

Nr 42

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motioner om avskaffande av kyrkofullmäktige.

I de likalydande motionerna nr 252 i första kammaren av herr *Torsten Hansson m. fl.* och nr 324 i andra kammaren av herr *Göransson m. fl.* hemställs, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t anhåller om utredning och förslag om avskaffande av kyrkofullmäktige och överförande av deras uppgifter på andra organ i enlighet med de riktlinjer som angivits i motionen. — Texten är tryckt i *andra* kammaren.

Gällande bestämmelser m. m.

Enligt 2 § 1 mom. första stycket lagen den 2 juni 1961 om församlingsstyrelse, vilken trätt i kraft den 1 januari 1963, äger församling att själv vårda sina angelägenheter, såvitt inte handhavandet därav enligt denna lag eller särskild författning tillkommer annan. En regel av i huvudsak motsvarande innehåll finns för den borgerliga primärkommunen i 3 § kommunallagen den 18 december 1953. I kommunallagen anges inte närmare vad som avses med kommunala angelägenheter, utan det är överlämnat åt rättspraxis att närmare bestämma gränserna för den kommunala verksamheten, i den mån denna inte regleras i särskilda författningar. För den kyrkokommunala självstyrelsen har valts en annan metod. Till den allmänna regeln i nämnda moments första stycke ansluter sig samma moments andra stycke, i vilket anges vad som avses med uttrycket församlings angelägenheter genom en i princip uttömmande uppräknning av verksamhetsgrenarna. I momentets tredje stycke utsägs, att angående vissa på församling ankommande angelägenheter är särskilt stadgat. Härmed avses den genom speciell lagstiftning reglerade verksamheten.

Den kyrkliga kommunens beslutanderätt utövas i församlingar med mer än 1 000 invånare av kyrkofullmäktige. I församling vars invånarantal inte överstiger 1 000 utövas beslutanderätten i princip av kyrkostämman; församlingen äger dock uppdraga beslutanderätten åt kyrkofullmäktige. Rösträtt på kyrkostämman tillkommer envar inom församlingen mantalsskriven svensk medborgare, som är medlem av svenska kyrkan och som senast under nästföregående kalenderår uppnått tjugo års ålder och ej är omyndig. Samma villkor gäller för rösträtt vid val av kyrkofullmäktige.

Den kyrkliga kommunen har en från den borgerliga kommunen i princip helt skild drätsel med egen medelsförvaltning och egen utdebitering. Innan förslaget till utgifts- och inkomststat uppgörs, skall kyrkorådet dock samråda med den borgerliga kommunens styrelse. Beträffande medelsförvaltningen föreligger dessutom ej hinder för att församlingen uppdrar åt t. ex. borgerlig kommun eller bank att förvalta församlingens medel.

Frågans tidigare behandling m. m.

Beslutanderätten i socknens kyrkliga angelägenheter utövades under äldre tid på landet av sockenstämman och i städerna vanligen av ett representativt organ, kyrkorådet. Efter hand vidgades sockenstämmans kompetens till att omfatta, förutom rent kyrkliga ärenden, fattigvårds-, hälsovårds- och undervisningsärenden m. m. Verksamheten var emellertid i stort sett oreglerad, och den första författning som direkt reglerade den kommunala självstyrelsen var 1817 års förordning angående sockenstämmor och kyrkoråd. Denna förordning ersattes år 1843 av tre särskilda förordningar om sockenstämmor, kyrkoråd samt sockennämnder. Till dessa nämnder överfördes bl. a. de borgerliga angelägenheterna om hälsovård, allmän ordning och sedlighet.

Tanken att särskilja de borgerliga och de kyrkliga elementen i sockenförvaltningen, som sålunda redan i begränsad utsträckning kommit till uttryck i uppdelningen av förvaltningsbestyren på kyrkoråd och sockennämnd år 1843, genomfördes helt i 1862 års tre förordningar om kommunalstyrelse på landet, om kommunalstyrelse i stad samt om kyrkostämma, kyrkoråd och skolråd. Avgränsningen mellan den borgerliga och den kyrkliga kommunen skedde på så sätt, att från kommunalstämmans behörighet undantogs angelägenheter, om vilka det stadgats att de skulle behandlas på kyrkostämma.

Efter 1862 års reform tilldrog sig vid flera tillfällen frågor om ändrad kompetensfördelning mellan den borgerliga och den kyrkliga kommunen uppmärksamhet. Härvid dominerade frågan huruvida beslutanderätten i församlings ekonomiska angelägenheter borde överföras till borgerlig kommun. Denna fråga har ofta återkommit. Sålunda hemställdes i en motion år 1919, att den utredning, som samma år tillsatts för frågan om införande av ett representativt system även i den kyrkliga kommunen (kyrkofullmäktigsakkunniga), även skulle få till uppgift att utreda frågan huruvida inte alla kostnader för kyrkliga ändamål och för folkskoleväsendet borde beslutas av den borgerliga kommunen. Konstitutionsutskottet (nr 17) tillstyrkte utredning av denna fråga. Ehuru förslaget föll till följd av skiljaktiga beslut av kamrarna, fick sakkunniga likväl i uppdrag att utreda frågan. De framhöll i betänkande år 1922 (SOU 1923: 4), att ett överförande till den borgerliga kommunen av den kyrkliga församlingens ekonomiska angelägen-

heter skulle medföra betydande svårigheter samt historiskt och principiellt betyda ingenting mindre än en fullständig återgång till förhållandena före 1862 års reform. De omständigheter som hade medverkat till att åvägabringa skilsmässan mellan kyrklig och borgerlig kommun hade, ansåg de sakkunniga, inte i någon mån försvagats utan i stället alltmer tillväxt i styrka.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen om ny församlingsstyrelselag år 1930 väcktes frågan ånyo genom en motion med väsentligen samma yrkande som den tidigare. I motionen framhölls särskilt olägenheten av att två beskattningsmyndigheter fanns jämsides med varandra. Konstitutionsutskottet (nr 31) avstyrkte motionen, vilken också avslogs av riksdagen.

Frågan har sedermera behandlats vid riksdagarna åren 1943, 1949 och 1955. På konstitutionsutskottets förslag (nr 1, nr 15 resp. nr 4) har riksdagen vid dessa tre tillfällen avslagit de framförda utredningsyrkandena.

Genom proposition år 1957 (nr 153) framlades förslag om bl. a. ny pastoratsindelning i huvudsaklig anslutning till vad som förordats av pastoratsindelningssakkunniga (SOU 1953: 11). Därvid underströks vikten av en anknytning av pastoratsindelningen till den gällande kommunindelningen. Statsutskottet (nr 175) tillstyrkte och riksdagen godkände de i propositionen förordade riktlinjerna för reformen.

Ur förarbetena till gällande lag om församlingsstyrelse må följande antecknas. I sitt betänkande (SOU 1957: 15) uttalade församlingskommittén bl. a.

Gränserna för församlings kommunala kompetens bör bestämmas med hänsyn till det syfte församlingen har att fullfölja. Detta syfte är att möjliggöra och främja kyrkans gärning, vilken främst består i ordets förkunnelse genom predikan och själavård samt i därtill knuten kärleksverksamhet. — Församlingens kyrkokommunala uppgift är att sörja för organisatoriska och ekonomiska betingelser för kyrkans gärning.

Kommittén uttalade fortsättningsvis, att den ej funnit anledning biträda den vid några tillfällen motionsvis i riksdagen framförda men avvisade tanken att till den borgerliga kommunen överföra beslutanderätten i fråga om församlings ekonomiska angelägenheter.

I motioner år 1960 hemställdes att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning, huruvida och i vilken omfattning ekonomiska angelägenheter, i vad de avser kyrkliga ändamål, må kunna handläggas av organ, som äger besluta om den borgerliga kommunens ekonomiska angelägenheter.

I sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 25) hänvisade konstitutionsutskottet till det av 1958 års utredning kyrka—stat bedrivna arbetet. Utskottet anförde därefter:

Utskottet finner att de i motionerna framlagda förslagen bör närmare övervägas. Emellertid lär inte utredningen kyrka—stat kunna undgå att taga upp spörsmålet i hela dess vidd, då utredningen enligt vad ovan berörts behandlar de kyrkliga organens ställning. Med hänsyn härtill finner utskot-

tet att — även om det fortsatta arbetet inom utredningen torde bli tidsödande — den förevarande frågan inte rimligen bör utbrytas och göras till föremål för utredning i särskild ordning. Utskottet kan därför inte nu tillstyrka det i motionerna framställda yrkandet . . .

Utskottet pekade därefter på möjligheten att genomföra vissa partiella reformer och framhöll särskilt betydelsen av att skapa former för samverkan mellan de skilda kyrkliga och borgerliga organen i ekonomiska frågor.

I propositionen *år 1961* (nr 70) med förslag till lag om församlingsstyrelse m. m. hänvisade departementschefen i den här aktuella frågan till konstitutionsutskottets uttalande år 1960 samt framhöll, att församlingsstyrelsekommittén utgått från att den nuvarande ordningen skall bestå, enligt vilken församlingen och den borgerliga kommunen verkar vid sidan av varandra för skilda ändamål. Han uttalade därefter:

Såsom konstitutionsutskottet anfört måste förevarande spørsmål om den kyrkokommunala ekonomiska förvaltningen bedömas mot bakgrunden av det för den framtida gestaltningen av kyrkans ställning i samhället viktiga utredningsarbete, som bedrivs av utredningen kyrka—stat. Så länge detta arbete pågår bör såvitt möjligt inte förändringar av stor principiell betydelse eller eljest djupt ingripande art äga rum inom den lagstiftning, som rör kyrkans verksamhet. Reformarbetet på området bör i första hand inriktas på angelägna, praktiska förbättringar, som inte ändrar grundläggande principer för områdets nuvarande rättsliga reglering. På nu anförda skäl kan jag ansluta mig till kommittén i dess uppläggning av lagstiftningsfrågan; utgångspunkten för reformarbetet bör således vara, att församlingen är en fristående, med den borgerliga kommunen sidoordnad kommunal enhet.

Även om den borgerliga och kyrkliga kommunen sålunda bör verka var för sig som primärkommunala enheter, finns, såsom riksdagen påpekat vid behandlingen av den föreliggande frågan, ett behov av samverkan mellan kommunerna. Jag vill därför förorda, att riksdagens önskemål tillgodoses och att former skapas för en sådan samverkan. I likhet med vad som anförts i den inom ecklesiastikdepartementet upprättade promemorian i ämnet, finner jag det vara av värde, att angelägenhetsgraden av de båda kommunernas utgiftsbehov och investeringsverksamhet vägs mot varandra. Båda bedriver sin verksamhet i huvudsak med stöd av medel, som utdebiterats från samma skattskyldiga. Jag biträder den i promemorian uttalade uppfattningen, att samverkan på förevarande område bör ske i form av ett samråd utan inskränkning i den kommunala självbestämmanderätten. Rätt driven torde enligt min mening en sådan samverkan bli till stor nytta.

I sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 16) anslöt sig konstitutionsutskottet till departementschefens mening om församlingens kompetens och tillstyrkte även i övrigt i huvudsak det framlagda förslaget till lag om församlingsstyrelse.

I nya motioner *år 1963* återupptogs frågan. Det hemställdes om förslag snarast om slopande av kyrkofullmäktigeinstitutionen och överförande av dess uppgifter till stads- och kommunalfullmäktige. Konstitutionsutskottet (nr 3) uttalade följande:

Såsom framgått av redogörelsen ovan har riksdagen för endast två år sedan i samband med behandlingen av propositionen om ny församlingsstyrelselag haft att taga ställning till frågan om den kyrkokommunala kompetensen. Den då antagna församlingsstyrelselagen har trätt i kraft för endast ett par månader sedan. Med hänsyn till det anförda och enär arbetet inom utredningen kyrka—stat pågår, finner utskottet sig böra avstyrka motionerna.

I enlighet med utskottets hemställan avtog riksdagen motionerna.

Motionerna

Motionärerna anför att det torde dröja avsevärd tid innan statsmakterna kan ta ställning till det framtida förhållandet mellan staten och kyrkan och att de därför ansett det angeläget att ånyo aktualisera frågan om kyrkofullmäktiges ställning. De pekar på det låga valdeltagandet i kyrkofullmäktigevalen och anser förhållandet djupt otillfredsställande ur demokratisk synpunkt. Frågan bör enligt motionärerna lösas genom avskaffande av kyrkofullmäktige och överförande av flertalet av dess uppgifter till stads- resp. kommunalfullmäktige. Motionärerna förutsätter, att kyrkoråden skall bestå och överta vissa uppgifter. Slutligen uttalar motionärerna, att reformen bör genomföras skyndsamt utan avbidan på ställningstagandet till det allmänna förhållandet mellan staten och kyrkan.

Utskottet

I förevarande motioner hemställs om utredning och förslag om avskaffande av kyrkofullmäktige och överförande av deras uppgifter på andra organ.

Utredningen kyrka—stat väntas avsluta sitt arbete under början av nästa år. I år kommer utredningen att avge bl. a. ett betänkande om kyrklig organisation och förvaltning. Detta kommer med all sannolikhet att behandla de av motionärerna berörda spörsmålen. Innan ställning kan tas till dessa, synes i vart fall utredningens synpunkter böra avvaktas liksom principerna för det fortsatta utredningsarbete som kan förväntas om kyrkans framtida ställning. Utskottet kan därför inte nu tillstyrka det i motionerna framställda yrkandet.

Utskottet hemställer sålunda,

att motionerna I: 252 och II: 324 icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 18 oktober 1967

På konstitutionsutskottets vägnar:

GEORG PETTERSSON

Närvarande:

från f ö r s t a kammaren: herrar Georg Pettersson, Damström, Erik Olsson, Sveningsson, Dahl*, Sörenson, Dahlberg, Tistad och Svenungsson; samt från a n d r a kammaren: herrar Adamsson, Nilsson i Östersund, Henningsson, Johansson i Trollhättan, Hamrin i Jönköping*, Andersson i Billingsfors, Werbro, Boo, Werner* och Lindberg*.

* Ej närvarande vid justeringen.