

Förord

Ingen annan fråga har stått på den politiska dagordningen så länge som frågan om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan. De första motionerna i detta ämne väcktes redan vid seklets början. Under årens lopp har många utredningar också lagt fram olika förslag till relationsförändringar.

Vid tidigare tillfällen har opinionen varit splittrad och tiden inte ansetts mogen för ett avgörande. Samtidigt har det rått politisk enighet om att – i en historisk fråga av detta slag – det helt övervägande antalet väljare måste stå bakom beslutet.

Senare års samhällsförändringar har nu skapat nya förutsättningar att lösa relationsfrågan i bred enighet. På grundval av Kyrkoberedningens slutbetänkande och remissbehandlingen av detta träffades under våren 1995 en överenskommelse i stat-kyrkafrågan. Överenskommelsen som hade karaktären av ett förslag till principbeslut vann stöd av stora majoriteter i både riksdagen och kyrkomötet.

Som en konsekvens av riksdagens beslut om principerna för relationsändringen har ett antal utredningar tillsatts både på den statliga och på den kyrkliga sidan för att inom ramen för principbeslutet komma med förslag i olika delfrågor. Avsikten är att reformen skall träda i kraft den 1 januari år 2000.

På den statliga sidan har regeringen tillsatt fyra utredningar:

- Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering med riksdagsman Pär-Axel Sahlberg (s) som särskild utredare,
- Begravningsverksamhetskommittén med riksdagsman Anders Svärd (c) som ordförande,
- Kommittén angående det kyrkliga kulturarvet med f. förbundsdirektören Carl-Eric Lundgren som ordförande,
- Utredningen om kyrkans personal och om samfundsstöd med f.d. landshövdingen Görel Bohlin som särskild utredare.

Härutöver har regeringen givit Kammarkollegiet i uppdrag att utreda den kyrkliga egendomen vid en relationsändring och Riksskatteverket uppdraget att överväga formerna för statlig uppbörd av kyrkoavgift. Inom myndigheterna har ansvaret för arbetet närmast vilat på generaldirektören Sture Johansson respektive skattedirektören Gertrud Bågstad.

De fyra utredningarna och de två myndigheterna har nu redovisat sina uppdrag och med detta skickas förslagen ut på en mycket bred remiss – bl.a. skall alla församlingar, pastorat och samfälligheter inom Svenska kyrkan beredas tillfälle att yttra sig.

I denna skrift redovisas utredningsförslagets sammanfattningar och några av de grundläggande lagförslagen – till remissarbetets fromma men också för att underlätta för en intresserad allmänhet att följa relationsändringen ända in i mål.

Stockholm i april 1997

Marita Ulvskog
Kyrkominister

Innehåll

Sammanfattning ur Staten och trossamfunden, Rättslig reglering (SOU 1997:41)	7
Sammanfattning ur Staten och trossamfunden, Begravningsverksamheten (SOU 1997:42).....	13
Sammanfattning ur Staten och trossamfunden, Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven (SOU 1997:43)	19
Sammanfattning ur Staten och trossamfunden, Svenska kyrkans personal (SOU 1997:44).....	23
Sammanfattning ur Staten och trossamfunden, Stöd, skatter och finansiering (SOU 1997:45)	27
Sammanfattning ur Staten och trossamfunden, Statlig medverkan vid avgiftsbetalning (SOU 1997:46)	31
Sammanfattning ur Staten och trossamfunden, Den kyrkliga egendomen (SOU 1997:47).....	41
Kap. 18 Kammarkollegiets förslag ur Staten och trossamfunden, Den kyrkliga egendomen (SOU 1997:47)	45
Bilagor	
Bilaga 1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen	63
Bilaga 2 Förslag till lag om trossamfund	65
Bilaga 3 Förslag till lag om Svenska kyrkan.....	69
Bilaga 4 Förslag till lag om införande av lagen (1999:000) om Svenska kyrkan	73

Rättslig reglering (SOU 1997:41)

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 trossamfunden.

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 trossamfunden skall utformas,
- hur en ny rättslig form för trossamfund som tar stor hänsyn till trossamfundens 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 sammanslutning 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 trossamfundets verksamhet kan också bedrivas i form av stiftelser, aktieföretag 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 trossamfundet får skydd, dels genom att inga särskilda beslut kan riktas mot trossamfundet 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. Vigslerätt 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 präglade 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.

Begravningsverksamheten (SOU 1997:42)

Förslagen i korthet

Begreppet begravningsverksamhet

Kommittén har valt att ansluta sig till den definition av begreppet begravningsverksamhet som kommit till uttryck i såväl tidigare betänkanden om begravningsverksamheten som praxis.

Enligt förslaget ingår i begravningsverksamheten t.ex. sådant som att anordna och hålla begravningsplatser med tillräckligt antal gravplatser, skötseln av begravningsplatsens allmänna ytor, ansvaret för de ekonomiska förutsättningarna för verksamheten, myndighetsutövning samt den administration som hänger samman med verksamheten. Även sådant som kremering, gravöppning, gravsättning och återfyllning samt lokal för begravningsceremoni och vissa transporter föreslås ingå i begravningsverksamheten.

Utanför begravningsverksamheten faller, enligt kommitténs förslag, sådant som t.ex. svepning, kista, gravsten, annonsering, begravningsceremoni, minnesstund med förtäring, gravskötsel samt tillhandahållande av växter för den enskilda gravplatsen.

Huvudmannen

Enligt kommitténs definition är den som är skyldig att anordna och hålla allmänna begravningsplatser inom ett visst geografiskt avgränsat område (förvaltningsområdet) huvudman för begravningsverksamheten. För varje förvaltningsområde finns således endast en huvudman. De som inte är huvudmän i denna bemärkelse (t.ex. pastoraten inom Stockholms och Tranås kommuner) men likväl innehar en allmän begravningsplats är att anse som innehavare av allmän begravningsplats.

Finansieringen

Begravningsavgiften

Utgångspunkten för kommitténs förslag har varit att de som tillhör Svenska kyrkan skall betala sin del av kostnaderna för begravningsverksamheten genom den obligatoriska kyrkoavgiften.

Kommittén har haft att utarbeta ett förslag till hur de som inte tillhör Svenska kyrkan skall betala sin del av kostnaderna för begravningsverksamheten. En förutsättning har härvid varit att kostnaderna för verksamheten skall delas lika av alla i förhållande till den beskattningsbara inkomsten.

Förslaget innebär att alla som är folkbokförda inom Sverige och inte tillhör Svenska kyrkan skall betala begravningsavgift. Avgiften skall betalas till huvudmannen för det förvaltningsområde inom vilket den avgiftsskyldige är folkbokförd.

Begravningsavgift skall även betalas av den som tillhör Svenska kyrkan och som är folkbokförd inom kommun som är huvudman för begravningsverksamheten. Huvudmannen är skyldig att tillhandahålla gravplats till alla som är folkbokförda inom huvudmannens förvaltningsområde. Det är därför naturligt att huvudmannen uppbär medel till verksamheten från samtliga folkbokförda inom förvaltningsområdet. I de fall en kommun är huvudman för begravningsverksamheten bör således alla, oavsett kyrkotillhörighet, betala begravningsavgift till kommunen.

Enligt förslaget skall även den som tillhör Svenska kyrkan och som är medlem i en icke-territoriell församling betala begravningsavgift till det pastorat vari han eller hon är folkbokförd. Detta under förutsättning att han eller hon inte är folkbokförd inom kommun som är huvudman för begravningsverksamheten. Med nuvarande ordning kan det på sina håll vara så att ett organ uppbär medlen avsedda för begravningsverksamheten medan ett annat organ är skyldigt att tillhandahålla gravplats. Förslaget avser att ändra på detta förhållande.

Fastställandet av begravningsavgiften

Enligt kommitténs förslag skall huvudmannen för begravningsverksamheten fastställa begravningsavgiften. Huvudmannen är den som avgör hur verksamheten skall vara ordnad och vilken standard den skall hålla. Huvudmannen bär även det ekonomiska ansvaret för verksamheten. Det är därför naturligt att huvudmannen, oavsett om denne är ett pastorat eller en kommun, efter särredovisning av kostnaderna, fastställer den avgift som alla, oavsett samfundstillhörighet, skall betala till begravningsverk-

samheten. Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund har på uppdrag av kommittén utarbetat en metod för särredovisning av kostnaderna för begravningsverksamheten. Förbundets utredning bifogas betänkandet som bilaga.

Storleken på begravningsavgiften beror på verksamhetens utformning, som huvudmännen råder över. För den enskilde gör det därför knappast någon skillnad om någon annan än huvudmannen rent formellt fastställer avgiften. Om något annat organ än huvudmannen gavs en faktisk beslutanderätt skulle detta kunna gå ut över huvudmannens rätt att utforma verksamheten. I förlängningen skulle reglerna om huvudmannskapet kunna komma att sättas ur spel. Kommittén har av bl.a. dessa skäl valt att föreslå att huvudmännen får i uppgift att fastställa begravningsavgiften.

Vad ingår i begravningsavgiften?

Enligt kommitténs förslag skall huvudmannen tillhandahålla vissa åtgärder och tjänster inom ramen för finansieringen via begravningsavgiften och den del av kyrkoavgiften som är hänförlig till begravningsverksamheten. Vid dödsfall föreslås att dödsboet utan särskild debitering skall tillhandahållas

- gravplats eller motsvarande på allmän begravningsplats, i samband med gravsättning, under en tid om 25 år,
- gravsättning inklusive gravöppning, återfyllning och iordningställande av öppnad grav,
- transporter från det att huvudmannen övertagit ansvaret för stoftet till dess att gravsättning skett; dock med undantag för transport för gravsättning utanför huvudmannens förvaltningsområde, så vida den inte är beroende av avtal mellan huvudmännen för att tillhandahålla särskilda gravplatser,
- kremering,
- lokal för förvaring och visning av stoftet samt lokal för begravningsceremoni, belägna inom eget eller angränsande förvaltningsområde.

Till detta kommer att de mera allmänna åtgärderna inom begravningsverksamheten självfallet skall bekostas genom de medel som hör till begravningsverksamheten. Som exempel på sådant kan nämnas drift och underhåll av begravningsplats, byggnader och inventarier samt den administration som krävs för att fullgöra uppgifterna.

Uppbörden

Genom att begravningsverksamheten är en samhällsangelägenhet bör det ankomma på samhället att även i framtiden svara för uppbörden av de medel som är hänförliga till denna verksamhet. Kommittén föreslår därför att nuvarande system i huvudsak bibehålls. Enligt förslaget skall pastorat som är huvudman för begravningsverksamheten före november månads utgång fastställa avgiftssatsen för begravningsavgiften samt därefter underrätta kommunen om fastställd avgiftssats. Kommunen underrättar härefter skatteförvaltningen om vilken avgiftssats som fastställts för de i kommunen ingående pastoraten. Skatteförvaltningen sköter sedan uppbörden och betalar ut medlen till pastoraten på samma sätt som i dag.

För de kommuner som är huvudmän för begravningsverksamheten har kommittén föreslagit att de skall underrätta skatteförvaltningen om avgiftssatsen för begravningsavgiften samtidigt med underrättelsen om kommunalskattesatsen. Kommunens begravningsavgiftsmedel betalas sedan ut samtidigt med kommunalskatten.

Kommittén har även föreslagit att den avgift som betalas till begravningsverksamheten skall redovisas särskilt på den enskildes skattsedel oavsett om det rör sig om begravningsavgiften eller del av kyrkoavgiften. Det är enligt kommitténs mening angeläget att det på detta sätt görs tydligt att alla betalar lika mycket till begravningsverksamheten, i proportion till sin beskattningsbara inkomst, oavsett tillhörighet till trossamfund.

Innehavare av allmän begravningsplats

I Stockholm och Tranås är kommunen huvudman för begravningsverksamheten. Samtidigt förekommer det i båda dessa kommuner allmänna begravningsplatser som innehas av något pastorat inom Svenska kyrkan. För att säkerställa att driften och underhållet av dessa allmänna begravningsplatser inte blir en fråga endast för de kyrkotillhöriga föreslår kommittén, att innehavare av allmän begravningsplats skall få rätt att lämna över förvaltningen av begravningsplatsen till huvudmannen för det förvaltningsområde där begravningsplatsen är belägen. I de fall innehavaren föredrar att ha kvar förvaltningen av den allmänna begravningsplatsen skall huvudmannen i stället kunna ge ett skäligt bidrag till innehavaren.

Obligatorisk, riksomfattande clearing

Kommittén har föreslagit att clearingen skall omfatta de tjänster som tillhandahålls inom ramen för begravningsavgiften. Samma tjänster som

huvudmannen för det förvaltningsområde där den avlidne var folkbokförd tillhandahåller skall alltså kunna fås av annan huvudman, i mån av plats hos denne. Kostnaden för tjänsterna skall ersättas av den huvudman inom vars förvaltningsområde den avlidne var folkbokförd. Dödsboet skall därmed inte debiteras för de tjänster som omfattas av clearingen. Ersättningen mellan huvudmännen föreslås utgå enligt taxa.

Enligt förslaget skall samma ersättning som utgår vid gravsättning m.m. hos annan huvudman utgå även när tjänsterna tillhandahålls av innehavare av enskild begravningsplats samt innehavare av allmän begravningsplats.

De särskilda gravplatserna för dem som inte tillhör något kristet trossamfund

Kommittén har föreslagit att huvudmännen för begravningsverksamheten ges det fulla ansvaret för att bereda dem som inte tillhör något kristet trossamfund tillgång till särskilda gravplatser. I huvudmannskapet som sådant ligger ett helhetsansvar för begravningsverksamheten. Den som åtar sig att vara huvudman tar på sig ansvaret för att det finns en fungerande begravningsverksamhet som omfattar alla folkbokförda inom förvaltningsområdet. Verksamheten skall, objektivt sett, kunna upplevas som tillfredsställande av alla. Redan av huvudmannskapet som sådant följer alltså en skyldighet att tillhandahålla särskilda gravplatser för de icke-kristna som så önskar. Det framstår, mot bakgrund härav, som naturligt att huvudmannen för begravningsverksamheten, oavsett om denne är ett pastorat eller en kommun, ansvarar för de särskilda gravplatserna både i formell mening och rent praktiskt.

Huvudmannens ansvar för de särskilda gravplatserna kan även i framtiden fullgöras på samma sätt som i dag. Den enskilde huvudmannen skall alltså se till att det finns särskilda gravplatser på en allmän begravningsplats inom det egna förvaltningsområdet eller avtalsvägen ordna så att särskilda gravplatser finns tillgängliga inom närbeläget förvaltningsområde. Det blir ytterst länsstyrelserna som får avgöra vad som kan anses vara ett godtagbart avstånd till närmaste ort med särskilda gravplatser.

Inflytande och insyn

För att stärka inflytandet över och insynen i begravningsverksamheten för dem som inte tillhör Svenska kyrkan har kommittén föreslagit att länsstyrelserna skall förordna särskilda ombud. Dessa ombud skall granska hur pastoraten tar tillvara deras intressen som inte tillhör Svenska kyrkan. I

händelse av att ombudet finner att det kan riktas någon anmärkning mot pastoraten skall ombudet rapportera detta till länsstyrelsen, som därefter avgör vilka åtgärder som skall vidtas.

Överprövning och tillsyn

Kommittén har föreslagit att begravningslagens bestämmelser om överklagande av beslut i enskilda ärenden samt länsstyrelsernas tillsynsansvar skall vara kvar.

Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven (SOU 1997:43)

Kommittén har med anledning av principbeslutet om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan (prop. 1995/96:80, bet. 1995/96:KU12, rskr. 1995/96:84) haft till uppdrag att utreda frågan om förvaltningen av den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven (dir. 1995:162). I denna sammanfattning summeras huvuddragen i kommitténs förslag.

Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen

Kommitténs uppdrag när det gäller den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen har gällt den ersättning för vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena som Svenska kyrkan skall erhålla enligt det ovan nämnda principbeslutet. Kommitténs förslag i denna del innebär i korthet följande.

Svenska kyrkan skall erhålla en årlig statlig ersättning för vård och underhåll av de kyrkliga kulturvärdena med ett belopp som motsvarar ca 460 miljoner kronor i 1996 års penningvärde (kyrkoantikvarisk ersättning). Den statliga ersättningen skall finansieras av en särskild skatt som tas ut proportionellt mot inkomsten av alla skattskyldiga, både kyrkotillhöriga och icke-kyrkotillhöriga (kyrkoantikvarisk skatt). Skatten tas ut med 5 öre per skattekrona och beräknas på den kommunalt beskattningsbara inkomsten.

Den kyrkoantikvariska ersättningen skall varje år överföras till Svenska kyrkan för fördelning. Svenska kyrkan på central nivå skall fördela ersättningen mellan stiftet. Stiftet skall besluta om fördelningen inom sitt område. Varje beslut om fördelning, på såväl central som regional nivå, skall föregås av samråd med myndigheter inom kulturmiljöområdet. Riksantikvarieämbetet skall beredas tillfälle att yttra sig över fördelningen i landet. Respektive länsstyrelse skall beredas tillfälle att yttra sig inför fördelningen inom stiftet.

Det förhållandet att en statlig ersättning lämnas för bevarandet av de kyrkliga kulturvärdena, innebär att den ekonomiska belastningen på Svenska kyrkan minskar i samma omfattning som ersättningen uppgår till.

Den statliga ersättningen i sig får inte medföra att utrymmet för Svenska kyrkan att exempelvis bedriva verksamhet ökar. En naturlig följd av att Svenska kyrkan får en statlig ersättning för vård och underhåll av de kyrkliga kulturvärdena måste sålunda vara att det totala uttaget av kyrkoavgift minskas med motsvarande belopp. Svenska kyrkan bör i nedan nämnda överenskommelse åta sig att vidta åtgärder för att det sammanlagda uttaget av kyrkoavgift minskas i totalt samma omfattning som den kyrkoantikvariska ersättningen uppgår till.

Den statliga ersättningen omfattar de kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser som skyddas genom bestämmelserna i kulturminneslagen. Ersättningen får endast användas för kostnader som är betingade av kulturhistoriska hänsynstaganden och som avser vård och underhåll för bevarandet av de kyrkliga kulturvärdena. Det är endast åtgärder som är förenliga med bestämmelserna i kulturminneslagen eller annan lagstiftning som berättigar till ersättning. Ersättningen får inte användas till förvaltningen av den kyrkliga egendomen i övrigt eller för att bedriva verksamhet.

Kulturarvsutredningen har i betänkandet Skyddet av kulturmiljön (SOU 1996:128) lämnat ett förslag som, om det genomförs, innebär att kyrkstäder och i viss utsträckning även prästgårdar kommer att omfattas av bestämmelserna om kyrkliga kulturminnen. Enligt kommitténs bedömning skall emellertid den statliga kyrkoantikvariska ersättningen inte omfatta kostnader som avser förvaltningen av dessa objekt.

Svenska kyrkan skall varje år lämna staten en redovisning av hur ersättningen har använts, bl.a. avseende vilka åtgärder som har genomförts och vilka resultat som har uppnåtts.

Ersättningen skall vara ett led i ett ömsesidigt åtagande av staten och Svenska kyrkan att bevara kyrkans kulturhistoriska värden. Detta skall komma till uttryck i en långsiktig överenskommelse. Denna överenskommelse bör sträcka sig över 25 år. För denna tidsperiod skall övergripande mål och villkor för ersättningen anges. Överenskommelsen skall vidare innehålla statens respektive Svenska kyrkans åtaganden. Utöver vad som tidigare har nämnts bör överenskommelsen bl.a. innebära att Svenska kyrkan åtar sig att beakta de kulturhistoriska kraven genom bl.a. ett rationellt och effektivt underhåll av de kyrkliga kulturminnena samt att vidta åtgärder för att de kyrkliga kulturminnena är tillgängliga för alla i minst samma utsträckning som före relationsändringen. Svenska kyrkan har vidare att försäkra sig om att den särskilda kompetens som är nödvändig vid förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena och fördelningen av den statliga ersättningen finns inom den kyrkliga organisationen.

S.k. kontrollstationer bör läggas in vart femte år. Vid dessa kontrollstationer skall en närmare uppföljning och utvärdering göras av de resultat som har uppnåtts och av huruvida parterna har uppfyllt sina åtaganden.

Samrådsgrupper bestående av representanter från staten och Svenska kyrkan bör skapas på såväl central som regional nivå. Syftet skall vara att fortlöpande diskutera gemensamma frågor rörande förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena samt att utbyta kunskap och erfarenheter. I den centrala samrådsgruppen skall staten representeras av Riksantikvarieämbetet. Hur den kyrkliga representationen skall lösas blir en inomkyrklig angelägenhet. I de regionala samrådsgrupperna bör ingå representanter från länsstyrelserna och från stiftet. Även museerna inom kulturmiljöområdet bör vara representerade i de regionala grupperna. Över huvud taget skall betydelsen av samverkan mellan myndigheter och museer inom kulturmiljöområdet och Svenska kyrkan betonas. Detta är viktigt i såväl enskilda ärenden som i övergripande frågor.

Svenska kyrkans ansvar för de kulturhistoriska värdena i kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser följer av kulturminneslagens bestämmelser. Denna lag bör kompletteras med en bestämmelse om den statliga ersättningen och dess fördelning. Vidare bör en bestämmelse införas som innebär att en överlåtelse av en kyrkobyggnad skall anmälas till länsstyrelsen. Kommittén föreslår även vissa andra ändringar i kulturminneslagen. Bl.a en bestämmelse som ger möjlighet att ingripa för att åstadkomma rättelse om föreskrifter och beslut enligt lagen inte följs.

De kyrkliga arkiven

Enligt bestämmelser i arkivlagen som är tillämpliga på myndigheter – kyrkokommunala eller statliga – med uppgifter hänförliga till Svenska kyrkans verksamhet skall myndighetsarkiven överlämnas till en arkivmyndighet inom tre månader från relationsändringen. Att leverera och ta emot detta material inom föreskriven tid är dock inte genomförbart. De kyrkliga arkiven är mycket omfattande, dels är antalet aktuella myndigheter stort, dels är materialet många gånger omfångsrikt. Vidare måste beaktas den tid det tar att färdigställa arkiven för leverans. Därtill kommer att kyrkan behöver ha tillgång till i vart fall delar av materialet även efter relationsändringen. Över huvud taget är det viktigt att beakta det värde som de kyrkliga arkiven har för kyrkan, som ett minne av dess utveckling och som en symbol för tradition och kontinuitet.

Kommittén föreslår en lösning som innebär att de allmänna handlingar som före utgången av år 1999 har kommit in till eller upprättats hos myndigheter med uppgifter hänförliga till Svenska kyrkans verksamhet

och som har upphört senast den 31 december 1999 skall kunna förvaras hos Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar – församlingar, kyrkliga samfundigheter eller stift – efter relationsändringen utan att därigenom upphöra att vara allmänna. Handlingsoffentligheten skall bestå och sekretess- och arkivlagstiftningen tillämpas såvitt gäller dessa handlingar. Förutom ett tillägg i tryckfrihetsförordningen, föreslås en särskild lag om förvaring av allmänna handlingar hos Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar. Vidare förutsätter förslaget att följdändringar görs i sekretess- och arkivlagen. Den av kommittén föreslagna lösningen liknar den ordning som tillämpas när ett enskilt organ övertar en myndighets uppgifter (den s.k. Telia-modellen).

Eftersom förhållandena varierar från fall till fall, beroende på omfattningen av aktuella arkiv, kyrkans behov av handlingarna och arkivmyndigheternas möjlighet att ta emot dem bör någon längsta tid för förvaring inte fastställas. Härvid skall även beaktas det värde som handlingarna har för Svenska kyrkan. Som mål bör dock kunna uppställas att de allmänna handlingarna levereras till arkivmyndigheterna inom tio år från relationsändringen.

När det gäller kostnaderna för förvaring av arkiven innebär kommitténs förslag i sak att Svenska kyrkan, liksom hittills, svarar för samtliga kostnader fram till dess materialet överlämnas till arkivmyndigheterna. Staten skall svara för de förvaringskostnader som uppkommer därefter.

Kommittén har pekat på behovet av att inför relationsändringen bl.a. kartlägga samt göra en sammanställning av den ungefärliga omfattningen och sammansättningen av de arkiv som härrör från de kyrkliga myndigheterna och som omfattas av arkivlagstiftningen. Regeringen har den 20 februari 1997 givit Riksarkivet i uppdrag att genomföra en sådan utredning. Uppdraget skall redovisas senast den 30 september 1997.

Även allmänna handlingar som före relationsändringen har kommit in till eller upprättats hos Svenska kyrkans beslutande församlingar skall på sätt som motsvarar vad som föreslås beträffande myndigheterna, kunna förvaras hos Svenska kyrkan efter relationsändringen utan att därigenom förlora sin karaktär av att vara allmänna. Handlingsoffentligheten skall bestå och sekretess- och arkivlagstiftningen gälla beträffande dessa handlingar. Arkivlagstiftningen skall härvid tillämpas i den utsträckning som är fallet före relationsändringen.

Svenska kyrkans personal (SOU 1997:44)

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

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

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

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

Anställda med kyrkokommunala villkor

Inom Svenska kyrkan finns cirka 21 000 arbetstagare som är anställda med kyrkokommunala villkor. De som är anställda så vid utgången av år 1999 får behålla sina anställningar över själva relationsändringen. För att detta skall stå klart föreslår jag, liksom Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering, en övergångsbestämmelse. Av den framgår att alla de civila rättigheter och skyldigheter som en kyrkokommun har när år 1999 slutar, skall gälla för motsvarande del av Svenska kyrkan när år 2000 börjar. Detta betyder också att de kollektivavtal som Pastoratsförbundet och arbetstagarorganisationerna har slutit kommer att bestå.

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

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

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

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

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

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

Präster och biskopar

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Övrig personal

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

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

Pensioner

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

I en försäkringsförenings styrelse är arbetsgivarnas och arbetstagarnas organisationer representerade.

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

För pensionsåtagandena till de anställda med kyrkokommunala villkor finns erforderligt kapital avsatt hos många kyrkokommuner, men inte hos alla. Skulderna måste inför relationsändringen beräknas på ett enhetligt sätt. Jag räknar med att en stor del av arbetsgivarna sedan väljer att genast fondera medel avseende gjorda åtaganden, genom att ansluta sig till pensionsföreningen. Till dess att ett sådant säkerställande har skett bör arbetsgivarna lämpligen kreditförsäkra sina skulder. För åtaganden av sådant slag som inte kan kreditförsäkras, föreslår jag att staten mot avgift ställer garanti. Kvarstår åtaganden som varken har garanterats eller kunnat kreditförsäkras skall Svenska kyrkan, enligt mitt förslag, bära ett solidariskt ansvar. Detta förslag bygger på att Svenska kyrkan kommer att disponera kyrkofonden, som utgör tillräcklig säkerhet.

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

Stöd, skatter och finansiering (SOU 1997:45)

Statligt stöd

Det finns goda motiv för att staten även i framtiden skall stödja trossamfundet. Genom att ge människor andligt stöd, inspirera människor att öka sin etiska medvetenhet och genom att effektivt lösa konkreta sociala problem kan trossamfundet bidra till harmonin i vårt demokratiska samhälle.

Liksom nu skall det ankomma på regeringen att besluta om vilka trossamfund som kan komma i fråga för statligt stöd. Hur stort det årliga anslaget skall vara för statligt stöd till trossamfundet bestäms i budgetsammanhang.

För att ett trossamfund skall kunna komma i fråga för stöd föreslår jag att vissa krav skall vara uppfyllda. Det bör krävas att trossamfundet är stabilt och har en egen livskraft. Vidare bör det stå klart att trossamfundet inte förmedlar en destruktiv etik.

Jag föreslår att alla bidragskvalificerade trossamfund ges ett basstöd i form av antingen statlig uppbördshjälp eller ett likvärdigt organisationsbidrag.

Statlig uppbördshjälp innebär att skattemyndigheterna och kronofogdemyndigheterna utan kostnad för trossamfundet hjälper till med att kassera in avgifter från dem som hör till trossamfundet. Svenska kyrkan skall i framtiden få sitt statliga basstöd i form av uppbördshjälp. Även andra trossamfund som är registrerade och som uppfyller kraven för stöd skall efter ansökan hos regeringen kunna få sitt basstöd i den formen.

Det organisationsbidrag som jag föreslår att övriga bidragskvalificerade trossamfund skall få bör beräknas med utgångspunkt i vad uppbördshjälpen kostar per tillhörig i Svenska kyrkan.

Utöver basstöden bör ändamålsstyrda bidrag för särskilt samhällsnyttig verksamhet kunna ges. Även Svenska kyrkan skall kunna komma i fråga för sådana bidrag.

Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund (SST) bör finnas kvar som bidragsfördelande myndighet. Svenska kyrkan bör

ges viss representation i nämnden. SST bör följa samma ekonomi-administrativa regler och rutiner som andra myndigheter.

I sitt regleringsbrev till SST bör regeringen närmare utveckla vilka verksamhetsmål som de ändamålsstyrda bidragen skall främja. SST får besluta om kriterier för bidragens fördelning och om hur fördelningen skall göras.

För att basstödet skall kunna följas upp bör SST ges rätt att fordra in dokumentation från de trossamfund som får sådant stöd. De trossamfund som får ändamålsstyrda bidrag skall vara skyldiga att efter anmodan redovisa verksamheten till SST.

Beskattning

Svenska kyrkan och dess kyrkokommuner är i dag helt befriade från skyldighet att betala inkomstskatt. För framtiden ser jag skäl för att Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar i skattehänseende likställs med allmännyttiga ideella föreningar. Sådana föreningar har en starkt begränsad skattskyldighet. Denna beskattning, som bara träffar näringsverksamhet, är väl anpassad till Svenska kyrkans verksamhet och gäller redan i dag för de flesta övriga trossamfund. Reglerna innebär att endast verksamhet som konkurrerar med annan näringsverksamhet beskattas.

Vid relationsändringen lämnar Svenska kyrkan det allmänna och blir mer likställd med övriga trossamfund. Den förändring jag förespråkar skall ses mot den bakgrunden. Bibehållen skattefrihet skulle i vissa fall kunna snedvrída konkurrensen.

Prästlönefastigheterna hänförs i dag till kyrkokommunerna och beskattas därför inte alls, trots att de används för näringsverksamhet. Om fastigheternas framtida ägare i stället likställs med allmännyttiga ideella föreningar och andra trossamfund blir det viss beskattning.

Reglerna om beskattning av allmännyttiga ideella föreningar kan komma att förändras till följd av förslag från Stiftelse- och förenings-skattekommittén. I sitt betänkande föreslog den kommittén bland annat att realisationsvinstbeskattning skulle införas för allmännyttiga ideella föreningar. Detta skulle gälla för sådana tillgångar som hör till egentlig näringsverksamhet. I övrigt föreslogs fortsatt långtgående skattebefrielse avseende inkomstskatt, förmögenhetsskatt och mer-värdesskatt. Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Svenska kyrkan är en stor jordägare. Oavsett hur beskattningen för allmännyttiga ideella föreningar kommer att se ut vid utgången av år 1999 bör därför, såvitt gäller den kyrkliga jorden, den nya likställigheten föregås av en övergångsfrist på ett antal år.

Även stiftelser med ändamål att främja religiös verksamhet hos trossamfund som uppfyller kraven för statligt stöd bör av likställighets-skäl vara begränsat skattskyldiga i framtiden. Kammarkollegiet har redovisat olika modeller för hur den kyrkliga egendomen i framtiden skall kunna stå till Svenska kyrkans förfogande. En modell innebär att egendom förs till en stor stiftelse. Min uppfattning är att en sådan stiftelse bör vara begränsat skattskyldig. Det finns några få av de övriga trossamfund som i dag använder stiftelseformen som bas för sin ekonomiska verksamhet. Även sådana stiftelser skulle bli begränsat skattskyldiga om skattereglerna för stiftelser ändrades på sätt som nämnts. En sådan ändring bör dock föregås av närmare överväganden.

Som framgår av Kammarkollegiets betänkande kommer relationsändringen att medföra förändringar i fråga om vem som äger viss kyrklig jord. Dessa förändringar skall inte medföra stämpelskatt. När ett trossamfund låter registrera sig och därför får ny juridisk identitet bör det nya rättssubjektets förvärv av fastigheter från sin tidigare motsvarighet inte heller medföra stämpelskattskyldighet.

Finansiering

De förslag från de statliga utredarna som innebär ökade kostnader för staten kan finansieras inom ramen för reformen. Registreringen av trossamfund medför kostnader som kan täckas med registerhållningsavgifter. Begravningsverksamheten skall finansieras med delar av kyrkoavgifter respektive särskilda begravningsavgifter. Ersättningen till Svenska kyrkan för kyrkoantikvariskt underhåll kan, enligt Kommittén angående det kyrkliga kulturarvet, finansieras med skatt. Uppbördsadministrationen avseende kyrkoavgifter och kyrkoantikvarisk skatt bör sammantaget inte kosta mer för staten än uppbörden av församlingsskatten kostar i dag. Kostnaden för uppbörd av särskilda begravningsavgifter bör belasta huvudmännen för begravningsverksamheten. Kammarkollegiets förslag innebär inga merkostnader för staten. De kostnader för Kammarkollegiet som kan tillkomma på grund av mina förslag rörande personal bör belasta Svenska kyrkan.

Mina förslag rörande pensionsfrågor och skattefrågor medför ökade intäkter för staten.

Utreddarnas förslag innebär således sammantagna ett tillskott för staten.

Till följd av reformen kan dessutom vissa besparingar göras inom statsförvaltningen. Många uppgifter som statliga instanser i dag utför för Svenska kyrkans räkning kommer att bli inomkyrkliga angelägenheter. Besparingen till följd av upphört ansvar för kyrkliga val blir mest betydelsefull.

Men reformen medför med nödvändighet också stora inkomstbortfall för staten.

Kyrkokommunerna betalar i dag till följd av riksdagsbeslut så kallad skatteadministrationsersättning till staten. För 1997 betalas 393 miljoner kr.

Den kommunala finansieringsprincipen medför att kyrkokommunerna för 1997 betalar kostnader för ekonomiska regleringar med 167 miljoner kr till staten.

När Svenska kyrkan lämnar det allmänna faller förutsättningarna för att tillämpa riksdagsbesluten om kyrkokommuners skyldighet att betala dels skatteadministrationsersättning, dels kostnader för ekonomiska regleringar.

Bortfallet av skatteadministrationsersättningen och bortfallet av intäkterna till följd av ekonomiska regleringar kan inte täckas inom ramen för reformen.

Statlig medverkan vid avgiftsbetalning (SOU 1997:46)

I denna sammanfattning redovisas i korthet RSV:s uppdrag, utredningsförslagen och de överväganden som ligger till grund för förslagen.

RSV:s uppdrag

Beskattningsrätten för församlingarna och de kyrkliga samfälligheterna inom Svenska kyrkan upphör år 2000. Församlingsskatten ersätts av en obligatorisk kyrkoavgift för dem som tillhör Svenska kyrkan. Avgiften skall tas ut tillsammans med och på samma sätt som inkomstskatten. Den som inte tillhör Svenska kyrkan skall inte vara skyldig att betala någon avgift till kyrkan. Andra trossamfund än Svenska kyrkan skall kunna få uppördshjälp efter beslut av regeringen. Riksskatteverket (RSV) har fått i uppdrag att föreslå hur uppörden av kyrkoavgift och avgift till andra trossamfund skall utformas.

RSV:s förslag i korthet

Debitering och betalning av avgift

Den som tillhör Svenska kyrkan den 1 november året före inkomståret skall betala kyrkoavgift för hela det kommande inkomståret. För den som är medlem i annat trossamfund som får uppördshjälp knyts avgiftsskyldigheten till ett medgivande som samfundet hämtat in från den enskilde senast den 1 november. Såväl kyrkoavgift som avgift till andra trossamfund än Svenska kyrkan skall tas ut med viss procent av den kommunalt beskattningsbara förvärvsinkomsten, dvs. på samma underlag som den nuvarande församlingsskatten. Avgiften tas under inkomståret ut som en specificerad del av preliminär A- respektive F-skatt. På slutskattsedeln (skattebeskedet) redovisas avgiften i en särskild post under rubriken Kyrkoavgift/avgift till trossamfund. För

den enskilde ingår avgiften även i en eventuell omräkning av skatten. Avgiftsbelopp som inte betalas lämnas för indrivning som en ospecificerad del av skattebeloppet.

Uppgifter för avgiftsdebitering – personuppgifter och procentsatser för avgift – lämnas på datamedium av kyrkan/samfundet centralt till RSV. Svenska kyrkan kan lämna uppgifterna om procentsatser på församlingsnivå eftersom församlingsindelningen och de enskildas församlingstillhörighet kommer att registreras hos RSV även efter relationsändringen. Andra trossamfund som får uppördshjälp lämnar uppgift om den procentsats som skall gälla för samfundet i dess helhet. Om procentsatsen varierar mellan de lokala församlingarna/motsvarande inom dessa samfund kan även lokalt varierande avgifter debiteras under vissa förutsättningar.

Redovisning och utbetalning av avgiftsmedel

RSV betalar ut ett förskott på avgiftsmedlen till Svenska kyrkan under inkomståret. Förskottet baseras på avgiftsunderlaget vid senaste taxering. När taxeringen för inkomståret är klar och det slutliga avgiftsunderlaget är känt görs en slutreglering. Exempel: Förskottet för år 2005 är summan av de beskattningsbara förvärvsinkomsterna för de tillhöriga vid taxeringen år 2004 multiplicerad med avgiftsatsen för år 2005. När taxeringen för inkomståret 2005 är klar och slutlig skatt debiterats de enskilda, dvs. i december år 2006, kan slutreglering göras. Regleringen görs år 2007. Förskottet jämförs då med slutlig avgift och en avräkning görs.

En redovisning av avgiftsmedel görs i början av varje år till Svenska kyrkan centralt. Då redovisas förskottet för innevarande år och slutavräkningen för ett tidigare år. Redovisningen görs på församlingsnivå för att bearbetas till pastorats-/samfällighetsnivå inom Svenska kyrkan. Utbetalningen av avgiftsmedlen görs månatligen med ett totalbelopp till ett konto hos Svenska kyrkan för intern fördelning. Utanordningsdag föreslås bli densamma som för borgerliga kommuner, dvs. den tredje vardagen efter den 17:e i månaden. Avräkning för belopp i det inomkyrkliga utjämningsystemet kommer inte längre att göras vid utbetalningen.

Redovisning och utbetalning till andra samfund görs till samfundet centralt vid samma tidpunkter som till Svenska kyrkan.

De belopp som betalas ut är de debiterade avgifterna och alltså inte de faktiskt betalda. Detta motsvarar dagens ordning för församlings-skatt. Frågan om statens uppbördsförluster i detta sammanhang bör uppmärksammas.

Omräkning av skatt för de enskilda påverkar inte utbetalningen till kyrkan/samfundet. Även detta motsvarar dagens ordning för församlingsskatten.

Särskilt om andra trossamfund än Svenska kyrkan

De medlemmar som så önskar skall kunna betala sin avgift på annat sätt än genom skatteförvaltningens försorg. RSV föreslår att andra trossamfund som får uppbördshjälp skall hämta in ett skriftligt medgivande från varje enskild person som skall omfattas av hjälpen. Genom medgivandet samtycker personen till att betala avgift till samfundet och att göra detta via skattesystemet. Den som drar tillbaka sitt medgivande skall få skriftlig bekräftelse på detta från samfundet. Medgivandet respektive beviset om återkallat medgivande kan sedan komma att läggas till grund för skattemyndigheternas bedömning om en enskild klagar på avgiftsdebiteringen.

I RSV:s uppdrag har ingått att föreslå hur behovet av sekretess kan tillgodoses vid hjälp med uppbörd åt andra trossamfund än Svenska kyrkan. RSV föreslår att samma sekretess skall gälla som i dag, dvs. avgiftsbesluten är offentliga medan underlagen för avgiften, bland annat uppgift om samfundstillhörighet, är sekretessbelagda.

Lagförslagen

RSV föreslår att de bestämmelser om avgiftsbetalning som inte ges i lagen om Svenska kyrkan eller lagen om trossamfund samlas i en särskild lag – lag om avgift till registrerat trossamfund. Att avgiften fullt ut skall behandlas som skatt framgår där av hänvisningen till lagen om betalning av skatter och avgifter, den lag som enligt förslag i betänkandet Ett nytt system för skattebetalningar (SOU 1996:100) skall ersätta den nuvarande uppbördslagen. Bestämmelser om redovisning och utbetalning till samfundet finns i förslaget till ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m.m.

RSV föreslår också ändringar i bl.a. skatteregisterlagen och sekretesslagen. RSV föreslår vidare ett tillägg i 1 kap. 2 § regeringsformen med innebörden att det allmänna skall arbeta för att underlätta trossamfunds möjligheter att verka i Sverige.

RSV:s överväganden som ligger till grund för förslagen

Avgiften i skattesystemet

RSV:s förslag till utformning av uppbördshjälpen stämmer i stora drag överens med vad som i dag gäller för debitering och uppbörd av församlingsskatt. Avgiften skall tas ut med viss procent av kommunalt beskattningsbar förvärvsinkomst. Den behandlas fullt ut som skatt: avgiftsskyldigheten gäller för helt år, avgiften ingår i preliminär skatt, slutlig skatt och omräkning och lämnas för indrivning om den inte betalas.

Vad gäller underlaget för avgiften avviker RSV:s förslag från vad som sagts i princippropositionen (prop.1995/96:80), nämligen att underlaget skall vara den statligt beskattningsbara förvärvsinkomsten. Genom att behålla dagens underlag, det kommunala skatteunderlaget, undviker man kostnaderna för förändringar i de tekniska systemen. Det är i dag ingen skillnad på beräkningen av statligt och kommunalt beskattningsbar förvärvsinkomst. Att använda den statligt beskattningsbara förvärvsinkomsten som underlag skulle alltså i dag inte förändra avgiftsuttaget. Skulle det kommunala underlaget i framtiden komma att förändras på ett sådant sätt att det skiljer sig avsevärt från dagens underlag kan det bli aktuellt att överväga frågan på nytt.

För att avgiften skall kunna fogas in i preliminärskattesystemet bör den tas ut med viss procent av inkomsten på samma sätt som församlingsskatten. Detta överensstämmer också med förutsättningarna i princippropositionen där det sägs att avgift skall tas ut i förhållande till inkomst.

Avgift som inte betalas lämnas för indrivning som en ospecificerad del av skatten. Detta är enligt RSV:s uppfattning en absolut förutsättning för avgiftsuppbörd via skattesystemet. Behovet av att i betalningsskedet behandla avgiften som en ospecificerad del av skatten accentueras av det s.k. skattekontosystemet som föreslås i betänkandet SOU 1996:100 (proposition väntas under våren 1997). Belopp som betalas in till en persons skattekonto tillgodoräknas inte som betalning

för en viss skatt eller avgift utan bokförs bara som "skatt". Någon avräkningsordning mellan olika skatter och avgifter (preliminär skatt, slutlig skatt, arbetsgivaravgifter, moms) finns inte. När kontona stäms av konstaterar man enbart om det finns ett under- eller överskott på kontot jämfört med det totala skatte- och avgiftsbelopp som skall vara betalat vid avstämningstidpunkten.

Önskemål om att undanta avgiften från indrivning har förekommit. RSV vill därför peka på vad detta skulle innebära. En särbehandling av avgiften för att undanta den från indrivning kräver att man i ett första steg konstaterar om det finns någon del kyrkoavgift i ett obetalt skattebelopp. Eftersom det inte existerar någon avräkningsordning mellan olika skatte- och avgiftsslag och inte heller mellan olika delposter i skatten, kan man inte konstatera om kyrkoavgiften är betald. Man blir då hänvisad till någon form av proportionering, dvs. till att anta att en viss del av varje betalning till kontot och en viss del av obetalt belopp är kyrkoavgift. En sådan proportionering kan möjligen göras när det gäller *slutlig* skatt där kyrkoavgiften specificeras på skattsedelns/skattebeskedet medan kyrkoavgiftens andel i *preliminär* skatt ofta inte är möjlig att härleda. I ett andra steg skulle man sedan tvingas räkna om den skatt där den antagna obetalda "kyrkoavgiften" ingår och fatta beslut om omräkning i varje enskilt fall. Ytterligare svårigheter finns. Hanteringen skulle komplicera hela skatteuppbörden och öka kostnaderna för administrationen av kyrkoavgiften avsevärt jämfört med dagens församlingskatt. RSV:s strävan är att skattereglerna skall förenklas och att administrationen görs så effektiv och billig som möjligt. En särbehandling av avgiften går stick i stäv med dessa strävanden.

Den kyrkliga indelningen i skattesystemet

Den kyrkliga indelningen blir efter relationsändringen en inomkyrklig fråga. Hur indelningen kommer att se ut beslutas alltså inom Svenska kyrkan. RSV skulle med tanke på detta helst se att den kyrkliga indelningen inte behöver hanteras i skattesystemet efter relationsändringen. Förslaget i annat betänkande till hur begravningsverksamheten skall finansieras gör dock att folkbokföringen på församling kommer att behöva fortsätta. Församlingsnivån kommer därmed att finnas kvar i skattesystemet. Däremot föreslår RSV att pastorats-/samfällighetsnivån inte skall behöva hanteras. Att den kyrkliga indelningen och förändringar i den blir en inomkyrklig fråga är ett av skälen till detta.

Ett annat skäl är att Svenska kyrkan och övriga trossamfund så långt som möjligt bör behandlas lika. RSV avser inte att registrera någon lokal indelning för andra trossamfund.

Alla kontakter på central nivå

RSV föreslår att uppgifter för debitering av avgift lämnas av Svenska kyrkan centralt och att skatteförvaltningens redovisning och utbetalning av avgiftsmedel görs till Svenska kyrkan centralt för vidare bearbetning och fördelning. Dessa förslag är till en del en följd av att pastorats-/samfällighetsnivån inte skall behöva hanteras i skattesystemet. RSV ser också det centrala uppgiftslämnandet som en garanti för att fullständiga uppgifter lämnas i rätt tid. Svenska kyrkan centralt skall alltså lämna uppgifter till RSV om de tillhöriga och om den totala procentsatsen för kyrkoavgift per församling. Förslaget att alla kontakter skall ske på central nivå gäller också för skatteförvaltningens kontakter med andra trossamfund än Svenska kyrkan.

Redovisning och utbetalning av avgiftsmedlen

Avgiftsmedlen betalas ut i form av ett förskott under inkomståret och slutregleras i efterhand, när det slutliga avgiftsunderlaget är känt. Detta överensstämmer med dagens ordning för församlingsskatt. I början av varje år redovisar skatteförvaltningen de avgifter som skall betalas ut till kyrkan/samfundet under året och betalar sedan ut dem månatligen. Redovisning och utbetalning görs till Svenska kyrkan/samfundet centralt.

I dag gäller olika tidpunkter för utanordning av kommunal-skattemedel till borgerliga och kyrkliga kommuner. För att åstadkomma samordning av utbetalningarna föreslår RSV en gemensam utanordningsdag. Enligt förslaget skall utanordningsdagen vara den tredje vardagen efter den 17:e i månaden, dvs. den tidpunkt som i dag gäller för borgerliga kommuner. I dag är utanordningsdagen för församlingsskattemedel till kyrkliga kommuner den 18:e i månaden.

Särskilt om andra trossamfund än Svenska kyrkan

För andra trossamfund än Svenska kyrkan finns ingen lagreglerad skyldighet att betala avgift till samfundet. Det har vidare, enligt utredningsdirektiven, ansetts viktigt att medlemmar i samfund som får uppborrdshjälp skall kunna betala avgiften på annat sätt än via skattesystemet. RSV föreslår därför att de samfund som får uppborrdshjälp skall hämta in medgivande från de enskilda som skall omfattas av hjälpen. Medgivandet innebär att den enskilde samtycker till att betala avgift och att göra detta via skattesystemet. Medgivandet bör kunna gälla tills det återkallas.

Eftersom en persons skyldighet att betala avgift till ett annat trossamfund än Svenska kyrkan är en fråga mellan samfundet och den enskilde, är det RSV:s uppfattning att medgivandet skall hämtas in av samfundet. Den som vill återkalla sitt medgivande skall få en skriftlig bekräftelse på detta från samfundet, något som också bör gälla för den som utträder ur Svenska kyrkan.

Förslag har förekommit om att de enskilda skulle kunna lämna medgivande via en markering i självdeklarationen. Enligt RSV:s uppfattning är detta olämpligt, både av principiella och praktiska skäl. Man bör så långt det är möjligt undvika att skattemyndigheterna hanterar och bedömer frågor som har att göra med förhållandet mellan samfundet och den enskilde. Skattemyndigheterna bör därför inte behöva ta ställning till sådana uppgifter vid deklarationsgranskningen. Vidare arbetar RSV för att en stor del av deklARATIONERNA I framtiden inte skall behöva skickas in till skattemyndigheterna. Om detta blir verklighet kan deklARATIONERNA inte fungera som kanal för medgivandet. Ytterligare ett skäl är tidsaspekten – medgivandena skall finnas inför inkomståret medan deklARATIONEN lämnas först året efter inkomståret.

Sekretess

RSV föreslår samma sekretessbestämmelser som i dag vilket innebär att uppgift om tillhörighet till ett samfund omfattas av sekretess medan avgiften är en del av beskattningsbeslutet och därmed offentlig. På slutskattsedeln (skattebeskedet) redovisas avgiften under rubriken Kyrkoavgift/avgift till trossamfund. Uppgift om vilket samfund avgiften avser redovisas i underrättelsedelen av skattsedeln (skattebeskedet) till den enskilde men ingår alltså inte i de uppgifter som är offentliga. I ett sammanhang kan uppgift om tillhörighet ingå i

ett beskattningsbeslut och därmed bli offentlig, nämligen om en person klagat på avgiften till ett samfund och skattemyndigheten beslutar med anledning av klagomålet. RSV avser dock inte att föreslå någon inskränkning av skattebesluts offentlighet.

Lagförslagen

RSV föreslår en ändring i skatteregisterlagen för att det klart skall framgå att uppgifter för att uppbära avgift skall få registreras i skatteregistret och en ändring i sekretesslagen för att uppgifterna skall omfattas av samma sekretesskydd som motsvarande uppgifter gör i dag.

Artikel 8 i EG:s direktiv om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter (95/46/EG) säger att medlemsstaterna skall förbjuda behandling av personuppgifter som avslöjar bl.a. religiös övertygelse. Undantag från detta förbud finns – bl.a. när den registrerade har lämnat samtycke till behandlingen. Medlemsstaterna har dessutom enligt artikel 8 punkt 4 möjlighet att, med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, göra andra undantag i nationell lag eller genom beslut av tillsynsmyndigheten. Genom förslaget till lag om avgift till registrerat trossamfund och ändringen i skatteregisterlagen utnyttjas denna möjlighet att göra undantag i nationell lag. För att ytterligare betona att registreringen sker med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och därför inte kräver medgivande från alla tillhöriga föreslår RSV även ett tillägg i regeringsformen.

Andra trossamfund än Svenska kyrkan skall trots detta hämta in medgivanden från de enskilda. Dessa medgivanden skall omfatta samtycke till att betala avgift till samfundet och att betala denna avgift via skattesystemet.

Tidscykel för kyrkoavgift/avgift till trossamfund

	För de tillhöriga/medlemmarna	För kyrkan/samfundet
ÅR 0	Avgiftsskyldighet för år 1 bedöms per 1.11	Uppgifter för år 1 lämnas till RSV på datamedium: person-uppgifter och procentsats för avgift
ÅR 1 I N K O M S T Å R	Preliminär skatt inklusive avgift betalas varje månad. Avgiften ospecificerad.	Förskott på avgiftsmedel betalas ut av RSV varje månad. Förskottet beräknas på senast kända slutliga avgiftsunderlag. Utanordningsdag 3:e vardagen efter den 17:e
ÅR 2 T A X E R I N G S Å R	Deklaration för år 1 lämnas. Slutlig skatt inklusive avgift påförs. Avgiften specificeras på skattebeskedet. Underskott på skattekontot betalas.	RSV lämnar uppgift om slutligt underlag för inkomståret (år 1).
ÅR 3		Slutavräkning görs: förskott jämförs med slutliga avgiftsmedel. Mellanskillnaden regleras.

Den kyrkliga egendomen (SOU 1997:47)

Svenska kyrkan disponerar över en omfattande mängd egendom. Det är t.ex. kyrkor och prästgårdar, men också jord och skog, vars avkastning på vissa sätt skall komma den kyrkliga verksamheten till godo. Försäljningar av jord och skog har gett upphov till fonder som förvaltas och ger avkastning till verksamheten. Detta är bara några exempel på olika slag av egendom som kyrkan disponerar.

Kammarkollegiet har översiktligt kartlagt kyrkans egendom och presenterar olika sammanställningar i den första delen av detta betänkande.

En del av egendomen disponeras av kyrkan med vanlig äganderätt, dvs. kyrkan förfogar över den som ägare enligt vanliga civilrättsliga regler. Stora delar av egendomen har emellertid inte så okomplicerad ställning. Många slag av egendomen omfattas av regler i lagar och andra författningar om vad den får användas till, hur den skall förvaltas osv. Oftast ägs den dessutom inte av kyrkan på vanligt sätt, utan äganderätten tillkommer stiftelser, huvuddelen av dem ålderdomliga och utan alldeles tydlig förankring i moderna rättsregler. Det sistnämnda har hittills inte spelat så stor roll, eftersom egendomen i sig har varit lagreglerad.

En del av egendomen utgörs av s.k. kronoanslag, dvs. egendom som under historiens förlopp har anslagits till kyrkan och kyrklig verksamhet. Det anses inte att kyrkan har fått förfoga över denna del av egendomen med full äganderätt av nutida slag.

Kammarkollegiet har i betänkandets andra del, kortfattat och med utgångspunkt i vad andra utredningar under 1900-talet har kommit fram till, sökt beskriva den specialreglerade kyrkliga egendomens ursprung. En viktig erfarenhet av vårt kartläggningsarbete är att vissa förhållanden numera är så oklara att det inom ramen för ett vanligt utredningsarbete inte längre är meningsfullt att söka reda ut dem. Det gäller frågor om hur de lokala kyrkostiftelserna är sammansatta och det gäller vilka delar av egendomen som härrör från kronoanslag.

Den viktiga utgångspunkten för återstoden av vårt arbete har varit att hela egendomen alltjämt skall stå till kyrkans förfogande när relationerna mellan stat och kyrka förändras i enlighet med 1995 års principbeslut. Vårt arbete har koncentrerats på uppgiften att analysera

vad som händer med egendomen vid en relationsändring och att föreslå lämpliga former för kyrkans fortsatta förfogande över egendomen.

Ett första resultat av vårt arbete är konstaterandet att alla rimliga lösningar kräver att frågan om äganderätten till egendomen behandlas i samband med en relationsändring.

Med utgångspunkt från detta har vi föreslagit att staten skall avstå från framtida anspråk på kronoanslagen. Enligt vår uppfattning har de idag i realiteten inte något värde för staten.

Vi har vidare föreslagit att viss lokal stiftelseegendom förs från sina stiftelsesubjekt till sin församling. Det gäller äldre kyrkor och domkyrkor samt församlingskyrkors och domkyrkors fastigheter och fastighetsfonder. Genom detta åstadkommer man bl.a. att det i framtiden inte behövs olika regler för äldre och yngre kyrkor. På motsvarande sätt har vi föreslagit att prästgårdarna skall föras från sina stiftelsesubjekt till sitt pastorat. Vi har av liknande skäl föreslagit att biskopsgårdar, som inte är domkyrkas fastighet eller kyrkofondsfastighet, skall föras till sitt stift.

När det gäller äganderätten har vi slutligen föreslagit att kyrkofondsfastigheter och den del av den nuvarande kyrkofonden som återstår sedan det statliga åtagandet för prästernas pensioner på lämpligt sätt tryggats skall överföras till trossamfundet Svenska kyrkan.

Genom de nämnda förslagen anser vi oss ha uppnått syftet att undanröja reella hinder för Svenska kyrkan att själv ta ansvar för verksamhetsformer och organisation efter en relationsändring. Vi anser också att de rättsliga förhållandena på detta sätt blir enklare och klarare.

När det gäller prästlönefastigheter och prästlönefonder – kyrkans reella finansförmögenhet i jord, skog och fonder – diskuterar vi tre olika alternativ för kyrkans fortsatta förfogande. Det första är stiftelsealternativet, som innebär att egendomen samlas i en stiftelse, vilken i fortsättningen följer stiftelselagens regler.

Ett annat alternativ är att hela finansförmögenheten skulle ägas direkt av trossamfundet Svenska kyrkan. Det tredje alternativet är att Svenska kyrkan förvaltar egendomen med stöd av fortsatt lagstiftning i lagen om Svenska kyrkan.

Vi har uppfattningen att alla tre alternativen är tillfredsställande. De har emellertid olika egenskaper och förtjänster. Vi har stannat för att förorda lagstiftningsalternativet.

Större delen av den specialreglerade egendomen har idag alldeles bestämda ändamål.

Vi har analyserat hur dessa påverkas av relationsändringen och lämnat förslag till vilka ändamål som skall fastställas även för framtiden, respektive vilka som skall konstateras gälla vid relationsändringen med möjlighet att ändra dem genom permutation eller i viss utsträckning genom kyrkans egna beslut.

Vi har föreslagit en särskild rätt till ersättning för den som lider någon förlust genom överföringarna, men vi har inte räknat med att den skall få någon nämnvärd praktisk betydelse.

Vi har föreslagit vissa övergångsbestämmelser som gäller den kyrkokommunala egendomen och den fria stiftelse- och föreningsegendomen.

Utöver vårt uppdrag angående den kyrkliga egendomen har vi utrett de äldre rättsinstitutet stadgad åborätt och landgille, det senare med anknytning till den kyrkliga egendomen. Vi föreslår avveckling av dessa institut i lagreglerade former.

Våra förslag kommenteras i sammanfattad form i kap. 18.

18 Kammarkollegiets slutliga förslag

18.1 Våra principiella synpunkter

Principbeslutet om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan utgår från att den egendom som kyrkan disponerar i dag skall stå till kyrkans förfogande också i fortsättningen. I långa stycken är detta någonting alldeles självklart. Egendom som församlingar och andra enheter inom kyrkan äger och förvaltar skall i princip inte behöva påverkas nämnvärt ens av en så omfattande reform som relationsändringen.

På något annorlunda sätt förhåller det sig med egendom som i dag är specialreglerad, dvs. det finns bestämmelser i lagar och andra författningar om vad egendomen har för ändamål och hur den skall förvaltas. Det har visserligen inte sedan 1930-talet på allvar gjorts gällande någonting annat än att även denna egendom skall stå till kyrkans förfogande. Här kan man emellertid med fog ställa frågor om vilka villkor som skall gälla i framtiden. Om det finns alldeles speciella ändamål, skall dessa bestå och vara lagreglerade? Om äganderätten i dag inte tillkommer något vanligt kyrkligt organ, utan staten eller en stiftelse, skall den saken klarläggas och förhållandet eventuellt ändras? Detta har varit de huvudsakliga frågorna i Kammarkollegiets utredningsarbete, vid sidan av de uppgifter vi haft att kartlägga vissa förhållanden.

Utredningsarbetet har hela tiden inneburit att vissa principiella ställningstaganden har måst göras. Det kan hävdas att dessa har fått vittgående och, på några punkter, radikala konsekvenser. Det är därför på sin plats att kollegiet redovisar de huvudprinciper som kommit att bli vägledande.

I själva relationsändringen ligger en avsevärd *förändring av ansvaret* för den kyrkliga verksamheten. Svenska kyrkan måste i fortsättningen på egen hand inte bara ta ansvaret för sin egen verksamhet – vilket väl måste betraktas som självklart och önskvärt från alla tänkbara utgångspunkter – utan också ta ansvaret för att själva systembygget fungerar. Därmed menas att beslut kan fattas på rätt nivåer inom den kyrkliga organisationen, att ansvaret kan fördelas och bäras på ett riktigt sätt och att resurser fördelas och används på ett sätt som så gynnsamt som möjligt främjar vad kyrkan är till för. Denna ansvarsförändring är riktig och en given följd av relationsändringen. Det är bara det att verksamhet och organisation m.m. under sekler har haft stöd av lagstiftning och andra beslut i offentlig-rättsliga former, vilket i realiteten har inneburit dels att kyrkan har haft

sina egna lagar, och därför inte alltid har behövt följa det som har gällt för andra, dels att det egentliga ansvaret ibland har fått tas av riksdagen eller av regeringen. Kollegiet drar av detta inga andra slutsatser än att det i alla avseenden är önskvärt att kyrkans eget ansvarstagande underlättas på alla plan. Förhållanden som är ägnade att komplicera detta ansvarstagande, som ställer kyrkan inför organisatoriska problem eller svårlösta rättsliga frågor med rötter i kyrkans gärning i vårt folk sedan medeltiden, måste så långt det är möjligt undanröjas.

Det finns ett stort värde i *enkla och överskådliga rättsliga förhållanden*. Principbeslutet om en relationsändring och det fortsatta utredningsarbetet bygger bl.a. på tanken att en ny associationsform skall tillskapas för trossamfund och att Svenska kyrkan framgent skall uppträda som ett självständigt rättssubjekt i denna skepnad. Dagens kyrkliga organisation utgörs av en i princip kommunal basorganisation, en komplex och ganska oklar regional organisation och en på många punkter med staten ouppslösligt förenad central organisation. Denna organisation ersätts vid relationsändringen med en alldeles ny i form av associationsformen registrerat trossamfund. Det betyder att kyrkan för första gången kan uppträda samlat i sin helhet. Kammarkollegiet ser utredningsresultatet på denna punkt som en given följd av beslutet om en relationsändring. Det står väl emellertid helt klart att, om denna nya rättsfigur skall inträda i rättsliga förhållanden med rötter i medeltiden, uppstår problem av olika slag. Vilken identitet finns det mellan delar av den nya organisationen efter en relationsändring och sådana ändamål för egendom av stiftelsekaraktär som skapats under sekler i det förgångna? Ju enklare och tydligare frågor om ägande, förvaltare, ändamålets innebörd och liknande kan lösas, desto färre problem för kyrkan att hantera efter en relationsändring.

Kammarkollegiet har inte väjt för den ofta komplicerade frågan om *äganderätten* till den specialreglerade egendomen. En rad omständigheter, bl.a. de tidigare nämnda principerna i detta avsnitt, talar för att äganderättsfrågan klaras ut så långt det är möjligt. Dagsläget, som ju utgår från att förvaltningsförhållanden och rätten att bruka egendomen eller att få avkastning av den lagregleras, är i regel oproblematiskt (kyrkolagen kommenterar inte ens äganderätten – endast förvaltningen), men efter en relationsändring måste samma förhållanden tas om hand på skilda nivåer inom kyrkan. Det är då en avsevärd fördel om äganderättsfrågan är klarlagd. När frågan om äganderätten är utredd kan, när det gäller fast egendom, lagfart vinnas för ägaren. Detta tryggar möjligheten till överlåtelse och omsättning av egendomen i enkla former. Skulle frågorna om äganderätten till den kyrkliga egendomen lämnas helt obearbetade, kräver detta enligt vår mening fortsatt lagstiftning i en utsträckning som inte står i

alldeles god överensstämmelse med principbeslutet om en relationsändring.

Genom den lagstiftning Kammarkollegiet föreslår klargörs äganderätsfrågorna i betydande utsträckning.

En annan viktig övergripande fråga har gällt *skyddet för egendomens ändamål*. Det är från samhällssynpunkt viktigt att ett långsiktigt ändamål, som förutsatts vid t.ex. en donation till kyrkan, inte utan vidare ändras. Stiftelserätten förutsätter ändamålets varaktighet och en stor del av den ändamålsbestämda egendomen har stiftelsekaraktär. Samtidigt är det emellertid också, likaledes enligt stiftelserättens principer, fullt möjligt att vid ändrade förhållanden ändra ändamålet.

Frågan har betydelse inte bara från samhällssynpunkt. Det är också viktigt för Svenska kyrkan att ändamålet har varaktighet och inte kan ändras hur som helst.

Enligt Kammarkollegiets mening bör frågan om egendomens ändamålsbindning inte lösas generellt. Behovet av ett fortsatt i lag bevarat ändamål varierar mellan de olika slagen av egendom. Vi har inte i något fall ansett att det föreligger ett behov av att uppställa ett mer restriktivt formulerat ändamål än som finns i dag. Däremot har vi funnit att det för vissa egendomslag inte längre behövs något lagfäst ändamål alls. För andra egendomslag har vi funnit att det riktiga är att ändamålet bevaras också framgent. Här ger de olika alternativ vi utformat olika möjligheter. En tredje grupp utgörs av sådana ändamål som bör föreskrivas när egendomen ställs till kyrkans förfogande, men där det i övrigt inte föreligger något behov av att för framtiden lagreglera ändamålet. Detta löses genom bestämmelser i övergångslagstiftningen.

Egendomens bindning till ett visst ändamål i lag har en särskild betydelse i relation till statens förväntningar på Svenska kyrkan när det gäller *samfundets identitet*. Om det vid någon framtida tidpunkt skulle visa sig att den identitet Svenska kyrkan själv uttrycker inte står i överensstämmelse med den beskrivning av samfundet som ges i lag, erbjuder en fortsatt reglering av egendomens ändamål en viss möjlighet för staten att reagera, om detta skulle behövas ur samhällets synpunkt.

Kammarkollegiet har genomgående utgått från principen att *kyrkan själv skall bestämma den interna organisationen*. Detta kan tyckas vara självklart och en fråga av mindre betydelse, men den får likafullt ganska vittomfattande konsekvenser.

Om en viss egendoms ändamål skall komma t.ex. ett pastorat till godo, dvs. pastoratet är s. k. destinatär till egendomen eller avkastningen av den, och alla andra synpunkter talar för att detta ändamål faktiskt bör bestå i lagstiftningen, bör lagen då fastställa vad som menas med ett pastorat, dvs. en av flera typer av samfälligheter? Och hur långt skall lagstiftaren gå när det gäller att bestämma vad ett pastorat är? Räcker det med själva pasto-

ratsbegreppet, eller måste också ansvarsområdet för ett pastorat framgå för att man skall vara säker på att ändamålet verkligen är detsamma som tidigare? Kollegiet har funnit att det uppkommer något som liknar en dominoeffekt, om man börjar att i lag reglera enskilda delar av kyrkans organisation eller delar av den kyrkliga egendomens förvaltningsorganisation. Mot den bakgrunden har Kammarkollegiet funnit att lagstiftningen inte bör ta upp ändamålsbestämmelser som är relaterade till kyrkans interna organisation. Detta medför att sådana bestämmelser som finns i dag om pastorat, egendomsnämnder, Domkyrkorådet i Lund och Kyrkofondens styrelse, inte skall tas in i lagstiftningen.

Om det finns behov av det, kan vissa regler ges i övergångslagstiftningen.

18.2 Den specialreglerade egendomen: Äganderättsfrågan

18.2.1 Äganderätten till kronoanslagen

Vem som formellt är ägare till den specialreglerade kyrkliga egendomen är i dag en fråga av underordnad betydelse. Vid en relationsändring, när frågor om egendomens förvaltning och om egendomsöverlåtelse inte på samma sätt skall göras till föremål för lagstiftning, är äganderättsfrågan däremot av stor vikt. Utan stöd av lagstiftning kan en förvaltare inte disponera över egendom som formellt är i någon annans ägo.

Visserligen är någon form av ramlagstiftning om egendomen inte alldeles oförenlig med principbeslutet om en relationsändring, men Kammarkollegiet har, för att finna lösningar på vårt utredningsuppdrag, funnit det praktiskt taget oundvikligt att aktualisera äganderättsfrågan i hela dess vidd. Närmast avgörande för vår uppfattning har varit insikten om att det inte längre är möjligt att identifiera varje egendomsdels ursprung eller hur stora andelar av egendomen som härrör från en viss ägare.

En viktig del av den kyrkliga egendomen utgörs av sådan som i en eller annan form har anslagits av staten under historiens gång. Kollegiet har i kap. 9 belyst de s. k. kronoanslagens ställning i dag och deras ringa värde för staten.

Kammarkollegiet föreslår att äganderätten till kronoanslag som inte är prästlönefastigheter eller prästlönefonder efter en relationsändring uttryckligen skall tillkomma trossamfundet Svenska kyrkan eller, beroende på vilken typ av egendom det är fråga om, den del av samfundet som egendomen enligt våra förslag i det följande särskilt skall tillhöra. Innebörden av det sistnämnda är att staten avstår från sina anspråk på krono-

anslagen till förmån för olika enheter inom Svenska kyrkan, beroende på om det gäller t.ex. en kyrka, en prästgård eller en biskopsgård.

Detta bör komma till uttryck i övergångslagstiftningen. Kammarkollegiet har utformat ett förslag till lagtext.

En del kronoanslag förvaltas i dag som prästlönefastigheter. En del har omvandlats till prästlönefonder. Också i dessa fall anser kollegiet att staten skall avstå från anspråk på egendomen. Avståendet sker därvid till förmån för olika subjekt i våra tre alternativ. I stiftelsealternativet sker avståendet till förmån för stiftelsen. I ägandalternativet är avståendet till förmån för trossamfundet Svenska kyrkan. I lagstiftningsalternativet, slutligen, blir statens avstående till förmån för de lokala kyrkostiftelserna.

18.2.2 Äganderätten till äldre kyrkor, prästgårdar m.m.

En stor del av den specialreglerade egendomen är av äldre datum. Egen- dom som före vissa årtal under 1800-talets första hälft donerades till kyrkan är inte församlingsägd på samma sätt som den skulle bli, om den donerades i dag. Det fanns inte i juridisk mening en församling som kunde ta emot den. Denna egendom har i stället karaktär av stiftelser.

Den speciella stiftelseegenskapen hos denna egendom orsakar i dag inga stora problem, eftersom det finns författningsbestämmelser som talar om hur egendomen får användas, när den får säljas m.m. I allt väsentligt gör denna författningsreglering dessutom inte någon skillnad på äldre egendom av stiftelsekaraktär och yngre, senare anskaffad, egendom som har samma ändamål men som ägs direkt av sin församling eller sitt pastorat.

Kammarkollegiet har särskilt uppmärksammat vad som händer med bl.a. kyrkobyggnaderna i ett läge när dagens tämligen omfattande special- reglering upphör. Församlingar och pastorat skulle på ett helt annat sätt än i dag få erfara att äldre och yngre kyrkor har olika rättslig ställning, att de äldre utgör stiftelser och att pengar som används till en sådan kyrka i själva verket tillförs en stiftelse. En annan konsekvens av avregleringen och relationsändringen skulle bli att kyrkomötet i en kyrkoordning bara skulle kunna behandla de församlingsägda kyrkorna, inte de kyrkor som är stiftelser, eftersom dessa inte på samma sätt skulle utgöra en rättslig del av trossamfundet. Kyrkomötet kan inte utfärda några bestämmelser alls för stiftelseägd egendom, annat än i den speciella situationen att det är kyrko- mötet som i själva verket företräder förvaltaren.

Den situation som således är att vänta efter en relationsändring är, om ingenting görs, utomordentligt besvärlig att hantera för kyrkan. Enligt den tidigare presenterade principen att kyrkans eget ansvarstagande bör underlättas och för att vinna enkla och överskådliga rättsliga förhållanden

bör, i likhet med vad som föreslagits när det gäller statens formella äganderätt till viss egendom, också i detta fall äganderätten överförs till kyrkliga enheter. Formellt går detta till på det sättet att de existerande stiftelseliknande rättssubjekten upplöses genom lagstiftning (generell permutation) och äganderätten till egendomen överförs till den församling som i dag närmast har ställning som stiftelsens förvaltare. Innebörden av detta förfarande har beskrivits närmare i kap 8. Om någon lider förlust av detta, har han rätt till ersättning. Kammarkollegiet har betraktat ersättningsrätten som formellt viktig, men har inte kunnat finna någon situation i vilken den skulle ha praktisk betydelse.

Kammarkollegiet föreslår alltså att äganderätten till de äldre kyrkor, som i dag skall uppfattas som stiftelseegendom, efter en relationsändring uttryckligen skall tillkomma den församling i vilken kyrkan ligger. Det samma skall gälla en församlingskyrkas fastighet och fastighetsfond eller en domkyrkas fastighet och fastighetsfond. Detta bör komma till uttryck i övergångslagstiftningen.

Vissa äldre domkyrkor har i dag särskilda förvaltningsbestämmelser i kyrkolagen. Det gäller domkyrkorna i Uppsala, Linköpings, Skara, Strängnäs, Västerås, Växjö och Lunds stift. Vad Kammarkollegiet föreslagit innebär också ifråga om dessa att åldriga stiftelser upplöses och att kyrkorna överförs till resp. domkyrkoförsamling.

På denna punkt kan det göras gällande att det är rimligare att kyrkorna överförs till resp. stift. Kollegiet är medvetet om att det finns en rad skäl som talar för detta, inte minst sådana som sammanhänger med det ekonomiska ansvaret. Det leder, å andra sidan, till att domkyrkorna skulle bilda två skilda system – ett med de yngre kyrkorna som är församlingsägda, och ett med de äldre som är stiftsägda. Att föra alla domkyrkorna, såväl äldre som yngre, till stiftet kommer inte gärna på fråga. Med beaktande av att domkyrkoförsamlingarna oftast ingår i kyrkliga samfälligheter som ger ekonomisk stadga, att förhållandet säkerligen kommer att uppmärksammas inom ramen för utjämnningssystemet och kyrkobyggnadsbidraget samt att de äldre domkyrkorna alltjämt i stor utsträckning används i församlinglivet har kollegiet stannat för uppfattningen att de äldre domkyrkorna bör behandlas på samma sätt som de yngre. En kyrka ligger alltid i första hand i en församling.

Förslaget beträffande kyrkorna och deras tillhörigheter är dikterat av hänsyn till enkla och begripliga rättsliga förhållanden för församlingarna. Andra motiv gör sig gällande när det handlar om tjänstebostäderna. Också ett stort antal prästgårdar har stiftelsekaraktär, vilket i och för sig inte ställer till särskilda problem. Här uppträder emellertid i stället andra egenheter, nämligen att pastoratet förfogar helt och hållet över ändamålet. Det är pastoratet som bestämmer om det skall finnas någon tjänstebostad över huvud taget. Att förvaltaren på detta sätt bestämmer över ändamålet

är främmande för stiftelserätten. Kammarkollegiet har, som vi närmare utvecklat i avsnitt 7.3.3, funnit att även dessa stiftelseliknande förhållanden bör upplösas. Samma motiv kan anföras beträffande biskopsgårdarna. Här måste man dock ta hänsyn till vilket ursprungligt ägoslag biskopsgården tillhör.

Kammarkollegiet föreslår alltså att äganderätten till de prästgårdar, som i dag skall uppfattas som stiftelseegendom, efter en relationsändring uttryckligen skall tillkomma det pastorat i vilket prästgården ligger. Detta bör också komma till uttryck i övergångslagstiftningen.

Kammarkollegiet föreslår i denna del, slutligen, att äganderätten till de biskopsgårdar, som inte samtidigt är av annat egendomslag (domkyrkas fastighet eller kyrkofondsfastighet), efter en relationsändring uttryckligen skall tillkomma det stift i vilket biskopsgården ligger. En bestämmelse om detta bör tas in i övergångslagstiftningen.

Motiven för våra förslag i denna del återfinns i avsnitten 6.4.2 och 6.4.3 samt i kap. 7.

Kammarkollegiet har utformat ett förslag till lagtext.

18.2.3 Äganderätten till kyrkofondsfastigheter

Vid relationsändringen kommer det att finnas endast ett fåtal kyrkofondsfastigheter kvar. Det är naturligtvis möjligt att fortsätta att förvalta dem i stiftelseform. Närmast som en följd av övriga förslag om upplösning av ålderdomliga stiftelser föreslår Kammarkollegiet i stället att äganderätten till de kyrkofondsfastigheter som finns kvar vid en relationsändring överförs till trossamfundet Svenska kyrkan.

Kammarkollegiet har utformat ett förslag till lagtext.

18.2.4 Äganderätten till kyrkofonden

Kyrkofonden har i dag flera olika ändamål, bl.a. prästernas pensioner och utjämnningssystemet. I avsnitt 7.4 har vi utvecklat vår syn på vad som händer med kyrkofonden och dess olika ändamål vid en relationsändring.

Kammarkollegiet föreslår att från den nuvarande kyrkofonden avskiljs ett så stort kapital som motsvarar ansvaret vad avser utgående pensioner och gjorda pensionsutfästelser för präster och biskopar. Förslag om hur dessa åtaganden skall säkerställas lämnas av Utredningen om kyrkans personal och om samfundsstöd.

Kollegiet föreslår vidare att äganderätten till återstoden av kyrkofonden efter en relationsändring uttryckligen skall tillkomma trossamfundet Svenska kyrkan.

Detta bör komma till uttryck i övergångslagstiftningen.
Kollegiet har utformat ett förslag till lagtext.

18.3 Den specialreglerade egendomen: Bindningen till ett visst ändamål

18.3.1 Fortsatt ändamålsbundenhet för prästlönefastigheter och prästlönefonder

Kammarkollegiet har analyserat de skilda ändamål som i dag gäller för den specialreglerade egendomens olika ägoslag. Analysen har gällt hur stort behovet är av att det också i fortsättningen finns ett bestämt ändamål för egendomen och vilket detta ändamål i så fall skall vara. Kommer det tidigare ändamålet att förändras genom relationsändringen? Hindrar eller försvårar ett visst ändamål den kyrkliga självbestämmanderätten?

Vi har kommit till olika resultat beträffande de skilda ägoslagen. För vissa ägoslag, som i dag har ett tydligt och precist ändamål av betydelse för t.ex. särskilda enheter inom kyrkan, är det närmast ett krav att staten i samband med en relationsändring ser till att ändamålet bevaras. Utgångspunkten är det betraktelsesätt som också kommer till uttryck i samhällsintresset av att ändamål som bestäms av donatorer och testatorer bevaras långsiktigt. En erfarenhet vi gjort är att det inte är meningsfullt att samtidigt behålla både ett speciellt, snävt ändamål och ett allmänt, tämligen vitt. I ett sådant fall räcker det givetvis med det vida ändamålet. Väljs inte detta minskar ju den kyrkliga friheten. En annan iakttagelse är att ett ändamål som knyts till organisationsfaktorer inom kyrkan tenderar att inkräkta på sådant som det är meningen att kyrkan själv skall bestämma om.

Vi har funnit att det finns ett behov av att också i fortsättningen ha ett bestämt ändamål för prästlönefastigheter och prästlönefonder.

Kammarkollegiet föreslår alltså att ändamålet för prästlönefastigheter och prästlönefonder antingen tas in i lagen om Svenska kyrkan eller också bevaras på annat sätt i enlighet med de olika alternativ vi har utformat för just dessa ägoslag. Förutsättningarna skiljer sig därvid något mellan de olika alternativen. Ändamålet skall vara det övergripande ändamål som idag återfinns i 41 kap. 9 § kyrkolagen, dvs. att egendomen skall bidra till de ekonomiska förutsättningarna för Svenska kyrkans förkunnelse. Vi har funnit detta ändamål tillräckligt, och anser inte att de speciella ändamålen för de olika ägoslagen behöver upprepas i detta sammanhang.

Vi anser också att det kan vara lämpligt att ett bestämt förvaltningsmål gäller i fortsättningen, dvs. att det klargörs efter vilka principer egen-

domen skall förvaltas. Det kompletterar ändamålet på ett naturligt sätt. Utan ett sådant förvaltningsmål finns det, principiellt sett, inga garantier för att egendomen kommer att lämna någon avkastning för ändamålet. Det är emellertid angeläget att kyrkan själv får frihet att bestämma sin förvaltningspolicy. Om ett särskilt förvaltningsmål fastställs, bör det därför vara av allmän karaktär. Statsintresset är närmast knutet till det i lagen om Svenska kyrkan uppställda kravet på rikstäckande verksamhet.

Våra olika alternativ när det gäller kyrkans förfogande över dessa ägoslag ger också i fråga om hur förvaltningsmålet kan fastställas tämligen olika förutsättningar.

Hur våra förslag i detta avsnitt kan genomföras i de olika alternativen behandlas i kap. 10-12 och delvis i avsnitt 18.4.5. Våra motiv i övrigt framgår av avsnitten 7.3.2 och 7.3.7.

Kammarkollegiet har utformat ett förslag till lagtext.

18.3.2 Ändamålsbestämmelser i speciallagstiftning

Kammarkollegiet konstaterar att ändamålet med kyrkogårdar och begravningsplatser skall bestå efter en relationsändring. Motivet för detta är Svenska kyrkans fortsatta huvudmannaskap för begravningsverksamheten, som är en samhällsuppgift. Ändamålet skall bestå genom föreskrifter i begravningslagen (1990:1144).

Förslag om detta läggs inte fram av Kammarkollegiet utan av Begravningsverksamhetskommittén. Vi har dock lämnat vissa synpunkter på ändamålet i avsnitt 7.2.2.

18.3.3 Ändamålsbestämmelser i övergångslagstiftning

För viktiga delar av den specialreglerade egendomen finns det, i motsats till hur vi ser på prästlönefastigheter och prästlönefonder, inte något särskilt statsintresse av att för framtiden reglera ändamålet. Det finns emellertid inte heller något intresse av att ändra det ändamål som gäller i dag. Egendomen bör därför ställas till kyrkans förfogande för de ändamål som den f.n. har. Detta sker lämpligast genom bestämmelser i övergångslagstiftningen. Därigenom uttrycks viljan att inte fortsätta att lagreglera egendomens ändamål.

Detta betyder dock en smula paradoxalt att egendomen fortfarande är ändamålsbestämd – nu genom övergångslagstiftningen och lagstiftarens vilja när egendomen vid relationsändringen ställs till kyrkans förfogande utan specialreglering. En viktig fråga är därför hur ändamålet i ett sådant

fall kan ändras. Enligt Kammarkollegiets uppfattning är två huvudprinciper viktiga. Båda bör vara giltiga för framtiden.

Den första principen bör vara att kyrkliga organ inte själva utan vidare kan ändra ändamålet. Handlar det om att rätt och slätt ändra ändamålet för en viss egendom anser vi att permutationslagen (1972:205) skall vara tillämplig.

Den andra principen – och den som komplicerar saken något – är att vi å den andra sidan inte anser att egendomens ändamål skall hindra Svenska kyrkan från att fatta beslut i enlighet med föreskrifterna i lagen om Svenska kyrkan. Giltigheten av beslut som kyrkan fattar med stöd av denna lag skall inte behöva överprövas i den för permutation stadgade ordningen, som ju förutsätter medverkan av Kammarkollegiet eller regeringen. Det betyder att vi anser att kyrkan själv med stöd av lagen om Svenska kyrkan skall kunna fatta allehanda beslut om indelning, organisation och inomkyrklig utjämning, och därvid också eventuellt påverka egendomens ändamål, utan att någon permutation därefter skall vara erforderlig. Lagen om Svenska kyrkan, som ju också är en lag av högre dignitet, gäller därvid framför permutationslagen.

Kammarkollegiet föreslår att i övergångslagstiftningen tas in följande ändamålsbestämmelser för den specialreglerade egendomen.

- För prästlönefastigheter och prästlönefonder: pastoratens rätt till minst hälften av avkastningen enligt fastställda andelstal
- För församlingskyrkas fastighet och domkyrkas fastighet: de ändamålsbestämmelser som gäller idag
- För församlingskyrkors och domkyrkors fastighetsfonder: de ändamålsbestämmelser som gäller idag
- För den del av kyrkofonden som förs över till trossamfundet Svenska kyrkan: avkastningen skall användas för kyrkliga ändamål

Våra motiv för dessa förslag framgår av kap. 7.

Kollegiet har utformat ett förslag till lagtext.

18.4 Den specialreglerade egendomen: Formen för kyrkans disposition av prästlönetillgångarna

18.4.1 Inledning

Kammarkollegiets ställningstaganden när det gäller kyrkor, prästgårdar, församlingskyrkas och domkyrkas fastigheter m.m. bör förenkla bilden av

den kyrkliga egendomen åtskilligt. Rättsliga förhållanden och beslutsformer blir överskådliga.

Det största egendomsbeståndet återstår dock att ta ställning till, närmare bestämt prästlönefastigheter och prästlönefonder. Som framgår av det föregående har kollegiet funnit att den egendomen alltjämt skall förvaltas för ett bestämt ändamål.

Hur egendomen i fortsättningen skall disponeras av kyrkan är inte avgjort i och med detta.

Med utgångspunkt från de modeller som återfinns i direktiven och som presenterats utförligt i det föregående, har vi utformat tre olika alternativ. Vart och ett av dessa alternativ har sina egna egenskaper och kännetecken, som gör att det skiljer sig från de andra. Vilket man väljer har sannolikt mer formell än praktisk betydelse. I alla tre alternativen kan man, om man vill, fortsätta på samma sätt som i dag. Det är ansvarsförhållanden och beslutsvägar som skiljer alternativen åt.

Ett alternativ är stiftelsealternativet. Det kännetecknas av att prästlönefastigheter och prästlönefonder samlas i en enda stiftelse med trossamfundet Svenska kyrkan som förvaltare. Stiftelselagen gäller fullt ut.

Ett annat är ägandalternativet. Det innebär att man, på samma sätt som vi har föreslagit ifråga om äldre kyrkor, prästgårdar, församlingskyrkors och domkyrkors fastigheter m.m., samlar äganderätten, i detta fall hos hela samfundet, och därigenom löser dispositionsfrågan genom att vanliga civilrättsliga regler blir gällande.

Det tredje alternativet är lagstiftningsalternativet. I stället för att falla tillbaka på stiftelselagen eller vanliga civilrättsliga regler formar man lösningen i detta alternativ med utgångspunkt från en ytterst kortfattad särlagstiftning för Svenska kyrkan i den särskilda lagen om Svenska kyrkan.

I det följande utvärderas de olika alternativen.

18.4.2 Stiftelsealternativet

Stiftelsealternativet presenteras i kap. 10.

Den mest framträdande egenskapen är att alternativet bygger på den nya stiftelselagen, som är ett generellt regelverk. Någon särlagstiftning för Svenska kyrkan, som innebär att staten särbehandlar ett visst trossamfund, behövs inte. Till skillnad från vad som tidigare gällt under kyrka-statfrågans långa historia finns nu genom den nya lagen en preciserad och moderniserad stiftelserätt. Därigenom har den osäkerhet om stiftelserättens utveckling i Sverige som har präglat delar av det tidigare utredningsarbetet undanröjts.

Alternativet klarlägger också prästlönefastigheternas och prästlönefondernas stiftelsekaraktär tydligare. Det som idag kallas "stiftelseliknande egendom" eller "egendom av stiftelsekaraktär" med de oprecisa formuleringar som också Kammarkollegiet har tvingats begagna i det föregående, blir i framtiden klart och tydligt. Historiska referenser angående den kyrkliga egendomens stiftelseliknande karaktär blir i fortsättningen överflödiga i det vardagliga arbetet, utan att man därför har brutit med egendomens historiska förutsättningar.

Skyddet för ändamålet är starkt. Även förvaltningsbestämmelser som hänger direkt samman med ändamålet skyddas och kan bara ändras på det sätt som stiftelselagen medger, dvs. efter myndighets prövning och beslut.

Stiftelsen är ett särskilt rättssubjekt och kommer inte att vara en del av trossamfundet Svenska kyrkan. Genom bestämmelsen om förvaltare kommer kyrkan emellertid att ha full kontroll över stiftelsen. Tillgångarna kan inte redovisas som Svenska kyrkans, kyrkan kan inte låna eller belåna dem, och stiftelsen blir ett eget skattesubjekt. Bestämmelsen om förvaltare kan ändras genom permutation.

I stiftelsealternativet är ansvarsfördelningen tydlig. Stiftelsens förvaltare kan inte frånhändas ansvaret för någon del av förvaltningen. Med den utformning vi har valt är det – precis som i de båda andra alternativen – Svenska kyrkan på övergripande nivå som bär ansvaret. Denna ansvarsfördelning hindrar inte en delegation av ansvar inom Svenska kyrkans interna organisation på olika nivåer. Denna process, som ankommer på det högsta beslutande organet – kyrkomötet – motsvarar den fördelning av ansvar som i dag finns i kyrkolagen och andra författningar. Några större praktiska förändringar skall inte behöva bli följden.

Ägandebilden blir klarare. Stiftelsens fasta egendom kan lagfaras för stiftelsen.

18.4.3 Ägandalternativet

Ägandalternativet presenteras i kap. 11.

Den främsta egenskapen hos detta alternativ är den definitiva lösningen av äganderättsfrågan. Hela anknytningen till det historiska stiftelsearvet försvinner, men kyrkan får i stället förfoga över prästlönefastigheter och prästlönefonder med full äganderätt. Svenska kyrkan disponerar över den kyrkliga jorden som dess ägare. Något särskilt regelverk finns inte över huvud taget, utan kyrkan följer vanliga civilrättsliga regler om köp och försäljning av fast egendom, avtal, hyra, arrende m.m. som ägare till egendomen i eget namn. Den fasta egendomen kan lagfaras för kyrkan, vilket underlättar alla köp och försäljningar. Egendomen kan på ett annat

sätt än tidigare användas som tillgångar och creditsäkerheter i den egna verksamheten.

Med den utformning vi har valt är det samfundet i dess helhet som blir ägare till egendomen. Detta hindrar inte att ansvarsförhållanden delegeras inom den kyrkliga organisationen. Friheten är stor på denna punkt och stor över huvud taget i detta alternativ. Svenska kyrkan svarar för att ändamålet fullföljs, men kan i övrigt fritt fördela ansvaret inom sig.

Ändamålsskyddet blir mindre starkt i detta alternativ. Det är naturligt att i ägandeanvändningen se Svenska kyrkan som ägare med stora befogenheter att förfoga över egendomen, trots att det finns ett visst bestämt ändamål. Å andra sidan är kyrkans skydd mot ansatser från statens sida att ändra ändamålet desto större, eftersom äganderätten definitivt ligger hos kyrkan. Graden av fortsatt inblandning från statens sida är mycket liten i detta alternativ.

18.4.4 Lagstiftningsalternativet

Lagstiftningsalternativet presenteras i kap. 12.

Alternativet kännetecknas av att Svenska kyrkan förvaltar prästlönefastigheter och prästlönefonder enligt en bestämmelse i lagen om Svenska kyrkan. På den punkten är detta det alternativ som mest liknar dagens förhållanden. Egendomens stiftelsekaraktär på lokal och regional nivå bibehålls enligt tidigare mönster. Ett helt kapitel i kyrkolagen har ersatts av en paragraf i lagen om Svenska kyrkan, men någon principiell skillnad har egentligen inte uppkommit.

Genom att man har tagit bort den detaljerade regleringen i kyrkolagen och inte ersatt den med något annat inträffar dels att kyrkans frihet som förvaltare blir mycket större, dels att stiftelseegenskaperna blir mera framträdande. Det är meningen att kyrkomötet som företrädare för förvaltaren skall kunna meddela bestämmelser som kompletterar den enda paragrafen i lagen om Svenska kyrkan. Sådana bestämmelser måste i sin tur utgå från egendomens ändamål och dess stiftelseegenskaper.

Som förvaltare av stiftelserna kan Svenska kyrkan genom kyrkomötet fördela ansvar och uppgifter inom organisationen. Dagens förhållanden kan bestå, om det är det man önskar. Möjligheten att ändra dem, om det å andra sidan är det man skulle vilja, är såvitt kan bedömas, något mindre än i de andra alternativen.

Ändamålsskyddet är starkt. Det är bara genom att ändra i lagen om Svenska kyrkan som man kan ändra egendomens ändamål i lagstiftningsalternativet.

Lagstiftningsalternativet kräver fortsatt särlagstiftning för trossamfundet Svenska kyrkan. Genom den fortsatta lagstiftningen tar riksdagen

alltjämt ett ansvar för prästlönefastigheternas och prästlönefondernas ändamål, men behåller också ett inflytande över den framtida utvecklingen.

Lagstiftningsalternativet bearbetar inte äganderätsfrågorna för prästlönefastigheter och prästlönefonder lika genomgripande som de övriga alternativen, men äganderätten är fullt klar. Den tillkommer stiftelserna.

18.4.5 Kammarkollegiets överväganden

I det föregående har vi redogjort för de olika alternativens särskilda egenskaper och på vissa punkter angivit hur vi värderar dem från allmänna utgångspunkter. När det gäller att ta ställning till vilket val som bör träffas är det till en början särskilt två synpunkter kollegiet vill framhålla.

För det första: Vi menar att alla tre alternativen är tillfredsställande lösningar och att en hel del finns att vinna på att de diskuteras öppet och utan förutfattade meningar. De skiljer sig mycket från varandra på det formella planet, men förmodligen betydligt mindre på det praktiska. Gemensamt för alla tre alternativen är att kyrkomötet övertar befogenheter som riksdag och regering har i dag. Det sker på tre olika formella sätt. Det första sättet är som förvaltare enligt stiftelselagen, det andra som faktisk ägare och det tredje som förvaltare enligt lagen om Svenska kyrkan. I alla tre alternativen kan dagens gemensamma förvaltning på stiftsplanet fortsätta som tidigare.

För det andra: Vi har övervägt att själva inte ta ställning till valet mellan de tre alternativen. Detta kan motiveras utifrån flera synpunkter, bl.a. att det skulle stimulera till en mera förutsättningslös debatt och att valet också inrymmer en rad kyrkopolitiska faktorer, som Kammarkollegiet inte i främsta rummet är skickat att ta ställning till. Vi har dock med hänsyn till utredningsarbetets uppläggning och tempot i reformprocessen inte ansett det rimligt att den utredande myndigheten avstår från att lägga fram ett fullständigt förslag.

Vårt ställningstagande till vilket alternativ som erbjuder den bästa lösningen i samband med en relationsändring måste göras utifrån en så långt som möjligt objektiv värdering av de olika alternativens förtjänster och svagheter. Vi har valt att göra vår bedömning utifrån ett antal sådana kriterier.

Ett sådant är behovet av särreglering av Svenska kyrkan. Stiftelsealternativet och ägandalternativet behöver ingen sådan reglering. Det räcker med bestämmelser i övergångslagstiftningen. Lagstiftningsalternativet, däremot, förutsätter att Svenska kyrkans förvaltarskap föreskrivs i lagen om Svenska kyrkan, och att egendomen fortfarande, liksom i dag, undantas från stiftelselagens tillämpning.

Om detta vore den enda komponenten i relationsändringen som krävde fortsatt lagstiftning, vore det kanske en faktor som skulle visa sig vara praktiskt taget avgörande för valet av alternativ. Nu är det inte så. Enligt principbeslutet om en relationsändring skall lagen om Svenska kyrkan finnas och reglera vissa grundläggande förhållanden. När detta är fallet, är det kanske från kyrka-statsynpunkt inte längre särskilt betydelsefullt om lagen innehåller något om egendomen eller inte.

Direktiven nämner lagstiftningsalternativet som ett huvudalternativ. Vi har därför inte fäst någon större vikt vid den nu nämnda skillnaden mellan de tre alternativen.

Alternativen skiljer sig också när det gäller ändamålsskyddet. I lagstiftningsalternativet måste lagen om Svenska kyrkan ändras, vilket kräver en omfattande procedur. I stiftelsealternativet fordras permutation enligt stiftelselagens bestämmelser, vilket också fordrar en omgång med inblandning av en statlig myndighet. I ägandevalternativet finns visserligen ett ändamål som skall iakttas, men ägaren har i och för sig full förfoganderätt över egendomen.

Med de förslag till övergripande och ganska vida ändamålsbestämmelser vi har formulerat kan vi inte finna att frågan om ändamålsskyddet i och för sig är av sådan betydelse att den direkt avgör vilket av alternativen som är att föredra.

Nära frågan om ändamålsskyddet ligger frågan om kyrkans skydd mot statlig inblandning. En spegelbild av detta är, om man så vill, statens möjlighet att ingripa med hänsyn till allmänna intressen. Alternativen skiljer sig åt också på dessa punkter. Som nyss nämnts är statens möjligheter att ingripa minst i ägandevalternativet. Statens fortsatta engagemang och ansvarstagande är störst i lagstiftningsalternativet, men det är lättare att ändra stiftelselagen än att ändra lagen om Svenska kyrkan. Därför är det enklare att byta förvaltare till egendomen i stiftelsealternativet än i lagstiftningsalternativet.

På denna punkt är det möjligt att statens och kyrkans intressen av naturliga orsaker kan skilja sig åt. Detta har dock inte framskyttat under vårt arbete med de olika alternativen.

Frågan om äganderätten till egendomen har naturligtvis stor betydelse. I ägandevalternativet löses frågan en gång för alla beträffande samtliga ägoslag. I stiftelsealternativet löses den också, men äganderätten tillkommer en stiftelse och inte trossamfundet Svenska kyrkan, vilket medför vissa begränsningar i friheten. I lagstiftningsalternativet klaras frågan om kronoanslagen ut medan i övrigt dagens ägandebild består när det gäller prästlönefastigheter och prästlönefonder. Äganderätten tillkommer lokala stiftelser. Detta är en skillnad mellan alternativen.

Nära kopplat till äganderättsfrågan är förstås hur äganderättsövergången sker. I lagstiftningsalternativet och stiftelsealternativet bör det,

enligt vår bedömning, inte finnas några större praktiska svårigheter. I ägandeanternativet kan det få större praktisk betydelse med ersättningskrav enligt den särskilda regel vi föreslår efter att ha studerat bl.a. regeringsformens föreskrifter om egendomsskyddet.

Lagstiftningsalternativet är det alternativ som mest liknar dagens förhållanden och som visar störst respekt för de historiskt givna förutsättningarna. Ägandeanternativet bryter upp från det gamla och grundlägger nya förutsättningar. Stiftelsealternativet bevarar stiftelsekaraktären, men enligt en alldeles färsk stiftelselag för 2000-talet.

Skattefrågorna är svårbedömda, men inte alldeles neutrala. Med utgångspunkt från dagens förhållanden kan man konstatera att olika stiftelsealternativ är missgynnade. Kammarkollegiet anser att det är orimligt att valet mellan de tre alternativen skall träffas utifrån skatteplaneringssynpunkter. Med utgångspunkt från de synpunkter vi redovisat i kap. 13 samt med hänvisning till skattefrågornas behandling inom Utredningen om kyrkans personal och om samfundsstöd m.m. förutsätter kollegiet att valet mellan de olika alternativen skall vara neutralt i skattehänseende.

Förhållandet mellan kyrkans olika nivåer är en fråga som bäst övervägs av kyrkan själv. I våra alternativ skiljer sig förhållandena något, men knappast på ett avgörande sätt. Som förvaltare måste man i viss utsträckning följa objektiva normer. Som ägare har man berättigade anspråk på att få bestämma själv utifrån egna visioner av framtiden. Det kan ligga i ägandeanternativets natur att det manar till större och mer långtgående strategiska grepp. I alla tre alternativen är det kyrkomötet – låt vara i olika roller – som har det övergripande ansvaret.

Enligt vår bedömning ger de tre alternativen likvärdiga förutsättningar när det gäller det inomkyrkliga regelsystemet och möjligheten att behålla dagens förvaltningsorganisation.

Genomgången av de nämnda kriterierna ger enligt Kammarkollegiets uppfattning en viss övervikt till förmån för lagstiftningsalternativet. Liksom principbeslutet om en relationsändring inte upphäver alla band mellan kyrkan och staten, utan förutsätter en viss ramlagstiftning, ger även lagstiftningsalternativet för egendomen ett fortsatt rimligt band genom en enkel ändamåls- och förvaltningsbestämmelse i lagen om Svenska kyrkan. Det ger kyrkan en stor frihet, men behåller samtidigt möjligheten för staten att ta ett fortsatt ansvar, om situationen skulle kräva det. På detta sätt motsvarar lagstiftningsalternativet, både symboliskt och till sin konstitutionella egenart, det fattade principbeslutet om ändrade relationer.

Lagstiftningsalternativet löser inte äganderättsfrågan fullt ut. Det är därmed inte sagt att situationen blir särskilt otillfredsställande. För alla ägoslagen utom prästlönefastigheter och prästlönefonder klaras situationen ut. För de många lokala stiftelserna, som finns kvar i lagstiftningsalternativet, är i alla fall situationen klar så långt som att stiftelserna är ägare. Det

blir kyrkomötets sak att meddela bestämmelser om förvaltningen som ger de bästa praktiska möjligheterna att hantera egendomen.

Kammarkollegiets ställningstagande till förmån för lagstiftningsalternativet innebär att vi, enligt principerna i avsnitt 18.3.1, föreslår att det övergripande ändamålet för prästlönefastigheter och prästlönefonder tas in i lagen om Svenska kyrkan. Pastoratens rätt till avkastningen enligt bestämda andelstal tas, i enlighet med vad vi föreslagit i avsnitt 18.3.3, in i den särskilda lagen om införande av lagen om Svenska kyrkan.

I kap. 14 har vi redovisat uppfattningen att den i lagen om Svenska kyrkan ändamålsbestämda egendomen skall kunna stå under tillsyn i begränsad utsträckning. I lagen om Svenska kyrkan skall därför tas in en bestämmelse om att regeringen får besluta om sådan tillsyn. Kammarkollegiets egen mening är att någon tillsyn inte behövs.

Kollegiet har utformat ett förslag till lagtext.

18.5 Den kyrkokommunala egendomen

Det finns, om man bortser från specialregleringen av kyrkorna, i dag endast ett fåtal regler i kyrkolagen som berör den egendom församlingar och kyrkliga samfälligheter själva äger och förvaltar. Ett exempel på en tydlig och klar sådan regel är pantsättningsförbudet i 19 kap. 10 § kyrkolagen. I övrigt gäller vanliga civilrättsliga regler.

Kammarkollegiet anser att någon särskild reglering av denna egendom inte behövs efter en relationsändring. Församlingar och samfälligheter skall förfoga över egendomen enligt vanliga civilrättsliga regler. Pantsättningsförbudet försvinner när lagstiftningen upphävs.

Däremot finns det en rad frågor som hänger samman med vilka övergripande beslut som kan fattas inom ramen för trossamfundet Svenska kyrkan. Det gäller hur indelningsändringar kommer till stånd, hur egendom överförs mellan olika rättssubjekt vid indelningsändringar, hur ägande och förvaltning kan anordnas inom ramen för kyrkliga samfälligheter osv. Dessa och liknande frågor behandlas av Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering.

För att tydliggöra att det i praktiken är samma församlingar och samfälligheter som består efter relationsändringen den 1 januari 2000, och att de förfogar över samma tillgångar som tidigare, har samma skulder som tidigare och är bärare av samma rättigheter och skyldigheter som tidigare bör det i övergångslagstiftningen tas in en bestämmelse av denna innebörd. Ett förslag med denna inriktning läggs fram av Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering.

18.6 Den fria stiftelse- och föreningsegendomen

Kammarkollegiet konstaterar att denna egendom redan i dag följer regler som inte kommer att påverkas av en relationsändring. För t.ex. församlingarnas donationsfonder m.m. gäller stiftelselagen.

Däremot finns det inslag i själva relationsändringen som påverkar förutsättningarna för att följa dessa regler. Domkapitlen försvinner som statliga myndigheter. Försvinner de därmed som fondförvaltare eller tillsynsmyndigheter? Kammarkollegiet har i kap. 16 analyserat vissa förhållanden som uppstår genom den tänkta relationsändringen.

Situationen är speciell när det gäller förvaltningen av stiftelser och fonder.

Kammarkollegiet föreslår att en generell permutation genomförs beträffande alla förvaltningsförhållanden som består över tidpunkten för en relationsändring. Med detta avses att det i övergångslagstiftningen konstateras att ett förvaltningsansvar som före relationsändringen vilar på en församling, en samfällighet eller ett stift inom Svenska kyrkan, inte förändras utan vilar på motsvarande enhet även efter relationsändringen.

Den generella permutationen kan bara gälla enheter som definieras i lagen om Svenska kyrkan. I alla de fall ett förvaltningsansvar vilar på något särskilt utpekat organ som inte längre definieras i lagstiftningen erfordras i princip vanlig permutation.

Kammarkollegiet har utformat ett förslag till lagtext.

18.7 Äldre rättsinstitut

Kammarkollegiet har också haft till uppgift att lägga fram förslag om avveckling av vissa äldre rättsinstitut.

Kammarkollegiet föreslår att institutet stadgad åborätt avvecklas genom att staten avstår från sin äganderätt till marken i de fall det finns en innehavare med rättmätiga anspråk på innehavet. Vi föreslår vidare att institutet landgille avvecklas genom att kyrkan avstår från sin rätt till landgille. I de fall rätten till landgille är förenad med äganderätt till lokaliserad mark avstår kyrkan även från sin äganderätt.

Motiven för vårt förslag utvecklas närmare i kap. 17.

Kammarkollegiet har utformat ett förslag till lagtext.

Förslag till lag om ändring i 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 §¹

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

Riksdagsordningen *samt lag som avses i 6 §* stiftas på det sätt som angives i 15 § första stycket första och andra meningarna samt andra stycket. Den kan också stiftas genom endast ett beslut, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter förenar sig om beslutet. Tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen beslutas dock i samma ordning som lag i allmänhet.

¹ Senaste lydelse 1979:933.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***11 kap.**
6 §²

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 trosamfund* eller enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall det ske med stöd av lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

² Senaste lydelse 1976:871.

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 angelägenheter

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 rikstäckande 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, sammanlutningar 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 församlingens liv.

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 § Från och med den 1 januari 2000 skall äganderätten till egendom som regleras i 38 kap., 39 kap., 41 kap., utom 1 § 1. och 23 §, och 42 kap. kyrkolagen (1992:300) tillkomma Svenska kyrkan eller församling, kyrklig samfällighet eller stift som avses i 3 §. Därvid skall gälla att

1. kyrkor och domkyrkor med tillhörande inventarier, kyrkotomt och kyrkogård, uppförda före år 1817 på landet eller före år 1843 i stad, skall tillkomma den församling där kyrkan är belägen och användas för samma ändamål som tidigare, tills annat beslutas med stöd av lagen (1999:000) om Svenska kyrkan,
2. egendom som regleras i 41 kap. 1 § 2. kyrkolagen (prästgård) skall tillkomma den kyrkliga samfällighet, eller om sådan inte finns, den församling där egendomen är belägen,
3. egendom som regleras i 41 kap. 1 § 3. kyrkolagen (församlingskyrkas fastighet) och i 41 kap. 1 § 5. kyrkolagen (domkyrkas fastighet) skall tillkomma den församling där kyrkan är belägen och användas för samma ändamål som tidigare, tills annat beslutas med stöd av permutationslagen (1972:205) eller lagen om Svenska kyrkan,
4. egendom som regleras i 41 kap. 1 § 4. kyrkolagen (kyrkofondsfastighet) skall tillkomma Svenska kyrkan ,
5. egendom som regleras i 41 kap. 1 § 6. kyrkolagen (biskopsgård) skall, om annat inte följer av 3. eller 4., tillkomma det stift där egendomen är belägen,
6. egendom som regleras i 41 kap. 24 § kyrkolagen (församlingskyrkors och domkyrkors fastighetsfonder) skall tillkomma den församling där kyrkan är belägen och användas för samma ändamål som tidigare, tills annat beslutas med stöd av permutationslagen eller lagen om Svenska kyrkan,
7. egendom som regleras i 42 kap. kyrkolagen (kyrkofonden) skall tillkomma Svenska kyrkan och användas för kyrkligt ändamål.

8 § Egendom som regleras i 41 kap. 1 § 1. kyrkolagen (prästlönefastigheter) och 41 kap. 23 § kyrkolagen (prästlönefonder) utgör prästlönetillgångar som från den 1 januari 2000 skall förvaltas såsom stiftelser enligt 9 § lagen om Svenska kyrkan.

En församling eller kyrklig samfällighet, som avses i 3 § och som den 31 december 1999 enligt stadgandena i 41 kap. 11 och 28 §§ kyrkolagen hade rätt till andel i avkastningen av prästlönetillgångarna, skall ha samma rätt tills annat beslutas med stöd av permutationslagen eller lagen om

Svenska kyrkan. Därvid skall fortfarande gälla att högst hälften av egendomens avkastning får användas för annat kyrkligt ändamål.

För prästlönetillgångarna gäller 1 kap. 4 § stiftelselagen (1994:1220). Stiftelselagens bestämmelser i övrigt skall inte tillämpas på dessa tillgångar.

Äganderätten till prästlönetillgångarna tillkommer stiftelserna.

9 § Bestämmelserna i 7 och 8 §§ skall gälla även om egendomen har anslagits av staten.

10 § Om den som före ikraftträdandet av denna lag var ägare till kyrklig egendom som avses i lagen lider förlust genom att egendom överförs enligt 7 och 8 §§, har han rätt till skälig ersättning av staten. Detsamma gäller den som före ikraftträdandet hade särskild rätt till egendomen.

11 § En stiftelse som den 31 december 1999 förvaltas av en församling eller en kyrklig samfällighet skall fr o m den 1 januari 2000 förvaltas av motsvarande församling, kyrkliga samfällighet eller stift.

Detsamma skall gälla om en församling eller en kyrklig samfällighet skall utse en styrelseledamot i en stiftelse.

Personalfrågor

12 §

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

13 §

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

14 §

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

15 §

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

16 §

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

17 §

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