

Nr 12.

Första kammarens allmänna beredningsutskotts utlåtande i anledning av väckt motion angående en revision av församlingsindelningen i riket.

I en inom första kammaren väckt, till dess allmänna beredningsutskott hänvisad motion, nr 49, har herr *Larsson, Nils August*, m. fl. hemställt, att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla att en utredning verkställes rörande möjligheterna att åstadkomma en revision av församlingsindelningen i syfte att åstadkomma större församlingar, vars gränser bör så nära som möjligt sammanfalla med de nya kommunernas, samt att utredningen jämväl måtte överväga de metoder, efter vilka en dylik reform bör genomföras.

Utskottet har tagit del av yttranden över en inom andra kammaren väckt likalydande motion från kammarkollegiet, domkapitlen i Uppsala, Lund och Skara samt Svenska pastoratens riksförbund och Svenska landskommunernas förbund.

I samtliga inkomna yttranden, som utmynnar i ett avstyrkande av motionen, erinras om den utredning som pågår hos 1950 års pastoratsindelningssakkunniga, vilka har till uppgift att bl. a. utreda frågan om sammanförande av små församlingar till större pastoratsenheter samt att därvid söka åstadkomma överensstämmelse mellan pastoratsindelningen och den borgerliga indelningen. Kammarkollegiet liksom styrelsen för Landskommunernas förbund — vilken uttalar, att spörsmålet om en mera rationell revision av församlingsindelningen icke kan längre skjutas på framtiden — anser, att man bör avvakta resultatet av den nu pågående utredningen och att det med hänsyn härtill icke kan anses påkallat att f. n. sätta i gång med en särskild utredning. De tre domkapitlen och pastoratens riksförbund åberopar i stort sett samma skäl för sitt avstyrkande av motionen.

Kammarkollegiet anför i huvudsak:

Kammarkollegiet anser sig icke kunna bestrida, att vissa olägenheter vållas av det i motionen omnämnda förhållandet att man inom storkommun med flera församlingar får laborera med en kommunalskatt för hela kommunen samt skiftande församlingsskatter för olika delar av samma kommun. Kommunindelningkommittén har berört denna fråga i sitt betänkande (SOU 1945: 38, s. 223) och anfört bl. a.: »Redan till följd av att kommun och församling icke längre sammanfaller kommer utdebiteringen för kyrkliga ändamål att växla inom olika kommundelar. Om de olika

kommundelarna dessutom tillhör olika pastorat, tillkommer ytterligare särdebitering för pastoratsutskylderna. Detta kan, om skattedifferenserna är mera betydande, medföra vissa olägenheter, i det att hänsyn måste tagas till den kyrkliga utdebiteringen vid bestämmandet av den kommunala utdebiteringen. Några nämnvärda tekniska svårigheter för uppbörden av utskylderna torde särdebiteringen emellertid icke vålla.» Detta kan enligt kollegiets mening sägas även om debiteringen som numera överflyttats till de lokala skattemyndigheterna.

Vid 1950 års kyrkofullmäktigeval har redovisats 1 136 församlingar med kyrkofullmäktige och 1 410 utan sådana. Uttaxeringsbesluten i dessa senare församlingar fattades enligt motionärerna av stämmor av gammaldags utseende. Enligt motionärerna talar många praktiska skäl för att en rationalisering på detta område sker. De förhållanden, som motionärerna sålunda pekat på, är enligt kollegiets mening väsentligen hänförliga till församlingarnas egenskap av kommunalekonomiska enheter. Uttaxeringen för kyrkliga behov kan väsentligt variera i olika församlingar inom samma kommun. Möjlighet föreligger dock att i mera extrema fall åstadkomma en skatteutjämning genom bildande av kyrkliga samfälligheter. Dessutom må erinras om att församlingarnas förvaltningsuppgifter numera med de undantag, som betingas av att några få församlingar utgör särskilda skoldistrikt, är av begränsad och lätt överskådlig omfattning samt därtill i huvudsak författningsreglerade. För sådana uppgifter kan i små församlingar kyrkostämman fungera tillfredsställande.

En annan omständighet av betydelse för frågans bedömande utgör den nu pågående utredningen om nya grunder för pastoratsindelningen och den församlingsprästerliga organisationen i riket. Med en dylik revision skulle automatiskt följa en utjämning av kostnaderna för avlöning av prästerskap och kyrkomusiker samt prästerskapets bostäder och däri ingående expeditionslokaler, vilka kostnader representerar en icke oväsentlig del av uttaxeringen för kyrkliga behov. En genomgripande förstoring av pastoratsenheterna skulle komma att försvaga skälen för den mera genomgripande revision, som motionärerna åsyftar. Under sådana förhållanden synes resultatet av de sakkunnigas arbete böra avvaktas, varför man tills vidare bör åtnöjas med de möjligheter att åstadkomma större enheter, som initiativrätten enligt 44 § av 1919 års indelningslag till sammanläggningar av småförsamlingar samt bestämmelserna om kyrkliga samfälligheter i 1 § andra stycket församlingsstyrelselagen må erbjuda. Bortsett från stads- och därtill anknutna landsförsamlingar är f. n. i dylika samfälligheter inneslutna knappt ett hundratal församlingar.

Den väckta frågan har icke uteslutande ekonomisk innebörd, vilket i någon mån beaktats av motionärerna. Otvivelaktigt framstår församlingskyrkan i stor utsträckning som en symbol för åldriga religiösa och själv-

styrelsetraditioner. Ansvar för kyrkobyggnaden kan därför känslomässigt bilda en för församlingsborna förenande länk, vars brytande kan komma att kännas såsom ett större ingrepp än den med stöd av 1946 års lag genomförda kommunsammanläggningen. Att denna kunnat ske med relativt liten slitning torde ej i oväsentlig mån ha berott på uttalanden i samband med lagens tillkomst, att församlingsindelningen icke berördes av regleringen. Man måste räkna med att i många fall församlingar skall hellre än att uppge sin självständighet avstå från den ekonomiska vinst, som en sammanläggning skulle kunna medföra. På grund av det anförda anser sig kollegiet icke f. n. kunna förordna igångsättande av en sådan utredning, som avses med motionen.

Uppsala domkapitel, som inhämtat yttrande från fem kontraktsprostar och en kyrkoherde inom stiftet, anför i huvudsak:

De av motionärerna åberopade omständigheterna utgör icke ett bärkraftigt skäl för en så radikal åtgärd som föreslås. De organisatoriska och skattetekniska olägenheterna kan i åtskilliga fall avhjälpas genom bildande av kyrkliga samfälligheter. Någon större olägenhet kan icke vållas av att en del mindre församlingar fortfarande har kyrkostämman som beslutande organ. Införande av kyrkofullmäktigeinstitutionen i större omfattning bör vara en ganska enkel åtgärd. I en del mindre församlingar fyller i realiteten kyrkorådet en motsvarande uppgift. Även om sammanslagning av mycket små församlingar i vissa fall kan vara naturlig, talar å andra sidan starka skäl för att de nuvarande församlingarna i stort sett bör bevaras oförändrade. Många tecken tyder på att befolkningen på landsbygden är med starka band knuten vid sin sockenkyrka. Under inflytande av hembygdsrörelsen har i vissa fall sockenmedvetandet blivit starkare än förr. En radikal minskning av antalet församlingar och därmed även pastoraten kan komma att verka synnerligen oförmånligt på prästernas befordringsmöjligheter och även ytterligare försvåra rekryteringen till prästbanan. Spörsmålet berör dessutom ett för kyrkans gärning synnerligen vitalt och ömtåligt område. De skilda kyrkoförsamlingarna är icke att betrakta såsom i första hand territoriella förvaltningsområden utan som organiska bildningar kring sockenkyrkan och nådemedlens förvaltning som ett levande centrum. Vid kommunindelningsreformens planerande uttalades eftertryckligen, att denna indelning icke skulle komma att beröra den kyrkliga indelningen. Icke förty har denna reform omedelbart följts av krav på revision av pastoratsindelningen, vilket föranlett, att en kommitté f. n. sysslar med detta problem. Nya ingripanden bör icke ifrågakomma, förrän denna kommitté slutfört sitt arbete.

Från kyrkligt håll har ej bestritts, att en viss begränsad omreglering av pastoraten kan vara ändamålsenlig. Att därvid viss hänsyn bör tas till de nya kommungränserna torde erkännas rätt allmänt. Den avgörande prin-

cipen för en pastorsreglering måste emellertid vara det kyrkliga arbetets behov och strävan att finna de därför lämpliga formerna, däremot icke något slags principiell likformighet med den nya kommunindelningen. Några påtagliga vinster av den ifrågasatta likriktningen kan knappast påvisas. Motionen går för övrigt vida utöver vad som hittills ifrågasatts, då den synes avse icke blott en förändring av pastoratsindelningen utan även en långt gående sammanslagning av församlingar, vilket skulle innebära ett våldsamt brott mot den historiska kontinuiteten, ägnat att ställa kyrkans verksamhet inför högst allvarliga problem.

Ett överflyttande av beslutanderätten även i kyrkliga ärenden till de borgerliga organen, som stundom påyrkats, skulle bli ödesdigert för församlingarnas självstyrelse och den kyrkliga verksamheten. Här öppnas även vidare perspektiv. Förhållandet mellan stat och kyrka i vårt land förutsätter ett rimligt mått av självständighet för kyrkan samt även för den kyrkliga indelningen och förvaltningen. Genom religionsfrihetslagen har differentieringen mellan det kyrkliga och det borgerliga samhället tydligare än förut markerats, varför det skulle vara inkonsekvent att nu på förvaltningens område söka att hårdare än förut tvinga in den kyrkliga verksamheten i det borgerliga samhällets arbetsformer. I de länder, där ett liknande förhållande mellan stat och kyrka består, synes utvecklingen snarast gå i riktning mot en större frihet för kyrkosamfunden inom statslivets område. En sådan utveckling synes i vårt land vara en viktig förutsättning för att förhållandet mellan stat och kyrka skall kunna fortbestå till bådas gagn. De perspektiv, som skymtar fram i motionen, pekar snarast i motsatt riktning. Motionen bör enligt domkapitlets mening icke föranleda någon riksdagens åtgärd.

Ledamoten av domkapitlet kontraktsprosten A. G. D. Pontén, med vilken rektorn K. L. Söderberg förenat sig, har uttalat skiljaktig mening och anfört, att enligt hans mening domkapitlet bort förorda utredning, dock endast under den förutsättningen, att det kyrkliga intresset bleve väl representerat i den kommande utredningen samt att därvid största möjliga hänsyn toges till de kyrkliga synpunkterna på frågan.

Lunds domkapitel, som i sitt yttrande ger en historisk återblick, framhåller att kyrkans betydelse även för små församlingar icke kan nog högt skattas samt understryker, att domkapitlet ser i den i församlingsmedvetandet starkt rotade samhörighetskänslan mellan församlingen och dess kyrka en tillgång av oskattbart värde, som domkapitlet icke vill medverka till att spoliera. Stärkandet av denna samhörighet är i stället en angelägenhet av största vikt. Församlingsstyrelselagen anger inom snäva gränser de befogenheter, som tillkommer församlingens beslutande organ. För de mindre i motionen avsedda församlingarna föreligger behov av medel huvudsakligast för bestridandet av nödiga kostnader för vård av kyrkobygg-

naden och kyrkogården. Ett fråntagande av möjligheterna för församlingen att själv ordna dessa angelägenheter — vid större arbeten i samverkan med byggnadsstyrelsen — skulle för församlingsmedlemmarna te sig allt annat än tilltalande och framstå som något högst opåkallat. Enär taxeringslängderna är upplagda församlingsvis, torde vid bibehållen församlingsindelning det arbete, som uppkommer vid utdebitering, icke vara särskilt stort. Fördelen med en enhetlig utdebitering inom storkommun med flera församlingar får därför ej överskattas.

Domkapitlet finner det icke rimligt att efter genomförande av kommunindelningen igångsätta en ny tidsödande och kostnadskrävande indelningsutredning, detta så mycket mindre som motionens syfte i viss mån kan tillgodoses därigenom, att man inom ramen för församlingsstyrelselagen bildar kyrkliga samfälligheter, där förutsättningar därför föreligger. Domkapitlet erinrar till sist om att vid den pågående utredningen om ändrad pastoratsindelning frågan om församlingars sammanförande till pastorat av lämplig storlek och om antalet präster inom varje pastorat kommer att upptagas till behandling. Lönekostnaderna för präster liksom för kyrkomusiker är också en angelägenhet, som ankommer på pastoraten och icke på församlingarna. Domkapitlet avstyrker utredning.

Skara domkapitel anför i huvudsak:

En revision av församlingsindelningen är beroende av det resultat, som kan föranledas av utredningen om pastoratsindelningen, varför domkapitlet redan av detta skäl bestämt avstyrker motionen. Från den kyrkliga organisationens synpunkt finns ej några som helst skäl för en utredning. De i motionen anförda skälen såsom t. ex. »skiftande församlingsskatter för olika delar av kommunen» är icke av den art, att de bör ge anledning till utredning. Med domkapitlets erfarenhet av förhållandena inom stiftet står det alldeles klart, att befolkningen är långt starkare knuten vid lokal-församlingen än vid såväl den borgerliga kommunen som pastoratet. Det synes därför icke blott ur administrativ synpunkt onödigt och med hänsyn till den kyrkliga verksamheten ödesdigert utan också högst oklokt att genom bifall till motionen väcka en strid, då inga som helst bärande skäl därtill föreligger.

Styrelsen för Svenska pastoratens riksförbund anför bl. a.:

Så länge man har en kommunal skatteordning, som medför, att skattestrycket växlar inom olika kommuner, är det naturligt, att detta tryck även växlar inom olika församlingar. Om man vill ernå en skatteutjämning, kan detta ernås utan sammanslagning av vare sig kommuner eller församlingar. Enär församlingsskatten som regel utgör en obetydlig del av den totala skatten, torde utdebiteringen av den förra skatten icke föranleda något betydande arbete hos häradskrivarna. Det förhållandet att kyrkostämman

i många småförsamlingar utgör det beslutande organet kan knappast vara något motiv för att avskaffa dessa församlingar. Däremot kan man med fördel genomföra en sänkning av det befolkningstal, vid vilket skyldighet att införa kyrkofullmäktige inträder. Missnöjet med kommunindelningsreformen har varit och är alltså stort i många bygder, och det talas redan om nödvändigheten att justera denna indelning. Enär frågan om äganderätten till och förvaltningen av den ecklesiastiska jorden är mycket omstridd, komme en revision av församlingsindelningen att leda till uppkomsten av mycket svårbemästrade problem och bli vida mer komplicerad än vid kommunsammanslagningarna. I motionen åsyftas att likvidera församlingarna, varigenom den sedan lång tid framvuxna och alltså levande församlingstraditionen skulle brytas ned. Den värdefulla tillgång för landsbygdens innevånare som församlingskänslan utgör skulle också förintas. I motionen har lämnats öppet, hur man skall förfara med de upplösta församlingarnas kyrkor, vilka i stort antal är av kulturhistoriskt värde. Då man f. n. icke kan bedöma hur den nya pastoratsindelningen kommer att utformas, är det ytterst olyckligt att göra ingrepp på församlingsområdet, som är mycket ömtåligare och känsligare än det borgerligt-kommunala. Styrelsen föreslår, att motionen avstyrkes.

Styrelsen för Svenska landskommunernas förbund erinrar om sitt yttrande den 23 september 1949 över dissenterlagskommitténs betänkande med förslag till religionsfrihetslag. Styrelsen hade däri framhållit, att för nämnda kommittés räkning gjorda statistiska undersökningar rörande de kommunala utgifterna för kyrkliga ändamål oförtydligt visade, att den ytterst ömtåliga och komplicerade frågan om en mera rationell församlingsindelning icke längre kunde skjutas på framtiden samt att kommunindelningsreformens skatteutjämnande effekt till stor del komme att utebli, om variationerna i skattetryck för kyrkliga ändamål i fortsättningen skulle bli större än f. n. Vid ett sänkt skatteunderlag och med en befarad ytterligare avfolkning av landsbygden måste utgifterna för kyrkliga ändamål i de många små församlingarna bli orimligt kännbara för skattebetalarna. Konsekvensen kunde också bli en sänkt standard ej blott på de kyrkliga utan även på de borgerliga angelägenheterna.

Styrelsen erinrar vidare om att styrelsen i sin skrivelse den 18 augusti 1951 till Kungl. Maj:t påtalat de betydande svårigheter, som föreläge att få till stånd en riktig avräkning beträffande kommunalskattemedlen mellan de borgerliga och de kyrkliga kommunerna särskilt i de fall, där den borgerliga kommunen omfattade flera församlingar. Styrelsen hade på grund därav hemställt, att redovisningssystemet borde ändras så till vida, att länsstyrelserna skulle åläggas att upprätta särskilda redovisningsräkningar för varje församling och pastorat samt att utbetala skattemedlen direkt till vederbörande samfällighets kassa.

Det borde ligga i linje med nu berörda uttalanden och önskemål att tillstyrka motionen. Då emellertid resultatet av den undersökning, som bedrivs av 1950 års pastoratssakkunniga, inom kort torde föreligga, anser styrelsen ej påkallat att f. n. tillsätta en särskild utredning för den i motionen behandlade frågan.

Utskottet. Sedan kommunindelningsreformen genomförts framstår församlingsindelningen i riket, med ett övervägande antal mycket små församlingar, såsom föga rationell. Då flera församlingar ingår i en och samma kommun uppstår otvivelaktigt vissa olägenheter, bl. a. att skiftande församlingsskatter för olika delar av kommunen utdebiteras. Om de olika kommundelarna dessutom tillhör olika pastorat tillkommer ytterligare särdebitering för pastoratsutskylderna. Genom sammanförande av flera församlingar till pastorat har man sökt minska olägenheterna av alltför små församlingsenheter.

År 1950 tillkallades sakkunniga för utredning av frågan om nya grunder för pastoratsindelningen och den församlingsprästerliga organisationen i riket. Utredningen syftar till att vinna större överensstämmelse mellan pastoratsindelningen och den borgerliga kommunindelningen. Med en dylik revision skulle följa en utjämning av kostnaderna för avlöning av prästerskap och kyrkomusiker samt prästerskapets bostäder och däri ingående expeditionslokaler, vilka kostnader representerar en icke oväsentlig del av uttaxeringen för kyrkliga behov.

En förstoring av pastoratsenheterna skulle försvaga skälen för den mera genomgripande revision av församlingsindelningen, som motionärerna åsyftar. Enligt utskottets mening bör emellertid resultatet av pastoratsindelningssakkunnigas arbete avvaktas innan någon utredning speciellt rörande församlingsindelningen igångsättes. Församlingsindelningen måste naturligen bli beroende av pastoratsindelningen.

Utskottet vill erinra om att vissa möjligheter att åstadkomma större församlingsenheter redan finnes. Församlingar som så önskar kan sammansluta sig till kyrklig samfällighet för vård av vissa församlingarnas angelägenheter. I den mån denna möjlighet begagnades skulle de olägenheter, som förekomsten av alltför små församlingsenheter medför, i någon mån kunna minskas. Församling kan också upplösas och ny församling bildas enligt lagen om ordning och villkor för ändring i kommunal och ecklesiastisk indelning.

Motionärerna har framhållit att vid 1950 års kyrkofullmäktigeval redovisades 1 136 församlingar med kyrkofullmäktige men 1 410 utan dylik institution. Skyldighet att införa kyrkofullmäktige föreligger blott i församling med över 1 500 invånare. Församlingar med lägre invånarantal äger rätt att införa kyrkofullmäktige. Flertalet småförsamlingar har således

icke begagnat sig av denna möjlighet. Motionärerna påpekar att bl. a. uttaxeringsbeslut sålunda kan komma att fattas av mycket fåtaligt besökta kyrkostämmor. Detta kan otvivelaktigt vara mindre tillfredsställande, men utskottet skulle icke vilja förorda en beskärning av församlingarnas frihet att själva avgöra formerna för sin beslutanderätt.

Med vad som anförts får utskottet hemställa,

att motion I:49 ej måtte till någon första kammarens åtgärd föranleda.

Stockholm den 22 april 1952.

På utskottets vägnar:

JOHN SANDBERG.

Närvarande: herrar Sandberg, Birger Andersson, Ernst Hjalmar Nilsson*, Lundqvist*, John Wiktor Jonsson, Nerman, Lars Andersson*, Weiland, Fridolf Jansson och Axel Andersson.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.