

## Nr 4

*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner om överflyttning till den borgerliga kommunen av handläggningen av ekonomiska angelägenheter, som avse kyrkliga ändamål, m. m.*

I de likalydande, till konstitutionsutskottet hänvisade motionerna nr 9 i första kammaren av herr *Eriksson m. fl.* och nr 1 i andra kammaren av herr *Lundberg m. fl.* hemställes, »att riksdagen måtte besluta i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en skyndsamt utredning med uppgift att ompröva, huruvida och i vilken omfattning ekonomiska angelägenheter, jämväl i vad de avse kyrkliga ändamål, må kunna handläggas av den myndighet, som äger besluta om den borgerliga kommunens ekonomiska angelägenheter, och i god tid före 1958 framlägga de förslag, var till utredningen kan föranleda, samt utreda frågan om den kyrkliga kommunens samhälleliga och rättsliga ställning i dess helhet».

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till motionerna.

---

Den borgerliga kommunens kompetensområde har i 3 § kommunallagen den 18 december 1953 helt allmänt angivits vara att vårda kommunens angelägenheter, såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan. Enligt 1 § lagen den 6 juni 1930 om församlingsstyrelse äger i princip varje territoriell församling att själv vårda sina gemensamma kyrkliga angelägenheter. I sistnämnda lags 2 § har en mera noggrann gräns för den kyrkliga kommunens kompetens dragits genom följande uppräkningslista av vad som menas med kyrkliga angelägenheter: åtgärder till främjande av församlingsvården och särskilda anordningar till kyrkomusikens höjande, tillsättande och avskedande av kyrkobetjänte, prästerskapets, kyrkomusikers och kyrkobetjäntes löneförmåner, kyrkomedels användande, hushållning med och vård om kyrkans egendom ävensom församlingen tillhörig, för kyrkliga ändamål avsedd egendom, byggande och underhåll av kyrka, församlingshus samt tjänstebostäder för prästerskap, kyrkomusiker och kyrkobetjänte jämte vad till sådan byggnad hör, avgifter till kyrka jämte dithörande anstalter, åtgärder till vidmakthållande av ordning under gudstjänsten, fördelning av bänkrum i kyrkan, anskaffande och ordnande av begravningsplats samt avgifter för gravplatser och för begagnande av kyrkklockor och annan kyrkans egendom, upprättande och underhåll av församlingen tillhörigt

folkbibliotek (församlingsbibliotek) samt lokal för och avgifter till sådant bibliotek.

För Stockholms församlingar gäller lagen den 6 juni 1930 om församlingsstyrelse i Stockholm, vars 1 och 2 §§ innehålla bestämmelser, motsvarande de ovan anförda.

Den kyrkliga kommunens beslutanderätt utövas å kyrkostämma eller av kyrkofullmäktige, som skall finnas i församling med mer än 1 500 invånare och jämväl kan finnas i mindre församlingar. År 1950 fanns kyrkostämma i 1 410 församlingar och kyrkofullmäktige i 1 136 församlingar.

Grundvalen för den kyrkliga kommunens beslutande organ skiljer sig så till vida från den borgerliga kommunens förhållanden, att endast de, som tillhöra svenska kyrkan, äga delta i kyrkostämma och ha rösträtt vid kyrkofullmäktigeval.

Den kyrkliga kommunen har en från den borgerliga kommunen helt skild drätsel med egen medelsförvaltning och egen utdebitering. Kommunallagarna anvisa icke någon ordning för gemensam budgetberedning eller annat ekonomiskt samarbete. Sådant samarbete förekommer dock i vissa fall.

Före 1862 års kommunalförfattningar handlades kommunens kyrkliga och borgerliga angelägenheter gemensamt å sockenstämman under ordförandeskap av församlingens kyrkoherde. Kravet att de allt talrikare borgerliga angelägenheterna måtte utsöndras från den kyrkliga stämman var en av anledningarna till 1862 års kommunalförfattningsrevision.

Den gräns, som genom 1862 års författningar drogs mellan den kyrkliga och den borgerliga kommunens kompetens, är i huvudsak densamma, som återfinnes i den nuvarande församlingsstyrelselagen, dock med det viktiga undantaget, att folkskoleväsendet helt hörde till den kyrkliga kommunen.

År 1903 antogs emellertid en särskild lag angående folkskoleväsendet i Stockholm, enligt vilken detta med vissa undantag skulle utgöra en för hela staden gemensam angelägenhet, vilken staden såsom kommun hade att vårda. Efter åtskillig diskussion tillkom lagen den 25 juni 1909 ang. folkskoleväsendet i vissa städer, enligt vilket i städer, där stadsfullmäktige fanns, Kungl. Maj:t kunde förordna, att skolväsendet skulle omhändrhas av den borgerliga kommunen.

År 1919 tillkallade chefen för ecklesiastikdepartementet särskilda sakkunniga för att utreda frågan, huruvida och i vad mån representativt system kunde införas även inom den kyrkliga kommunen. Sedan sakkunniga börjat sitt arbete, väcktes vid 1919 års riksdag motion (II: 38) av herrar Ulrik Leander och Ola Jeppsson om att utredningen måtte utvidgas till att avse, huruvida icke alla kostnader för kyrkliga ändamål och för folkskole-

väsendet borde beslutas och handhavas av den borgerliga kommunens organ. Motionen tillstyrktes av konstitutionsutskottet i så måtto, att utskottet hemställde om riksdagsskrivelse med anhållan om utredning av frågan.

I utskottsutlåtandet (nr 17) angående denna motion framhölls bl. a. hurusom den förefintliga dualismen mellan borgerlig och kyrklig kommun åstadkommit svårigheter att avväga kommunens utgifter med hänsyn till kommunmedlemmarnas skatteförmåga, och anfördes vidare:

»Granskas närmare de utgifter, vilka äro av kyrklig natur, synes uppenbart, att grundade skäl knappast kunna göras gällande mot att överföra beslutanderätten över vissa sådana utgifter till den borgerliga kommunen. Sålunda torde bland annat frågor om utgifter för anläggning och underhåll av kyrkogård, vilka icke endast beröra medlemmar av statskyrkan utan även övriga statsmedborgare, böra handläggas och avgöras av de borgerliga myndigheterna. — — — Var gränsen skall sättas mellan de kyrkliga utgifter, som böra överföras till den borgerliga kommunen, och de kyrkliga utgifter, som uteslutande böra vara en den kyrkliga kommunens angelägenhet, torde icke utan en mera ingående undersökning kunna avgöras. En dylik undersökning torde böra verkställas av Kungl. Maj:t. Utskottet anser sig därför böra föreslå skrivelse i detta syfte. För att utredningen måtte läggas fullständigt förutsättningslös, torde den lämpligen böra omfatta frågan, huruvida och i vilken omfattning beslutanderätten över kyrkliga utgifter må kunna överföras till den borgerliga kommunen.»

Motionen avslogs i första kammaren, men de sakkunniga upptogo på eget initiativ frågan till behandling (SOU 1923: 4, s. 174). De ansågo, att om de borgerliga kommunerna övertog beslutanderätten i församlingarnas ekonomiska angelägenheter, i flera hänseenden betydande svårigheter skulle komma att inställa sig. Historiskt och principiellt skulle en sådan anordning enligt de sakkunnigas uppfattning betyda ingenting mindre än en fullständig återgång till förhållandena inom primärkommunerna före 1862 års stora reform. De omständigheter, som just bidrogo till att göra den gamla ordningen ohållbar och i stället medverkade till att åvägabringa den skilsmässa mellan kyrklig och borgerlig kommun, som 1862 kom till stånd, hade, sades det, icke i någon mån försvagats utan fastmera tillvuxit i styrka. Efter en närmare granskning av de problem en överflyttning skulle föra med sig kommo de sakkunniga till det resultatet, att någon allmän överflyttning av ärenden från kyrklig till borgerlig kommunalmyndighet icke borde äga rum. Enligt de sakkunnigas mening uteslöte detta däremot icke, att en annan fördelning av arbetsuppgifterna mellan den kyrkliga och den borgerliga kommunen kunde förordas.

I detta hänseende föreslogo de sakkunniga en överflyttning från den kyrkliga till den borgerliga kommunen av ärenden rörande folkskole- och fortsättningsskoleundervisningen jämte dithörande anstalter, barnavårds-

ärenden och ärenden rörande biblioteksväsendet. Beträffande frågor rörande ordnande av begravningsplatser ställde sig de sakkunniga tveksamma, men stannade för att sådana ärenden borde handläggas inom den kyrkliga kommunen. Beträffande budgetärendens behandling föreslog de sakkunniga viss gemensamhet mellan den kyrkliga och den borgerliga kommunen.

De sakkunnigas förslag föranledde icke någon omedelbar lagstiftning men låg delvis till grund för 1930 års lag om församlingsstyrelse.

År 1924 lades hela den samhälleliga barnavårdsverksamheten under den borgerliga kommunen.

Frågan om förhållandet mellan den borgerliga och den kyrkliga kommunen behandlades av 1929 års kyrkomöte. I anslutning till en inom kyrkomötet väckt motion (nr 37) hemställde mötet (skrivelse nr 22), att Kungl. Maj:t ville vid det slutliga utarbetandet av förslag till lag om församlingsstyrelse tillse, att inga åtgärder vidtoges, som kunde vara ägnade att försvaga den kyrkliga församlingens dittillsvarande självständighet eller försvåra strävandena att göra henne alltmera skickad att lösa de henne påvilande uppgifterna, särskilt i fråga om det inre församlingsarbetet.

I samband med 1930 års revision av kommunallagstiftningen antogs lagen om skolstyrelse i vissa kommuner, som innebar, att skolärendena också i landskommuner med kommunalfullmäktige kunde läggas under den borgerliga kommunens organ. Departementschefen anförde därvid (Kungl. Maj:ts proposition nr 100, s. 78—79) såsom med reformen förknippade fördelar, att bättre reda och enhetlighet vid det kommunala budgetarbetet skulle vinnas genom att skolutgifterna behandlades tillsammans med övriga större kommunala utgiftsposter samt att det kyrkliga livet skulle främjas genom att prästerna befriades från ansvaret för skolväsendet och därav följande omfattande administrativa göromål.

På förslag av konstitutionsutskottet (utlåtande nr 31, s. 9) beslöt riksdagen, att överflyttning skulle vara obligatorisk i alla kommuner, där kommunal- eller stadsfullmäktige funnos och där kommunens gränser sammanföll med skoldistriktets. Skyldighet att utse fullmäktige ålåg då kommuner med minst 1 500 invånare.

Vid skolstyrelselagens ikraftträdande hörde folkskoleväsendet till den borgerliga kommunen allenast i 95 städer. Året efter ikraftträdandet låg folkskoleväsendet under den kyrkliga kommunen i 1 390 kommuner, därav 11 städer, och under den borgerliga kommunen i 1 141 kommuner, därav 103 städer. År 1940 skedde en ytterligare förskjutning i riktning mot borgerligt skolväsende, beroende på att kommunallagarna år 1938 ändrats på det sätt, att kommun tillkommande beslutanderätt skulle utövas av fullmäktige redan om kommunens invånarantal översteg 700. Efter 1940 var fördelningen av skolväsendet mellan kyrkliga och borgerliga kommuner relativt konstant fram till den 1 januari 1952, då kommunindelingsreformen medförde en mycket stark förskjutning. Genom att skoldistriktet an-

passades efter de nya kommunerna och dessas omfång ökades, skapades nämligen förutsättningar för tillämpning av skolstyrelselagen på långt flera håll. Genom en lagändring, som trädde i kraft den 1 januari i år (nr 296 år 1954), har folk- och fortsättningsskoleväsendet principiellt gjorts till en den borgerliga kommunens angelägenhet.

I de till 1930 års riksdag (Kungl. Maj:ts proposition nr 100) framlagda förslagen till lag om församlingsstyrelse m. m. sköts spørsmålet om förskjutning av kompetensgränsen helt åsido. Emellertid väcktes vid samma riksdag motion (I: 299) av herr Johan Nilsson i Malmö, vari yrkades utredning av frågan i överensstämmelse med vad konstitutionsutskottet hemställt år 1919. Utskottet avstyrkte motionen, som också avlogs av riksdagen.

Vid 1942 års riksdag gjordes vissa ändringar i den särskilda lagen om församlingsstyrelse i Stockholm. En utredningsman, kammarrådet Tom Wohlin, förordade en total kyrklig samfällighet i ekonomiskt hänseende av stadens samtliga territoriella församlingar och fann en överflyttning av de kyrkliga ekonomiska angelägenheterna till den borgerliga kommunens beslutandeorgan motiverad (SOU 1940: 1). En annan utredningsman, professor Åke Hassler, förordade däremot en partiell kyrklig samfällighet och menade, att systemet med anslagsbeviljande från församlingarnas sida icke innebar några praktiska olägenheter utan fastmera utgjorde en värdefull komplettering av stadsfullmäktiges anslagsverksamhet på ifrågavarande område (SOU 1941: 31). Det av Hassler utarbetade förslaget låg till grund för statsmakternas beslut.

År 1943 togs frågan ånyo upp i riksdagen genom en motion av herr Lundberg i Uppsala (II: 10). Konstitutionsutskottet avstyrkte, ehuru med reservation av fem ledamöter, i utlåtande (nr 1) motionen och yttrade därvid:

»Motionären har icke angivit hur han tänkt sig den ifrågasatta uppdelningen av församlingarnas angelägenheter genomförd. För utskottet står det klart, att den skulle erbjuda stora, måhända oöverstigligen svårigheter. I varje fall skulle tankens genomförande medföra, att blott ett ganska litet antal ärenden bleve kvar under församlingarnas vård. Att för dessa frågor bibehålla en särskild kyrklig kommunal organisation skulle emellertid icke gärna kunna komma i fråga. Ett beträdande av den av motionären föreslagna vägen skulle därför få till följd den kyrkliga kommunens försvinnande och uppgående i den borgerliga. En åtgärd med sådana konsekvenser — vilka motionären för övrigt knappast torde ha tagit i betraktande — kan utskottet för sin del ej tillstyrka.»

Riksdagen avslog motionen utan votering.

Vid 1949 års riksdag tog herr Lundberg, denna gång jämte nio medmotionärer, ånyo upp frågan. Konstitutionsutskottet avstyrkte motionen (utlåtande nr 15) och hänvisade därvid i första hand till vad utskottet anfört 1943. Därjämte påpekades, att vid beslutandet av kommunindelningsreformen förutsatts, att ett motsvarande sammanförande av församlingar till storförsamlingar icke skulle ifrågakomma. Utskottet fortsatte:

»Vidhålla statsmakterna denna uppfattning, är redan av praktiska skäl ogörligt att nu låta den borgerliga kommunen övertaga den kyrkliga kommunens beslutanderätt i ekonomiska frågor. Skulle åter storförsamlingar utbildas, som sammanfölla med de nya storkommunerna, innebure det ett upprivande av pastoratsgränserna, vilket i sin tur skulle åstadkomma synnerliga komplikationer både i fråga om den ecklesiastiska jordens förvaltning och prästerliga befattningshavares ställning.»

Fem utskottsledamöter reserverade sig utan att angiva något yrkande. Riksdagen följde konstitutionsutskottet och avtog motionen.

Åren 1950—1953 verkställde pastoratsindelningssakkunniga utredning om en revision av pastoratsindelningen i riket m. m. De sakkunniga hade i och för sig icke anledning att gå in på frågan om gränsen mellan den kyrkliga och den borgerliga kommunens kompetens, men liksom pastoratsindelningen tjänade till viss vägledning vid bildandet av de nya storkommunerna, så kom också storkommunindelningen att spela en roll vid försöken att skapa en förbättrad pastoratsindelning. Pastoratsindelningssakkunniga ha i sitt förslag (SOU 1953: 11) eftersträvat antingen full kongruens mellan storkommun och pastorat eller inpassning av flera pastorat inom en kommuns ram. Avvikelser härifrån ha dock måst göras i ganska många fall. Sakkunnigas förslag har ännu inte lett till omreglering av pastoraten.

I anslutning till arbetet med 1953 års kommunallag har en revision av 1930 års allmänna församlingsstyrelselag påbörjats. För detta ändamål har år 1953 tillsatts en församlingsstyrelsekommitté. Dess huvuduppgift är att verkställa utredning rörande den kyrkliga kommunallagstiftningens anpassning efter den — då föreslagna — nya allmänna kommunallagen sålunda, att i den mån icke sakliga skäl betinga skiljaktigheter, överensstämmelse bör råda i form och innehåll mellan de kyrkliga och de borgerliga kommunalförfattningarna. I direktiven för utredningen angivas olika frågor, som kommittén särskilt bör uppmärksamma. Dit hör »en över hela linjen klarare gränsdragning mellan de kyrkliga och de borgerliga kommunernas kompetensområden». De sakkunniga böra »därvid tillika beakta, i vad mån innehållet i och utformningen av den nuvarande kompetensregleringen för församlingarna över huvud taget är i dagens läge tillfredsställande, samt föreslå de jämkningar däruti som må befinnas påkallade».

### Utskottet

Förevarande motioner ha samma syfte som de 1943 och 1949 behandlade. Utskottet anser liksom vid behandlingen av de tidigare motionerna, att ett beträdande av den i motionerna föreslagna vägen skulle få till följd den kyrkliga kommunens försvinnande och uppgående i den borgerliga. De skäl, som åberopades för folkundervisningens överflyttning till den borgerliga kommunen, kunna nämligen icke utan vidare åberopas för en fort-

satt överflyttning dit av de ärendegrupper, som fortfarande höra till den kyrkliga kommunen. Deras karaktär är rent kyrklig och deras omfattning är ej heller större än att också en överflyttning i begränsad utsträckning allvarligt måste äventyra den kyrkliga kommunala organisationens existens. Ej heller kan det, sedan skolärendena nu i princip helt överflyttats till den borgerliga kommunen, pekas på någon speciell grupp av kyrkokommunala ärenden, som med större fördel skulle kunna handläggas av den borgerliga kommunen.

Motionärerna ha vidare enligt utskottets mening underskattat de svårigheter, som en sammanslagning av den kyrkliga och den borgerliga kommunen skulle föra med sig. Det sönderbrytande av den nuvarande församlingsindelningen, som skulle bli en konsekvens av motionärernas resonemang, komme utan tvivel att skapa utomordentligt komplicerade problem. Bland rent faktiska svårigheter må pekas på de invecklade kyrkliga äganderättsförhållandena, som icke kunna undgå att rubbas vid ett avskaffande av den kyrkliga kommunens förvaltningsorgan.

Härtill kommer, att motionärerna näppeligen påvisat några påtagliga nackdelar med den nuvarande organisationen. Den dubbla budgetbehandlingen torde knappast vålla kommunmedlemmarna nämnvärda olägenheter. Samverkan under hand mellan kyrklig och borgerlig kommun vid budgetbehandlingen har för övrigt visat sig kunna komma till stånd utan uttrycklig författningsföreskrift. Möjligheterna att genom kyrkokommunala val påverka de kyrkliga organens sammansättning torde utgöra fullt tillräckligt korrektiv mot olämplig handläggning av kyrkliga budgetfrågor.

Vad sålunda anförts finner utskottet i och för sig utgöra tillräcklig anledning att avstyrka förevarande motioner. Under erinran tillika om att pastoratsindelningssakkunnigas utredning ännu icke lett till någon Kungl. Maj:ts åtgärd samt att församlingsstyrelsekommitténs utredning icke avslutats får utskottet därför hemställa,

att förevarande motioner, I: 9 och II: 1, icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 24 februari 1955

På konstitutionsutskottets vägnar:

HARALD HALLÉN

*Närvarande:*

från första kammaren: herrar Damström, Pettersson, Weiland, Fritiof Karlsson\*, Erik Olsson, Olsén\*, Ollén\*, Bror Nilsson, Sörlin och Arrhén\*; samt

från andra kammaren: herrar Hallén, Fast, Norén, Spångberg, Olsson i Mora, Nilsson i Göingegården, Edberg, Hamrin, Larsson i Hedenäset och Stenberg\*.

\* Ej närvarande vid justeringen.

### Reservation

av herrar *Sörlin*, *Spångberg* och *Edberg*, som inom utskottet yrkat, att utskottet måtte hemställa,

att riksdagen må i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning huruvida och i vilken omfattning ekonomiska angelägenheter i vad de avse kyrkliga ändamål må kunna handläggas av organ, som äger besluta om den borgerliga kommunens ekonomiska angelägenheter, samt om den kyrkliga kommunens samhällliga och rättsliga ställning i dess helhet.