

Nr 3

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner om slopande av kyrkofullmäktigeinstitutionen.

I de likalydande, till konstitutionsutskottet hänvisade motionerna nr 97 i första kammaren av herrar *Adolfsson* och *Lager* och nr 114 i andra kammaren av herr *Holmberg* m. fl. föreslås, att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om sådant förslag snarast, att kyrkofullmäktigeinstitutionen kommer att slopas och dess uppgifter överförs till stads- och kommunalfullmäktige.

Beträffande motiveringen får utskottet, i den mån redogörelse inte lämnas i det följande, hänvisa till motionerna.

Gällande bestämmelser

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 icke handhavandet därav enligt denna lag eller särskild författning tillkommer annan. En regel av i huvudsak motsvarande innehåll finnes för den borgerliga kommunen 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 uppräkningslista av verksamhetsgrenarna. I momentets tredje stycke utsäges, att angående vissa på församling ankommande angelägenheter är särskilt stadgat. Härmed avses den genom speciell lagstiftning reglerade verksamheten. Lagrummets andra moment upptar emellertid en särbestämmelse beträffande begravningsplats. Enligt reglerna i 1 mom. hör anskaffande av och vård om sådan till församlingens angelägenheter. Enligt 2 mom. skall emellertid, om Konungen för särskilt fall så förordnar, begravningsplats anskaffas eller vårdas av borgerlig kommun.

Den kyrkliga kommunens beslutanderätt utövas i regel av kyrkofullmäktige i församlingar med mer än 1 000 invånare. I församling vars invånarantal icke överstiger 1 000 utövas dock beslutanderätten i princip av kyrkostämman; församlingen äger dock uppdraga beslutanderätten åt kyrkofull-

mäktige. Rösträtt å kyrkostämma tillkommer envar inom församlingen mantalsskriven svensk medborgare, som är medlem av svenska kyrkan och som senast under nästföregående kalenderår uppnått tjuguetå 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 uppgöres, 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 oregerad, 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 och om kyrkostämma samt kyrkoråd och skolråd. Avgränsningen mellan den borgerliga och den kyrkliga kommunen skedde på så sätt, att från kommunalstämmans behörighet undantogs angelägenheter, rörande 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 framlades vid 1919 års riksdag en motion (II: 38), i vilken begärdes att den utredning som samma år tillsatts för att utreda frågan om inrättande av ett representativt beslutande 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 och handhas av den borgerliga kommunens organ. KU (utl. 17) tillstyrkte att frågan skulle utredas. Ehuru förslaget föll till följd av skiljaktiga beslut av kamrarna, erhö

sakkunniga likväl i uppdrag att utreda frågan. De sakkunniga framhöll i sitt år 1922 avgivna betänkande (SOU 1923: 4), att ett överförande till den borgerliga kommunen av handläggningen av den kyrkliga församlingens ekonomiska angelägenheter skulle medföra betydande svårigheter samt historiskt och principiellt betyda ingenting mindre än en fullständig återgång till förhållandena inom primärkommunerna före 1862 års reform. De omständigheter som hade medverkat till att åvägabringa skilsmässan mellan kyrklig och borgerlig kommun hade, ansåg de sakkunniga, icke i någon mån försvagats utan fastmer alltmer tillväxt i styrka.

Vid riksdagsbehandlingen av 1930 års proposition angående ny församlingsstyrelselagstiftning väcktes frågan ånyo genom motion (I: 299) med krav på att frågan om den borgerliga kommunens övertagande av den kyrkliga kommunens beslutanderätt i ekonomiska frågor skulle utredas. I motionen framhölls särskilt olägenheten av att två beskattningsmyndigheter fanns jämsides med varandra. Konstitutionsutskottet (utl. 31) avstyrkte motionen, vilken också avslogs av riksdagen.

Frågan har sedermera behandlats vid riksdagarna åren 1943 (motion II: 10), 1949 (II: 54) och 1955 (likalydande I: 9 och II: 1). På konstitutionsutskottets förslag (utl. resp. 1, 15 och 4) har riksdagen vid dessa tre tillfällen avslagit de i motionerna framförda yrkandena om utredning av frågan.

Genom proposition 1957: 153 förelade Kungl. Maj:t riksdagen förslag rörande bl. a. ny pastoratsindelning i huvudsaklig anslutning till vad pastoratsindelningssakkunniga i avgivet betänkande (SOU 1953: 11) förordat och underströk därvid vikten av en anknnytning av pastoratsindelningen till den gällande kommunindelningen. Statsutskottet (utl. 175) tillstyrkte och riksdagen godkände de i propositionen förordade riktlinjerna för reformen.

I sitt betänkande »Församlingslag» (SOU 1957: 15) uttalade församlingsstyrelsekommittén: »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.»

I fortsättningen uttalade kommittén, 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 motionerna I: 54 och II: 63 till 1960 års riksdag 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.

Konstitutionsutskottet, till vilket motionerna hänvisades, uttalade (utl. 25) bl. a. följande.

Då spørsmålet senast var föremål för ett riksdagens ställningstagande, år 1955, erinrade utskottet om att det — liksom vid tidigare behandling av ämnet — ansåg att ett beträdande av den föreslagna vägen skulle få till följd, att den kyrkliga kommunen försvann och gick upp i den borgerliga. Utskottet framhöll också, att de skäl som åberopats då skolärendena flyttades över till den borgerliga kommunen inte utan vidare kunde berättiga till en fortsatt överflyttning av ärenden. — Härefter har en omständighet tillkommit, som enligt utskottets mening i väsentlig grad torde inverka på ställningstagandet till de problem som är förknippade med frågan. På förslag av utskottet hemställde nämligen 1956 års riksdag i skrivelse (nr 381) till Kungl. Maj:t om en allsidig och förutsättningslös utredning av frågan om den framtida gestaltningen av förhållandet mellan staten och svenska kyrkan. — — — Med anledning av riksdagens skrivelse har Kungl. Maj:t den 10 januari 1958 bemyndigat chefen för ecklesiastikdepartementet att tillkalla sakkunniga för att utföra en första etapp av den av riksdagen begärda utredningen. De sakkunniga, som benämner sig 1958 års utredning kyrka — stat, har enligt givna direktiv att fullgöra ett förberedelse- och planläggningsarbete, i vilket bl. a. — såsom konstitutionsutskottet förordat — ingår en grundläggande inventering av verkställda undersökningar och en kartläggning av föreliggande problem och reformförslag. Sedan arbetet fullgjorts i sådan omfattning att det utgör en lämplig grundval för utredningens fullföljande i andra former, skall de sakkunniga anmäla detta förhållande, varefter ärendet torde komma att prövas av Kungl. Maj:t för beslut om det fortsatta utredningsarbetet. — Efter denna erinran om den av riksdagen begärda utredningen av frågan kyrka — stat och det såsom en första etapp därav bedrivna arbetet får utskottet återknyta till det föreliggande spørsmålet om förutsättningarna för att överföra församlingens beslutanderätt i ekonomiska frågor till den borgerliga kommunen. Utskottet finner att de i motionerna framlagda förslagen bör närmare övervägas. Emellertid lär inte utredningen kyrka — stat kunna undgå att taga upp spørsmålet i hela dess vidd, då utredningen enligt vad ovan berörts behandlar de kyrkliga organens ställning. Med hänsyn härtill finner utskottet 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 framtällda yrkandet om skrivelse till Kungl. Maj:t med hemställan om utredning av frågan om förutsättningarna för ett överförande av församlingens beslutanderätt i ekonomiska frågor till den borgerliga kommunen.

I fortsättningen framhöll utskottet bland annat.

Motionärerna har som motivering för sitt yrkande pekat på vissa förhållanden inom den kyrkligt kommunala sektorn, som enligt deras åsikt från allmän synpunkt är mindre tillfredsställande. Utskottet, som i väsentliga delar kan biträda denna åsikt, får erinra om att efter förberedande utredningsarbete propositionen angående ny församlingsstyrelselagstiftning avses skola föreläggas nästa års riksdag. I församlingsstyrelsekommitténs tidigare nämnda betänkande har ingående behandlats de problem, som är förknippade med församlingens kyrkokommunala kompetens. Utskottet vill för sin del framhålla vikten av att denna fråga löses. Blir gränserna mot den borgerliga kommunens verksamhetsfält klarare uppdragna än vad nu är fallet, torde nämligen icke obetydliga problem som för närvarande sammanhänger med det kommunala anslagsbeviljandet kunna undanröjas. Utskottet vill vidare peka på betydelsen av att vid en revision av den kyrkligt kommunala lagstiftningen former skapas för en samverkan mellan de skilda kyrkliga och

borgerliga organen i ekonomiska frågor. Härvid bör de i motionerna antydda önskemålen beträffande den kommunala utdebiteringen beaktas.

Motionärerna har vidare särskilt framhållit, att den nuvarande ordningen för kyrkofullmäktigvalen inte är tillfredsställande. Utskottet får erinra om att det år 1955 vid sin behandling av i ämnet väckta motioner uttalade, att det låga valdeltagandet var ur allmän synpunkt otillfredsställande (utl. 22). På utskottets förslag hemställde riksdagen i skrivelse (nr 388) till Kungl. Maj:t, att frågan om lämpligare tidpunkt för valen överlämnades till församlingsstyrelsekommittén för övervägande. Kommittén har redovisat sitt arbete i betänkandet »Ändrad tidpunkt för kyrkofullmäktigvalen» (SOU 1958: 42). Utskottet, som vidhåller sin tidigare uttalade uppfattning i frågan, förväntar att det i betänkandet redovisade materialet överarbetas och att förslag framlägges till ny lagstiftning på området.

Utskottet hemställde därefter, att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t skulle som sin mening giva till känna vad utskottet anfört. Detta blev också riksdagens beslut.

I Kungl. Maj:ts på församlingsstyrelsekommitténs betänkande grundade proposition 1961: 70 med förslag till lag om församlingsstyrelse m. m. uttalade departementschefen bl. a., att förslag ett flertal gånger väckts i riksdagen om att överflytta beslutanderätten i ekonomiska frågor till den borgerliga kommunen. Departementschefen hänvisade därefter till konstitutionsutskottets uttalande i frågan år 1960 samt framhöll, att församlingsstyrelsekommittén utgått från att den principiella ordningen skall bestå, enligt vilken församlingen och den borgerliga kommunen verkar vid sidan av varandra för skilda ändamål. Departementschefen uttalade därefter:

Såsom konstitutionsutskottet anfört måste förevarande spörsmål 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 bedriven torde enligt min mening en sådan samverkan bli till stor nytta.

I sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 16/1960) anslöt sig konstitutionsutskottet till departementschefens mening angående församlingens kompetens och tillstyrkte även i övrigt i huvudsak det framlagda förslaget till lag om församlingsstyrelse. Den nya lagen om församlingsstyrelse utfärdades den 2 juni 1961 (SFS nr 436) och trädde i kraft den 1 januari 1963.

Motionerna

I motionerna anförs i huvudsak, att deltagandet i kyrkofullmäktigvalen är ringa, vanligen under 20 procent av antalet röstberättigade, att man har anledning tro att det ringa valdeltagandet är ett uttryck för den uppfattningen att det inte behövs någon särskild fullmäktigförsamling för behandling av kyrkliga frågor samt att den nuvarande ordningen medför stora olägenheter och bl. a. uttaxering av kyrkoskatt för mindre angelägna behov.

Utskottet

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.

Utskottet hemställer alltså,

att förevarande motioner I: 97 och II: 114 icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 6 mars 1963

På konstitutionsutskottets vägnar:

TORSTEN ANDERSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Elmgren*, Damström, Sveningsson, Georg Pettersson, Olsén, Erik Olsson, Kronstrand och Isacson; samt

från andra kammaren: herrar Andersson i Linköping, von Friesen*, Adamsson, Larsson i Luttra, Bengtsson i Halmstad, Hammar*, Braconier, Svenungsson*, fru Thunvall* och herr Zetterberg.

* Ej närvarande vid justeringen.