

Nr 3.

Ankom till Riksdagens kansli den 14 februari 1913 kl. 1,30 e. m.

Konstitutionsutskottets utlåtande, i anledning av väckt motion, angående ändring i vissa delar av förordningen om kyrkostämman samt kyrkoråd och skolråd i Stockholm.

Närvarande: herrar Edén, Branting, Hellberg, Clason, Bellinder, Mannheimer*), K. J. Ekman, von Geijer*), Sehlin, Wavrinsky, Bergqvist*), von Bahr, Ericsson i Vallsta*), Larsson i Säby, Nyström, Cederborg*), Larsson i Västerås, Waldén, Jönsson i Slätåker*) och Lundström i Göteborg.

*) Ej närvarande vid utlåtandets justering.

I en inom Första kammaren väckt motion, nr 35, har herr *Johan Östberg* hemställt, »att §§ 20 och 21 i nämnda förordningen om kyrkostämman samt kyrkoråd och skolråd i Stockholm den 20 november 1863 skola upphöra att gälla, ävensom att orden i § 42 mom. 1 av samma förordning 'och kyrkofullmäktiges' samt orden 'eller kyrkofullmäktige' i § 43 mom. 1 av samma förordning skola utgå».

Till stöd för sin hemställan har motionären anført, att kyrkofullmäktige i Stockholm enligt beslut år 1910 hos Kungl. Maj:t gjort framställning om upphävande av kyrkofullmäktigeinstitutionen i huvudstaden, vilken institution faktiskt numera blivit obehövlig, men att denna framställning ännu icke föranlett någon proposition till Riksdagen.

Utskottet delar motionärens mening, att kyrkofullmäktigeinstitutionen i Stockholm såsom numera överflödig bör upphävas. Då emellertid institutionens upphävande till äventyrs skulle kunna påkalla förändringar jämväl i andra författningar än förordningen om kyrkostämman samt kyrkoråd och skolråd i Stockholm, och utskottet ansett det lämpligt, att frågan härom undersökes, samt att de eventuella förändringarna göras samtidigt med att definitivt beslut i ämnet fattas, får utskottet, som finner denna prövning lämpligen böra genom Kungl. Maj:ts försorg åvägabringas, härmed hemställa,

*Utskottets
yttrande.*

att Riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla, det Kungl. Maj:t tacktes för Riksdagen framlägga förslag till sådana ändringar i gällande författningar, att kyrkofullmäktigeinstitutionen i Stockholm upphäves.

Stockholm den 11 februari 1913.

På utskottets vägnar:

NILS EDÉN.

Reservationer:

1:o) av herr *Clason*, som anförde: I fråga om olämpligheten av att upphäva kyrkofullmäktigeinstitutionen i Stockholm *utan att något annat sättes i stället*, ber jag att få hänvisa till bilagda utdrag ur den utredning, som i november 1905 utan meningsskiljaktighet avgavs av en inom kyrkofullmäktige för frågans behandling tillsatt kommitté (se *Bilaga*). Just denna utredning lades sedermera i december 1905 till grund för och ingick väsentligen i en skrivelse till Kungl. Maj:t, i vilken kyrkofullmäktige bland annat hemställde om sin ombildning, icke om sitt upphävande. Någon senare undersökning, som jävat de i den förra anförda argumenten, för att institutionen icke bör utan vidare upphävas, har ingenstädes presenterats. Redan av detta skäl synes mig Riksdagen hava anledning att icke taga direkt position i frågan.

Även en annan grund talar starkt för samma resultat. Det ifrågasvarande spørsmålet är redan genom två olika skrivelser av institutionen själv — den ena av december 1905, den andra av december 1910 — draget under Kungl. Maj:ts prövning; och Kungl. Maj:t lär under sådana förhållanden ej underlåta att egna det behörig uppmärksamhet. Att vid sådant förhållande Riksdagen nu skulle till Kungl. Maj:t ingiva en tredje, utan nya motiv försedd skrivelse i frågan, synes lika onödigt som olämpligt.

Bilaga.

**Utdrag ur ett inom kyrkofullmäktige i Stockholm 1905
avgivet kommittéutlåtande:**

[Här förbigången del av utlåtandet handlar om tillsättning av s. k. församlingsfullmäktige. Därpå fortsättes:]

Den uppfattningen har emellertid gjort sig gällande att, sedan kyrkostämmornas beslutanderätt över folkskolebudgeten överflyttats till stadsfullmäktige, för kyrkofullmäktigeinstitutionen inga egentliga funktioner vidare vore att förvänta utan att densamma borde helt och hållet avskaffas eller att det åtminstone icke vore mödan värt att för närvarande göra förbättringar i de former, varunder kyrkofullmäktige nu verka. Kommitterade kunna icke dela denna mening. Kyrkofullmäktigeinstitutionen är fortfarande ett nödvändigt led bland de organ, genom vilka huvudstadens invånare utöva sin kommunala självstyrelse. Detta framgår redan genom en jämförelse med de bestämmelser, som gälla för övriga kommuner i riket, vilka bestå av flera församlingar. När den nya kommunallagstiftningen i början på 1860-talet genomfördes, fann man nämligen av självklara skäl nödigt att stadga former icke blott för den beslutanderätt, som varje särskild kommun för sig ägde att utöva, utan även för de fall, att två eller flera socknar voro förenade eller önskade bli förenade under gemensam kommunalförvaltning. Vad särskilt kyrkliga angelägenheter angick, är därom stadgat i § 11 av den ännu gällande kungl. förordningen av den 21 mars 1862 om kyrkostämma samt kyrkoråd och skolråd,

att, om vid kyrkostämma i moderförsamling ärende skall företagas, som annexförsamlings rätt eller skyldighet tillika angår och gemensam överläggning fordrar, annexförsamlingen skall kallas till sammanträde med moderförsamlingen, samt

att »där i städer, som bestå av flera församlingar, fråga till avgörande förekommer, som alla eller flera av dessa församlingar angår, skall sådan fråga handläggas å gemensam kyrkostämma, under ordförande av den bland stadens kyrkoherdar, som domkapitlet därtill förordnar».

Författningen har således stadgat gemensamt sammanträde eller gemensam kyrkostämma såsom en i dylika fall för hela riket i allmänhet gällande institution.

För *Stockholm* kunde emellertid af lätt insedda skäl gemensam kyrkostämma ej ifrågasättas, och kungl. förordningen om kyrkostämma m. m. i Stockholm av den 20 november 1863 införde i dess ställe kyrkofullmäktigeinstitutionen. Någon egentlig nyhet i huvudstaden var dock denna institution icke utan hade densamma sin direkta föregångare i den dithills verksamma s. k. *sockenstämmonämnden*, vadan också bestämmelserna om kyrkofullmäktige äro i väsentliga delar avskrivna efter stadgandena om sockenstämmonämnden i kungl. förordningen om sockenstämmor i Stockholms stad av den 16 mars 1847. Borttoges kyrkofullmäktigeinstitutionen i Stockholm, skulle sålunda Sveriges huvudstad berövas den i författningarna åt henne beredda möjligheten att i kyrkliga angelägenheter uppträda såsom en enhet och därmed i detta hänseende bliva sämre utrustad än samtliga övriga kommuner inom riket, vilka bestå av två eller flera församlingar. Kyrkofullmäktige hava därför även genom sitt beslut den 27 oktober 1903 avböjt en sådan eventualitet.

Till stöd för den uppfattningen att för kyrkofullmäktige framdeles inga funktioner vore att förvänta, har man bland annat hänvisat till kyrkostämmoförordning-

ens uttryck i § 20, att av kyrkofullmäktige skola behandlas »frågor, som till kyrkostämmas handläggning höra och äro av den allmänna beskaffenhet, att de angå hela huvudstaden samfällt, så att för deras avgörande erfordras församlingarnas gemensamma beslut». Man har nämligen härvid lagt tonvikten på sista satsen och speciellt på ordet »avgörande»; man har menat, att denna sats och detta ord inskränka det föregående stadgandet så, att visst icke *alla* kyrkostämmofrågor, »som äro av den allmänna beskaffenhet, att de angå hela huvudstaden samfällt», skola hänskjutas till kyrkofullmäktige, i händelse av skiljaktiga beslut inom församlingarna, utan blott sådana av dessa frågor, vilka församlingarna hava att *definitivt och slutligt avgöra* och utan vilkas avgörande genom ett gemensamt beslut för huvudstaden det kommunala maskineriet skulle avstanna. Detta sätt att tolka förenämnda stadgande synes dock varken nödvändigt eller nyttigt. Det innebär nämligen först och främst, att ordet »avgöra» här skulle pressas att betyda något annat än vad det överallt eljes betyder i kyrkostämmoförordningen. § 11 talar sålunda om, huru »ärenden, som skola å kyrkostämma till *avgörande* företagas, böra förut vara vederbörligen beredda»; § 17 om rätt för »den som i *avgörandet* av ett ärende deltagit», att reservera sig; § 20 mom. 10 om att kyrkofullmäktige »avgöra frågor genom öppen omröstning» o. s. v. — alltså idel »avgöranden», som endast beteckna fattandet av beslut, det må vara definitivt eller provisoriskt, innebära en slutgiltig fastställelse av t. ex. en avgift eller blott att uttala en opinion. Varför skulle då på *ett* ställe i förordningen »avgörande» pressas att betyda något annat? Paragrafen om kyrkofullmäktige förutsätter själv, att beslut av olika slag kunna av kyrkofullmäktige fattas, i det att dess mom. 10 och 11 för »*definitivt beslut* om nya eller ökade avgifters beviljande eller besvärs utgörande» kräva visst antal närvarande och kvalificerad majoritet, men »i *alla andra frågor*» enkel röstpluralitet är tillräcklig.

Vidare bör observeras, att förordningens § 21 till kyrkofullmäktige från blott de i varje fall intresserade församlingarna hänvisar »sådant ärende, som *rör*er icke icke alla utan endast några av huvudstadens församlingar gemensamt». Här finns icke någon antydning om ett *definitivt* avgörande eller om folkskolebudgeten; tvärtom är det tydligt, att andra frågor än folkskoleekonomin måste hava avsetts. Så snart en fråga »rör» två församlingar och dessa därom fatta skiljaktiga beslut, äga alltså deras kyrkofullmäktige att besluta i densamma. När det gäller *alla* församlingarna skulle sålunda enligt § 20, så tolkad som ovan antytts, kyrkofullmäktige äga mindre befogenhet, än de enligt § 21 hava, då det gäller »icke alla utan endast några» av församlingarna.

Såsom ovan anförts, äro bestämmelserna om kyrkofullmäktige nästan ordagrant avskrivna efter de tidigare stadgandena om sockenstämmonämnden i kungl. förordningen av den 16 mars 1847. Denna förordnings ingress utlovade bland annat fullständiga stadganden, »huru förfaras skall för tillvägabringandet av gemensamt beslut av församlingarna i kommunalärenden, som röra huvudstaden i allmänhet» — detta var alltså sockenstämmonämndens ändamål — och till denna nämnds handläggning hänvisades därför i författningen »frågor, som äro av den allmänna beskaffenhet, att de angå hela huvudstaden samfällt och således för deras avgörande erfordras församlingarnas gemensamma beslut». Vid denna ordalydelse synes ingen tvetydighet råda därom, att *alla* på en sockenstämma i huvudstaden upptagna frågor av den allmänna beskaffenhet, att de anginge hela huvudstaden samfällt, skulle, vare sig de avsetts blotta yttranden eller slutgiltiga budgetsbeslut handläggas av sockenstämmonämnden.

Åren 1862—1863 skulle sedermera gränsen mellan den borgerliga och den kyrkliga kommunen fixeras skarpare än förut. För den borgerliga gemensamheten skapades då stadsfullmäktige. För den kyrkliga åter bibehöll man sockenstämmonämnden under namnet kyrkofullmäktige, men fann då nödigt att i den gamla kompetensparagrafen efter ordet »frågor» tillägga orden: »*som till kyrkostämmas handläggning höra*». Att detta tillägg emellertid ur språklig synpunkt motiverade ett utbyte av den forna bestämmelsens »*och således*» mot den nyas »*så att*», framgår lätt av den jämförelse mellan båda ordasätten, och förmodligen har detta varit hela anledningen till omredigeringen.

Slutligen kan i detta sammanhang även hänvisas till den ovan citerade paragrafen ur kyrkostämmoförordningen för riket i allmänhet angående s. k. gemensam kyrkostämma för flera församlingar inom samma kommun, en paragraf, av vars ordalydelse, jämförd med nämnda författnings övriga innehåll, tydligt framgår, att *alla* frågor, som angå »alla eller flera av dessa församlingar», skola — de må avse definitiva beslut eller blott uttalanden av önskemål — å gemensam kyrkostämma handläggas. Det ligger i sakens natur, att lagstiftarne icke kunnat avse att giva åt huvudstadens församlingar mindre möjlighet att enas i kyrkliga gemensamhetsfrågor, än de givit övriga till en och samma kommun hörande församlingar i riket.

Författningarnas ordalydelse lägger således icke hinder i vägen för en sådan tolkning, att vid skiljaktiga beslut inom församlingarna, till kyrkofullmäktiges handläggning höra *alla* kyrkligt kommunala frågor, »som äro av den allmänna beskaffenhet, att de angå hela huvudstaden samfällt, det avsedda beslutet må hava karaktären av ett utlåtande eller av t. ex. en beviljning. I själva verket lär icke någon dylik fråga, som angår hela huvudstaden samfällt, kunna tänkas uppkomma, vilken för sitt avgörande icke förr eller senare fordrar ett definitivt beslut av samtliga församlingar, men det är tydligen en given fördel, om redan de yttranden över ett väckt förslag, vilka avgivas på ett tidigare stadium, kunna av församlingarnas representanter sammanarbetas till ett enhetligt utlåtande. Att i kyrkliga frågor ett dylikt sammanarbetande tillhör kyrkofullmäktige, är lika naturligt, som att i borgerliga frågor beslutanderätten för huvudstaden i dess helhet utövas av stadsfullmäktige.

Det ligger också i sakens natur, att ett *gemensamt* utlåtande från dem som representera den kommunala självstyrelsen, kan vara av synnerligen stor betydelse för en frågas framgång. Tydligt är nämligen, att, när det gäller sådana uttalanden, det i minst lika hög grad, som när det gäller budgetsfrågor, kommer att vara tvivelaktigt och bero på en slump, om de olika kyrkostämmornas beslut bli fullt eniga. Det finnes ock upprepade exempel på huru dylika spörsmåls lösning undanskjutits eller fördröjts därför, att stämmornas uttalanden varit så skiljaktiga, att vederbörande i dem saknat erforderlig ledning för huru kommunens målsmän önskat ärendet avgjort. Att åter, såsom stundom skett, förmena, att det viktiga enhetliga uttalandet i dylika fall kunde avgivas av vare sig konsistorium eller överståthållareämbetet, innebär naturligtvis ett fullständigt underkännande på detta område av den kommunala självstyrelsens princip.

Men även om man *icke* skulle vilja medgiva, att gällande författning giver kyrkofullmäktige befogenheten att efter förutgångna skiljaktiga beslut av kyrkostämmorna avgiva uttalanden över för huvudstaden gemensamma, till kyrkostämmas handläggning hörande frågor, så är i varje fall deras övriga kompetens sådan, att redan med hänsyn därtill institutionen bör bibehållas och givas så lämpliga former

som möjligt. Det har hittills icke varit uteslutande folkskoleekonomiska frågor, som varit föremål för dess handläggning. Under en tidigare period behandlade kyrkofullmäktige sålunda även frågan om föraamlingarnas begravningsplatser; och huru även den modärna utvecklingen av det kommunala livet låter nya spörsmål uppstå, som måste passera deras handläggning, framgick senast år 1903, då den nya lagstiftningen angående vanartade och i sedligt avseende försummade barn påkallade ett beslut av kyrkofullmäktige för att kunna realiserast. Det behöves icke mer, än att en enskild motionär på kyrkostämma väcker ett förslag, som berör hela huvudstaden samfällt, och att han förknippar detta med en anslagsfråga, för att även efter den mest rigorösa tolkning av kyrkofullmäktiges kompetensparagraf ett bifall till förslaget inom hans församling skulle kunna nödvändiggöra sakens dragande inför kyrkofullmäktige. Man behöver icke heller gå långt för att finna sådana frågor, som lätteligen kunna till behandling upptagas, låt vara att man kan hysa olika meningar om deras utförbarhet och gagnelighet. Exempelvis kunna ju anföras: *kyrkoskrivningsfrågan*, vilken faktiskt står på dagordningen och vars lösning genom anordnande af något slags gemensam kyrkoskrivning icke kan tänkas ske utan beslut av församlingarna; frågor om *ändrade församlingsregleringar* samt om *anslutning till nuvarande församlingar av med huvudstaden nyinkorporerade områden* eller *bildande av nya utkantsförsamlingar* o. s. v. Ju mer huvudstadens areal utvidgas och dess folkmängd tillväxer, dess antagligare är det, att dylika frågor om förändringar i församlingsindelningarna kunna komma att upptagas, och därvid kan lätteligen den institution komma till användning, som har att behandla kyrkostämмоörenden, så snart de »röra» mer än en av huvudstadsförsamlingarna. Det är alldeles tillräckligt, att t. ex. en dylik regleringsfråga rör blott två församlingar, för att ett kyrkofullmäktigeärende skall vara bragt å bane.

Slutligen kan det tänkas möjligt att, såsom i Göteborg, den kyrkliga ekonomin i framtiden i större eller mindre mån bliver en för huvudstaden gemensam angelägenhet. Jämväl med hänsyn härtill synes det kommitterade av vikt, att det fortfarande finnes en kyrkofullmäktigeinstitution, som kan vidare utvecklas till att motsvara även de anspråk, som då komma att sättas på densamma.

2:o) af herr *K. J. Ekman*, som anförte: Med hänsyn till vad herr Clason här ovan anförte, anser jag, att utskottets motivering bort hava följande lydelse:

»Utskottet — — — upphävas. Då emellertid institutionens upphävande till äventyrs skulle kunna dels påkalla förändringar jämväl i andra författningar än förordningen om kyrkostämma samt kyrkoråd och skolråd i Stockholm, dels föranleda nya bestämmelser för tillvaratagande i särskilda fall av intressen gemensamma för Stockholms stads samtliga församlingar, och utskottet ansett det lämpligt, att undersökning härom sker, innan definitivt beslut i ämnet fattas, får utskottet — — — härmed hemställa», etc.