrkan kunde utträda genom anmälan hos pastorsämbetet. Utträdet blev således fritt. – Genom regleringen framträdde Svenska kyrkan för första gången i lagstiftningssammanhang som ett trossamfund, med ett eget medlemskap vilket inte överensstämde med medborgarskapet. I förarbetena (prop. 1951:100 s. 50) framhölls att "kyrkan icke är en statsinstitution i samma mening som andra sådana, den har en annan uppgift och en annan karaktär än statsinstitutioner i allmänhet. Den har icke upprättats som ett led i den statliga verksamheten och dess huvuduppgift är icke att handhava statliga angelägenheter, även om också sådana kunna vara uppdragna åt kyrkliga myndigheter, t.ex. folkbokföring. Kyrkan är en andlig gemenskap, ett trossamfund, som leder sitt ursprung från de äldsta kristna församlingarna och vars karaktär och verksamhet bestämmes av dess bekännelse. I sin centrala, religiösa uppgift ha de kyrkliga myndigheterna även efter reformationen intagit en självständig ställning."

I samband med införandet av den nya lagen förbättrades också möjligheterna att inneha allmän tjänst för dem som inte tillhörde Svenska kyrkan. Vidare gavs Kungl. Maj:t ökade befogenheter att bevilja religiösa samfund rätt att genom sina präster eller predikanter förrätta vigsel med civilrättslig verkan. Det beslutades också att tvångsanslutningen till de mosaiska församlingarna skulle upphöra, vilket innebar att den statliga regleringen av dessa helt upphävdes.

När det gäller de religiösa samfundens rättsliga ställning konstaterade departementschefen (a.a. s. 56 ff.), att de samfund som vid tidpunkten var verksamma i landet var av mycket skiftande beskaffenhet ur organisatorisk synvinkel. För en reglering talade bl.a. det förhållandet att samfundens religiösa verksamhet i allmänhet förutsatte ekonomisk förvaltning och den omständigheten att de religiösa samfunden kunde anförtros offentligrättsliga befogenheter, såsom rätten att genom sitt prästerskap förrätta vigsel med civilrättslig verkan. Departementschefen ansåg emellertid att det varken ur religiösa eller andra synpunkter var tillräckligt motiverat att genom lagbestämmelser fastställa de religiösa samfundens organisation. Vidare uttalade han följande.

Endast den svenska kyrkan bör ha en i lag reglerad ställning. I övrigt bör religiös verksamhet få ske i fria former, och de religiösa sam-

fundens förhållanden böra bedömas enligt allmänna, även på andra organisationer tillämpliga rättsregler. Med denna ståndpunkt till huvudfrågan om de religiösa samfundens rättsliga ställning föreligger ej heller något behov av att uppdelna de religiösa samfunden i olika typer. Därför har jag icke någon anledning att närmare ingå på kommitténs förslag att göra en uppdelning mellan särskilda trossamfund och trossammanslutningar. Detta förslag, som ur flera synpunkter kritiserats i yttrandena, torde alltså få förfalla. I den mån ett uttryck erfordras för att i lagtexten beteckna religiösa samfund torde trossamfund kunna användas.

Samtidigt med religionsfrihetslagen trädde lagen (1951:691) om viss lindring i skattskyldigheten för den som icke tillhör Svenska kyrkan (dissenterskattelagen) i kraft. Av lagens första paragraf framgick att den som inte tillhörde Svenska kyrkan bara skulle betala sextio procent av det belopp som annars skulle ha betalats. Nedsättningen motiverades med att icke-medlemmar bara borde betala den del som avsåg att täcka församlingens borgerliga angelägenheter. – Genom en lagändring som trädde i kraft år 1974 sänktes dissenterskatten till 30 procent av vad som kyrkans medlemmar betalade. Sänkningen motiverades med att kostnadsandelen för de allmänt samhällliga uppgifter (folkbokföring och begravningsverksamhet) som Svenska kyrkan då hade hand om genomsnittligt uppgick till ca 30 procent av kyrkans totala kostnader.

## 2.1.8 Stat–kyrka-utredningar

### 1958 års utredning kyrka–stat

Genom religionsfrihetslagen fastslogs det alltså att Svenska kyrkan var ett trossamfund. Debatten om statskyrkosystemet kom därvid i ett annat läge. Riksdagen anhöll år 1956 hos Kungl. Maj:t om en allsidig och förutsättningslös utredning om den framtida gestaltningen av förhållandet mellan staten och kyrkan. Den av riksdagen åsyftade utredningen tillsattes av regeringen år 1958.

Utredningen, som hade karaktären av expertutredning, hade i uppdrag att lägga fram material för ett senare ställningstagande i annan ordning till hur förhållandet mellan staten och Svenska kyrkan i framtiden skulle vara gestaltat. Utredningen skulle alltså inte själv ta ställning för eller emot någon viss lösning.

1958 års utredning kyrka–stat arbetade under tio år och överlämnade under denna tid tio delbetänkanden. I dessa behandlades särskilda ämnesområden, t.ex. Svenska kyrkans organisation och förvaltning,

religionsfrihet och religionens betydelse som samhällsfaktor, vilka hade anknytning till stat-kyrka problematiken. Slutbetänkandet, Svenska kyrkan och staten (SOU 1968:11) överlämnades på våren 1968.

Vid sina analyser utgick utredningen från fyra hypotetiska lägen, betecknade A-, B-, C- och D-lägena. A-läget innebar en i det väsentliga oförändrad relation mellan staten och kyrkan medan D-läget innebar en från staten helt fristående kyrka utan beskattningsrätt och utan tillgång till den kyrkliga jorden men med bibehållen rätt till kyrkobyggnader och tomter. B- och C-lägena avsåg varianter av A- och D-lägena. I B-läget var det fråga om en fri kyrka med beskattningsrätt mot sina medlemmar eller liknande förmån och med tillgång till den kyrkliga jorden. C-läget innebar en fri kyrka utan beskattningsrätt men med tillgång till den kyrkliga jorden.

### **1968 års beredning om stat och kyrka**

Parallellt med remissbehandlingen av slutbetänkandet Svenska kyrkan och staten tillkallades en parlamentariskt sammansatt kyrkoberedning under kyrkoministern Alva Myrdals ordförandeskap. Huvuduppgiften för beredningen var att ta ställning till den centrala frågan om det framtida förhållandet mellan staten och Svenska kyrkan, på grundval av det material som 1958 års utredning hade lagt fram. Det var inte avsett att detaljerade lösningar skulle utarbetas av beredningen, utan det gällde i första hand att nå fram till ett ställningstagande beträffande den principiella utformningen av relationerna.

Beredningen överlämnade sitt slutbetänkande, Samhälle och trossamfund (SOU 1972:36), på våren 1972. Den kulturella mångfalden i samhället betonades starkt i betänkandet, liksom det förhållandet att religionsfriheten förutsatte att de olika trossamfundens behandlades likvärdigt. Några av huvudpunkterna i beredningens förslag var att församlingarna inte längre skulle ha ställning som kommuner och inte längre ha beskattningsrätt, att kyrkomötets ställning som lagstiftande organ skulle upphöra, att staten skulle erbjuda hjälp med uppbörden av medlemsavgifter under en övergångsperiod och att kyrkan skulle ges möjlighet att självständigt besluta i trosfrågor och om inre organisatoriska frågor, såsom tillsättning av tjänster. Vidare föreslog man att staten skulle bistå Svenska kyrkan och övriga trossamfund som betjänade mer än 3 000 personer med visst ekonomiskt stöd och att begravningsväsendet skulle föras över från Svenska kyrkan till borgerliga organ. Enligt förslaget skulle Svenska kyrkan få fortsätta disponera den

kyrkliga egendomen, varvid förutsattes att kyrkan även i fortsättningen skulle vara en öppen folkkyrka.

Vid remissbehandlingen av betänkandet visade det sig att en stark församlingsopinion motsatte sig förslagen. Eftersom det inte heller gick att nå en bred partipolitisk enighet kring förslagen, meddelade regeringen på våren 1973 att den inte avsåg att föreslå några större förändringar beträffande Svenska kyrkan.

### **Stat–kyrka överläggningarna**

Efter 1973 års regeringsbeslut tillsattes inom Svenska kyrkan en arbetsgrupp, som skulle arbeta fram förslag till reformer avseende Svenska kyrkans organisation och arbetsformer. Till grund för arbetet låg 1968 års allmänna kyrkomötes reformprogram. Detta reformprogram, som var tänkt att genomföras med bibehållet samband med staten, syftade till att starkare markera den enskilde medborgarens religionsfrihet men samtidigt låta Svenska kyrkans frihet som trossamfund komma till tydligare uttryck, främst genom att kyrkan utrustades med egna beslutande och verkställande organ på riksplanet.

På våren 1975 tillsattes en statlig arbetsgrupp för stat–kyrkafrågan. Den skulle inleda överläggningar med den kyrkliga arbetsgruppen. Syftet med överläggningarna var att nå samlande praktiska lösningar som kunde accepteras av såväl deltagarna i överläggningarna som dem som deltagarna företrädde. Lösningarna skulle sökas genom utarbetande av konkreta förslag.

De båda arbetsgrupperna lade år 1978 fram sitt betänkande, Stat – kyrka – Ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan (SOU 1978:1). I betänkandet föreslogs bl.a. att begravningsverksamheten skulle föras över till de borgerliga kommunerna men att församlingar och kyrkliga samfälligheter skulle få lagfäst rätt att mot ersättning förvalta sina nuvarande begravningsplatser, att Svenska kyrkans beskattningsrätt skulle upphöra, att staten skulle erbjuda uppördshjälp samt att visst ekonomiskt stöd skulle utgå från staten. – När det gäller organisationsfrågan utgick arbetsgrupperna från att verksamheten på församlingsplanet i huvudsak oförändrad skulle föras över till en inomkyrklig reglering. På stiftsplanet var utgångspunkten att en integrering skulle ske av befintliga funktioner; stiftstinget skulle omdanas och få i princip samma befogenheter som församlingens fullmäktige. På riksplanet skulle det däremot bli frågan om att bygga upp en helt ny organisation. Bl.a. ansågs det nödvändigt med ett representativt organ,

ett reformerat kyrkomöte, och en central kyrkostyrelse. – Vissa för samhället grundläggande principer för kyrkans struktur föreslogs komma till uttryck i en särskild lag om Svenska kyrkan. I den lagen, som innehöll fyra paragrafer, reglerades kyrkans karaktär och dess egenskap av ett efter demokratiska principer uppbyggt trossamfund. – Beträffande kyrkans egendom föreslogs bl.a. att den kyrkliga jorden skulle överföras med full äganderätt till särskilt bildade stiftelser under kyrklig ledning, att förvaltas för de ändamål den hittills varit anslagen till.

Arbetsgruppernas betänkande gavs under remissbehandlingen stöd från många håll. Samtidigt var inställningen från Svenska kyrkans församlingar och kyrkliga samfälligheter övervägande negativ. Regeringen förelade år 1979 kyrkomötet ett förslag till principbeslut, som i huvudsak överensstämde med betänkandet, vilket dock avvisades av kyrkomötet.

### 2.1.9 1980-talets reformer

I avvaktan på resultatet av det långvariga utredningsarbetet om förhållandet mellan staten och Svenska kyrkan, rådde nästan totalt stopp för reformer. Författningsregleringen av kyrkan kom därför till stora delar att bestå oförändrad. Vid 1974 års grundlagsreform hade normgivningsreglerna avseende Svenska kyrkan i 1809 års regeringsform överförts i huvudsak oförändrade till den nya regeringsformen. De placerades dock i övergångsbestämmelserna med hänsyn till det pågående stat–kyrkautredandet. Dessa förhållanden medförde att det fanns ett uppdämt behov av partiella reformer på det kyrkliga området.

Sedan 1979 års kyrkomöte avvisat regeringens förslag till relationsändring, tillsattes det utredningar för ett antal kyrkliga frågor. Utredningsarbetet ledde fram till ett flertal viktiga reformer, t.ex i fråga om kyrkomötet och den ekonomiska utjämningen mellan kyrkokommunerna. Dessutom anpassades regleringen på det kyrkliga området till bestämmelserna i 1977 års kommunallag. Vidare lämnades förslag till en ny kyrkolag, vilket syftade till en genomgripande systematisering av den kyrkliga lagstiftningen. Sistnämnda förslag mynnade dock inte ut i lagstiftning förrän på 1990-talet. Under 1980-talet genomfördes dessutom betydelsefulla förändringar för verksamheten och organisationen på församlings- och stiftsnivå, vilket kom till uttryck i förändrad församlingslagstiftning såväl år 1982 som år 1988.

## Kyrkomötesreformen

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

Beträffande ändringen av formerna för den kyrkliga lagstiftningen, var syftet i första hand att anpassa reglerna om kyrkolagstiftning till regeringsformens huvudprinciper om normgivning. Samtidigt betonades emellertid vikten av att inte rubba förhållandet mellan staten och kyrkan. Riksdagen blev i princip ensam lagstiftare på det kyrkliga området. I fråga om föreskrifter om medlemskap i Svenska kyrkan skulle dock krävas samtycke av kyrkomötet. Kyrkans möjligheter till ett visst inflytande i övrigt kom till uttryck genom dels en grundlagsfäst rätt för kyrkomötet att yttra sig i viktigare lagstiftningsfrågor, dels ett särskilt skydd mot förhastade beslut i fråga om de mer grundläggande föreskrifterna.

Samtidigt som det fastslogs att riksdagen ensam stiftar lag på det kyrkliga området, öppnades en möjlighet för denna att överlämna åt kyrkomötet att genom kyrklig kungörelse meddela föreskrifter i vissa ämnen. Det var fråga om ämnen av sådan intern kyrklig natur som det ansågs naturligt att kyrkan själv fick besluta om. – Regeringens normgivningskompetens begränsades till att huvudsakligen omfatta dels sådana områden där riksdagen bemyndigade regeringen att utfärda föreskrifter, dels till frågor om verkställighet av lag.

Reformen innebar också att kyrkomötet genomgick väsentliga organisatoriska förändringar. En grundläggande tanke var att ge kyrkomötet en bredare förankring och en mer demokratisk uppbyggnad än tidigare. De mest grundläggande reglerna om Svenska kyrkan som trossamfund och om kyrkomötet infördes i lagen (1982: 942) om Svenska kyrkan. Övriga lagbestämmelser angående kyrkomötet placerades i en särskild författning, lagen (1982:943) om kyrkomötet. Reformen medförde bl.a. att antalet ledamöter i kyrkomötet ökade från 96 stycken – 13 biskopar, 26 prästerliga ombud och 57 valda lekmän från stiftet – till 251 stycken valda ombud. För biskoparna föreskrevs närvaroplikt och yttranderätt, men inte rätt att delta i besluten annat än om de valts till ombud i kyrkomötet. Från 1991 års kyrkomöte har de dessutom fått rätt att väcka motioner och lägga förslag i kyrkomötet.

Reformen innebar också att Svenska kyrkan fick en samlad styrelse och ett samlat kansli på riksplanel, genom att ett permanent beredande och verkställande organ, Svenska kyrkans centralstyrelse, inrättades. Centralstyrelsen är en statlig förvaltningsmyndighet under kyrkomötet.

I samband med reformen upphävdes också de sista resterna av det forna prästeståndets privilegier.

### **Lagen (1982:1052) om församlingar och kyrkliga samfälligheter**

En ny lag om församlingar och kyrkliga samfälligheter trädde i kraft den 1 januari 1983. Lagen ersatte 1961 års lag om församlingsstyrelse. Den innebar en modernisering i både sakligt och formellt hänseende av lagstiftningen om de kyrkliga kommunerna. Ett huvudsyfte bakom lagen var att anpassa regleringen på det kyrkliga området till bestämmelserna i 1977 års kommunallag.

Lagen byggde på principen att församlingar och kyrkliga samfälligheter skall ges största möjliga frihet att anpassa sina arbetsformer till de lokala förhållandena. En grundtanke var att detaljföreskrifter så långt som möjligt skulle undvikas, vilket ansågs stärka den kyrkokommunala självstyrelsen.

En följd av den nya lagen var bl.a. att kyrkofullmäktige blev obligatoriskt i fler församlingar än tidigare genom att gränsen för obligatoriskt inrättande av kyrkofullmäktige sänktes till 500 röstberättigade invånare i församlingen. Efter förebild i 1977 års kommunallag infördes också bestämmelser om exempelvis delegationsförfarandet, beslutsförhet, motioner och interpellationer i det beslutande organet samt folkomröstningar och opinionsundersökningar. Vidare slopades skyldigheten att underställa statliga myndigheter vissa beslut på det ekonomiska området. Detta innebar bl.a. att de kyrkliga kommunerna gavs möjlighet att ta upp lån och teckna borgen utan regeringens medgivande.

En annan betydelsefull förändring var att de förtroendevaldas arbetsförutsättningar förbättrades genom att det infördes en rätt till ledighet från anställning för fullgörande av kyrkokommunala förtroendeuppdrag.

### **Ekonomisk utjämning – kyrkofonden**

År 1983 infördes ett enhetligt system för utjämning mellan kyrkokommunerna inom Svenska kyrkan, vilket ersatte både det statliga skatteutjämningsystemet för de kyrkliga kommunerna (infört år 1965) och den utjämning av vissa lönekostnader som skedde via kyrkofonden. Systemet byggde liksom den kommunala skatteutjämnningen på en skattekraftsgaranti. Kostnaderna för utjämnningen betalades i det nya systemet helt av kyrkofonden. Kyrkofonden tillfördes medel i form av allmän och särskild kyrkoavgift. Fonden fick även avkastning och ersättning från vissa tillgångar som den ägde.

Kyrkofondens arbete leds av en särskild styrelse, i vilken ordföranden och tre andra ledamöter utses av regeringen och tre ledamöter av kyrkomötet. Förutom uppgifter inom utjämningsystemets ram har styrelsen också till uppgift att besluta om bl.a. bidrag till den riks-kyrkliga verksamheten.

### **Församlingslagen (1988:180)**

Under år 1989 trädde en ny församlingslag i kraft. Lagen innebar betydande förändringar för både församlingar och stift. Utgångspunkten för reformen kan i korthet sägas ha varit följande fyra principer.

1. Det är församlingarna som är grunden i Svenska kyrkan.
2. En demokratiskt uppbyggd församlingsorganisation kombineras med ett självständigt prästerligt ämbetsansvar som inte är underställt de valda demokratiska organen.
3. Ökad frihet för kyrkan att besluta genom egna organ.
4. Decentralisering. Besluten fattas närmare den som berörs av dem. Kyrkans organ i pastorat och stift får själva besluta i det som staten tidigare styrte.

Genom den nya församlingslagen förändrades kompetensfördelningen mellan församlingar och pastorat så att ansvaret för alla mer kostnadskrävande församlingsangelägenheter – underhåll av fast egendom, skötseln av begravningsplatser, personal – lades på pastoraten. Församlingarna behöll det direkta ansvaret för den rena församlingsverksamheten, såsom gudstjänstliv och evangelisation, och allt som i övrigt har direkt samband med den verksamheten.

På stiftsnivå ersattes den till viss del på frivillig väg bildade stiftsorganisationen av obligatoriska stiftssamfälligheter. Dessa samfälligheter gavs kompetens att sköta vissa för stiftets församlingar gemensamma angelägenheter. Stiftssamfällighetens beslutande organ, stiftsfullmäktige, skulle utse ett verkställande organ, stiftsstyrelsen, i vilket biskopen var självskriven ordförande. Stiftsstyrelsen fick också överta förvaltningsuppgifter från bl.a. domkapitlen. Domkapitlen behölls dock för ärenden rörande kyrkans lära och det kyrkliga ämbetet. Det skulle också ha vissa uppgifter rörande bl.a. präst- och kyrkomusikertjänster. Vidare infördes en obligatorisk nämnd hos stiftssamfälligheten – egendomsnämnden – vilken ersatte stifts- och boställemnämnderna och övertog deras uppgifter.

Reformen medförde också ett flertal andra förändringar, bl.a. förenklades den prästerliga tjänsteorganisationen och normgivningen i fråga om det kyrkliga ämbetet fördes över till kyrkomötets kompetensområde.

Samtidigt gjordes vissa förändringar i utjämningsystemet. Den väsentligaste ändringen var att det allmänna utjämningsbidraget och det extra utjämningsbidraget bara skulle utgå till pastorat och till de nyskapade stiftssamfälligheterna. Utjämningsystemet skulle således inte längre omfatta församlingarna. Vidare infördes en möjlighet för pastoraten att beviljas kyrkobyggnadsbidrag ur kyrkofonden. Andra nyheter var stifts- och strukturbidrag.

## 2.1.10 Fler utredningar om förhållandet stat–kyrka

### **ERK-utredningen**

År 1988 begärde kyrkomötet hos regeringen att en expertutredning skulle tillsättas, med inriktning på att närmare klargöra Svenska kyrkans ekonomiska och rättsliga förhållanden. Med anledning av detta tillsattes år 1989 en utredning (*Utredningen om ekonomi och rätt i kyrkan – ERK-utredningen*). Utöver de ämnen som kyrkomötet hade begärt skulle utredas, angavs i direktiven att utredningen skulle överväga vilka ekonomiska modeller som kan erbjuda sig för Svenska kyrkan och vilka ändringar i regelsystemet som behövs om man vill göra andra avvägningar än de nuvarande i fråga om ansvarsfördelningen mellan statliga och kyrkliga organ. Utredningen skulle redovisa olika alternativ med utgångspunkt i skilda bedömningar av

vad som från statligt respektive kyrkligt håll kan framstå som angeläget att förändra i nuvarande relationer. Utredningen skulle dock inte själv ta ställning till de olika tänkbara modellerna.

ERK-utredningen lade år 1992 fram sitt slutbetänkande, Ekonomi och rätt i kyrkan (SOU 1992:9). I första hand utgjorde betänkandet en detaljerad kartläggning av Svenska kyrkans ekonomiska och rättsliga förhållanden. Betänkandet innehöll också en beskrivning av möjliga förändringar av relationerna mellan staten och Svenska kyrkan, både som partiella reformer inom ramen för i stort bibehållna relationer och som mera grundläggande förändringar. Betänkandet avslutades med några sammanfattande modeller för de framtida relationerna mellan staten och Svenska kyrkan.

I *modell 1* gavs Svenska kyrkan en så självständig ställning som möjligt inom ramen för ett bevarat konstitutionellt samband. Bl.a. skulle regeringsformen kompletteras med ett kapitel om kyrkolagstiftning m.m. Vidare avsågs inga förändringar ske i fråga om den kyrkliga egendomens rättsliga ställning eller förvaltning eller i fråga om beskattningsrätten. Modellen innebar också vissa organisatoriska förändringar, såsom att domkapitlen och Ansvarsnämnden för biskopar skulle bli myndigheter under kyrkomötet. För begravningsverksamheten föreslogs två lösningar, dels ett mellan pastorat och borgerlig kommun delat huvudmannaskap, dels en lösning där verksamheten ytterst skulle finansieras av borgerligt primärkommunala medel men med kyrklig förvaltning.

*Modell 2* innebar en mer fristående kyrka. Den grundläggande strukturen och verksamheten skulle komma till uttryck i en ramlag, medan övrig reglering skulle placeras i av kyrkan själv antagna interna stadgar. Kyrkan skulle förlora sin beskattningsrätt men erhålla statlig hjälp med uppbörd av avgifter. Även andra trossamfund skulle erbjudas sådan hjälp. Vidare skulle kyrkan få statligt stöd för vården av kulturhistoriskt värdefulla byggnader. Tillgången till den kyrkliga egendomen skulle säkras genom att denna placerades i olika stiftelser. Beträffande begravningsverksamheten förordades att verksamheten skulle finansieras med kommunala medel, men att de kyrkliga huvudmännen skulle behålla förvaltningsansvaret.

I *modell 3* var utgångspunkten att kyrkans organisation och verksamhet helt skulle styras av ett inomkyrkligt regelsystem. Uppbördshjälp skulle inte förekomma. Kyrkan skulle tillförsäkras den kyrkliga egendomen och få stöd för kulturhistoriskt värdefulla kyrkobyggnader. Pastoraten skulle mot ersättning förvalta begravningsplatserna.

## Kyrkoberedningen

För att bl.a. fortsätta det arbete om förhållandet mellan staten och Svenska kyrkan som ERK-utredningen hade inlett, tillsattes under våren år 1992 en parlamentariskt sammansatt beredning – *Kyrkoberedningen* – med hovrättspresidenten Carl Axel Petri som ordförande. Beredningen lämnade sitt slutbetänkande, Staten och trossamfunden (SOU 1994:42), på våren 1994.

Kyrkoberedningen ansåg att det från statens utgångspunkt finns skäl att vara positiv till religiös verksamhet, men att detta måste ske med respekt för dem som för egen del tar avstånd från sådan verksamhet. Vidare uttalade beredningen att staten inte har någon anledning att särskilt gynna ett visst trossamfund, utan att den tvärtom så långt som möjligt bör förhålla sig neutral i sitt förhållande till de olika trossamfunden. Enligt beredningens uppfattning borde dessa ståndpunkter läggas till grund för ställningstagandet beträffande statens relationer till Svenska kyrkan och övriga trossamfund.

Kyrkoberedningen föreslog att Svenska kyrkan skulle få ställning som ett eget rättssubjekt, som inte skulle vara vare sig statligt eller kommunalt. Församlingarna och samfälligheterna skulle behålla sin ställning som egna rättssubjekt men upphöra att vara kommuner. Tanken var att Svenska kyrkans ställning (liksom församlingarnas och samfälligheternas) skulle bli offentlighetsreglerad på ett nytt sätt, vilket skulle komma till uttryck i regeringsformen och en lag om Svenska kyrkan. – I konstitutionellt hänseende skulle lagen om Svenska kyrkan få samma skydd som riksdagsordningens huvudbestämmelser. Vidare skulle ett överlämnande av offentlig beslutsmakt ske till Svenska kyrkan, på så sätt att kyrkomötet genom normgivning skulle kunna binda församlingarna. Svenska kyrkan skulle således få meddela föreskrifter i konstitutionell mening.

Den föreslagna lagen om Svenska kyrkan hade karaktär av en ramlag. Den innehöll i princip bara bestämmelser om Svenska kyrkans identitet, om skyldigheten för dem som tillhör kyrkan att betala avgift till den, om kyrkans rätt att genom kyrkomötet besluta i kyrkliga angelägenheter samt, mycket översiktligt, om kyrkans organisation. – I ekonomiskt hänseende föreslog beredningen att staten skulle bistå Svenska kyrkan med uppbördshjälp via skattesystemet och att kyrkan skulle få behålla den egendom som den disponerade. Vidare föreslogs att staten skulle betala dels ersättning för vården av kulturhistoriskt värdefulla byggnader, dels ett visst verksamhetsbidrag. – Inom vissa

områden tänkte sig beredningen att de nuvarande förhållandena skulle bestå. Detta gällde bl.a. principen om allmänna handlingars offentlighet och huvudmannskapet för begravningsverksamheten. När det gäller begravningsverksamheten föreslog Kyrkoberedningen att finansieringen skulle ske genom en statlig begravningsavgift.

En utgångspunkt för Kyrkoberedningen var att alla trossamfund borde behandlas likvärdigt, dock under hänsynstagande till deras skilda förhållanden. Enligt beredningen borde därför även andra trossamfund än Svenska kyrkan ges möjlighet att också formellt vara just trossamfund. Mot bakgrund härav föreslog Kyrkoberedningen att en särskild juridisk form, registrerat trossamfund, skulle skapas för dessa samfund. Bestämmelser om detta skulle tas in i en särskild lag om trossamfund, tillsammans med andra bestämmelser angående trossamfund i allmänhet. Vidare föreslog beredningen att det skulle föras in en bestämmelse om normgivning angående andra trossamfund än Svenska kyrkan i regeringsformen och att grundläggande föreskrifter om dessa samfund skulle ges samma konstitutionella skydd som lagen om Svenska kyrkan. – Från beredningens sida föreslogs dessutom att även andra trossamfund än Svenska kyrkan skulle kunna beviljas statlig uppbördshjälp och att den s.k. dissenterskatten skulle tas bort.

### 2.1.11 Några betydelsefulla ändringar under 1990-talet

#### **Folkbokföringen**

Den 1 juli 1991 överfördes ansvaret för folkbokföringen till skattemyndigheterna. Mot bakgrund av detta sänktes den s.k. dissenterskatten till 25 procent av vad Svenska kyrkans medlemmar betalar. Denna skattesats anses motsvara begravningsverksamhetens andel av de kyrkliga kommunernas nettokostnader.

#### **Kyrkolagen**

Den 1 januari 1993 ersattes 1686 års kyrkolag och ytterligare 34 författningar på kyrkans område av en ny kyrkolag (1992:300). I den nya kyrkolagen samlades alla lagregler av central betydelse för Svenska kyrkan. En viktig utgångspunkt var att den nya lagen bara skulle inne-

hålla sådana regler som i princip riktade sig till Svenska kyrkan och dess organ. Två huvudsyften kan sägas ha legat bakom den genomgripande systematisering som gjordes av författningsmaterialet. Det första huvudsyftet var att förenkla användningen genom att göra materialet mer lättillgängligt och överblickbart. Det andra huvudsyftet var att framhäva Svenska kyrkans identitet som ett i väsentliga avseenden självständigt trossamfund, men vars organisation och verksamhet är reglerad av staten.

I samband med införandet av den nya kyrkolagen gjordes också vissa ändringar i sak. Bl.a. var det fråga om ändringar beträffande skyldigheten att hålla församlingskyrka och beträffande upplåtelse av kyrka. Andra områden som berördes av ändringar var bestämmelserna om de kyrkliga valen och om de icke-territoriella församlingarna.

Den nya kyrkolagen inleddes med en sammanfattande uppräknning av de centrala föreskrifter som gäller för Svenska kyrkan och som hade tagits in i lagen:

- I denna lag finns föreskrifter om*
- Svenska kyrkan som trossamfund (2 kap.),
  - medlemskap i Svenska kyrkan (3 kap.),
  - den kyrkliga indelningen (4–10 kap.),
  - den lokala organisationen (11–22 kap.),
  - den regionala organisationen (23–28 kap.),
  - den centrala organisationen (29–31 kap.),
  - biskops- och prästtjänster (32–36 kap.),
  - kyrkomusiken (37 kap.),
  - den kyrkliga egendomen (38–42 kap.),
  - de kyrkliga valen (43–47 kap.).

### **Kommunallagsanpassning**

Den kyrkokommunala verksamheten har, som framgått, varit omgärdad av en förhållandevis detaljerad reglering sedan lång tid. Av tradition har lagstiftningen i huvudsak överensstämt med motsvarande regler för de borgerliga kommunerna. Den 1 januari 1992 trädde en ny kommunallag (1991:900) i kraft, vilken innehöll ett flertal nyheter i jämförelse med äldre kommunallagstiftning. Enligt regeringen fanns det regler i den nya kommunallagen som från grundläggande demokratiska utgångspunkter är mycket betydelsefulla och som därför borde få genomslag också på det kyrkliga området. Det framhölls särskilt att anpassningen gjordes med särskild hänsyn till att Svenska kyrkan är ett evangelisk-lutherskt trossamfund och till den kyrkokommunala strukturen på lokalplanet.

Lagändringarna i kyrkolagen, vilka trädde i kraft den 1 april 1995, innebar bl.a. att den kyrkokommunala kompetensen tydliggjordes genom att lokaliserings- och likställighetsprinciperna samt retroaktivitetsförbudet skrevs in i lagen. Vidare förenklades fullmäktiges arbetsformer och utökades möjligheterna att delegera ärenden, både från fullmäktige till nämnder och inom nämnderna. Andra områden som förändrades var besvärslagarna, reglerna om jäv och reglerna om ekonomihantering.

### **Medlemskapsreglerna**

Den 1 januari 1996 trädde nya bestämmelser om kyrkotillhörighet i Svenska kyrkan i kraft. Ett huvudsyfte med lagändringen var att bringa reglerna om kyrkotillhörighet i Svenska kyrkan i överensstämmelse med regeringsformens föreskrifter om religionsfrihet. Det framhölls också att reglerna måste vara utformade utifrån kyrkans syn på sig själv. Från kyrkligt håll hade det dessutom gjorts gällande att det skulle vara stötande för Svenska kyrkan om gällande tillhörighetsregler kunde förknippas med tvång.

Ändringen av uttrycket medlemskap till kyrkotillhörighet kom till på önskemål av kyrkomötet. Kyrkomötets avsikt var att undvika att Svenska kyrkan skulle beskrivas med bestämmelser som leder tanken till en förening. Enligt regeringen innebär det ändrade uttryckssättet inte någon ändring i sak.

Som huvudregel gäller numera att den som döps i Svenska kyrkans ordning blir upptagen i kyrkan. Tillhörighet kan också vinnas efter ett meddelande eller en anmälan. Bara svenska medborgare eller här i landet bosatta utländska medborgare får tillhöra Svenska kyrkan. Centralstyrelsen har dock möjlighet att medge att även andra personer får tillhöra kyrkan. Utträde sker efter anmälan, antingen personligen hos kyrkoherden eller enskilt genom en egenhändigt undertecknad handling som bevitnats av två personer. Centralstyrelsen för ett register över alla som tillhör Svenska kyrkan och lämnar de uppgifter till skatteförvaltningen som behövs för bl.a. debitering och uppbörd av församlingsskatt. – Lagändringen innebar inte någon ändring av tillhörigheten för den som var medlem i Svenska kyrkan när de nya bestämmelserna trädde i kraft.

## Nytt utjämningsystem

Under hösten 1996 beslutade riksdagen att ett nytt system för ekonomisk utjämning inom Svenska kyrkan skulle införas från den 1 januari 1997 med en fyraårig övergångstid. Målet för det nya utjämningsystemet är att göra en rikstäckande kyrklig verksamhet – av ungefär nuvarande omfattning – möjlig, att ge väsentligen likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kyrkokommunerna inom landets olika delar samt att finansiera den rikskyrkliga verksamheten och andra för hela kyrkan gemensamma kostnader.

Det nya utjämningsystemet består av en generell del som omfattar alla pastorat och samfälligheter samt en individuell del där prövning sker efter särskild ansökan. Den generella delen innehåller dels en inkomstutjämning, dels en utjämning av kostnader som har strukturella orsaker. Inkomst- och kostnadsutjämnningen bygger på principen att pastorat eller samfälligheter vars inkomst- eller kostnadsläge är sämre än genomsnittet får ett bidrag och de med gynnsammare läge får betala en avgift. I den generella utjämnningen kommer därmed bidrag och avgifter i huvudsak att balansera varandra.

Den individuella delen innehåller samma möjligheter som tidigare att bevilja ett pastorat eller en samfällighet strukturbidrag, kyrkobyggnadsbidrag och extra utjämningsbidrag.

För stiftsnivån innebär det nya systemet att stifts- och strukturbidraget behålls, men beviljas efter en friare prövning. Det allmänna utjämningsbidraget har avskaffats. Extra utjämningsbidrag kan även i fortsättningen beviljas stiftssamfälligheterna. Stiftsstyrelsen beslutar om kyrkobyggnadsbidragen.

Liksom för närvarande sker all utjämning i det nya systemet via kyrkofonden. Kyrkofondens budget beräknas bli balanserad.

## 2.2 Riksdagens principbeslut

### 2.2.1 Bakgrund

Kyrkoberedningens slutbetänkande – Staten och trossamfunden (SOU 1994:42) – blev föremål för en mycket bred remissbehandling. Bl.a. bereddes alla kyrkliga kommuner tillfälle att yttra sig över förslagen. En sammanställning av remissinstansernas yttranden har publicerats i Ds 1995:34.

Efter partiledaröverläggningar under våren 1995 presenterade regeringen ett principförslag om de framtida relationerna mellan staten och Svenska kyrkan för 1995 års kyrkomöte. Kyrkomötet uttalade att grundelementen i förslaget, såsom de preciserats av andra kyrkolagsutskottet (2KL1995:1), tillgodoser Svenska kyrkans behov och därmed kan ligga till grund för reformarbetet. Mot bakgrund av bl.a. den breda politiska och kyrkliga förankring som förelåg, fann regeringen tiden mogen att förelägga riksdagen ett förslag till principbeslut om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan (prop. 1995/95: 80).

### 2.2.2 Regeringens principproposition

Utgångspunkten för regeringens principförslag var att Svenska kyrkan skulle kunna bevara sin identitet som en öppen, demokratisk och rikstäckande folkkyrka. Detta borde enligt regeringen framgå av en särskild lag. Samtidigt skulle ett konstitutionellt skydd skapas för alla trossamfund i syfte att uppnå en större likställighet mellan dessa.

Principförslaget omfattade den rättsliga regleringen, ekonomi och uppbörd, begravningsverksamheten, den kyrkliga egendomen och värden av kulturhistoriska värden. Det innebar i huvudsak följande.

- I regeringsformen införs särskilda regler om lagstiftning angående Svenska kyrkan och andra trossamfund.
- Svenska kyrkan får själv reglera sina angelägenheter inom ramen för bestämmelserna i en lag men utan en från riksdagen delegerad normgivningskompetens.
- Frågan om handlingars offentlighet i Svenska kyrkan utreds ytterligare med inriktning på att offentlighetsprincipen skall tillämpas även i fortsättningen.
- En skyldighet för den som tillhör Svenska kyrkan att betala en lokalt och regionalt beslutad kyrkoavgift ersätter nuvarande församlingsskatt. Avgiften tas ut i proportion till inkomsten.
- Staten biträder Svenska kyrkan med uppbörden av avgift. Även andra trossamfund kan – efter beslut av regeringen – få hjälp med uppbörden av avgifter från dem som tillhör samfundet.
- Svenska kyrkans huvudmannaskap för den helt övervägande delen av begravningsverksamheten skall bestå. Finansieringen av begravningsverksamheten skall vara lokalt förankrad. De som tillhör Svenska kyrkan betalar sina kostnader via kyrkoavgiften.

- Den kyrkliga egendomen står efter en relationsändring till kyrkans förfogande.
- Svenska kyrkan bör kunna få viss ersättning av staten för vården av den kulturhistoriskt värdefulla egendomen.

### Den rättsliga regleringen

Regeringens förslag innebar i fråga om *konstitutionella frågor* följande.

I regeringsformen förs in särskilda regler om lagstiftning angående Svenska kyrkan och andra trossamfund. Sådana föreskrifter får beslutas i samma ordning som gäller för riksdagsordningens huvudbestämmelser. Svenska kyrkan får själv reglera sina angelägenheter inom ramen för en lag men utan statsrättsligt grundad normgivningskompetens, dvs. rätt att meddela generellt bindande föreskrifter grundade på regeringsformen.

Församlingarnas kommunstatus upphör. Frågan om handlingars offentlighet i Svenska kyrkan utreds ytterligare med inriktning på att offentlighetsprincipen skall tillämpas även i fortsättningen.

Beträffande övrig *lagstiftning om Svenska kyrkan* innebar regeringens förslag följande.

Det som är principiellt viktigt och av grundläggande karaktär för Svenska kyrkan tas in i en särskild lag om Svenska kyrkan. Där anges bl.a. att Svenska kyrkan skall vara en evangelisk-luthersk kyrka med episkopal struktur, en öppen folkkyrka, demokratiskt uppbyggd och rikstäckande. Församlingarnas och stiftens roll och självbestämmande skall framgå. I lagen anges således vissa grundläggande bestämmelser om Svenska kyrkans organisatoriska uppbyggnad. Vidare anges skyldigheten för dem som tillhör Svenska kyrkan att betala lokalt och regionalt beslutad kyrkoavgift. – Den närmare gränsdragningen mellan innehållet i lagen om Svenska kyrkan och en inomkyrklig reglering prövas i ett fortsatt utredningsarbete.

I fråga om kyrkoavgiften uttalade regeringen att den avses täcka de kyrkliga behoven på olika nivåer och att den bör på samma sätt som nu tas ut i förhållande till inkomsten för den som skall betala avgiften

*Lagstiftning om andra trossamfund* torde enligt propositionen komma att handla om regler för exempelvis trossamfunds registrering.

### 2.2.3 Konstitutionsutskottet

I sitt betänkande (1995/96:KU12) konstaterade konstitutionsutskottet bl.a. att frågan om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan har utretts under lång tid, att de delreformer som successivt har genomförts inte inneburit att debatten i den grundläggande frågan om förhållandet mellan staten och Svenska kyrkan avstannat och att regeringens förslag syftade till att efter den mycket långa perioden av återkommande utredningar nu få till stånd en varaktig lösning av stat-kyrkafrågan. Utskottet ansåg att det framlagda förslaget borde ligga till grund för fortsatt arbete.

Utskottet delade regeringens uppfattning att staten, med hänsyn till Svenska kyrkans historia och tradition och till dess faktiska omfattning, borde medverka till att kyrkan behåller sin identitet och förblir rikstäckande och demokratiskt uppbyggd. För att säkerställa detta ansågs det behövas en viss begränsad lagstiftning. Utskottet påtalade särskilt att det utgick från att det förslag till lag om Svenska kyrkan som efter utredningsarbete läggs fram inte kommer att innehålla annat än vad som är nödvändigt för det i propositionen angivna syftet.

Med anledning av en motion om att Svenska kyrkan själv skall ha möjlighet att besluta om sin avgiftsstruktur påpekade utskottet dels att det inom Svenska kyrkan finns starka önskemål om att avgiften skall vara så lik en skatt som möjligt, dels att det som en förutsättning för att avgiften skall kunna infogas i uppördssystemet angetts att den fullt ut kan behandlas som en skatt. Enligt utskottets uppfattning kunde den i motionen efterlysta friheten för kyrkan att själv bestämma avgiftsstrukturen vara svår att förena med de angivna förutsättningarna. Frågor av detta slag kunde emellertid komma att beröras i det fortsatta utredningsarbetet.

Konstitutionsutskottet hemställde att riksdagen med bifall till propositionen skulle godkänna regeringens förslag till riktlinjer för det fortsatta arbetet med ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan.

### 2.2.4 Riksdagen

Den 8 december 1995 beslutade riksdagen att bifalla utskottets hemställan.

## 2.3 Religionsfrihet

### 2.3.1 Inledning

Friheten att utöva sin religion anses allmänt vara en av de grundläggande fri- och rättigheterna och det finns flera konventioner i ämnet till vilka Sverige har anslutit sig, bl.a. Europarådets konvention den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) och 1966 års båda FN-konventioner om medborgerliga och politiska rättigheter och om ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Europakonventionen har dessutom inkorporerats i den svenska lagstiftningen från och med den 1 januari 1995, dvs. det har i lag föreskrivits att den autentiska konventionstexten skall gälla som svensk lag från nämnda datum (prop. 1993/94:117, bet. 1993/94:KU24 och 1994/95: KU5, rskr. 1994/95:11). Det bör poängteras att konventionens bestämmelser successivt kommit att preciseras genom konventionsorganens – den europeiska kommissionen för mänskliga rättigheter och den europeiska domstolen för mänskliga rättigheter – praxisbildande verksamhet. Denna praxis är också gällande rätt i Sverige (jfr. prop. 1993/94:117 s. 33 f.).

Genom dessa konventioner, och andra internationella åtaganden, har Sverige förbundit sig att ge ett långtgående skydd både för egna medborgares och för utlänningars individuella rättigheter. Sverige har också underkastat sig bl.a. den domsrätt som utövas av den europeiska domstolen för mänskliga rättigheter.

I den inhemska lagstiftningen kommer dessa grundläggande fri- och rättigheter främst till uttryck i regeringsformens andra kapitel. Syftet med regeringsformens bestämmelser är i första hand att slå vakt om möjligheterna till politisk verksamhet och i övrigt till offentliga meningsyttringar. Av de fri- och rättigheter som behandlas i 2 kap. regeringsformen är det framför allt de positiva opinionsfriheterna i första paragrafen och de negativa opinionsfriheterna i andra paragrafen som är av intresse i förevarande sammanhang.

### 2.3.2 De positiva opinionsfriheterna

Enligt 2 kap. 1 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad: *ytrandefrihet*, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar,

åsikter och känslor; *informationsfrihet*, dvs. frihet att inhämta och mot- taga upplysningar samt att i övrigt taga del av andras yttranden; *mötesfrihet*, dvs. frihet att anordna och bevista sammankomst för upp- lysning, meningsyttring eller annat liknande syfte eller för framförande av konstnärliga verk; *demonstrationsfrihet*, dvs. frihet att anordna och delta i demonstration på allmän plats; *föreningsfrihet*, dvs. frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften; och *religionsfrihet*, dvs. frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion.

Av dessa rättigheter är det endast religionsfriheten som är absolut eller orubblig. Detta hänger samman med det sätt varpå friheten har definierats. Definitionen syftar nämligen uteslutande på vad som är specifikt just för religionsfriheten – att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion. Övriga rättigheter kan begränsas genom lag och i vissa fall till och med i annan författning efter bemyndigande i lag. Begränsning får dock bara göras för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle och den får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Vidare gäller att en begränsning inte får sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktbildningen och den får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Regeringsformens yttrandefrihetsbegrepp sammanfaller i det väsentliga med tryckfrihetsförordningens. Definitionsmässigt faller åtskilliga yttranden utanför det grundlagsskyddade området och kan därmed bli föremål för ingripanden utan stöd av något förbehåll i grundlagen. Detta gäller yttranden som anses vara "brottsliga i annat avseende än som ett överskridande av yttrandefrihetens gränser". Vid ett stort antal brott ingår yttranden i tal eller skrift som en del av gärningen utan att kunna betecknas som missbruk av yttrandefriheten.

Informationsfriheten är i huvudsak en spegelbild av yttrandefriheten. Den på tryckfrihetsförordningen grundade rätten att ta del av allmänna handlingar innefattas inte i informationsfriheten, som är en handlingsfrihet för den enskilde.

Mötes- och demonstrationsfriheterna behandlas ibland som en och samma rättighet, församlingsfrihet. En skillnad är att en demonstration kan genomföras av en person medan ett möte rimligen kräver åtminstone tre deltagare. En annan skillnad är att ett typiskt möte vänder sig inåt, mot dem som deltar i samma möte, en demonstration däremot vänder sig i första hand utåt, mot andra än dem som deltar i demonstrationen.

Med sammankomst för annat liknande syfte avses bl.a. gudstjänster och andra sammankomster för religionsutövning. Mötesfriheten gäller inte bara allmän sammankomst utan även enskilt möte. Yttrandefriheten kan sägas ingå som ett moment i mötesfriheten.

Avsikten med föreningsfriheten är att ge medborgarna vidsträckta möjligheter att verka gemensamt i olika syften. I princip omfattar skyddet samtliga privaträttsliga sammanslutningar. Det förtjänar framhållas att det varken föreligger något krav på att sammanslutningen skall utgöra en juridisk person eller någon rättighet för sammanslutningen att bli erkänd som en juridisk person. Däremot krävs det att ett visst mått av organisation och beständighet föreligger, för att det inte endast skall vara fråga om en sammankomst, som faller in under den s.k. mötesfriheten. Ett föreningsmöte faller under både mötesfrihetens och föreningsfrihetens begrepp.

### **Närmare om religionsfriheten m.m.**

När de nuvarande bestämmelserna infördes i regeringsformen framhöll det föredragande statsrådet (prop. 1975/76:209 s. 104 f.) att religionsfriheten närmast framstår som ett omfattande rättighetskomplex med inslag av yttrandefrihet, informationsfrihet, mötesfrihet och föreningsfrihet, att i föreningsfriheten ingår betydande inslag av mötesfrihet samt att demonstrationsfriheten nästan helt omfattas av mötesfriheten. Om den närmare innebörden av religionsfriheten uttalade statsrådet (s. 114):

Religionsfriheten anses t.ex. normalt innefatta inte bara en frihet att hysa viss religiös övertygelse och att enskilt utöva religion utan också frihet att sprida och ta del av religiös förkunnelse, att anordna och delta i gudstjänster samt att bilda och medverka i religiösa sammanslutningar. Samtidigt som det är angeläget att bereda dessa särskilda inslag i religionsfriheten ett tillfredsställande skydd är det självklart att reglerna om religionsfriheten inte får hindra att de bestämmelser som i allmänhet gäller för begränsning av yttrande-, informations-, mötes-, demonstrations- och föreningsfriheterna är tillämpliga också när dessa friheter utövas i religiösa sammanhang. Det är t.ex. angeläget att under en epidemi kunna hindra sammankomster där smitta kan spridas vare sig det är fråga om gudstjänster, teaterföreställningar eller politiska möten. Ärekränkande yttranden måste, för att ta ett annat exempel, kunna beivras också när de fälls i religiösa sammanhang, också rasistisk verksamhet skall givetvis kunna hindras också när den till äventyrs bedrivs under religiös täckmantel.

I motiveringen för att religionsfriheten skulle åtnjuta ett absolut skydd och alltså inte kunna begränsas yttrade statsrådet (prop. 1975/76:209 s. 115):

Det kan – – – hävdas att en reglering som innebär att religionsfriheten görs begränsningsbar skulle ge en riktigare bild av rättsläget på området. Det förhåller sig å andra sidan så att de moment i religionsfriheten som inte hämtar inslag från övriga opinionsfriheter – främst friheten till enskild religionsutövning – inte bör kunna underkastas några särskilda begränsningar. Det finns inte heller någon anledning att tillåta sådana begränsningar av religionsfriheten som utgörs av inskränkningar i rätten att yttra sig, ta del av yttranden, anordna och delta i möten eller bilda sammanslutningar just i religiösa sammanhang.

De allmänna begränsningar som gäller för människors handlande i samhället kan i vissa fall komma att beröra åtgärder som uppfattas såsom utövande av religionsfriheten. En i allmänhet straffbar handling är t.ex. inte skyddad bara för att den förekommer i religiöst sammanhang. Grundlagsskyddet innebär ett förbud mot bestämmelser som uttryckligen riktar sig mot någon viss religionsutövning eller som, även om de har fått en mera allmän avfattning, uppenbart syftar till att motverka en viss religiös riktning.

Religionsfriheten ger inte någon rätt att störa "samhällets lugn" eller att åstadkomma "allmän förargelse" (jfr 1 § religionsfrihetslagen).

### **Närmare om begränsningsmöjligheterna**

Yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilds anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. I övrigt får begränsningar av dessa friheter ske bara om särskilt skäl föranleder det. Vid bedömandet av vilka begränsningar som får ske skall särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter (2 kap. 13 § regeringsformen).

Mötesfriheten och demonstrationsfriheten får begränsas med hänsyn till ordning och säkerhet vid sammankomsten eller demonstrationen eller till trafiken. I övrigt får dessa friheter begränsas endast av hänsyn till rikets säkerhet eller för att motverka farsot (2 kap. 14 § första stycket regeringsformen).

Föreningsfriheten får begränsas endast såvitt gäller sammanslutningar vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av folkgrupp av viss ras, med viss hudfärg eller av visst etniskt ursprung (2 kap. 14 § andra stycket regeringsformen).

### 2.3.3 De negativa opinionsfriheterna

Liksom regeringsformen i 1 § tillförsäkrar medborgarna skydd gentemot det allmänna beträffande de positiva rättigheterna, tillförsäkrar den i efterföljande paragraf deras motsatser. Paragrafen lyder:

*Varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot tvång att giva till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende. Han är därefter gentemot det allmänna skyddad mot tvång att delta i sammankomst för opinionsbildning eller i demonstration eller annan meningsyttring eller att tillhöra politisk sammanslutning, trossamfund eller annan sammanslutning för åskådning som avses i första meningen.*

De negativa opinionsfriheterna har fått en relativt begränsad omfattning. De tar sikte endast på det som med hänsyn till åsiktsbildningens frihet är väsentligt. De är därför inte möjliga att begränsa annat än genom grundlagsändring.

Beträffande den negativa yttrandefriheten gäller skyddet mot tvång att avslöja sin åskådning. Med åskådning avses ett mera sammanhängande komplex av åsikter inom ett visst område. Det är enbart sådana åskådningar som avser politik, religion, kultur eller liknande som skyddas.

I fråga om de negativa mötes- och demonstrationsfriheterna gäller skyddet mot att tvingas delta i sammankomster för opinionsbildning eller i demonstration för att avge meningsyttring. Utanför det skyddade området faller t.ex. tvång att delta i sammankomst av ren upplysningskaraktär.

Den negativa föreningsfriheten skyddar medborgarna mot tvång att behöva ansluta sig till sammanslutningar som verkar för sådana åskådningar som man enligt den negativa yttrandefriheten inte kan tvingas uppge. Som typiska exempel kan nämnas politiska partier och trossamfund.

### 2.3.4 Europakonventionen

Som nämnts har Europakonventionen inkorporerats i den svenska rätten från den 1 januari 1995. Konventionens betydelse har dessutom markerats genom en särskild bestämmelse i regeringsformen (2 kap. 23 §), som stadgar att lag eller annan författning inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen. För det fall konventionen ger ett starkare skydd än det som följer av regeringsformens fri- och rättighetsskydd eller av allmänna rättsprinciper, skall konventionens bestämmelser tillämpas.

Det skydd i fråga om religionsfrihet som konventionen ger kommer främst till uttryck i *artikel 9*:

1. Envar skall äga rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet. Denna rätt innefattar frihet att byta religion eller tro och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller tro genom gudstjänst, undervisning, andaktsövningar och iakttagande av religiösa sedvänjor.

2. Envars frihet att utöva sin religion eller tro må endast underkastas sådana inskränkningar, som äro angivna i lag och som äro nödvändiga i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till den allmänna säkerheten, upprätthållandet av allmän ordning, hälsovården, skyddandet av sedligheten eller av andra personers fri- och rättigheter.

I den nyöversättning av konventionstexten som bifogats konstitutionsutskottets betänkande 1994/95:KU5 har artikeln följande lydelse.

1. Var och en har rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet; denna rätt innefattar frihet att byta religion eller tro och frihet att ensam eller i gemenskap med andra, offentligt eller enskilt, utöva sin religion eller tro genom gudstjänst, undervisning, sedvänjor eller ritualer.

2. Friheten att utöva sin religion eller tro får endast underkastas sådana inskränkningar som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den allmänna säkerheten eller till skydd för allmän ordning, hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Genom att tanke- och samvetsfrihet nämns vid sidan av religionsfrihet, framgår det att konventionen skyddar såväl religiösa som icke-religiösa livsåskådningar. Således står det individen fritt att ansluta sig till vilken religion som helst, men också att ha en ateistisk uppfattning. Som en sådan icke-religiös tro har bland annat en pacifistisk övertygelse betraktats av Europakommissionen (rättsfallet *Le Cour Grandmaison och Fritz mot Frankrike*).

Europakonventionens bestämmelse om religionsfrihet gäller inte bara för personer utan också för religiösa samfund. Scientologkyrkan

i Sverige har i två fall ansetts behörig att klaga till Europakommissionen. Det ena fallet handlade om ett ingripande enligt lagen om otillbörlig marknadsföring mot annonsering avseende försäljning av ett instrument (den s.k. E-metern) som uppgavs ha speciella egenskaper och som spelade en viss roll i religionsutövningen. Kommissionen ansåg att annonsen hade ett kommersiellt inslag och att de formuleringar som hade angripits av Marknadsdomstolen föll utanför tillämpningsområdet för artikel 9 (rättsfallet *X och Scientologykyrkan mot Sverige*). – I frågan om talerätt för det religiösa samfundet uttalade att den var av uppfattningen att distinktionen "between the Church and its members under Article 9 (1) is essentially artificial. When a Church body lodges an application under the Convention, it does so in reality on behalf of its members. It should therefore be accepted that a church body is capable of possessing and exercising the rights contained in Article 9 (1) in its own capacity as a representative of its members". – Det andra fallet kom under kommissionens prövning sedan det klagats på att Scientologykyrkan inte hade haft rätt att väcka enskilt åtal för hets mot folkgrupp. Kommissionen avvisade klagomålet eftersom rätten att föra civil- eller straffrättslig talan rörande hets mot folkgrupp inte kunde anses som ett element av religionsfriheten (rättsfallet *Scientologykyrkan och 128 av dess medlemmar mot Sverige*).

I rätten till religionsfrihet ingår en rätt att fritt få utöva sin religion. Artikel 9 nämner som former för religionsutövning gudstjänst, undervisning, andaktsövningar och iakttagande av religiösa sedvänjor. Samma rätt föreligger i fråga om icke-religiös trosuppfattning. I detta sammanhang bör det påpekas att inte varje handling som motiveras eller påverkas av en religiös (eller icke-religiös) trosuppfattning kan betraktas som en form av utövning av denna religion eller tro (se t.ex. Europakommissionens uttalande i rättsfallet *Arrowsmith mot Storbritannien*).

I Europadomstolens praxis har innehållet i artikel 9 egentligen bara behandlats vid ett tillfälle, nämligen fallet *Kokkinakis mot Grekland*. Kokkinakis, som tillhörde Jehovas vittnen, hade straffats för att ha brutit mot ett förbud i grekisk lag mot s.k. proselytism, dvs. försök att påverka annan person i dennes trosuppfattning genom erbjudanden om förmåner eller med utnyttjande av dennes brist på erfarenhet eller mognad. Kokkinakis hade uppsökt en kvinna i hennes hem och försökt få henne att överge sin ortodoxa tro. Europadomstolen konstaterade att artikel 9 innefattar en rätt att påverka andra genom religiös förkunnelse. Domstolen gjorde dock ett förbehåll för speciella fall av obehörig påverkan, särskilt sådan som utövas genom våld eller hjärntvätt, men i Kokkinakis fall var det inte fråga om sådana otillåtna medel. Även om det straff som Kokkinakis ådömts hade stöd i lag och var avsett att skydda andras fri- och rättigheter, var det fråga om en oproportionerlig inskränkning i rätten till religionsfrihet. Denna inskränkning kunde därför inte anses nödvändig i ett demokratiskt samhälle. Det förelåg således ett brott mot artikel 9.

En särskild fråga som kan hänföras till religionsfriheten är föräldrars rätt att bestämma över sina barns uppfostran och undervisning i religiösa frågor. Denna rättighet återkommer vi till i avsnitt 7.

KONSTITUTIONELL REGLERING  
AV TROSSAMFUNDENS  
FÖRHÅLLANDEN



### 3 Nuvarande förhållanden m.m.

I 1809 års regeringsform fanns regler om konungens trosbekännelse (2 §), om bekännelse till Svenska kyrkans lära som kompetensvillkor (28 §), om tillsättning av prästerliga tjänster (28–30 §§), om kyrkolagstiftning (87 § 2 mom) och om prästeståndets privilegier (114 §). Vid införandet av den nuvarande regeringsformen överfördes dessa regler i stort sett oförändrade. De placerades dock i övergångsbestämmelserna i syfte att kunna upphävas utan större ingrepp i regeringsformen, för det fall planerna på kyrkans skiljande från staten skulle bli verklighet.

Av övergångsbestämmelserna till den nuvarande regeringsformen avser punkterna 9–13 Svenska kyrkan. Likaså avser punkt 3 i övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om ändring i regeringsformen Svenska kyrkan. Även punkt 14 i övergångsbestämmelserna har en koppling till Svenska kyrkan. I det följande lämnas en kort redogörelse för innehållet i dessa bestämmelser.

*Punkt 9* anger bl.a. att grundläggande föreskrifter om Svenska kyrkan som trossamfund och om kyrkomötet som en församling av valda ombud för Svenska kyrkan meddelas genom lag. Sådan lag stiftas på samma sätt som huvudbestämmelserna i riksdagsordningen, dvs. genom två likalydande riksdagsbeslut med mellanliggande val till riksdagen eller genom ett beslut i riksdagen varvid minst tre fjärdedelar av de röstande och minst hälften av riksdagens ledamöter är ense. Innan sådan lag stiftas skall yttrande inhämtas från kyrkomötet. – I bestämmelsen finns också föreskrifter om hur lag stiftas t.ex. när det gäller medlemskap i Svenska kyrkan, prästtjänster, biskopar, domkapitel och organisationen av myndigheter under kyrkomötet. Vidare innehåller bestämmelsen särskilda föreskrifter om normgivning avseende den kyrkliga egendomen.

*Punkt 10* innebär bl.a. att riksdagen på visst sätt kan delegera till kyrkomötet att genom kyrklig kungörelse besluta i lärofrågor m.m. och i fråga om kyrkomötets arbetssätt. Riksdagen kan också medge att kyrkomötet genom kyrklig kungörelse överlämnar sin befogenhet till någon myndighet under kyrkomötet.

I *punkt 11* sägs att bestämmelserna i 11 kap. 6 § första stycket regeringsformen inte gäller myndigheter under kyrkomötet, vilket innebär att dessa myndigheter inte lyder under regeringen.

*Punkt 12* anger att då regeringen avgör vissa frågor rörande kyrkan, skall föredragande statsråd tillhöra Svenska kyrkan.

*Punkt 13* föreskriver att regeringsformens bestämmelser om primärkommuner, med visst undantag, skall tillämpas även i fråga om kyrkliga kommuner.

*Punkt 14* behandlar statschefens trosbekännelse.

*Punkt 3* i övergångsbestämmelserna till 1976 års ändringar i regeringsformen handlar om de fram till den 1 januari 1996 gällande reglerna om medlemskap i Svenska kyrkan.

I fråga om andra trossamfund än Svenska kyrkan finns inte några särskilda regler för normgivningen. Föreskrifter om sådana trossamfund får meddelas i enlighet med regeringsformens allmänna bestämmelser. De är närmast att hänföra till föreskrifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inbördes. Sådana föreskrifter meddelas genom lag, enligt 8 kap. 2 § regeringsformen.

## 4 Överväganden

### Vi föreslår

- att normgivningsreglerna avseende Svenska kyrkan i regeringsformens övergångsbestämmelser skall upphävas,
- att det i stället förs in särskilda regler om lagstiftning angående Svenska kyrkan och andra trossamfund i regeringsformens kapitel om lagar och andra föreskrifter,
- att det i sådan lag skall meddelas föreskrifter av grundläggande karaktär om Svenska kyrkans religiösa identitet, organisation, verksamhet och egendom, dvs. föreskrifter om grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund, och
- att föreskrifter om trossamfund skall beslutas i samma ordning som gäller för riksdagsordningens huvudbestämmelser.

### 4.1 Nuvarande normgivningsregler skall upphävas

I våra direktiv sägs att normgivningsreglerna i övergångsbestämmelserna till regeringsformen skall upphävas och att det i stället bör tas in regler om normgivning angående Svenska kyrkan och andra trossamfund i 8 kap. regeringsformen. Av principbeslutet framgår dessutom att den rättsliga regleringen av trossamfundens förhållanden bör vara föremål för ett konstitutionellt skydd, som syftar till att säkerställa stabila förutsättningar för den särskilda verksamhet som trossamfund bedriver utan att bereda samfundet en rättslig särställning i andra hänseenden.

Föreskrifterna i punkt 9–13 i övergångsbestämmelserna till regeringsformen har, som framgått ovan, direkt eller indirekt att göra med normgivning avseende Svenska kyrkan. De bör därför upphävas i samband med relationsändringen. I den utsträckning som det är erfor-

derligt kommer nya bestämmelser att ersätta dessa. Vi återkommer till detta. Beträffande punkt 14 i övergångsbestämmelserna och punkt 3 i övergångsbestämmelserna till 1976 års ändring i regeringsformen, förhåller det sig emellertid annorlunda.

*Punkt 14* behandlar statschefens trosbekännelse. Bestämmelsen lyder:

*Genom denna regeringsform görs ej ändring i vad som hittills har gällt enligt 2 § i den äldre regeringsformen.*

Bestämmelsen i 2 § i den äldre regeringsformen, dvs. 1809 års regeringsform, hade följande lydelse.

*Konungen skall alltid vara av den rena evangeliska läran, sådan som den uti den oförändrade Augsburgiska bekännelsen samt Uppsala mötes beslut av år 1593 antagen och förklarad är.*

I Malmgrens lagkommentar, Sveriges grundlagar, 2:a uppl. 1926, sägs följande angående uttrycket "alltid vara av" (s. 5).

Bekännelse till den rena evangeliska läran är ett oeftergivligt villkor såväl för att kunna erhålla kronan (jfr SO § 41), som för att kunna behålla den. Bekännelsen är ett kompetensvillkor, vars bortfallande utan vidare medför rättslig oförmåga att utöva de konungsliga befogenheterna. Ett avfall bör alltså icke, såsom stundom sker, likställas med en avsägelse, ty kronans förlust inträder oberoende av konungens vilja att avgå och även där sådan vilja skulle saknas. Det blir statsrådets sak att tillse, huruvida det nämnda kompetensvillkoret är uppfyllt, och att vägra sin medverkan till att regeringsåtgärder utgå från en till regeringens förande inkompetent person.

Beträffande övriga delar av bestämmelsen kan sägas dels att de ger ett materiellt innehåll till kravet på statschefens trosbekännelse, dels att detta innehåll till övervägande del överensstämmer med de nu gällande reglerna om Svenska kyrkans tro, bekännelse och lära (se Svenska kyrkans författningssamling, SKFS, 1992:9). Det kan också konstateras att det inte är direkt uttalat att statschefen skall tillhöra Svenska kyrkan.

Mot bakgrund av det anförda är det uppenbart att punkt 14 i övergångsbestämmelserna inte handlar om normgivning. Vi återkommer dock till frågan om statschefens bekännelsekrav i avsnitt 4.5.

*Punkt 3* i övergångsbestämmelserna till 1976 års ändringar i regeringsformen handlar om de fram till den 1 januari 1996 gällande reglerna om medlemskap i Svenska kyrkan. Stadgandet har följande lydelse.

*Bestämmelserna om medlemskap i Svenska kyrkan gäller utan hinder av 2 kap. 2 § i dess nya lydelse.*

Föreskriften har närmast karaktär av undantagsbestämmelse för den då gällande regleringen. Eftersom medlemskapsreglerna nu har ändrats – det automatiska medlemskapet har upphört – fyller bestämmelsen inte längre någon funktion. Vi föreslår därför att bestämmelsen skall upphöra.

## 4.2 Nya gemensamma normgivningsregler för alla trossamfund

När det gäller utformningen av en grundlagsbestämmelse om normgivning angående Svenska kyrkan och andra trossamfund, bör beaktas att bestämmelsen skall ligga till grund för såväl den lagstiftning om trossamfund i allmänhet som vi avser att föreslå som den särskilda lagregleringen av Svenska kyrkans förhållanden. Vidare är det av vikt att bestämmelsen inte förhindrar generellt verkande civilrättslig eller offentlighetslagstiftning, t.ex. arbetsrättslig lagstiftning, från att bli gällande för trossamfunden. Av avgörande betydelse för utformningen är emellertid att bestämmelsen skall innebära ett konstitutionellt skydd för trossamfunden och deras förhållanden. Det bör därför inte kunna komma i fråga att normer riktade till trossamfund beslutas av något annat organ än Sveriges riksdag. Bestämmelsen bör mot bakgrund av detta vara formulerad på ett sätt som otvetydigt slår fast att särskilda föreskrifter om Svenska kyrkan och andra trossamfund bara får beslutas i form av lag, inte genom regeringsförordningar. Härigenom betonas också att trossamfundens förhållanden är av särskild vikt för det allmänna.

## 4.3 Särskilda regler om Svenska kyrkan som trossamfund

I fråga om Svenska kyrkan kommer det att behövas en begränsad reglering även efter relationsändringen. Enligt principbeslutet skall det skapas en särskild lag om Svenska kyrkan. Utgångspunkterna är att lagen bara skall innehålla det som är principiellt viktigt och som ut-

trycker Svenska kyrkans karaktär samtidigt som Svenska kyrkan själv skall få reglera sina angelägenheter i största möjliga utsträckning. Detta innebär att lagen skall innehålla vissa grundläggande bestämmelser om Svenska kyrkans identitet och om kyrkans organisation. Grundlagsbestämmelsen bör ge utrymme för en reglering av dessa frågor. Den bör emellertid också ge utrymme för att bestämma grunderna för Svenska kyrkans verksamhet och att besluta grundläggande regler om den kyrkliga egendomens ändamål. Vidare är det av vikt att utformningen inte lämnar något utrymme för en detaljerad reglering av lärofrågor och annat som kan sägas höra till troslivet och Svenska kyrkans egna angelägenheter.

Som framgått ovan innehåller övergångsbestämmelserna till den nuvarande regeringsformen särskilda regler om lagstiftning angående Svenska kyrkan. Bl.a. uttalas att "Grundläggande föreskrifter om Svenska kyrkan som trossamfund" meddelas i lag. Redan i 1809 års regeringsform fanns det emellertid bestämmelser om kyrkolagstiftning. Allmän kyrkolag infördes då som ett nytt begrepp i grundlagen. Någon närmare anvisning om innebörden av begreppet lämnades dock inte. 1951 års Kyrkomöteskommitté (SOU 1955:47) ansåg att kyrkolagsbegreppet innefattade, förutom 1686 års kyrkolag, de bestämmelser som är av grundläggande betydelse för den kyrkliga organisationen och verksamheten, dvs. kyrkliga angelägenheter av större vikt för kyrkan. Som framhållits tidigare, överfördes regleringen i 1809 års regeringsform i huvudsak oförändrad till den nya regeringsformen vid grundlagsreformen.

I prop. 1981/82:77 om formerna för den kyrkliga lagstiftningen m.m. uttalades att med kyrkolag "förstås allmänt uttryckt sådan lag som omfattar grundläggande bestämmelser om kyrkans väsen, egendom, organisation och verksamhet" (s. 6). Syftet med lagändringen, som trädde i kraft den 1 januari 1983, var i första hand att anpassa reglerna om kyrkolagstiftning till regeringsformens principer om normgivning. Samtidigt betonades vikten av att inte rubba förhållandet mellan staten och kyrkan. Kyrkans möjligheter till ett visst inflytande över lagstiftningen på det kyrkliga området skulle säkras genom dels en grundlagsfäst rätt för kyrkomötet att yttra sig i viktigare lagstiftningsfrågor, dels ett särskilt skydd mot förhastade beslut i fråga om grundläggande föreskrifter om Svenska kyrkan som trossamfund. – Den nya bestämmelsen (punkt 9 st 1) fick följande lydelse.

*Grundläggande föreskrifter om Svenska kyrkan som trossamfund och om kyrkomötet som en församling av valda ombud för Svenska kyrkan*

*meddelas i lagen om Svenska kyrkan. Denna lag stiftas på samma sätt som huvudbestämmelserna i riksdagsordningen. Innan lagen stiftas skall yttrande av kyrkomötet inhämtas.*

I den allmänna motiveringen (s. 31 f.) uttalade departementschefen i fråga om fördelningen av normgivning mellan staten och kyrkan bl.a. följande.

Till en början konstaterar jag att någon förändring inte har föreslagits av kommittén i fråga om den lagstiftning som i dag faller under 8 kap. regeringsformen och följaktligen inte är av kyrkolags natur. Detta har inte föranlett några erinringar från remissinstansernas sida. Inte heller jag anser att några förändringar bör vidtas i fråga om denna lagstiftning.

Jag övergår nu till frågan om riksdagens lagstiftningsområde beträffande sådana föreskrifter som i dag är av kyrkolags natur. Jag anser att den framtida motsvarigheten till kyrkolagsområdet i största möjliga utsträckning bör begränsas. Detta område bör enligt min mening för det första omfatta föreskrifter i sådana ämnen som enligt de nuvarande bestämmelserna i regeringsformen kräver lagens form. För det andra – och i den mån det inte sammanfaller med det föregående – bör enligt min mening området omfatta föreskrifter i sådana ämnen där det statliga intresset väger över det kyrkliga.

Från nu angivna utgångspunkter anser jag till en början att riksdagen bör besluta grundläggande föreskrifter om svenska kyrkan som trossamfund och om kyrkomötet. Till lagstiftningsområdet bör också höra föreskrifter om kyrkomötet, som inte är av grundläggande karaktär, och föreskrifter om medlemskap i svenska kyrkan. Vidare bör grundläggande föreskrifter om prästerliga tjänster i svenska kyrkan, om myndigheterna på stiftsplanet och om den för kyrkliga ändamål avsedda egendomen ligga inom riksdagens lagstiftningsområde.

Den lag om Svenska kyrkan som sedermera stiftades innehöll till övervägande del bestämmelser om kyrkomötet. Lagens två inledande paragrafer är dock av intresse när det gäller att utröna betydelsen av uttrycket grundläggande föreskrifter om Svenska kyrkan som trossamfund. I den första paragrafen fastslogs kyrkans religiösa identitet: Svenska kyrkan är ett evangelisk-lutherskt trossamfund. I lagens andra paragraf gavs bestämmelser om kyrkans grundläggande organisationsstruktur. Föreskriften hade följande lydelse.

*Genom sina församlingar upprätthåller Svenska kyrkan en på demokratisk grund uppbyggd riksomfattande verksamhet.*

*Svenska kyrkans församlingar och stiftsmyndigheter ansvarar lokalt och regionalt för kyrkans verksamhet. Om församlingarna och stiftsmyndigheterna finns särskilda föreskrifter.*

Begreppet grundläggande föreskrifter om Svenska kyrkan som trossamfund gavs ingen tydlig definition när det infördes. Mot bakgrund av innehållet i de ovan redovisade bestämmelserna i lagen om Svenska kyrkan, kan begreppet emellertid sägas ha omfattat bestämmelser angående kyrkans religiösa identitet och om den grundläggande organisationsstrukturen. De grundläggande föreskrifterna i lagen om Svenska kyrkan innehöll emellertid också en viss bestämning av kyrkans verksamhet. Bl.a. framgick det att verksamheten skulle vara riksomfattande och bygga på demokratisk grund. Det framgick också att verksamheten skulle vila på den evangelisk-lutherska bekännelsen.

Vid en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1992 (se prop. 1990/91:67) mönstrades begreppet "lagen om Svenska kyrkan" ut ur övergångsbestämmelserna till regeringsformen. Avsikten med lagändringen var att möjliggöra införandet av den nu gällande kyrkolagen. Bestämmelsen (punkt 9 st 1) fick då sin nuvarande lydelse:

*Grundläggande föreskrifter om Svenska kyrkan som trossamfund och om kyrkomötet som en församling av valda ombud för Svenska kyrkan meddelas i lag, som stiftas på samma sätt som huvudbestämmelserna i riksdagsordningen. Innan sådan lag stiftas skall yttrande från kyrkomötet inhämtas.*

Det gjordes inga uttalanden som tyder på att någon ändring i sak skulle ha varit avsedd. De ovan angivna föreskrifterna i lagen om Svenska kyrkan har överförts till den nu gällande kyrkolagen i huvudsak oförändrade. I propositionen (1991/92:85) angavs att de var av den särskilda karaktär som kräver såväl hörande av kyrkomötet som särskilt beslutsförfarande i riksdagen.

Den gjorda genomgången visar att begreppet "grundläggande föreskrifter om Svenska kyrkan som trossamfund" innefattar regler om religiös identitet och om organisationsstruktur. Det skall framhållas att uttrycket organisationsstruktur skall förstås i vid bemärkelse. Den lag om Svenska kyrkan som stiftades med stöd i begreppet innehöll nämligen grundläggande regler både om den egentliga organisationen och om kyrkomötet och dess beslutsfattande. Mycket talar för att också grundläggande bestämmelser om den kyrkliga verksamheten omfattas av begreppet "grundläggande föreskrifter om Svenska kyrkan som trossamfund". Eftersom vi avser att föreslå en lagreglering av de olika kyrkliga nivåernas grundläggande uppgifter, framstår det som lämpligt att utformningen av den nya grundlagsbestämmelsen nära ansluter till den nu gällande formuleringen. Bestämmelsen måste emellertid också kunna ge utrymme för en grundläggande reglering i lag av den

kyrkliga egendomen, framför allt i fråga om till vilka ändamål egendomen och dess avkastning skall användas.

Beträffande den kyrkliga egendomen föll regleringen under begreppet kyrkolag i 1809 års regeringsform. Även vid införandet av den nuvarande regeringsformen ansågs regleringen av den kyrkliga egendomen höra hemma under detta begrepp. När reglerna om kyrkolagstiftning anpassades till regeringsformens principer om normgivning (se prop. 1981/82:77), utmönstrades begreppet kyrkolag ur regeringsformen. Föreskrifter om den kyrkliga egendomen placerades i tredje stycket i punkt 9. Grundläggande föreskrifter om den kyrkliga egendom som var avsedd för Svenska kyrkans verksamhet fick bara meddelas i lag; dock först efter det att yttrande hade inhämtats från kyrkomötet. I fråga om föreskrifter som innebar ändring av det ändamål för vilket egendomen var avsedd, krävdes dessutom samma lagstiftningsförfarande som beträffande lagen om Svenska kyrkan. Den kyrkliga egendomens ändamålsbestämning fick sålunda ett särskilt konstitutionellt skydd. Den nuvarande lydelsen av punkt 9 innehåller i princip motsvarande föreskrifter.

Begreppet kyrkolag omfattade således grundläggande regler om kyrkans väsen (religiösa identitet), organisation, verksamhet och egendom, medan begreppet "grundläggande föreskrifter om Svenska kyrkan som trossamfund" i dagsläget bara omfattar de tre förstnämnda delarna men inte föreskrifter om den kyrkliga egendomen. Att föreskrifter om normgivning avseende den kyrkliga egendomen inte innefattades i sistnämnda begrepp hade flera orsaker. Departementschefen ansåg för det första att frågorna om den kyrkliga egendomen inte kunde "anses vara av så grundläggande betydelse för kyrkans väsen eller av så utpräglad inomkyrklig natur, att de motiverar ett avsteg från regeringsformens principer om lagstiftning" (prop. 1981/82:77 s. 31). För det andra poängterade departementschefen sambandet mellan reglerna om den kyrkliga egendomen, vilken till stor del består av fast egendom, och lagstiftningen om fast egendom i allmänhet. För det tredje betonades i propositionen den kyrkliga egendomens samband med prästerskapets privilegier, främst skyddet för att egendomen används för de ändamål som den ursprungligen varit avsedd för. Enligt departementschefen var det statliga intresset på detta område sådant att normgivningen i sin helhet borde ligga hos staten.

Den reglering av Svenska kyrkans förhållanden som vi har till uppgift att föreslå skall, som nämnts, bara innehålla det som är principiellt viktigt för kyrkan. I direktiven sägs beträffande den kyrkliga egendomen, att det kan finnas behov av några grundläggande

regler. Det skall således inte vara fråga om någon mera detaljerad reglering av egendomsfrågorna. Med beaktande av detta och mot bakgrund av vad som anförts ovan, framstår det som naturligt att grundläggande regler om Svenska kyrkans religiösa identitet, organisation, verksamhet och egendom hänförs till ett enhetligt begrepp i likhet med vad som får anses ha gällt före den 1 januari 1983. Det skall också påtalas att egendomsfrågorna har ett mycket nära samband med frågorna om identitet, organisation och verksamhet. Egendomen och dess avkastning skall nämligen användas av det trossamfund som har den religiösa identitet som framgår av lagen om Svenska kyrkan. Detta trossamfunds organisation, vars grunddrag framgår av lagen, skall bedriva en verksamhet som är förenlig med den grundläggande regleringen i samma lag, med hjälp av egendomen och dess avkastning.

Vi har ovan konstaterat att utformningen av den grundlagsbestämmelse som skall ligga till grund för den särskilda lagen om Svenska kyrkan bör utformas i anslutning till den nuvarande formuleringen i punkt 9 i regeringsformens övergångsbestämmelser. Vidare har vi konstaterat att ett enhetligt begrepp bör användas för den reglering som blir aktuell. Med utgångspunkt från detta och med hänsyn till att regleringen skall syfta till att karakterisera grunddragen hos trossamfundet Svenska kyrkan, anser vi att de särskilda föreskrifter om Svenska kyrkans förhållanden som behöver finnas efter relationsändringen kan sammanfattas under begreppet "föreskrifter om grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund".

Sammanfattningsvis anser vi således att den nya grundlagsbestämmelsen för det första skall slå fast att särskilda föreskrifter om Svenska kyrkan och andra trossamfund bara får beslutas i form av lag. För det andra att det i sådan lag skall meddelas föreskrifter av grundläggande karaktär om Svenska kyrkans religiösa identitet, organisation, verksamhet och egendom, dvs. föreskrifter om grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund.

#### 4.4 Samma beslutsordning som för riks- dagsordningens huvudbestämmelser

Det nu gällande grundlagsskyddet avseende Svenska kyrkan innebär för det första att regler som är av grundläggande betydelse för Svenska kyrkan och kyrkans verksamhet bara får beslutas i form av lag och för

det andra att de viktigaste av reglerna bara får beslutas i den ordning som är föreskriven för ändringar av huvudbestämmelserna i riksdagsordningen. Argumenten för denna reglering angavs vid införandet vara bl.a. att de grundläggande bestämmelserna om Svenska kyrkan borde ges ett särskilt skydd mot förhastade beslut och att avgörande ändringar bara borde få genomföras om en stabil majoritet bland väljarna godtog dem (prop. 1981/82:77 s. 21).

Den nuvarande ordningen rymmer i sig en betydande garanti för att de grundläggande bestämmelserna om Svenska kyrkan inte skall utsättas för återkommande ändringar. Svenska kyrkan skall även efter relationsändringen ha ett starkt konstitutionellt skydd. Detta skydd skall i princip vara utformat på motsvarande sätt som det nuvarande konstitutionella skyddet. Det framstår emellertid som lämpligt att den garanti som ett sådant särskilt skydd innebär görs tillämpligt även i förhållande till andra trossamfund än Svenska kyrkan. Vi föreslår därför att alla de föreskrifter som avses i den nya grundlagsbestämmelsen bara skall få beslutas i den ordning som gäller för riksdagsordningens huvudbestämmelser.

Det särskilda skydd för trossamfunden som våra förslag innebär, ger uttryck för att frågan om trossamfunden och deras förhållanden är av stor betydelse ur allmän synvinkel. Enligt vår uppfattning måste därför innehållet i de lagar som stiftas med stöd av dessa normgivningsbestämmelser anses vara tillkommet för att tillgodose viktiga allmänna intressen.

## 4.5 Bekännelsekrav för statschefen

- Statschefens anknytning till Svenska kyrkan sker i dag genom att regeringsformen förpliktar statschefen att bekänna den "rena evangeliska läran" och genom statschefens särskilda ansvar för Hovförsamlingen.
- Frågan om bekännelsekrav för statschefen är inte aktualiserad i denna utrednings direktiv men bör ändå belysas.
- Vi avstår från att lämna något eget förslag.

### 4.5.1 Nuvarande förhållanden

Sveriges och Svenska kyrkans historia har genom århundradena blivit tätt förenade med varandra och med konungen. Hovförsamlingen och Hovkonsistoriet är på en gång integrerade delar av Svenska kyrkan och delar av Hovet. Den historiska reform som riksdagen fattade beslut om den 8 december 1995 förändrar denna relation. Det är mot den bakgrunden som nuvarande förutsättningar, möjligheter och problem skall ses.

Som vi berört tidigare stadgas det i 1809 års regeringsform att konungen alltid skall "vara av den rena evangeliska läran som den uti den oförändrade augsburgiska bekännelsen samt Uppsala mötes beslut av år 1593 antagen och förklarad är." En motsvarande bestämmelse för prinsar och prinsessor togs in i 1810 års successionsordningen (4 §):

Såsom 2 § i 1809 års regeringsform uttryckligen stadgar, att Konung alltid skall vara av den rena evangeliska läran, sådan som den, uti den oförändrade Augsbургiska bekännelsen, samt Uppsala mötes beslut av år 1593, antagen och förklarad är, sålunda skola ock prinsar och prinsessor av det kungl. huset uppfödast i samma lära och inom riket. Den av kungl. familjen som ej sig till samma lära bekänner, vare från all successionsrätt utesluten.

Under århundradenas lopp, alltsedan reformationen fick genomslag i vårt land, har successivt de tre maktsfärerna – stat, konung och kyrka – var för sig definierats allt tydligare så att de nu går att urskilja som egna storheter. Mot bakgrund av det historiska sambandet mellan dem, innebär beslutet om förändrade relationer mellan stat och kyrka att statschefens relation till kyrkan också blir aktualiserad.

#### **Hovförsamlingen**

Hovförsamlingens karaktär och ställning som en icke-territoriell församling inom Svenska kyrkan framgår av 4 kap. 2 § kyrkolagen. Dess anknytning till den kyrkliga organisationen är i övrigt inte helt klarlagd. Av historiska skäl är Hovförsamlingen med sitt konsistorium knutet till statschefen. Redan under Johan III:s tid omnämns kyrkoherde på Stockholms slott men först under Karl IX växte en mer avgränsad ordning fram. Till Riksdagen år 1600, när han ännu var hertig, hade han utarbetat ett eget handboksförslag som avvisades av prästeståndet. Den utgavs dock år 1602 som den blivande konungens egen handbok. Den användes i Hovförsamlingen men antogs aldrig av

kyrkan. Regenten hade exklusiv beslutanderätt över "sin" församling. År 1613 utsågs Johannes Rudbeckius till hovpredikant och år 1645 utfärdade drottning Kristina en särskild reglering av Hovförsamlingen. Hovpredikanten blev överhovpredikant och fick det övergripande ansvaret för församlingens verksamhet. Axel Oxenstierna oroades över att Hovet hade en egen ordning och inte följde kyrkans. Under Karl XI:s tid anpassades Hovets ordningar till kyrkans och klyftan mellan de olika liturgierna minskades.

Hovförsamlingen är idag en del av Svenska kyrkan men är också en del av Hovet. Den följer de speciella kollekt dagar och liknande som beslutas av kyrkomötet, på samma sätt som alla andra församlingar i Svenska kyrkan. Församlingen är också medlem i Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund.

I 1809 års regeringsform föreskrevs att Hovet stod under konungens enskilda styrelse (48 §). Den nuvarande regeringsformen innehåller inga regler i ämnet men det förutsätts att det som tidigare var stadgat fortfarande gäller. Hovförsamlingen är en församling inom Svenska kyrkan som inte tillhör något stift. I organisatoriskt hänseende tillhör den närmast Hovet (jfr Göransson, Svenska kyrkorätt – en översikt, s. 162).

I 32 kap. 1 § kyrkolagen sägs att föreskrifterna i 32–35 kap. skall tillämpas på prästtjänster i stiftssamfälligheter och andra pastorat än Hovförsamlingen, i 37 kap. 1 § sägs att föreskrifterna i kapitlet, dvs. föreskrifterna om den kyrkomusikaliska verksamheten, inte skall tillämpas på Hovförsamlingen och i 42 kap. 2 § sägs att föreskrifterna i kapitlet, dvs. föreskrifterna om Kyrkofonden, inte skall tillämpas på Hovförsamlingen. Detta kan tolkas så att kyrkolagens övriga bestämmelser är tillämpliga på Hovförsamlingen, vilket i så fall innebär att Hovförsamlingen i nuvarande ordning inte står under statschefens enskilda styrelse. En sådan tolkning har stöd också i förarbetena till kyrkolagen (se prop. 1991/92:85 s. 54 ff.).

Härtill kommer att Hovförsamlingen är en kyrklig kommun och att det finns lagstiftning om vilka som får tillhöra denna församling. Att alla kyrkolagens bestämmelser inte är tillämpliga på Hovförsamlingen kan inte givet ge som resultat att Hovförsamlingen är något annat än en organisatorisk del av trossamfundet Svenska kyrkan. Hovförsamlingen är en av Svenska kyrkans församlingar men har en viss specialreglering.

### **Hovkonsistoriet**

Gustav II Adolf beslutade år 1621 att inrätta ett kungligt konsistorium vid sidan av rikets övriga domkapitel. Fältpräster var underställda detta Fältkonsistorium liksom all militär personal. Exakt när ett särskilt Hovkonsistorium inrättades går inte att säga. En kunglig instruktion för detta utfärdades år 1681, men redan från år 1662 anses Hovförsamlingen ha kommit att tillhöra Hovkonsistoriet (se prop. 1991/92:85 s. 58). Det krigs- och försvarsrelaterade Fältkonsistoriet avskaffades år 1903 men Hovkonsistoriet behölls. Hovkonsistoriet är i dag en statlig förvaltningsmyndighet på en nivå motsvarande stiftet och har samma befogenheter med avseende på Hovförsamlingen som domkapiteln har mot församlingarna. Hovkonsistoriets ledamöter utses av konungen.

### **Kyrkoberedningen**

I Kyrkoberedningens slutbetänkande, Staten och trossamfunden (SOU 1994:42), behandlades frågan om det bekännelsekrav som ställs på konungen. Beredningen noterade att de särskilda bekännelsekrav som ställs på konungen som statschef borde ses mot bakgrund av att bestämmelserna rörande kyrkotillhörigheten fortsättningsvis föreslogs bli en helt inomkyrklig fråga.

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

Med hänsyn till denna förändring torde tidpunkten vara nådd, framhöll Kyrkoberedningen, att de bestämmelser om konungens särskilda förpliktelser i fråga om bekännelse, och därmed i realiteten tillhörighet till Svenska kyrkan, som finns i punkt 14 övergångsbestämmelserna till regeringsformen och – i fråga om prinsar och prinsessor – i 4 § successionsordningen borde ändras.

Kyrkoberedningen hade vid överläggningar med företrädare för Svenska kyrkan tagit upp frågan om konsekvenserna för Svenska kyrkans del av en ändring av de regler som rör statschefens be-

kännelse. Från Svenska kyrkans sida underströks att en ändring av det slag som beredningen föreslog inte kommer att leda till någon förändring i den förtroendefulla relation som finns mellan konungen och Svenska kyrkan.

Vid remissbehandlingen av betänkandet stöddes förslaget i huvudsak. Juridiska fakulteten i Lund ställde sig dock i huvudsak negativ till förslaget. Riksmarskalksämberet framhöll att mot "en förändring av hittills gällande förhållanden talar å andra sidan den månghundraåriga traditionen av nära förbindelse mellan Konungen och Svenska kyrkan, en relation som alltfört tillmäts stor betydelse både av och för de båda parterna". Mot bakgrund av detta ville Riksmarskalksämberet inte motsätta sig Kyrkoberedningens förslag men önskade samtidigt påtala "att de nuvarande starka banden mellan monarken och Svenska kyrkan av Konungen bedöms så betydelsefulla, att de – såvitt nu kan överblickas – kommer att utgöra en mycket tungt vägande faktor vid Konungens och hans successionsberättigade familjemedlemmars personliga ställningstagande till sin och sina barns trostillhörighet".

#### 4.5.2 Överväganden

I våra direktiv aktualiserades inte frågan om statschefens ställning i en situation med förändrade relationer mellan staten och trossamfundet Svenska kyrkan. Vi vill dock föra fram ytterligare några aspekter på saken.

##### **Monarkin har folkets stöd**

Historiskt har statschefens ställning i hög grad knutits till den dominerande religionen/samfundet. Även om den monopolkultur som en gång gällde i vårt land i hög grad ersatts av den moderna pluralistiska samhället, har fortfarande en majoritet av det svenska folket valt att behålla sin tillhörighet till Svenska kyrkan. Även med de förändrade tillhörighetsregler som nu gäller med dopet som den normala vägen in i kyrkan, har undersökningar gjorts som visar att en majoritet av folket under överskådlig tid kommer att tillhöra Svenska kyrkan. Mycket talar därför för att den starka knytningen mellan statschefen och trossamfundet Svenska kyrkan skulle uppfattas mer som ett uttryck för

den starka förbindelsen mellan folket och statschefen och deras gemensamma kyrkotillhörighet än uppfattas som ett otidsenligt krav på den svenske statschefen.

Successionsrättens knytning till bekännelsekravet och markeringen att prinsar och prinsessor av det Kungliga Huset skall uppfödas inom samma lära torde därför väl svara mot de förväntningar som svenska folket har på sitt kungahus. Om denna paragraf i successionsordningen upphävs, enligt Kyrkoberedningens remissbehandlade förslag, torde den kontinuitet som präglar vårt nuvarande system i formell mening upphävas.

Det är inte trossamfundet Svenska kyrkan som i grunden kan eller skall reglera ett förhållande som mer hör hemma i ett konstitutionellt sammanhang. Under överskådlig tid kan det vara lämpligt att en konstitutionell reglering stadfäster statschefens religiösa tillhörighet och att detta görs på ett sätt som står i överensstämmelse med såväl tradition som majoritet.

### **Statschefen och Hovförsamlingen**

Hovförsamlingen är inte inordnad under något enskilt stift och tillkom på initiativ av konungen. Församlingen är erkänd av Svenska kyrkan genom regleringen i kyrkolagen som också i övrigt reglerar förhållandena till icke-territoriella församlingar. Vissa undantag råder dock för Hovförsamlingen. Det är ämbetsbärare i Svenska kyrkan som betjänar församlingen. Överhovpredikanten och Hovförsamlingens pastor är inte anställda av Hovförsamlingen utan är befattningshavare inom hovstaterna. Men respektive präst är samtidigt underställd domkapitlet i det stift där prästen har sin hemvist. Medlemmarna i Hovförsamlingen utgörs, förutom av medlemmarna av Kungliga Huset, av de som tillhör Svenska kyrkan och tjänstgör vid Kungliga Hovstaterna och Kungliga Staberna. Hovförsamlingen har dock en speciell relation till Svenska kyrkan genom bland annat statschefens speciella förhållande och inflytande i denna församling.

Det blir inte längre statens uppgift att reglera förhållanden angående Hovförsamlingen och Hovkonsistoriet. Däremot kan staten även fortsättningsvis, baserat på de historiska skäl som här anförts, avstå från att förändra de konstitutionella förhållanden som råder för statschefen.

Trossamfundet Svenska kyrkan har, som vi visat, en gemensam historia med landets statschef. Även då statschefens formella ställning

försvagats har denna förbindelse bestått. Med Hovkonsistoriet och Hovförsamlingen finns det historiskt starka formella band mellan trossamfundet Svenska kyrkan och statschefen. Om statschefen även i fortsättningen har konstitutionellt reglerad religionstillhörighet och den knyts till successionsordningen för tronarvingar kan statschefens nuvarande ställning i förhållande till Hovförsamlingen och Hovkonsistoriet bevaras. Det hindrar inte att Svenska kyrkan tillsammans med statschefen väljer att reglera förhållandet i den nya situationen så att Hovförsamlingen t.ex. införlivas i ett stift. En sådan reglering kan ske inom ramen för trossamfundet Svenska kyrkan efter år 2000. Frågan bör beredas inom ramen för det inomkyrkliga utredningsarbetet.

### **Statschefens religionsfrihet**

Statschefen har en särställning i det svenska samhället vilket visar sig i t.ex. straffrättslig immunitet, statschefen kan inte åtalas för sina gärningar (5 kap. 7 § regeringsformen). Dessa särbestämmelser är inte avsedda att i första hand särbehandla en individ i samhället utan utgör grund för de speciella konstitutionella förhållanden under vilka en statschef lyder. En lagföring av statschefen skulle kunna medföra att statens anseende skadades. Från statsrättslig synpunkt ter det sig inte naturligt att göra statschefens trosbekännelse eller trossamfundsanknytning till en privat samvets- eller religionsfrihetsfråga som Kyrkoberedningen gjort.

Det är inte heller ovanligt att en nation med monarki kan, ofta av historiska skäl, uttrycka en särskild relation till en speciell religion eller denomination. Det är heller inte ovanligt att vissa ämbeten är förbundna med särskilda krav, som måste vara uppfyllda för att behörighet till ämbetet skall finnas, t.ex. tillhörighet till ett trossamfund. Som ett exempel kan nämnas föredragande statsråd då regeringen avgör vissa ärenden rörande Svenska kyrkan. Också andra funktioner kan ha en sådan formell relation till ett trossamfund. Det är därför en naturlig regel att en biskop, präst eller liknande i ett trossamfund – med avseende på ämbetet – är knutna till ett speciellt trossamfund utan att det i övrigt kan betraktas som en inskränkning i en individs rättigheter i fråga om religionstillhörighet. Individens religionsfrihet uppnås genom att han eller hon lämnar sitt ämbete.

Beslutet om ändrade relationer mellan staten och trossamfundet Svenska kyrkan är i princip inte beroende av vilka krav som ställs på

statschefen. Reformen i sig utgör således inget hinder mot att det nuvarande bekännelsekravet för statschefen kvarstår.

Vi avstår från att lägga fram något eget förslag i frågan om det grundlagsreglerade bekännelsekravet på statschefen.

LAGSTIFTNING OM TROSSAMFUND  
I ALLMÄNHET



## 5 Nuvarande förhållanden

### **För närvarande**

saknas det möjlighet för alla trossamfund att bedriva verksamheten i en rättslig form som är avpassad efter deras syn på sig själva och efter deras speciella förhållanden.

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

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

Efter 1951 års religionsfrihetsreform har några rättsliga hinder mot att bilda trossamfund (eller att här etablera ett internationellt trossamfund) inte förelegat. Någon särskild rättslig form för trossamfundet har emellertid inte erbjudits. För att fungera praktiskt i samhället, exempelvis vid köp av fastighet eller vid anställande av personal, har trossamfundet tvingats använda sig av de rättsliga former som stått till buds.

Bland de väckelserörelser som växte fram under 1800-talet och början av 1900-talet, blev det för många naturligt att organisera sin verksamhet som en ideell förening. Denna associationsform passade väl för dessa rörelser där demokrati och delaktighet var naturliga delar av självbilden.

Med den ökning av antalet trossamfund som är verksamma i landet har problemen blivit alltmer påtagliga. Vissa trossamfund har i enlighet med sina traditioner en självbild som inte naturligt kan kombineras med de tillgängliga associationsformerna. Med en kyrkosyn där betoningen på ämbetsbärarna är stark – främst biskopar samt påve eller patriark – och där strukturen i övrigt är hierarkiskt uppbyggd, passar den svenska föreningsmodellen dåligt. Vissa trossamfund har därför funnit det nödvändigt att använda stiftelseformen.

Andra trossamfund, även bland frikyrkorna, har på motsvarande sätt en struktur med omfattande regelverk som inte utan problem kan anpassas till strukturen hos den ideella föreningen.

Muslimska organisationer i Sverige har följsamt organiserat sig som ideella föreningar med centrala organisationer och lokala föreningar. I muslimska länder är individernas delaktighet omfattande, men organisationen tar där inte fasta former på det sätt som behövt ske här i landet. Vanligtvis är det en by eller ett grannskap som tillsammans tar ansvaret för att bygga en lokal moské. Staten sänder sedan en andlig ledare, en imam, till den lokala moskén och svarar också huvudsakligen för finansieringen av dennes tjänst. Någon juridisk person i svensk mening formas normalt inte, men den folkliga förankringen och delaktigheten är stor. Den religiösa verksamheten avgränsas inte heller från andra delar av samhällslivet och den lokale imamen är ansvarig såväl för religiösa ritualer – t.ex. religiöst korrekt slakt, halalslakt – som för vissa av samhällets domar- och medlarfunktioner. Medlems- eller tillhörighetsbegrepp för den religiösa tillhörigheten går inte att skilja från kulturtillhörigheten eller den nationella identiteten.

Buddhistiska organisationer skiljer sig i hög grad från dem vi är vana vid i den kristna kulturen. I flera buddhistiska kulturer finns inga medlems- eller tillhörighetsbegrepp. Religionen utövas främst av munkar eller nunnor och det finns exempel där redan en enda nunna kan betraktas som ett trossamfund med ett specifikt uppdrag: att bygga ett tempel och erbjuda buddhister, och alla andra som vill delta, en plats för andliga övningar. Nunnan får enligt sin tro bara leva på gåvor som lämnas frivilligt till henne och hennes privata liv går inte att särskilja från trossamfundets.

Vid sidan av de stora världsreligionernas trossamfund finns det andra organisationer som inte lika självklart kan uppfattas som trossamfund.

Successivt har andra trossamfund vid sidan av Svenska kyrkan getts olika former av erkännande från statens sida. Så har numera t.ex. åt-

skilliga trossamfund vigselrätt. Trossamfund har också rätt att anordna enskild begravningsplats. Sedan år 1972 har vidare statsbidrag till lokaler och verksamhet i övrigt utgått till andra trossamfund än Svenska kyrkan. Bidrag utgår numera till alla större trossamfund utanför Svenska kyrkan. För budgetåret 1995/1996 anslogs 94,5 miljoner kronor till sådana bidrag, varav 63,5 miljoner kronor avsåg tiden juli 1995 – juni 1996. För budgetåret 1997 har ett ramanslag om 57,3 miljoner kronor beslutats.

## 6 Allmänna överväganden

**Vår uppgift**

är att föreslå en reglering som ger trossamfunden möjlighet att i formellt och rättsligt hänseende uppträda just som trossamfund. Detta skall ske genom att det skapas en särskild rättslig form för trossamfund.

**Vi anser**

att utgångspunkterna för en sådan reglering bör vara

- att så många trossamfund som möjligt skall kunna använda sig av den nya rättsliga formen för sin verksamhet, och
- att regleringen inte skall påverka möjligheterna att bedriva verksamheten för övriga trossamfund.

### 6.1 Utgångspunkter m.m.

Utredningen har bl.a. till uppgift att lämna förslag till en reglering av trossamfundens rättsliga ställning, som syftar till att ge goda arbetsförutsättningar och så likvärdiga förhållanden som möjligt för olika trossamfund. Avsikten är att alla trossamfund skall ges en möjlighet att i formellt och rättsligt hänseende uppträda just som trossamfund. Detta skall, enligt våra direktiv, ske genom att det skapas en särskild rättslig form för trossamfund.

En utgångspunkt bör vara att den föreslagna regleringen skall möjliggöra för det stora flertalet av de i Sverige i dag verksamma trossamfunden att använda den nya rättsliga formen för sin verksamhet. Samtidigt som också eventuellt nytillkommande religiösa rörelser givetvis bör ha möjlighet att använda sig av rättsfiguren. Att begränsa möjligheterna att använda sig av den nya rättsliga formen för vissa trossamfund med hänvisning till deras religiösa åskådning, skulle med största sannolikhet anses strida mot Europakonventionens artikel om religionsfrihet och den rättspraxis som utvecklats med stöd av denna. Det skulle definitivt strida mot konventionens andemening. Eftersom

det inte är tillåtet att stifta lagar som strider mot Europakonventionen (se 2 kap. 23 § regeringsformen), är det inte heller möjligt att utestänga vissa trossamfund från det rum som den nya rättsliga formen ger. Sammantaget innebär detta att de krav som samfundet måste uppfylla för att kunna begagna sig av den nya rättsliga formen inte får ställas alltför högt.

En ytterligare utgångspunkt bör vara att den föreslagna regleringen inte skall påverka möjligheterna att bedriva verksamheten för de trossamfund som av en eller annan anledning kommer att stå utanför regleringen. Det är inte heller rimligt att sådana trossamfund skall förlora sina nuvarande rättigheter/förmåner – rätt att anordna enskild begravningsplats, vigselrätt, statsbidrag etc. – enbart av det skälet att de inte kan eller vill använda sig av den nya rättsliga formen.

Ur de enskilda trossamfundens synvinkel torde den nya regleringen innebära en möjlighet att bejaka det man redan är, en möjlighet att även i juridiska sammanhang få uppträda i enlighet med sin självförståelse. En förutsättning för detta är givetvis att trossamfundet för sig självt har klargjort hur det är organiserat.

Organisationsstrukturen hos de olika trossamfundet är mycket skiftande. Det stora flertalet av dem bedriver dock den övervägande delen av sin verksamhet på lokal nivå med samarbets- eller överordnade organ på regional och/eller nationell nivå. Bland trossamfundet finns det vissa samfund som mycket tydligt är byggda uppifrån med starka auktoritära inslag och som i princip saknar medlemsstyre. Andra samfund har en klart kongregationalistisk uppbyggnad, dvs. en uppbyggnad där de lokala organens självbestämmanderätt och oberoende är tydligt framträdande. Det finns också trossamfund som har en mer blandad organisationsstruktur där beslutanderätten hos regionala och/eller nationella organ är tydlig i vissa frågor samtidigt som organen på lokal nivå har en väl utvecklad självbestämmanderätt inom andra områden. Dessa olikheter mellan trossamfundet torde ha sin grund i skillnader i kyrkosyn, men också i de skiftande samhällsförhållanden som rått vid tidpunkten för bildandet av de skilda samfundet. Oberoende av detta är det vår uppfattning att samtliga dessa organisationsstrukturer skall kunna rymmas inom den nya rättsfiguren. Detta innebär bl.a. att det nya rättssubjektet kan komma att bestå av flera juridiska personer. Inom associationsrätten är dock detta inte någon helt ovanlig situation, exempelvis inom det arbetsrättsliga området har det sedan länge förekommit att skilda organisatoriska nivåer inom en förening var för sig tillerkänts rättskapacitet (se t.ex. rättsfallet NJA 1936 s. 672).

För att ett system där ett rättssubjekt kan bestå av flera juridiska personer skall kunna inordnas i och fungera inom rättsordningen, är det av yttersta vikt att samfundets organisationsstruktur klart framgår av stadgar, kyrkoordning eller liknande handlingar och att denna organisationsstruktur enkelt kan komma till tredje mans kännedom. Vi återkommer till detta i samband med att vi närmare diskuterar vilka krav som skall ställas för att ett religiöst samfund skall kunna få utnyttja sig av den nya rättsliga formen för sin verksamhet.

Det bör också påpekas att flera av de trossamfund som för närvarande är verksamma i Sverige bedriver hela eller delar av sin verksamhet genom stiftelser. Det kan förhålla sig så att de har dels en stiftelse som förvaltar viss egendom, dels en mer eller mindre formaliserad ideell förening som sköter den religiösa verksamheten. Vi förutsätter att staten ser välvilligt på eventuella permutationsansökningar från dessa trossamfund, om syftet är att föra över egendomen till den nya rättsliga formen.

## 6.2 En lag om trossamfund

### **Vi föreslår**

- att religionsfrihetslagen upphävs,
- att en särskild lag om trossamfund utfärdas, och
- att den nya lagen skall innehålla dels vissa allmänna bestämmelser om religionsfrihet m.m. som gäller alla trossamfund, dels särskilda föreskrifter om en ny rättslig form för trossamfund.

Den reglering av trossamfundens rättsliga ställning som vi diskuterat i det föregående, anser vi bör placeras i en särskild lag om trossamfund. En förutsättning för en sådan reglering är att begreppet trossamfund ges en tydlig innebörd. För närvarande finns en definition av begreppet i religionsfrihetslagens fjärde paragraf (andra stycket). I lagen finns det också vissa allmänna bestämmelser om enskildas rätt till religionsutövning. Enligt vår uppfattning framstår det emellertid som betydligt lämpligare att begreppet trossamfund definieras i en lag som behandlar trossamfundens förhållanden än i en lag där enskildas rätt till religionsutövning regleras. Bestämmelsen i religionsfrihetslagen bör därför upphävas.

Religionsfrihetslagens tre första paragrafer innehåller bestämmelser om enskildas rätt till religionsutövning, vilka numera har sin motsvarighet i regeringsformen. Nuvarande 1 § religionsfrihetslagen, som ger var och en rätt att fritt utöva sin religion, 2 §, enligt vilken det står var och en fritt att för religiös gemenskap delta i sammankomst och sammansluta sig med andra, och 3 §, enligt vilken några andra hinder för offentlig gudstjänst inte gäller än de som finns för allmän sammankomst i övrigt, täcks alla av bestämmelser i 2 kap. 1 § regeringsformen. I samband med en reform på stat-kyrkaområdet framstår det därför som befogat att upphäva även dessa bestämmelser.

Den fjärde paragrafen i religionsfrihetslagen (första stycket) innebär att varje trossamfund måste ge möjlighet till utträde för den som tillhör trossamfundet. Om några utträdesregler inte finns för ett trossamfund, följer det av allmänna rättsgrundsatser att utträde ändå kan ske. Skulle ett trossamfund enligt sina stadgar eller liknande grunddokument ha en bestämmelse om att utträde inte kan ske, är den regeln – på grund av den nu behandlade paragrafen – utan verkan. Bestämmelsen medför således ett skydd för den enskilde i förhållande till trossamfundet. Regeringsformens motsvarande bestämmelse (2 kap. 2 §) innebär att den enskilde gentemot det allmänna är skyddad mot tvång att tillhöra trossamfund. Det finns således en inte oväsentlig skillnad i sak mellan bestämmelserna. Enligt vår uppfattning finns det därför skäl för att lagstiftningen även fortsättningsvis skall innehålla en bestämmelse med ett sådant skydd för den enskilde i förhållande till trossamfundet.

Övriga bestämmelser i religionsfrihetslagen är numera upphävda. Vi anser därför att religionsfrihetslagen skall upphävas. De bestämmelser i den lagen som alltså har ett berättigande bör föras över till den lag om trossamfund som vi föreslår skall stiftas.

En lag som reglerar trossamfundens förhållanden kommer att innehålla särskilda bestämmelser om det förfarande som skall möjliggöra för trossamfundet att erhålla den särskilda rättsliga ställning som erbjuds. Vidare kommer en sådan lag bl.a. att innehålla föreskrifter om rätten till uppbördshjälp. Vi återkommer till lagens närmare innehåll i dessa avseenden i det följande.

Enligt vår uppfattning bör lagen om trossamfund inledas med allmänna föreskrifter som tar sikte på alla trossamfund, oavsett vilken rättslig form de verkar i. Till denna avdelning hänförs bestämmelserna från religionsfrihetslagen, dvs. definitionen av begreppet trossamfund och bestämmelsen om rätten att inte tillhöra något trossamfund. Med hänsyn till att vi föreslår att religionsfrihetslagen skall upphävas framstår det som lämpligt att inleda lagen med en hänvisning till regerings-

formens föreskrifter om religionsfrihet. Likaså bör en hänvisning ske till motsvarande föreskrifter i Europakonventionen, särskilt som konventionens artikel om religionsfrihet till skillnad från föreskrifterna i regeringsformen även gäller för trossamfund.

Det kan vidare finnas skäl för ytterligare någon bestämmelse som riktar sig till alla trossamfund. En sådan bestämmelse bör i så fall placeras i lagens inledande del. I övrigt bör lagen innehålla särskilda föreskrifter om en ny rättslig form för trossamfunden och därmed sammanhängande frågor.

### 6.3 Begreppet trossamfund

**Vi föreslår**

– att begreppet trossamfund definieras som en *gemenskap för religiös verksamhet, där det ingår att anordna gudstjänst*. Detta innebär att religionsfrihetslagens definition av begreppet förs över till den nya lagen om trossamfund i huvudsak oförändrad.

I religionsfrihetslagen definieras begreppet trossamfund på följande sätt: "Med trossamfund förstås, förutom Svenska kyrkan, sammanslutning för religiös verksamhet, vari ingår att anordna gudstjänst" (4 § andra stycket). Trossamfund är således både Svenska kyrkan och övriga etablerade religiösa samfund. En i huvudsak motsvarande definition finns i förordningen (1989:271) om statsbidrag till andra trossamfund än Svenska kyrkan, dock med tillägget att med trossamfund avses i förordningen även "en grupp av samverkande församlingar eller trossamfund". Kyrkoberedningen föreslog i sitt betänkande en definition av begreppet trossamfund som i huvudsak överensstämmer med regleringen i religionsfrihetslagen. Några direkta erinringar mot definitionen framfördes inte av remissinstanserna.

Religionsfrihetslagens definition av begreppet trossamfund är väl ägnad att ligga till grund för utformningen av en ny bestämmelse i ämnet. I sammanhanget bör det påpekas att alla religiösa samfund inte anser sig vara sammanslutningar i gängse mening. För att ge även dessa samfund en möjlighet att känna sig omfattade av begreppet trossamfund, bör ordet "sammanslutning" bytas ut mot det innehållsmässigt något vidare ordet "gemenskap". Vi föreslår därför att trossamfund skall definieras som en *gemenskap för religiös verksamhet*,

*där det ingår att anordna gudstjänst.* Gudstjänst skall förstås i vid bemärkelse så att exempelvis bön och meditation normalt innefattas i begreppet.



## 7 Barns rätt att komma till tals när det gäller medlemskap i trossamfund

### 7.1 Nuvarande förhållanden m.m.

**För närvarande**

gäller en s.k. vetorätt för barn i åldern 15–17 år både vid inträde i och utträde ur Svenska kyrkan. Beträffande barns medlemskap i andra trossamfund saknas det i princip lagreglering.

Som en naturlig utgångspunkt i den svenska rättsordningen och i överensstämmelse med Sveriges internationella åtaganden gäller att varje vuxen – myndig – person själv bestämmer om han eller hon skall träda in i eller träda ut ur ett trossamfund. Detta innebär bl.a. att en vuxen person inte kan tvingas inträda i eller utträda ur ett trossamfund av exempelvis en familjemedlem. Beträffande barn – personer under 18 år – är förhållandena emellertid annorlunda.

När det gäller kyrkotillhörigheten i Svenska kyrkan gäller för närvarande en s.k. vetorätt för barn i åldern 15–17 år både i fråga om upptagande i kyrkan och i fråga om utträde (se 3 kap. 3 och 5 §§ kyrkolagen). Vetorätten innebär att barnets vårdnadshavare inte kan få till stånd vare sig upptagande eller utträde utan barnets samtycke. I fråga om barn under 15 år bestämmer barnets vårdnadshavare om kyrkotillhörigheten.

Beträffande medlemskap i andra trossamfund än Svenska kyrkan, saknas det i princip lagreglering som uttryckligen tar sikte på frågan.

Den nuvarande regleringen av kyrkotillhörigheten i Svenska kyrkan trädde i kraft den 1 januari 1996 (prop. 1994/95:226). Som huvudregel gäller numera att den som döps i Svenska kyrkans ordning blir upptagen i kyrkan. Det går också att bli upptagen i Svenska kyrkan efter ett meddelande eller en anmälan. Skillnaden mot tidigare är att det krävs en aktiv handling för att bli upptagen i kyrkan. – När det gäller

barns rätt att komma till tals, överfördes regleringen från religionsfrihetslagen i huvudsak oförändrad. Mot bakgrund av att några remissinstanser ansåg att åldersgränsen för samtycke borde sänkas till 12 eller 14 år, uttalade regeringen att frågan borde kunna diskuteras (s. 18). Därefter anförde regeringen att den nyligen hade tillkallat en särskild utredare för att se över samtliga åldersgränser som gäller barn och ungdomar och att det låg inom ramen för utredarens uppdrag att också överväga de nu aktuella åldersgränserna. Utredningen antog namnet Åldersgränsutredningen. Dess förslag behandlas nedan. Vid riksdagsbehandlingen av regeringens förslag gjordes inga uttalanden angående åldersgränsen för samtycke.

I förarbetena till religionsfrihetslagen behandlades frågan om barns tillhörighet till trossamfund tämligen utförligt. Dissenterlagskommittén (SOU 1949:20 s. 13) gjorde bl.a. följande uttalande när det gällde frågan om rätten till utträde ur Svenska kyrkan:

Det kan sägas, att myndighetsåldern i religiöst hänseende, d.v.s. den ålder vid vilken individen kan anses mogen att själv träffa avgörande angående sin samfundstillhörighet, i vårt land inträder vid 18 år. Kommittén anser icke, att någon sänkning av denna myndighetsålder bör ifrågakomma. Tillräcklig mogenhet för ett självständigt bedömande av de religiösa spörsmål, vilka kunna föranleda ett behov att utträda ur svenska kyrkan, lärer i allmänhet icke förutsättas förr än vid 17–18 års ålder. Visserligen tilldraga sig de religiösa frågorna ofta nog långt tidigare de ungas uppmärksamhet i mera betydande omfattning, men den stadga i åsikter, utan vilken en ung människa icke synes böra medgivas att ändra sin religiösa samfundstillhörighet, är nog vanligen icke uppnådd dessförinnan. För att beakta de fall, då en tidigare religiös mognad inträtt, anser kommittén emellertid lämpligt medgiva rätt till utträde ur kyrkan för barn i åldern 15–18 år under förutsättning att vårdnadshavaren lämnar medgivande till utträdet.

Kommittén framhöll särskilt att den föreslagna bestämmelsen skapade en naturlig övergång mellan föräldrarnas bestämmanderätt i fråga om barnens samfundstillhörighet, före 15 års ålder, och den självständiga bestämmanderätt, som skulle inträda vid 18 års ålder. I sammanhanget bör det framhållas att den civilrättsliga myndighetsåldern vid denna tidpunkt var 21 år.

Vidare ansåg kommittén att föräldrarnas samfundstillhörighet i princip borde vara avgörande för bestämmandet av barns samfundstillhörighet (s. 42). Som en konsekvens av det föreslog kommittén att även barns tillhörighet till vissa andra religiösa samfund – nämligen sådana som kommittén benämnde "särskilda trossamfund" – skulle lagregleras. Det föreslogs en något längre gående bestämmanderätt för barn över 15 år. Den föreslagna bestämmelsen hade följande lydelse:

Beträffande den, som fyllt femton år, sker i fråga om samfundstillhörighet ingen ändring, utan så är att han själv därom fattar beslut, varvid såvitt angår utträde ur och inträde i svenska kyrkan skall gälla, vad i sådant avseende stadgat är.

Departementschefen ansåg emellertid att medlemskapet i andra religiösa samfund än Svenska kyrkan helt borde bero på samfundets egen reglering (prop. 1951:100 s. 59). Vidare ansåg han att det saknades tillräckliga skäl att i fråga om barn göra avsteg från denna princip.

Beträffande barns medlemskap i Svenska kyrkan uttalade departementschefen att barn principiellt bör följa sina föräldrar (a.a. s. 54). Från religionsfrihetssynpunkt ansåg departementschefen det väsentliga vara att den enskilda människan, sedan hon uppnått en sådan ålder att hon har förmåga att ta ståndpunkt i religiösa frågor, inte hindras att ändra sin inställning till kyrkosamfundet. – I fråga om barn som fyllt 18 år delade departementschefen, under hänvisning till den motsvarande åldersgräns som gällde enligt den då nyligen antagna medborgarskapslagen, kommitténs uppfattning att en självständig bestämmanderätt skulle inträda vid denna ålder. Med avseende på yngre barn gjordes följande uttalande (a.a. s. 156):

Ehuru sålunda före den nu angivna religiösa myndighetsåldern bestämmanderätten i fråga om barnets inträde i eller utträde ur kyrkan tillkommer vårdnadshavaren, kan likväl barnet ha nått en sådan mognad, att skälig hänsyn bör tagas till dess uppfattning i religiösa frågor. Kommittén har föreslagit att, sedan barnet fyllt 15 år, dess medverkan skall krävas för en ändring av dess förhållande till svenska kyrkan. Det kan dock ifrågasättas, om icke åldern borde sättas något lägre än vad kommittén föreslagit. Gällande rätt tar i motsvarande fall hänsyn även till konfirmation inom kyrkan, som skett före fyllda 15 år. Såsom en förebild torde kunna tjäna reglerna i föräldrabalken om adoption, enligt vilka den som fyllt 12 år icke kan adopteras utan eget samtycke. Samma förutsättning torde böra gälla för att den som fyllt 12 år genom vårdnadshavarens åtgärd skulle få upptagas i eller skiljas från kyrkan.

Vid riksdagsbehandlingen kom emellertid åldersgränsen att höjas till den av kommittén föreslagna, 15 år. Särskilda utskottets majoritet (utlåtande nr 1 1951 s. 72) uttalade följande.

Utskottet ansluter sig till den uppfattningen att, sedan barnet vunnit en viss mognad, det icke bör vara vårdnadshavaren medgivet att utan barnets samtycke vidtaga ändring av dess förhållande till svenska kyrkan. Enligt utskottets mening har den ålder, från vilken barnets samtycke sålunda skall fordras, i Kungl. Maj:ts förslag blivit bestämd

till en alltför låg ålder. Utskottet förordar att denna ålder i stället bestämmes till 15 år.

Minoriteten i utskottet (två ledamöter) ansåg att hänsyn, förutom till vad som hade anförts av departementschefen, borde tas till att den vanliga konfirmationsåldern var lägre än 15 år. De ansåg att, sedan barnet nått en viss mognad och i synnerhet om barnet börjat att tillsammans med kamrater delta i konfirmationsundervisning, det över huvud inte borde vara tillåtet för föräldrarna att, utan barnets medverkan, bestämma om dess tillhörighet till kyrkan (a.a. s. 101).

Beträffande barns medlemskap i andra trossamfund saknas det alltså lagregler som specifikt tar sikte på den aktuella situationen. I 6 kap. föräldrabalken (FB) finns allmänna bestämmelser om barn och vårdnadshavare. Inledningsvis uttalas att barn har rätt till omvårdnad, trygghet och en god fostran och att barn skall behandlas med aktning för sin person och egenart (1 §). Barn står normalt under vårdnad av båda föräldrarna och vårdnaden består till dess barnet fyller 18 år. Vårdnadshavarna har ett ansvar för barnets personliga förhållanden och de skall se till att barnets behov av omvårdnad, trygghet och god fostran blir tillgodosedda (2 §). Vårdnadshavarna har dessutom rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. I takt med barnets stigande ålder och utveckling skall de därvid ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål (11 §).

Enligt FN:s konvention om barnets rättigheter (SÖ 1990:20), till vilken Sverige har anslutit sig, skall konventionsstaterna respektera barnets rätt till tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet (artikel 14). I artikeln sägs vidare att föräldrarnas eller vårdnadshavarnas rättigheter och skyldigheter att, på ett sätt som är förenligt med barnets fortlöpande utveckling, ge barnet ledning då barnet utövar sin rätt skall respekteras. Slutligen uttalas att friheten att utöva sin religion eller tro endast får inskränkas genom lag och bara om det är nödvändigt med hänsyn till den allmänna säkerheten, ordningen, hälsan eller sedligheten eller andra personers grundläggande fri- och rättigheter. – Även i övrigt innehåller konventionen ett flertal bestämmelser som syftar till att stärka barns möjligheter att komma till tals i frågor som rör deras personliga förhållanden.

Med beaktande av regleringen i föräldrabalken och de åtaganden som Sverige gjort genom att ansluta sig till FN:s konvention om barnets rättigheter, förefaller det rimligt att utgå från att barn enligt svensk rätt har ett visst inflytande även i fråga om sitt medlemskap i andra trossamfund än Svenska kyrkan redan innan barnet har fyllt 18

år. Vid vilken ålder är det då tänkbart att detta inflytande har en mer avgörande betydelse?

I fråga om barns rätt att komma till tals hos myndigheter och domstolar på det sätt som förutsätts i FN:s konvention om barnets rättigheter, innehåller svensk lagstiftning ett flertal regler. I fråga om adoptionsärenden gäller som huvudregel att den som fyllt 12 år inte får adopteras utan eget samtycke (FB 4 kap. 5 §). Vid mål om vårdnad eller umgänge skall rätten ta hänsyn till barnets vilja med beaktande av barnets ålder och mognad (FB 6 kap. 10 d § och 15 §). I förarbetena till sistnämnda bestämmelser framhålls att detta betyder att det normalt skall fästas mer avseende vid de större barnens inställning än vid de mindres (prop. 1994/95:224 s. 53). Vidare uttalas att det enligt regeringens mening inte är lämpligt att ange bestämt hur gammalt ett barn bör vara för att det skall vara meningsfullt att ta reda på dess inställning (a.a. s. 35). Verkställighet av en dom angående vårdnad eller umgänge får som huvudregel inte ske mot barnets vilja om barnet har fyllt 12 år (FB 21 kap. 5 §). Även i ärenden enligt namnlagen (1982:670) gäller som huvudregel att samtycke fordras från det att barnet fyllt 12 år (48 §). Enligt lagen (1950:382) om svenskt medborgarskap krävs samtycke till medborgarskapsförvärvet från den som fyllt 15 år (2 a §).

I detta sammanhang bör den ovan nämnda Åldersgränsutredningens arbete uppmärksammas. I betänkandet "BEVAKAD ÖVERGÅNG – Åldersgränser för unga upp till 30 år" (SOU 1996:111), ansåg sig utredningen kunna konstatera att forskningen avseende ålder och mognad ger stöd för ett mindre differentierat system av åldersgränser än vad som gäller för närvarande (s. 26). Utredningen menade att reglerna skulle vinna i konsekvens, tydlighet och enkelhet om bestämmelserna fixerades till några få, strategiska åldrar. – Som en huvudprincip kunde dessa åldersgränser bestämmas till 12, 15, 18 och 21 år. När det gäller mognaden i olika åldrar sammanfattade utredningen (s. 320 f.) sin undersökning på följande sätt:

#### **12 år**

Barn har i 12-årsåldern nått en sådan grad av mognad att de börjar förena egenintresse med andra intressen och utvecklar sociala kompetenser. Frigörelsen från föräldrar tar sin början och barnet upptäcker sig självt.

Det är därför rimligt att låta barn i den här åldern, inte bara i större utsträckning än tidigare, komma till tals när det gäller frågor om dess person utan också få ett mer bestämt inflytande i sådana frågor.

**15 år**

I den här åldern börjar barnet utveckla ett abstrakt tänkande. Förmågan att behärska kroppen och integrera olika delar av personligheten stärks. De första stegen i en kvalificering till vuxenrollen tas.

Barn i den här åldern bör därför på ett mer påtagligt sätt få ta ansvar för sina handlingar och behandlas som en självständig individ med egna intressen.

Under åren fram till 18-årsåldern utvecklar barnet en större självkänsla och är mer målmedveten när det gäller utformningen av olika ideal och framtida livsprojekt.

**18 år**

Individen börjar värdera och välja medlemskap i olika grupper, liksom grunden för en egen livsstil.

Förmågan att se helheter, jämföra alternativ och värdera situationer är i det närmaste fullt utvecklad.

Vad som skiljer unga vuxna i denna ålder från andra vuxna är livserfarenhet.

**21 år**

Olika individer följer inte samma utvecklingslinje. Individer i samma ålder skiljer sig ibland avsevärt i fråga om fysisk, psykisk och social mognad. Skillnader i livserfarenheter kan också vara betydande.

Det finns därför anledning att knyta vissa bestämmelser till en något högre ålder än myndighetsåldern 18 år.

Så bör t.ex. ske i de fall omgivningens förtroende för en persons förmåga att axla en viss uppgift eller roll är av avgörande betydelse. Likaså i de fall en försenad mognad eller en bristande livserfarenhet behöver kompenseras för att i första hand skydda eller stötta den unge vuxne.

Åldersgränsutredningen föreslog att samtycke skulle krävas redan från det att barnet fyllt 12 år både när det gäller kyrkotillhörigheten i Svenska kyrkan och när det gäller förvärv av svenskt medborgarskap (s. 333 ff.). Som ett huvudskäl anfördes att en enhetlig åldersgräns för barns vetorätt i mål eller ärenden som rör deras person skulle uppnås om förslaget genomfördes. Utredningens förslag har nyligen remissbehandlats.

Mot bakgrund av de redovisade åldersgränserna hos domstolar och myndigheter framstår det rimligt att, om frågan ställdes på sin spets, anta att hänsyn skulle tas till barnets vilja när det gäller medlemskap i andra trossamfund än Svenska kyrkan åtminstone från det att barnet fyllt 15 år och möjligen redan från det att barnet uppnått 12 års ålder. Det finns emellertid också bestämmelser i Europakonventionen som bör beaktas.

I konventionens första tilläggsprotokoll, artikel 2, heter det i svensk översättning följande.

Ingen må förvägras rätten till undervisning. Vid utövandet av den verksamhet staten kan påtaga sig i fråga om uppfostran och under-

visning skall staten respektera föräldrarnas rätt att tillförsäkra sina barn en uppfostran och undervisning som står i överensstämmelse med föräldrarnas religiösa och filosofiska övertygelse.

Vid ratificeringen av sistnämnda bestämmelse gjordes från svensk sida ett särskilt förbehåll, i vilket tillkännagavs att Sverige inte kunde tillerkänna föräldrar rätten att, under åberopande av sin filosofiska åskådning, påfordra att deras barn befriades från deltagande i obligatorisk skolundervisning. I fråga om kristendomsundervisningen i de svenska skolorna förklarades att befrielse endast kunde meddelas barn, som var av annan trosbekännelse än Svenska kyrkans och för vilka en tillfredsställande religionsundervisning organiserats på annat sätt (prop. 1953:32 s. 5 ff.). I praktiken har konventionsbestämmelsen bl.a. medfört att vissa trossamfund har fått rätt att meddela religionsundervisning i skolans ställe. Det bör framhållas att regeringen nyligen föreslagit att denna möjlighet skall upphävas, se prop. 1995/96:200.

Än större betydelse i sammanhanget har emellertid de fristående skolorna. Ett barns vårdnadshavare har nämligen rätt att låta barnet fullgöra sin skolplikt vid sådan skola i stället för vid den av samhället anordnade grundskolan, om den fristående skolan är godkänd för ändamålet. Hösten år 1995 fanns det, enligt en rapport med beskrivande data från Skolverket, 238 godkända fristående skolor på en nivå motsvarande grundskolan, varav 45 (19 %) med konfessionell inriktning. Skolplikten upphör som huvudregel vid utgången av vårterminen det kalenderår då barnet fyller 16 år. Barnets vårdnadshavare kan således bestämma att barnet skall fullgöra sin skolplikt vid en fristående skola med konfessionell inriktning.

## 7.2 Överväganden

**Vi föreslår**

- att trossamfunden som huvudregel, självständigt skall reglera sina medlemsregler,
- att undantag från denna huvudregel görs genom införande av en vetorätt för barn som uppnått 12 års ålder vid inträde i och utträde ur ett trossamfund,
- att barn som fyllt 12 år på eget initiativ skall kunna träda in i eller träda ut ur ett trossamfund, om vårdnadshavaren samtycker till det, och
- att samma regler skall gälla för alla trossamfund.

I likhet med vad departementschefen uttalade i 1951 års proposition anser vi att trossamfundens medlemsregler som huvudregel bör regleras självständigt av trossamfunden. Vi har ovan (avsnitt 6.2) behandlat ett naturligt undantag från denna huvudregel, nämligen rättigheten att kunna lämna ett trossamfund. Den fråga som nu aktualiserats är om det finns anledning att göra ett särskilt undantag från huvudregeln också när det gäller barns medlemskap i trossamfund.

Utgångspunkten i svensk rätt är att barnets vårdnadshavare har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga förhållanden till dess att barnet blir myndigt, dvs. fyller 18 år (FB 6 kap 11 §). Visserligen skall barnets vårdnadshavare ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål i takt med barnets stigande ålder. Det kan emellertid vara svårt för barnet att hävda den rätt till religionsfrihet som följer av FN:s konvention om barnets rättigheter, om det inte finns särskilt lagstöd för det; särskilt som andra konventioner till vilka Sverige anslutit sig, bl.a. Europakonventionen, ger vid handen att barnets vårdnadshavare har rätt att uppfostra sina barn i överensstämmelse med deras egen religiösa övertygelse. Mot denna bakgrund anser vi att barns rätt till religionsfrihet bör komma till uttryck i lagen om trossamfund. I likställighetens namn bör en sådan bestämmelse vara tillämplig i förhållande till alla trossamfund.

Frågan kan regleras på i princip tre olika sätt. För det första kan det ske på så sätt att det skapas en religiös myndighetsålder som är lägre än den allmänna myndighetsåldern. En sådan religiös myndighetsålder kan exempelvis bestämmas till 15 år, dvs. den ålder då barn enligt Åldersgränsutredningen bör behandlas som självständiga individer med

egna intressen. För det andra kan det ske genom att barn tillerkänns vetorätt i likhet med vad som i dag gäller beträffande kyrkotillhörigheten i Svenska kyrkan. Åldersgränsen kan t.ex. bestämmas till 15 år i enlighet med vad som gäller för Svenska kyrkan eller till 12 år såsom Åldersgränsutredningen föreslagit. För det tredje kan en sådan bestämmelse utformas som en allmän föreskrift som innebär att trossamfunden skall ta hänsyn till, eller verka för, barns rätt till religionsfrihet.

En lösning där en särskild religiös myndighetsålder införs, som skiljer sig från den allmänna myndighetsåldern, skulle emellertid komma att stå i strid med såväl regleringen i föräldrabalken som Sveriges internationella åtaganden. Enligt vår uppfattning är denna lösning därför inte lämplig. Inte heller det tredje alternativet – en allmänt formulerat föreskrift för trossamfunden att verka för barns rätt till religionsfrihet – framstår som särskilt välbetänkt. Visserligen är vi övertygade om att en sådan bestämmelse lojalt skulle följas av en mycket stor majoritet av trossamfunden. En sådan bestämmelse skulle dock vara riktad till trossamfunden och inte till barnets vårdnadshavare. Det skulle därför inte finnas någon garanti för att barnets rättigheter blev respekterade på det sätt som FN:s konvention om barnets rättigheter föreskriver.

Det anförda leder oss till slutsatsen att barnets rätt till religionsfrihet bör skyddas genom en regel som tillerkänner barnet vetorätt vid inträde i och utträde ur ett trossamfund. Med hänsyn till de åldersgränser som gäller på andra områden och med beaktande av vad Åldersgränsutredningen funnit beträffande barns mognad vid olika åldrar, anser vi att åldersgränsen för vetorätt bör bestämmas till 12 år. En specialregel som inför vetorätt för barn som fyllt 12 år medför ingen ändring i övrigt av regleringen i föräldrabalken. Detta innebär att det liksom för närvarande skall tas allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål i takt med barnets stigande ålder.

För att ytterligare inskräpa respekten för barnets rätt till religionsfrihet, anser vi att den ovan beskrivna regeln bör kombineras med en föreskrift som ger barnet rätt att ta initiativ i frågan om samfundstillhörighet. En förutsättning för att barnet skall få till stånd en ändring av sin samfundstillhörighet måste dock vara att vårdnadshavaren samtycker till det. Åldersgränsen för en sådan initiativrätt bör överensstämma med åldersgränsen för vetorätt.



## 8 Registrerat trossamfund

### 8.1 En ny rättslig form

**Vi föreslår**

- att det genom lagen om trossamfund införs en ny rättslig form i den svenska rättsordningen benämnd *registrerat trossamfund*,
- att den nya rättsliga formen skall stå öppen för alla trossamfund,
- att förvaltningsuppgifter skall kunna överlämnas också till registrerade trossamfund, och
- att ingen av de förmåner som trossamfunden i dag beviljas skall vara knutna till den nya rättsliga formen.

I syfte att ge goda arbetsförutsättningar och så likvärdiga förhållanden som möjligt för olika trossamfund, skall en särskild rättslig form för dessa skapas. Vi har ovan (avsnitt 6.1) redogjort för de utgångspunkter som vi anser skall gälla för en sådan reglering. För att trossamfunden skall kunna använda sig av den nya rättsliga formen måste de självklart uppfylla vissa minimikrav i fråga om organisatorisk uppbyggnad. Detta innebär i sin tur att någon form av registreringsförfarande blir nödvändigt. Principiellt anser vi det vara en sak för regeringen att avgöra om ett sådant förfarande skall handläggas av regeringen eller av en särskild registreringsmyndighet. Ett lämpligt val av registreringsmyndighet skulle kunna vara Kammarkollegiet. För närvarande handlägger Kammarkollegiet bl.a. frågor om vigselrätt för olika trossamfund. Mot denna bakgrund torde kollegiet besitta särskild insikt i trossamfundens förhållanden. Likaså är myndigheten känd för trossamfunden.

En förutsättning för att ett religiöst samfund skall kunna använda sig av den nya rättsliga formen är att samfundet utgör "en gemenskap för religiös verksamhet, där det ingår att anordna gudstjänst". För att kunna göra denna bedömning torde det inte krävas en närmare prövning av samfundets religiösa åskådning (lära). Detta är något som vi, av hänsyn till religionsfriheten, inte heller anser bör ske i dessa

sammanhang. Staten kan inte under några omständigheter styra i fråga om vilka som uppfattar sig som trossamfund. Den debatt som förekommit i andra länder om att begränsa utrymmet för trossamfund kan ha rötter i en annan syn på religionsfriheten än den svenska, men den hänger säkert mest samman med att man tillerkänner trossamfund skattefrihet och andra förmåner utan närmare prövning sedan de väl accepterats som trossamfund. Med den strikta koppling till religiösa frågor som religionsfriheten har i den svenska lagstiftningen, finns inte samma behov att begränsa utrymmet för trossamfunden. Vid annan verksamhet än den rent religiösa lyder trossamfunden under samma lagar som alla andra. – Med beaktande av detta bör det enligt vår uppfattning vara det religiösa samfundet som självt redovisar att det är ett trossamfund i enlighet med den av oss förordade definitionen. Registreringsmyndigheten kontrollerar sedan att det i lagen angivna formkravet är uppfyllt.

Med hänsyn till det öppna trossamfundsbegrepp som vi föreslagit är det inte otänkbart att också andra organisationer än vad vi i dagligt tal menar med trossamfund, exempelvis sådana sammanslutningar som i den allmänna debatten brukar benämnas sekter, vill utnyttja sig av den nya rättsliga formen. Någon reell möjlighet att förhindra detta utan att samtidigt göra inskränkningar i principen om religionsfrihet torde dock inte stå att finna. Det kan för övrigt inte heller anses finnas ett statligt intresse för detta. För det fall organisationer av sistnämnda slag ägnar sig åt rent brottsliga förfaranden kan detta beivras inom ramen för gällande rättsordning. En i allmänhet straffbar handling är nämligen inte skyddad bara för att den förekommer i ett religiöst sammanhang.

Det bör också påpekas att det redan i dag är möjligt för vilka som helst att bilda t.ex. en ideell förening och därigenom få rättskapacitet. Vårt förslag innebär inte någon förändring av detta förhållande. Det saknas därför anledning att befara att några anmärkningsvärda eller oönskade effekter skall uppstå på grund av vårt förslag.

Vi anser således att den nya rättsliga formen skall stå öppen för alla trossamfund. Ur statlig synvinkel blir det därför nödvändigt att starkt betona och klargöra att den verksamhet som bedrivs av trossamfund, vilka använder sig av den nya rättsliga formen, inte nödvändigtvis är sanktionerad av staten. Av detta följer också att det skulle kunna vålla missförstånd om det nya rättssubjektet benämndes "erkänt trossamfund" eller liknande.

När det gäller benämningen av den nya rättsliga formen anser vi att denna bör markera att det finns en viss skillnad, om än bara formellt, mellan de trossamfund som använder sig av den nya rättsliga formen

för sin verksamhet och de trossamfund som bedriver sin verksamhet i traditionella former, vanligtvis såsom ideell förening. Samtidigt är det, som påtalats ovan, av vikt att benämningen inte ger sken av att verksamheten är sanktionerad av staten. Om staten avser att sanktionera viss verksamhet, får detta komma till uttryck på annat sätt. Beteckningen trossamfund för de religiösa samfundet infördes genom 1951 års religionsfrihetslag och den har vunnit allmän acceptans bland dessa. Den bör därför ingå i den nya rättsliga formens benämning. Det framstår också som betydelsefullt att benämningen speglar att trossamfundet får utnyttja den nya rättsliga formen för sin verksamhet efter ett registreringsförfarande. Mot bakgrund av det anförda anser vi att den nya rättsliga formen skall benämnas *registrerat trossamfund*.

De trossamfund som väljer att bedriva sin verksamhet i den nya rättsliga formen bör liksom i dag kunna få förvaltningsuppgifter överlämnade till sig. I första hand torde det vara fråga om myndighetsutövning i form av vigsel. För att åstadkomma detta bör "registrerat trossamfund" föras in i uppräknningen av rättssubjekt (11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen) till vilka förvaltningsuppgifter kan överlämnas.

En av utgångspunkterna för våra överväganden är att införandet av den nya rättsliga formen inte skall påverka möjligheterna att bedriva verksamheten för de trossamfund som av en eller annan anledning kommer att stå utanför regleringen. Vi anser vidare att införandet inte får medföra att trossamfundet tvingas byta rättslig form av t.ex. ekonomiska skäl. Bytet måste ske frivilligt och kännas riktigt för trossamfundet ur såväl religiös som praktisk synvinkel. Någon koppling mellan bytet av rättslig form för verksamheten och de rättigheter (förmåner) – rätt att anordna enskild begravningsplats, vigselrätt, statsbidrag etc. – som många av trossamfundet har i dag bör därför inte förekomma.

Den nya rättsliga formen "registrerat trossamfund" kommer enligt vårt förslag att ha stora likheter med vad som vanligen anses gälla för ideella föreningar. Vi ser det därför som naturligt att tillämpa de allmänna principer som normalt brukar tillämpas när fråga är om ideella föreningar på den nya rättsliga formen, vid tvister där varken lag eller stadgar ger ledning för bedömningen.

## 8.2 Hur blir man ett registrerat trossamfund?

### **Vi föreslår**

- att trossamfunden skall kunna få ställning som *registrerat trossamfund* genom registrering, och
- att det huvudsakliga kravet för att få byta rättslig form skall vara att trossamfunden har stadgar med bestämmelser om ändamål och om hur beslut i trossamfundets angelägenheter kommer till stånd.

Även om vi förespråkar ett öppet trossamfundsbegrepp anser vi, som framgått ovan, att vissa förutsättningar måste ställas upp för att ett trossamfund skall kunna få ställning som en särskild juridisk person. En viktig utgångspunkt är att registreringsmyndigheten bara bör ha att pröva om de i lagen uppställda kraven är uppfyllda. Någon skönsmässighet bör inte få förekomma vid prövningen.

Den absolut viktigaste av de förutsättningar som enligt vår uppfattning bör uppställas rör trossamfundets organisationsstruktur. För att kunna få ställning som en särskild juridisk person anser vi att trossamfundet måste ha en stabil organisatorisk uppbyggnad. Detta innebär, enligt vår uppfattning, att trossamfundet skall ha stadgar (eller något motsvarande grunddokument) av viss fullständighet. Av stadgarna skall trossamfundets ändamål framgå. Vidare skall dessa innehålla bestämmelser om hur beslut i trossamfundets angelägenheter kommer till stånd.

Det vore dessutom lämpligt med en bestämmelse i stadgarna om hur det skall förfaras med trossamfundets tillgångar vid dess eventuella upplösning. Emellertid behandlas frågan om upplösning av trossamfundet av naturliga skäl normalt inte i stadgar eller andra grunddokument. Givetvis måste trossamfundet också ha utsett någon form av ledning, som – alltefter trossamfundets förhållanden – kan bestå av en enskild person eller en styrelse. I de allra flesta fall torde stabiliteten i trossamfundets organisatoriska uppbyggnad dessutom ha kommit till uttryck på så sätt att trossamfundet varit verksamt i Sverige någon tid innan det begär att få bli registrerat. Några krav i dessa hänseenden kan dock inte ställas.

Kyrkoberedningens förslag utgick från att vissa av de förmåner som i dag tillerkänns trossamfunden, i framtiden bara skulle tillerkännas de trossamfund som valde den nya rättsliga formen för sin verksamhet.

Antagligen som en följd av det uppställda Kyrkoberedningen som en förutsättning för registrering att trossamfundet var av viss storlek (3 000 medlemmar eller motsvarande antal betjänade personer) i likhet med den praxis som i dag gäller för erhållande av statsbidrag eller att det hade anknytning till ett internationellt verksamt trossamfund.

Vi har valt en annan utgångspunkt för vårt förslag, nämligen att inte knyta några av de i dag befintliga förmånerna till den nya rättsliga formen. Detta innebär att det inte heller är lika nödvändigt att uppställa krav på viss storlek för registrering. Visserligen skall den kostnadsfria uppördshjälpen vara kopplad till registreringen. Emellertid skall en prövning ske av regeringen i varje enskilt fall innan ett registrerat trossamfund beviljas uppördshjälp (se prop 1995/96:80 s. 29). Ett krav som innebär att trossamfundet måste ha ett visst minsta antal medlemmar för att kunna registreras skulle dessutom kunna medföra betydande problem för registreringsmyndigheten. Av integritetsskäl kan det nämligen inte vara rimligt att kräva att sökanden styrker sitt medlemstal genom att exempelvis förete en medlemsförteckning. Det kan också ifrågasättas om inte ett sådant krav skulle stå i strid med (grunderna för) regeringsformens bestämmelser om religionsfrihet. Mot bakgrund av detta förordar vi att den nya rättsliga formen görs öppen för alla trossamfund oavsett storlek.

En annan betydelsefull fråga är om organisatoriska delar av ett trossamfund – församlingar, stift, distrikt etc. – skall kunna använda sig av den nya rättsliga formen utan att trossamfundet som helhet är registrerat. Skall exempelvis församlingarna inom ett trossamfund som består av fria församlingar och som i princip saknar organisation på nationell nivå, kunna registreras? Uppenbarligen utgör såväl rörelsen i dess helhet som de enskilda församlingarna trossamfund i enlighet med den av oss förordade definitionen. Likväl kan det lämpliga av en sådan registreringsmöjlighet ifrågasättas.

Enligt vad vi kommer att utveckla närmare nedan, föreslår vi att vissa av firmalagens (1974:156) bestämmelser om namnskydd m.m. skall tillämpas vid registreringen av trossamfund. Exempelvis föreslår vi att 10 § firmalagen skall vara tillämplig. I paragrafen ges bestämmelser om när registrering inte får ske. Bl.a. framgår det att registrering över huvud inte får ske om namnet är ägnat att vilseleda allmänheten. Registrering får inte heller ske om förväxlingsrisk finns eller om namnet är ägnat att uppfattas som benämning på stiftelse, ideell förening eller liknande sammanslutning, såvida inte den vars rätt är i fråga medger det. Det säger sig självt att komplikationer kan uppstå både vid själva registreringsförfarandet och i övrigt, om någon eller

några organisatoriska enheter inom ett trossamfund ansöker om registrering utan att trossamfundet som helhet gör detsamma.

Utredningen har under hand erfarit att Riksskatteverket (RSV), som utreder formerna för den avgiftsuppbörd som trossamfunden skall kunna få hjälp med, är av uppfattningen att alla kontakter mellan trossamfunden och skattemyndigheterna måste ske på central nivå. Ett av skälen för detta ställningstagande är att RSV anser sig sakna möjlighet att hantera frågor (och tveksamheter) om medlemskap, utträde och avgiftsskyldighet. Mot denna bakgrund framstår det som ytterst tveksamt att organisatoriska delar av ett trossamfund skall kunna registreras utan att trossamfundet som helhet registrerar sig.

I sammanhanget har också registreringsmyndighetens möjligheter att få kännedom om det religiösa samfundets organisation viss betydelse. Om den organisatoriska enhet som ansöker om registrering inte uppger att den är en del av en större organisation (eller rent av påstår att den inte ingår i någon annan organisation) och detta inte heller framgår av ansökningshandlingarna, saknar registreringsmyndigheten i princip möjlighet att känna till det rätta förhållandet. I en sådan situation skulle registreringsmyndigheten behöva införskaffa upplysningar om sökandens förhållanden från annat håll, vilket i sig måste bedömas som mindre lämpligt. Dessutom kan det ifrågasättas om detta över huvud är möjligt. Varifrån skulle upplysningarna inhämtas? Vidare skulle registreringsmyndigheten med största sannolikhet behöva göra en prövning av sökandens religiösa åskådning för att avgöra om sökanden utgör en del av en större organisation. Detta är emellertid något som vi – av hänsyn till religionsfriheten (jfr avsnitt 2.3.4) – inte anser bör ske i detta sammanhang. Mot bakgrund av detta förefaller möjligheterna att förhindra det nu behandlade förfarandet som små. Å andra sidan skall problemet inte överdrivas. Det har under utredningens gång inte framkommit några tecken som indikerar att trossamfunden kan förväntas bete sig illojalt i förhållande till de intentioner som ligger bakom tillskapandet av den nya rättsliga formen.

Vi anser att utgångspunkten bör vara att organisatoriska delar av ett trossamfund bara skall kunna registreras om trossamfundet i sin helhet samtidigt begär registrering eller tidigare är registrerat. Om det i ansökningshandlingarna eller av andra skäl finns tveksamheter i frågan, får registreringsmyndigheten genom frågor till sökanden försöka utröna det rätta förhållandet. Framhärda sökanden i att det är fråga om ett självständigt trossamfund bör registreringsmyndigheten nöja sig med detta, såvida det inte är uppenbart att sökanden utgör en organisatorisk del

av ett trossamfund. I sistnämnda fall bör registrering inte kunna komma i fråga.

En ytterligare förutsättning för att registrering skall kunna ske bör vara att trossamfundets namn har en viss särskiljningsförmåga, framför allt i förhållande till andra trossamfund. Det kan nämligen inte vara rimligt att tillåta registrering av ett trossamfund vars namn lätt kan förväxlas med andras. Inte heller kan det vara rimligt att tillåta registrering av namn som exempelvis strider mot goda seder eller allmän ordning eller annars är vilseledande. I firmalagen (1974:156) finns en s.k. hinderskatalog (10 §) som i sju punkter räknar upp omständigheter som medför att en firma inte får registreras. De tre första punkterna är huvudsakligen betingade av allmänna hänsyn medan de följande främst skapar ett skydd för privata intressen. Bestämmelsen har följande lydelse.

*Firma registreras ej*

- 1. om firman eller dess användning strider mot goda seder eller allmän ordning,*
- 2. om i firman utan tillstånd intagits sådan statlig eller internationell benämning eller förkortning, som enligt lag eller annan författning icke obehörigen får användas som firma, eller något som lätt kan förväxlas därmed,*
- 3. om firman i annat fall är ägnad att vilseleda allmänheten,*
- 4. om firman innehåller något som är ägnat att uppfattas som annans släktnamn, konstnärsnamn eller likartat namn, såvida ej namnet uppenbarligen avser någon sedan länge avliden person, eller är ägnat att uppfattas som benämning på stiftelse, ideell förening eller liknande sammanslutning,*
- 5. om firman innehåller något som är ägnat att uppfattas som titel på annans skyddade litterära eller konstnärliga verk och titeln är egenartad, eller om firman innehåller något som kränker annans upphovsrätt till sådant verk,*
- 6. om firman är förväxlingsbar med annan näringsidkares släktnamn eller skyddade närings- eller varukännetecken,*
- 7. om firman i annat fall är förväxlingsbar med närings- eller varukännetecken, som vid tiden för ansökningen användes av annan, samt ansökan gjorts med vetskap härom och sökanden ej använt sin firma innan det andra kännetecknet togs i bruk.*

*Utan hinder av första stycket 4–7 får registrering ske, om den vars rätt är i fråga medger det och hinder ej föreligger enligt första stycket 1–3.*

Enligt vår uppfattning innehåller bestämmelsen i firmalagen en uppräknning av registreringshinder som i princip motsvarar vad som bör gälla vid registrering av trossamfund. Även möjligheten till undantag i andra stycket torde ha ett berättigande vid registrering av trossamfund. Vi anser därför att bestämmelsen skall gälla också vid

registreringsförfarandet enligt lagen om trossamfund. Vid den praktiska tillämpningen av lagen får sedan avgöras om t.ex. någon av punkterna inte kan få full genomslagskraft vid registrering av trossamfund.

Några andra krav för att ett trossamfund skall få ställning som särskilt rättssubjekt anser vi inte bör uppställas.

### 8.3 Vad skall registreras?

**Vi föreslår**

- att registreringen skall omfatta trossamfundets namn och stadgar samt den eller de personer som är behöriga att företräda trossamfundet.

När ett trossamfund ansöker om registrering måste behörigheten att företräda trossamfundet styrkas. Detta kan ske genom uppvisande av stadgar (eller liknande grunddokument) samt beslut av behörigt organ inom trossamfundet. Av de handlingar som visas upp måste det tydligt framgå att trossamfundet fattat beslut om att byta rättslig form för verksamheten. Själva registreringen bör vara ägnad att dels visa att trossamfundet uppfyller de krav som uppställts för att få byta rättslig form, dels bringa klarhet i vem som är behörig att företräda trossamfundet. Detta innebär att registreringen för det första måste avse trossamfundets namn och stadgar eller motsvarande grunddokument. I dessa skall det kunna utläsas hur beslut i trossamfundets angelägenheter kommer till stånd och vad som är trossamfundets ändamål. För det andra måste registreringen omfatta den eller de personer som är behöriga att företräda trossamfundet. Dessa skall ha erhållit sin behörighet på det sätt som framgår av stadgarna.

För att underlätta för trossamfundets företrädare att styrka sin behörighet, skall trossamfundet kunna erhålla bevis från registreringsmyndigheten om vad som införts i registret. Om trossamfundet beslutar om förändring beträffande någon av de uppgifter som registrerats, bör trossamfundet snarast anmäla detta till registreringsmyndigheten.

Något bärande skäl för att förslå att ett kungörelseförfarande skall användas beträffande de uppgifter som förs in i registret har vi inte funnit.

## 8.4 Effekter av registreringen

### Vi föreslår

- att de trossamfund som väljer att registrera sig skall få rättskapacitet i enlighet med sin självförståelse såsom *registrerat trossamfund*,
- att registrerade trossamfund skall få ett lagreglerat skydd för sina namn, och
- att registrerade trossamfund efter beslut av regeringen skall kunna få hjälp med uppbörden av avgifter från dem som tillhör samfunden.

Med registreringen skall följa vissa rättigheter för trossamfunden. Den främsta av dessa rättigheter är att de i formella sammanhang får uppträda som just trossamfund och således i enlighet med sin självförståelse. Rättskapacitet som den juridiska personen registrerat trossamfund inträder genom registreringsbeslutet. Detta förhållande hindrar dock inte att ett trossamfund även före registreringen kan ha rättskapacitet men då i en annan form, t.ex. som ideell förening.

Riksdagens principbeslut innebär att trossamfunden dessutom skall kunna få kostnadsfri uppbördshjälp, dock villkorat av att "staten får ta ställning i varje enskilt fall och föreskriva erforderliga villkor" (prop. 1995/96:80 s. 29).

De flesta av de trossamfund som för närvarande är verksamma i Sverige åtnjuter ett visst skydd för sina namn. Enligt rättspraxis kan nämligen ideella föreningar och stiftelsers namn skyddas om namnet blir allmänt känt, dvs. genom inarbetning (se t.ex. rättsfallet NIR 1969 s. 428). Skyddets närmare omfattning är dock mer osäkert, eftersom det finns få rättsfall på området. Normalt torde dock de grunder som firmalagen bygger på kunna tillämpas.

De trossamfund som registrerar sig bör i lag garanteras ett motsvarande skydd. I konsekvens med detta bör ett obehörigt utnyttjande av ett registrerat trossamfunds namn kunna beivras i likhet med vad som gäller inom firmarätten. En förutsättning är att trossamfundets namn är ägnat att särskilja dess verksamhet från andras. I firmalagen finns bestämmelser om att domstol i vissa fall kan förbjuda ett näringskännetecken eller dess användning och att detta förbud kan förenas med vite (15 §), om ansvar för firmaintrång (18 §), om skadeståndsskyldighet vid firmaintrång (19 §) och om överträdelse av vitesförbud och påföljder för detta (20 §). Enligt vår uppfattning bör dessa bestämmelser tillämpas också på registrerade trossamfunds namn.

## 8.5 Avregistrering

**Vi föreslår**

- att de registrerade trossamfund som inte längre uppfyller kraven skall avregistreras, och
- att avregistrering också skall kunna ske om trossamfundet begär det.

Ett trossamfund som inte uppfyller de uppställda kraven i fråga om stadgar med ändamål och bestämmelser om hur beslut i trossamfundets angelägenheter kommer till stånd torde inte heller uppfylla de krav som enligt rättspraxis brukar krävas för att anse en juridisk person vara för handen (se t.ex. NJA 1987 s. 394). Det kan då inte vara rimligt att låta registreringen bestå. Avregistrering bör dock inte ske annat än i uppenbara fall. Likaså bör avregistrering ske för det fall trossamfundet ändrar sitt namn på ett sätt som innebär att dess namn hade utgjort hinder för registrering.

Vi anser att det skulle vara av stort värde om så många trossamfund som möjligt använder sig av den nya rättsliga formen för sin verksamhet. I detta perspektiv är det inte otänkbart att också trossamfund som i grunden är tveksamma till en registrering väljer att registrera sig. Om ett sådant trossamfund sedermera kommer fram till att registreringen fått negativa konsekvenser för trossamfundet och dess verksamhet, är det rimligt att trossamfundet får återgå till att bedriva sin verksamhet i den form som det haft före registreringen. Ett trossamfund kan också tänkas vilja avregistrera sig därför att det genom sammanslagning skall uppgå i ett annat trossamfund eller därför att det av något annat skäl skall upphöra. Mot denna bakgrund bör avregistrering därför också kunna ske om trossamfundet begär det.

## 8.6 Rättigheter och skyldigheter

### Vi föreslår

- att det i lagen om trossamfund införs en bestämmelse som klargör att trossamfundets rättigheter och skyldigheter efter registreringsbeslutet gäller i det registrerade trossamfundet, och
- att en motsvarande regel skall klargöra vad som gäller vid avregistrering.

I likhet med vad som gäller för aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska föreningar, har vi som nämnts tänkt oss att de trossamfund som väljer den nya rättsliga formen för sin verksamhet skall få rättssubjektivitet i och med registreringen. Till skillnad mot vad som normalt gäller för de förstnämnda associationsformerna, förutsätter vi att trossamfundet kommer att ha varit verksamt i Sverige under viss tid innan det ansöker om registrering; verksamheten har då bedrivits i annan juridisk form, t.ex. som ideell förening. Detta torde i de allra flesta fall innebära att trossamfundet har ett antal rättigheter och skyldigheter redan innan det ansöker om registrering. En fråga som inställer sig är vad registreringen får för konsekvenser för dessa rättigheter och skyldigheter. Kommer dessa att gälla även efter registreringen utan att någon särskild åtgärd vidtas, dvs. är det identitet mellan trossamfundet före registreringen och det registrerade trossamfundet?

Om identitet i aktuellt hänseende inte skulle finnas, kommer trossamfundet bl.a. att behöva omförhandla ingångna avtal m.m., vilket medför kostnader och merarbete. Vidare skulle risken för rättsförluster – såväl för trossamfundet som för dess avtalsparter – vara överhängande. Förmodligen skulle detta också innebära att flera trossamfund skulle känna sig tvingade att avstå från att byta rättslig form.

Beträffande aktiebolag och ekonomiska föreningar finns det i lagstiftningen bestämmelser om rätt för avtalsparter att frånträda avtal som slutits före registreringen och om att sådana avtal kan bli gällande efter registreringen (2 kap. 13 § aktiebolagslagen (1975:1385) och 2 kap. 4 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar). I fråga om handelsbolag saknas reglering av åtgärder vidtagna före registreringen. Detta talar i viss mån för att det skulle behövas en särskild bestämmelse som slår fast att rättigheter och skyldigheter övergår till det registrerade trossamfundet. Det skall dock framhållas att den reglering som finns för aktiebolag och ekonomiska föreningar tar sikte på de

undantagssituationer då associationen behöver vidtaga åtgärder eller ingå förbindelser under den korta tid som normalt beräknas förflyta mellan bildandet av associationen och registreringen av densamma.

För trossamfundens del rör det sig emellertid inte om ett nybildande, utan om ett byte av rättslig form. Något formellt upphörande av den ursprungliga juridiska personen, genom t.ex. ett likvidationsförfarande, är inte tänkt att ske. Den ursprungliga juridiska personen byter bara rättslig form. Med hänsyn till detta verkar det rimligt att utgå från att det är identitet även i rättsligt hänseende mellan trossamfundet före registreringen och det registrerade trossamfundet.

Om det inte är identitet mellan trossamfundet före och efter registreringen bör det i lagen om trossamfund införas en bestämmelse som slår fast att trossamfundets rättigheter och skyldigheter övergår till (gäller i) det registrerade trossamfundet. Om det är identitet behövs det formellt inte någon bestämmelse i ämnet. Vi anser att lagen – för att missförstånd skall undvikas – bör innehålla en bestämmelse som klargör att trossamfundets rättigheter och skyldigheter övergår till det registrerade trossamfundet genom beslutet om registrering.

Vid den omvända situationen, dvs. när ett trossamfund avregistreras på egen begäran och trossamfundets verksamhet inte upphör vid avregistreringsbeslutet, gör sig motsvarande resonemang gällande. Lagen bör även i detta fall klargöra förhållandet.

## 8.7 Organisatoriska delar

### **Vi föreslår**

- att ett registrerat trossamfunds organisatoriska delar (församlingar, distrikt etc.) också skall kunna registreras,
- att samma förutsättningar skall gälla för registrering av trossamfundets organisatoriska delar som för trossamfundet, och
- att dessa registrerade organisatoriska delar skall få rättskapacitet, namnskydd m.m. i likhet med trossamfundet.

I likhet med Kyrkoberedningen anser vi att registreringen också skall kunna omfatta delar av trossamfundet, exempelvis församlingar, stift eller distrikt. En förutsättning för detta är att den organisatoriska delen i förhållande till tredje man uppvisar en sådan självständighet att den kan betraktas som en egen juridisk person. Att det finns en mer eller

mindre stark bindning inom trossamfundet bör inte hindra en registrering, utan det avgörande bör vara självständigheten i förhållande till tredje man. – I avsnitt 8.2 har vi konstaterat att organisatoriska delar av ett trossamfund bara skall kunna registreras om trossamfundet i sin helhet samtidigt begär registrering eller tidigare är registrerat. Som en konsekvens av det skall ett registrerat trossamfunds organisatoriska delar avregistreras om trossamfundet avregistreras.

När organisatoriska delar av ett trossamfund skall registreras bör i princip samma förutsättningar gälla som när ett trossamfund skall registreras. Detta innebär bl.a. att det måste finnas stadgar av viss fullständighet med bestämmelser om ändamål och om hur beslut kommer till stånd. Att den organisatoriska delen inte har egna stadgar kan inte utgöra något hinder mot registrering. Om stadgarna är gemensamma med trossamfundets stadgar är detta fullt tillräckligt. Normalt torde ändamålet vara detsamma i trossamfundet och dess organisatoriska delar. Vidare bör den organisatoriska delens namn särskilja dess verksamhet från i första hand andra trossamfunds verksamhet. Namnet får vidare inte strida mot goda seder eller liknande. Med hänsyn till detta bör alltså de bestämmelser som gäller vid registrering av trossamfund gälla i tillämpliga delar när organisatoriska delar av ett trossamfund skall registreras.

I fråga om omfattningen av det som skall registreras gör sig samma resonemang gällande som beträffande trossamfundet som helhet. Registreringen skall således omfatta namn, stadgar och behöriga företrädare.

Även när det gäller avregistrering bör samma principer tillämpas som beträffande trossamfundet, vilket innebär att avregistrering skall ske om den organisatoriska delen inte längre uppfyller kraven för registrering eller om den begär det. Beträffande rättigheter och skyldigheter är det också för organisatoriska delar lämpligt med en bestämmelse som klargör vad som gäller.

Genom registreringsbeslutet får den organisatoriska delen rättskapacitet. Vidare bör den få sitt namn skyddat på samma sätt som trossamfundet. Tillsammans med övriga delar av trossamfundet kan den organisatoriska delen dessutom beviljas uppbördshjälp av regeringen.

Under senare tid har s.k. ekumeniska församlingar blivit allt vanligare. Utmärkande för dessa är att de är anslutna till flera trossamfund. Oberoende av det anser vi att även dessa församlingar bör kunna registreras som organisatoriska delar av ett trossamfund och därmed få rättskapacitet inom den nya rättsliga formen. Det kan dock inte komma i fråga att registrera dem som organisatoriska delar av mer än ett

trossamfund. En registrering bör inte hindra det ekumeniska samarbetet, eftersom det bara är den rättsliga kapaciteten som hämtas från ett av trossamfunden.

## 8.8 Förhållande till tredje man

### **Vi föreslår**

- att ett registrerat trossamfunds medlemmar som huvudregel inte skall kunna bli personligt ansvariga för det registrerade trossamfundets förpliktelser i förhållande till tredje man,
- att detsamma skall gälla för medlemmar i trossamfundets registrerade organisatoriska delar, och
- att ett registrerat trossamfund och dess registrerade organisatoriska delar var för sig självständigt skall svara för sina förpliktelser.

Inom associationsrätten är medlemmarnas personliga ansvarsfrihet i förhållande till tredje man ett utmärkande kännetecken för flera av associationsformerna. Detta gäller beträffande aktiebolag, ekonomiska föreningar och sådana ideella föreningar som är juridiska personer. Personligt ansvar anses dock kunna uppkomma i vissa speciella fall, exempelvis vid brottsliga förfaranden som förorsakar ren förmögenhetskada för tredje man. I fråga om de lagreglerade associationsformerna aktiebolag och ekonomisk förening kan personligt ansvar också uppkomma vid överträdelser av regler om redovisning m.m.

För de trossamfund som i dag bedriver verksamhet i form av ideell förening gäller således att trossamfundets medlemmar i princip är fria från personligt ansvar för de förpliktelser som trossamfundet ådrar sig i förhållande till tredje man. Enligt vår uppfattning bör medlemmarna i de trossamfund som väljer att registrera sig i lag garanteras motsvarande ansvarsfrihet. Det är dock inte rimligt att personligt ansvar är uteslutet i alla situationer. De närmare förutsättningarna för när personligt ansvar skall kunna komma i fråga bör rimligen följa den rättspraxis som utvecklas inom associationsrätten i övrigt.

Om trossamfundet före registreringen bedrivit sin verksamhet i så lösliga former att det inte utgjort en juridisk person, torde medlemmarna vara personligt ansvariga för trossamfundets förpliktelser. Innan ett sådant trossamfund kan registreras måste det bl.a. anta stadgar av viss fullständighet så att det uppfyller de stipulerade kraven. Genom att

vidta dessa åtgärder blir trossamfundet enligt vår uppfattning en juridisk person. Medlemmarnas personliga ansvarighet för det lösliga trossamfundets förpliktelser övergår emellertid inte på den sålunda bildade juridiska personen, utan att borgenärerna medger det. Någon risk för rättsförluster av denna anledning torde därför inte finnas.

Det registrerade trossamfundets ställföreträdare kommer givetvis att ha ett särskilt ansvar för skattefordringar och arbetsgivaravgifter. Enligt 16 kap. 17 § mervärdesskattelagen (1994:200), 77 a § uppbördslagen (1953:272) och 15 § lagen (1984:668) om uppbörd av socialavgifter från arbetsgivare kan ställföreträdare för en arbetsgivare som är juridisk person bli betalningsskyldig tillsammans med arbetsgivaren. En förutsättning för ansvarighet är att ställföreträdaren verkställt avdrag för skatt eller avgift, men uppsåtligen eller av grov oaktsamhet underlåtit att betala det innehållna beloppet i rätt tid och på rätt sätt.

Styrelseledamöterna i en ideell förening kan åläggas skadeståndsskyldighet mot föreningen om de uppsåtligen eller av oaktsamhet efter-sätter sina plikter mot föreningen och skada uppkommer. I förarbetena till skadeståndslagen, i anslutning till bestämmelsen i 4 kap. 1 § om arbetstagares skadeståndsansvar, diskuterar departementschefen frågan om styrelseledamöters och förtroendevaldas ansvarighet (prop. 1972:5 s. 553 ff.). Bestämmelsen har karaktär av nedsättningsregel och innebär att arbetstagare endast kan åläggas skadeståndsskyldighet om de uppsåtligen eller genom grov oaktsamhet orsakar skada. I lagrådsremissen var arbetstagarbegreppet inte närmare definierat. Departementschefen uttalade att bestämmelsen borde kunna tillämpas analogiskt på styrelseledamöter och förtroendevalda, men då närmast såsom en jämkningsregel. I sammanhanget bör framhållas att 1972 års skadeståndslag i sin ursprungliga lydelse inte innehöll någon generell jämkningsbestämmelse. Efter påpekanden från Lagrådet infördes det i 5 kap. 8 § (numera 6 kap. 4 §) en bestämmelse som preciserar vad som avses med begreppet "arbetstagare" i skadeståndslagens mening. Styrelseledamöter och förtroendevalda faller inte in under denna precisering annat än i de fall då de fullgör uppgifter som normalt förekommer i ett anställningsförhållande. Sedan det ursprungliga lagförslaget kompletterats med en bestämmelse som jämställer vissa grupper med arbetstagare, synes det inte rimligt att genom analogier utsträcka tillämpningsområdet för bestämmelsen ytterligare; utan uppräknningen i bestämmelsen skall antagligen anses uttömmande. Införandet av den allmänna jämkningsregeln i 6 kap. 2 § medför dessutom, att det saknas anledning att genom analogier tillämpa 4 kap. 1 § som en

jämkningsregel. Följaktligen bör allmänna skadeståndsregler tillämpas då styrelseledamöter och förtroendevalda orsakar skada.

Om enskilda medlemmar kan bli skadeståndsskyldiga genom sitt handlande som medlemmar är mera tveksamt. Möjligen måste detta i så fall framgå av föreningens stadgar. Såväl styrelseledamöter som övriga medlemmar kan i vart fall bli skadeståndsskyldiga gentemot föreningen enligt allmänna skadeståndsrättsliga regler. – När det gäller registrerade trossamfund bör samma principer tillämpas. Något skäl att lagstifta i frågan föreligger inte.

Beträffande registrerade organisatoriska delar av ett trossamfund bör i nu berörda hänseenden samma principer gälla som i fråga om trossamfundet självt.

För att organisatoriska delar av ett trossamfund skall kunna registreras, bör dessa som nämnts ovan (avsnitt 8.7) ha en inte obetydlig självständighet i förhållande till trossamfundet. På samma sätt bör trossamfundet som helhet ha en betydande självständighet i förhållande till sina självständiga organisatoriska delar. Denna självständighet måste enligt vår uppfattning manifesteras i lagen om trossamfund. Detta bör ske på ett sätt som tydliggör att det registrerade trossamfundet och dess registrerade organisatoriska delar självständigt och var för sig svarar för sina förpliktelser.

## 8.9 Överklagande av registreringsbeslut m.m.

### **Vi föreslår**

- att beslut om registrering och om avregistrering skall kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Ett beslut om att vägra registrering kan ha stor betydelse för ett trossamfund. Särskilt gäller detta för de trossamfund som för närvarande bedriver verksamheten i former som inte stämmer med den egna självbilden. Med hänsyn härtill bör denna typ av beslut kunna överklagas. Även ett avregistreringsbeslut kan få stora verkningar, varför också sådana beslut bör kunna överklagas. Samma resonemang är naturligtvis tillämpligt för organisatoriska delar. Med hänsyn till Sveriges internationella åtaganden ligger det närmast till hand att överpröva frågan i domstol.

Eftersom det är fråga om ett beslut av förvaltningsmyndighet bör överklagandet prövas av allmän förvaltningsdomstol. Taleberättigad är bara den sökande som inte får bifall till sin ansökan.

Inom förvaltningsrätten gäller som huvudregel att överklagande måste ske inom tre veckor. Någon anledning att föreskriva längre tid för överklagande av de nu aktuella besluten finns inte.

Om tredje man anser att han lider förfång av ett beslut om registrering, torde det vara fråga om en tvist mellan trossamfundet och denne. De överklaganderegler vi nu diskuterat passar inte för en sådan situation. Lämpligen bör tredje man i stället föra talan mot trossamfundet vid allmän domstol.

## 8.10 Kostnader i samband med registreringsförfarandet

### **Vi föreslår**

- att det inte skall kosta något att registrera ett trossamfund, och
- att de registrerade trossamfundet skall betala en årlig registerhållningsavgift, som baseras på självkostnadsprinciper.

Enligt våra förslag skall Svenska kyrkan vara skyldig att lämna uppgifter till registret. Det framstår då inte som rimligt att Svenska kyrkan skall stå för uppläggningskostnaden. Med hänsyn till den i reformen eftersträfvade likställigheten mellan olika trossamfund bör inte heller andra trossamfund betala för den initiala registreringen.

De kostnader som uppstår för att sköta och uppdatera registret bör dock belasta de trossamfund som finns registrerade i det. Detta kan ske genom en registerhållningsavgift. Avgiften bör i så fall baseras på självkostnadsprinciper.



SVENSKA KYRKAN



## 9 Nuvarande förhållanden

### 9.1 Organisation

De nuvarande relationerna mellan staten och Svenska kyrkan är, som vi berört i den historiska översikten, resultatet av en lång historisk utveckling. Relationerna karakteriseras bl.a. av att församlingarna har ställning som kommuner och att beslutanderätten i vissa kyrkliga frågor tillkommer olika statliga organ. Rättsligt sett tar sig relationerna uttryck i att staten omgärdar Svenska kyrkan och dess verksamhet med en omfattande författningsreglering.

Den övervägande delen av bestämmelserna rörande Svenska kyrkan finns i dag samlade i kyrkolagen (1992:300). Vidare finns det bestämmelser som avser Svenska kyrkan i bl.a. lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigval, m.m. och i lagen (1992:288) om medlemskap i icke-territoriella församlingar. Bestämmelser som berör den kyrkliga verksamheten finns också i t.ex. äktenskapsbalken, sekretesslagen (1980:100), arkivlagen (1990:782), lagen (1992:1528) om offentlig upphandling, lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling och lagen (1995:743) om aviseringsregister. Det finns ytterligare ett antal lagar som innehåller bestämmelser som i större eller mindre grad påverkar Svenska kyrkan. Dessa kommer dock inte att behandlas närmare i detta sammanhang. Vissa av dem, exempelvis kommunalskattelagen (1928:370), lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. och begravningslagen (1990:1144), torde emellertid komma att behandlas av övriga utredningar på stat-kyrkaområdet.

I kyrkolagen finns vissa grundläggande föreskrifter om Svenska kyrkan som trossamfund och om kyrkomötet som en församling av valda ombud för Svenska kyrkan. I samma lag finns det också grundläggande föreskrifter om prästtjänster, biskopar och domkapitel, om organisationen av myndigheter under kyrkomötet samt om den kyrkliga egendomen. Vidare innehåller kyrkolagen ytterligare föreskrifter om kyrkomötet. Där finns dessutom föreskrifter om församlingar och kyrkliga samfälligheter, vilka i stort sett motsvarar dem

som gäller för de borgerliga kommunerna. – Genom kyrkolagen har det överlämnats till kyrkomötet att genom kyrklig kungörelse meddela föreskrifter om Svenska kyrkans lära, böcker, sakrament, gudstjänst och övriga handlingar, det kyrkliga ämbetet, kollekt, central verksamhet för evangelisation, mission och övrigt utlandsarbete och för diakoni samt kyrkomötets arbetssätt och verksamheten hos myndigheter under kyrkomötet. Kyrkolagen ger dessutom kyrkomötet möjlighet att genom kyrklig kungörelse överlåta åt Svenska kyrkans centralstyrelse, domkapitel, kyrkliga kommuner och kyrkokommunala förvaltningsmyndigheter att meddela föreskrifter om Svenska kyrkans böcker, sakrament, gudstjänst och övriga handlingar samt om kollekt. Till Svenska kyrkans centralstyrelse får kyrkomötet på detta sätt även överlåta att meddela föreskrifter om det kyrkliga ämbetet.

Svenska kyrkan kan rättsligt och ekonomiskt sägas vara organiserad på tre nivåer, nämligen den lokala, den regionala och den nationella. Församlingarna utgör basenheter i den kyrkliga organisationen. Från rättslig synpunkt har församlingen, som nämnts, ställning som kyrklig kommun. Församlingens angelägenheter är bl.a. främjande av kyrkans gudstjänstliv och undervisning samt diakoni och evangelisation, vidare anskaffande och underhåll av kyrkobyggnad, församlingshus och församlingslokaler samt annan för kyrkliga ändamål avsedd egendom.

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

Pastoratet har ursprungligen tillkommit som tjänstgöringsområde för kyrkoherden och är alltså tjänstgöringsområde för församlingspräster. Den prästerliga verksamheten inom pastoratet leds av kyrkoherden.

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

Förutom territoriella församlingar finns det i Sverige fem icke-territoriella församlingar. Dessa är Karlskrona amiralitetsförsamling, Göteborgs Tyska församling, Tyska S:ta Gertruds församling i Stockholm, Finska församlingen i Stockholm och Hovförsamlingen. De icke-territoriella församlingarnas existens grundas i allt väsentligt på en

personell gemenskap inom ett begränsat territoriellt område som omfattar flera församlingar. Hovförsamlingen har dock hela landet som upptagningsområde. Den personella gemenskapen består för de nationella församlingarnas del i det gemensamma språket eller härstamningen och för Karlskrona amiralitetsförsamlings del i den gemensamma anställningen. För Hovförsamlingen grundas gemenskapen på härkomst eller anställning.

Regionalt är Sverige indelat i 13 stift. Stiftet är biskopens ämbetsområde och där har denne ett övergripande och sammanhållande ansvar. Biskopen är självskriven ordförande i domkapitlet och stiftsstyrelsen och har bl.a. till uppgift att visitera stiftets församlingar och att förätta t.ex. prästvigning. Stiftet är också ett område där de ingående församlingarna samarbetar om vissa frågor.

Stiften är i rättsligt avseende organiserade som obligatoriska stiftssamfälligheter som utgörs av församlingarna inom stiftet. Stiftssamfälligheten har som främsta uppgift att främja församlingslivets utveckling inom stiftet. Stiftssamfällighetens förvaltande och verkställande organ är stiftsstyrelsen och de nämnder i övrigt som stiftsfullmäktige inrättar. I varje stiftssamfällighet skall det finnas en egendomsnämnd. Denna har i första hand till uppgift att förvalta, förteckna och ha tillsyn över den kyrkliga jorden i stiftet.

Domkapitlet, som uppstod som ett kyrkligt organ, är numera formellt en statlig myndighet på stiftsnivå. Inom domkapitlets kompetensområde faller framför allt ärenden som har samband med kyrkans lära, utövande av det kyrkliga ämbetet, gudstjänstlivet, prästtjänsterna och kyrkorummets utformning.

Kyrkomötet är en statlig myndighet som sedan 1982 års kyrkomötesreform består av 251 fritt valda ledamöter vilka sammanträder årligen. Vid reformen skapades också Svenska kyrkans centralstyrelse, som är en statlig myndighet under kyrkomötet. Genom denna fick kyrkomötet ett permanent beredande och verkställande organ. Ledamöter i centralstyrelsen är ärkebiskopen samt högst 14 andra ledamöter och ersättare för dem, vilka för varje valperiod väljs av kyrkomötet. Ärkebiskopen är styrelsens självskrivna ordförande.

För att få en så fullständig bild som möjligt av Svenska kyrkans organisation är det nödvändigt att något beröra den del av verksamheten som inte äger rum i författningsreglerade former. Kyrkomötet och centralstyrelsen svarar för den offentlighetsrättsliga delen av kyrkans verksamhet och får inte sköta andra uppgifter än sådana som anges i grundlag eller annan lag. För att skapa en samlad ledning för den fria

verksamheten på nationell nivå inrättades vid 1984 års kyrkomöte Svenska kyrkans stiftelse för rikskyrklig verksamhet.

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

Förutom stiftelsen för rikskyrklig verksamhet finns ytterligare tre fristående rikskyrkliga stiftelser nämligen stiftelsen för Svenska kyrkans mission, stiftelsen för Lutherhjälpen och stiftelsen för Svenska kyrkan i utlandet.

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

Kyrkomötesreformen sammantagen med de därefter genomförda förändringarna på lokal- och stiftsnivå innebär att Svenska kyrkan på alla nivåer har utrustats med egna demokratiskt utsedda beslutande och verkställande organ. Det grundläggande sambandet mellan staten och Svenska kyrkan är i och för sig oförändrat. Reformerna har ändå inneburit betydande ändringar och en ökad självständighet för kyrkan på vissa områden.

Enligt riksdagens principbeslut skall det stiftas en lag om Svenska kyrkan som innehåller det som är principiellt viktigt och av grundläggande karaktär för Svenska kyrkan. I lagen skall det finnas vissa basbestämmelser om Svenska kyrkans identitet. I fråga om kyrkans organisation är det i princip bara församlingar, stift och Svenska kyrkan på nationell nivå som skall omfattas av regleringen. Den nuvarande författningsregleringen skall upphöra. Mot bakgrund av detta behövs det inte här lämnas en utförligare beskrivning av den offentlighetsrättsliga regleringen av Svenska kyrkans organisation och verksamhet än som nu gjorts. Till viss del kommer vi i det följande att beröra ett antal av de nu gällande bestämmelserna. I övrigt hänvisar vi till föreskrifterna i kyrkolagen.

## 9.2 Demokrati och ämbetsförvaltning

Som framgått av den historiska översikten växte sockenstämman fram under medeltiden när den kyrkliga organisationen utvecklades. Delaktigheten var tydlig på det lokala planet. Sockenstämman representerar således ett embryo till senare tiders lokala självstyrelse och beslutsorganisation. När sockennämnder utvecklades år 1843 för övriga kommunala verksamheter påbörjades uppdelningen av socknen i en borgerlig kommun och en kyrklig församling med kommunal status.

Den svenska demokratin har fortsatt sin utveckling under de senaste 100 åren. På område efter område har demokratin fått genomslag.

Kyrkolagen är till stor del präglad av bestämmelser som ger uttryck för Svenska kyrkans demokratiska uppbyggnad, vilka i fråga om den lokala nivån dessutom står i huvudsaklig överensstämmelse med motsvarande bestämmelser för de borgerliga kommunerna. Den grundläggande bestämmelsen i ämnet finns i 2 kap. 2 § första stycket kyrkolagen:

*Genom sina församlingar upprätthåller Svenska kyrkan en på demokratisk grund uppbyggd riksomfattande verksamhet.*

I kyrkan förenas av tradition två former för ansvarstagande, den kyrkliga ämbetsförvaltningen och den folkligt demokratiska styrelseformen. Denna organisationsprincip har under senare decennier benämnts den dubbla ansvarslinjen. I förarbetena till 1988 års församlingslag (prop. 1987/88:31 s. 82) uttalades i fråga om den dubbla ansvarslinjen följande.

Den innebär en "kombination av prästerlig ämbetsförvaltning och folkligt förankrad självstyrelse". Annorlunda uttryckt innebär den dubbla ansvarslinjen att en demokratiskt uppbyggd församlingsorganisation kombineras med ett prästerligt ämbetsansvar som inte är underställt de demokratiskt valda organen. Motiveringen är att evangeliet och kyrkans lära inte är framsprungna ur en demokratisk process eller kan ändras enligt vanliga demokratiska spelregler.

Det framhölls också att principen hade starkt stöd i den kyrkliga opinionen och att det anses väsentligt för evangelieförkunnelsens frihet att prästen i sin ämbetsutövning inte är underställd församlingen och dess organ.

Ämbetsförvaltningen representerar kyrkans förkunselstradition med rötter tillbaka till urkyrkan. Genom antagning, avläggande av vigningslöften och vigning av biskop har ett särskilt ansvar lagts på

kyrkans ämbetsbärare. Ansvaret gäller förkunnelse och förvaltande av sakramenten, innefattande ett särskilt läroansvar.

Genom öppna, fria och hemliga val utses förtroendevalda ledamöter till beslutsorgan i församlingar och kyrkliga samfälligheter. Den demokratiska uppbyggnaden medför att de som tillhör Svenska kyrkan har möjlighet att tillsammans ta ansvar för kyrkans verksamhet, såväl i fråga om främjande av församlingslivet som i fråga om övriga gemensamma angelägenheter (se 11 kap. 1 § kyrkolagen). Alla som tillhör kyrkan och är myndiga har rösträtt. Genom indirekta val utses förtroendevalda ledamöter i stiftsfullmäktige och kyrkomöte. Denna beslutsstruktur, vilken representerar de kyrkotillhöriga, är ett viktigt uttryck för Svenska kyrkans syn på alla kyrkotillhörigas delaktighet. Kyrkomötet har framhållit att denna ordning ytterst är motiverad av den delaktighet i kyrkans liv för var och en som teologiskt brukar beskrivas som det allmänna prästadömet på dopets grund (2KL 1994:7 s. 8). Den demokratiska strukturen har sin bas i församlingarna.

En även i fortsättningen väl utvecklad demokratisk struktur har varit en förutsättning för de förändringar av relationerna mellan stat och kyrka som lagts fast i riksdagens principbeslut. För Svenska kyrkan som folkkyrka är den demokratiska strukturen naturlig. Den tar tillvara det ansvarstagande som de kyrkotillhöriga av tradition fullgjort i församlingarna och ger dem möjlighet till inflytande och delaktighet. På varje kyrklig nivå är förankringen genom lokalt utvalda företrädare som förtroendevalda i ansvariga styrelser och fullmäktige nödvändig för kyrkans lokala och demokratiska förankring. Demokratiskt valda lokala organ som tar ansvar för den kyrkliga verksamheten utgör därför grunden i folkkyrkans demokratiska uppbyggnad.

## 10 Identitet och organisation

I samband med den förestående reformen bör staten genom lagen om Svenska kyrkan ange vissa grundläggande drag för trossamfundet Svenska kyrkan. Den långa gemensamma historien motiverar att staten genom lagen anger de ramar inom vilka Svenska kyrkan även i fortsättningen skall verka. Beskrivningen måste stämma överens med den syn på sig själv som Svenska kyrkan gett uttryck åt. Detta bör uttryckas som statens krav på Svenska kyrkan. Det ankommer sedan på Svenska kyrkan att själv reglera sina egna angelägenheter.

### 10.1 En evangelisk-luthersk kyrka

**Vi föreslår**

– att lagen om Svenska kyrkan skall inledas med en bestämmelse som slår fast trossamfundets evangelisk-lutherska identitet och samtidigt ger en övergripande beskrivning av de identitetsmässigt mest betydelsefulla delarna av kyrkans organisation.

En av utredningens viktigaste uppgifter är att utforma ett förslag till lag om Svenska kyrkan. En betydelsefull del i detta uppdrag är att i några basbestämmelser ge en beskrivning av Svenska kyrkans identitet. Av riksdagens principbeslut framgår att det i lagen om Svenska kyrkan bör anges att kyrkan skall vara en evangelisk-luthersk kyrka med episkopal struktur, en öppen folkkyrka, demokratiskt uppbyggd och rikstäckande.

I 2 kap. 1 § kyrkolagen stadgas att Svenska kyrkan är ett evangelisk-lutherskt trossamfund. Formuleringen härstammar närmast från 1982 års lag om Svenska kyrkan. Redan vid Uppsala möte år 1593 fastställdes de bekännelseskrifter på vilka den evangelisk-lutherska läran skulle baseras. I 1686 års kyrkolag gjordes det en detaljerad uppräkningslista av dessa bekännelseskrifter i lagens första paragraf. Det närmare innehållet i Svenska kyrkans tro, bekännelse och lära finns numera preciserat i en av kyrkomötet utfärdad kungörelse (SKFS

1992:9). Bestämningen av Svenska kyrkan som ett evangelisk-lutherskt trossamfund är av helt avgörande betydelse för kyrkans identitet. Vi anser därför att denna bestämning skall framgå av lagen om Svenska kyrkan. Liksom i dag måste det sedan vara kyrkan själv som ger bestämmelsen dess närmare innehåll.

En betydelsefull faktor i detta sammanhang är kyrkans organisation. Hur kyrkan är organiserad har dels praktiska aspekter som tar sikte på den aktuella situationen i samhället, dels teologiska aspekter genom att organisationen avspeglar kyrkans uppdrag och budskap. I sistnämnda hänseende är organisationen därför av stor betydelse för Svenska kyrkans religiösa identitet. När 1995 års kyrkomöte behandlade frågan om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan, konstaterade kyrkomötet att "Svenska kyrkan framträder på lokal nivå som församlingar och pastorat, på regional nivå som stift och på nationell nivå genom organ som företräder Svenska kyrkan som helhet" (2KL 1995:1 s. 32). Vidare framhöll kyrkomötet att stift och församlingar till skillnad från Svenska kyrkan på nationell nivå är pastorala områden.

Med hänsyn till den stora betydelse som valet av organisatoriska principer har för Svenska kyrkans identitet, anser vi att bestämningen av Svenska kyrkan som ett evangelisk-lutherskt trossamfund bör kopplas samman med en övergripande beskrivning av kyrkans organisation. En sådan övergripande beskrivning bör dessutom markera att det föreligger en skillnad i fråga om uppgifter mellan församlingar och stift å ena sidan och Svenska kyrkan på nationell nivå å andra sidan. Formuleringen av en sådan beskrivning som vi nu skisserat bör ta kyrkomötets ovan återgivna uttalande som utgångspunkt. Genom att i lagen slå fast att Svenska kyrkan som trossamfund framträder som församlingar och stift, skulle det tydliggöras att dessa är trossamfundets grundläggande enheter och av avgörande betydelse för trossamfundets identitet. Om det av bestämmelsen också framgår att Svenska kyrkan har nationella organ till sitt förfogande, skapas en övergripande beskrivning av kyrkans organisation som identitetsmässigt stämmer överens med Svenska kyrkans självförståelse. Vi menar därför att bestämmelsen skall utformas på detta sätt.

Sammanfattningsvis anser vi således att lagen om Svenska kyrkan skall inledas med en bestämmelse som slår fast Svenska kyrkans evangelisk-lutherska identitet och samtidigt ger en övergripande beskrivning av de identitetsmässigt mest betydelsefulla delarna av kyrkans organisation.

## 10.2 Öppen folkkyrka – demokratisk, episkopal och rikstäckande

### Vi föreslår

– att det av lagen om Svenska kyrkan skall framgå att Svenska kyrkan är en öppen folkkyrka, som i samverkan mellan en demokratisk organisation och kyrkans ämbete bedriver en rikstäckande verksamhet.

### En öppen folkkyrka

Till Svenska kyrkans identitet hör dess karaktär av öppen folkkyrka. Vid 1995 års kyrkomöte uttalade kyrkomötet att karaktären av öppen folkkyrka och nådessamfund har en centralt kristen motivering och att uppdraget "är att överrätta evangelium i ord och handling till hela folket. Kyrkan har rum för alla, för den sökande och tvivlande likaväl som för den trosvisse; för den som hunnit kortare likaväl som för den som hunnit längre på trons väg" (2KL 1995:1 s. 25). Visserligen skall relationerna mellan staten och Svenska kyrkan ändras, men detta innebär dock inte att förbindelsen mellan dem båda helt upphör. Riksdagens principbeslut ger dessutom vid handen att Svenska kyrkan även efter relationsändringen kommer att ha ansvaret för vissa viktiga samhällsrelaterade uppgifter, t.ex. begravningsverksamheten. Mot bakgrund av dessa förhållanden är det av vikt att den öppenhet hos Svenska kyrkan som ligger i folkkyrkokaraktären kan bevaras också när relationerna till staten förändras. Det hör även till Svenska kyrkans öppna och demokratiska karaktär, att kvinnor och män har likartade möjligheter att ta ansvar och tjänstgöra i Svenska kyrkan. Beskrivningen av Svenska kyrkan som en öppen folkkyrka är enligt vår uppfattning av grundläggande betydelse för kyrkans identitet. Vi anser därför att denna beskrivning skall framgå av lagen om Svenska kyrkan.

### Rikstäckande

En viktig del av Svenska kyrkans identitet och självförståelse, som dessutom hänger samman med folkkyrkokaraktären, är principen om rikstäckning. I kyrkolagen talas det om "riksomfattande verksamhet"

(2 kap. 2 § första stycket). Hela landet är geografiskt indelat i församlingar. Grundtanken är att dessa i enlighet med folkkyrkoprincipen skall tillgodose att befolkningen har tillgång till kyrkans tjänster var i landet de än bor. Även stiftet utgör geografiska områden som tillsammans täcker hela landet.

Att i detalj precisera vad som menas med rikstäckande, t.ex. med avseende på antalet församlingar eller storleken på dessa eller i fråga om exempelvis kyrktäthet, låter sig dock knappast göras. I sammanhanget förtjänar det att påpekas att Svenska kyrkan måste ha möjlighet att anpassa sin verksamhet till förändringar i samhället. Rent allmänt kan det dock sägas att principen om rikstäckning bör innebära att alla skall ha relativt nära till sin kyrka. Det skulle också kunna uttryckas så att alla skall ha praktiska möjligheter att delta i den kyrkliga verksamheten.

Enligt vår uppfattning skall det i lagen om Svenska kyrkan – som ett statligt krav och i enlighet med kyrkans självförståelse – framgå att kyrkan skall bedriva en rikstäckande verksamhet. Bestämmelsen om rikstäckning utgör dessutom grunden för den s.k. territorialprincipen. Vi återkommer till denna princip.

### **Demokratisk organisation**

Ett trossamfund av Svenska kyrkans karaktär kräver såväl en sammanhållen struktur som en väl utvecklad demokratisk form för de i verksamheten ingående nivåerna; församlingar, stift och nationella organ. Svenska kyrkans demokratiska uppbyggnad behöver därför framgå av lagen om Svenska kyrkan. I den nuvarande regleringen i 2 kap. 2 § första stycket kyrkolagen tar formuleringen om den demokratiska uppbyggnaden närmast sikte på verksamheten. Vi menar dock att det är organisationen som skall anges som demokratisk. En demokratisk organisation får genomslag i verksamheten.

Kyrkan möter dem som tillhör kyrkan och det omgivande samhället främst genom församlingen. Församlingens självständighet och ansvarstagande är därför viktig för kyrkans vitalitet, mångfald och lokala förankring. I riksdagens principbeslut är det förutsatt att den lokala självstyrelse som funnits i socknarna och senare i de kyrkliga kommunerna skall bevaras för framtiden.

De enskilda församlingarna kan visserligen inte se sig själva som något annat än som organiska delar av trossamfundet Svenska kyrkan, som självständiga enheter men beroende av helheten. I och med re-

formen upphör församlingens ställning som kyrklig kommun. Dock skall även i fortsättningen den lokala organisationen besluta i frågor om sin egen verksamhet och om lokal kyrkoavgift. Även ansvarstagandet för begravningsverksamheten skall förbli lokalt baserat. Vi återkommer till frågan om de kyrkliga nivåernas ställning och kompetens.

Den demokratiska strukturen och den dubbla ansvarslinjen framstår som så betydelsefulla för Svenska kyrkans identitet att de bör poängteras särskilt i den övergripande reglering som vi har att föreslå. Vi förutsätter att Svenska kyrkan utvecklar den demokratiska styrelseformen, bearbetar och konkretiserar innehållet i den dubbla ansvarslinjen samt tydliggör ansvarstagandet på kyrkans olika nivåer med utgångspunkt i de grundläggande bestämmelser som vi föreslår skall ingå i lagen om Svenska kyrkan.

Genom att i lagen om Svenska kyrkan ange att kyrkan skall ha en demokratisk organisation, har det också uttryckts att valen inom Svenska kyrkan även fortsättningsvis skall vara fria och demokratiska. Eftersom lagen lägger fast den grundläggande demokratiska strukturen, anser vi att den yttre ramen ligger fast. Den exakta utformningen bör emellertid kunna ändras med hänsyn till demokratins utveckling i Svenska kyrkan och samhället i övrigt under kommande decennier.

Proportionella val där likheten med samhällets övriga beslutsförsamlingar säkras framhålls av många som den naturliga beslutsordningen i Svenska kyrkan. Vi noterar att 1995 års kyrkomöte uttalat sig för att den ordningen skall garanteras. Enligt vår uppfattning kan frågan i princip lösas på två olika sätt. Antingen genom att särskilda valregler föreskrivs i lagen om Svenska kyrkan eller genom att det överläts åt Svenska kyrkan att själv reglera hur demokratin skall utövas. Om frågan skulle lösas genom lagreglering, måste reglerna ges en meningsfull innebörd. Detta skulle i sin tur innebära att regleringen skulle bli ungefär lika omfattande som den nuvarande regleringen. En så detaljerad reglering skulle starkt binda Svenska kyrkan och dessutom stå i strid med den i riksdagens principbeslut förutsatta möjligheten för kyrkan att själv besluta i sina egna angelägenheter. Mot bakgrund av detta, och med hänsyn till att lagen om Svenska kyrkan skall ha tidlös karaktär och bestå under överskådlig tid, framstår det som klart olämpligt att i denna detaljerat reglera det framtida valsystemet.

Vi menar därför att det bör vara en uppgift för Svenska kyrkan själv att närmare utforma valregler m.m. som uppfyller nödvändiga kriterier för att vidmakthålla och förstärka den demokratiska organisationen. Många av de föreskrifter som i dagsläget, enligt bestämmelser i

kyrkolagen och lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigval, m.m. tillämpas vid kyrkliga val torde kunna tjäna som förebild för en kommande inomkyrklig reglering av valfrågorna. För närvarande är det t.ex. möjligt att tillämpa ett proportionellt valsätt vid val till och inom Svenska kyrkans beslutande och verkställande organ enligt bestämmelser i 47 kap. kyrkolagen. Vi förutsätter att denna hävdvunna princip inte ändras med mindre än att mycket starka skäl kan anföras för en sådan förändring.

Till den demokratiska strukturen hör den rikstäckande verksamheten. Det är också en legitimitetsfråga för Svenska kyrkan som folkkyrka och ett allmänintresse att kyrkans verksamhet kan förankras och fördjupas hos dem som tillhör kyrkan samt tjäna samhället i stort.

Personalinflytande och tillämpning av samhällets övriga lagar om medbestämmande och praxis av samverkan på arbetsplatsen kommer även i fortsättningen att prägla Svenska kyrkans arbetsgivarroll. Jämställdhet och förbud mot diskriminering kommer även i fortsättningen att gälla för trossamfundet Svenska kyrkan.

### **Episkopal struktur**

Enligt riksdagens principbeslut bör Svenska kyrkans episkopala struktur framgå av lagen om Svenska kyrkan. Den episkopala strukturen inom Svenska kyrkan tar sig flera olika uttryck. För det första innebär begreppet att kyrkan är organiserad i stift under ledning av biskop. Till viss del antyds därför Svenska kyrkans episkopala struktur redan i den av oss föreslagna inledande paragrafen. Där sägs nämligen att kyrkan "framträder som församlingar och stift". Begreppet episkopal struktur innebär för det andra att Svenska kyrkans ämbetsbärare genom sina vigningslöften är förpliktade till kyrkans tro, bekännelse och lära och att de har ett särskilt ämbetsansvar inför stiftet och dess biskop. Vi återkommer till detta när vi behandlar den organisatoriska uppbyggnaden och uppgifterna på stiftsnivå.

Den episkopala strukturen inom Svenska kyrkan avspeglar sig också i den dubbla ansvarslinjen som organisatorisk princip. Enligt 1995 års kyrkomöte måste denna princip komma till klart uttryck i den framtida lagregleringen av Svenska kyrkan (2 KL 1995:1 s. 32). Principen om den dubbla ansvarslinjen förutsätter att det finns ett gemensamt uppdrag för alla dem som tillhör Svenska kyrkan, dvs. ett gemensamt uppdrag för såväl ämbetsbärare som övriga kyrkotillhöriga. Ansvarstagandet för uppdraget att bedriva en rikstäckande verksamhet –

i enlighet med Svenska kyrkans tro, bekännelse och lära – fullgörs i samverkan mellan den demokratiska organisationen och kyrkans ämbetsbärare. Den rikstäckande verksamheten bärs således organisatoriskt upp såväl av ansvarstagandet inom den demokratiska organisationen som av ämbetsbärarnas särskilda ansvarstagande för förkunnelse och sakramentsförvaltning. Självfallet är detta inte två från varandra helt separerade former av ansvarstagande, vilket bl.a. framgår av att förtroendevalda och övriga kyrkotillhöriga har del i det gemensamma uppdraget att förkunna det kristna budskapet och av att också ämbetsbärare är delaktiga i det demokratiska beslutsfattandet och har samma ansvar för besluten. – Vi delar kyrkomötets uppfattning att principen skall komma till uttryck i lagen om Svenska kyrkan.

### 10.3 Självständiga rättssubjekt

**Vi föreslår**

- att Svenska kyrkan som trossamfund skall utgöra ett eget rättssubjekt som bl.a. får förvärva rättigheter och ta på sig skyldigheter.
- att Svenska kyrkans församlingar, kyrkliga samfälligheter och stift var för sig skall ha samma rätt,
- att Svenska kyrkan genom lag skall få rättslig ställning som ett *registrerat trossamfund*, och
- att Svenska kyrkans församlingar, kyrkliga samfälligheter och stift skall få rättslig ställning som självständiga *registrerade organisatoriska delar* av Svenska kyrkan.

Svenska kyrkan är i dag inget eget och enhetligt rättssubjekt. Enligt rättsordningen utgör Svenska kyrkan sedan år 1952 ett trossamfund (4 § andra stycket religionsfrihetslagen). I rättsligt hänseende består Svenska kyrkan av många olika delar. Där ingår först och främst alla kyrkokommunerna, dvs. församlingar och kyrkliga samfälligheter. Vidare finns det stiftelser, t.ex. de medeltida domkyrkorna, som anses utgöra delar av trossamfundet Svenska kyrkan. Till detta kommer ett antal statliga organ. På lokal nivå finns viss statlig förvaltningsverksamhet som bedrivs under beteckningarna kyrkoherden, pastor och pastorsämbetet. På regional nivå finns domkapitlet och biskopen. Nationellt utgörs det statliga inslaget förutom av kyrkomötet bl.a. av

Svenska kyrkans centralstyrelse och Kyrkomötets besvärdsnämnd, vilka är myndigheter under kyrkomötet, och Ansvarsnämnden för biskopar, som är en myndighet under regeringen. De olika delarna av Svenska kyrkan är sammanfogade i ett normsystem som närmare reglerar deras uppgifter, befogenheter och skyldigheter. Ytterst är det riksdagen som beslutar om detta normsystem.

Enligt kyrkolagen utgör församlingar och kyrkliga samfälligheter kyrkliga kommuner (4 kap. 3 och 9 §§). Även stiftssamfälligheterna är kyrkliga kommuner, eftersom de utgör kyrkliga samfälligheter (23 kap. 1 §). I egenskap av kommuner är församlingarna och de kyrkliga samfälligheterna självständiga rättssubjekt. De omfattas av samma grundlagsfästa självstyrelse som gäller borgerliga kommuner och de får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. Enligt 12 kap. 10 § kyrkolagen har förtroendevalda rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för uppdraget på motsvarande sätt som förtroendevalda i borgerliga kommuner.

I riksdagens principbeslut uttalas att lagen om Svenska kyrkan bör innehålla en regel som klart säger att Svenska kyrkan som trossamfund är ett eget rättssubjekt som bl.a. kan förvärva rättigheter och ta på sig skyldigheter. Det framhålls också att det finns en nationell identitet för kyrkan som det är viktigt att kunna markera och framhäva. Vi delar denna uppfattning och föreslår därför att en bestämmelse som gör Svenska kyrkan till en egen juridisk person skall ingå i lagen. En sådan bestämmelse kommer att förstärka och betona identiteten hos trossamfundet som helhet.

Beträffande församlingar och stift innebär riksdagens principbeslut att dessa var för sig skall vara självständiga rättssubjekt även efter relationsändringen. Eftersom de för närvarande utgör delar av trossamfundet Svenska kyrkan, måste detta innebära att de efter relationsändringen skall vara självständiga rättssubjekt inom rättssubjektet Svenska kyrkan.

En förutsättning för att Svenska kyrkan skall kunna sägas bevara sin identitet vid relationsändringen är att den lokala självstyrelsen i församlingarna består efter år 2000. En sådan självständighet menar vi kan bidra till att värna och bibehålla de värden som den kommunala självstyrelsen står för. Vi föreslår därför att församlingar och kyrkliga samfälligheter skall ges ställning som juridiska personer.

Någon reglering av på vilket sätt församlingarna kan sammansluta sig till kyrkliga samfälligheter eller av vad en sådan samfällighet skall ha för uppgifter anser vi inte vara nödvändig. Dessa frågor får Svenska kyrkan själv besluta om i den inomkyrkliga regleringen. Detta innebär

att pastorats- och flerpastoratssamfälligheterna också i fortsättningen kan vara egna rättssubjekt. Även nya former av samfällighetsbildningar blir i princip möjliga. Det förtjänar att påpekas att de församlingar som ingår i en kyrklig samfällighet inte förlorar sin ställning som egna rättssubjekt. Däremot kan befogenheten att vidta rättshandlingar vara mer eller mindre begränsad beroende på vad som ingår i samfällighetsbildningen.

När det gäller stiftet har vi tidigare berört att dessa för närvarande är organiserade som obligatoriska kyrkliga samfälligheter. Bakgrunden till denna ordning var en äldre på frivillig bas framvuxen regional organisation. Stiftet är vidare biskopens ämbetsområde och där finns också domkapitlet. Enligt vår uppfattning bör den omväg som samfällighetsbildningar utgör inte bestå efter relationsändringen. Någon reell ändring av stiftets demokratiska organisation är dock inte avsedd. Stiftet är så betydelsefulla för Svenska kyrkans identitet som trossamfund att de absolut bör ha egen rättskapacitet.

Utanför rättssubjektet Svenska kyrkan faller sådana organ för vars verksamhet det valts annan organisationsform.

I avsnitt 8 har vi redogjort för vårt förslag till en ny rättslig form för trossamfundet. En utgångspunkt har varit att den nya rättsliga formen skall klargöra trossamfundets rättsliga ställning och ge dem möjlighet att bedriva sin verksamhet i former som stämmer överens med de egna traditionerna. Även för Svenska kyrkans del framstår ett klargörande av dess rättsliga ställning efter relationsändringen som befogat. Med hänsyn till den i riksdagens principbeslut uppställda målsättningen att öka likställigheten mellan olika trossamfund, anser vi att Svenska kyrkan skall få ställning som ett registrerat trossamfund. En bestämmelse om detta tas lämpligen in i lagen om trossamfund. Genom att Svenska kyrkan får ställning som ett registrerat trossamfund menar vi att det skapas förutsättningar för att kyrkans identitet skall kunna bevaras efter år 2000. Samtidigt uppnås en ökad likställighet med övriga trossamfund.

Vi föreslår alltså att Svenska kyrkan som trossamfund skall få rättskapacitet genom en särskild bestämmelse i lagen om Svenska kyrkan. Den rättsliga form som kyrkan skall uppträda i anges i lagen om trossamfund. Båda dessa lagar grundas på normgivningsföreskriften i 8 kap. 6 § regeringsformen.

Församlingarna och de kyrkliga samfälligheterna har i dag rättslig ställning som kyrkliga kommuner. Vid relationsändringen skall kommunstatusen emellertid upphöra. Med hänsyn till detta framstår det som befogat med ett klargörande också av deras rättsliga ställning.

Eftersom Svenska kyrkan föreslås få ställning som ett registrerat trossamfund, menar vi att församlingarna, de kyrkliga samfälligheterna och stiften bör få ställning som självständiga registrerade organisatoriska delar av Svenska kyrkan. Även en sådan bestämmelse placeras lämpligen i lagen om trossamfund.

I lagen om Svenska kyrkan anges således att församlingarna, de kyrkliga samfälligheterna och stiften var för sig skall ha rättskapacitet och därmed bl.a. kunna förvärva rättigheter och ta på sig skyldigheter. Den rättsliga form som de skall uppträda i anges i lagen om trossamfund. Detta utgör grundförutsättningen för att den lokala och regionala självstyrelsen skall kunna bestå efter år 2000.

Våra förslag innehåller emellertid ytterligare bestämmelser som möjliggör att självstyrelsen skall kunna fortleva. Vi föreslår bl.a. att storleken på kyrkoavgiften skall beslutas av församlingar och/eller kyrkliga samfälligheter samt stift. Att på detta sätt kunna styra de ekonomiska förutsättningarna för verksamheten bidrar till att självstyrelsen kan bibehållas.

Genom ställningen som registrerade organisatoriska delar av Svenska kyrkan, blir den i lagen om trossamfund intagna bestämmelsen om registrerade trossamfundets förhållande till tredje man tillämplig. Denna innebär att varje del av trossamfundet, i förhållande till tredje man, bara svarar för sina förpliktelser. Enligt vår uppfattning är detta av mycket stor betydelse för självstyrelsen. Utan en bestämmelse med detta innehåll skulle självstyrelsen lätt kunna bli illusorisk. Det bör dock påpekas att bestämmelsen inte hindrar inomkyrkliga bestämmelser om t.ex. ekonomisk utjämning mellan kyrkans olika delar.

En ytterligare faktor som bidrar till den lokala och regionala självstyrelsen är den begränsning av kyrkomötets befogenhet som vi föreslår. Vi återkommer till denna.

Våra förslag innebär således att Svenska kyrkan blir ett eget och enhetligt rättssubjekt samtidigt som den lokala och regionala självstyrelsen bibehålls i huvudsak oförändrad. Förslagen är inte avsedda att i sig förändra beslutsstrukturen inom Svenska kyrkan.

När det gäller rätten till ledighet för förtroendevalda, bör det anmärkas att den infördes efter förebild från den rätt till ledighet som finns för förtroendevalda i borgerliga kommuner (prop. 1982/83:19 s. 91 f.). Eftersom kommunstatusen nu skall upphöra och därmed också karaktären av tvångssammanslutning, kan Svenska kyrkans förtroendevalda inte längre jämföras med förtroendevalda i de borgerliga kommunerna. Någon lagstadgad rätt till ledighet för ledamöter i andra liknande organisationers beslutande eller verkställande organ finns inte.

Det saknas bärande skäl att behandla Svenska kyrkan och dess förtroendevalda annorlunda än andra organisationer som inte tillhör det allmänna. Mot denna bakgrund anser vi att det inte bör finnas någon lagstadgad rätt till ledighet för fullgörande av kyrkliga förtroendeuppdrag.



## 11 Organisatorisk uppbyggnad

### 11.1 Församlingen – den lokala nivån

**Vi föreslår**

- att församlingen skall omfatta de personer som tillhör Svenska kyrkan och är bosatta inom församlingens område, vilket innebär att den s.k. territorialprincipen skall tillämpas, och
- att församlingens grundläggande uppgifter, att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva diakoni och mission, skall anges i lagen.

Församlingen är i dag den grundläggande lokala enheten inom Svenska kyrkan (4 kap. 3 § kyrkolagen). Den främsta anledningen till att församlingen räknas som grundläggande i kyrkan är enligt 1995 års kyrkomöte att det är där som evangelium förkunnas och sakramenten förvaltas (2KL 1995:1 s. 32). Det är i församlingarna som kyrkan möter de enskilda människorna i gudstjänster och övriga kyrkliga handlingar. För att Svenska kyrkan skall kunna sägas bevara sin identitet som trossamfund måste denna ordning bestå också efter relationsändringen.

Som vi berört ovan är Sverige indelat i territoriella församlingar. Den som tillhör Svenska kyrkan tillhör därmed också en av kyrkans församlingar. Som huvudregel är det den territoriella församling inom vars område en person är folkbokförd som denne kommer att tillhöra. Även de som inte tillhör Svenska kyrkan är medlemmar i den församling, dvs. kyrkokommun, i vilken de är folkbokförda. När kommunstatusen upphör kommer också detta kyrkokommunala medlemskap för de som inte tillhör Svenska kyrkan att upphöra.

Enligt vår uppfattning är den territorialprincip som ryms i den nuvarande ordningen av stor betydelse för kyrkans organisatoriska identitet. Den är dessutom avgörande för att principen om rikstäckning skall kunna uppfyllas. Även 1995 års kyrkomöte gav uttryck för att territorialprincipen skall framgå av lagen (a.a. s. 32).

Enligt principbeslutet bör det i lagen om Svenska kyrkan slås fast att församlingarna, med vissa undantag, är territoriella och omfattar dem som tillhör Svenska kyrkan och är folkbokförda inom församlingen. En utgångspunkt i reformen är att församlingarnas kommunstatus skall upphöra. Det saknas då skäl att knyta tillhörigheten till den statliga folkbokföringen. Mot denna bakgrund anser vi att det av lagen skall framgå att församlingen är territoriell och omfattar de personer som är bosatta inom församlingens område. Tillsammans med principen om rikstäckning innebär detta att församlingsindelningen skall omfatta hela landet. Något behov av att i en av riksdagen stiftad lag närmare ange hur den kyrkliga indelningen skall vara utformad finns därmed inte. Att det likväl kan finnas ett behov för staten att känna till hur den kyrkliga indelningen ser ut är en annan sak. Till frågan om undantag från territorialprincipen återkommer vi.

Enligt våra direktiv bör lagreglerna utformas på ett sådant sätt att de uppgifter och den grundläggande kompetens som tillkommer de olika kyrkliga nivåerna klarläggs. I såväl direktiven som konstitutionsutskottets betänkande betonas samtidigt vikten av att lagen om Svenska kyrkan inte får bli alltför omfattande.

Alltsedan 1862 års kommunalförfattningar har församlingens uppgifter angetts genom att de räknas upp i lagstiftningen. I kyrkolagen finns uppräknningen i 11 kap. 4 §. Där sägs att med församlingsangelägenheter avses frågor om:

1. främjande av kyrkans gudstjänstliv och undervisning samt diakoni och evangelisation,
2. anskaffande och underhåll av lös egendom som, utan att vara byggnadstillbehör, är avsedd för kyrkobyggnad, församlingshus och andra församlingslokaler eller annars för kyrkliga ändamål,
3. anskaffande och underhåll av kyrkobyggnad, församlingshus och andra församlingslokaler,
4. anskaffande av lös egendom som inte är byggnadstillbehör, för kyrkligt ändamål till de byggnader och lokaler som anges i 5,
5. anskaffande och underhåll av andra byggnader och lokaler samt någon annan mark för kyrkligt ändamål än som anges i 3,
6. anläggande och underhåll av begravningsplatser, om inte regeringen för särskilt fall beslutar att uppgiften skall skötas av en borgerlig kommun, samt underhåll av kyrkotomt,
7. avlöningsförmåner för arbetstagare hos församlingen.

Den främsta anledningen till att församlingens uppgifter anges genom uppräknings av de uppgifter som skall främjas är att särskilja församlingarnas, dvs. de kyrkliga kommunernas, kompetensområde, från de borgerliga kommunernas kompetensområde. Båda typerna av kommuner har nämligen rätt att utdebitera medel för sina angelägenheter.

Att en församling kan sammansluta sig med andra församlingar och bilda en kyrklig samfällighet har vi berört i avsnitt 10.3.

I uppräknigen av församlingsangelägenheter avser punkten 1 det egentliga församlingsarbetet. Övriga punkter handlar huvudsakligen om sådant som bidrar till och skapar förutsättningar för att de uppgifter som ingår i detta arbete skall kunna utföras.

Det som särskiljer församlingen från övriga nivåer inom kyrkan är de moment som ingår i det egentliga församlingsarbetet. Som framgått ovan omfattar detta gudstjänstliv, undervisning, diakoni och evangelisation. Det är således den verksamheten som är den grundläggande. Övriga församlingsangelägenheter är närmast att se som ett utflöde av och ett stöd för den egentliga uppgiften. Det bör framhållas att dessa angelägenheter samtidigt är nödvändiga för att församlingsarbetet skall kunna bedrivas.

Det är betydelsefullt av såväl teologiska som rättsliga skäl att konkret ange vad som är församlingens egen uppgift. När församlingens status som kyrklig kommun upphör, finns det dessutom inte längre anledning att beskriva församlingens uppgift endast som ett främjande av verksamheten.

Eftersom vi har i uppdrag att ange bl.a. församlingens uppgifter, har vi samrått med Ledningsgruppen för de inomkyrkliga utredningarna om Svenska kyrkans framtida organisation och den teologiska expertgrupp som står till det inomkyrkliga utredningsarbetets förfogande. Det har då framkommit att det råder stor enighet om att begreppen gudstjänst, undervisning och diakoni väl speglar det som ingår i församlingens egentliga uppgift. När det gäller begreppet evangelisation, som infördes genom 1988 års församlingslag, har det ifrågasatts om detta begrepp tillräckligt tydligt speglar församlingens uppgift. I en PM om bestämningen av församlingens uppgifter som upprättats inom den teologiska expertgruppen sägs bl.a:

"Evangelisation" är som begrepp mer inskränkt än "mission" och har dessutom en tydligare inriktning på särskilda aktiviteter, t.ex. i form av evangelisationskampanjer. Mission (av lat *mi'ttio* 'skicka', 'sända') är ett teologiskt mer laddat begrepp som avser hela kyrkan och därmed också varje församlings sändning i världen. Kyrkans missionsuppdrag är en fortsättning av det uppdrag som Jesus gav sina lärjungar när han gav dem fullmakt och sände ut dem att predika "Guds rike". Av grundläggande betydelse är den s.k. missionsbefallningen i Matt. 28:19-20: "Gå därför ut och gör alla folk till lärjungar, döp dem i Faderns och Sonens och den heliga Andens namn, och lär dem att hålla alla de bud jag har gett er. Och jag är med er alla dagar till tidens slut."

Mission har ofta blivit beteckningen på den verksamhet som riktar sig till den icke-kristna delen av mänskligheten. Det uppdrag

som ges i missionsbefallningen har dock alltid setts som grundläggande uppgift för kyrkan såväl inom som utom landet. I våra dagar handlar det som traditionellt betecknas som mission till övervägande delen om samarbete med kyrkor på olika platser runt om i världen och i det sammanhanget har ömsesidigheten i uppdraget en helt annan betydelse än som tidigare varit fallet. Uppdelningen mellan mission riktad till mer avlägsna, "främmande" och icke-kristna länder och evangelisation riktad till människor i det egna, kristnade landet har alltmest sitt berättigande.

Vare sig praktiskt eller teoretiskt går det att dra några skarpa gränser mellan uppgifterna att fira gudstjänst, bedriva undervisning och utöva diakoni och mission. Det är frågan om olika överlappande aspekter på kyrkans liv och uppdrag. Det går inte heller och bör inte heller dras någon skarp gräns mellan nationella och internationella uppgifter eftersom Kristi världsvida kyrka, där Svenska kyrkan är en del, är universell. Att utöva mission är kyrkans och därmed församlingens uppdrag såväl inom det egna territoriella området som i ett vidare sammanhang. I detta innefattas också det som med en mer begränsad term kallas evangelisation.

Med hänsyn till detta anser vi att församlingens egentliga uppgift kan beskrivas som att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva diakoni och mission.

Enligt vår uppfattning skall det som särskiljer församlingen från övriga nivåer i Svenska kyrkan framgå av lagen, dvs. det egentliga församlingsarbetet. Eftersom församlingen i vårt förslag utgör ett eget rättssubjekt och dessutom bestämmer storleken på den avgift som de som tillhör Svenska kyrkan skall betala, blir det närmast självklart att församlingen också efter relationsändringen kommer att ha ansvaret för de församlingsangelägenheter som bidrar till och skapar förutsättningar för det egentliga församlingsarbetet. Dessa uppgifter är dock så omfattande att de inte bör anges i lagen om Svenska kyrkan. De kan dessutom komma att behöva anges på olika sätt allteftersom samhällsutvecklingen fortskrider och Svenska kyrkans arbetsformer utvecklas. Vi menar därför att de bör höra till det område som regleras inom kyrkligt.

Mot denna bakgrund anser vi att församlingens grundläggande uppgift är det enda som skall anges i lagen om Svenska kyrkan och att den grundläggande uppgiften är att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva diakoni och mission.

## 11.2 Icke-territoriella församlingar

**Vi föreslår**

– att undantag från territorialprincipen skall göras, så att Svenska kyrkan själv kan bestämma om det skall finnas icke-territoriella församlingar.

För närvarande finns det fem icke-territoriella församlingar inom Svenska kyrkan. Samtliga utom Hovförsamlingen tillhör något av Svenska kyrkans stift. De har alla funnits under lång tid. Deras existens grundas på ordningar och privilegier som har beslutats från mitten av 1500-talet och framåt. Enligt våra direktiv skall vi överväga behovet av författningsändringar beträffande de icke-territoriella församlingarna och föreslå ändringar i detta hänseende. I kyrkolagen anges det i 4 kap. 2 § vilka dessa församlingar är. Bestämmelserna om vilka personer som skall tillhöra de icke-territoriella församlingarna finns i en särskild lag – lagen (1992:288) om medlemskap i icke-territoriella församlingar – eftersom de har ansetts mera riktade till folkbokföringsmyndigheterna än till Svenska kyrkan.

Enligt vår uppfattning bör det vara Svenska kyrkan, och inte staten, som avgör om det skall kunna finnas icke-territoriella församlingar vid sidan av de territoriella församlingarna efter relationsändringen. Vi föreslår därför att lagen om Svenska kyrkan skall innehålla en bestämmelse som säger att det kan finnas icke-territoriella församlingar. Utformningen av denna bestämmelse bör vara sådan att det framgår att detta är ett undantag från territorialprincipen.

Svenska kyrkan bör själv besluta om vem som skall tillhöra en icke-territoriell församling. Därför bör lagen om medlemskap i icke-territoriella församlingar upphävas.

## 11.3 Stiftet – den regionala nivån

**Vi föreslår**

- att stiftet skall omfatta församlingarna inom stiftets område, vilket innebär att territorialprincipen gäller också för den regionala nivån,
- att stiftets grundläggande uppgifter, att främja och ha tillsyn över församlinglivet, skall anges i lagen, och
- att det av lagen skall framgå att det skall finnas en biskop i varje stift.

Av bestämmelserna i kyrkolagen framgår indirekt att territorialprincipen gäller också på stiftsnivå. I 23 kap. 1 § föreskrivs dessutom att församlingarna inom ett stift skall utgöra en kyrklig samfällighet (stiftsamfällighet) för att sköta de gemensamma församlingsangelägenheter som anges i den efterföljande paragrafen.

Vi har tidigare konstaterat att stiftet är så betydelsefulla för kyrkans identitet som trossamfund att de skall ha egen rättskapacitet utan omvägen över samfällighetsbildning. I lagen om Svenska kyrkan bör därför anges att stiftet är den regionala enheten inom Svenska kyrkan och att stiftet omfattar församlingarna inom dess område. Territorialprincipen kommer således att gälla även efter relationsändringen. Detta hindrar inte att Svenska kyrkan ändrar församlingsindelning eller stiftsindelning, t.ex. genom att slå samman flera församlingar eller genom att flytta församlingar från ett stift till ett annat. Inte heller utgör den något hinder mot att förändra antalet stift. Vidare innebär denna lösning att de som tillhör Svenska kyrkan inte bara tillhör kyrkan och den församling som de är bosatta i. De tillhör dessutom det stift inom vilket församlingen är belägen.

När det gäller Svenska kyrkans församlingar i utlandet kan den föreslagna lösningen inte anses hindra att de knyts till ett stift inom landet. För de icke-territoriella församlingarna gäller, med undantag för Hovförsamlingen, att de tillhör det stift där församlingen bedriver sin verksamhet och där den har sitt upptagningsområde. Även denna ordning kommer att kunna bestå.

Stiftsamfällighetens uppgifter anges i dag i 23 kap. 2 §. Där sägs bl.a. att stiftsamfälligheten skall främja församlingens utveckling inom stiftet. Till den regionala nivån hör också biskopen och domkapitlet. I fråga om deras tillsynsansvar stadgas i 2 kap. 5 §:

*Biskoparna och domkapitlen skall se till att den ordning som gäller för Svenska kyrkan med avseende på Svenska kyrkans lära, böcker, sakrament, gudstjänst och övriga handlingar iakttas i församlingarna.*

*Biskoparna och domkapitlen skall vidare ha tillsyn över hur innehavarna av det kyrkliga ämbetet förvaltar detta och efterlever sina avgivna vagningslöften.*

Mot denna bakgrund anser vi att stiftets grundläggande uppgift skall anges som att främja och ha tillsyn över församlingslivet. Stiftet kommer också att ha en mängd andra uppgifter, närmast som ett utflöde av dessa grundläggande uppgifter. Liksom för församlingarna lämpar sig dock dessa uppgifter inte för att regleras i lagen om Svenska kyrkan. De får i stället bli föremål för en inomkyrklig reglering.

Eftersom församlingens grundläggande uppgifter beskrivits som att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva diakoni och mission, betyder det att stiftets grundläggande uppgifter, att främja och ha tillsyn över församlingslivet, i första hand är relaterade till dessa fyra bestämningar av församlingens uppgift. Genom den tydliga skillnaden i uppgifter mellan församling och stift som följer av vårt förslag, bör den grundläggande kompetensen hos vardera nivån stå klar.

Av avgörande betydelse för stiftet och Svenska kyrkans episkopala struktur är att det finns en biskop i varje stift. Detta bör framgå av lagen. Utformningen av bestämmelsen får dock inte hindra att det utses mer än en biskop, exempelvis en biträdande biskop, vilket redan skett i Uppsala stift.

## 11.4 Kyrkomötet – den nationella nivån

### **Vi föreslår**

- att kyrkomötet anges som Svenska kyrkans högsta beslutande organ,
- att kyrkomötets befogenheter begränsas på så sätt att det inte får besluta i sådana enskilda frågor som det är en församlings eller ett stifts uppgift att besluta i.

Alltsedan 1860-talets representationsreform har det funnits ett kyrkomöte bestående av valda ombud för Svenska kyrkan som dess högsta beslutande organ. Omfattningen av kyrkomötets befogenheter har varierat och ytterst varit beroende av Svenska kyrkans relation till

staten. I dag framgår kyrkomötets normgivningskompetens av bestämmelserna i 29 kap. 12-13 §§ kyrkolagen. Innehållet i dessa bestämmelser har beskrivits i avsnitt 9.1. Kyrkomötets uppgifter regleras i 29 kap. 10-11 §§. Där framgår att kyrkomötet skall behandla ärenden som riksdagen eller regeringen överlämnar, kyrkliga ärenden som väcks genom motion av någon av kyrkomötets ledamöter eller av den som innehar en biskopstjänst samt ärenden som väckts av ett organ som enligt lag har tillsatts av kyrkomötet. Kyrkomötet får besluta i frågor som anges i grundlag eller någon annan lag. Vidare får kyrkomötet besluta om yttranden och framställningar till regeringen.

En grundtanke i reformen om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan är att Svenska kyrkan skall bli ett eget rättssubjekt, som självständigt kan reglera sina angelägenheter. Det får till följd att normgivningskompetens inte längre kommer att delegeras från riksdagen till kyrkomötet. Mot denna bakgrund är det av stor betydelse att slå fast att kyrkomötet är Svenska kyrkans högsta beslutande organ. Vi föreslår därför att en bestämmelse som uttrycker detta skall ingå i lagen om Svenska kyrkan. Av en sådan bestämmelse följer också att kyrkomötet företräder trossamfundet Svenska kyrkan.

Enligt 1995 års kyrkomöte har Svenska kyrkan på nationell nivå att "ta ansvar för sina gemensamma angelägenheter i fråga om information, utbildning, normgivning, samråd och ekumeniska relationer liksom när det gäller att vara kyrkans gemensamma röst och företrädare henne inför samhället i stort" (2KL 1995:1 s. 32).

Eftersom kyrkomötet anges som högsta beslutande organ är församlingar och stift skyldiga att följa de beslut som kyrkomötet fattar. Därmed hålls också rättssubjektet Svenska kyrkan samman. Kyrkomötet kommer liksom i dag att närmare ange vad det innebär att Svenska kyrkan är ett evangelisk-lutherskt trossamfund samt besluta om gudstjänster och kyrkans böcker. En ny och grundläggande uppgift för kyrkomötet blir att besluta om och utveckla det kyrkliga regelsystemet, dvs. inomkyrklig normgivning. Kyrkomötet lär vidare ha att besluta om verksamheten på nationell nivå.

Med hänsyn till det tydliga sätt på vilket församlingarnas och stiftens grundläggande uppgifter har angetts, är det inte nödvändigt att i detalj precisera vad kyrkomötets kompetens omfattar. För att trygga den lokala och regionala självstyrelsen för framtiden är det däremot av största vikt att det klarläggs att kyrkomötet inte får besluta i sådana enskilda frågor som faller inom församlingarnas och stiftens ansvarsområden. Detta måste komma till uttryck i lagen. Av en sådan bestäm-

melse följer dessutom indirekt att beslut inte skall fattas på en högre nivå än nödvändigt, dvs. det skapas en subsidiaritetsprincip.

Som framgått av den övergripande beskrivning av Svenska kyrkans organisation som vi föreslagit skall ingå i lagen, har Svenska kyrkan som trossamfund nationella organ till sitt förfogande. Kyrkomötet får som högsta beslutande organ ange vilka ytterligare organ som skall finnas på nationell nivå för att bistå kyrkomötet och vilka uppgifter sådana organ skall ha.



## 12 Kyrkoavgift

**Vi föreslår**

- att den nuvarande församlingsskatten skall ersättas av en lokal och regional kyrkoavgift, som enligt lag skall betalas av dem som tillhör Svenska kyrkan,
- att församlingen skall besluta om lokal kyrkoavgift,
- att stiftet skall besluta om regional kyrkoavgift,
- att Svenska kyrkan skall ha rätt till kostnadsfri uppbördshjälp av staten.

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

Församlingsskatten tas ut – liksom den allmänna kommunalskatten i övrigt – i förhållande till den skattskyldiges inkomster. Den som inte tillhör Svenska kyrkan betalar nedsatt församlingsskatt. Denna lägre skatt, den s.k. dissenterskatten, utgår med 25 procent av den församlingsskatt som gäller för dem som är folkbokförda i samma församling och som tillhör Svenska kyrkan.

Enligt våra direktiv skall lagen om Svenska kyrkan föreskriva skyldigheten för den som tillhör Svenska kyrkan att betala en lokalt och regionalt beslutad kyrkoavgift. Vidare anges i direktiven att vi skall överväga om avgiften med kyrkorättslig motivering skall betecknas kyrkoskatt. Av riksdagens principbeslut framgår det dessutom att avgiften, kostnadsfritt för Svenska kyrkan, skall tas ut tillsammans med och på samma sätt som inkomstskatten. Enligt direktiven skall vi överväga om det finns ett behov av sekretess vid

den uppördshjälp som staten skall lämna Svenska kyrkan. Riksskatteverket (RSV) har fått i uppdrag att utreda formerna för statlig uppörd av kyrkoavgift. RSV skall vidare föreslå hur man kan tillgodose behovet av sekretess vid hjälp med uppörd till andra trossamfund än Svenska kyrkan.

I enlighet med direktiven förslår vi att lagen om Svenska kyrkan skall innehålla bestämmelser där det framgår att de som tillhör Svenska kyrkan skall betala lokalt och regionalt beslutad kyrkoavgift.

När det gäller avgiftens utformning är det närmast en självklarhet att den även efter relationsändringen skall tas ut efter bärkraft. RSV kommer att föreslå en särskild lag om avgift till registrerat trossamfund i vilken förfaranderegler för uppördshjälpen kommer att finnas. Som en förutsättning för uppördshjälp föreskrivs i den lagen att avgift som uppörs med skatteförvaltningens hjälp skall beräknas på den beskattningsbara förvärsinkomsten enligt 50 § kommunalskattelagen (1928:370). Detta innebär att avgiften fullt ut kommer att behandlas som en skatt. Mot denna bakgrund anser vi att det saknas anledning meddela föreskrifter om avgiftens utformning i lagen om Svenska kyrkan. Svenska kyrkan får i stället själv besluta om utformningen i den inomkyrkliga regleringen. Det är sedan församlingarnas och stiftens sak att bestämma storleken på avgiften.

I princippropositionen noterade regeringen att den kyrkliga uppördens benämning hade blivit en symbolfråga under arbetet med ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan (prop. 1995/96:80 s. 28 f.). Vidare uttalade regeringen:

Stor enighet råder dock om att efter en relationsändring uppörden statsrättsligt är en obligatorisk kyrkoavgift och att detta klart bör komma till uttryck i den blivande lagen. Denna utgångspunkt för lagstiftningen är inte lätt att förena med önskemålet att kalla avgiften för kyrkoskatt utan att det uppstår oklarheter om uppördens karaktär. Detta är inte bara en terminologisk fråga utan också ett spörsmål av praktisk betydelse i olika avseenden.

En ordning som innebär att uppörden i lagen karaktäriseras som avgift men betecknas som skatt är både från principiella och praktiska utgångspunkter inte tillfredsställande. Missförstånd beträffande innebörden av uppörden och felaktigheter vid hanteringen av denna kan givetvis uppstå med en dualism av detta slag. Riskerna för detta skall emellertid inte överdrivas och frågan har av kyrkomötet ansetts betydelsefull för Svenska kyrkans identitet efter relationsändringen.

I sammanhanget bör det också påpekas att den benämndes avgift i 1930 års lag om församlingsstyrelse. Först i 1961 års lag om församlingsstyrelse kom beteckningen skatt ("församlingsskatt") att användas.

Någon tillräckligt stark kyrkorättslig motivering för att fortsättningsvis använda benämningen skatt har inte framkommit under utredningens gång. Det är dessutom viktigt att benämningen svarar mot avgiftens statsrättsliga innebörd. Mot denna bakgrund anser vi att den kyrkliga uppbörden skall benämnas kyrkoavgift.

Beträffande behovet av sekretess vid den uppbördshjälp som Svenska kyrkan skall få vill vi inledningsvis påpeka att frågan om religiös övertygelse generellt sett anses vara en känslig uppgift inom EU-rätten. Som ett exempel kan nämnas Europaparlamentets och rådets direktiv av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter. Enligt artikel 8.1 i direktivet skall medlemsstaterna förbjuda databehandling av personuppgifter som avslöjar vissa särskilt känsliga uppgifter, bl.a. religiös övertygelse. Det görs inte någon skillnad mellan religiösa majoriteter och minoriteter. Med hänsyn till detta anser vi att det bör råda sekretess vid den uppbördshjälp som staten skall lämna Svenska kyrkan.

I enlighet med den i reformen eftersträfvade likställigheten mellan olika trossamfund, bör frågan om sekretess vid uppbördshjälpen lösas på samma sätt i förhållande till alla trossamfund. RSV föreslår i betänkandet Statlig medverkan vid avgiftsbetalning (SOU 1997:46) att avgift enligt lagen (1999:000) om avgift till registrerat trossamfund skall jämföras med skatt när det gäller sekretessfrågan. Sekretesstiden föreslås dock bli 70 år i fråga om dessa avgifter mot 20 år för skatt i övrigt. Eftersom lagen om avgift till registrerat trossamfund skall tillämpas också vid den uppbördshjälp som Svenska kyrkan skall få, blir den av RSV föreslagna sekretessregeln gällande även i förhållande till dem som tillhör Svenska kyrkan. Skyddsbehovet för dessa blir därmed tillgodosett, varför vi inte behöver föreslå någon bestämmelse i ämnet.



## 13 Kyrklig egendom

Enligt våra direktiv kan det finnas behov av några grundläggande regler om den kyrkliga egendomen i lagen om Svenska kyrkan. Kammarkollegiet har fått ett särskilt uppdrag att utreda den kyrkliga egendomen vid en relations-ändring. Uppdraget för kollegiet har bl.a. varit att i möjligaste mån undersöka den kyrkliga egendomens ursprung och omfattning samt kartlägga hur de olika slagen av egendom berörs av relationsändringen. Vidare har Kollegiet haft till uppgift att föreslå hur den kyrkliga egendomen skall stå till Svenska kyrkans förfogande enligt några olika modeller.

Kammarkollegiet har presenterat sina förslag i SOU 1997:47, Den kyrkliga egendomen. I betänkandet redovisas tre olika modeller enligt vilka den kyrkliga egendomen kan stå till Svenska kyrkans förfogande. Kammarkollegiet förordar i betänkandet en av dessa modeller. Denna innebär att en bestämmelse om prästlönetillgångar skall tas in i lagen om Svenska kyrkan. Vi presenterar den bestämmelse som Kammarkollegiet förordar i vårt förslag till lag om Svenska kyrkan utan eget ställningstagande. Vidare presenterar vi det förslag till specialmotivering som vi fått från kollegiet. I övrigt hänvisar vi till Kammarkollegiets betänkande, när det gäller den kyrkliga egendomen.



## 14 Offentlighet och sekretess

### 14.1 Offentlighetsprincipen

En av grundpelarna för den fria åsiktsbildningen i vårt demokratiska samhälle är offentlighetsprincipen. Principen, som inte är utan inskränkningar, tar sig flera olika uttryck. Genom bestämmelser i regeringsformen garanteras yttrandefrihet och informationsfrihet. I tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen finns bestämmelser som garanterar rätten att fritt ge ut tryckta skrifter och bestämmelser som garanterar rätten att fritt uttrycka sig i radio, TV, film och liknande medier. I dessa grundlagar finns också föreskrifter om rätten att lämna meddelanden och uppgifter för offentliggörande och om rätten att få vara anonym i dessa sammanhang. En annan aspekt av offentlighetsprincipen är rätten att närvara vid domstolsförhandlingar och vid sammanträden med beslutande statliga och kommunala församlingar som riksdagen och kommunfullmäktige. Den kanske viktigaste delen av offentlighetsprincipen är dock den i tryckfrihetsförordningen garanterade rätten att ta del av allmänna handlingar.

#### 14.1.1 Yttrande- och informationsfrihet

Genom 2 kap. 1 § regeringsformen är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad bl.a. yttrandefrihet och informationsfrihet. Utlänningar är likställda med svenska medborgare (2 kap. 22 §), om inte annat följer av särskilda föreskrifter i lag. Den närmare innebörden av yttrande- och informationsfriheten liksom innehållet i bestämmelserna om under vilka förhållanden som de får inskränkas, har behandlats i avsnitt 2.3.2.

Med det allmänna förstås "dels det allmännas verkställande organ, dels de normgivande organen, när dessa beslutar för enskilda beslutande, offentligtrettsliga föreskrifter, däremot inte när de beslutar civilrättsliga normer" (prop. 1975/76:209 s. 86). I första hand gäller yttrande- och informationsfriheten således i förhållande till staten,

landstingskommunerna och primärkommunerna samt dessa organs myndigheter. Till det allmänna räknas emellertid också kyrkokommunerna, dvs. församlingar och samfälligheter, och de olika statliga myndigheter – t.ex. domkapitel – som finns inom Svenska kyrkan i dag.

Yttrande- och informationsfriheten gäller för alla människor. Den gäller således även för dem som genom anställning eller uppdrag är verksamma hos olika allmänna organ. Av detta följer att befattningshavare i allmän tjänst – förtroendemän, tjänstemän, uppdragstagare m.fl. – som huvudregel fritt kan uttala sig om vad de fått veta i sin verksamhet. Denna huvudregel är dock inte absolut, utan begränsningar kan ske om särskilt viktiga skäl föranleder det.

Begränsningar av yttrandefriheten sker genom tystnadsplikter i olika lagar. Beträffande tystnadsplikt i det allmänna verksamhet, finns bestämmelserna samlade i sekretesslagen (1980:100). Det förekommer emellertid tystnadsplikter också i lagar som omfattar privatanställda, exempelvis i lagen (1990:409) om skydd för företagshemligheter. Bestämmelserna i sekretesslagen avser förbud att, muntligen eller genom utlämnande av allmänna handlingar eller på annat sätt, röja uppgifter vilka omfattas av sekretess.

Sekretesslagens bestämmelser om tystnadsplikt gäller hos organ där det förekommer allmänna handlingar. Reglerna om vad som är allmänna handlingar finns huvudsakligen i tryckfrihetsförordningen. Till övervägande del är det fråga om handlingar hos förvaltningsmyndigheter hos stat och kommun. Riksdagen, kyrkomötet och beslutande kommunal församling är likställda med myndigheter i dessa sammanhang. Vidare gäller reglerna om handlingsoffentlighet vissa organ som, utan att vara förvaltningsmyndigheter, anförtrots förvaltningsuppgifter. I avsnitt 14.1.5 kommer vi att närmare behandla begreppet allmän handling och därmed sammanhängande frågor.

Sekretesslagens förbud att röja uppgifter gäller till att börja med för myndigheten som sådan. Tystnadsplikten gäller vidare för de anställda som fått del av sekretessbelagda uppgifter. Även de som har tjänsteplikt, t.ex. värnpliktiga, och som fått del av sekretessbelagda uppgifter omfattas av tystnadsplikten. Uppdragstagare som deltar i myndighetens verksamhet omfattas likaså av tystnadsplikt. Det saknar betydelse om uppdraget är författningsreglerat eller reglerat i ett privaträttsligt avtal. Det är emellertid bara fysiska personer vilka har uppdrag som skall jämföras med myndighetens anställda i sekretesshänseende. Om en uppdragstagare på detta sätt kommer att omfattas av tystnadsplikter, kan uppdragstagarens meddelarfrihet inte avtalas bort (JK:s ämbetsbestämmelse 1987 s. 70).

Den som bryter sin tystnadsplikt genom att röja uppgift som han eller hon är skyldig att hemlighålla, eller olovligen utnyttjar sådan uppgift, kan dömas för *brott mot tystnadsplikt* till böter eller fängelse, se 20 kap. 3 § brottsbalken. Gäller tystnadsplikten till förmån för enskild person får åtal bara väckas för brottet om denne anger brottet till åtal eller när åtal är påkallat från allmän synpunkt (20 kap. 5 § fjärde stycket brottsbalken).

En tjänsteman eller annan befattningshavare i allmän tjänst kan bara straffas för utlämnande av uppgifter i sådana fall då uppgifterna omfattas av sekretess. Den som i andra fall utnyttjar sin yttrandefrihet får inte straffas för detta eller utsättas för någon annan påföljd. Inte heller får han eller hon bli föremål för disciplinär bestraffning eller i övrigt utsättas för kritik eller förmaningar från myndighetens sida. Inte ens i samband med tjänstetillsättningar, utfärdande av betyg eller dylikt får det läggas en person till last att ha utnyttjat sin yttrandefrihet.

### 14.1.2 Tryckfrihet m.m.

Med tryckfrihet förstås varje svensk medborgares rätt att, utan hinder från det allmänna, ge ut tryckta skrifter, se 1 kap. 1 § första stycket tryckfrihetsförordningen. Utlänningar likställs med svenska medborgare om inte annat förordnas (14 kap. 5 § andra stycket). För radio, TV, film och liknande medier gäller i princip motsvarande regler enligt yttrandefrihetsgrundlagen (1 kap. 1 § första stycket och 11 kap. 1 § tredje stycket).

Den som missbrukar tryckfriheten kan bara åtalas och straffas för de gärningar som är särskilt angivna i tryckfrihetsförordningen, s.k. tryckfrihetsbrott. Dessa gärningar räknas upp i 7 kap. 4 och 5 §§. Bl.a. är det fråga om olika typer av brott mot rikets säkerhet, hets mot folkgrupp, barnpornografibrott, förtal och förolämpning. Som tryckfrihetsbrott räknas också t.ex. uppsåtligt offentliggörande av allmän handling som inte är tillgänglig för var och en, om personen fått tillgång till handlingen i allmän tjänst eller liknande förhållande. – Enligt yttrandefrihetsgrundlagen gäller liknande regler och brottsbeskrivningar.

Ansvarssystemen i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen bygger på att det alltid skall finnas någon som kan göras ansvarig för innehållet i den tryckta skriften eller programmet. I princip är det bara en person som kan göras ansvarig för brott mot tryckfriheten eller yttrandefriheten, varför andra som medverkat vid

framställandet normalt är uteslutna från ansvar. I fråga om tidningar och andra periodiska skrifter ansvarar den som är anmäld som ansvarig utgivare. För andra skrifter bär i princip författaren ansvaret. För radio- och TV-program skall det finnas en utgivare.

### 14.1.3 Meddelarfrihet och anonymitetsskydd

#### **Meddelarfrihet**

Det står var och en fritt att meddela uppgifter för offentliggörande i tryckt skrift, utom i de fall som särskilt anges i tryckfrihetsförordningen, se 1 kap. 1 § tredje stycket och 14 kap. 5 § andra stycket. En förutsättning är dock att meddelandet lämnas till en bestämd mottagare, dvs. till en viss person eller viss nyhetsredaktion. Alla människor har således i princip rätt att lämna vilka uppgifter som helst till journalister, författare med flera, om syftet är att uppgifterna skall offentliggöras. Meddelarfriheten är dock inte beroende av att meddelandet verkligen publiceras, utan det avgörande är syftet med meddelandet. – För radio, TV, film och liknande medier gäller en motsvarande rätt att lämna uppgifter för offentliggörande enligt yttrandefrihetsgrundlagen, se bl.a. 1 kap. 2 § och 11 kap. 1 § tredje stycket.

Rätten att lämna meddelande är dock inte utan inskränkningar. Av 7 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen och 5 kap 3 § yttrandefrihetsgrundlagen framgår när meddelarfriheten inte gäller och följaktligen den som lämnar meddelandet kan straffas för detta. För det första gäller detta utlämnande av uppgifter som kan medföra fara för rikets säkerhet. För det andra kan den som lämnar meddelande straffas vid oriktigt utlämnande av hemlig handling eller tillhandahållande av sådan handling i strid mot myndighets förbehåll, om gärningen begås uppsåtligt. För det tredje gäller inte meddelarfriheten vid uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som anges i särskild lag, dvs. sekretesslagen.

I 16 kap. sekretesslagen finns bestämmelser om s.k. kvalificerade tystnadsplikter. Dessa har företräde framför meddelarfriheten. Kvalificerade tystnadsplikter gäller inom områden med sekretessregler som är avsedda att skydda särskilt känsliga uppgifter, t.ex. inom hälso- och sjukvården och inom socialtjänsten. Även kyrkolagens bestämmelser om s.k. själavårdssekretess finns uppräknade i 16 kap. sekretesslagen,

vilket innebär att meddelarfriheten får vika för tystnadsplikten också inom detta område.

Meddelarfriheten i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen gäller i förhållandet mellan enskilda och det allmänna. Av detta anses följa att meddelarfriheten för offentliganställda bara kan begränsas genom lag (se t.ex. SOU 1996:67 s. 49). Reglerna om ansvarsfrihet för uppgiftslämnande och publicering av uppgifter gäller också i de fall då den uppgift som röjs rör något enskilt intresse, vilket omfattas av en sekretessregel. Rätten till skadestånd för den enskilde får vika i dessa fall precis som det allmännas rätt till skadestånd och möjlighet att bestraffa i motsvarande situation.

Utanför den offentliga sektorn finns det emellertid också bestämmelser om tystnadsplikt. Vissa av dessa tystnadsplikter, t.ex. advokaters tystnadsplikt, finns uppräknade i 16 kap. sekretesslagen och utgör således sådana kvalificerade tystnadsplikter som har företräde framför meddelarfriheten. Det finns vidare ett antal tystnadsplikter för anställda i enskild verksamhet som inte finns upptagna bland de kvalificerade tystnadsplikterna. Bland dessa tystnadsplikter bör det skiljas mellan sådana som är straffbelagda och sådana som inte är det. De straffbelagda tystnadsplikterna bör, enligt meddelarskyddskommittén, vika för meddelarfriheten, vilket innebär att straff eller skadestånd inte kan utdömas med anledning av ett meddelande som lämnats för publicering (se SOU 1990:12 s. 73). Beträffande de icke straffbelagda tystnadsplikterna uttalade kommittén (s. 74) att:

– – – skadestånd i princip är uteslutet också vid överträdelse genom publiceringsmeddelande av lagstadgade fastän inte straffbelagda tystnadsplikter. Det är att märka att också dessa tystnadsplikter är ålagda genom ett ensidigt beslut av det allmänna och att det alltså är fråga om ett förhållande mellan det allmänna och enskilda (jämför prop. 1986/87:151 s. 118). Emellertid vill vi hålla öppet för möjligheten att den enskilde skall anses samtidigt ha brutit ett avtalsmässigt åtagande att hålla tyst med berörda förhållande och att han på *denna* grund kan träffas av ersättningskrav.

Som vi berört ovan kan offentliga funktionärer bara åläggas tystnadsplikt med stöd av lag. Med offentliga funktionärer avses, förutom anställda vid myndigheten, även sådana uppdragstagare vilkas anknytning till myndigheten är så stark att de kan sägas delta i myndighetens verksamhet. På den privata sidan kan däremot avtal om tystnadsplikt träffas, vilket anses innebära att den som bryter mot ett sådant avtal inte får åberopa sig på reglerna om meddelarfrihet. Därutöver anses ofta en tystnadsplikt följa av den anställdes lojalitetsplikt utan att tystnadsplikten behöver fästas i ett avtal. Det är numera en

dominerande uppfattning att avtalsgrundade tystnadsplikter på det privata området i princip bryter meddelarfriheten (1989/90:LU37 s. 43 f., SOU 1990:12 s. 75 ff. och 95 ff. samt prop. 1993/94:48 s. 36).

### **Anskaffarfrihet**

Var och en har rätt att anskaffa uppgifter och underrättelser i vilket ämne som helst för offentliggörande, se 1 kap. 1 § fjärde stycket tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 2 § andra meningen yttrandefrihetsgrundlagen. I likhet med meddelarfriheten är denna rätt föremål för vissa begränsningar. Anskaffaren kan straffas bl.a. om denne gör sig skyldig till allvarigare brott mot rikets säkerhet. Dessutom kan en anskaffare ådömas ansvar eller ersättningsskyldighet, utan hinder av bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen respektive yttrandefrihetsgrundlagen, om anskaffaren använder sig av olagliga metoder för att komma åt uppgiften (1 kap. 9 § 4 tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 12 § yttrandefrihetsgrundlagen). Om exempelvis anskaffaren begår ett inbrott för att komma åt en uppgift, kan han eller hon dömas till ansvar för stöld trots att syftet var att anskaffa en uppgift för offentliggörande.

### **Anonymitetsskydd**

#### *Rätt till anonymitet*

Som framgått kan den som yttrar sig i tryckt skrift eller på annat sätt inte göras ansvarig för sina yttranden annat än i de undantagsfall då särskilt starka skäl är för handen. Detsamma gäller för den som lämnat meddelande för publicering. Värden av dessa rättigheter skulle emellertid vara mycket begränsat om de som medverkar till offentliggörandet riskerade att utsättas för andra typer av repressalier eller obehag. I syfte att skydda dessa personer finns det därför regler om rätt till anonymitet i såväl tryckfrihetsförordningen (3 kap.) som yttrandefrihetsgrundlagen (2 kap.).

De grundläggande bestämmelserna om rätt till anonymitet finns i 3 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen. Bestämmelserna innebär att bl.a. författare och andra upphovsmän inte är skyldiga att sätta ut sina namn eller på annat sätt röja sin identitet. Rätten till anonymitet omfattar även den som lämnat ett

meddelande för publicering. Dessa personkategorier kan alltså själva bestämma om de vill vara anonyma.

För att anonymitetsskyddet skall vara effektivt finns det bestämmelser som stadgar att den som tagit befattning med tillkomst och utgivning av en tryckt skrift eller tillkomst och spridning av en framställning för annat medium inte för röja författarens eller upphovsmannens identitet annat än i de undantagsfall som anges i dessa grundlagar, se 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen. Samma skydd gäller för den som lämnat ett meddelande eller uppgifter för publicering.

#### *Efterforskningsförbud*

För att ytterligare skydda författare och andra upphovsmän samt uppgiftslämnare, stadgas det förbud för myndigheter och andra allmänna organ att efterforska identiteten hos sådana personer, 3 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 4 § yttrandefrihetsgrundlagen. All form av efterforskning från det allmännas sida är förbjuden då det gäller uppgifter som omfattas av meddelarfrihet. Däremot står det enskilda fritt att forska efter de nämnda personkategorierna. Därutöver finns det ett generellt förbud mot att hos journalister m.fl. efterforska källan till exempelvis uppgifter i en tidningsartikel.

Efterforskningsförbudet gäller dock inte i de fall som tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen medger åtal eller annat ingripande. Även i de fall då efterforskning får ske skall de i 3 kap. 3 § tryckfrihetsförordningen och 2 kap. 3 § yttrandefrihetsgrundlagen angivna tystnadsplikerna beaktas. Tystnadsplikten sträcker sig i vissa fall längre än meddelarfriheten, vilket kan medföra att det inte går att efterforska vem som begått ett brott mot meddelarfriheten (se SOU 1990:12 s. 66 f.).

#### 14.1.4 Förhandlingsoffentlighet

Förhandling vid domstol skall vara offentlig enligt 2 kap. 11 § andra stycket regeringsformen. Undantag får meddelas i lag (2 kap. 12 §). I rättegångsbalken anges, genom hänvisning till sekretesslagen, när offentligheten kan begränsas. Motsvarande bestämmelser finns i förvaltningsprocesslagen (1971:291). Det finns även begränsningar i andra lagar, t.ex. i lagen (1964:167) med särskilda bestämmelser om unga lagöverträdare.

Beträffande beslutande statliga och kommunala församlingar är förhandlingsoffentligheten inte grundlagsfäst. Allmänheten har rätt att närvara då riksdagen respektive kommunfullmäktige sammanträder, se 2 kap. 4 § riksdagsordningen och 5 kap. 38 § kommunallagen (1991:900). Rätten att närvara är dock inte utan inskränkningar. Kommunfullmäktige kan t.ex. besluta att överläggning i ett visst ärende skall ske inom stängda dörrar. När det gäller kommunala nämnder skall sammanträden normalt ske inom stängda dörrar (6 kap. 19 a § kommunallagen). Nämnden får emellertid, efter medgivande av fullmäktige, besluta att ett sammanträde skall vara offentligt. Avsikten med denna möjlighet till öppenhet var att ge medborgarna en ökad insyn i och information om den kommunala verksamheten (prop. 1993/94:188 s. 57). Nämnden får dock inte besluta om offentlighet när ärenden som avser myndighetsutövning eller ärenden med sekretessbelagda uppgifter behandlas.

För Svenska kyrkans del gäller också som huvudregel att sammanträden med församlingens kyrkofullmäktige skall vara offentliga (13 kap. 27 § kyrkolagen). I likhet med vad som gäller för borgerliga kommuners fullmäktige, kan kyrkofullmäktige besluta att överläggningen av ett visst ärende skall ske inom stängda dörrar. Dessa bestämmelser tillämpas också i fråga om kyrkostämman, församlingsdelegerade och kyrkofullmäktige i kyrkliga samfälligheter (se 14 kap. 8 §, 15 kap. 9 § och 16 kap. 4 § kyrkolagen). Beträffande kyrkoråd och övriga nämnder saknas det emellertid lagregler om offentlighet.

## 14.1.5 Allmänna handlingars offentlighet

### Inledning

Sambandet mellan tryckfriheten och rätten att ta del av allmänna handlingar har sedan länge varit erkänt i den svenska rättsordningen. Redan vid tillkomsten av vår första tryckfrihetsförordning år 1766, ansågs rätten att ta del av myndigheternas handlingar utgöra en viktig källa för att få fram upplysningar och uppgifter som kunde brukas vid det praktiska utövandet av tryckfriheten. Detta medförde att rätten att ta del av allmänna handlingar kom att regleras tillsammans med den egentliga tryckfriheten. Detta samband har därefter bevarats.

Avsikten med handlingsoffentligheten är att främja "ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning". Rätten att ta del av allmänna handlingar ger medborgarna en möjlighet att kontrollera myndigheterna och fyller därför en viktig funktion som garant för rättssäkerheten. Vidare förbättrar rätten att ta del av allmänna handlingar medborgarnas möjlighet att delta i den politiska debatten. Att lagstiftaren anser handlingsoffentligheten vara särdeles betydelsefull framgår av att den omnämns i regeringsformens kapitel om grundläggande fri- och rättigheter (se 2 kap. 1 § tredje stycket).

Den grundläggande bestämmelsen om handlingsoffentlighet finns i 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och anger att varje svensk medborgare har rätt att ta del av allmänna handlingar. Utlänningar likställs med svenska medborgare om inte annat förordnas (14 kap. 5 § andra stycket).

### Begränsningsmöjligheter

Rätten att ta del av allmänna handlingar får bara begränsas om det är nödvändigt på grund av särskilt viktiga omständigheter. De omständigheter som avses anges i 2 kap. 2 § första stycket tryckfrihetsförordningen. Begränsningar får göras med hänsyn till

1. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation,
2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik,
3. myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn,
4. intresset att förebygga eller beivra brott,
5. det allmännas ekonomiska intresse,
6. skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden,
7. intresset att bevara djur- eller växtart.

I bestämmelsens andra stycke sägs att begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar noga skall anges i särskild lag eller annan lag som den särskilda lagen hänvisar till. Den särskilda lag som avses är sekretesslagen. Alla begränsningar av handlingsoffentligheten framgår direkt eller indirekt av den lagen. Kapitelindelningen i sekretesslagen följer i princip den redovisade uppräkningsområden där handlingsoffentligheten får begränsas. – Vidare gäller att riksdagen i lag kan bemyndiga regeringen att meddela närmare föreskrifter om sekretessreglers tillämplighet. Om så sker bör gränserna för sekretessen "i allt väsentligt finnas angivna redan i lagbestämmelsen och endast i något hänseende kunna fyllas ut genom förordning" (prop. 1975/76: 160 s. 112).

Tredje stycket innehåller en möjlighet att i lag föreskriva att riksdagen eller regeringen i särskilda fall får meddela dispens från sekretessregler. Dispensbefogenheter för regeringen finns bl.a. i 8 kap. sekretesslagen. I 14 kap. 8 § sekretesslagen har regeringen dessutom givits en allmän rätt att i särskilt fall – ej generellt – förordna om undantag från sekretess, när det är påkallat av synnerliga skäl. För riksdagens del finns regleras motsvarande befogenheter i 11 kap. 3 § sekretesslagen.

### **Allmän handling**

Handlingsoffentligheten är framför allt reglerad i tryckfrihetsförordningen och gäller bara i fråga om *allmänna handlingar*. Är det inte en allmän handling, finns det inte någon rätt att ta del av handlingen och inte heller någon skyldighet för myndigheten att lämna ut den. För att en handling skall anses som allmän krävs att den förvaras hos myndigheten och att den är att anse som inkommen till myndigheten eller upprättad där. Även om handlingen är allmän, kan rätten att ta del av den, som framgått ovan, vara begränsad enligt sekretesslagen.

### *Begreppet handling*

Med handling avses dels en framställning i skrift eller bild, dels en upptagning som man bara kan läsa, avlyssna eller uppfatta på annat sätt med hjälp av något tekniskt hjälpmedel (2 kap. 3 §). Det traditionella handlingsbegreppet – framställning i skrift eller bild – är förhållandevis okomplicerat att tillämpa, eftersom handlingen existerar fysiskt och kan lämnas ut. Beträffande upptagningar är att märka att

dessa inte existerar fysiskt och således inte kan lämnas ut på samma enkla sätt som traditionella handlingar. De uppgifter som finns i upptagningarna kan dock lämnas ut. Informationen kan, om tekniken tillåter det, överföras till en handling av traditionell typ, exempelvis genom utskrift av innehållet i en ADB-upptagning.

### *Förvaring*

En handling är allmän om den *förvaras hos en myndighet* och är att anse som inkommen till myndigheten eller upprättad där (2 kap 3 §). Kravet i fråga om förvaring innebär att handlingen skall förvaras hos myndigheten vid tidpunkten sökandens begäran att få ta del av handlingen. Det är inte möjligt att t.ex. prenumerera på handlingar som förväntas komma in till myndigheten eller upprättas av denna. Vidare gäller att handlingen måste vara "färdig". En sökande har inte rätt att begära att myndigheten ställer samman uppgifter ur flera handlingar i en ny, som upprättas för att tillgodose sökandens önskemål. Det kan dock förhålla sig annorlunda med uppgifter som är lagrade i t.ex. databaser, om den önskade sammanställningen är okomplicerad.

Uttrycket "förvaras hos myndighet" får dock inte tolkas så snävt att handlingen alltid måste finnas i myndighetens lokaler för att anses förvarad där (prop. 1975/76:160 s. 122). Om så vore fallet skulle reglerna om handlingsoffentlighet med lätthet kunna kringgås genom att myndigheten lånade ut eller förvarade kontroversiella handlingar utanför myndighetens lokaler. Även handlingar som exempelvis förvaras i en tjänstemans bostad är att betrakta som förvarade hos myndigheten. Likaså är handlingar som lämnas bort för teknisk bearbetning alltså att anse som förvarade hos myndigheten. Däremot blir dessa handlingar inte allmänna hos en myndighet som enbart ombesörjer sådan teknisk bearbetning (2 kap. 10 §).

Om ett beslut överklagas och handlingarna i ärendet sänds från beslutsmyndigheten till den myndighet som skall pröva överklagandet, skall sekretessfrågor prövas av den senare myndigheten.

Beträffande upptagningar gäller att sådana anses förvarade hos en myndighet om de är tillgängliga för myndigheten för överföring i sådan form att den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas (2 kap. 3 § andra stycket). Normalt skall myndighetens reella tillgång till upptagningen vara avgörande för bedömningen. Myndigheten skall faktiskt disponera över möjligheten att överföra upptagningen till läsbar eller annan uppfattbar form för att upptagningen skall anses förvarad hos denna (jfr prop. 1975/76:160 s. 89).

### *Myndighet*

För att en handling skall vara allmän krävs som huvudregel att den förvaras hos en *myndighet* (2 kap. 3 §) eller hos något av de organ som jämföras med myndighet, dvs. riksdagen, kyrkomötet och beslutande kommunal församling (2 kap. 5 §).

Någon närmare definition av begreppet myndighet finns dock inte i tryckfrihetsförordningen. Enligt förarbetena (prop 1975/76:160 s. 134) ansågs det inte ändamålsenligt att i grundlag närmare ange vilka statliga och kommunala organ som är myndigheter. Departementschefen fann det å andra sidan "både naturligt och nödvändigt att ha ett enhetligt myndighetsbegrepp i grundlagarna". I regeringsformen talas det om statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Även regeringen och domstolarna är enligt regeringsformen myndigheter. De nämnda organen bör därför ses som myndigheter också i tryckfrihetsförordningens mening.

### *Inkommen till myndighet*

En handling är att anse som *inkommen* till en myndighet när den anlänt till myndigheten eller kommit behörig befattningshavare till handa (2 kap. 6 §). En handling anses inte inkommen till myndigheten då den finns avskild för myndighetens räkning på posten, utan den måste rent fysiskt ha kommit till myndigheten. När det gäller behöriga befattningshavare anses handlingen inkommen till myndigheten även om den överlämnas till befattningshavaren utanför myndighetens lokaler, exempelvis vid förrättning på annan ort. Avgörande är att handlingen fysiskt befinner sig så att befattningshavaren kan besluta om utlämnande. Det saknas betydelse om handlingen diarieförts innan frågan om utlämnande skall prövas.

En upptagning anses inkommen när den av annan gjorts tillgänglig för myndigheten. Den är tillgänglig när den kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas med hjälp av den utrustning som myndigheten förfogar över.

Brev och andra meddelanden som ställts till en befattningshavare personligen anses som allmän handling, om handlingen gäller ett ärende eller någon annan fråga som det är myndighetens uppgift att behandla (2 kap. 4 §). Är handlingen bara avsedd för mottagaren som innehavare av annan ställning (politisk eller facklig förtroendemann), blir handlingen dock inte allmän. Avgörande för om handlingen skall

anses som allmän eller inte är innehållet i den, inte avsändarens eller mottagarens uppfattning (RÅ 1984 Bb 86).

#### *Upprättad hos myndighet*

En handling anses som huvudregel *upprättad* hos myndighet när den expedieras (2 kap. 7 §), dvs. när den fått sitt slutliga skick. Att en handling expedieras innebär normalt att handlingen sänds iväg från myndigheten. Arbetsmaterial utgör vanligen inte allmänna handlingar, men om arbetsmaterialet formligen expedieras blir det allmän handling oavsett om myndigheten har för avsikt att arbeta vidare med materialet. Handlingar som inte expedieras anses upprättade när det ärende som handlingen hänför sig till har slutbehandlats eller, om handlingen inte hör till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

Enligt andra stycket gäller särskilda regler för vissa typer av handlingar. Diarium, journaler och sådant register eller annan förteckning som förs fortlöpande anses upprättade när handlingen har färdigställts för anteckning eller införing. Så snart en ny anteckning förs in blir även den del av den allmänna handling som diariet eller registret utgör. – Domar och beslut anses upprättade när de avkunnats eller expedieras. Protokoll och andra handlingar som hänför sig till sådana beslut anses likaså upprättade när beslutet har avkunnats eller expedieras. – Andra myndighetsprotokoll och därmed jämförliga anteckningar anses upprättade när de justerats eller på annat sätt färdigställts. Protokoll hos riksdagens eller kyrkomötets utskott, riksdagens eller kommuns revisorer eller statliga kommittéer anses dock upprättade i enlighet med huvudregeln, dvs. när handlingen expedieras eller ärendet slutbehandlats. Även hos kommunala myndigheter gäller att protokoll och därmed jämförliga handlingar anses upprättade i enlighet med huvudregeln, om det är fåga om ett ärende som myndigheten bara bereder till avgörande.

#### *Organ inom samma myndighetsorganisation*

Om ett organ, som är knutet till ett verk eller en liknande myndighetsorganisation, överlämnar en handling till ett annat organ inom samma myndighetsorganisation eller framställer en handling för sådant överlämnande, skall handlingen inte anses inkommen eller upprättad i annat fall än då organen uppträder självständigt i förhållande till varandra (2 kap 8 §). Olika enheter inom samma myndighetsorganisa

tion kan således utväxla handlingar utan att någon handlingsoffentlighet uppkommer. När det ärende som handlingen hör till är slutligt avgjort blir dock handlingen allmän.

Organ inom en myndighetsorganisation som enbart har beredningsuppgifter anses normalt inte som självständigt i förhållande till det organ som fattar myndighetens slutliga beslut. Däremot brukar organ som besitter särskild kompetens och sådana organ som tillagt egna beslutsbefogenheter anses självständiga, vilket innebär att handlingsoffentlighet uppkommer.

#### *Minnesanteckningar*

Enligt 2 kap. 9 § första stycket skall minnesanteckningar inte anses som allmänna handlingar annat än i undantagsfall. Med minnesanteckningar förstås promemorior av olika slag och andra typer av uppteckningar eller upptagningar, som kommit till bara för ett ärendes föredragning eller beredning. De får inte tillföra några sakuppgifter. Om så är fallet blir minnesanteckningen allmän handling i den delen. En minnesanteckning kan också bli allmän handling genom att den expedieras eller tas om hand för arkivering.

Utkast och koncept till en myndighets beslut eller skrivelse liksom därmed jämställda handlingar blir inte heller allmänna handlingar, såvida de inte expedieras eller tas om hand för arkivering (2 kap. 9 § andra stycket).

#### *Generella undantag*

I 2 kap. 10 och 11 §§ görs vissa generella undantag för vissa kategorier av handlingar som annars skulle ha ansetts som allmänna handlingar. Som vi berört ovan anses en handling som sänds iväg till en annan myndighet för teknisk bearbetning inte som allmän handling hos den myndighet som utför bearbetningen, 10 §. Handlingen behåller dock sin status som allmän handling hos den avsändande myndigheten. Samma regler gäller om handlingen sänds iväg för teknisk lagring.

Utanför begreppet allmän handling faller handlingar – brev, telegram och liknande handlingar – som inlämnats till eller upprättats hos en myndighet som ägnar sig åt befordran av meddelanden (11 § 1). Detta gäller givetvis bara handlingar som skall vidarebefordras.

För att undvika en kollision mellan anonymitetsskyddet och offentlighetsprincipen stadgas i 11 § 2 att handlingar som inlämnas till en

myndighet enbart för offentliggörande i en periodisk skrift som utges av myndigheten inte skall anses som allmän handling. Som exempel kan nämnas en handling som lämnas till Konsumentverket bara för att publiceras i verkets tidning Råd och Rön. Detsamma gäller för handlingar som upprättats inom myndigheten, om handlingen är avsedd för publicering.

Från de allmänna handlingarna undantas vidare handlingar som ingår i en myndighets bibliotek eller privata handlingar som tillförts ett allmänt arkiv för förvaring, 11 § 3 och 4.

### Utlämnande

Allmän handling som får lämnas ut, dvs. allmän handling som inte innehåller sekretessbelagda uppgifter, skall på begäran genast eller så snart det är möjligt lämnas ut till sökanden (2 kap. 12 §). Utlämnandet skall ske på stället och utan avgift. Vidare har sökanden rätt att skriva av eller kopiera handlingen. Om en statlig myndighet tillhandahåller kopior, sker det mot fastställda avgifter. Kommuner får själva bestämma om avgift skall tas ut och hur stor den i så fall skall vara. Utgångspunkten är att det är fullmäktige som bestämmer taxan. Om avgift tas ut gäller självkostnadsprincipen.

Enskilda får med hjälp av diarium, register eller dylikt försöka identifiera sådana handlingar som de önskar ta del av. Beträffande ADB-material har den enskilde rätt att ta del av detta på myndighetens terminal. Rätten att använda terminal kan dock vara begränsad i vissa avseenden (se 15 kap. 10 § sekretesslagen).

En allmän handling skall alltså lämnas ut genast eller så snart det är möjligt. Myndigheten måste dock få tid att pröva om handlingen omfattas av sekretess innan den lämnas ut. Finns det sekretessbelagda uppgifter i handlingen kan myndigheten dessutom behöva tid att avskilja dessa. Även rent praktiska hinder och angelägna arbetsuppgifter som kommer emellan kan fördröja ett utlämnande. Det får dock inte röra sig om mer än någon eller några dagars fördröjning mellan en begäran om utlämnande och själva utlämnandet eller ett avslagsbeslut (JO:s ämbetsberättelse 1981/82 s. 282 och 1986/87 s. 221).

En begäran om att få ta del av en allmän handling skall göras hos den myndighet som förvarar handlingen (2 kap. 14 § första stycket). Normalt är det också den myndigheten som skall pröva en sådan begäran, men det finns vissa undantag från detta (se 2 kap. 14 § andra stycket). Av 15 kap. 6 § sekretesslagen framgår att frågan om ut

lämnande i första hand skall prövas av den befattningshavare som svarar för vården av handlingen. Om tjänstemannen inte är behörig att pröva frågan skall den hänskjutas till behörig tjänsteman. Är frågan svår kan tjänstemannen hänskjuta frågan till myndigheten för avgörande. Ett sådant hänskjutande får dock bara ske om det kan göras utan omgång. Det får nämligen inte ta för lång tid innan den verkliga prövningen görs. Om tjänstemannen vägrar att lämna ut handlingen skall frågan hänskjutas till myndigheten, om sökanden begär det. Sökanden skall upplysas om denna rättighet. Det är först när myndigheten prövat frågan som det kan finnas ett överklagbart beslut.

### **Överklagande**

Ett beslut av en myndighet som går sökanden emot, helt eller delvis, får som huvudregel överklagas (2 kap. 15 §). Detta innebär bl.a. att ett beslut om att lämna ut en handling aldrig kan överklagas, även om någon anser sig lida skada av utlämnandet. Beslut som går sökanden emot skall vara skriftliga, motiverade och innehålla anvisningar för överklagande. Själva överklagandet görs normalt hos kammarrätten (se 15 kap. 17 § sekretesslagen).

### **Utvidgad handlingsoffentlighet**

Handlingsoffentligheten gäller, som framgått, handlingar hos myndigheter. Det finns emellertid ett antal enskilda organ som fått förvaltningsuppgifter överlämnade till sig i enlighet med 11 kap. 6 § regeringsformen. För att medborgarna inte skall berövas rätten till insyn i sådan verksamhet, har den i tryckfrihetsförordningen stadgade handlingsoffentligheten utvidgats genom särskilda bestämmelser i sekretesslagen.

Enligt 1 kap 8 § andra stycket sekretesslagen jämställs ett antal enskilda organ med myndigheter när det gäller handlingsoffentlighet. De aktuella organen anges i en bilaga till sekretesslagen. Handlingsoffentligheten är dock begränsad till handlingar som hör till den del av verksamheten hos dessa organ som anges i bilagan. Som exempel på organ som på detta sätt har jämställts med myndighet kan nämnas Aktiebolaget Svensk Bilprovning, Posten Aktiebolag och Sveriges Riksidrottsförbund. Bestämmelsen innebär att vissa handlingar hos dessa organ skall behandlas som allmänna. De angivna organen skall i fråga om

sådana handlingar tillämpa sekretesslagens och arkivlagens bestämmelser.

Enligt 1 kap. 9 § sekretesslagen skall handlingsoffentligheten också gälla för sådana aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och stiftelser där kommuner eller landsting utövar ett rättsligt bestämmande inflytande. I bestämmelsens andra stycke anges vad som skall anses vara ett sådant inflytande för de olika associationsformerna. Sekretesslagen och arkivlagen är tillämpliga även på dessa organ. Det bör i sammanhanget påpekas att bestämmelserna inte gäller för bolag eller stiftelser vilka har en kyrklig kommun som huvudman (jfr Collmar-Norström, Sekretess inom kyrkan, s. 11).

### **Överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring**

När myndigheter upphör att existera och verksamheten tas över av privaträttsliga subjekt, så som varit fallet med Televerket och Domänverket, får det i lag föreskrivas att regeringen eller beslutande kommunal församling får besluta att allmänna handlingar som behövs i den fortsatta verksamheten överlämnas till det nya organet utan att handlingarna förlorar sin status som allmänna handlingar (2 kap. 17 § tryckfrihetsförordningen). Ett sådant organ skall iaktta bestämmelserna om överlämnande av handlingar i 2 kap. 12–16 §§ och jämföras i dessa hänseenden med myndigheter.

I lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring, ges närmare bestämmelser om förfarandet i dessa fall. Ett överlämnande får bara avse viss tid (2 §). För överlämnade handlingar gäller dels rätten att ta del av allmänna handlingar enligt 2 kap. tryckfrihetsförordningen, dels sekretesslagens bestämmelser om begränsningar i rätten att ta del av allmänna handlingar (7 §). Ett enskilt organ som förvarar allmänna handlingar i enlighet med lagen skall jämföras med myndighet i fråga om befattningen med dessa handlingar (7 § tredje stycket). Handlingsoffentligheten kommer alltså att tillämpas direkt beträffande de handlingar som följer med vid en privatisering. Den nya verksamheten omfattas dock inte av dessa bestämmelser. Insynen i denna får regleras på annat sätt, exempelvis genom avtal.

## 14.2 Sekretessregler för Svenska kyrkans verksamhet

Som en följd av att Svenska kyrkan tillhör det allmänna är sekretesslagen tillämplig i Svenska kyrkans verksamhet. I sekretesslagen finns det några bestämmelser som tar sikte speciellt på den kyrkliga verksamheten. Vidare innehåller den sekretessbestämmelser som avser myndighets verksamhet i allmänhet, vilka gäller även för Svenska kyrkan.

Av 7 kap. 15 § framgår att under vissa begränsade förutsättningar samma sekretess som i fråga folkbokföring gäller i sådan verksamhet som avser omfattande registrering av stora delar av befolkningen, om regeringen föreskriver det. Sekretessen avser samma uppgifter som i medlemskapsärenden och även sekretesstiden är densamma. Regeringen har i 1 § sekretessförordningen föreskrivit att sådan sekretess skall gälla för uppgifter i Svenska kyrkans församlingars medlemsregister och ministerialböcker samt för Svenska kyrkans centralstyrelsens referensregister och register för underrättelse till pastor i vissa fall. Uppgifter i dessa register är således i princip offentliga men sekretess kan föreligga.

När det gäller ärenden om medlemskap i Svenska kyrkan gäller sekretess enligt 7 kap. 15 § för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde eller någon honom närstående lider men om uppgiften röjs. Sekretessen gäller i högst 70 år.

För Svenska kyrkans själavårdande och diakonala verksamhet samt för barn- och ungdomsverksamheten gäller sekretess enligt 7 kap. 33 §. I bestämmelsen har dessa verksamhetsområden benämnts församlingsvårdande verksamhet. Utanför det sekretessbelagda området faller t.ex. förvaltning av kyrkans egendom, begravningsväsendet samt församlingarnas och de kyrkliga samfälligheternas personaladministration. Sekretessen inom den församlingsvårdande verksamheten gäller för uppgift om enskilda personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon honom närstående lider men. Beträffande uppgift i allmän handling gäller sekretessen i högst 70 år.

I fråga om familjerådgivning som bedrivs i kommunal regi gäller sekretess enligt 7 kap. 4 § andra stycket. Bestämmelsen gäller även när sådan verksamhet bedrivs i kyrkokommunal regi. Beträffande familjerådgivning som bedrivs av annan huvudman finns tystnads

pliktsbestämmelser i socialtjänstlagen (1980:620). Andra bestämmelser om sekretess som även gäller i Svenska kyrkans verksamhet är t.ex. personalsekretessen (7 kap. 11 §), utlänningssekretessen (7 kap. 14 §) och tystnadsplikten för växeltelefonister (12 kap. 7 §).

## 14.3 Överväganden

### **Vi föreslår**

- att principen om allmänna handlingars offentlighet efter relationsändringen bara skall gälla inom särskilda områden där Svenska kyrkan ålagts allmänna samhällseliga uppgifter,
- att det skall skapas en särskild offentlighetsprincip för Svenska kyrkans övriga handlingar,
- att rätten att ta del av Svenska kyrkans handlingar bara skall få begränsas om det är särskilt motiverat,
- att beslut om avslag på en begäran att ta del av en handling skall kunna överklagas på det sätt som kyrkomötet bestämmer,
- att också andra beslut inom Svenska kyrkan skall kunna överklagas i den utsträckning som kyrkomötet bestämmer, och
- att ett särskilt organ skall inrättas för att inom kyrkan ytterst pröva sådana överklaganden.

### 14.3.1 Handlingsoffentlighet efter relationsändringen

Svenska kyrkan är i dag en del av det allmänna och består i organisatoriskt hänseende framför allt av kommunala och statliga myndigheter. Detta har till följd att offentlighetsprincipen som beskrivits i avsnitt 14.1 gäller för den övervägande delen av verksamheten i Svenska kyrkan. En utgångspunkt för reformen är som berörts att kommunstatusen skall upphöra för församlingar och kyrkliga samfälligheter och att kyrkan även i övrigt skall lämna det allmänna. Detta innebär att varken offentlighetsprincipen som helhet eller den däri ingående principen om allmänna handlingars offentlighet längre kommer att vara tillämplig på den verksamhet som bedrivs inom Svenska kyrkan.

Enligt direktiven skall vi utreda frågan om handlingars offentlighet i Svenska kyrkan med inriktning på att offentlighetsprincipen skall tillämpas även i fortsättningen. I princippropositionen ansåg regeringen

att det kunde anföras vägande skäl för att principen om handlingsoffentlighet skall bestå i mer eller mindre vidsträckt omfattning (prop. 1995/96:80 s. 21). Bl.a. pekade regeringen på att Svenska kyrkan, främst genom huvudmannskapet för begravningsverksamheten, även fortsättningsvis kommer att kunna svara för en relativt omfattande myndighetsutövning. Även ansvaret för den omfattande del av vårt gemensamma kulturarv som utgörs av kulturbyggnader och inventarier liksom finansieringen av (verksamheten med) en lagstadgad kyrkoavgift talade enligt regeringen i samma riktning. Till detta kom att det finns en opinion inom kyrkan, som också 1995 års kyrkomöte gett uttryck åt, för att offentlighetsprincipen skall tillämpas även vid ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan. Sammantaget talade detta enligt regeringens mening för att Svenska kyrkan även fortsättningsvis skall omfattas av offentlighetsprincipen.

Utgångspunkten för våra överväganden är således att Svenska kyrkan efter relationsändringen inte kommer att ingå i den sfär där principen om allmänna handlingars offentlighet gäller, men att samma möjlighet till insyn i princip skall vara kvar.

Frågan om insyn i Svenska kyrkan efter relationsändringen kan i princip lösas på tre olika sätt. Ett första alternativ är att låta Svenska kyrkan omfattas av samma regler om offentlighet och sekretess som gäller för statliga och kommunala myndigheter också efter utgången av år 1999. En sådan ordning kan åstadkommas genom särskilda bestämmelser i sekretesslagen på motsvarande sätt som för kommunala bolag och stiftelser m.fl. samt för andra organ till vilka det överlämnats förvaltningsuppgifter (se 1 kap. 8–9 §§ sekretesslagen och bilagan till lagen). En förutsättning för att välja denna lösning bör vara att det ur statlig synvinkel bedöms att all verksamhet som bedrivs inom Svenska kyrkan har ett stort allmänintresse.

Ett andra alternativ är att låta frågan om insyn i den kyrkliga verksamheten hanteras av kyrkan själv, antingen genom att den blir föremål för en helt inomkyrklig reglering eller genom en målsättningsparagraf om offentlighet i lagen om Svenska kyrkan. En helt inomkyrklig reglering skulle t.ex. kunna innebära att kyrkomötet i de kommande stadgarna föreskriver att dels att offentlighet skall gälla med motsvarande begränsningar som gäller för statliga och kommunala myndigheter enligt sekretesslagen, dels att sekretess skall gälla på vissa exklusivt kyrkliga områden såsom själavård, församlingsvård, medlemsärenden och kyrkobokföring. En förutsättning för en sådan lösning är att överprövning av negativa beslut i fråga om utlämnande av handlingar kan ske inom kyrkan. Detta förutsätter i sin tur att det

inrättas ett särskilt kyrkligt organ med erforderlig juridisk kompetens. Med en målsättningsparagraf om offentlighet för kyrkans handlingar i lagen om Svenska kyrkan torde följa ett behov av att i lagen ange de förutsättningar som skall gälla för att begränsningar av offentligheten skall få ske. Vidare kan det då finnas anledning att meddela föreskrifter om rätt att överklaga negativa beslut och att det skall inrättas ett särskilt organ för att pröva sådana överklaganden samt om hur arkiven skall hanteras. I övrigt skulle regleringen i Svenska kyrkans stadgar i princip bli densamma som utan målsättningsparagrafen. En förutsättning för att välja alternativet med en inomkyrkligt reglerad insyn, med eller utan målsättningsparagraf, är att det ur statlig synvinkel bedöms att den kyrkliga verksamheten inte har ett så stort allmänintresse att staten behöver ha kontroll på och möjlighet att påverka hur insynen fungerar.

Ett tredje alternativ är att låta offentlighetsprincipen gälla inom de områden där intresset av insyn från statlig utgångspunkt är störst, dvs. på de områden där Svenska kyrkan ålagts uppgifter som tillgodoser allmänna samhälleliga intressen, medan det i övrigt blir fråga om en inomkyrkligt reglerad offentlighetsprincip på det ena eller andra sättet.

Med hänsyn till de målsättningar som bär upp reformen, dvs att Svenska kyrkan själv skall få reglera sina angelägenheter i största möjliga utsträckning och att skapa ökad likställighet mellan olika trosamfund, framstår det som principiellt felaktigt att låta offentlighetsprincipen gälla fullt ut i Svenska kyrkans verksamhet. Emellertid framstår det inte heller som riktigt att låta kyrkan själv helt reglera frågan om insyn med hänsyn till de viktiga samhällsuppgifter som Svenska kyrkan skall fullgöra efter relationsändringen. Mot denna bakgrund anser vi att det är det tredje alternativet som skall väljas.

De områden där det statliga intresset är störst och som enligt vår uppfattning bör omfattas av offentlighetsprincipen är begravningsverksamheten och vården av kulturhistoriskt värdefull egendom. Beträffande sistnämnda område är det framför allt med avseende på den statliga ersättning som föreslås i betänkandet Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven (SOU 1997:43) som insynsbehovet gör sig gällande. När det gäller den vård som sker i enlighet med kulturminneslagen (1988:950) men utan statlig ersättning, saknas det bärande skäl att behandla fastighetsägarna inom Svenska kyrkan annorlunda än andra fastighetsägare vars fastigheter omfattas av lagen. På de nu utpekade områdena bör alltså offentlighetsprincipen tillämpas. I övrigt blir det fråga om en inomkyrkligt reglerad offentlighetsprincip.

Med hänsyn till denna lösning bör de bestämmelser i sekretesslagen som särskilt riktar sig till Svenska kyrkan upphävas. Bestämmelserna skall dock fortsätta att gälla för uppgifter i allmänna handlingar.

### 14.3.2 Inomkyrkligt reglerad handlingsoffentlighet

1995 års kyrkomöte ansåg att offentlighetsprincipen var så grundläggande för Svenska kyrkan att den borde gälla även efter relationsändringen (2 KL 1995:1 s. 33). Detta borde enligt kyrkomötet slås fast i lagen om Svenska kyrkan. På vilket sätt detta skulle ske borde dock utredas vidare.

Enligt vår uppfattning finns det goda skäl att tillgodose kyrkomötets önskemål i detta hänseende. Det främsta skälet är att en bestämmelse med sådan inriktning medför att förutsättningarna för att demokratins grundläggande idéer förblir vägledande inom Svenska kyrkan även efter relationsändringen förbättras. Ett annat skäl är den starka opinionen inom kyrkan för en sådan lösning.

För att tillgodose kyrkomötets önskemål om en lagfäst offentlighetsprincip bör lagen om Svenska kyrkan innehålla en bestämmelse som ger var och en rätt att ta del av Svenska kyrkans handlingar. För att den önskade öppenheten skall komma till stånd, bör den inomkyrkligt reglerade offentlighetsprincipen inte gälla bara för de kyrkotillhöriga utan för alla som önskar ta del av kyrkans handlingar. Med Svenska kyrkans handlingar menar vi sådana handlingar som motsvarar allmänna handlingar enligt tryckfrihetsförordningen. Något bärande skäl att utsträcka en sådan bestämmelse till att omfatta också organ – bolag, föreningar, stiftelser etc. – där Svenska kyrkan har ett rättsligt bestämmande inflytande har vi inte funnit. De handlingar som skall kunna vara tillgängliga för var och en bör svara mot vad som menas med allmänna handlingar i tryckfrihetsförordningen.

Rätten att ta del av kyrkans handlingar bör bara kunna begränsas när det är särskilt påkallat. Detta bör framgå av lagen. De områden som här kan komma i fråga är framför allt själavård, församlingsvård, personalvård, ekonomisk förvaltning och säkerhetsfrågor. Även inom andra områden kan under vissa förutsättningar finnas behov av sekretess, t.ex. inom kyrkobokföringen.

För att den inomkyrkligt reglerade handlingsoffentligheten skall få genomslag och tillämpas på ett likartat sätt inom kyrkan bör det finnas

möjligheter att överklaga negativa beslut i fråga om utlämnande av handlingar. Vidare bör det finnas ett juridiskt kompetent organ med oberoende ställning som ytterst prövar sådana överklaganden. Vi föreslår därför att bestämmelser om detta skall ingå i lagen om Svenska kyrkan. Det bör framhållas att rätten att klaga på beslut om avslag på en begäran att få ta del av Svenska kyrkans handlingar kommer att gälla för var och en, således även för dem som inte tillhör Svenska kyrkan.

En förutsättning för att bestämmelser om handlingsoffentlighet skall kunna fungera är att det sker en välordnad och säker arkivering av alla handlingar. Även detta bör regleras i lagen om Svenska kyrkan. Svenska kyrkan bör ansvara för att arkiveringen ordnas på ett sätt som för med sig att allmänhetens tillgång till handlingarna förblir en realitet.

Genom de bestämmelser som vi nu föreslagit skapas goda förutsättningar för att den kyrkliga verksamheten även framdeles skall präglas av öppenhet och goda insynsmöjligheter.

### 14.3.3 Rätt att klaga på beslut i övrigt

Enligt 1995 års kyrkomöte bör det i en särskild bestämmelse i lagen om Svenska kyrkan föreskrivas att det skall finnas en inomkyrkligt reglerad överprövningsrätt. Hur denna skulle vara utformad och vilket organ som skall pröva överklagande borde enligt kyrkomötet utredas vidare. Kyrkomötet förutsatte dock att förekomsten av ett sådant organ skulle vara lagfäst så att dess oberoende ställning skulle markeras (2KL 1995:1 s. 33).

Eftersom vi ovan föreslagit att det skall inrättas ett särskilt oberoende organ med juridisk kompetens för att pröva överklaganden av negativa beslut beträffande rätten att ta del av kyrkans handlingar, finns det goda skäl att tillgodose kyrkomötets önskemål också i det nu berörda hänseendet. Mot bakgrund av reformens utgångspunkter bör det dock vara Svenska kyrkan som själv bestämmer vilka beslut som får överklagas och hur detta skall gå till. Huvudregeln bör dock vara att beslut skall vara möjliga att överklaga. Det nämnda organet bör vara det organ inom kyrkan som ytterst prövar överklaganden också av detta slag.



## 15 Uppgifter till det statliga registret

**Vi föreslår**

– att Svenska kyrkan till det statliga registret för registrerade trosamfund skall lämna uppgifter om stadgar, indelning i församlingar, kyrkliga samfälligheter och stift samt behöriga företrädare för Svenska kyrkan och dess församlingar, kyrkliga samfälligheter och stift.

### 15.1 Staten behöver känna till församlingsindelningen

Svenska kyrkan kommer efter relationsändringen att bl.a. ha ansvaret för den helt övervägande delen av begravningsverksamheten i landet. De som inte tillhör Svenska kyrkan kommer att betala en lokalt beslutad begravningsavgift. För att denna avgift praktiskt skall kunna uppbäras är det nödvändigt att staten känner till hur församlingsindelningen ser ut också efter år 2000. Eftersom det i dag är pastoraten som i realiteten handhar de allmänna begravningsplatserna och det kan förutsättas att denna ordning kommer att bestå även efter bytet av rättslig form, bör staten av samma skäl som i fråga om församlingsindelningen känna till också vilka kyrkliga samfälligheter som finns efter år 2000.

Statistiska centralbyrån (SCB) har under utredningsarbetets gång framhållit att församlingsindelningen förekommer i en mängd register i samhället och att det skulle kunna medföra kostbara konsekvenser om denna ordning inte kan behållas. SCB har starkt betonat att det finns ett stort behov av att kunna använda församlingsindelningen för olika statistikändamål även efter år 2000.

## 15.2 Uppgifter som behöver lämnas

I avsnitt 8.3 har vi behandlat frågan om vad som skall registreras för de trossamfund som väljer att registrera sig enligt lagen om trossamfund. För dessa trossamfund och deras organisatoriska delar omfattar registreringen namn, stadgar och behöriga företrädare.

Mot denna bakgrund bör enligt vår uppfattning även Svenska kyrkan, dess församlingar, kyrkliga samfälligheter och stift finnas i ett statligt register för registrerade trossamfund. På detta sätt blir registret dessutom fullständigt. Den främsta anledningen till att Svenska kyrkan och dess olika delar skall finnas i registret är dock att skapa ordning och reda i affärlivet och samhället i stort. Vi föreslår därför en bestämmelse som föreskriver skyldighet för Svenska kyrkan att lämna uppgifter till det statliga registret om stadgar, indelning och behöriga företrädare.

När förändringar sker av någon av de registrerade uppgifterna bör detta snarast anmälas till registreringsmyndigheten.

## 16 Tystnadsplikten

### 16.1 Nuvarande förhållanden

Regler om prästers tystnadsplikt fanns redan i 1686 års kyrkolag. Föreskriften fanns i 7 kap. 2 § och hade följande lydelse:

*När synden är så hemlig, att hon ingen annan än Gud och syndaren eller flera i synden delaktiga kunniga är, och syndaren för prästen henne bekänner och ångrar samt bättring lovar, då skall han avlösas, och ingen prästman må en sådan syndare och hans brott röja vid livstidsstraff till görande. Utkommer något sådant av prästen eller någon, som står på lur, det skall aldrig äga vitsord, och en sådant lurant skall, ävensom prästen, straffas till livet.*

För brott mot tystnadsplikten stadgades således dödsstraff. Tystnadsplikten gällde för det som uppenbarats för prästen vid hemligt skriftermål, vilket definierades som den enskildes bekännelse inför präst för att erhålla "..... råd och tröst utav den heliga skrift".

Lagens bestämmelser om tystnadsplikt gällde endast för hemligt skriftermål, dvs. bikt. För sådant som framkommit vid själavårdande samtal i övrigt följde av prästämbetet att prästen inte fick röja detta. När den nuvarande regeringsformen trädde i kraft den 1 januari 1975 blev tystnadsplikt på sådan grund inte längre möjlig. Av 2 kap. 12 § och 8 kap. 3 § regeringsformen följer att uttryckligt lagstöd krävs för att tystnadsplikt skall gälla eftersom Svenska kyrkan utgör en del av det allmänna.

Efter initiativ av 1975 års kyrkomöte antog riksdagen lagen (1979:926) om tystnadsplikt för präst inom Svenska kyrkan (se prop. 1979/80:20). Lagen trädde i kraft den 1 januari 1981. Den innebar att tystnadsplikt gällde för vad som erfarits under enskilt skriftermål eller under själavårdande samtal i övrigt för den som var prästvigd i Svenska kyrkan oavsett om han eller hon innehade prästtjänst eller inte. Lagen upphävdes i samband med införandet av den nya kyrkolagen (1992:300) då bestämmelserna i sak oförändrade fördes över till kyrkolagen (prop. 1991/92:85 s. 142). – Enligt 36 kap. 1 § kyrkolagen gäller tystnadsplikt för den som i Svenska kyrkans ordning har vigts

till det kyrkliga ämbetet som präst i fråga om uppgifter som han eller hon har erfarit under bikt eller själavårdande samtal.

Denna tystnadsplikt för präster anses vara absolut (se prop. 1960:85 s. 37). Det innebär att det inte kan göras något undantag från den ens om det står klart att skada inte kan uppkomma i det enskilda fallet. Den som samtalat med prästen kan inte heller lösa denne från tystnadsplikten (jfr Justitieombudsmannens, JO, beslut 1993-06-16).

Den som uppsåtligen bryter mot tystnadsplikten skall dömas för *brott mot tystnadsplikt* till böter eller fängelse i högst ett år (20 kap. 3 § brottsbalken). Har gärningen begåtts av oaktsamhet skall straffet bestämmas till böter. I ringa fall skall det inte dömas till ansvar.

Kyrkolagens regler om tystnadsplikt omfattar alla präster som vigts till det kyrkliga ämbetet i Svenska kyrkans ordning, oavsett om de innehar en offentlig tjänst som präst eller ej. Att prästen inte kan befria sig från tystnadsplikten genom att lämna sin prästtjänst i Svenska kyrkan framgår av ett JO-beslut från 1989 (JO:s ämbetsberättelse 1989/90 s. 360).

I 36 kap. 5 § rättegångsbalken finns bestämmelser som innebär att det råder förbud för vissa yrkeskategorier att vittna, bl.a. präster. Paragrafen som helhet, vilken är utformad som en handlingsregel för domstolarna, innehåller regler som begränsar möjligheten att ställa frågor till vittnen. Frågeförbudet skall rätten iaktta ex officio, dvs. på eget initiativ, och det kan inte efterges av vittnet. Det bör nämnas att bestämmelserna i paragrafen också har betydelse i andra sammanhang, t.ex. i fråga om vittnesförhör under en förundersökning i brottmål och i fråga om förhör med part under sanningsförsäkran.

Av 36 kap. 5 § rättegångsbalken följer att prästens tystnadsplikt har ovillkorligt företräde framför vittnesplikten (jfr prop. 1979/80:20 s. 8). Den genombryts inte heller av det s.k. meddelarskyddet.

Även för präster i andra trossamfund än Svenska kyrkan eller den som i ett sådant samfund intar motsvarande ställning gäller enligt 36 kap. 5 § rättegångsbalken förbud mot att vittna om uppgifter de erhållit vid bikt eller själavårdande samtal. När denna bestämmelse infördes uttalade Lagrådet att den "bör tillämpas i överensstämmelse med vad som kan anses gälla för präst inom svenska kyrkan" (prop. 1960:85 s. 49).

Med präst eller person med motsvarande ställning avses bara de som har "erforderlig utbildning och kompetens för sin syssla" och som utövar denna som sitt egentliga kall (a. prop. s. 37). Som ett exempel på personer som inte är präster men som intar motsvarande ställning nämndes i propositionen officerare inom Frälsningsarmén.

Utöver vittnesförbudet finns däremot ingen lagstadgad tystnadsplikt för präster inom andra trossamfund än Svenska kyrkan. Inom vissa trossamfund, t.ex. Romersk-katolska kyrkan och Metodistkyrkan, finns det dock särskilda regler om tystnadsplikt som utfärdats av samfundet. Den präst som bryter mot sådana regler kan bli föremål för olika former av disciplinära åtgärder från trossamfundet och eventuella rättsliga ingripanden sker med stöd av civilrättsliga (arbetsrättsliga) regler.

Diakon- eller diakonissvigda personer omfattas inte av kyrkolagens regler om tystnadsplikt. Om dessa har anställning eller uppdrag hos en kyrklig myndighet gäller i stället de bestämmelser i 7 kap. 33 § sekretesslagen som reglerar sekretessen inom den församlingsvårdande verksamheten. Motsvarande gäller för en präst beträffande uppgifter som prästen får kännedom om i församlingsvårdande verksamhet under former som inte är att hänföra till bikt eller själavårdande samtal (7 kap. 33 § sekretesslagen). Den sekretess som gäller enligt denna bestämmelse är dock inte absolut utan kan under vissa omständigheter brytas.

I 14 kap. sekretesslagen finns bestämmelser om begränsning av de bestämmelser om sekretess som annars skulle gälla enligt lagen. Bl.a. får sekretessbelagda uppgifter under särskilt angivna förutsättningar lämnas ut till vissa myndigheter. Enskild till vars förmån sekretessen gäller får efterge den. Den som är misstänkt för brott får lämna ut sekretessbelagd uppgift om det behövs för att han eller hon skulle kunna ta till vara sin rätt. Bestämmelserna om tystnadsplikt för uppgifter som lämnas under bikt och själavårdande samtal är enligt 1 kap. 11 § undantagna från sekretesslagens tillämpningsområde. De nämnda begränsningarna gäller alltså inte för prästernas tystnadsplikt enligt kyrkolagen.

## 16.2 Överväganden

### Vi föreslår

- att vittnesförbudet i 36 kap. 5 § rättegångsbalken skall gälla för präster (och de som intar motsvarande ställning) i alla trossamfund,
- att vittnesförbudet skall omfatta uppgifter som erhållits under *bikt* eller *enskild själavård*,
- att vittnesförbudet för sådana uppgifter enligt lag skall gälla även efter det att prästen (eller den som intar motsvarande ställning) lämnat sin tjänst eller sitt uppdrag,
- att den straffsanktionerade bestämmelsen om tystnadsplikt i kyrkolagen skall upphävas och inte ersättas, vilket innebär att frågan om tystnadsplikt för Svenska kyrkans präster får bli föremål för inomkyrklig reglering.

### 16.2.1 Tystnadsplikt och vittnesförbud

Enligt våra direktiv skall vi bedöma Kyrkoberedningens förslag till lag om tystnadsplikt inom Svenska kyrkan. Kyrkoberedningen föreslog att den nuvarande bestämmelsen om tystnadsplikt i 36 kap. 1 § kyrkolagen skulle föras över till en särskild lag om tystnadsplikt inom Svenska kyrkan och att tystnadsplikten skulle utsträckas till att omfatta även dem som i Svenska kyrkans ordning vigts till diakon och diakonissa.

En utgångspunkt vid principbeslutet om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan var att reformen skulle leda till en ökad likställighet mellan olika trossamfund. Enligt vår uppfattning bör denna utgångspunkt, som dessutom ligger i linje med de grundsatser som principen om religionsfrihet vilar på, få genomslag också när det gäller tystnadsplikt och vittnesförbud.

Vid relationsändring skall församlingarnas och de kyrkliga samfälligheternas kommunstatus upphöra. Svenska kyrkan skall lämna det allmänna och kyrkans präster skall inte längre kvarstå i statlig anställning. Det hinder mot en privaträttslig reglering av tystnadsplikten som finns med den nuvarande ordningen existerar då inte längre.

Ur statlig synvinkel framstår straffsanktionerade bestämmelser om tystnadsplikt för präster närmast som otidsenligt. Något önskemål om en straffsanktionerad bestämmelse om tystnadsplikt för alla trossam-

fund har inte framkommit. Det bör därför inte komma i fråga att utvidga kretsen av präster som omfattas av tystnadsplikt.

Mot denna bakgrund anser vi att Kyrkoberedningens förslag inte bör genomföras och att den lagstadgade tystnadsplikten för präster vigda i Svenska kyrkans ordning skall upphävas. Detta innebär att frågan om tystnadsplikt får regleras av kyrkan själv på motsvarande sätt som frågan hanteras inom flertalet andra trossamfund.

Tystnadspliktsbrott avseende den s.k. själavårdssekretessen kommer således inte att vara kriminaliserade efter relationsändringen. Ingreppanden mot en präst som åsidosätter en inom trossamfundet utfärdad regel om tystnadsplikt får i stället ske inom trossamfundet. Beroende på trossamfundets egen reglering kan det ytterst bli fråga om rättsliga ingripanden med stöd av civilrättsliga (arbetsrättsliga) regler.

När det gäller vittnesförbudet anser vi att det allmänna inte skall kunna avkräva uppgifter från en präst, om denne erhållit uppgifterna under speciella omständigheter. Vi återkommer till detta. Vittnesförbudet innebär även att prästen inte kan tvingas lämna uppgifter t.ex. under en förundersökning i brottmål eller vid ett förhör under sanningsförsäkran.

Med hänsyn till detta bör bestämmelsen i 36 kap. 5 § rättegångsbalken formuleras om så att den kommer att avse präster och de som intar en motsvarande ställning i alla trossamfund. En förutsättning för att vittnesförbudet skall gälla bör som tidigare vara att prästen har tillräcklig kompetens och utbildning samt utövar tjänsten eller uppdraget som sitt egentliga yrke eller kall.

## 16.2.2 Vittnesförbudets omfattning

Svenska kyrkans centralstyrelse tillsatte på begäran av 1994 års kyrkomöte en utredning med uppdrag att granska bl.a. gränsdragningen mellan själavårdande samtal och ett "vanligt" samtal. Utredningen konstaterade att det bl.a. finns följande praktiska tillämpningsproblem förknippade med prästens tystnadsplikt (Prästens tystnadsplikt, Svenska kyrkans utredningar 1995:4).

Uttrycket själavårdande samtal ger upphov till en rad avgränsningsproblem. Ett sådant problem är att det begränsar den enskilda själavården på ett sätt som inte stämmer med kyrkans själavårdstradition. Osäkerhet uppstår t.ex. om vad som gäller när själavården sker genom brevväxling. Ett annat problem är att uttrycket själavårdande samtal är

så allmänt hållet att det är svårt att dra en gräns mot andra samtal. Enligt ett vanligt språkbruk bör allt som prästen gör i sitt arbete ha själavårdande inriktning och alla samtal skulle därmed kunna kallas själavårdande.

Ett exempel på att gränsen mellan det vanliga och det själavårdande samtalet kan bli flytande är det slag av samtal som vanligen sker inför vigslar och begravningar. I sådana sammanhang kan samtalet omärkligt glida in på själavårdande frågor med anledning av den förstående förretningen. Det blir då svårt att bedöma vilka sekretessregler som gäller för samtalet eller delar av det.

1996 års kyrkomöte begärde att lagändringar skulle vidtas beträffande bl.a. gränsdragningen mellan själavårdande samtal och vanliga samtal.

Sedan vittnesförbudet för präster utanför Svenska kyrkan infördes, har omfattningen av detta överensstämt med den tystnadsplikt som gäller för präster vigda i Svenska kyrkans ordning. Både tystnadsplikten och vittnesförbudet omfattar i dag uppgifter som erhållits vid bikt och själavårdande samtal.

Den nu gällande tystnadsplikten i fråga om vad som avhandlats under bikt har i grunden en teologisk motivering och har lång hävd i svensk rätt. Den har ansetts vara absolut. Tystnadsplikt för själavårdande samtal vid sidan om bikten infördes som tidigare nämnts år 1981.

Med hänsyn till såväl de enskilda personer som anförtror sig åt en präst som till prästen själv är det befogat med en tydlig bestämmelse om vad prästen inte får yppa inför domstol. Även för domstolar och andra myndigheter som skall tillämpa bestämmelsen framstår det som angeläget att omfattningen klarläggs.

Vad som utgör bikt är väl definierat i kyrkliga föreskrifter. Det har inte framkommit några problem att i praktisk tillämpning avgöra när en biktsituation föreligger. Begreppet själavårdande samtal är mera oprecist och saknar en entydig definition. Vid behandlingen i kyrkomötet i samband med att begreppet infördes i lagstiftningen uttalade kyrkolagsutskottet att begreppet själavårdande samtal är vagt men avser att täcka alla upplysningar som en präst erhåller vid samtal med enskilda under sådana omständigheter, att tystnad kan anses ha förutsatts av den som kommit i kontakt med prästen (KL 1979:1).

Begreppet själavårdande samtal har givit upphov till flera avgränsningsproblem. Det har införts relativt sent och stämmer inte överens med Svenska kyrkans själavårdstradition. Vid remissbehandlingen av den ovan nämnda utredningen om prästens tystnadsplikt var det en närmast enhällig uppfattning hos remissinstanserna att begreppet enskild

själavård skulle innebära en klagörande precisering. Det kan påpekas att den föreslagna ändringen har fått stöd även av Katolska biskopsämbetet, Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund och Sveriges frikyrkosamråd.

Med enskild själavård avses själavårdande samtal som sker under avskildhet i ett personligt möte mellan en präst och en enskild person (eller flera personer med ett gemensamt problem).

Vi anser att begreppet enskild själavård skulle innebära en precisering av vittnesförbudets omfattning. Mellan enskild och allmän själavård kan man dra tydliga gränser. Om begreppet införs bör det kunna skapa ökad klarhet när samtalet med en präst sker inom ramen för ett arbetslag, t.ex. inom sjukvården eller i samband med telefonjourverksamhet. Därmed skulle vidare klarläggas att vittnesförbudet även skulle kunna omfatta uppgifter som erfarits vid brevväxling. Det borde också kunna bidra till att det blir naturligt att samtalets karaktär och därmed omfattningen av vad som inte får yppas inför domstol och andra myndigheter klargörs mellan prästen och den enskilde innan samtalet inleds.

Mot denna bakgrund anser vi att vittnesförbudets omfattning skall gälla för sådana uppgifter som en präst eller liknande befattningshavare erfarit under bikt eller enskild själavård.

När det gäller vittnesförbudets utsträckning i tiden är det självklart att några begränsningar inte kan finnas. Vittnesförbudet skall, som i dag, vara livslångt. Detta bör framgå av bestämmelsen.

Det har inte legat inom ramen för vårt uppdrag att behandla frågan om eventuella undantag från vittnesförbudet.



## 17 Övriga frågor

### 17.1 Äktenskapsbalken

**Vi föreslår**

- att bestämmelsen i 4 kap. 4 § äktenskapsbalken skall upphöra att gälla i samband med relationsändringen.

Äktenskapsbalken har i 4 kap. 4 § en bestämmelse som reglerar skyldigheten för präst och församling att stå till förfogande för kyrklig vigsel. Enligt bestämmelsen får kvinnan och mannen välja den präst som de själva önskar och som är villig att viga. Vidare har de rätt till vigsel i en församling som någon av dem tillhör. Efter relationsändringen bör staten inte reglera en skyldighet för Svenska kyrkan i dessa avseenden. Vi anser därför att bestämmelsen skall upphävas. Vigselrätten berörs inte av detta förslag.

### 17.2 Offentlig upphandling

**Vi föreslår**

- att bestämmelserna i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling och i lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling inte skall vara tillämpliga på Svenska kyrkan efter relationsändringen.

För närvarande omfattas Svenska kyrkans församlingar och kyrkliga samfälligheter av bestämmelserna i lagen (1992:1528) om offentlig upphandling och i lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling. Anledningen till är att församlingarna och de kyrkliga samfälligheterna har ställning som kyrkliga kommuner. I samband med reformen skall kommunstatusen

upphöra. Det finns då inte längre några skäl att låta dessa lagar gälla för kyrkliga organ. Vi föreslår därför att dessa lagar skall ändras så att de inte längre blir tillämpliga på Svenska kyrkan efter relationsändringen.

### 17.3 Aviseringsregistret

**Vi föreslår**

- att Svenska kyrkan skall kunna få samma tillgång till aviseringsregistret efter relationsändringen som för närvarande.

Den 1 juli 1995 inrättades ett nytt register för avisering av folkbokföringsuppgifter, aviseringsregistret. Registret är i första hand avsett att användas av myndigheter för aktualisering, kontroll och komplettering av uppgifter i myndigheternas personregister. Bland myndigheterna ingår också Svenska kyrkan. Registret regleras i lagen (1995: 743) om aviseringsregister. Enligt 2 § andra stycket får regeringen föreskriva att även annan än myndighet får använda registret för uttag av urval av person uppgifter.

Enligt en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 1997 (SFS 1996:1234) får regeringen förordna att vissa stora mottagare av folkbokföringsuppgifter i stället för avisering endast av de uppgifter som mottagaren enligt lag eller förordning får ha i sitt register skall få ändringsavisering för samtliga personer i aviseringsregistret, s.k. bruttoavisering. Vidare innebar lagändringen att myndigheterna fick terminalåtkomst till vissa uppgifter i registret och att regeringen fick rätt att förordna om terminalåtkomst även för övriga uppgifter i registret.

Svenska kyrkan har för närvarande rätt till bruttoavisering enligt 1 § förordningen (1996:1298) om aviseringsregister. Vidare har Svenska kyrkan rätt till terminalåtkomst av vissa uppgifter i registret enligt 6 § i lagen om aviseringsregister. För Svenska kyrkans del är bruttoavisering och terminalåtkomst nödvändigt för att den nuvarande registerlösningen skall fungera. Kyrkans möjlighet att bedriva en rikstäckande verksamhet skulle avsevärt försvåras om dessa möjligheter gick förlorade vid relationsändringen.

Mot denna bakgrund anser vi att Svenska kyrkan skall få samma tillgång till aviseringsregistret efter relationsändringen som för när-

varande. Lagändringarna bör utformas på ett sådant sätt att regeringen ges möjlighet att generellt förordna om sådan tillgång till aviseringsregistret för annan än myndighet.



## 18 Särskilda övergångsbestämmelser

**Vi föreslår**

- att en särskild lag om införande av lagen om Svenska kyrkan skall stiftas,
- att lagen skall innehålla en bestämmelse som klargör att församlingarnas och de kyrkliga samfälligheternas rättigheter och skyldigheter efter relationsändringen gäller i motsvarande församling, kyrkliga samfällighet eller stift,
- att lagen skall föreskriva att ärenden som vid relationsändringen handläggs hos en statlig myndighet inom Svenska kyrkan skall överlämnas till Svenska kyrkan för fortsatt handläggning,
- att kyrkomötet vid sammanträde under år 1999, med avseende på tiden efter relationsändringen, skall ha de befogenheter som följer av lagen om Svenska kyrkan utan hinder av bestämmelserna i kyrkolagen, och
- att en motsvarande bestämmelse skall gälla för församlingar, kyrkliga samfälligheter och stift sedan det blivit klart vilka dessa är genom anmälan till det statliga registret.

Genomförandet av reformen om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan kräver, förutom sedvanliga övergångsbestämmelser om ikraftträdande och upphävande av vissa lagar, att särskilda övergångsbestämmelser utfärdas. Detta gäller först och främst i fråga om den rättsliga regleringen, men även beträffande personalfrågorna och den kyrkliga egendomen kommer särskilda övergångsbestämmelser att behövas. I sistnämnda frågor hänvisar vi till betänkandena Svenska kyrkans personal (SOU 1997:44) och Den kyrkliga egendomen (SOU 1997:47). Med hänsyn till omfattningen av övergångsbestämmelserna anser vi att det bör stiftas en särskild lag om införande av lagen om Svenska kyrkan där dessa kan samlas.

Enligt principbeslutet om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan skall reformen träda i kraft den 1 januari 2000. Det är vidare förutsatt att ett antal lagar skall upphävas i samband med att

reformen genomförs. Hit hör till att börja med kyrkolagen (1992:300), lagen (1992:301) om införande av kyrkolagen och lagen (1951:691) om viss lindring i skattskyldigheten för den som icke tillhör Svenska kyrkan. Vidare bör lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigval, m.m. och lagen (1992:288) om medlemskap i icke-territoriella församlingar upphävas.

I avsnitt 8.6 har vi kommit fram till att lagen om trossamfund – för att missförstånd skall undvikas – bör innehålla en bestämmelse som klargör vad som händer med rättigheter och skyldigheter i samband med att ett trossamfund byter rättslig form. Även för Svenska kyrkans del är det befogat med en bestämmelse som klargör vad som händer med rättigheter och skyldigheter i samband med relationsändringen och bytet av rättslig form. En sådan bestämmelse bör ge vid handen att ansvaret för förpliktelser som åvilar någon av Svenska kyrkans församlingar eller kyrkliga samfälligheter följer med dessa vid bytet av rättslig form. Efter relationsändringen skall förpliktelserna alltså gälla i motsvarande församling, kyrkliga samfällighet eller stift. Detsamma skall gälla för rättigheter.

Inom Svenska kyrkan finns det vid sidan av kyrkokommunerna och deras myndigheter ett antal statliga myndigheter: pastor; pastorsämbetet; kyrkoherden; biskopen; domkapitlet; kyrkomötets besvärnsnämnd; Ansvarsnämnden för biskopar; Svenska kyrkans centralstyrelse. De statliga myndigheterna skall avvecklas i samband med relationsändringen. Det är visserligen inte otänkbart att Svenska kyrkan väljer att inrätta motsvarande organ, men det är inget som staten bör besluta om. Mot denna bakgrund och för att undvika rättsförluster, bör de ärenden som enligt lag eller förordning handläggs hos någon av dessa myndigheter överlämnas till Svenska kyrkan för fortsatt handläggning.

Under år 1999 måste kyrkomötet besluta om det inomkyrkliga regelverk som skall gälla efter relationsändringen. För att detta skall vara möjligt är det nödvändigt att kyrkomötet då har de befogenheter som följer av lagen om Svenska kyrkan utan hinder av bestämmelserna i kyrkolagen. Vi föreslår därför en bestämmelse med denna innebörd. De beslut som fattas med stöd av en sådan bestämmelse skall ha avseende på tiden efter den 1 januari 2000. Det är inte helt otänkbart att det kan behöva hållas mer än ett kyrkomötessammanträde under år 1999. Bestämmelsen bör därför vara utformad på ett sådant sätt att 1999 års kyrkomöte kan ha denna särskilda befogenhet vid alla sammanträden som hålls detta år. I en promemoria som upprättats inom Kulturdepartementet föreslås vissa ändringar i kyrkolagen som skall underlätta genomförandet av stat-kyrkareformen. Ändringarna

skall möjliggöra för kyrkomötet att sammanträde på de tider som krävs för att reformen skall kunna genomföras. Promemorian är för närvarande föremål för remissbehandling.

När det gäller de som utsetts till uppdrag inom Svenska kyrkan, dess församlingar eller samfälligheter, dvs. de förtroendevalda, förutsätter vi att dessa kommer att kvarstå i sina uppdrag fram till nästa kyrkliga val. Det är emellertid en fråga som bör beslutas av kyrkan själv och inte av staten. Någon bestämmelse i ämnet föreslås därför inte.

De församlingar, kyrkliga samfälligheter och stift som finns efter relationsändringen kommer under år 1999 att behöva fatta ett antal beslut som har avseende på tiden efter den 1 januari 2000, bl.a. gäller detta i fråga om kyrkoavgiftens storlek för år 2000. För att upp-  
bördshjälpen skall kunna fungera måste Riksskatteverket få besked i frågan senast under november 1999. I likhet med kyrkomötet bör dessa församlingar, kyrkliga samfälligheter och stift ha de befogenheter som följer av lagen om Svenska kyrkan redan under år 1999 utan hinder av bestämmelserna i kyrkolagen. En förutsättning för detta är att det står klart vilka församlingar, kyrkliga samfälligheter och stift som kommer att finnas efter relationsändringen. Detta kommer kyrkomötet att fatta beslut om vid 1999 års sammanträde. När ett sådant beslut är fattat bör uppgifter om detta lämnas till det statliga registret. Det är bara de församlingar, kyrkliga samfälligheter och stift som det lämnats uppgifter om som skall ha den nu diskuterade befogenheten. Det bör påtalas att befogenheten påverkas av bestämmelser i det inomkyrkliga regelverk som 1999 års kyrkomöte beslutar.



## 19 Specialmotivering

### 19.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

Förslaget innebär att de övergångsbestämmelser till regeringsformen som avser normgivning angående Svenska kyrkan upphävs.

#### **8 kap.**

#### **6 §**

Bestämmelsen uttrycker kravet på lagform för all normgivning om Svenska kyrkan och andra trossamfund. Dess betydelse visar sig i fråga om normgivning som inte måste ha formen av lag redan på grund av bestämmelserna i 2 kap. om grundläggande fri- och rättigheter. I andra meningen anges att grundläggande föreskrifter om Svenska kyrkan som trossamfund meddelas i lag.

Avsikten är att medge en sådan reglering i lag som föreslagits i lagen om Svenska kyrkan. Avfattningen av andra meningen är avsedd att inte lämna något utrymme för en vidare reglering av lärofrågor och annat som kan sägas höra till troslivet och Svenska kyrkans egna angelägenheter.

Det bör påpekas att de lagar som utfärdas med stöd av dessa bestämmelser måste anses ha ett betydande allmänintresse. Detta framgår redan av att regeringsformen föreslås innehålla en särskild bestämmelse som innebär ett konstitutionellt skydd mot hastiga ändringar av sådan lag.

Begreppet trossamfund förekommer i 2 kap. 2 § regeringsformen utan att det närmare definieras. Begreppet är med all sannolikhet hämtat från religionsfrihetslagen. Eftersom lagstiftaren inte fann det nödvändigt att definiera begreppet när den nuvarande regeringsformen infördes, bör det inte vara nödvändigt att definiera begreppet då det nu föreslås förekomma även i regeringsformens normgivningskapitel. På liknande sätt förekommer dessutom t.ex. begreppet kommun i

regeringsformen utan att vara närmare definierat (se 1 kap. 7 § och 8 kap. 5 §).

#### **16 §**

Bestämmelsen uttrycker kravet på kvalificerat förfarande i riksdagen vid all lagstiftning om Svenska kyrkan och andra trossamfund. Den innebär att alla trossamfund behandlas likvärdigt i fråga om skyddet för verksamhetens rättsliga villkor.

#### **11 kap.**

##### **6 §**

I bestämmelsens tredje stycke har bland de uppräknade rättssubjekten, till vilka förvaltningsuppgifter kan anförtros, lagts till *registrerat trossamfund*. Förslaget till lag om trossamfund innebär att trossamfund kan få ställning som särskilt rättssubjekt genom registrering. Bland de registrerade trossamfunden ingår även Svenska kyrkan. På detta sätt uppnås att myndighetsuppgifter kan överlämnas till alla trossamfund. De trossamfund som väljer att inte registrera sig enligt den nya lagen bedriver nämligen sin verksamhet i någon av de övriga rättsliga former som anges i bestämmelsen, vanligen som ideell förening eller genom en stiftelse. Vad som i första hand kommer i fråga är vigslar. Bestämmelsen möjliggör också att Svenska kyrkans huvudmannaskap för den helt övervägande delen av begravningsverksamheten i landet kan bestå.

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

Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 4.1. Eftersom den inte längre fyller någon funktion skall bestämmelsen upphävas.

## 19.3 Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Ändringarna i 2 kap. 5 och 7 §§ är i sin helhet betingade av att Svenska kyrkan inte skall utgöra en del av det allmänna efter relationsändringen.

## 19.4 Förslaget till lag om trossamfund

### 1–4 §§

Dessa paragrafer utgörs dels av bestämmelser som ersätter den nuvarande regleringen i religionsfrihetslagen, dels av en bestämmelse om barns rätt att komma till tals vid inträde i och utträde ur trossamfund.

### 1 §

Paragrafen utgör en hänvisning till regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser om religionsfrihet. Bestämmelsen kan sägas ersätta religionsfrihetslagens bestämmelser (1–3 §§) om religionsfrihet. Religionsfriheten utgör grunden för lagens övriga bestämmelser.

### 2 §

Paragrafen, som innehåller en definition av begreppet trossamfund, motsvarar nuvarande 4 § andra stycket religionsfrihetslagen. Ordet "sammanslutning" bytts ut mot det något vidare begreppet "gemenskap" så att olika slags trossamfund skall kunna uppfatta sig som trossamfund i lagens mening. Med detta undviks en alltför stark knytning till ett föreningsrättsligt medlemsbegrepp.

### 3 §

Bestämmelsen i denna paragraf innebär att varje trossamfund måste ge möjlighet för den som tillhör det, och så önskar, att utträda ur trossamfundet. Om några utträdesregler inte finns för ett trossamfund, följer det av allmänna rättsgrundsatser att utträde ändå kan ske. Skulle ett trossamfund enligt sina stadgar eller liknande grundregler ha en bestämmelse om att utträde inte kan ske, är den regeln utan verkan. Bestämmelsen hindrar inte att trossamfundet föreskriver en viss kortare tid innan utträde beviljas för den som önskar utträde. Inte heller hindrar den att ett trossamfund föreskriver att utträde endast kan ske

vid viss tidpunkt varje år. – Att meningen "Åtagande i strid mot denna bestämmelse vare utan verkan" i religionsfrihetslagen här har utgått hänger samman med att lagbestämmelser numera anses tvingande om inte något annat föreskrivits. Någon ändring i sak är inte avsedd.

#### 4 §

Enligt bestämmelserna i 6 kap. föräldrabalken är det barnets vårdnadshavare som har rätt och skyldighet att bestämma i frågor som rör barnets personliga angelägenheter. Av den föreslagna bestämmelsens första stycket framgår att samtycke krävs om barnet fyllt 12 år, för att vårdnadshavaren skall kunna få till stånd en ändring av barnets samfundstillhörighet.

Andra stycket ger barnet en initiativrätt i frågan om samfundstillhörighet. För att en ändring skall kunna komma till stånd, krävs emellertid vårdnadshavarens samtycke. I likhet med vad som gäller enligt föräldrabalken skall barnets vårdnadshavare också i dessa sammanhang ta allt större hänsyn till barnets synpunkter och önskemål i takt med att barnet blir äldre.

#### 5 §

Paragrafen innehåller en definition av den nya rättsliga formen registrerat trossamfund. Den klargör samtidigt att Svenska kyrkan är ett av de registrerade trossamfunden.

#### 6 §

Bestämmelsen talar om att en sådan reglering av Svenska kyrkans förhållanden som avses i 8 kap 6 § andra meningen regeringsformen sker i den särskilda lagen om Svenska kyrkan.

#### 7–11 §§

Dessa paragrafer handlar om förfarandet vid registrering m.m. och är inte tillämpliga på Svenska kyrkan.

#### 7 §

I denna bestämmelse uttrycks de krav som ett trossamfund måste uppfylla för att kunna registreras. För att kunna registreras skall trossamfundet ha antagit stadgar (eller något motsvarande grunddokument), varav trossamfundets ändamål framgår liksom hur beslut i trossamfundets angelägenheter kommer till stånd. Av detta följer också att trossamfundet skall ha utsett ledning, som – alltefter trossamfundets förhållanden – kan bestå av en enskild person eller en styrelse. I allt

väsentligt överensstämmer kraven således med vad som enligt rättspraxis krävs för att en ideell förening skall vara för handen och vad som bör kunna krävas för att trossamfundet skall fungera inom den svenska rättsordningen.

Med uttrycket "om trossamfundet begär det" avses att det skall finnas ett av trossamfundet i behörig ordning fattat beslut om att byta rättslig form för verksamheten, dvs. att begära registrering enligt lagen.

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

#### 8 §

Paragrafen innehåller en uppräknning av vad som skall registreras. Förutom trossamfundets namn och stadgar, skall de personer som utsetts att företräda trossamfundet införas i registret.

Närmare bestämmelser om registreringsförfarandet, t.ex. om registreringsbevis, anges lämpligen i förordning.

#### 9 §

Svenska kyrkan och dess organ erhåller rättskapacitet genom bestämmelser i lagen om Svenska kyrkan. Genom denna bestämmelse ges även de trossamfund som väljer att registrera sig rättskapacitet som särskild juridisk person.

**10 §**

Av denna paragraf framgår att trossamfunden kan avregistreras. Detta kan för det första ske om trossamfundet inte längre uppfyller de krav som gäller för registrering. Trots att avregistreringsbeslut kan överklagas till domstol, bör en rimlig utgångspunkt vara att avregistrering bara beslutas i uppenbara fall. För det andra kan avregistrering, enligt andra stycket, ske om trossamfundet begär det.

**11 §**

Bestämmelsen klarlägger vad som händer med trossamfundets rättigheter och skyldigheter när trossamfundet byter rättslig form. Av första stycket framgår att ansvaret för de förpliktelser som åvilar trossamfundet följer med trossamfundet när detta byter rättslig form för sin verksamhet. Detsamma gäller för trossamfundets rättigheter. Vad som avses är rättigheter och skyldigheter av civilrättslig art. Huvudsyftet med bestämmelsen är att undvika rättsförluster för trossamfundet och framför allt för dess avtalsparter. Det är absolut nödvändigt att det tydligt framgår att trossamfundets rättigheter och skyldigheter består efter registreringen. Bestämmelsen bör dessutom kunna underlätta bytet av rättslig form.

Som påpekats i avsnitt 6.1 förutsätter vi att staten ser välvilligt på eventuella permutationsansökningar från trossamfund som bedriver hela eller delar av sin verksamhet i stiftelseform, om syftet är att föra över egendomen till den nya rättsliga formen.

I andra stycket regleras vad som händer med rättigheter och skyldigheter vid ett avregistreringsbeslut. Bestämmelsen tar sikte på den frivilliga avregistrering som är möjlig enligt 10 § andra stycket. För det fall avregistrering sker enligt 10 § första stycket, torde trossamfundet sakna rättskapacitet som juridisk person. Om det inte uppfyller kraven för att få vara ett registrerat trossamfund, uppfyller trossamfundet inte heller de krav som rättspraxis brukar uppställa för att anse en ideell förening vara för handen.

**12 §**

Paragrafen kompletterar bestämmelserna i 7–11 §§. Av första stycket framgår ett registreringsbeslut även får avse organisatoriska delar av trossamfundet. Det bör dock inte komma i fråga att organisatoriska delar registreras, såvida de inte framstår som självständiga, åtminstone i förhållande till tredje man. När organisatoriska delar registreras, skall i princip samma bestämmelser tillämpas som gäller vid registrering av trossamfund. Även reglerna om avregistrering samt om rättigheter och

skyldigheter vid bytet av rättslig form skall tillämpas på de organisatoriska delarna. I vissa situationer kan det dock vara nödvändigt att göra avsteg från denna huvudregel. Som exempel kan nämnas den organisatoriska delens namn. Det förefaller inte nödvändigt att strikt upprätthålla kravet på att namnet klart skall särskilja verksamheten från andras när det gäller organisatoriska delar. Av naturliga skäl torde snarare en viss namnlikhet kunna förväntas.

Formuleringen i första stycket är avsedd att klarlägga att organisatoriska delar inom ett trossamfund (exempelvis församlingar, distrikt eller stift) inte skall kunna registreras om inte trossamfundet i sin helhet också registreras. Givetvis skall organisatoriska delar kunna registreras vid ett senare tillfälle än trossamfundet.

Enligt andra stycket får ett registrerat trossamfunds organisatoriska delar var för sig förvärva rättigheter och ta på sig skyldigheter samt föra talan vid domstol och andra myndigheter, om de är registrerade. Detta innebär att varje registrerad del av trossamfundet blir en egen juridisk person med egen rättskapacitet.

Svenska kyrkans församlingar, kyrkliga samfälligheter och stift är enligt bestämmelsen i tredje stycket registrerade organisatoriska delar av Svenska kyrkan. Det är således här den rättsliga formen bestäms. Rättskapaciteten regleras sedan i lagen om Svenska kyrkan.

### 13 §

I denna bestämmelse, som är tillämplig på alla registrerade trossamfund, ges regler till skydd för trossamfundets namn. Hänvisningen till 15 och 18–20 §§ firmalagen ger möjlighet att utdöma straff eller vite mot den som obehörigen utnyttjar ett registrerat trossamfunds namn. Vidare ges förutsättningar att vid vite förbjuda sådan användning av ett trossamfunds namn som strider mot goda seder eller allmän ordning eller är vilseledande.

Av andra stycket framgår att regleringen i första stycket i princip också gäller för registrerade delar av trossamfundet.

### 14 §

Paragrafen slår fast att trossamfundet självt svarar för sina förpliktelser och att varje självständig enhet inom ett trossamfund gör detsamma. Den innebär bl.a. att trossamfundets medlemmar i princip är fria från personligt ansvar. Ansvarsgenombrott kan dock tänkas förekomma i vissa särpräglade situationer. Det måste dock överlämnas till rättstillämpningen att avgöra när personligt ansvar skall kunna komma i fråga.

För Svenska kyrkans del utgör paragrafen en grundpelare för den lokala självstyrelsen. Utan denna bestämmelse skulle självstyrelsen och den kyrkliga demokratin med lätthet kunna bli illusorisk.

#### **15 §**

Av bestämmelsen framgår att Svenska kyrkan har rätt till statlig hjälp med uppbörden av avgifter från dem som tillhör kyrkan. Att uppbördshjälpen skall vara kostnadsfri för Svenska kyrkan framgår av riksdagens principbeslut (prop. 1995/96:80 s. 29). Även övriga registrerade trossamfund skall kunna få motsvarande hjälp efter beslut av regeringen i varje särskilt fall.

I andra stycket ges en hänvisning till särskild lag där närmare bestämmelser om förfarandet vid uppbördshjälpen regleras.

#### **16 §**

Ett beslut som innebär att en registreringsansökan inte bifalls bör kunna överklagas. Likaså bör ett avregistreringsbeslut kunna överklagas. Paragrafen skapar en sådan möjlighet.

### **Ikraftträdandebestämmelser**

Enligt direktiven skall de ändrade relationerna mellan staten och Svenska kyrkan gälla fr.o.m. den 1 januari 2000. Lagen förslås därför träda i kraft vid detta datum och således samtidigt med den föreslagna lagen om Svenska kyrkan och ändringsförslagen avseende regeringsformen.

Mot bakgrund av lagens innehåll kommer religionsfrihetslagens reglering att bli överflödig. Den lagen bör därför upphävas.

## **19.5 Förslaget till lag om Svenska kyrkan**

### **1–2 §§**

De två första paragraferna ger en övergripande beskrivning av Svenska kyrkan som trossamfund. Bestämmelserna, vilka försöker spegla den självförståelse som kyrkan givit uttryck åt, är avsedda att garantera att Svenska kyrkans identitet bevaras efter relationsändringen. De är emellertid också tillkomna för att klargöra vilka krav som staten ställer på Svenska kyrkan efter relationsändringen.

### 1 §

Av den första paragrafen, vars första led motsvarar 2 kap. 1 § kyrkolagen, framgår att Svenska kyrkan är en kyrka med evangelisk-luthersk identitet; något som hon varit sedan 1500-talet. Det ankommer sedan på Svenska kyrkan själv att, liksom i dag, närmare ange innebörden i kyrkans tro, bekännelse och lära.

Det andra ledet i paragrafen bygger på den beskrivning av Svenska kyrkan som övergripande och sammanfattande begrepp för de kyrkliga nivåerna, vilken gjordes av 1995 års kyrkomöte (2 KL 1995:1 s. 32). Bestämmelsen ger vid handen att Svenska kyrkan är organiserad på tre skilda nivåer, vilka gemensamt utgör trossamfundet Svenska kyrkan. På lokal nivå framträder Svenska kyrkan som församlingar, på regional nivå som stift och på nationell nivå genom kyrkomötet och de eventuella ytterligare organ som detta väljer att inrätta för att svara för stiftens och församlingarnas gemensamma angelägenheter. De tre nivåerna är fasta beståndsdelar i helheten och kan inte utträda ur denna.

### 2 §

I paragrafen anges Svenska kyrkans karaktär av öppen folkkyrka med rikstäckande verksamhet. Avsikten härmed är att säkerställa att Svenska kyrkans uppdrag efter relationsändringen kommer att vara detsamma som i dag, dvs. att överräcka evangelium i ord och handling till hela folket (2KL 1995:1 s. 25).

Vidare anger den föreslagna lagtexten att Svenska kyrkan skall bedriva en rikstäckande verksamhet i samverkan mellan en demokratisk organisation och kyrkans ämbete. Härigenom garanteras att den för Svenska kyrkan grundläggande föreningen av folkligt förankrad självstyrelse och prästerlig ämbetsförvaltning, den s.k. dubbla ansvarslinjen, även i framtiden kommer att gälla som organisatorisk princip inom Svenska kyrkan.

Den föreslagna paragrafen har delvis sin motsvarighet i 2 kap. 2 § första stycket kyrkolagen där det heter "en på demokratisk grund uppbyggd riksomfattande verksamhet". Den nyanseringen har dock gjorts att den demokratiska uppbyggnaden nu uttryckligen syftar på organisationen. Det förutsätts att den demokratiska uppbyggnaden av organisationen får genomslag i verksamheten. Vidare har begreppet "riksomfattande" bytts ut mot "rikstäckande" i syfte att tydliggöra statens krav på kyrkan. Ingen del av landet får ställas utanför kyrkans liv eller vara undandragen den kyrkliga verksamheten. Någon saklig ändring är inte avsedd i någondera fallet.

Eftersom Svenska kyrkan föreslås ha en demokratiskt uppbyggd organisation, framstår det som uppenbart att valen till de olika beslutsorganen inom kyrkan skall vara fria och demokratiska. Några särskilda bestämmelser om de kyrkliga valen torde därför inte krävas, utan det bör vara en uppgift för kyrkan själv att närmare utforma valregler m.m. som uppfyller denna målsättning. – Många av de nuvarande bestämmelserna torde kunna tjäna som förebild för den kommande inomkyrkliga regleringen av valfrågorna. Det förutsätts att den nuvarande möjligheten att tillämpa ett proportionellt valsätt vid val till och inom Svenska kyrkans beslutande och verkställande organ inte ändras med mindre än att mycket starka skäl kan anföras för en sådan förändring. Valsättet kommer att framgå av den inomkyrkliga regleringen.

### **3 §**

Genom första stycket i denna paragraf fastslås att Svenska kyrkan som trossamfund är ett eget rättssubjekt som bl.a. kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter. Härigenom förstärks och betonas identiteten hos trossamfundet som helhet.

Enligt andra stycket skall församlingar och kyrkliga samfälligheter även i fortsättningen utgöra egna rättssubjekt. En förutsättning för att Svenska kyrkan skall kunna sägas bevara sin identitet vid relationsändringen är att den lokala självstyrelsen i församlingarna består efter år 2000. Staten bör medverka till detta genom att tillförsäkra dessa organ ställning som juridiska personer.

För att trygga den kyrkliga demokratin på regional nivå bör stiftet även i framtiden utgöra juridiska personer. Något bärande skäl att gå omvägen över samfällighetsbildningar finns inte.

### **4–6 §§**

I paragraferna beskrivs Svenska kyrkans organisatoriska struktur. De innehåller också bestämmelser om de övergripande uppgifter och den grundläggande kompetens som tillkommer de olika kyrkliga nivåerna. Vidare framgår det av dessa bestämmelser hur beslutsstrukturen i Svenska kyrkan är uppbyggd.

### **4 §**

Denna paragraf behandlar Svenska kyrkans grundläggande enheter, församlingarna. 1995 års kyrkomöte betonade denna ställning hos församlingarna, varvid kyrkomötet som skäl framhöll att det är där som evangelium förkunnas och sakramenten förvaltas (2 KL 1995:1 s. 32).

I bestämmelsen anges som en huvudregel att församlingen omfattar dem som är bosatta inom dess område och tillhör Svenska kyrkan. Eftersom församlingarna inte längre skall ha kommunstatus, saknas skäl att i framtiden knyta tillhörigheten till folkbokföringen. Begreppet bosatt är något vidare än begreppet folkbokförd. Den närmare innebörden av begreppet bosatt får regleras inomkyrkligt. Genom att det i 2 § slås fast att Svenska kyrkan skall bedriva en rikstäckande verksamhet, framgår det att den territoriella församlingsindelningen skall omfatta hela landet. Något behov av att i en av riksdagen stiftad lag närmare ange hur den kyrkliga indelningen skall vara utformad föreligger inte.

Församlingens grundläggande uppgifter framgår av andra stycket och motsvarar i huvudsak det som i dag anges i 11 kap. 4 § 1 kyrkolagen. Av de skäl som närmare redovisats i avsnitt 11.1 framgår att vissa förtydliganden föreslås när det gäller församlingens grundläggande uppgifter. För det första att det i lagen konkret anges vad församlingen främst skall ägna sig åt. För det andra att begreppet "evangelisation" ersätts av det vidare begreppet "mission", vilket anses teologiskt bättre stämma överens med kyrkans uppdrag.

En undantagsbestämmelse i tredje stycket ger utrymme för s.k. icke-territoriella församlingar, varigenom de icke-territoriella församlingar som finns för närvarande kan bestå. Det ankommer sedan på Svenska kyrkan att själv besluta om denna typ av församlingar skall finnas i framtiden. Lagen (1992:288) om medlemskap i icke-territoriella församlingar skall upphävas.

#### 5 §

Paragrafen anger att stiftet är den regionala enheten inom Svenska kyrkan. I bestämmelsen anges vidare att stiftet omfattar de församlingar som är belägna inom stiftets område, vilket innebär att en territorialprincip skall tillämpas även på denna nivå. Detta hindrar inte att Svenska kyrkan ändrar församlingsindelning eller stiftsindelning, t.ex. genom att slå samman flera församlingar eller genom att flytta församlingar från ett stift till ett annat. Inte heller utgör den något hinder mot att förändra antalet stift.

Som stiftets främsta uppgifter har i andra stycket angetts att främja och utöva tillsyn över församlinglivet. I denna del bygger bestämmelsen på det som i 23 kap. 2 § 1 kyrkolagen sägs om stiftssamfälligheternas främjandeuppgifter och på det som uttalas i 2 kap. 5 § kyrkolagen om biskoparnas och domkapitlens tillsynsansvar. Genom att sam-

manföra dessa uppgifter i en paragraf tydliggörs stiftets samlade ansvar inom trossamfundet Svenska kyrkan.

I tredje stycket anges att det skall finnas en biskop för varje stift. Härigenom tydliggörs Svenska kyrkans episkopala struktur. Paragrafen hindrar inte att man för stiftet utser fler biskopar.

#### 6 §

I första stycket fastslås att kyrkomötet är Svenska kyrkans högsta beslutande organ och således företräder trossamfundet Svenska kyrkan. Att kyrkomötet anges som högsta beslutande organ innebär att församlingar och stift skall följa de beslut som kyrkomötet meddelar. I praktiken kommer kyrkomötets viktigaste uppgifter att bestå i att närmare ange vad det innebär att Svenska kyrkan är ett evangelisk-lutherskt trossamfund samt därmed sammanhängande frågor. En ny och betydelsefull uppgift för kyrkomötet blir att besluta om och utveckla det kyrkliga regelsystemet, dvs. inomkyrklig normgivning.

Avsikten med andra stycket är att trygga den lokala och regionala självstyrelsen. Kyrkomötet får inte meddela beslut inom församlingarnas och stiftens ansvarsområden. Den subsidiaritetsprincip som bestämmelsen indirekt ger uttryck för skapar dessutom mycket goda förutsättningar för att besluten inte kommer att fattas på högre nivå än nödvändigt.

#### 7 §

Paragrafen föreskriver skyldighet för dem som tillhör Svenska kyrkan att betala lokal och regional kyrkoavgift.

Avgifterna avses – i likhet med den nuvarande församlingsskatten – vara proportionella mot inkomsten för den som skall betala dessa. Detta kommer att framgå av den inomkyrkliga regleringen och lagen (1999:000) om avgift till registrerat trossamfund.

#### 8 §

I paragrafen anges att det i första hand är församlingen som beslutar om den obligatoriska lokala kyrkoavgiften. Paragrafen ger också möjlighet för att avgiften i stället beslutas av den kyrkliga samfällighet vari församlingen ingår. Alternativt kan lokal kyrkoavgift – för olika ändamål – beslutas såväl av församlingen som av den kyrkliga samfälligheten.

Andra stycket slår fast att det är stiftet som beslutar om den regionala kyrkoavgiften.

**9 §**

Frågan om den kyrkliga egendomen har behandlats i avsnitt 13 och motiveringen till denna paragraf härstammar från Kammarkollegiets betänkande Den kyrkliga egendomen, SOU 1997:47.

Med detta stadgande följer att det i fortsättningen endast är den egendom som anges i lagen om Svenska kyrkan som har ett lagfäst ändamål. Det ändamål som anges i denna lag kan bara ändras genom ändring av lagen. Ändamålet åtnjuter således ett särskilt konstitutionellt skydd. Övriga ändamål, som enligt bestämmelser i lagen om införande av lagen om Svenska kyrkan består vid upphävandet av kyrkolagen (1992:300), ändras på det sätt som anges i denna lag genom permutation eller, i vissa fall, genom att Svenska kyrkan utnyttjar sina möjligheter att fatta beslut med stöd av lagen om Svenska kyrkan.

*Första stycket*

Egendomen definieras som prästlönetillgångar och omfattar ägoslagen prästlönefastigheter och prästlönefonder. Med begreppet prästlönetillgångar bevaras också anknytning till det speciella, historiskt givna ändamålet. Det i lagen angivna ändamålet är emellertid något vidare och framgår av paragrafens andra stycke.

Ändamålet är att bidra till de ekonomiska förutsättningarna för Svenska kyrkans förkunnelse. Detta motsvarar stadgandet i 41 kap. 9 § första stycket kyrkolagen och anknyter till kyrkans grundläggande uppgift.

Att det speciella ändamål för denna egendom som i dag anges i 41 kap. 1 § 1 och 23 § kyrkolagen inte har tagits med har kommenterats utförligt i den allmänna motiveringen. Detta speciella ändamål kompletteras av att egendomen dessutom också har till ändamål att bidra till utjämningen. Prästlönetillgångarna är sålunda inte till endast för det speciella ändamålet. Vid detta förhållande har det ansetts tillräckligt att i lagen om Svenska kyrkan ta in endast det övergripande ändamålet.

*Andra stycket*

Lagen anger att egendomen skall bevaras för sitt ändamål, vilket innebär att endast avkastningen får disponeras för ändamålet. Något försäljningsförbud avses inte. Egendomen får fritt omsättas. Försäljningsmedel från fast egendom måste emellertid, precis som i dag, fonderas eller återinvesteras. De får inte förbrukas.

Egendomen skall förvaltas av Svenska kyrkan. Detta möjliggör att kyrkomötet beslutar om förvaltningen. Egendomens historiska stiftelsekaraktär förändras inte, men stiftelselagen (1994:1220) gäller bara såvitt avser 1 kap. 4 §. I övrigt är egendomen undantagen från stiftelselagens tillämpning. Ett förtydligande om detta har tagits in i övergångslagstiftningen.

Regeringen bemyndigas att besluta om tillsyn av egendomens förvaltning. Detta medger att regeringen också kan meddela särskilda föreskrifter om hur tillsynen skall gå till.

### *Tredje stycket*

Något särskilt förvaltningsmål som motsvarar vad som anges i 41 kap. 9 § andra stycket kyrkolagen har inte tagits in i lagen om Svenska kyrkan. Det har förutsatts att kyrkan själv svarar för huvudpunkterna i sin förvaltningspolicy. I stället har det angivits att prästlönetillgångarna skall vara placerade på ett godtagbart sätt. Stadgandet har anpassats till reformens förutsättningar och anknutits till vad som gäller enligt 2 kap. 4 § stiftelselagen.

### **10–11 §§**

I dessa bestämmelser behandlas rätten att ta del av Svenska kyrkans handlingar.

#### *10 §*

Paragrafen innehåller en hänvisning till sekretesslagen där det anges att principen om allmänna handlingars offentlighet även i fortsättningen skall vara tillämplig i fråga om Svenska kyrkan, dock endast med avseende på de i sekretesslagen angivna verksamheterna. Principen om allmänna handlingars offentlighet bör enligt vår uppfattning gälla inom sådana områden där Svenska kyrkan ålagts uppgifter som tillgodoser allmänna samhällliga intressen.

#### *11 §*

Beträffande andra handlingar hos Svenska kyrkan än de som avses i 10 §, finns det från statlig utgångspunkt inte samma behov och berättigande av att skapa insyn. Det saknas bärande skäl att i detta hänseende behandla Svenska kyrkan annorlunda än övriga trossamfund. Från kyrkligt håll har dock framförts starka önskemål om att garantier skapas i lagen om Svenska kyrkan för att den kyrkliga verksamheten även framdeles skall präglas av öppenhet. En bestämmelse med sådan

inriktning skulle kunna underlätta för demokratins grundläggande idéer att förbli vägledande inom Svenska kyrkan även efter relationsändringen. Staten bör därför tillgodose detta önskemål från Svenska kyrkan. Detta sker lämpligen på så sätt att det skapas en inomkyrkligt reglerad offentlighetsprincip.

Enligt första stycket i förslaget har var och en rätt att ta del av Svenska kyrkans handlingar. Genom uttrycket "var och en" markeras att rätten att få ta del av kyrkans handlingar inte beror på kyrkotillhörighet, medborgarskap eller liknande. Med Svenska kyrkans handlingar avses framställningar i skrift eller bild samt upptagningar som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel, dvs. samma typ av handlingar som avses i tryckfrihetsförordningen. Inom vissa områden kan det dock vara befogat att inskränka denna rättighet, t.ex. i fråga om den församlingsvårdande verksamheten (jfr 7 kap. 33 § sekretesslagen) och i fråga om kyrkans ekonomiska intresse. En möjlighet härtill föreskrivs i andra meningen. Där föreskrivs vidare en möjlighet att begränsa öppenheten när det är påkallat av någon annan särskild anledning.

För att inte begränsningarna i den inomkyrkligt reglerade offentlighetsprincipen skall bli diskretionära, föreskriver andra stycket att begränsningarna skall vara noga angivna av kyrkomötet.

## 12 §

Denna paragraf föreskriver att Svenska kyrkans arkiv bildas av de handlingar från den kyrkliga verksamheten som avses i 11 § – dvs. de handlingar som omfattas av den inomkyrkligt reglerade offentlighetsprincipen – och att arkivet skall hanteras på i princip samma sätt som myndighetsarkiv. Bestämmelsen är tillkommen för att säkerställa tillämpningen av den inomkyrkligt reglerade offentlighetsprincipen. Det åligger Svenska kyrkan att hantera arkiven på ett sådant sätt att principen kan få fullt genomslag.

Beträffande de av Svenska kyrkans handlingar som avses i 10 § gäller bestämmelser i arkivlagen (1990:782).

## 13 §

Genom bestämmelsen i första stycket första meningen ges det möjlighet att överklaga negativa beslut avseende begäran enligt 11 § att få ta del av Svenska kyrkans handlingar. Den är utformad på ett sådant sätt att det skall framgå att även icke kyrkotillhöriga skall ha rätt att överklaga. Formerna för överklagandet beslutas av kyrkomötet.

Bestämmelsen är avsedd att exklusivt reglera möjligheterna att klaga på negativa beslut, dvs. det skall inte gå att klaga till statlig domstol.

Av bestämmelsen framgår vidare att även andra beslut inom Svenska kyrkan som huvudregel skall kunna överklagas. Syftet med bestämmelsen är att skapa förutsättningar för att grundläggande demokratiska värderingar får genomslag inom Svenska kyrkan också i framtiden. Ett inomkyrkligt överprövningssystem ger nämligen de kyrkotillhöriga möjlighet att få prövat om beslut som fattas står i överensstämmelse med det inomkyrkliga regelsystemet och lagen om Svenska kyrkan. Det framstår närmast som självklart att det i huvudsak är de som tillhör Svenska kyrkan som har rätt att överklaga fattade beslut. I enlighet med en av reformens utgångspunkter, att Svenska kyrkan själv skall få reglera sina angelägenheter, föreskrivs att överklagande får ske i den utsträckning kyrkomötet bestämmer.

Av andra stycket framgår att Svenska kyrkan skall inrätta ett särskilt organ för att inom kyrkan ytterst pröva överklaganden. Genom att förekomsten av detta organ anges i lagen om Svenska kyrkan markeras dess oberoende ställning. Formuleringen utesluter inte möjligheten att först låta överklagade beslut prövas av en mellaninstans, t.ex. på regional nivå.

Av allmänna rättsgrundsatser torde följa att såväl den som tillhör Svenska kyrkan som den som vill få tillhöra Svenska kyrkan, alltid kan begära prövning i allmän domstol av tillhörighetsfrågan i likhet med vad som gäller för medlemmar och medlemsapplikanter i andra associationer. Likaså följer av allmänna regler att beslut, vilka tillkommit i formellt felaktig ordning kan klandras vid allmän domstol. Om allmän domstol ändrar eller upphäver ett felaktigt beslut, bör ändringen rimligen gälla i förhållande till alla som tillhör Svenska kyrkan. Huruvida även andra beslut inom Svenska kyrkan kan klandras vid domstol är en öppen fråga.

#### **14 §**

Paragrafen föreskriver en skyldighet för Svenska kyrkan att lämna uppgifter motsvarande de uppgifter som skall registreras för andra trossamfund till det statliga registret avseende den nya rättsliga formen. Till registret skall Svenska kyrkan dessutom lämna uppgifter om den kyrkliga indelningen. Det finns flera anledningar till denna skyldighet. För det första behöver staten känna till den kyrkliga indelningen för att kunna uppbära avgifter för begravningsverksamheten från dem som inte tillhör Svenska kyrkan. För det andra finns det ett statligt behov av att känna till indelningen för statistikändamål. Den främsta

anledningen är dock att skapa ordning och reda i affärlivet och samhället i stort.

## 19.6 Förslaget till lag om införande av lagen (1999:000) om Svenska kyrkan

### 1 §

Enligt principbeslutet om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan skall reformen träda i kraft den 1 januari 2000. Paragrafen är utformad i enlighet med det.

### 2 §

I bestämmelsen anges ett antal lagar som behöver upphävas i samband med relationsändringen.

### 3 §

I likhet med vad som föreslås för övriga registrerade trossamfund, är det även för Svenska kyrkans del befogat med en bestämmelse som klargör vad som händer med rättigheter och skyldigheter i samband med relationsändringen och bytet av rättslig form. Av bestämmelsen framgår att ansvaret för förpliktelser som åvilar någon av Svenska kyrkans församlingar eller kyrkliga samfälligheter följer med dessa vid bytet av rättslig form. Efter relationsändringen gäller förpliktelserna i motsvarande församling, kyrkliga samfällighet eller stift. Detsamma gäller för rättigheter. Vad som åsyftas är civilrättsliga rättigheter och skyldigheter.

### 4 §

De ärenden som finns hos något av de i paragrafen uppräknade organen i deras egenskap av statlig myndighet vid relationsändringen, skall överlämnas till Svenska kyrkan för fortsatt handläggning.

### 5 §

Enligt bestämmelsen har kyrkomötet, vid sammanträden under år 1999, de befogenheter som följer av den nya lagen utan hinder av bestämmelserna i kyrkolagen. En förutsättning är att de beslut som fattas har avseende på tiden efter den 1 januari 2000. Avsikten med bestämmelsen är att kyrkomötet skall kunna fatta alla de beslut som krävs för att reformen skall kunna genomföras.

**6 §**

Paragrafen föreskriver att skyldigheten att lämna uppgifter till det statliga registret skall fullgöras första gången senast den 1 oktober 1999. Syftet är att möjliggöra för församlingar, kyrkliga samfälligheter och stift att fatta nödvändiga beslut för reformens genomförande redan under år 1999.

## 19.7 Förslaget till lag om ändring i rättegångsbalken

**36 kap.****5 §**

Ändringsförslagen i denna bestämmelse har behandlats i avsnitt 17.

Förändringarna är betingade av förslaget att tystnadspliktsbrott avseende den s.k. själavårdssekretessen inte längre skall vara kriminaliserat för Svenska kyrkans präster. Ändringen innebär dessutom ett förtydligande av vittnesförbudet såväl i fråga om omfattning som i fråga om dess utsträckning i tiden.

De föreslagna ändringarna i femte stycket medför att trossamfundens präster (och de som intar motsvarande ställning) är befriade från plikten att vittna i fråga om sådant som de erfarit vid vissa speciella typer av samtal. Med präst eller person med motsvarande ställning avses endast de som har erforderlig utbildning och kompetens och utövar tjänsten som sitt egentliga yrke eller kall. Med präst avses i detta sammanhang givetvis också biskop eller motsvarande befattningshavare.

När det gäller vittnesförbudets omfattning, föreslås att det liksom i dag skall omfatta uppgifter som prästen erfarit vid bikt. Vidare skall vittnesförbudet omfatta uppgifter som erfarits vid enskild själavård. Som anförts i den allmänna motiveringen har den i bestämmelsen i dag begagnade termen "själavårdande samtal" medfört en mängd avgränsningsproblem i olika rättsliga sammanhang. Med "enskild själavård" menar vi själavårdande samtal som sker under avskildhet i ett personligt möte mellan en präst och en enskild person (eller flera personer med ett gemensamt problem som de tillsammans vill bearbeta inför prästen). Även brevväxling är att betrakta som enskild själavård.

Andra meningen är tillkommen för att förtydliga vittnesförbudets utsträckning i tiden. Genom den förslagna lydelsen står det klart att vittnesförbudet fortsätter gälla för det som en präst erfarit under bikt

eller enskild sjukevård även efter det att prästen lämnat sin tjänst eller sitt uppdrag, t.ex. till följd av pensionering.

## 19.8 Förslaget till lag om ändring i sekretesslagen (1980:100)

### 1 kap.

#### 8 §

En av utgångspunkterna för reformen är att Svenska kyrkan efter relationsändringen inte längre skall utgöra en del av det allmänna. Paragrafen har ändrats i enlighet härmed.

#### 8 a §

Av bestämmelsens första stycke framgår att den offentlighetsprincip som gäller för myndigheter i allmänhet också skall gälla för Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar inom vissa särskilt angivna områden. Det rör sig om sådana områden där Svenska kyrkan ålagts uppgifter som tillgodoser allmänna samhällseliga intressen.

Enligt punkt 1 skall de handlingar som härrör från den verksamhet som Svenska kyrkans organisatoriska delar – församlingar och kyrkliga samfundigheter – bedriver enligt begravningslagen omfattas av offentlighetsprincipen. Detta innebär att det i sak inte kommer att ske någon förändring i jämförelse med dagens förhållanden. Punkt 2 ger vid handen att handlingar hänförliga till hur den statliga ersättning som Svenska kyrkan föreslås få i betänkandet Den kulturhistoriskt värdefulla egendomen och de kyrkliga arkiven (SOU 1997:43) fördelas och används, skall omfattas av offentlighetsprincipen till den del som vården sker med statliga medel.

I bestämmelsens andra stycke anges att Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar skall jämföras med myndighet vid tillämpningen av sekretesslagen. Härigenom skapas full överensstämmelse mellan vad som gäller för Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar och vad som gäller för andra organ som anförtratts förvaltningsuppgifter, i fråga om rätten att ta del av allmänna handlingar och bestämmelserna om sekretess.

**11 §**

Mot bakgrund av förslaget att den lagreglerade tystnadsplikten för Svenska kyrkans präster skall upphävas bör även denna bestämmelse upphävas.

**7 kap.****15 §**

I reformen är det förutsatt att tillhörigheten till Svenska kyrkan skall hanteras genom inomkyrklig reglering. Mot denna bakgrund skall denna bestämmelse upphävas.

**33 §**

Beträffande Svenska kyrkans församlingsvårdande verksamhet gäller för närvarande sekretess enligt denna bestämmelse. Regleringen är ytterst en följd av att Svenska kyrkan räknas till det allmänna, varför hinder har förelegat att genom inomkyrklig reglering föreskriva sekretess för den berörda personalen. Efter år 2000 kommer Svenska kyrkan inte längre att utgöra en del av det allmänna, varför det blir möjligt med inomkyrkliga sekretessregler på området. Bestämmelsen skall därför upphävas.

**14 kap.****2–3 §§**

Ändringarna i dessa paragrafer är en följd av förslaget att 7 kap. 33 § skall upphävas.

**15 kap.****7 §**

De ändringar som skett i denna paragraf innebär i sak att förvaltningslagens regler om överklagande i de aktuella fallen skall tillämpas också på beslut som har fattats av Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar. Bestämmelsen gäller i fråga om de handlingar som blir allmänna enligt första stycket i 1 kap. 8 a §.

**16 kap.****1 §**

Eftersom det föreslås att den lagreglerade tystnadsplikten för Svenska kyrkans präster skall upphöra, skall hänvisningen i punkt 7 också upphävas.

## **Ikraftträdande**

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2000. Av punkt 2 framgår att äldre bestämmelser fortfarande gäller i fråga om uppgifter i allmänna handlingar som tillkommit före ikraftträdandet. Vad som åsyftas är dels allmänna handlingar som förvaras hos Svenska kyrkan, dels allmänna handlingar som finns hos myndigheter utanför Svenska kyrkan. Till den del sekretess gäller för sådana handlingar är det befoget att sekretessen består.

## **19.9 Förslaget till lag om ändring i arkivlagen (1990:782)**

### **1 §**

Denna ändring är en följd av att Svenska kyrkan inte längre skall utgöra en del av det allmänna.

### **2 §**

Ändringen i denna paragraf är dels en följd av att Svenska kyrkan inte längre skall utgöra en del av det allmänna, dels en följd av den föreslagna bestämmelsen i 1 kap. 8 a §. Till den del som handlingar hos Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar omfattas av principen om allmänna handlingars offentlighet, bör dessa också omfattas av arkivlagens bestämmelser.

## **19.10 Förslaget till lag om ändring i äktenskapsbalken (1987:320)**

### **4 kap.**

#### **4 §**

Bestämmelsen reglerar skyldigheten för präst och församling att stå till förfogande för kyrklig vigsel. Den bör upphävas, eftersom staten efter relationsändringen inte längre bör reglera sådana frågor. Vigselrätten berörs inte av förslaget.

## **19.11 Förslagen till lagar om ändring i lagen**

## (1992:1528) om offentlig upphandling och i lagen (1994:615) om ingripande mot otillbörligt beteende avseende offentlig upphandling

De föreslagna ändringarna i dessa lagar beror på att Svenska kyrkan efter relationsändringen inte längre skall utgöra en del av det allmänna.

### 19.12 Förslaget till lag om ändring i lagen (1995:743) om aviseringsregister

För närvarande har Svenska kyrkan som en del av det allmänna möjlighet att använda sig av aviseringsregistret, i form av s.k. bruttoavisering och terminalåtkomst, för att bl.a. uppdatera kyrkobokföringen. Kyrkans möjlighet att bedriva en rikstäckande verksamhet skulle avsevärt försvåras om dessa möjligheter gick förlorade vid relationsändringen. Förslaget bygger på att Svenska kyrkan även fortsättningsvis skall ha tillgång till aviseringsregistret.

#### 2 §

Förändringen i denna paragraf innebär att regeringen får besluta att även annan än myndighet får använda aviseringsregistret på samma sätt som en myndighet. Avsikten är att Svenska kyrkan skall få tillgång till aviseringsregistret efter beslut av regeringen. Om andra än Svenska kyrkan skall få tillgång till registret får bedömas av regeringen.

#### 4 §

Eftersom lagen om medlemskap i icke-territoriella församlingar föreslås upphävd, bör även punkt 11 upphävas.

#### 6 §

Det föreslagna tillägget i andra stycket innebär att regeringen får föreskriva om terminalåtkomst för annan än myndighet. Regeringen kommer således att kunna föreskriva att Svenska kyrkan skall ha terminalåtkomst till aviseringsregistret. Om andra än Svenska kyrkan skall ha terminalåtkomst får bedömas av regeringen.

# Bilaga 1

Direktiv  
Se SOU 1997:47

## Sammanställning av hur relationsändringen påverkar det statliga regelsystemet

I det följande ges en kort sammanställning av hur ändringen av relationerna mellan staten och Svenska kyrkan påverkar det statliga regelsystemet utöver vad som särskilt tas upp i direktiven. Det som presenteras är en kort genomgång av de lagar som kan behöva ändras. Förordningar och andra författningar av lägre dignitet än lag behandlas inte i genomgången.

*Byggningsbalken* innehåller i 26 kap. 3 § en ålderdomlig bestämmelse om prästgård i stad. Denna tillämpas inte längre och kan därför upphävas.

I *brottsbalkens* bestämmelser om mutbrott, 20 kap. 2 §, anges bl.a. att dessa omfattar arbetstagare hos församling och kyrklig samfällighet. Bestämmelsernas tillämpningsområde kan eventuellt behöva ändras.

I *kommunalskattelagen (1928:370)* 1 § finns den grundläggande bestämmelsen om skyldighet att betala församlingsskatt. Denna bestämmelse bör utgå.

I Skåne och Halland förekommer sedan den danska tiden en särskild form av ständig besittningsrätt till vissa församlingskyrkors fastigheter. För denna besittningsrätt erläggs avgift, landgille och städja, till församlingskyrkan. I *lagen (1938:159) om avl ösning av avgälder från de till skatte försålda så kallade halländska kyrkohemmanen* finns bestämmelser om hur dessa landgillen m.m. i vissa fall kan avlösas genom betalning av viss ersättning till vederbörande församling. Denna lag kan behöva ändras i samband med en reform.

*Lagen (1941:416) om arvsskatt och gåvoskatt* innehåller i 3 § bestämmelser om vilka rättssubjekt som är befriade från arvsskatt och gåvoskatt. Här talas bl.a. om trossamfund som avses i religionsfrihetslagen. Eftersom denna senare lag föreslås bli upphävd, bör även 1941 års lag ändras.

I *lagen (1970:991) om ändring i kommunal och ecklesiastik indelning i samband med fastighetsbildning* ges bestämmelser om gränsjusteringar mellan bl.a. församlingar om en fastighetsbildning, t.ex. en fastighetsreglering, berör gränsen mellan två församlingar. Eftersom församlingsindelningen föreslås bli en inomkyrklig fråga bör bestämmelserna ändras.

*Förvaltningsprocesslagen (1971:291)* innehåller i 37 § en hänvisning till kyrkolagen. Denna hänvisning bör utgå.

I 3 kap. 2 § *skadeståndslagen (1972:207)* finns bestämmelser om statens och kommunernas ansvar för bl.a. ren förmögenhetsskada som vållats vid myndighetsutövning. Bestämmelsen omfattar också församlingar och kyrkliga samfälligheter. Den bör ändras.

I *vallagen (1972:620)* används församlingen som ett sätt att definiera valkretsar vid val till kommunfullmäktige. Ett förslag till ny vallag behandlas för närvarande i riksdagen (prop. 1996/97:70). Det kan finnas skäl att överväga om den kyrkliga indelningen skall användas i vallagstiftningen.

*Lagen (1974:174) om identitetsbeteckning för juridiska personer m.fl.* anger att organisationsnummer kan fastställas bl.a. för församlingar och kyrkliga samfälligheter. Denna bestämmelse bör justeras i samband med reformen. Även för den nya rättsliga formen registrerat trossamfund blir frågan om identitetsbeteckning aktuell.

I *lagen (1975:1132) om förvärv av hyresfastighet m.m.* finns i 2 § bestämmelser om vissa fall då förvärvstillstånd inte behövs vid köp av hyresfastighet. Bland dessa fall anges de, då fastigheten efter medgivande av regeringen förvärvas för kyrkligt ändamål. Något behov av detta undantag torde inte föreligga efter reformen.

I 3 § *lagen (1975:1339) om Justitiekanslerns tillsyn* anges att Justitiekanslern har tillsyn över bl.a. den med vars tjänst eller uppdrag följer myndighetsutövning. Som undantag från denna regel gäller att tillsynen inte omfattar bl.a. kyrkomötets ledamöter. Även fortsättningsvis bör Justitiekanslern ha tillsyn över de personer inom Svenska kyrkan (och övriga trossamfund) som utövar myndighet men däremot inte över kyrkomötet.

*Bokföringslagen (1976:125)* innehåller en bestämmelse som anger att bl.a. församlingar och kyrkliga samfälligheter inte är bokföringskyldiga enligt lagen. Bestämmelsen bör ändras.

*Lagen (1976:633) om kung örande av lagar och andra författningar* innehåller bestämmelser om kungörandet av kyrkliga författningar i Svenska kyrkans författningssamling. Dessa bestämmelser bör utgå i samband med reformen.

*Fastighetstaxeringslagen (1979:1152)* anger i 2 kap. 2 § bland specialbyggnader (som är undantagna från skatteplikt) bl.a. prästgård som avses i kyrkolagen samt byggnad som tillhör kommun eller annan menighet och som används för förvaltning. För närvarande är således förutom prästgårdar också Svenska kyrkans förvaltningsbyggnader undantagna från skatteplikt. Denna bestämmelse behöver justeras i samband med en reform. I 3 kap. 4 § anges att byggnader och tomtmark som tillhör bl.a. kyrkor och ideella föreningar är undantagna från skatteplikt enligt lagen. Även denna bestämmelse kan behöva justeras så att bestämmelsen gäller också för registrerat trossamfund. Det kan i sammanhanget påpekas att fastighetstaxeringslagen endast avser taxering av fastigheter, dvs. beslut om dessas värde från skattesynpunkt. Frågan om skatt för inkomst av fastighet respektive fastighetsskatt behandlas för juridiska personer i lagen om statlig inkomstskatt och lagen om statlig fastighetsskatt.

*Lagen (1994:1720) om civilt försvar* innehåller bestämmelser om olika kyrkliga organs medverkan i beredningsplaneringen. I samband med relationsändringen bör det övervägas hur olika trossamfund kan delta i det civila försvaret och vilket ansvar som Svenska kyrkan skall ha.

*Förvaltningslagen (1986:223)* innehåller i 31 § en hänvisning till kyrkolagen. Denna behöver justeras vid en reform.

*Lagen (1988:97) om förfarandet hos kommunerna, förvaltningsmyndigheterna och domstolarna under krig eller krigsfara m.m.* innehåller bl.a. bestämmelser om de kyrkliga kommunernas ställning och arbetsformer under krig och krigsfara. I dessa delar bör lagen upphävas i samband med reformen.

Enligt *lagen (1988:1555) om landgille och städja för vissa församlingskyrkors fastigheter i Lunds och G öteborgs stift* fastställs landgille och städja, som utgör ersättning för ständig besittningsrätt till vissa fastigheter, av stiftens egendomsnämnder med möjlighet att överklaga nämndernas beslut till Kammarkollegiet. Eftersom egendomsnämnderna inte föreslås bli lagreglerade fortsättningsvis, bör även 1988 års lag ändras.

*Folkbokföringslagen (1991:481)* anger att varje person skall folkbokföras i en territoriell församling. Eftersom den kyrkliga indelningen blir en inomkyrklig fråga bör bestämmelsen ändras.

*Lagen (1991:482) om införande av folkbokföringslagen (1991:481)* anger bl.a. att pastor skall svara för vården av de kyrkobokföringshandlingar som har bildats före den 1 juli 1991. Eftersom pastor som begrepp bortfaller i lagstiftningen i och med reformen, bör ansvaret

överförs till Svenska kyrkan, varvid det ankommer på kyrkomötet att ge närmare bestämmelser.

*Lagen (1992:889) om den officiella statistiken* omfattar även de kyrkliga kommunerna. Förslagsvis upphävs dessa bestämmelser, varvid Svenska kyrkan själv får ordna den statistikproduktion man anser erforderlig.