

Ref

Översyn
av

Lagen

om
församlingsstyrelse

BETÄNKANDE AV UTREDNINGEN
FÖR ÖVERSYN AV LAGEN OM FÖRSAMLINGSSTYRELSE

SOU

1981:6

Ur KB:s samlingar

Digitaliserad år 2013



National Library
of Sweden

Ref

**Översyn
av**

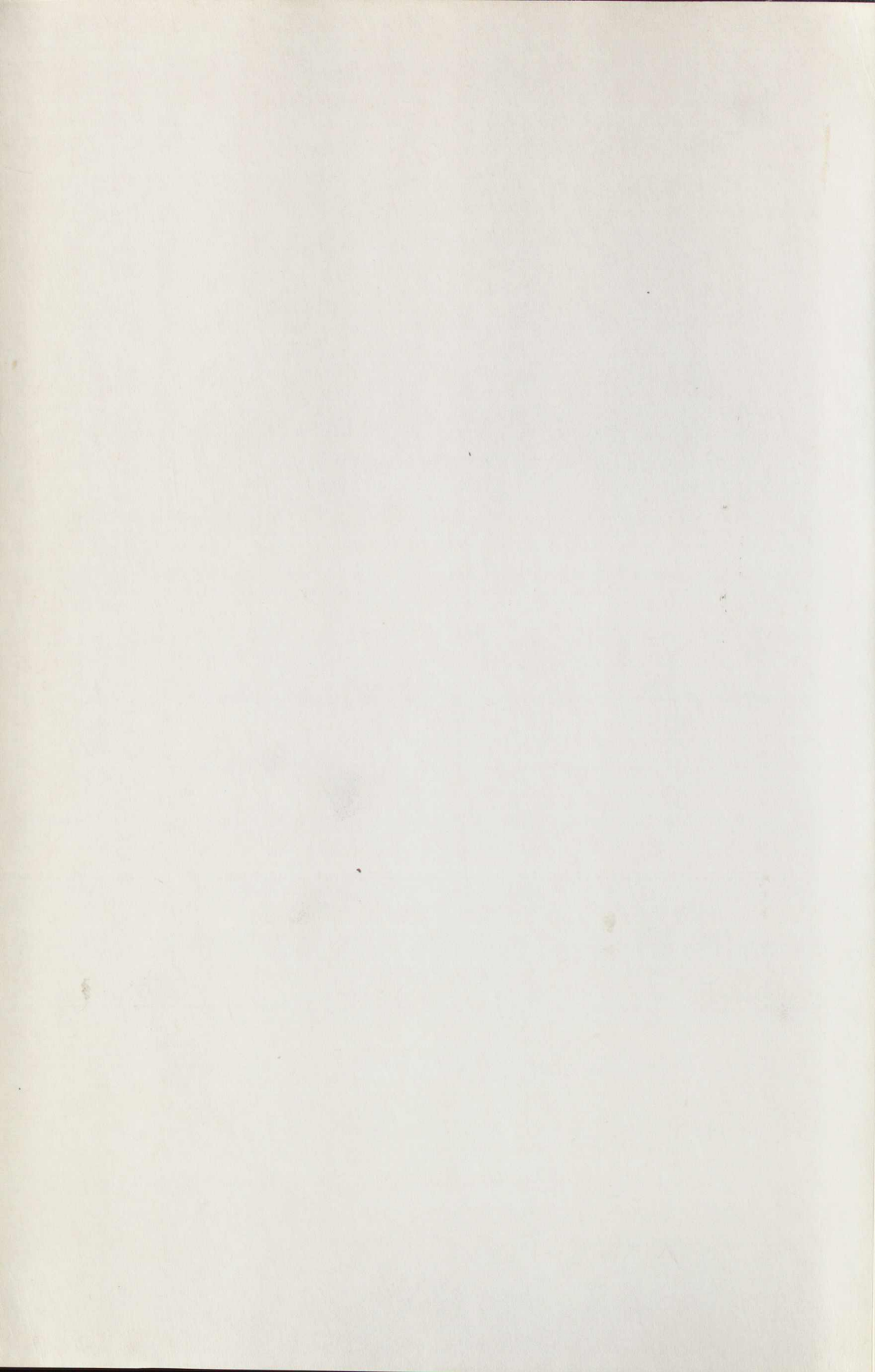
Lagen

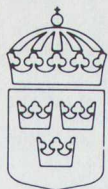
**om
församlingsstyrelse**

BETÄNKANDE AV UTREDNINGEN
FÖR ÖVERSYN AV LAGEN OM FÖRSAMLINGSSTYRELSE

SOU

1981:6





Statens offentliga utredningar

1981:6

Kommundepartementet

Översyn av lagen om församlingsstyrelse

Utreddningen för översyn av lagen
om församlingsstyrelse

Stockholm 1981

Omslag Jan Bohman
Jernström Offsettryck AB

ISBN 91-38-05964-9
ISSN 0375-250X

Gotab Kungälv 1981

Till statsrådet och chefen för kommundepartementet

Den 12 maj 1977 bemyndigade regeringen chefen för kommundepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av lagen om församlingsstyrelse. Med stöd av detta bemyndigande tillkallade departementschefen den 1 juni 1977 som utredare dåvarande stiftssekreteraren Lennart Stolt.

Till expert förordnades den 20 mars 1979 departementssekreteraren Sven Rydén.

Den 1 september 1977 förordnades dåvarande hovrättsfiskalen Sture Johansson att vara sekreterare åt utredaren. Johansson entledigades som sekreterare den 7 november 1979 och förordnades samma dag som sakkunnig. Den 7 november 1979 förordnades kammarrättsassessorn Per Ove Svensson att vara sekreterare åt utredaren.

Utredaren överlämnar sitt betänkande Översyn av lagen om församlingsstyrelse.

Utredarens arbete är härmed slutfört.

Stockholm i februari 1981

Lennart Stolt

Sture Johansson

/Per Ove Svensson

Till statsrådet och chefen för
kommundepartementet

Den 15 maj 1917 användes utrymme för en konferens i
anledning af den i riksdagen beslutade utredningen
om förändringarna i den 1875 års kommunstyrelse
bestämmelserna för den 1875 års kommunstyrelse.
Lennart Johansson

Till en konferens den 20 maj 1917 i anledning af
Riksdagen

Den 1 september 1917 förordades i riksdagen att
hans tillika statsråd i riksdagen förordades till
statsråd den 1 september 1917 och förordades till
statsråd den 1 september 1917 förordades till
statsråd den 1 september 1917 förordades till
statsråd den 1 september 1917 förordades till

Lennart Johansson till statsråd den 1 september 1917

Lennart Johansson till statsråd den 1 september 1917

Stockholm i februari 1917

Lennart Johansson

Lennart Johansson

Lennart Johansson

Innehåll

<i>Förkortningar</i>	9
<i>Sammanfattning</i>	11
<i>Lagförslag</i>	17
1 <i>Utredningsuppdraget</i>	53
1.1 Direktiven	53
1.2 Utredningsarbetet	54
2 <i>Inledning</i>	57
2.1 Historik	57
2.1.1 Utvecklingen före tillkomsten av 1930 års församlingsstyrelselag	57
2.1.2 1930 års lag om församlingsstyrelse	58
2.1.3 Utvecklingen mellan år 1930 och 1961	59
2.1.4 1961 års lag om församlingsstyrelse	59
2.1.5 Utvecklingen efter år 1961	60
2.2 Bakgrund	62
2.2.1 Förhållandet stat-kyrka, kort lägesbeskrivning	62
2.2.2 Samhällsutvecklingens betydelse för demokratin i församlingarna i jämförelse med utvecklingen hos de borgerliga kommunerna	63
2.2.3 Kyrkans strukturfrågor	67
2.2.3.1 Nuvarande struktur	67
2.2.3.2 Den allmänna utvecklingen	68
2.2.3.3 Samfällighetsbildningar	69
2.2.3.4 Utbyggnad på stiftsplanet	71
2.2.3.5 Utbyggnad på riksplanet	71
2.2.4 Kyrkliga reformönskemål	72
3 <i>Allmänna synpunkter på revisionen av församlingsstyrelselagen</i>	75
4 <i>Jämförelse mellan borgerligt och kyrkligt kommunalt, en paragrafvis genomgång. Gällande rätt. Motivering till utredningens lagförslag</i>	77

4.1	1 kap. Allmänna bestämmelser	77
4.2	2 kap. Kyrkofullmäktige	88
4.3	3 kap. Kyrkostämman	121
4.4	4 kap. Församlingsdelegerade	126
4.5	5 kap. Kyrkorådet och övriga nämnder m. m.	128
4.6	6 kap. Ekonomisk förvaltning	150
4.7	7 kap. Revision	178
4.8	8 kap. Skatt till församling	186
4.9	9 kap. Kommunalbesvär	192
5	<i>Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser. Följdändringar till utredningens lagförslag</i>	201
5.1	Förslaget till lag om församlingsstyrelse	201
5.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigval	203
5.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt m. m.	203
5.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1979:411) om ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar	203
5.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1972:229) om kyrkliga indelningsdelegerade	204
6	<i>Kostnader</i>	209
Bilaga 1	<i>Kyrkokommunala befogenhetsöverskridanden enligt 89 § 1 mom. första stycket lagen om församlingsstyrelse</i>	211
1	<i>Inledning</i>	211
2	<i>Viktigare lagrum och deras förarbeten</i>	211
2.1	Allmänt	211
2.2	Besvärregler m. m.	212
3	<i>Kompetensöverskridanden i praxis</i>	213
3.1	Den allmänna kompetensen enligt 2 § 1 mom. första stycket LFS	213
3.2	Obligatoriska angelägenheter enligt 2 § 1 mom. andra stycket a LFS	214
3.2.1	Allmänt	214
3.2.2	Kyrkobyggnader m. m.	214
3.2.3	Begravningsväsendet	215
3.3	Fakultativa angelägenheter enligt 2 § 1 mom. andra stycket b LFS	217
3.3.1	Allmänt	217
3.3.2	Stöd till organisationer inom eget område	217
3.3.3	Stöd till organisationer utanför eget område	217
3.3.4	Församlingshus	218
3.3.5	Särskilt om samfällighets kompetens	218

3.4	Obligatoriska angelägenheter enligt 2 § 1 mom. andra stycket	
	c LFS	219
3.4.1	Avlöningsförmåner m. m.	219
3.4.2	Insyn över prästerskapets ämbetsförvaltning	219
3.5	Specialreglerade angelägenheter enligt 2 § 1 mom. tredje stycket	
	LFS	220
3.5.1	Kyrklig jord m. m.	220
3.5.2	Övrigt	221
Bilaga 2	<i>Skall mandatperioderna för kyrkokommunala organ börja närmare valet (snabbare valgenomslag)</i>	223
1	<i>Inledning</i>	223
2	<i>Allmänt</i>	223
3	<i>Valdag, valdeltagande m. m.</i>	224
3.1	Borgerligt kommunal valdag	224
3.2	Kyrkligt kommunal valdag	224
3.3	Valdeltagandet i de kommunala valen	224
3.4	Tidpunkten för det definitiva valresultatet	225
3.5	Ytterligare om valen	226
4	<i>Tidsfrister för kungörande av sammanträde med de beslutande organen</i>	226
4.1	Borgerligt kommunala regler	226
4.1.1	Äldre rätt	226
4.1.2	Nuvarande regler	226
4.2	Kyrkligt kommunala regler	227
5	<i>Mandatperioden för de beslutande organen</i>	227
5.1	Borgerligt kommunala regler	227
5.1.1	Äldre rätt	227
5.1.2	Nuvarande regler	227
5.2	Kyrkligt kommunala regler	227
6	<i>Mandatperioden för de kommunala nämnderna</i>	228
6.1	Borgerligt kommunala regler	228
6.2	Kyrkligt kommunala regler	228
7	<i>Tidsfrister för budgetarbetet</i>	229
7.1	Borgerligt kommunala regler	229
7.1.1	Äldre rätt	229
7.1.2	Nuvarande regler	229
7.2	Kyrkligt kommunala regler	229
8	<i>Det snabbare valgenomslaget</i>	230
8.1	Valdag, valdeltagande m. m.	230

8.2	Tidsfrister för kungörande av sammanträde med de beslutande organen	230
8.3	Mandatperioden för de beslutande organen	231
8.4	Mandatperioden för de kommunala nämnderna	231
8.5	Tidsfrister för budgetarbetet	232
8.6	Övrigt	232
	Underbilaga 1 <i>Budgetfrister m. m.</i>	233
	Underbilaga 2 <i>Tänkbara valdagar enligt 1 kap. 3 § vallagen (1972:620) och 3 § lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigval</i>	237
	Bilaga 3 <i>PM 1979-06-20 angående omfattningen av regeringens prövning av ärenden angående låne- och borgenstillstånd</i>	239
	Bilaga 4 <i>Förfarandet vid kommuns indelning i valkretsar och valdistrikt (SOU 1980:45 s. 76, 82-83)</i>	243
	Bilaga 5 <i>Grunden för beräkning av antalet suppleanter för kyrkofullmäktige (SOU 1980:45s. 196-197)</i>	245

Förkortningar

IndL	Lagen (1979:411) om ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar
KfvL	Lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigval
KL	Kommunallagen (1977:179)
KU	Konstitutionsutskottet
LFS	Lagen (1961:436) om församlingsstyrelse
LSt	Länsstyrelse
prop.	Regeringens proposition
RegR	Regeringsrätten
RR	Rättsfall och notiser från regeringsrätten
RRK	Rättsfall från regeringsrätten och kammarrätterna
RSV	Riksskatteverket
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SOU	Statens offentliga utredningar
Vall	Vallagen (1972:620)
ÄKL	Kommunallagen (1953:753)
ÖÄ	Överståthållarämbetet

Sammanfattning

Allmänt

Enligt direktiven för utredningen bör arbetet med översynen av LFS vara inriktat på att bringa lagen i överensstämmelse med KL i den mån olikheter inte är sakligt betingade. Översynsarbetet blir enligt uttalande i direktiven till stor del en fråga om en rent lagteknisk anpassning.

Föremålet för utredningen blir härigenom starkt begränsat. Det har därför inte varit möjligt att inom utredningens ram ta upp i och för sig aktuella och angelägna frågor som t. ex. församlingarnas kompetens. Vid översynen av LFS har utredningen alltså riktat in sig på att till denna lag överföra de nyheter av saklig och formell natur som KL innehåller, i den mån sakliga skäl inte betingar olikheter mellan de båda lagarna. Utredningen har därvid inte funnit det möjligt att presentera sina förslag som ändringar i LFS. Till detta bidrar att lagens språkliga utformning har setts över. Förslaget till församlingsstyrelselag har därför fått formen av en helt ny lag. Anledningen till detta är således enbart praktisk och systematisk.

Tidigare kommunalförfattningar har haft utpräglad ramkaraktär och LFS har i detta avseende varit uppbyggd efter samma normer. Ramen har därvid för den lokala självstyrelsen i kommuner och församlingar avsett grunddragen i organisationen, viktiga basregler för styrelseskick och arbetsformer samt regler som garanterar likställighet och rättssäkerhet för kommunernas invånare. Kommunallagsreformen medförde inte någon ändring i dessa grundprinciper. I stället accentuerades ytterligare ramlagskaraktären hos KL genom att detaljregler togs bort. Utredningen har inte funnit att det föreligger något skäl till avsteg från dessa principer för lagreglering. Karaktären av ramlag hos LFS förstärks sålunda genom utredningens förslag. Det bör betonas att förslaget till ny församlingsstyrelselag inte innebär någon förändring av grunderna för den kyrkokommunala organisationen och dess verksamhet. Förslaget innebär i stort att de kyrkliga kommunernas självständighet markeras och att den kyrkokommunala demokratin förstärks.

I det följande presenteras översiktligt nyheterna i det förslag som utredningen lägger fram.

Beslutanderättens utövning

I ÄKL föreskrevs tidigare att minsta antalet ledamöter i fullmäktige skulle bestämmas med hänsyn till antalet invånare i kommunen och inte till antalet röstberättigade. Efter förebild i regeringsformen bestämdes senare att minsta antalet i stället skall bestämmas med hänsyn till antalet röstberättigade. I KL gäller denna ordning. Utredningen anser att samma ordning bör gälla för de representativa organen på den kyrkliga sidan. En principiellt viktig följd av detta blir att antalet kommer att bestämmas under hänsynstagande till kyrkotillhörigheten i församlingen.

Utredningen har övervägt att föreslå att kyrkostämman avskaffas. En följd härav skulle bli att ett representativt system skulle införas i alla församlingar. Utredningen har bedömt att det i praktiken är ogörligt att införa ett representativt system i de minsta kyrkokommunala enheterna. Härtill kommer att dispensmöjligheten bör behållas för församlingar som ingår i kyrklig samfällighet att avskaffa sina kyrkofullmäktige. Utredningen föreslår därför att fullmäktige inrättas i fler församlingar än f. n. utan att helt avskaffa kyrkostämman. Gränsen för obligatoriskt representativt system föreslås gå vid 500 röstberättigade invånare.

Utredningen har funnit att förutsättningarna för att med tvång bilda kyrkliga samfälligheter bör vidgas något. F. n. skall en sådan samfällighetsbildning vara påkallad av ett betydande allmänt behov. I fortsättningen bör det vara tillräckligt om man kan påvisa att samfällighetsbildningen är påkallad av ett allmänt behov.

I förslaget till församlingsstyrelselag har efter mönster i KL tagits in grundläggande bestämmelser om beredningar och om delegation av beslutanderätt. Beträffande det sistnämnda har utgångspunkten varit att det beslutande organets ställning bör stärkas och att alla viktigare finansiella beslut liksom alla beslut av principiell eller generell natur därför måste fattas av det beslutande organen. Delegationen skall endast kunna riktas till nämnd och främst gälla s. k. rutinärenden. Restriktivitet bör iakttas vid tillämpningen av möjligheten till delegation.

De beslutande organen

Utredningens förslag syftar i mycket till att stärka de beslutande organens ställning. Sålunda får förtroendemännen rätt till ledighet från anställning för att kunna fullgöra sina uppdrag. Fullmäktige bestämmer själv mandattiden för presidieposterna i fullmäktige. Tiden för att kungöra sammanträde med det beslutande organet förlängs.

Valbarhetshindren utökas med hinder för den ledande tjänstemannen i den kyrkliga kommunen, församlingspräst undantagen. Kravet på närvaro för beslutförhet i kyrkofullmäktige eller församlingsdelegerade sänks till hälften av ledamöterna även om suppleanter har utsetts. Rätten att närvara vid det beslutande organets sammanträden utökas. Nya bestämmelser föreslås vidare i fråga om ärendeberedningen. Dessa avser beredning av motioner samt omröstningar och opinionsundersökningar. Motioner skall i prin-

cip vara färdigberedda inom ett år. Vid omröstning eller annan opinionsundersökning får valnämnden i kommunen anlitas om kommunfullmäktige ger tillstånd till det.

I KL föreskrivs numera att mandatperioden för det beslutande organet börjar den 1 november under valåret. Enligt utredningens förslag företas inte någon motsvarande ändring på det kyrkokommunala området. Mandatperioden börjar därför vid samma tid som enligt LFS, dvs. den 1 januari året efter valåret. Vidare gjordes suppleantsystemet för fullmäktige obligatoriskt genom KL. Motsvarande har utredningen inte ansett sig ha anledning att föreslå för kyrkokommunernas del. Suppleantsystemet är därför fortfarande fakultativt enligt förslaget. Reglerna om suppleanternas tjänstgöring preciseras och förtydligas emellertid på samma sätt som i KL.

Tillåtna former av ersättning till förtroendemän utökas enligt förslaget på så sätt att pension kommer att kunna beviljas.

Möjligheterna till indelning av församling i valkretsar försvinner enligt förslaget. Reglerna om indelning av samfälligheter i valkretsar flyttas till KfvL. Suppleanter från en valkrets i samfällighet kommer att kunna ta plats i flera valkretsar i samfälligheten och kunna ersätta ledamot som har valts i annan valkrets än suppleanten. Detta gäller dock inte om valbarheten är inskränkt inom valkrets.

De förvaltande och verkställande organen

Reglerna om möjligheterna att inrätta gemensamt kyrkoråd förtydligas och utökas så att även församlingar som utgör en kyrklig samfällighet kan inrätta gemensamt kyrkoråd.

Kyrkorådet skall ha hand om medelsförvaltningen i normalfallet. Likaså får rådet ansvaret för den kyrkliga kommunens informationsverksamhet.

Om ett val av kyrkofullmäktige upphävs och omval äger rum, skall de val av nämnder som fullmäktige har företagit göras om. Detta gäller även val av ledamöter i församlingsdelegerade och de val som detta organ har förrättat samt val av ledamöter i gemensamt kyrkoråd.

Valbarhetshindren utökas på samma sätt som för ledamöterna i de beslutande organen. Den som fyller 18 år senast på dagen för nämndvalet är valbar, vilket innebär en utvidgning jämfört med LFS.

Vald ledamot och suppleant i nämnd har rätt till ledighet från anställning på samma sätt som ledamot och suppleant i det beslutande organet.

Mandattiden för presidieposterna i kyrkorådet och andra nämnder skall enligt förslaget kunna bestämmas av det beslutande organet. Om ordföranden på grund av sjukdom eller annars för längre tid är hindrad att fullgöra sitt uppdrag får nämnden utse en ersättare som tar över ordförandens uppgifter. Regeln syftar till att den politiska nämndledningen inte skall rubbas.

Beträffande suppleants tjänstgöring i nämnd gäller i huvudsak samma regler som för suppleants tjänstgöring i det beslutande organet.

För att kyrkvårdar och kassaförvaltare skall finnas i församlingarna under hela mandatperioden föreslås att det nyvalda kyrkorådet under valåret skall utse dessa befattningshavare.

Nya bestämmelser föreslås angående gemensam personaladministration och gemensam egendomsförvaltning. Det beslutande organet bör i fortsättningen kunna bestämma att dessa frågor skall handhas av kyrkorådet eller någon annan nämnd. Vidare föreslås en ny bestämmelse om förtroendemens närvaro- och yttranderätt vid sammanträde med nämnd. Denna bestämmelse tar främst sikte på heltidsengagerade förtroendemen och saknar därför f. n. aktualitet på det kyrkokommunala området. Utredningen har dock anpassat sitt förslag till KL även i detta avseende eftersom det bedöms som sannolikt att heltidsengagerade förtroendemen i framtiden kommer att finnas i åtminstone vissa av de kyrkliga kommunerna.

Ekonomisk förvaltning

Den grundläggande principen om skyddet för den kyrkokommunala förmögenheten kvarstår. Definitionen av begreppet anläggningstillgång är överflödig och försvinner. Reglerna om budgetens innehåll förenklas, även om detta inte innebär någon förändring i sak mot de regler som gäller nu.

Enligt utredningens förslag anpassas de s. k. budgetfristerna till de regler som gäller för de borgerliga kommunerna. Budgetförslaget skall därför göras upp i oktober månad. Om det föreligger särskilda skäl får förslaget göras upp i november månad. I så fall skall förslag till skattesats göras upp i oktober månad. Budgeten skall fastställas i november månad. Om budgeten till följd av särskilda förhållanden inte kan fastställas i november månad skall i vart fall skattesatsen fastställas då. I sådant fall skall budgeten fastställas i december månad. Vid detta tillfälle kan annan skattesats fastställas än den som har bestämts tidigare. För att detta skall få ske fordras att det föreligger särskilda skäl.

Någon motsvarighet till underställningskontrollen över de s. k. flerårsanslagen i LFS föreslår utredningen inte. Anledningen är att underställningsskyldigheten inte kan anses innebära någon effektiv tillsyn över att de kyrkliga kommunerna inte på längre sikt kan skjuta kostnader framför sig.

De kyrkliga kommunernas frihet att avsätta medel till fonder är redan i dagsläget mycket stor. Utredningen har därför inte funnit skäl att behålla den statliga kontrollen över fonderingar. Enligt förslaget blir det tillåtet att avsätta medel till kapitalfonder och driftfonder. Fondmedel får tas i anspråk för annat ändamål än det som fonden avser endast genom beslut i samband med att budgeten fastställs. Det beslutande organet har vid detta tillfälle den samlade överblicken över resurser och medelsbehov. Medel ur kapitalfond får tas i anspråk för driftändamål endast om regeringen medger det.

Den statliga kontrollen genom underställningsprövning av de kyrkliga kommunernas upplåning och borgensåtaganden föreslås bli slopad. Kontrollen över de kyrkliga kommunernas beslut bör i stället ske på annat sätt inom den kyrkokommunala organisationen. Utredningen föreslår vidare ett förbud mot att upplåta panträtt i kyrkokommunal egendom. Denna innebär att en redan tillämpad princip lagfästs.

Reglerna om tidpunkten då räkenskaperna skall vara avslutade förenklas något. Det beslutande organet bestämmer när kyrkorådet skall ha avslutat räkenskaperna. Kyrkorådet bestämmer när andra nämnder skall avlämna redovisning för sin medelsförvaltning. Ett gemensamt kyrkoråd skall avlämna redovisning till de olika församlingarna före den 1 april.

Revision

För att öka revisionens effektivitet och stärka revisorernas ställning föreslås en enhetlig treårig mandatperiod för revisorerna. S. k. delad revision, dvs. granskning av viss eller vissa nämnders verksamhet, blir uttryckligen tillåten. Även revisorer som utses för granskning av viss eller vissa nämnders verksamhet skall väljas för tre år. Omval av revisorer bör ske på motsvarande sätt som i fråga om kyrkoråd och övriga nämnder.

I en särskild bestämmelse föreslås att revisorerna själva skall utöva den förvaltning som har samband med uppdraget, om det beslutande organet inte bestämmer något annat. Beslut som revisorerna fattar angående förvaltningen skall tas upp i protokoll.

Tiden för att behandla frågan om ansvarsfrihet förlängs till utgången av året efter det år revisionen avser. Det beslutande organet kan meddela närmare föreskrifter om revisionen.

Skatt till församling

Nya bestämmelser föreslås om utdebiteringsgrund. Skattesatsen för församlingsskatt skall, liksom tidigare, beräknas enligt de grunder som anges i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt m. m. Vidare anges att den skattesats som har bestämts för ett visst år skall tillämpas vid fastställandet av dels sådan församlingsskatt som ingår i preliminär skatt för inkomst under detta år, dels sådan församlingsskatt som ingår i slutlig skatt på grund av det följande årets taxering. Om någon annan skattesats slutligt har fastställts än den som har bestämts tidigare skall den församlingsskatt som ingår i den preliminära skatten utgå efter den tidigare bestämda skattesatsen. Den församlingsskatt som ingår i den slutliga skatten skall däremot utgå efter den skattesats som har bestämts i samband med att budgeten fastställdes.

I fråga om utbetalning av skatt hänvisas till 1965 års lag om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt. De nuvarande bestämmelserna i 84 § första – tredje styckena LFS föreslås bli överflyttade till denna lag. Samtidigt föreslås den ändringen att församlingsskatten skall betalas ut direkt till de kyrkliga kommunerna utan omväg över de borgerliga kommunerna.

Kommunalbesvär

Enligt förslaget till ny församlingsstyrelselag slopas underställningsskyldigheten enligt 71 och 74 §§ LFS. Vidare föreslår utredningen att underställ-

ningskontrollen över de s. k. flerårsanslagen slopas. Av detta följer att den nya lagen inte skall innehålla några motsvarigheter till reglerna om underställda beslut i 87 och 88 §§ LFS.

Besvärslagarna i LFS har ändrats under 1980. De stämmer därefter i huvudsak överens med KL:s regler. I fråga om rättelse av ett verkställt beslut föreslås en regel om att kyrkofullmäktige eller kyrkostämman skall föranstalta om rättelse av verkställigheten i den mån det är möjligt.

Kostnader

Förslagen beräknas medföra vissa kostnadsökningar på grund av de principiella överväganden som utredningen gjort och som har motsvarighet i kommunallagsreformen. Sålunda torde ökade kostnader uppstå i samband med att det representativa systemet i församlingarna utökas. Vidare kan ökade kostnader uppstå på grund av de nya bestämmelserna om rätt till ledighet och utvidgade möjligheter att bevilja ersättning åt kyrkokommunala förtroendemen.

Utredningens förslag bör även kunna leda till besparingar. Detta torde bl. a. bli följden av förslaget att församlingsskatten i fortsättningen skall betalas ut direkt till kyrkokommunerna i stället för att medlen skall gå via de borgerliga kommunerna. Även andra förslag om förenklingar kan medföra besparingar.

Lagförslag

Förslag till Lag om församlingsstyrelse

Härigenom föreskrivs följande.

1 KAP. Allmänna bestämmelser

1 § Denna lag gäller för de territoriella församlingarna i riket.

Lagen gäller i tillämpliga delar för icke-territoriell församling. Om en sådan församling beslutar det tillämpas dock den ordning som förut gällt.

2 § En församling får själv vårda sina angelägenheter.

Med församlingsangelägenheter avses frågor om

1. att anskaffa och vårda kyrka, begravningsplats, församlingshus, tjänstebostäder och annan för kyrkligt ändamål avsedd egendom,

2. åtgärder för att främja gudstjänstliv och kyrklig förkunnelse i övrigt samt kristen verksamhet bland barn och ungdom, äldre, sjuka och andra, som behöver omvårdnad, samt

3. avlöningsförmåner åt präst, kyrkomusiker och annan personal.

Om vissa församlingsangelägenheter finns särskilda bestämmelser.

Borgerlig kommun skall anskaffa eller vårda begravningsplats, om regeringen beslutar det.

3 § Om två eller flera församlingar bildar ett pastorat skall de, om regeringen inte bestämmer annat, utgöra en kyrklig samfällighet som handhar de angelägenheter som enligt lag och författning ankommer på pastoratet.

En sådan samfällighet får även handha annan ekonomisk församlingsangelägenhet, om regeringen beslutar det. Sådant beslut får meddelas endast om församlingarna har samtyckt till det eller beslutet är påkallat av allmänt behov.

Församlingar får även annars bilda kyrklig samfällighet för att handha en eller flera ekonomiska församlingsangelägenheter, om regeringen beslutar det. Sådant beslut får meddelas endast under förutsättning som anges i andra stycket.

4 § I Stockholm skall de territoriella församlingarna utgöra en kyrklig samfällighet med uppgift att handha de angelägenheter som anges i denna paragraf.

Samfälligheten skall handlägga frågor om

1. kostnaderna för kontanta avlöningsförmåner åt präster och kyrkomusiker,
2. vården om egendom, som är avsedd för att täcka de under 1. angivna kostnaderna, samt
3. den allmänna kyrkoavgiften.

Samfälligheten får bevilja församling anslag motsvarande högst kostnaderna för kontanta avlöningsförmåner åt annan personal än präster och kyrkomusiker samt fyra femtedelar av kostnaderna för att anskaffa och vårda kyrka, församlingshus, pastorsexpedition och tjänstebostäder med vad därtill hör.

Samfälligheten får handha annan ekonomisk fråga, om den är gemensam för samtliga församlingar.

På uppdrag av församling får samfälligheten även med bindande verkan för församlingen genom kollektivavtal eller på annat sätt enhetligt reglera anställningsvillkoren för de arbetstagare i församlingens tjänst vars villkor statlig myndighet inte skall fastställa. Samfälligheten får förbehålla sig sådan rätt, då den beviljar församling anslag som skall täcka avlöningskostnader.

5 § I Göteborg skall de territoriella församlingarna utgöra en kyrklig samfällighet med uppgift att handha alla ekonomiska församlingsangelägenheter.

6 § En församlings beslutanderätt utövas av kyrkofullmäktige eller på kyrkostämman.

Förvaltning och verkställighet ankommer på kyrkorådet och övriga nämnder. Nämnderna bereder även ärenden som skall avgöras av fullmäktige eller stämman. För sådan uppgift kan tillsättas särskild beredning bestående av en eller flera personer.

Fullmäktige eller stämman får uppdra åt kyrkorådet eller annan nämnd att i fullmäktiges eller stämmans ställe fatta beslut i viss grupp av ärenden i den mån annat inte följer av lag eller annan författning. Sådant uppdrag får inte avse ärenden som är av principiell beskaffenhet eller i övrigt av större vikt.

7 § I församling med över 500 röstberättigade invånare skall beslutanderätten utövas av kyrkofullmäktige. Detta skall dock inte gälla församling, som ingår i den kyrkliga samfälligheten i Göteborg, samt, om regeringen har beslutat det, inte heller annan församling, som ingår i annan kyrklig samfällighet än som avses i 3 § första stycket.

Om antalet röstberättigade invånare i en församling, som enligt första stycket har kyrkofullmäktige, har nedgått till 500 eller därunder, skall beslutanderätten fortfarande utövas av kyrkofullmäktige, om fullmäktige inte beslutar annat.

En församling med 500 röstberättigade invånare eller därunder får uppdra beslutanderätten åt kyrkofullmäktige. Förslag om att upphäva sådant beslut får inte väckas i kyrkofullmäktige förrän tre år har förflutit sedan fullmäktige började sin tjänstgöring. Om förslaget godkänns, skall det tillämpas från utgången av det år, då allmänna fullmäktigval förrättas nästa gång.

Länsstyrelsen och domkapitlet skall genast underrättas om beslut om att införa eller avskaffa kyrkofullmäktige.

8 § I en kyrklig samfällighet som handhar alla ekonomiska församlingsangelägenheter utövas beslutanderätten av samfällighetens kyrkofullmäktige. I annan kyrklig samfällighet utövas beslutanderätten av församlingsdelegerade.

Förvaltning och verkställighet i en samfällighet ankommer på kyrkorådet och övriga nämnder. Nämnderna bereder även ärenden som skall avgöras av fullmäktige eller delegerade. Bestämmelserna i 6 § andra och tredje styckena om beredning och om uppdrag att i fullmäktiges eller kyrkostämmans ställe fatta beslut i vissa frågor tillämpas även i samfällighet.

9 § I samband med beslut om att bilda en kyrklig samfällighet kan regeringen föreskriva, att beslutanderätten i samfälligheten skall utövas av indelningsdelegerade till dess indelningsändringen träder i kraft. Om sådana delegerade finns särskilda bestämmelser.

10 § Regeringen kan meddela särskilda föreskrifter om tillämpning av denna lag med avseende på kyrklig samfällighet eller beträffande handläggning av ärenden, som är gemensamma för två eller flera församlingar, vilka inte utgör kyrklig samfällighet.

2 KAP. Kyrkofullmäktige

Församling

1 § Kyrkofullmäktige beslutar hur många ledamöter i fullmäktige som skall utses. Antalet skall bestämmas till ett udda tal och till minst

15 i församling med 5 000 röstberättigade invånare eller därunder,

19 i församling med över 5 000 till och med 10 000 röstberättigade invånare,

25 i församling med över 10 000 röstberättigade invånare.

I församling i Stockholm skall antalet ledamöter i fullmäktige bestämmas till ett udda tal och till minst

15 i församling med 10 000 röstberättigade invånare eller därunder,

19 i församling med över 10 000 till och med 20 000 röstberättigade invånare,

25 i församling med över 20 000 till och med 40 000 röstberättigade invånare,

29 i församling med över 40 000 röstberättigade invånare.

Kyrkostämman skall besluta om antalet ledamöter i fullmäktige, då fullmäktige skall utses första gången.

Vid tillämpningen av första och andra styckena skall som röstberättigad anses den som har upptagits i gällande röstlängd. Länsstyrelsen skall genast underrättas om beslut om ändring av antalet ledamöter i fullmäktige. Sådant beslut skall tillämpas först när val i hela riket av fullmäktige förrättas nästa gång.

2 § För ledamöterna i kyrkofullmäktige får utses suppleanter. Fullmäktige bestämmer det antal suppleanter som skall ligga till grund för tillämpningen av bestämmelserna i 48 § lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigval om ut-

seende av suppleanter. Antalet skall utgöra viss andel, dock högst hälften, av det antal platser som varje parti erhåller i församlingen. Om därvid uppkommer brutet tal, avrundas detta till närmast högre hela tal. Länsstyrelsen skall genast underrättas om fullmäktiges beslut.

Beslut enligt första stycket fattas av kyrkostämman, när kyrkofullmäktige skall utses första gången.

3 § Rösträtt vid val av ledamöter och suppleanter i kyrkofullmäktige har den som är kyrkobokförd i församlingen, är medlem av svenska kyrkan och som har uppnått aderton års ålder senast på valdagen. Den som är omyndigförklarad av domstol har dock inte rösträtt. Den som inte är svensk medborgare har rösträtt endast om han har varit kyrkobokförd i riket den 1 november de tre åren närmast före valåret. Varje röstberättigad har en röst.

Den som är kyrkobokförd i icke-territoriell församling har inte rösträtt vid val av ledamöter och suppleanter i kyrkofullmäktige i annan församling.

Fråga huruvida rösträtt enligt första och andra styckena föreligger avgörs på grundval av en före valet upprättad röstlängd. Samma röstlängd som vid val enligt vallagen (1972:620) gäller till efterrättelse.

4 § Ledamöter och suppleanter i kyrkofullmäktige väljs bland dem som uppfyller villkoren för rösträtt enligt 3 § första och andra styckena.

Landshövding, länsöverdirektör, avdelningschef vid länsstyrelse och biskop är inte valbara till ledamot eller suppleant. Den som är anställd hos församlingen och som i egenskap av föredragande hos kyrkorådet eller på grund av andra uppgifter som hör till tjänsten har den ledande ställningen bland församlingens tjänstemän är inte heller valbar. Församlingspräst är dock valbar.

Om ledamot eller suppleant upphör att vara valbar, förfaller hans uppdrag genast. Fullmäktige skall befria ledamot eller suppleant från hans uppdrag, om han vill avgå och särskilda skäl inte talar emot det.

5 § Ledamot och suppleant i kyrkofullmäktige eller beredning har rätt till den ledighet från anställning som behövs för uppdraget.

6 § Ledamöter och suppleanter i kyrkofullmäktige väljs för tre år räknat från och med den 1 januari året efter det år då valet har skett. I det fall ett val sker första gången och valet inte äger rum under år, då allmänna val av fullmäktige förrättas, skall valet dock inte avse längre tid än till utgången av det år, då sådana allmänna val skall äga rum nästa gång.

7 § I lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigval finns bestämmelser om

1. kyrklig samfällighets indelning i valkretsar och församlings indelning i valdistrikt,

2. valdag, röstlängd, vals förrättande och avslutande samt

3. förfarandet när ledamot i fullmäktige har avgått före den bestämda tjänstgöringstidens utgång och när suppleant för ledamot har inträtt som ledamot i fullmäktige eller av annan anledning har avgått som suppleant.

8 § Kyrkofullmäktige väljer för den tid som fullmäktige bestämmer bland sina ledamöter en ordförande och en eller två vice ordförande. Till dess valen har förrättats, utövas ordförandeskapet av den som har varit ledamot längst tid. Om två eller flera har varit ledamöter lika länge, har den äldste av dem företräde.

Om varken ordföranden eller vice ordförande kan närvara vid sammanträde, utser fullmäktige annan ledamot att för tillfället föra ordet.

9 § Kyrkofullmäktige sammanträder enligt den ordning som fullmäktige bestämmer med iakttagande av föreskrifterna i andra stycket samt i 6 kap. 4 § och 7 kap. 6 § om tid för handläggning av vissa ärenden. Sammanträde skall även hållas, när kyrkorådet eller minst en tredjedel av fullmäktiges ledamöter begär det eller ordföranden anser att det behövs.

Vid sammanträde före december månads utgång förrättas val till de befattningar inom församlingen som blir lediga vid årets slut. År då val i hela riket av fullmäktige har ägt rum skall valen förrättas av de nyvalda fullmäktige. Dessa förrättar även andra val, som ankommer på fullmäktige och avser tid efter utgången av det nämnda året.

10 § Kungörelse om sammanträde med kyrkofullmäktige utfärdas av ordföranden. Kungörelsen skall innehålla uppgift om tid och plats för sammanträdet samt om de ärenden som skall behandlas. Då sammanträde skall hållas första gången, sedan beslutanderätten uppdragits åt fullmäktige, utfärdas kungörelsen av den senast valde ordföranden i kyrkostämman.

Kungörelsen skall minst en vecka före sammanträdesdagen anslås på församlingens anslagstavla och inom samma tid sändas med posten till varje ledamot och suppleant i fullmäktige.

Uppgift om tid och plats för sammanträde samt, om fullmäktige har bestämt det, uppgift om de ärenden som skall behandlas skall minst en vecka före sammanträdesdagen införas i en eller flera ortstidningar. Vid sammanträde före december månads utgång avgörs för följande kalenderår i vilken eller vilka tidningar sådant tillkännagivande skall införas. Därvid bör väljas tidningar som genom spridning inom olika grupper av församlingsborna bringar tillkännagivandet till de flestas kännedom. Om förslag om att tillkännagivandet skall införas i annan ortstidning får minst en tredjedel av rösterna, skall tillkännagivandet införas också i denna tidning.

Om ärende fordrar så skyndsamt handläggning att kungörande i den ordning som föreskrivs i andra och tredje styckena inte hinns med, skall kungörelsen med uppgift om ärendet anslås senast vardagen före sammanträdesdagen och sändas med posten till varje ledamot och suppleant i fullmäktige så tidigt att den kan antas komma honom till handa inom samma tid.

11 § Om ledamot i kyrkofullmäktige är hindrad att inställa sig till sammanträde eller att vidare delta i sammanträde, inträder i hans ställe den suppleant som enligt den mellan suppleanterna bestämda ordningen står i tur att tjänstgöra. Vad som har sagts om ledamot gäller även suppleant, som har kallats att tjänstgöra eller som tjänstgör i stället för ledamot.

Ledamot som inställer sig under pågående sammanträde eller till fortsatt sammanträde, har rätt att tjänstgöra även om suppleant har inträtt i hans ställe. Dock får inte ledamot, som har avbrutit tjänstgöringen vid sammanträde på grund av annat hinder än jäv, därefter under samma dag tjänstgöra vid sammanträdet.

Suppleant som har börjat tjänstgöra med stöd av första stycket har företräde framför annan suppleant, även om denne står i tur att tjänstgöra enligt den mellan suppleanterna bestämda ordningen. Suppleant, som på grund av att han är jävig i visst ärende avbryter tjänstgöringen vid sammanträde, får åter tjänstgöra sedan ärendet har handlagts.

Om samtliga suppleanter för ledamot i fullmäktige är hindrade att inställa sig till sammanträde eller att vidare delta i sammanträde, inträder i ledamotens ställe den suppleant som enligt den mellan suppleanterna bestämda ordningen står i tur att tjänstgöra för den ledamot som har erhållit den första platsen för partiet i valkretsen. Om sådan suppleant inte kan tjänstgöra, inträder den suppleant som står i tur att tjänstgöra för den ledamot som har erhållit den andra platsen för partiet i valkretsen och så vidare efter samma grund. Om partiets samtliga suppleanter i valkretsen är hindrade att inställa sig till sammanträde eller att vidare delta i sammanträde, inträder suppleant som har utsetts för partiet i annan valkrets efter den grund som nyss har sagts. Därvid har suppleant, som har utsetts i valkrets där partiets röstetal är högst, företräde.

12 § Kyrkofullmäktige får handlägga ärende endast om mer än hälften av ledamöterna är närvarande. Fullmäktige kan dock föreskriva att interpellation och fråga får besvaras även om antalet närvarande är lägre än vad som nu har sagts.

Om närvarande ledamot enligt 13 § eller 7 kap. 2 § på grund av jäv är hindrad att delta i handläggningen av visst ärende får fullmäktige handlägga detta, även om antalet deltagande på grund av hindret inte uppgår till vad som föreskrivs i första stycket.

13 § Ledamot i kyrkofullmäktige får inte delta i handläggning av ärende som personligen rör honom själv eller hans make, föräldrar, barn eller syskon eller annan honom närstående. Bestämmelser om jäv i samband med revision finns i 7 kap. 2 §.

14 § Varje ledamot i kyrkofullmäktige har en röst.

- Rätt att delta i fullmäktiges överläggningar men inte i besluten har även
1. ordföranden eller vice ordförande i kyrkorådet samt kyrkoherden,
 2. ordföranden eller vice ordförande i annan nämnd eller beredning vid handläggning av ärende som har beretts av nämnden eller beredningen och vid besvarande av interpellation som har framställts till ordföranden i nämnden eller beredningen,
 3. ledamot i kyrkorådet vid besvarande av interpellation som enligt 24 § tredje stycket har överlämnats för att besvaras av honom,
 4. revisor hos församlingen vid behandling av revisionsberättelsen för den verksamhet som hans uppdrag avser,

5. sådan tjänsteman hos församlingen som avses i 4 § andra stycket andra meningen samt

6. i den mån fullmäktige har beslutat det, ledamot eller suppleant i kyrkorådet, annan nämnd eller beredning.

Fullmäktige får kalla tjänsteman hos församlingen eller särskild sakkunnig för att meddela upplysningar vid sammanträde.

15 § Kyrkofullmäktige skall besluta i ärende som har väckts av

1. kyrkorådet eller annan nämnd, om annat inte är föreskrivet i lag,
2. ledamot genom motion,
3. regeringen, central förvaltningsmyndighet, länsstyrelsen eller domkapitlet,
4. revisorerna, om ärendet avser förvaltning som har samband med revisionsuppdraget, eller
5. beredning, om fullmäktige har föreskrivit det.

16 § Ärende, vari kyrkofullmäktige skall besluta, skall beredas av den nämnd eller beredning dit ärendet efter sin beskaffenhet hör eller av en beredning som fullmäktige särskilt har utsett för ändamålet.

Om ärende har beretts av annan än den nämnd eller beredning dit ärendet efter sin beskaffenhet hör, skall nämnden eller beredningen få tillfälle att avge yttrande i ärendet innan det avgörs. Kyrkorådet skall alltid få tillfälle att yttra sig i ärende som har beretts av annan än rådet.

Val får förrättas utan föregående beredning. Ärende som avser ändring av antalet ledamöter eller suppleanter i kyrkorådet eller annan nämnd eller avsägelse från uppdrag som ledamot eller suppleant i fullmäktige, i rådet eller i annan nämnd eller som revisor eller revisorssuppleant behöver inte heller beredas.

17 § Motion bör beredas så, att kyrkofullmäktige kan fatta beslut med anledning av motionen vid sammanträde som hålls inom ett år från det att motionen har väckts. Om beredningen inte kan avslutas inom sådan tid, skall detta och vad som har framkommit vid beredningen anmälas till fullmäktige vid sammanträde inom angivna tid. Fullmäktige får vid behandling av sådan anmälan avskryva motionen från vidare handläggning.

18 § Kyrkofullmäktige får besluta att som ett led i beredningen av ett ärende som tillhör fullmäktiges handläggning skall inhämtas synpunkter från röstberättigade i församlingen. Detta kan ske genom omröstning, opinionsundersökning eller liknande förfarande. Därvid får valnämnden i kommunen anlitas, om nämndens verksamhet i övrigt inte hindras därigenom. En församling får dock anlita valnämnd endast om kommunfullmäktige beslutar det. Kommunen har rätt att få ersättning för de kostnader som föranleds av att en församling anlitar valnämnden.

19 § Om ett sammanträde med kyrkofullmäktige inte kan slutföras på utsatt dag, skall det fortsätta genast eller vid senare tidpunkt. Om sammanträdet skall fortsätta vid senare tidpunkt, bestämmer och tillkännager ordföranden genast tid och plats för det fortsatta sammanträdet.

Om fortsättande och avslutande av valförrättning, när val är proportionellt, finns bestämmelser i lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting och kommunfullmäktige m. m.

20 § Ärende skall bordläggas, om det begärs av minst en tredjedel av de närvarande ledamöterna. För bordläggning i fråga om val eller av tidigare bordlagt ärende krävs beslut av kyrkofullmäktige med enkel majoritet.

Om bordläggning beslutas bestämmer och tillkännager ordföranden innan sammanträdet avslutas till vilken dag ärendet skall uppskjutas.

21 § Ordföranden leder kyrkofullmäktiges sammanträden och föredrar ärendena. Ordföranden skall tillse att ärende avgörs endast om föreskrifterna i 10 § om kungörande och i 16 § om beredning har iakttagits i fråga om ärendet.

Ärende som fordrar skyndsam handläggning får utan hinder av att föreskrifterna i 10 § om kungörande inte har iakttagits avgöras vid sammanträdet om samtliga närvarande ledamöter beslutar det. Sådant ärende får utan hinder av att föreskrifterna i 16 § om beredning inte har iakttagits avgöras vid sammanträde, om samtliga närvarande ledamöter är ense om beslutet.

22 § Sedan ordföranden har förklarat överläggningen i ett ärende avslutad, framställer han proposition, så avfattad att den kan besvaras med ja eller nej. Ordföranden ger därefter till känna vad som enligt hans uppfattning har beslutats och befäster beslutet med klubbslag, om omröstning inte begärs.

Om omröstning begärs, skall den verkställas efter upprop och ske öppet utom i ärende som avser val eller tillsättning av tjänst. Vid öppen omröstning får omröstningsapparat användas. Utgången bestäms genom enkel majoritet, om annat inte är föreskrivet för särskilda fall. Vid lika röstetal för olika meningar sker avgörandet genom lottning, om ärendet avser val eller tillsättning av tjänst, och genom ordförandens utslagsröst i övriga ärenden.

23 § Val av ledamöter och suppleanter i församlingsdelegerade, kyrkoråd, annan nämnd och beredning samt av revisorer och revisorssuppleanter som avses i 7 kap. 1 § skall vara proportionellt, om det begärs av minst så många ledamöter som motsvarar den kvot, vilken erhålls om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal, skall den avrundas till närmast högre hela tal. Om förfarandet vid sådant proportionellt val finns bestämmelser i lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m. m.

24 § Ledamot i kyrkofullmäktige får till ordföranden i kyrkorådet, annan nämnd eller beredning framställa interpellation i ämne som tillhör fullmäktiges handläggning.

Fullmäktige beslutar utan föregående överläggning om interpellation får framställas. Interpellation skall vara tillgänglig för varje ledamot, innan fullmäktige fattar sådant beslut.

Fullmäktige kan föreskriva att ordföranden i kyrkorådet får överlämna till honom framställd interpellation att besvaras av annan ledamot av rådet som på grund av sitt uppdrag har särskilda förutsättningar att besvara interpellationen.

Om fullmäktige föreskriver det, får ledamot till ordföranden i kyrkorådet, annan nämnd eller beredning framställa fråga i ämne som tillhör fullmäktiges handläggning.

25 § Vid sammanträde skall på ordförandens ansvar föras protokoll. Av protokollet skall framgå vilka ledamöter som har varit närvarande. Protokollet skall, för varje ärende, innehålla en kortfattad redogörelse för ärendets beskaffenhet, uppgift om de förslag och yrkanden i ärendet som inte har återkallats och fullmäktiges beslut i ärendet. Om omröstning har ägt rum, skall protokollet innehålla en redogörelse för propositionsordningen och uppgift hur omröstningen har utfallit. När omröstning har skett öppet, skall i protokollet anges hur var och en har röstat. Om reservation som avses i 26 § har anförts, skall protokollet innehålla uppgift om reservationen.

Protokollet skall justeras av ordföranden och minst två ledamöter som fullmäktige för varje gång utser bland de närvarande. Justeringen skall äga rum senast fjorton dagar efter sammanträdesdagen på tid som ordföranden bestämmer och tillkännager vid sammanträdet. Justering får också verkställas av fullmäktige antingen genast eller vid nästa sammanträde.

Senast på andra dagen efter justeringen skall denna samt uppgift om den plats där protokollet finns tillgängligt tillkännages på anslagstavlan. Tillkännagivandet skall innehålla uppgift om vilken dag det har anslagits. Det får inte avlägnas före besvärstidens utgång. Bevis om dagen för anslaget skall tecknas på protokollet eller utfärdas särskilt.

26 § Den som vid kyrkofullmäktiges sammanträde har deltagit i avgörande av ärende får anföra reservation mot det fattade beslutet. Reservation skall anmälas innan sammanträdet avslutas samt, om den utvecklas närmare, avfattas skriftligen och avges senast när protokollet justeras.

27 § Kyrkofullmäktiges protokoll och andra arkivhandlingar skall förvaras i kyrkoarkiv. Om kyrkoarkiv gäller särskilda bestämmelser.

28 § Kyrkofullmäktiges sammanträden skall vara offentliga. Fullmäktige får dock för visst ärende besluta att överläggningen skall hållas inom stängda dörrar. Suppleant får närvara vid sådan överläggning.

Ordföranden vakar över ordningen vid sammanträde. Han kan utvisa den som uppträder störande och inte rättar sig efter tillsägelse. Om oordning som ordföranden inte kan avstyra uppstår, får han upplösa sammanträdet.

29 § Kyrkofullmäktige får besluta att till ledamot och suppleant i fullmäktige eller beredning skall i skäligen omfattning utgå ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget samt arvode, pension och andra ekonomiska förmåner.

30 § Kyrkofullmäktige skall i en arbetsordning meddela de ytterligare föreskrifter som behövs för fullmäktiges sammanträden och ärendenas handläggning.

Arbetsordningen skall innehålla bestämmelser om

1. vem som skall föra ordet till dess tillfällig ordförande som avses i 8 § andra stycket har utsetts,
2. utsändning av handlingar inför sammanträde,
3. anmälan av hinder för tjänstgöring vid sammanträde,
4. inkallande av suppleant,
5. handläggningen av motioner,
6. handläggningen av interpellationer och frågor som avses i 24 § fjärde stycket samt
7. förfarandet vid omröstning.

Kyrklig samfällighet

31 § Om beslutanderätten i kyrklig samfällighet skall utövas av kyrkofullmäktige, bestämmer regeringen antalet ledamöter i fullmäktige.

Varje församling i samfällighet skall utse en ledamot i samfällighetens fullmäktige. Av det återstående antalet ledamöter skall varje församling utse så många som belöper på församlingen efter den beräkningsgrunden, att en ledamot utses för varje invånartal motsvarande det som erhålls, då antalet röstberättigade invånare i samfälligheten delas med det återstående antalet ledamöter i samfällighetens fullmäktige. Om det antal ledamöter som bör utses med tillämpning av första och andra meningarna i detta stycke inte uppgår till det antal som har bestämts för samfälligheten, har, för att detta antal skall uppnås, de församlingar som har fått det högsta jämförelsetalet rätt att var för sig välja ytterligare en ledamot. En församlings jämförelsetal är skillnaden mellan följande två tal:

1. ett tal som motsvarar antalet röstberättigade invånare i församlingen,
2. ett tal som motsvarar produkten av det invånartal som avses i andra meningens av detta stycke och det antal ledamöter som utses för församlingen enligt samma mening.

Om alla ledamöter i fullmäktige inte kan utses enligt andra stycket på grund av att två eller flera församlingar har samma jämförelsetal, sker avgörandet dem emellan genom lottning.

Länsstyrelsen skall i god tid före valet bestämma det antal ledamöter i fullmäktige som varje församling skall utse enligt andra och tredje styckena.

Vid tillämpningen av andra – fjärde styckena skall alla eller vissa församlingar i samfälligheten föras samman till en eller flera grupper, om regeringen beslutar det. Det som sägs i andra – fjärde styckena om församling skall därvid för de församlingar som tillhör sådan grupp i stället avse gruppen.

32 § För ledamöterna i samfällighets kyrkofullmäktige får utses suppleanter. Fullmäktige bestämmer det antal suppleanter som skall ligga till grund för tillämpningen av bestämmelserna i 48 § lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigval om utseende av suppleanter. Antalet skall utgöra viss andel, dock högst hälften, av det antal platser som varje parti erhåller i samfälligheten eller, om regeringen enligt 4 § andra stycket lagen (1972:704) om kyrko-

fullmäktigval har förordnat att valbarheten skall vara inskränkt inom valkrets, i varje valkrets. Om därvid uppkommer brutet tal, avrundas detta till närmast högre hela tal. Länsstyrelsen skall genast underrättas om fullmäktiges beslut.

När kyrkofullmäktige skall utses första gången, fattas beslut enligt första stycket av regeringen, om regeringen inte enligt 1 kap. 7 § har föreskrivit att beslutanderätten i samfälligheten skall utövas av indelningsdelegerade.

33 § Beträffande kyrkofullmäktige i kyrklig samfällighet tillämpas bestämmelserna i 3–30 §§ om kyrkofullmäktige i församling. Följande föreskrifter skall iakttas.

1. Bestämmelserna om kyrkoråd skall avse samfällighetens kyrkoråd.
2. Kungörelser och tillkännagivanden skall anslås på samfällighetens anslagstavla.
3. När sammanträde med fullmäktige i kyrklig samfällighet skall hållas första gången, utfärdas kungörelse om sammanträdet av ordföranden i kyrkofullmäktige i den till antalet röstberättigade invånare största församlingen i samfälligheten, eller, vid hinder för honom, av vice ordföranden i samma församlings fullmäktige. Om fullmäktige inte finns i denna församling, utfärdas kungörelsen av ordföranden i församlingens kyrkostämma, eller, vid hinder för honom, av stämmans vice ordförande.
4. Rätt att delta i fullmäktiges överläggningar men inte i besluten har, utom personer som avses i 14 § andra stycket, ordföranden eller vice ordförande i församlings kyrkoråd vid handläggning av ärende som angår församlingen särskilt. Om samfälligheten omfattar församlingar i olika pastorat, tillkommer rätten för kyrkoherde att delta i överläggningarna den av församlingarnas kyrkoherdar, som domkapitlet utser. I Göteborgs kyrkliga samfällighet skall denna rätt tillkomma två av församlingarnas kyrkoherdar.
5. Fullmäktige får förvara protokoll och andra arkivhandlingar på annat sätt än i kyrkoarkiv, om regeringen beslutar det.

3 KAP. Kyrkostämma

1 § Beträffande rösträtt på kyrkostämma tillämpas bestämmelserna i 2 kap. 3 § om rösträtt vid val av ledamöter i kyrkofullmäktige.

2 § Kyrkostämman väljer för tre kalenderår bland de röstberättigade en ordförande och en eller två vice ordförande.

Om ordföranden eller vice ordförande avgår under tjänstgöringstiden väljs annan i stället för återstoden av tiden.

3 § Beträffande valbarhet till ordförande och vice ordförande, verkan av att valbarheten upphör och rätt till avsägelse tillämpas bestämmelserna i 2 kap. 4 § om ledamot i kyrkofullmäktige.

4 § Ordföranden och vice ordförande i kyrkostämman samt ledamot och suppleant i beredning har rätt till den ledighet från anställning som behövs för uppdraget.

5 § Beträffande kyrkostämman tillämpas bestämmelserna i 2 kap. 9 § första stycket första meningen och andra stycket första meningen, 2 kap. 10 § första – tredje styckena samt 2 kap. 13–17, 19–28 och 30 §§ om kyrkofullmäktige i församling. Följande föreskrifter skall iakttas.

1. Bestämmelserna om ledamot i kyrkofullmäktige skall i stället avse röstberättigad.

2. Kyrkostämman skall hållas när domkapitlet beslutar det, när visitationsförrättare eller kyrkorådet begär det eller när ordföranden anser att det behövs.

3. Om ett ärende fordrar så skyndsamt handläggning att kungörande i den ordning som föreskrivs i 2 kap. 10 § första – tredje styckena inte hinns med, skall kungörelsen med uppgift om ärendet anslås senast fyra vardagar före stämman.

4. Kyrkostämmans sammanträden skall alltid vara offentliga.

5. Omröstning skall vara sluten även i annat ärende än ärende om val eller tillsättning av tjänst, om det begärs.

6. Av kyrkostämmans protokoll behöver inte framgå vilka som har deltagit i stämman. Inte heller behövs uppgift om hur envar har röstat vid öppen omröstning.

7. Arbetsordning för kyrkostämman behöver inte innehålla bestämmelser som anges i 2 kap. 30 § andra stycket 3.

6 § Kyrkostämman får besluta att till stämmans ordförande samt ledamot och suppleant i beredning skall i skäligen omfattning utgå ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget samt arvode, pension och andra ekonomiska förmåner.

4 KAP. Församlingsdelegerade

1 § Antalet ledamöter i församlingsdelegerade skall bestämmas till ett udda tal och till minst

15 i samfällighet med 5 000 röstberättigade invånare eller därunder,

25 i samfällighet med över 5 000 till och med 20 000 röstberättigade invånare,

35 i samfällighet med över 20 000 till och med 40 000 röstberättigade invånare,

45 i samfällighet med över 40 000 röstberättigade invånare.

När delegerade skall utses första gången bör församlingarna träffa överenskommelse om antalet ledamöter med ledning av första stycket Länsstyrelsen skall genast underrättas om beslutet. Om församlingarna inte kan enas, bestämmer länsstyrelsen antalet ledamöter.

Församlingsdelegerade beslutar själv om ändring av antalet ledamöter. Om sådant beslut har fattats, skall beslutanderätten i samfälligheten utövas av det tidigare bestämda antalet ledamöter till utgången av det år, då allmänna kyrkofullmäktigval förrättas nästa gång. Länsstyrelsen skall genast underrättas om beslutet.

Länsstyrelsen bestämmer, med tillämpning av bestämmelserna i 2 kap. 31 § andra stycket, hur många ledamöter i församlingsdelegerade som varje församling skall utse.

2 § I Stockholms kyrkliga samfällighet skall antalet ledamöter i församlingsdelegerade bestämmas så att varje församling utser en ledamot för varje påbörjat tiotusental röstberättigade invånare i församlingen.

För ledamöterna i församlingsdelegerade skall utses suppleanter. Antalet suppleanter skall vara lika stort som antalet ledamöter.

3 § Ledamöter i församlingsdelegerade samt suppleanter i Stockholms kyrkliga samfällighet väljs av kyrkofullmäktige eller kyrkostämman i varje församling. Om val av suppleanter inte sker proportionellt, skall även bestämmas den ordning, i vilken suppleanterna skall inkallas till tjänstgöring.

4 § Beträffande valbarhet till ledamot eller suppleant i församlingsdelegerade, verkan av att valbarheten upphör och rätt till avsägelse tillämpas bestämmelserna i 2 kap. 4 § om ledamot i kyrkofullmäktige. I Stockholm skall dock valbarheten vara inskränkt inom församling.

5 § Ledamot och suppleant i församlingsdelegerade eller beredning har rätt till den ledighet från anställning som behövs för uppdraget.

6 § Ledamöter och suppleanter i församlingsdelegerade väljs för tre år räknat från och med den 1 januari året efter det år, då allmänna val av kyrkofullmäktige har förrättats. När val som sker första gången inte äger rum under år, då allmänna val av fullmäktige förrättas, skall valet dock inte avse längre tid än till utgången av det år, då sådana allmänna val skall äga rum nästa gång. Om val till kyrkofullmäktige, som har utsett ledamöter och suppleanter i församlingsdelegerade, har upphävts och omval har ägt rum, förfaller uppdragen för ledamöterna och suppleanterna två månader efter det att beslut, varigenom länsstyrelsen har fastställt utgången av omvalet, har vunnit laga kraft. De nyvalda fullmäktige skall inom denna tid förrätta nytt val av ledamöter och suppleanter för återstoden av tjänstgöringstiden.

Valet förrättas före december månads utgång före det år, då tjänstgöringstiden börjar. År då val i hela riket av kyrkofullmäktige har ägt rum förrättas valet, om kyrkofullmäktige finns i församlingen, av de nyvalda fullmäktige vid sammanträde som avses i 2 kap. 9 § andra stycket.

Om ledamot i församlingsdelegerade avgår under tjänstgöringstiden, förrättas fyllnadval för återstoden av tiden. I Stockholms kyrkliga samfällighet skall dock, för ledamot som har utsetts vid proportionellt val, inkallas den suppleant, som bör inträda enligt den mellan suppleanterna bestämda ordningen. Den suppleant som har inkallats skall tjänstgöra under den tid som återstår för den som avgått.

7 § Beträffande församlingsdelegerade tillämpas bestämmelserna i 2 kap. 8–30 §§ om kyrkofullmäktige i församling. Följande föreskrifter skall iakttas.

1. Bestämmelserna om kyrkoråd skall avse samfällighetens kyrkoråd.
2. Kungörelser och tillkännagivanden skall anslås på samfällighetens anslagstavla.
3. När sammanträde med delegerade skall hållas första gången, utfärdas kungörelse om sammanträdet av ordförande som anges i 2 kap. 33 § 3.

4. Rätt att delta i delegerades överläggningar men inte i besluten har, utom personer som avses i 2 kap. 14 § andra stycket, ordförande eller vice ordförande i församlingens kyrkoråd vid handläggning av ärende som angår församlingen särskilt. Om samfälligheten omfattar församlingar i olika pastorat, tillkommer rätten för kyrkoherde att delta i överläggningarna den av församlingarnas kyrkoherdar, som domkapitlet utser. I Stockholms kyrkliga samfällighet skall denna rätt tillkomma två kyrkoherdar, som domkapitlet utser.

5. Delegerade i Stockholms kyrkliga samfällighet får förvara protokoll och andra arkivhandlingar på annat sätt än i kyrkoarkiv.

5 KAP. Kyrkorådet och övriga nämnder m. m.

Församling

1 § Kyrkorådet är församlingens styrelse.

Två eller flera församlingar får förena sig om ett gemensamt kyrkoråd, eller, med bibehållande av de särskilda kyrkoråden, utse gemensamt kyrkoråd, som handhar en eller flera angelägenheter. Även om församlingarna ingår i eller utgör kyrklig samfällighet får de utse gemensamt kyrkoråd för angelägenheter som handhas av församlingar.

Ingår församling i kyrklig samfällighet, som handhar alla ekonomiska församlingsangelägenheter, får regeringen besluta att kyrkoråd inte skall finnas i församlingen, om församlingen begär det.

2 § Kyrkorådet skall ha omsorg om församlingens liv och verka för dess utveckling, leda förvaltningen av församlingens angelägenheter och ha in-seende över övriga nämnders verksamhet. Rådet skall uppmärksam följa de frågor som kan inverka på församlingens ekonomiska ställning samt hos kyrkofullmäktige eller kyrkostämman och övriga nämnder liksom hos andra myndigheter göra de framställningar som rådet finner påkallade.

Det åligger vidare kyrkorådet

1. att bereda eller yttra sig i ärenden som skall handläggas av kyrkofullmäktige eller kyrkostämman,

2. att handha den ekonomiska förvaltningen och därvid själv förvalta kyrkans och församlingens egendom i den mån sådan egendomsförvaltning inte har uppdragits åt annan nämnd eller annars ankommer på annan,

3. att handha medelsförvaltningen i den mån kyrkofullmäktige eller kyrkostämman inte har medgett annan nämnd att helt eller delvis handha sin medelsförvaltning,

4. att verkställa kyrkofullmäktiges eller kyrkostämmans beslut i den mån verkställigheten inte har uppdragits åt annan,

5. att själv eller genom ombud föra församlingens talan i alla mål och ärenden i den mån detta inte på grund av lag eller annan författning eller beslut av kyrkofullmäktige eller kyrkostämman ankommer på annan,

6. att handha församlingens informationsverksamhet i den mån kyrkofullmäktige eller kyrkostämman inte har uppdragit denna åt annan nämnd samt

7. att i övrigt fullgöra de uppdrag som kyrkofullmäktige eller kyrkostämman har överlämnat till rådet.

Kyrkorådet skall handlägga de ärenden som enligt särskilda författningar ankommer på rådet.

Kyrkorådet får infordra yttranden och upplysningar från övriga nämnder och från beredningar och tjänstemän i församlingen, när det behövs för att rådet skall kunna fullgöra sina uppgifter.

3 § Kyrkoherden är ledamot i kyrkorådet.

Kyrkoherden får förordna präst som tjänstgör i pastoratet att vara kyrkorådsledamot i annexförsamling i stället för kyrkoherden. Förordnandet skall avse den tid för vilken övriga kyrkorådsledamöter har valts. Kyrkoherden skall underrätta kyrkofullmäktiges eller kyrkostämmans ordförande om förordnandet.

Om församlingar som tillhör olika pastorat har ett gemensamt kyrkoråd, förordnar domkapitlet en av församlingarnas kyrkoherdar att vara ledamot i rådet och en annan att vid hinder för honom vara ledamot i hans ställe.

4 § Andra ledamöter än den som avses i 3 § samt suppleanter i kyrkorådet väljs av kyrkofullmäktige eller kyrkostämman till det antal som fullmäktige eller stämman bestämmer. Antalet ledamöter, inräknat ledamot som avses i 3 §, får dock inte vara mindre än fem. Antalet suppleanter bör vara minst lika stort som antalet valda ledamöter.

Om suppleanter inte väljs proportionellt, skall vid valet även bestämmas den ordning i vilken de skall inkallas till tjänstgöring.

5 § Antalet ledamöter i gemensamt kyrkoråd och det antal ledamöter i rådet som varje församling skall utse bestäms genom överenskommelse mellan församlingarna. Varje församling skall välja minst en ledamot. Om församlingarna inte kan enas, bestämmer länsstyrelsen antalet ledamöter i rådet och det antal som skall utses av varje församling. Om val till kyrkofullmäktige, som har utsett ledamöter och suppleanter i gemensamt kyrkoråd, har upphävts och omval har ägt rum, förfaller uppdragen för ledamöterna och suppleanterna två månader efter det att beslut, varigenom länsstyrelsen har fastställt utgången av omvalet, har vunnit laga kraft. De nyvalda fullmäktige skall inom denna tid förrätta nytt val av ledamöter och suppleanter för återstoden av tjänstgöringstiden.

6 § Beträffande valbarhet till ledamot eller suppleant i kyrkorådet, verkan av att valbarheten upphör och rätt till avsägelse tillämpas bestämmelserna i 2 kap. 4 § om ledamot och suppleant i kyrkofullmäktige. Den som har uppnått aderton års ålder senast på dagen för valet till kyrkorådet är dock valbar. Utöver de personer som avses i 2 kap. 4 § andra stycket får inte heller tjänsteman, som förestår någon rådet underställd förvaltning väljas till ledamot eller suppleant i rådet.

7 § Vald ledamot och suppleant i kyrkorådet har rätt till den ledighet från anställning som behövs för uppdraget.

8 § Ledamöter och suppleanter i kyrkorådet, som avses i 4 §, väljs för tre år, räknat från och med den 1 januari året efter det år då val i hela riket

av kyrkofullmäktige har ägt rum. Om val till kyrkofullmäktige har upphävts och omval har ägt rum, förfaller uppdragen för de valda ledamöterna och suppleanterna i kyrkorådet två månader efter det att beslut, varigenom länsstyrelsen har fastställt utgången av omvalet, har vunnit laga kraft. De nyvalda fullmäktige skall inom denna tid förrätta nytt val av ledamöter och suppleanter för återstoden av tjänstgöringstiden.

Om ledamot som har utsetts vid proportionellt val avgår under tjänstgöringstiden, inträder suppleant, enligt den ordning mellan suppleanterna som har bestämts vid valet, i ledamotens ställe för återstoden av tjänstgöringstiden. Om annan vald ledamot avgår, förrättas fyllnadval för återstoden av tjänstgöringstiden.

9 § Kyrkofullmäktige eller kyrkostämman väljer för den tid som fullmäktige eller stämman bestämmer bland kyrkorådets ledamöter en ordförande och en eller två vice ordförande. Kyrkoråd som avses i 1 § andra stycket skall dock själv välja ordförande och en eller två vice ordförande bland sina ledamöter.

Om varken ordföranden eller vice ordförande kan närvara vid sammanträde med kyrkorådet, utser rådet annan ledamot att för tillfället föra ordet.

Om ordföranden på grund av sjukdom eller annars för längre tid är hindrad att fullgöra sitt uppdrag, får kyrkorådet utse annan ledamot att som ersättare för ordföranden fullgöra dennes uppgifter.

10 § Kyrkorådet bestämmer tid och plats för sina sammanträden. Sammanträde skall även hållas när minst en tredjedel av rådets ledamöter eller ledamot som avses i 3 § begär det eller ordföranden anser att det behövs.

Kyrkorådet får kalla ledamot eller suppleant i kyrkofullmäktige, ordföranden eller vice ordförande i kyrkostämman, ledamot eller suppleant i annan nämnd eller beredning, tjänsteman hos församlingen eller särskild sakkunnig att närvara vid sammanträde med rådet. Den som har kallats till sammanträde får, om rådet beslutar det, delta i överläggningarna men inte i besluten.

11 § Beträffande suppleants tjänstgöring i kyrkorådet gäller i tillämpliga delar bestämmelserna i 2 kap. 11 § om suppleants tjänstgöring i kyrkofullmäktige. Detta gäller även när ledamot, som inte har utsetts vid proportionellt val, har avgått och fyllnadval ännu inte har ägt rum.

Suppleant får närvara vid rådets sammanträden och skall underrättas om tid och plats för sammanträde.

12 § Kyrkorådet får handlägga ärende endast om mer än hälften av ledamöterna är närvarande.

Ledamot i kyrkorådet och annan som har att handlägga ärende hos rådet får inte delta i eller närvara vid handläggningen av ärende som personligen rör honom själv eller hans make, föräldrar, barn eller syskon eller annan honom närstående.

13 § När kyrkorådet väljer avdelning som avses i 16 § eller organ bestående av ledamöter eller suppleanter i rådet för beredning av ärende som rådet skall handlägga tillämpas bestämmelserna i 2 kap. 23 § om proportionellt val.

I fråga om förfarandet vid fattande av beslut, förande av protokoll, protokollets innehåll, justering av protokoll, tillkännagivande om justering och reservation tillämpas bestämmelserna i 2 kap. 22, 25–26 §§ om kyrkofullmäktige. Protokollet får dock justeras av ordföranden och endast en ytterligare ledamot. Tillkännagivande om justering behöver inte införas i tidning.

14 § Kyrkorådet skall kungöra på lämpligt sätt var framställningar till rådet tas emot.

Bestämmelserna i 7 § förvaltningslagen (1971:290) om när handling anses ha kommit in till myndighet tillämpas i ärende hos kyrkorådet.

Delgivning med kyrkorådet sker med ordföranden eller den som enligt reglemente, instruktion eller särskilt beslut är behörig att motta delgivning.

15 § Kyrkorådet väljer kyrkvårdar bland ledamöterna och suppleanterna i rådet. Kyrkvårdarna utses för den tid de har blivit valda till ledamöter eller suppleanter.

Kyrkorådet utser för varje kalenderår en kassaförvaltare om rådets medelsförvaltning inte har ordnats på annat sätt.

År då val i hela riket av kyrkofullmäktige har ägt rum skall det nyvalda kyrkorådet före december månads utgång utse befattningshavare som avses i första och andra styckena.

16 § Kyrkofullmäktige eller kyrkostämman får anta reglemente med närmare bestämmelser om kyrkorådets verksamhet.

Kyrkorådet får, om kyrkofullmäktige eller kyrkostämman beslutar det, uppdra åt särskild avdelning, bestående av ledamöter eller suppleanter i rådet, åt ledamot eller suppleant eller åt tjänsteman hos församlingen att på rådets vägnar besluta i viss grupp av ärenden, vilkas beskaffenhet skall anges i reglemente eller särskilt beslut. Framställning eller yttrande till fullmäktige eller stämman liksom yttrande med anledning av överklagande av rådets beslut får dock beslutas endast av rådet samfällt.

Beslut som har fattats med stöd av uppdrag enligt andra stycket skall anmälas till kyrkorådet, som bestämmer i vilken ordning detta skall ske.

17 § Kyrkofullmäktige eller kyrkostämman tillsätter nämnder för förvaltning och verkställighet som enligt särskilda författningar ankommer på dessa. För sådana nämnder gäller vad som är föreskrivet i dessa författningar.

För förvaltning och verkställighet i övrigt får fullmäktige eller stämman tillsätta de nämnder som behövs. Ledamöter och suppleanter i sådan nämnd väljs av fullmäktige eller stämman till det antal som fullmäktige eller stämman bestämmer. Beträffande sådan nämnd skall tillämpas bestämmelserna om kyrkorådet i 4 § andra stycket, 6–7 §§, 8 § första stycket andra och tredje meningarna samt andra stycket, 9–14 §§, 15 § andra stycket och 16 §.

18 § Kyrkofullmäktige eller kyrkostämman får, i den mån annat inte är föreskrivet i lag eller annan författning, besluta att kyrkorådet eller annan nämnd skall

1. handha förvaltning och verkställighet i fråga om egendom som annars förvaltas av annan församlingens nämnd,

2. handlägga frågor om anställning, ledighet, vikariat eller skiljande från tjänst samt andra frågor beträffande personal som är underställd annan församlingens nämnd.

19 § Kyrkofullmäktige eller kyrkostämman får besluta att ledamot eller suppleant i fullmäktige, kyrkorådet, annan nämnd eller beredning får närvara vid rådets eller annan nämnds sammanträden, även om han inte är ledamot eller suppleant i rådet eller nämnden, och delta i överläggningarna men inte i besluten samt få sin mening antecknad i protokollet.

20 § Kyrkorådets och övriga nämnders protokoll och andra arkivhandlingar skall förvaras i kyrkoarkiv. Om kyrkoarkiv gäller särskilda bestämmelser.

21 § Kyrkofullmäktige eller kyrkostämman får besluta att till vald ledamot eller suppleant i kyrkorådet eller till ledamot eller suppleant i annan nämnd skall i skäligen omfattning utgå ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget samt arvode, pension och andra ekonomiska förmåner. Beträffande annan ledamot i kyrkorådet, som har utsetts till ordförande, får fullmäktiges eller stämmans beslut avse ersättning för utgifter samt arvode.

Stockholms kyrkliga samfällighet

22 § Kyrkorådet i Stockholms kyrkliga samfällighet skall leda förvaltningen av samfällighetens angelägenheter och ha inseende över övriga nämnders verksamhet. Rådet skall uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på samfällighetens ekonomiska ställning samt hos församlingsdelegerade och övriga nämnder liksom hos andra myndigheter göra de framställningar som rådet finner påkallade. Beträffande rådets uppgifter tillämpas bestämmelserna i 2 § andra – fjärde styckena. Därvid skall dock vad som sägs om församling och kyrkofullmäktige i stället avse samfälligheten och församlingsdelegerade.

Samfällighetens kyrkoråd skall vidare förvalta egendom som avses i 1 kap. 4 § andra stycket 2 i den mån sådan egendomsförvaltning inte har uppdragits åt annan nämnd eller annars ankommer på annan.

23 § Församlingsdelegerades ordförande och vice ordförande är ordförande och vice ordförande i samfällighetens kyrkoråd.

Övriga ledamöter och suppleanter i rådet väljs för varje kalenderår av delegerade till det antal som delegerade bestämmer. Hela antalet ledamöter får dock inte vara mindre än elva. Antalet suppleanter bör vara minst lika stort som antalet ledamöter. Valet skall förrättas vid det sammanträde då delegerades ordförande utses.

Om suppleanter inte väljs proportionellt, skall vid valet även bestämmas den ordning i vilken de skall inkallas till tjänstgöring.

24 § Ordförande eller vice ordförande i församlings kyrkoråd får närvara vid sammanträde med samfällighetens kyrkoråd, även om han inte är ledamot i rådet, och delta i överläggningarna men inte i besluten vid handläggning av fråga som rör församlingen.

25 § Samfällighetens kyrkoråd får, om församlingsdelegerade beslutar det, uppdra åt kyrkoråd eller annan nämnd i vederbörande församling att i stället för samfällighetens kyrkoråd förvalta fast egendom som avses i 1 kap. 4 § andra stycket 2.

26 § Beträffande samfällighetens kyrkoråd och övriga nämnder tillämpas bestämmelserna i 6–7 §§, 8 § första stycket andra och tredje meningarna samt andra stycket, 9 § andra och tredje styckena, 10–14 §§, 15 § andra och tredje styckena och 16–21 §§. Följande föreskrifter skall iakttas.

1. Bestämmelserna om församling och kyrkofullmäktige skall avse samfälligheten och församlingsdelegerade.

2. Kungörelser och tillkännagivanden skall anslås på samfällighetens anslagstavla.

3. Samfällighetens kyrkoråd skall underrätta församlingarna om frågor av större ekonomisk betydelse. Rådet får infordra yttranden och upplysningar från församlingarnas kyrkoråd när det behövs för att rådet skall kunna fullgöra sina uppgifter.

4. Församlingsdelegerade får ge samfällighetens kyrkoråd annan benämning än kyrkoråd.

5. Protokoll och andra arkivhandlingar får förvaras på annat sätt än i kyrkoarkiv.

Annan kyrklig samfällighet

27 § Kyrkorådet i annan kyrklig samfällighet än den i Stockholm skall leda förvaltningen av samfällighetens angelägenheter och ha inseende över övriga nämnders verksamhet. Rådet skall uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på samfällighetens ekonomiska ställning samt hos samfällighetens fullmäktige eller församlingsdelegerade och övriga nämnder liksom hos andra myndigheter göra de framställningar som rådet finner påkallade. Beträffande kyrkorådets uppgifter tillämpas bestämmelserna i 2 § andra – fjärde styckena. Därvid skall dock vad som sägs om församling och kyrkofullmäktige i stället avse samfälligheten och dess fullmäktige eller församlingsdelegerade.

Om kyrkoråd inte finns i församling, som ingår i kyrklig samfällighet, skall samfällighetens kyrkoråd fullgöra alla de uppgifter som enligt denna lag ankommer på kyrkoråd i församling.

28 § Beträffande samfällighetens kyrkoråd och övriga nämnder m. m. tillämpas bestämmelserna i 3–21 §§. Följande föreskrifter skall iakttas.

1. Bestämmelserna om församling och kyrkofullmäktige skall avse samfälligheten och dess fullmäktige eller församlingsdelegerade.

2. I Göteborgs kyrkliga samfällighet skall samtliga ledamöter i samfällighetens kyrkoråd utses genom val.

3. Om annan samfällighet än den i Göteborg utgörs av församlingar som tillhör olika pastorat, förordnar domkapitlet en av församlingarnas kyrkoherdar att vara ledamot i samfällighetens kyrkoråd och en annan vid hinder för honom att vara ledamot i hans ställe.

4. Vid val av samfällighets kyrkoråd bör varje församling bli företrädd i kyrkorådet om det är möjligt.

5. Kungörelser och tillkännagivanden skall anslås på samfällighetens anslagstavla.

6. Samfällighetens kyrkoråd skall underrätta församlingarna om frågor av större ekonomisk betydelse. Rådet får infordra yttranden och upplysningar från församlingarnas kyrkoråd när det behövs för att rådet skall kunna fullgöra sina uppgifter.

7. Samfällighetens kyrkoråd får, om regeringen beslutar det, uppdra åt kyrkoråd eller annan nämnd i församling att verkställa beslut av samfällighetens fullmäktige eller församlingsdelegerade eller att förvalta anslag som enligt fastställd budget eller särskilt beslut blivit anvisat åt församlingen.

8. Samfällighetens fullmäktige eller församlingsdelegerade får ge samfällighetens kyrkoråd annan benämning än kyrkoråd.

9. Protokoll och andra arkivhandlingar får förvaras på annat sätt än i kyrkoarkiv, om regeringen beslutar det.

6 KAP. Ekonomisk förvaltning

1 § Fast eller lös egendom som tillhör en församling bör förvaltas så att förmögenheten inte minskas.

2 § En församlings medelsbehov skall, i den mån det inte fylls på annat sätt, täckas med skatt.

3 § En församling skall årligen upprätta budget för nästa kalenderår.

Budgeten skall, med utgångspunkt i ställningen enligt de avslutade räkenskaperna för året före det år som budgeten upprättas, innehålla en plan för ekonomin under budgetåret. I planen skall redovisas de anslag som skall utgå och täckningen av medelsbehovet med angivande av skattesatsen.

4 § Förslag till budget skall göras upp av kyrkorådet före oktober månads utgång. Om särskilda förhållanden påkallar det, får budgetförslaget göras upp i november månad. I sådant fall skall kyrkorådet före oktober månads utgång göra upp förslag till skattesats för den församlingsskatt som ingår i preliminär skatt för inkomst under det följande året. Kyrkorådet bestämmer när övriga nämnder senast skall lämna sina särskilda budgetförslag till rådet.

Kyrkorådet skall samråda med kommunstyrelsen innan budgetförslaget görs upp.

Budgeten fastställs av kyrkofullmäktige eller kyrkostämman före november månads utgång. Om budgeten till följd av särskilda förhållanden inte kan fastställas före november månads utgång, skall kyrkofullmäktige eller kyrkostämman ändå fastställa skattesatsen inom denna tid. Budgeten skall därefter fastställas före december månads utgång. Därvid får fullmäktige eller stämman, om det finns särskilda skäl till det, fastställa annan skattesats än som har bestämts tidigare.

Kyrkorådets förslag till budget skall från och med kungörandet av det kyrkofullmäktigsammanträde eller den kyrkostämma, då budgeten skall fastställas vara tillgängligt för allmänheten på plats som tillkännages i kungörelsen.

5 § Beslut om anslag skall även innefatta anvisning av medel för att täcka anslaget. Kyrkofullmäktige eller kyrkostämman kan besluta att särskilt anslag, som inte förbrukas under det år för vilket det har beviljats, får användas för samma ändamål under det följande året. Sådant beslut får därefter fattas för ett år i sänder.

6 § En församling får avsätta medel till kapitalfonder och driftfonder. Fondmedel får tas i anspråk för annat ändamål än det som fonden avser endast genom beslut i samband med att budgeten fastställs. Medel ur kapitalfond får tas i anspråk för driftändamål endast om regeringen medger det.

Om församlings skyldighet att avsätta medel till fond i vissa fall finns särskilda bestämmelser.

7 § En församling får ta upp lån och ingå borgen.

En församling får inte upplåta panträtt i sin egendom till säkerhet för fordran. Vid förvärv av egendom får församling överta betalningsansvaret för lån som tidigare har tagits upp mot säkerhet av panträtt i egendomen.

8 § Kyrkorådet skall fortlöpande föra räkenskaper över de medel som det handhar.

Annan nämnd som handhar medel skall föra räkenskaper i enlighet med anvisningar av kyrkorådet och årligen, inom tid som kyrkorådet bestämmer, till rådet avlämna redovisning för sin medelsförvaltning under föregående kalenderår.

När sådan redovisning har lämnats, skall kyrkorådet inom tid som kyrkofullmäktige eller kyrkostämman bestämmer sammanfatta och avsluta räkenskaperna.

Kyrkoråd som avses i 5 kap. 1 § andra stycket skall årligen avlämna redovisning till de församlingar, för vilka rådet är gemensamt. Sådan redovisning skall lämnas inom tid som församlingarnas kyrkofullmäktige eller kyrkostämma bestämmer, dock före den 1 april.

9 § Särskilda bestämmelser finns beträffande

1. vård om och förvaltning av kyrka och kyrkoegendom,
2. förvaltning av medel som myndighet har särskilt inseende över,
3. kollektmedel.

10 § Beträffande kyrklig samfällighet tillämpas bestämmelserna i 1–9 §§. Följande föreskrifter skall iakttas.

1. Bestämmelserna om församlingens kyrkofullmäktige samt om dess kyrkoråd och övriga nämnder skall i stället avse samfällighetens fullmäktige eller församlingsdelegerade samt dess kyrkoråd och övriga nämnder.

2. Församlingarnas kyrkoråd skall lämna sina särskilda förslag om anslag för det nästföljande året till samfällighetens kyrkoråd. Samfällighetens kyrkoråd bestämmer när förslagen skall avlämnas.

7 KAP. Revision

1 § Nyvalda kyrkofullmäktige eller kyrkostämman väljer under år då val i hela riket av kyrkofullmäktige har ägt rum tre eller flera revisorer samt minst lika många revisorssuppleanter för granskning av de tre följande årens verksamhet. Fullmäktige eller stämman får därvid välja revisorer och suppleanter för granskning av viss eller vissa nämnders verksamhet. Antalet revisorer, liksom antalet suppleanter, för varje nämnd eller grupp av nämnder skall dock vara minst tre. Om val till kyrkofullmäktige har upphävts och omval har ägt rum, förfaller uppdragen för revisorerna och suppleanterna två månader efter det att beslut, varigenom länsstyrelsen har fastställt utgången av omvalet, har vunnit laga kraft. De nyvalda fullmäktige skall inom denna tid förrätta nytt val av revisorer och suppleanter för återstoden av tjänstgöringstiden.

Beträffande valbarhet till revisor och revisorssuppleant, verkan av att valbarheten upphör och rätt till avsägelse skall bestämmelserna i 2 kap. 4 § om ledamot i kyrkofullmäktige tillämpas. Den som inte är kyrkobokförd i församlingen är dock valbar. Detsamma gäller den som har uppnått aderton års ålder senast på dagen för valet till revisor eller suppleant.

Om revisor som inte har utsetts vid proportionellt val avgår under tjänstgöringstiden får fullmäktige eller stämman förrätta fyllnadval för återstoden av denna tid.

Revisor och revisorssuppleant har rätt till den ledighet från anställning som behövs för uppdraget.

Fullmäktige eller stämman får besluta att till revisor och revisorssuppleant skall i skälighets omfattning utgå ersättning för resekostnader och andra utgifter som föranleds av uppdraget samt arvode, pension och andra ekonomiska förmåner.

2 § Den som är ledamot eller suppleant i kyrkorådet eller annars är redovisningsskyldig till församlingen får inte vara revisor eller revisorssuppleant för granskning av verksamhet som omfattas av redovisningsskyldigheten och inte heller delta i val av revisor eller revisorssuppleant för granskning av sådan verksamhet eller i handläggningen av ärende om ansvarsfrihet för verksamheten. Detsamma gäller make, föräldrar, barn eller syskon eller annan närstående till den redovisningsskyldige. Ordföranden och vice ordförande i kyrkorådet eller annan nämnd vars verksamhet granskningen gäller får, utan hinder av vad som nu har sagts och även om de inte är ledamöter i kyrkofullmäktige, delta i fullmäktiges eller stämmans överläggning, när revisionsberättelse som avser granskningen behandlas.

3 § Revisorerna granskar kyrkorådets och övriga nämnders verksamhet. De prövar om verksamheten har utövats på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt, om räkenskaperna är rättvisande och om den kontroll som har utövats inom nämnderna är tillräcklig.

Revisor har rätt att av nämnd få de uppgifter och upplysningar som behövs för revisionsarbetet. Revisor får när som helst inventera de penningmedel och värdehandlingar som nämnd handhar samt ta del av räkenskaper och andra handlingar som berör nämnds verksamhet.

Vad som har sagts om nämnd gäller i tillämpliga delar beträffande beredning.

4 § Revisorerna utövar, om kyrkofullmäktige eller kyrkostämman inte bestämmer annat, själva den förvaltning som har samband med revisionsuppdraget. Beslut som revisorerna fattar angående förvaltningen skall upptas i protokoll. I fråga om justering av protokoll och tillkännagivande om justeringen tillämpas bestämmelserna i 5 kap. 13 §.

5 § Revisorerna skall årligen till kyrkofullmäktige eller kyrkostämman avge berättelse med redogörelse för resultatet av den revision som avser verksamheten under det föregående året. Av berättelsen skall framgå om anmärkning beträffande den granskade verksamheten föreligger eller inte. Om anmärkning framställs skall anledningen till denna anges i berättelsen. Revisionsberättelsen skall innehålla särskilt uttalande i frågan huruvida ansvarsfrihet tillstyrks eller inte.

6 § Sedan förklaringar har inhämtats över de anmärkningar som har framställts i revisionsberättelsen, skall kyrkofullmäktige eller kyrkostämman vid sammanträde före utgången av året efter det år som revisionen avser besluta om ansvarsfrihet skall beviljas eller åtgärd för att bevara församlingens rätt skall vidtas. Om talan inte väcks inom ett år från det att revisionsberättelsen framlades på sammanträde med fullmäktige eller stämman, anses ansvarsfrihet beviljad. Utan hinder av att ansvarsfrihet har beviljats får talan föras beträffande skada på grund av brottslig handling, om ansvarsfriheten uppenbarligen inte avsåg även den skadan.

7 § Kyrkofullmäktige eller kyrkostämman kan meddela närmare föreskrifter om revisionen.

8 § Särskilda bestämmelser finns beträffande särskild revision av kyrkans räkenskaper.

9 § Beträffande kyrklig samfällighet tillämpas bestämmelserna i 1–8 §§. Följande föreskrifter skall iakttas.

1. Bestämmelserna om församlingens kyrkofullmäktige samt om dess kyrkoråd och övriga nämnder skall i stället avse samfällighetens fullmäktige eller församlingsdelegerade samt dess kyrkoråd och övriga nämnder.

2. Församlingsskyrkoråd som handhar medel för samfällighetens räkning skall årligen avge redovisning för sin förvaltning under föregående kalenderår. Redovisningen skall lämnas till samfällighetens kyrkoråd, som bestämmer när detta skall ske.

8 KAP. Skatt till församling

1 § Om skyldighet att erlägga församlingsskatt föreskrivs, om annat inte är särskilt stadgat, i kommunalskattelagen (1928:370).

Den som är kyrkoskriven i icke-territoriell församling är inte skyldig att erlägga församlingsskatt till den territoriella församling, i vilken han är mantalsskriven.

Om lindring i skattskyldigheten för den som inte tillhör svenska kyrkan finns särskilda bestämmelser.

2 § Skattesatsen för församlingsskatt bestäms enligt de grunder som anges i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt.

Den skattesats som har bestämts för visst år skall tillämpas vid fastställandet av dels sådan församlingsskatt som ingår i preliminär skatt för inkomst under detta år, dels sådan församlingsskatt som ingår i slutlig skatt på grund av det följande årets taxering.

Om enligt 6 kap. 4 § tredje stycket annan skattesats slutligt har fastställts än den som har bestämts tidigare, skall den församlingsskatt, som ingår i den preliminära skatten för inkomst under det följande året, utgå efter den tidigare bestämda skattesatsen. Den församlingsskatt, som ingår i slutlig skatt på grund av det därefter följande årets taxering, skall utgå efter den skattesats som har bestämts i samband med att budgeten fastställdes.

3 § När budgeten har fastställts, skall kyrkorådet genast underrätta kommun, i vilken församlingen är belägen, om den skattesats som har bestämts för det följande året. I kommunallagen (1977:179) finns föreskrifter om skyldighet för kommunstyrelsen att underrätta den lokala skattemyndigheten och statistiska centralbyrån om den skattesats som har bestämts för det följande året.

Om skattesatsen inte har fastställts före oktober månads utgång, skall kyrkorådet genast underrätta kommunen om rådets förslag till skattesats. Har annan skattesats än den föreslagna fastställts, skall rådet genast underrätta kommunen om den fastställda skattesatsen. Om budgeten inte har fastställts före november månads utgång skall, så snart skattesatsen för den preliminära skatten har fastställts, kommunen underrättas om skattesatsen.

4 § Om utbetalning av församlingsskatt finns bestämmelser i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt.

5 § Länsstyrelsen skall senast den 8 mars till kyrkorådet överlämna redovisning för det föregående året över skatt som tillkommer församlingen och som har utanordnats till rådet. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om sådan redovisning.

6 § Beträffande kyrklig samfällighet tillämpas bestämmelserna i 2–5 §§ om församling.

7 § Beträffande församling i Stockholm och Stockholms kyrkliga samfällighet gäller att varje församlings kyrkoråd och samfällighetens kyrkoråd skall, sedan budgeten har fastställts, genast underrätta den lokala skattemyndigheten och statistiska centralbyrån om den skattesats, som har bestämts för det följande året.

Om skattesatsen inte har fastställts före oktober månads utgång, skall kyrkorådet genast underrätta den lokala skattemyndigheten och statistiska

centralbyrån om rådets förslag till skattesats. Har annan skattesats än den föreslagna fastställts, skall rådet genast underrätta dessa myndigheter och riksskatteverket om den fastställda skattesatsen. Om budgeten inte har fastställts före november månads utgång skall, så snart skattesatsen för den preliminära skatten har fastställts, den lokala skattemyndigheten och statistiska centralbyrån underrättas om skattesatsen.

9 KAP. Kommunalbesvär

1 § Kyrkofullmäktiges eller kyrkostämmans beslut får, om annat inte är särskilt föreskrivet, överklagas genom besvär hos kammarrätten. Besvären får grundas endast på omständigheter som innebär att beslutet

1. inte har tillkommit i laga ordning,
2. står i strid mot lag eller annan författning,
3. på annat sätt överskrider kyrkofullmäktiges eller kyrkostämmans befogenhet,
4. kränker klagandens enskilda rätt eller
5. annars vilar på orättvis grund.

Besvärshandlingen skall ha kommit in till kammarrätten inom tre veckor från den dag, då justering av det över beslutet förda protokollet har tillkännagetts på församlingens anslagstavla. Om besvärshandlingen före besvärstidens utgång har kommit in till församlingen, skall besvären ändå tas upp till prövning.

I besvärshandlingen skall anges det beslut som överklagas och de omständigheter på vilka besvären grundas. Klaganden får inte anföra någon ny omständighet till grund för besvären efter besvärstidens utgång.

2 § I fråga om besvär över beslut av kyrkorådet eller annan nämnd skall bestämmelserna i 1 § om besvär över kyrkofullmäktiges beslut tillämpas om annat inte är särskilt föreskrivet. Besvär får inte anföras över beslut av rent förberedande eller rent verkställande art.

Bestämmelserna i första stycket gäller även beslut som har fattats med stöd av uppdrag enligt 5 kap. 16 §. I fråga om beslut som inte har protokollförts särskilt räknas besvärstiden från den dag då justering av protokoll, som har förts vid det sammanträde med kyrkorådet eller nämnden varvid beslutet har anmälts, har tillkännagetts på anslagstavlan.

Bestämmelserna i första stycket gäller också i fråga om besvär över sådant beslut av revisorerna som avses i 7 kap. 4 §.

3 § Rätt att anföra besvär enligt 1 och 2 §§ har den som är kyrkoskriven i församlingen och den som utan att vara kyrkoskriven i församlingen enligt taxering till kommunal inkomstskatt skall erlagga församlingsskatt till församlingen.

4 § Kammarrätten skall inhämta domkapitlets yttrande över besvären, om det inte är uppenbart obehövt.

Vid tillämpning av förvaltningsprocesslagen (1971:291) anses församlingen som part.

Ett föreläggande enligt 5 § förvaltningsprocesslagen får inte gälla sådan brist i besvärshandlingen som består i att denna inte anger den eller de omständigheter på vilka besvären grundas. Bestämmelsen i 29 § förvaltningsprocesslagen om rätt att utan yrkande besluta till det bättre för enskild tillämpas inte.

5 § Besvär över ett beslut av kammarrätten vilket har gått klaganden emot får anföras endast av denne. Besvär över ett beslut, varigenom kammarrätten har bifallit besvär eller förbjudit att det överklagade beslutet verkställs, får anföras av församlingen och var och en som sägs i 3 §.

6 § Om beslut av kyrkofullmäktige eller kyrkostämman har blivit upphävt genom avgörande som har vunnit laga kraft och om beslutet redan har verkställts, skall fullmäktige eller stämman föranstalta om rättelse av verkställigheten i den mån det är möjligt.

Första stycket tillämpas även i fråga om beslut av kyrkorådet eller annan nämnd eller av revisorerna.

7 § Beträffande kyrklig samfällighet tillämpas bestämmelserna i 1–6 §§.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1983.

2. Genom denna lag upphävs lagen (1961:436) om församlingsstyrelse och lagen (1961:437) om införande av lagen om församlingsstyrelse med de begränsningar som anges under 3.

3. Bestämmelserna i 3, 10 och 11 §§ lagen (1961:437) om införande av lagen om församlingsstyrelse skall fortfarande gälla.

4. Förekommer i lag eller annan författning hänvisning till föreskrift som har ersatts genom bestämmelse i denna lag tillämpas i stället den nya bestämmelsen.

5. Om församling med över 500 röstberättigade invånare inte har kyrkofullmäktige vid ingången av år 1982, skall val av kyrkofullmäktige i församlingen ske under detta år, utom i fall som avses i 5 § 1 mom. första stycket andra meningen lagen (1961:436) om församlingsstyrelse.

6. Bestämmelserna i 2 kap. 1 och 4 §§ skall tillämpas med avseende på de allmänna valen av kyrkofullmäktige som äger rum under år 1982.

7. I stället för 12 § lagen (1961:436) om församlingsstyrelse tillämpas vid de allmänna valen av kyrkofullmäktige under år 1982 bestämmelserna i 4 § första stycket lagen (1982:000) om ändring i lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigval.

8. Bestämmelserna i 2 kap. 8 § första stycket om val av ordförande och vice ordförande i kyrkofullmäktige tillämpas första gången då valen förrättas av de nyvalda fullmäktige efter de allmänna valen av kyrkofullmäktige under år 1982.

9. I fråga om motion som har väckts före den 1 januari 1983 räknas den tidsfrist som anges i 2 kap. 17 § från nämnda dag.

10. Vid val av ordförande och vice ordförande i kyrkostämma för tid efter utgången av år 1982 tillämpas bestämmelserna i 3 kap. 2 och 3 §§.

11. Bestämmelserna i 4 kap. 1 och 4 §§ tillämpas första gången vid val till församlingsdelegerade som sker efter de allmänna valen av kyrkofullmäktige under år 1982.

12. Bestämmelserna om valbarhet till ledamot eller suppleant i kyrkorådet i 5 kap. 6 § och om tidpunkten för val av kyrkvårdar och kassaförvaltare i 5 kap. 15 § tillämpas första gången vid val som sker efter de allmänna valen av kyrkofullmäktige under år 1982. Detsamma gäller föreskrifterna i 5 kap. 9 § första stycket om möjligheten att utse en andre vice ordförande i rådet och om den tid för vilken ordföranden och vice ordförande utses.

13. Bestämmelserna i 7 kap. 1 § om val av revisorer och suppleanter och om valbarhet vid dessa val tillämpas första gången vid val som äger rum under år 1982.

Förslag till

Lag om ändring i lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigval

Härigenom föreskrivs att 4, 5 och 48 §§ lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigval skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

I lagen (1961:436) om församlingsstyrelse finns bestämmelser om församlings och kyrklig samfällighets indelning i valkretsar.

Vid val av fullmäktige i församling skall varje församling utgöra en valkrets.

Vid val av fullmäktige i kyrklig samfällighet skall varje i samfälligheten ingående församling eller enligt 2 kap. 31 § femte stycket lagen (1982:000) om församlingsstyrelse bestämd grupp av församlingar utgöra en valkrets. Regeringen får förordna att valbarheten skall vara inskränkt inom församling eller grupp av församlingar.

5 §

Varje församling bildar ett valdistrikt. Är församling indelad i valkretsar för val av kyrkofullmäktige, skall varje sådan valkrets bilda ett valdistrikt.

Ingår delar av församling eller valkrets i olika valdistrikt vid val till riksdagen, skall varje del bilda eget valdistrikt vid val av kyrkofullmäk-

Varje församling bildar ett valdistrikt.

Ingår delar av församling i olika valdistrikt vid val till riksdagen, skall varje del bilda eget valdistrikt vid val av kyrkofullmäktige. Läns-

Nuvarande lydelse

tige. Länsstyrelsen får dock förordna att sådana delar av församling eller valkrets tillsammans skall utgöra ett valdistrikt. Innan beslut härom meddelas, skall församlingen och valnämnden beredas tillfälle att yttra sig.

I fråga om beslut som avses i andra stycket äger 3 kap. 3 § fjärde stycket och 6 § första stycket vallagen (1972:620) motsvarande tillämpning.

48 §

I fråga om den slutliga sammanräkningen tillämpas i övrigt de bestämmelser i 14 kap. 3 och 4 §§, 5 § första stycket 1 och 2 samt 15–24 §§ vallagen (1972:620) som avser val av kommunfullmäktige och utseende av suppleanter för fullmäktige.

Valsedel är ogiltig, förutom i fall som anges i 14 kap. 4 § vallagen, om den ej är av vitt papper.

Vad som sägs i 14 kap. 19 § vallagen om beslut som fattats med stöd av 5 a § kommunallagen (1953:753) eller 5 § kommunallagen (1957:50) för Stockholm skall vid tillämpningen av första stycket i stället gälla beslut som fattats med stöd av 8 § 4 mom. eller 32 a § lagen (1961:436) om församlingsstyrelse.

Föreslagen lydelse

styrelsen får dock förordna att sådana delar av församling tillsammans skall utgöra ett valdistrikt. Innan beslut härom meddelas, skall församlingen och valnämnden beredas tillfälle att yttra sig.

Vad som sägs i 14 kap. 19 § vallagen om beslut som fattats med stöd av 2 kap. 2 § kommunallagen (1977:179) skall vid tillämpningen av första stycket i stället gälla beslut som fattats med stöd av 2 kap. 2 eller 32 §§ lagen (1982:000) om församlingsstyrelse.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1983. De nya bestämmelserna tillämpas dock vid de val i hela riket av kyrkofullmäktige som äger rum under 1982.

Förslag till**Lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m. m.**

Häri genom föreskrivs i fråga om lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m. m.;

dels att 1 och 4 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i lagen skall införas en ny paragraf, 4 a §, av nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

1 §

Skattesatsen för kommuns och annan menighets uttag av skatt skall bestämmas i förhållande till det antal skattekronor och skatteören, som enligt

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

länsstyrelsens beräkning kommer att påföras de skattskyldiga vid taxeringen det år skattesatsen skall fastställas, ökat med det antal skattekronor, som staten uppskattas skola tillskjuta enligt lagen (1979:362) om skatteutjämningsbidrag.

Om enligt 4 kap. 4 § andra stycket kommunallagen (1977:179) annan skattesats slutligt fastställs än den som har bestämts tidigare, skall den nya skattesatsen om möjligt bestämmas med hänsyn till det antal skattekronor och skatteören som har påförts de skattskyldiga vid taxeringen det år skattesatsen skall fastställas.

Om enligt 4 kap. 4 § andra stycket kommunallagen (1977:179) eller 6 kap. 4 § tredje stycket lagen (1982:000) om församlingsstyrelse annan skattesats slutligt fastställs än den som har bestämts tidigare, skall den nya skattesatsen om möjligt bestämmas med hänsyn till det antal skattekronor och skatteören som har påförts de skattskyldiga vid taxeringen det år skattesatsen skall fastställas.

4 §

Kommun är berättigad att under visst år av staten uppbära kommunalskatt med belopp som motsvarar vad som skulle utgå på grundval av antalet skattekronor och skatteören i kommunen vid det föregående årets (taxeringsåret) taxering, beräknat efter den skattesats som har bestämts för året före taxeringsåret.

Har enligt 4 kap. 4 § kommunallagen (1977:179) annan skattesats slutligt fastställts än den som har bestämts tidigare, skall till grund för utbetalningen läggas den utdebitering som har bestämts i samband med att budgeten fastställdes.

Kommun är berättigad att under visst år av staten såsom förskott uppbära ett belopp som motsvarar produkten av den skattesats som har beslutats för året och det antal skattekronor och skatteören, som enligt taxeringsnämnds beslut rörande det föregående årets taxering till kommunal inkomstskatt har påförts de skattskyldiga. Det nu nämnda beloppet ingår i kommunens fordran hos staten vid ingången av året näst efter det år, då beslutet fattades. Förskottet avräknas mot den kommunalskatt, som kommunen har rätt att uppbära av staten på grundval av taxeringen under året efter det år, då förskottet utanordnas enligt bestämmelserna i femte stycket.

Är antalet hos länsstyrelsen registrerade kyrkobokförda invånare i kommunen vid mitten av augusti månad taxeringsåret större än det var vid mitten av augusti månad två år tidigare, skall förskott, beräknat enligt tredje stycket, ökas i förhållande till ökningen i kommunens invånarantal mellan de angivna tidpunkterna. Sådant ökat förskott ingår i kommunens fordran hos staten och avräknas enligt tredje stycket. Länsstyrelsen skall senast den 10 september lämna kommunen uppgift om det invånarantal och det däremot svarande beräknade antalet skattekronor och skatteören, som skall ligga till grund för ökningen av förskottet.

Belopp, som vid ingången av ett år utgör kommunens fordran hos staten enligt denna paragraf, skall länsstyrelsen under samma år utanordna till

Nuvarande lydelse

kommunen med en sjättedel på åttonde dagen i var och en av månaderna januari, mars, maj, juli, september och november. Är kommunens fordran icke uträknad vid utbetalningstillfället i januari månad, skall vid detta tillfälle utbetalas samma belopp som har utbetalats i november månad det föregående året. När särskilda skäl föranleder det får länsstyrelsen dock förordna att utbetalning skall ske med annat belopp. Om det belopp som utbetalades i januari månad icke motsvarar en sjättedel av kommunens fordran, skall den jämkning som föranledes härav ske i fråga om ett belopp, som utbetalas i mars månad.

Vad som har sagts om kommunalskatt tillämpas på motsvarande sätt i fråga om landstingsskatt. *I fråga om församlingskatt gäller däremot bestämmelserna i 84 § lagen (1961:436) om församlingsstyrelse.*

Föreslagen lydelse

Vad som har sagts om kommunalskatt tillämpas på motsvarande sätt i fråga om landstingsskatt.

4 a §

Församling är berättigad att under visst år av staten uppbära församlingskatt med belopp som motsvarar vad som skulle utgå på grundval av antalet skattekronor och skatteören i församlingen vid det föregående årets (taxeringsåret) taxering, beräknat efter den skattesats som har bestämts för året före taxeringsåret. Har skattskyldig enligt lagen (1951:691) om viss lindring i skattskyldigheten för den som inte tillhör svenska kyrkan åtnjutit lindring i skattskyldigheten till församlingen, skall belopp, som församlingen annars skulle ha varit berättigad att uppbära av staten, nedsättas i motsvarande mån.

Har enligt 6 kap. 4 § lagen (1982:000) om församlingsstyrelse annan skattesats slutligt fastställts än den som har bestämts tidigare, skall till grund för utbetalningen läggas den utdebitering som har bestämts i samband med att budgeten fastställdes.

Församling är berättigad att under visst år av staten såsom förskott uppbära ett belopp som motsvarar produkten av den skattesats som har be-

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

slutats för året och det antal skatteknor och skatteören, som enligt taxeringsnämnds beslut rörande det föregående årets taxering till kommunal inkomstskatt har påförts de skattskyldiga. Det nu nämnda beloppet ingår i församlingens fordran hos staten vid ingången av året efter det år, då beslutet fattades. Förskottet avräknas mot den församlingsskatt, som församlingen har rätt att uppbära av staten på grundval av taxeringen under året efter det, då förskottet enligt bestämmelserna i nästföljande stycke utanordnas.

Belopp, som vid ingången av ett år utgör församlingens fordran hos staten enligt denna paragraf skall länsstyrelsen under samma år utanordna till församlingen med en sjättedel på åttonde dagen i var och en av månaderna januari, mars, maj, juli, september och november. Är församlingens fordran inte uträknad vid utbetalningstillfället i januari månad, skall vid detta tillfälle utbetalas samma belopp som utbetalades i november månad föregående år. När särskilda skäl föranleder det får länsstyrelsen dock förordna att utbetalning skall ske med annat belopp. Om det belopp som utbetalades i januari månad inte motsvarar en sjättedel av församlingens fordran, skall den jämkning som föranleds härav ske i fråga om det belopp som utbetalas i mars månad.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1983.

Förslag till**Lag om ändring i lagen (1979:411) om ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar**

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1979:411) om ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar;

dels att 3 kap. 15 § skall upphöra att gälla,

dels att 3 kap. 14 § skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

3 kap.

14 §

Beslut, som under tiden mellan beslutet om indelningsändring eller, om indelningsdelegerade skall utses, valet av delegerade och ändringens ikraftträdande fattas av kyrkofullmäktige, kyrkostämman, kyrkorådet eller en annan nämnd, överklagas genom besvär enligt 89 § lagen (1961:436) om församlingsstyrelse. Besvär får anföras även av andra församlingar som berörs av indelningsändringen och dem som är kyrkobokförda i en sådan församling eller som, utan att vara kyrkobokförda i församlingen, är skattskyldiga till denna. Beträffande besvären tillämpas i övrigt 89–91 §§ lagen om församlingsstyrelse. Besvär över ett beslut, varigenom kammarrätten har bifallit besvär eller förbjudit att det överklagade beslutet verkställs, får anföras även av andra församlingar som berörs av indelningsändringen och dem som är kyrkobokförda i en sådan församling eller som, utan att vara kyrkobokförda i församlingen, är skattskyldiga till denna.

Beslut, som under tiden mellan beslutet om indelningsändring eller, om indelningsdelegerade skall utses, valet av delegerade och ändringens ikraftträdande fattas av kyrkofullmäktige, kyrkostämman, kyrkorådet eller en annan nämnd, överklagas genom besvär enligt 9 kap. 1–3 §§ lagen (1982:000) om församlingsstyrelse. Besvär får anföras även av andra församlingar som berörs av indelningsändringen och dem som är kyrkobokförda i en sådan församling eller som, utan att vara kyrkobokförda i församlingen, är skattskyldiga till denna. Beträffande besvären tillämpas i övrigt 9 kap. 1–5 §§ lagen om församlingsstyrelse. Besvär över ett beslut, varigenom kammarrätten har bifallit besvär eller förbjudit att det överklagade beslutet verkställs, får anföras även av andra församlingar som berörs av indelningsändringen och dem som är kyrkobokförda i en sådan församling eller som, utan att vara kyrkobokförda i församlingen, är skattskyldiga till denna.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1983.

Förslag till**Lag om ändring i lagen (1972:229) om kyrkliga indelningsdelegerade**

Häriigenom föreskrivs att 1–3, 6, 11, 15, 17, 18, 20 och 21 §§ lagen (1972:229) om kyrkliga indelningsdelegerade skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

1 §

Föreskriver regeringen enligt 3 kap. 12 § lagen (1979:411) om ändring i rikets indelning i kommuner,

Föreskriver regeringen enligt 3 kap. 12 § lagen (1979:411) om ändring i rikets indelning i kommuner,

Nuvarande lydelse

landstingskommuner och församlingar att beslutanderätten i en församling skall utövas av indelningsdelegerade eller enligt 6 a § lagen (1961:436) om församlingsstyrelse att beslutanderätten i en kyrklig samfällighet skall utövas av sådana delegerade, skall delegerade och suppleanter utses från varje församling vars område helt eller delvis skall ingå i församlingen enligt den nya indelningen eller som skall ingå i den kyrkliga samfälligheten.

Om delegerade skall utses från mer än en församling, fastställer regeringen antalet delegerade och suppleanter från varje församling. Är församlingarna ense om antalet, skall detta fastställas i enlighet härmed.

Om delegerade skall utses från endast en församling, beslutar kyrkofullmäktige eller kyrkostämman i denna församling om antalet delegerade och suppleanter.

Föreslagen lydelse

landstingskommuner och församlingar att beslutanderätten i en församling skall utövas av indelningsdelegerade eller enligt 1 kap. 9 § lagen (1982:000) om församlingsstyrelse att beslutanderätten i en kyrklig samfällighet skall utövas av sådana delegerade, skall delegerade och suppleanter utses från varje församling vars område helt eller delvis skall ingå i församlingen enligt den nya indelningen eller som skall ingå i den kyrkliga samfälligheten.

2 §

Delegerade och suppleanter för varje församling väljs av kyrkofullmäktige eller kyrkostämman senast trettio dagar efter det församlingen fått del av beslutet om indelningsändringen eller vid den senare tidpunkt som regeringen bestämmer. Valbar är den som är fullmäktig eller suppleant för fullmäktig i en församling eller kyrklig samfällighet, som berörs av indelningsändringen, eller, om fullmäktige inte finns i en viss församling, den som enligt 10 § lagen (1961:436) om församlingsstyrelse skulle ha varit valbar till fullmäktig eller suppleant. Bestämmelserna i 25 § fjärde stycket nämnda lag om proportionellt val äger motsvarande tillämpning. Om suppleanterna inte väljs proportionellt, skall vid valet även bestämmas den ordning i vilken suppleanterna skall inkallas till tjänstgöring.

Delegerade och suppleanter för varje församling väljs av kyrkofullmäktige eller kyrkostämman senast trettio dagar efter det församlingen fått del av beslutet om indelningsändringen eller vid den senare tidpunkt som regeringen bestämmer. Valbar är den som är fullmäktig eller suppleant för fullmäktig i en församling eller kyrklig samfällighet, som berörs av indelningsändringen, eller, om fullmäktige inte finns i en viss församling, den som enligt 2 kap. 4 § lagen (1982:000) om församlingsstyrelse skulle ha varit valbar till fullmäktig eller suppleant. Bestämmelserna i 2 kap. 23 § nämnda lag om proportionellt val äger motsvarande tillämpning. Om suppleanterna inte väljs proportionellt, skall vid valet även bestämmas den ordning i vilken suppleanterna skall inkallas till tjänstgöring.

Sedan val ägt rum, skall uppgift om de valdas namn och postadress genast sändas till länsstyrelsen och domkapitlet.

Nuvarande lydelse

Avgår delegerad före utgången av den bestämda tjänstgöringstiden, äger 46 § andra stycket lagen (1961:436) om församlingsstyrelse motsvarande tillämpning.

Bestämmelserna i 10 § tredje och fjärde styckena lagen (1961:436) om församlingsstyrelse om verkan av valbarhetens upphörande och om rätt till avsägelse äger motsvarande tillämpning på delegerade och suppleanter.

Sammanträden skall hållas på det ställe och enligt den ordning som delegerade bestämmer. Sammanträde hålls även när länsstyrelsen eller domkapitlet förordnar om det, när de flesta delegerade eller det arbetsutskott som avses i 14 § begär det och när ordföranden finner det behövt.

Bestämmelsen i 16 § 2 mom. andra stycket lagen (1961:436) om församlingsstyrelse äger motsvarande tillämpning på delegerade.

Bestämmelserna i 18 §, 19 § första stycket, 23–28 och 30 §§ lagen (1961:436) om församlingsstyrelse om fullmäktige och deras ordförande äger motsvarande tillämpning på delegerade och deras ordförande.

En interpellation får framställas förutom till ordföranden i arbetsutskottet eller en kommitté även till ordföranden i kyrkorådet, annan nämnd eller beredning i en församling eller kyrklig samfällighet som berörs av indelningsändringen.

Tillkännagivande som avses i 27 § fjärde stycket nämnda lag skall ske på anslagstavlan i varje församling och kyrklig samfällighet som berörs av indelningsändringen.

Ledamöter och suppleanter i arbetsutskottet eller i en kommitté väljs till det antal delegerade bestämmer och för delegerades tjänstgöringstid. Antalet ledamöter i arbetsutskottet får ej vara under fem.

Föreslagen lydelse

Avgår delegerad före utgången av den bestämda tjänstgöringstiden, äger 5 kap. 8 § andra stycket lagen (1982:000) om församlingsstyrelse motsvarande tillämpning.

3 §

Bestämmelserna i 2 kap. 4 § tredje stycket lagen (1982:000) om församlingsstyrelse om verkan av valbarhetens upphörande och om rätt till avsägelse äger motsvarande tillämpning på delegerade och suppleanter.

6 §

Bestämmelsen i 6 kap. 4 § tredje stycket lagen (1982:000) om församlingsstyrelse äger motsvarande tillämpning på delegerade.

11 §

Bestämmelserna i 2 kap. 12 §, 13 § första meningen, 19–26 och 28 §§ lagen (1982:000) om församlingsstyrelse om fullmäktige och deras ordförande äger motsvarande tillämpning på delegerade och deras ordförande.

15 §

Nuvarande lydelse

I fråga om valbarhet till ledamot eller suppleant i arbetsutskottet eller i kommitté, verkan av valbarhetens upphörande och rätt till avsägelse äger bestämmelserna i 45 § lagen (1961:436) om församlingsstyrelse om ledamot och suppleant i kyrkorådet motsvarande tillämpning. Därvid skall iakttas, att utöver delegerad och suppleant för delegerad endast den som är kyrkobokförd inom området för församlingen enligt den nya indelningen eller för den kyrkliga samfälligheten är valbar.

Om suppleanterna inte väljs proportionellt, skall vid valet även bestämmas den ordning i vilken suppleanterna skall inkallas till tjänstgöring.

17 §

Bestämmelserna i 46 § *andra stycket*, 48–52 §§, 53 § *andra och tredje styckena* samt 58 § lagen (1961:436) om församlingsstyrelse om kyrkoråd äger motsvarande tillämpning på arbetsutskottet och på kommitté. Tillkännagivande som avses i 52 § *tredje stycket* nämnda lag skall ske på anslagstavlan i varje församling och kyrklig samfällighet som *beröres* av indelningsändringen.

Föreslagen lydelse

I fråga om valbarhet till ledamot eller suppleant i arbetsutskottet eller i kommitté, verkan av valbarhetens upphörande och rätt till avsägelse äger bestämmelserna i 5 kap. 6 § lagen (1982:000) om församlingsstyrelse om ledamot och suppleant i kyrkorådet motsvarande tillämpning. Därvid skall iakttas, att utöver delegerad och suppleant för delegerad endast den som är kyrkobokförd inom området för församlingen enligt den nya indelningen eller för den kyrkliga samfälligheten är valbar.

Bestämmelserna i 5 kap. 8 § *andra stycket*, 10–12 §§, 13 § *andra stycket*, 14 § *andra och tredje styckena* samt 20 § lagen (1982:000) om församlingsstyrelse om kyrkoråd äger motsvarande tillämpning på arbetsutskottet och på kommitté. Tillkännagivande som avses i 5 kap. 13 § *andra stycket* nämnda lag skall ske på anslagstavlan i varje församling och kyrklig samfällighet som *berörs* av indelningsändringen.

18 §

Ärende av annat slag än som anges i 22 § *andra stycket* lagen (1961:436) om församlingsstyrelse får ej *företagas* till avgörande av delegerade, innan det blivit berett på något av de sätt som anges i 14 §. Har ärende beretts på annat sätt än av arbetsutskottet, skall tillfälle lämnas utskottet att yttra sig, innan ärendet *avgöres*.

Ärende av annat slag än som anges i 2 kap. 16 § *tredje stycket första meningen* lagen (1982:000) om församlingsstyrelse får ej *företas* till avgörande av delegerade, innan det blivit berett på något av de sätt som anges i 14 §. Har ärende beretts på annat sätt än av arbetsutskottet, skall tillfälle lämnas utskottet att yttra sig, innan ärendet avgörs.

20 §

Delegerade kan bestämma om ersättning till delegerad, ledamot i arbetsutskottet eller kommitté och

Delegerade kan bestämma om ersättning till delegerad, ledamot i arbetsutskottet eller kommitté och

Nuvarande lydelse

suppleant. Därvid äger 31 § 1 mom. lagen (1961:436) om församlingsstyrelse motsvarande tillämpning.

Föreslagen lydelse

suppleant. Därvid äger 2 kap. 29 § lagen (1982:000) om församlingsstyrelse motsvarande tillämpning.

21 §

Beträffande besvär över beslut av delegerade, arbetsutskottet eller en kommitté gäller i tillämpliga delar 89 och 90 §§ lagen (1961:436) om församlingsstyrelse. Besvär får anföras av varje församling eller kyrklig samfällighet som berörs av indelningsändringen och av den som har rätt att anföra besvär över beslut av kyrkofullmäktige, kyrkostämman eller församlingsdelegerade i en sådan församling eller samfällighet.

Beträffande besvär över kammarrettens beslut tillämpas 91 § lagen om församlingsstyrelse. Besvär över ett beslut, varigenom kammarrätten har bifallit besvär eller förbjudit att det överklagade beslutet verkställs får anföras även av en församling eller kyrklig samfällighet som berörs av indelningsändringen och av den som har rätt att anföra besvär över beslut av kyrkofullmäktige, kyrkostämman eller församlingsdelegerade i en sådan församling eller samfällighet.

Beträffande besvär över beslut av delegerade, arbetsutskottet eller en kommitté gäller i tillämpliga delar 9 kap. 1-4 §§ lagen (1982:000) om församlingsstyrelse. Besvär får anföras av varje församling eller kyrklig samfällighet som berörs av indelningsändringen och av den som har rätt att anföra besvär över beslut av kyrkofullmäktige, kyrkostämman eller församlingsdelegerade i en sådan församling eller samfällighet.

Beträffande besvär över kammarrettens beslut tillämpas 9 kap. 5 § lagen om församlingsstyrelse. Besvär över ett beslut, varigenom kammarrätten har bifallit besvär eller förbjudit att det överklagade beslutet verkställs får anföras även av en församling eller kyrklig samfällighet som berörs av indelningsändringen och av den som har rätt att anföra besvär över beslut av kyrkofullmäktige, kyrkostämman eller församlingsdelegerade i en sådan församling eller samfällighet.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 1983.

2. De nya bestämmelserna tillämpas i fråga om indelningsdelegerade, arbetsutskott och kommittéer som har utsetts enligt äldre bestämmelser.

1 Utredningsuppdraget

1.1 Direktiven

Direktiven för utredningsarbetet framgår av vad dåvarande chefen för kommundepartementet, statsrådet Antonsson, anförde till statsrådsprotokollet den 12 maj 1977. Anförandet har följande innehåll:

I lagen (1961:436) om församlingsstyrelse (omtryckt 1976:500) (LFS) finns grundläggande bestämmelser om de kyrkliga kommunerna. LFS överensstämmer i stora delar både till form och till innehåll med 1953 års kommunallag. Ett av huvudsyftena med LFS var att anpassa församlingsstyrelselagstiftningen till kommunallagen. Senare ändringar i kommunallagen har ofta åtföljts av motsvarande ändringar i LFS.

Riksdagen har nyligen antagit förslag till enhetlig kommunallag med nya bestämmelser som syftar till att stärka medborgarnas inflytande (prop. 1975/76:187, KU 1976/77:25, rskr 1976/77:148). Den nya kommunallagen bygger på principen att kommuner och landstingskommuner skall ha största möjliga frihet att anpassa sina arbetsformer till de lokala förhållandena och att onödiga detaljreglering av den kommunala verksamheten bör undvikas.

LFS berörs inte alls av kommunallagsreformen. Den likformighet som hittills har rått är emellertid av så stort värde att man nu bör se över LFS i syfte att anpassa lagen till den nya kommunallagen. För denna uppgift bör en särskild utredare tillkallas.

Översynen bör vara inriktad på att bringa LFS i överensstämmelse med den nya kommunallagen i den mån olikheter inte är sakligt betingade. Det blir till stor del fråga om en rent lagteknisk anpassning. I den mån kommunallagen innehåller sakliga nyheter – det gäller framför allt de regler som bygger på förslagen i kommunaldemokratiutredningens huvudbetänkande (SOU 1975:41) Kommunal demokrati – bör i varje särskilt fall övervägas om det är lämpligt att dessa nya principer kommer att gälla även för de kyrkliga kommunerna. Därvid bör naturligtvis beaktas att dessa i olika hänseenden arbetar under andra villkor än de borgerliga kommunerna och att församlingsindelningens struktur skiljer sig från den borgerligt kommunala indelningens.

Resultatet av de överläggningar mellan staten och svenska kyrkan som nu pågår bör inte föregripas. Översynen bör därför avse endast en anpassning av LFS till den nya kommunallagen. Några ändringar i övrigt av innehållet i LFS bör sålunda inte övervägas i detta sammanhang.

Utredaren bör samråda med kyrkoministerns stat-kyrkagrupp (U 1976:15) och den kommitté för översyn av kommunalbesvärprocessen m. m. som jag inom kort ämnar begära bemyndigande att tillkalla.

1.2 Utredningsarbetet

Som framgår av direktiven går utredningsuppdraget ut på att se över LFS i syfte att anpassa lagen till KL. Översynen bör vara inriktad på att bringa LFS i överensstämmelse med KL i den mån olikheter inte är sakligt betingade. Resultatet av utredningens arbete framgår av lagförslagen och motiveringarna. I översiktlig form redovisas resultatet i sammanfattningen.

Till underlag för sina överväganden i betänkandet har utredningen i huvudsak haft KL med dess förarbeten, dvs. betänkandena Enhetlig kommunallag (SOU 1974:99) och Kommunal demokrati (SOU 1975:41), samt prop. 1975/76:187 och 1976/77:125 konstitutionsutskottets betänkande 1976/77:25 och riksdagens skrivelse 1976/77:148. Vidare har material från andra reformer på det kommunala och det kyrkokommunala området beaktats. Sålunda har särskild hänsyn tagits till de ändringar som har genomförts i KL efter kommunallagsreformen. Enligt ett uttalande i promemorian Ds Kn 1980:3 Omval av kommunala och landstingskommunala nämnder har förslagen i denna promemoria beaktats i utredningens arbete. Dessutom har mera renodlat kyrkligt material utnyttjats. Detta gäller främst resultaten från de senare utredningarna i stat-kyrkafrågan.

Utredningen har haft ett stort antal kontakter, framför allt på sekretariatsnivå, med företrädare för berörda intressen på det kyrkokommunala området, främst Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund.

Utredningen har samrått med 1978 års vallagskommitté (JU 1978:01) angående ändringarna i LFS och de därav betingade följdändringarna i KfvL, vilka denna kommitté har föreslagit. Vidare har utredningen haft fortlöpande kontakter med kommunalbesvärskommittén (Kn 1977:05), kommittén (Kn 1978:02) för medbestämmandefrågor och grundlagskommittén (Ju 1980:01).

Enligt direktiven för utredningen borde resultatet av de då pågående överläggningarna mellan staten och svenska kyrkan inte föregripas. Kyrkoministerns stat-kyrkagrupp (U 1976:15) har redovisat resultatet av överläggningarna i stat-kyrkafrågan i betänkandet Ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan (SOU 1978:1). Sedan 1979 års kyrkomöte motsatt sig regeringens förslag i huvudfrågan om ändring av relationerna mellan staten och svenska kyrkan och frågan om en genomgripande relationsändring tills vidare förfallit har utredningen ansett att dess arbete kan fortsättas och avslutas. Utredningen har dock haft kontakter med tre utredningar som tillsatts rörande vissa speciella frågor inom det kyrkliga området, vilka var och en hänger samman med den övergripande stat-kyrkafrågan, nämligen utredningen (Kn 1979:04) om begravningsverksamheten, kommittén om folkbokföringens framtida organisation (direktiv 1979:76 budgetdepartementet) och kommittén (Kn 1979:06) för utredning av kyrkomötets ställning, befogenheter och sammansättning.

Regeringen har till utredningen överlämnat en skrivelse från Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund. I skrivelsen har förbundet hemställt om sådana ändringar i 16 och 69 §§ LFS att lika långa frister för budgetarbetet skulle komma att gälla för borgerlig och kyrklig kommun. Genom utredningens förslag har förbundets hemställan tillmötesgått.

Utredningen har med anledning av remisser avgett yttranden över indelningslagskommitténs betänkande SOU 1978:32 Ny indelningslag för

kommuner, landstingskommuner och församlingar, kommunalbesvärskommitténs betänkande SOU 1978:84 Instansordningen i kommunalbesvärsmål och 1978 års vallagskommittés delbetänkande SOU 1980:45 Översyn av vallagen 2. Vidare har utredningen avgett yttrande över promemorian Ds Kn 1980:3 Omval av kommunala och landstingskommunala nämnder.

2 Inledning

2.1 Historik

2.1.1 *Utvecklingen före tillkomsten av 1930 års församlingsstyrelselag*

Den kyrkliga och den borgerliga kommunen har ett gemensamt ursprung i den från medeltiden härstammande sockensjälvstyrelsen. Menigheten inom ett lokalt avgränsat område – socknen – deltog genom samfällt arbete och tillskott av olika slag i angelägenheter av gemensamt intresse. Sockenindelningen följde i huvudsak den naturliga bygdeindelningen. I den äldsta regleringen, landskapslagarna, framträdde huvudsakligen kyrkliga uppgifter för socknenmenigheten. På landsbygden utövades beslutanderätten av sockenstämman medan i städerna besluten vanligen fattades av ett representativt organ, kyrkorådet. Prästerskapets rätt att hålla sockenstämmor erkändes tidigt och bestämmelser om detta gavs i de prästerliga privilegierna.

Under 1600- och 1700-talen vidgades sockenstämmans kompetens. I 1723 års prästerliga privilegier nämns såsom uppgifter för stämman utöver de direkt kyrkliga ärendena även fattigvårds-, hälsovårds- och undervisningsärenden samt frågor om anställande av sockenhantverkare m. m.

Den första egentliga regleringen av sockenstämmans verksamhet skedde genom 1817 års förordning angående sockenstämmor och kyrkoråd. Någon utsträckning av kompetensområdet innebar inte den nya förordningen, men socknen kom härefter att framträda som en självständig juridisk person med egna tillgångar, skilda från medlemmarnas. Förordningen avsåg närmast förhållandena på landsbygden.

1817 års förordning ersattes år 1843 av tre förordningar, nämligen förordningen om sockenstämmor i riket, förordningen om kyrkoråd och förordningen om sockennämnder å landet. Vissa förändringar i sockenstämmans åligganden inträdde, bl. a. beroende på att folkskoleväsendet hade blivit en obligatorisk förvaltningsuppgift för socknarna. Vad som i den nya förordningen stadgades om kyrkorådet överensstämde i huvudsak med vad som gällde redan tidigare på grund av sedvana eller enligt 1817 års förordning. Kyrkorådet förblev huvudsakligen ett organ för upprätthållande av kyrkotukten. Inseendet över hälsovården, en uppgift som hade tillagts kyrkorådet efter tillkomsten av 1817 års förordning, överfördes till sockennämnden.

Införandet av sockennämnden innebar ett första steg mot ett mer markerat särskiljande av de kyrkliga och de borgerliga elementen i sockensjälvstyrelsen. Till sockennämnden överfördes förutom tillsynen över hälsovården

även flera andra förvaltningsangelägenheter av borgerlig natur. Kyrkoherden behöll sitt ledarskap på sockenstämman och i kyrkorådet, men sockennämnden leddes av en vald ordförande.

Vid denna tidpunkt hade utvecklingen med sockenstämmans alltmer vidgade uppgifter lett till att man inte stod främmande för tanken på en uppdelning också av sockenstämman. 1862 års kommunalreform innebar att tanken förverkligades. Genom bestämmelser i tre förordningar – förordningen om kommunalstyrelse på landet, förordningen om kommunalstyrelse i stad och förordningen om kyrkostämma samt kyrkoråd och skolråd – delades socknens gemensamma angelägenheter upp på två olika beslutande organ och skälet för delningen angavs också ligga i att den borgerliga kommunalstämman och kyrkostämman utgick ifrån alldeles olika grunder. I förordningarna angavs den borgerliga och den kyrkliga kommunens kompetensområden på olikartat sätt. Den borgerliga kommunens angelägenheter angavs med orden "gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter". Från behörigheten undantogs angelägenheter som enligt uttryckligt stadgande skulle behandlas på kyrkostämma. Den kyrkliga kommunens kompetens avsåg vården av kyrkans och folkskolans angelägenheter. Kompetensen angavs närmare genom en uppräknig av det som ansågs vara av kyrklig natur. Kyrkoherden behöll ställningen som självskriven ordförande i kyrkostämman samt i kyrkorådet och skolrådet. Den borgerliga stämman hade emellertid att själv välja sin ordförande. Kyrkorådet intog fr. o. m. denna tidpunkt ställningen som församlingens berednings- och verkställighetsorgan, med skolrådet som motsvarande organ för skolärendena.

Det territoriella underlaget för kyrkans församlingar och de nya borgerliga kommunerna förblev detsamma. Detta samband skulle komma att bestå till långt in på 1900-talet. I 1862 års förordningar möter dock för första gången en reglering, som vilar på uppfattningen att medlemskretsen för den kyrkliga och den borgerliga kommunen inte behövde vara densamma. Orsaken till detta var den år 1860 genomförda religionsfrihetslagstiftningen, som för första gången möjliggjorde för svenska medborgare att utträda ur kyrkan. Utträdesmöjligheten underströks och villkoren för utträde lindrades genom ny lagstiftning år 1873.

1862 års förordning om kyrkostämma samt kyrkoråd och skolråd skulle komma att reglera den kyrkokommunala verksamheten fram till år 1930. Några viktiga förändringar inträffade dock under tiden. År 1902 sammankopplades vissa barnavårdsärenden med skolväsendet och kom därigenom att falla under kyrkostämmans kompetens. År 1905 infördes bestämmelser om församlingsbibliotek i kyrkostämmoförordningen. I 1909 års lag angående folkskoleväsendet i vissa städer stadgades att där lagen blev tillämplig skulle både folkskoleväsendet och de därmed sammankopplade barnavårdsärendena utgöra en angelägenhet för den borgerliga kommunen. År 1924 blev den borgerliga kommunen huvudman för barnavården.

2.1.2 1930 års lag om församlingsstyrelse

Tillkomsten av en ny lagstiftning om den kyrkokommunala verksamheten hade sin upprinnelse i utredningsuppdrag som gällde dels införandet av ett representativt system inom den kyrkliga kommunen, dels institutet kyrk-

lig samfällighet. Frågan om överförande av beslutanderätten i församlings ekonomiska angelägenheter till borgerlig kommun togs för första gången upp i detta sammanhang. Frågan utreddes och kom att få viss betydelse för det fortsatta lagstiftningsarbetet. I lagtekniskt hänseende var det samtidiga arbetet med en kommunallagsreform för de borgerliga kommunerna mönsterbildande.

Det huvudsakliga utredningsarbetet utfördes av kyrkofullmäktigesakkunniga, vilka år 1922 lade fram betänkande med förslag till lag om församlingsstyrelse. De sakkunnigas förslag innebar såvitt avser den kyrkokommunala kompetensen att kompetensområdet skulle anges med samma metodik som tidigare. Kompetensen bevarades i huvudsak oförändrad på två undantag när. Skol- och biblioteksfrågorna hade i förslaget överförts till den borgerliga kommunen. Vidare skulle enligt förslaget vården av begravningsplats om särskilt förordnande meddelades kunna tillkomma borgerlig kommun. Den nya lagstiftningen kom att ansluta till vad de sakkunniga hade föreslagit på dessa punkter, utom i fråga om förslaget beträffande vården av begravningsplats.

När det gällde ett representativt system för församlingarna föreslog de sakunniga att varje församling, oavsett storlek, skulle kunna överlåta beslutanderätten åt ett fullmäktigeorgan. Vid den följande departementsöverbearbetningen av förslaget tillfogades på denna punkt att ett obligatoriskt införande av fullmäktige skulle ske om församlingens invånarantal översteg 3 000. I den nya lagen sattes sedan gränsen till 5 000 invånare.

Kyrkoherden blev ej självskriven i det nya fullmäktigeorganet. Därtill borttogs den tidigare gällande självskrivenheten som ordförande i kyrkostämman. I kyrkorådet skulle kyrkoherden däremot alltså vara självskriven ordförande.

Bestämmelser om kyrkliga samfälligheter inflöt i den nya lagen.

2.1.3 *Utvecklingen mellan år 1930 och 1961*

1930 års församlingsstyrelselag gällde fram till dess den nuvarande lagen om församlingsstyrelse avlöste den. Ändringar i lagen under mellantiden ägde rum endast ett fåtal gånger. År 1942 sänktes gränsen för obligatoriskt fullmäktigesystem till ett invånarantal av 1 500. År 1950 företogs vissa ändringar till följd av att kyrkomusikerorganisationen reformerats. År 1954 skedde viss ändring i samband med det slutliga överförandet av skolärendena till borgerlig kommun. Samtidigt vidtog angelägna ändringar som hörde samman med 1953 års kommunallagsreform.

2.1.4 *1961 års lag om församlingsstyrelse*

Genom 1961 års reform av lagstiftningen om församlingsstyrelse ersattes de tidigare särskilda lagarna om församlingsstyrelse och om kyrkofullmäktige och kyrkonämnd i Göteborg med en för alla kyrkliga kommuner gemensam lag om församlingsstyrelse. Till den nya lagen om församlingsstyrelse överfördes åtskilliga bestämmelser av saklig och formell art, som innefattades i 1953 års kommunallag. Detta gällde i huvudsak reglerna om anhängiggörande av ärende, interpellationsrätt, rätt att delta i det beslutande

organets överläggningar, valbarhet, jäv samt kallelser och tillkännagivanden. Det befolkningstal som gjorde fullmäktigeinstitutionen obligatorisk i en församling sänktes från 1 500 till 1 000 invånare. Kompetensbestämmelserna omarbetades för att ge ett klarare uttryck för församlingens olika verksamhetsgrenar. Församlingens befattning med folkbiblioteksväsendet upphörde. Regeringen fick rätt att i särskilda fall förordna att en begravningsplats skall anskaffas eller vårdas av borgerlig kommun.

Möjligheten att bilda samfälligheter för andra angelägenheter än ekonomiska togs bort. För de samfälligheter som inte handhar alla ekonomiska angelägenheter bestämdes att beslutanderätten skall utövas av delegerade, som utses av fullmäktige eller stämma i församlingarna. Den gemensamma kyrkostämman avskaffades.

Bestämmelserna om kyrkorådets uppgifter moderniserades. Rådets ledande, initiativtagande och övervakande uppgifter betonades mera än tidigare. Kyrkoherden förblev självskriven ledamot i kyrkorådet men hans uppgift som självskriven ordförande i rådet togs bort. En församling fick möjlighet att ordna sin kassaförvaltning på annat sätt än genom en årligen tillsatt kassaförvaltare och att centralisera sin medelsförvaltning.

2.1.5 *Utvecklingen efter år 1961*

1961 års församlingsstyrelselag har ändrats ett flertal gånger. En redogörelse för de huvudsakliga ändringarna lämnas i det följande.

År 1962 ändrades bestämmelserna om ersättning till kommunala förtroendemän. Församlingarna fick möjlighet att efter grunder som församlingarna själva bestämmer gottgöra förtroendemännen inte bara för kostnader på grund av uppdragen utan även för det arbete som är förenat med uppdragen.

År 1965 sänktes rösträttsåldern vid kyrkokommunala val från 21 till 20 år.

Genom lagändring år 1966 bestämdes att regeringen skall bestämma fullmäktiges antal i samtliga kyrkliga samfälligheter. Tidigare hade antalet kyrkofullmäktige i Göteborgs samfällighet varit bestämt till 60.

I samband med att överståthållarämbetet i Stockholm och länsstyrelsen i Stockholms län slogs samman till en länsstyrelse gjordes år 1967 ett par smärre ändringar av formell natur i LFS.

I samband med 1968 års författningsreform som bl. a. innebar att tvåkammarriksdagen ersattes med enkammarriksdagen med 350 ledamöter sänktes rösträttsåldern vid kyrkokommunala val från 20 till 19 år. Samtidigt ändrades villkoren för valbarhet till kyrkofullmäktige. Särskild åldersgräns utöver rösträttsåldern slopades. Dessutom slopades konkurstillstånd som valbarhetshinder.

Genom en reform år 1969 ändrades bl. a. mandattiden för de kyrkokommunala organen från fyra till tre år. Vidare öppnades möjlighet för församling och kyrklig samfällighet att bestämma att suppleanter för fullmäktige skall utses.

År 1971 genomfördes den s. k. förvaltningsrättsreformen, som bl. a. innebar att förvaltningslagen tillkom. I LFS tillades bestämmelser om jäv för den som handlägger ärende hos kyrkorådet, om tidpunkten då en hand-

ling skall anses ha kommit in till kyrkorådet och om instansordningen vid prövning av besvär i kyrkokommunala mål.

År 1972 borttogs dels vissa begränsningar i rätten att placera överskottsmedel, dels skyldigheten att underställa beslut om placering av penningmedel.

I ytterligare en reform år 1972 tillkom regler för att underlätta bildande av främst kyrkliga samfälligheter. Sålunda bestämdes att regeringen kan besluta att en grupp av församlingar i stället för en församling skall utse minst en fullmäktig. Vidare kan särskilda sammanläggningsdelegerade tillsättas i samband med att en kyrklig samfällighet bildas. Slutligen fick kyrkoråd rätt att delegera beslutanderätt till suppleant i rådet.

År 1972 tillkom lagen om kyrkofullmäktigval. I samband därmed knöts rösträtten vid kyrkokommunala val till kyrkobokföringsorten i stället för mantalsskrivningsorten. Antalet suppleanter som kan utses för kyrkofullmäktige begränsades.

Under år 1973 tillkom skyldighet för kommunstyrelsen att när församlingens budget fastställts underrätta riksskatteverket för debitering och uppbörd av församlingsskatt.

Samma år gjordes vissa ändringar i LFS i samband med tillkomsten av bestämmelserna om skatteplikt för förmåner som utgår vid sjukdom, barns födelse, arbetslöshet och arbetsmarknadsutbildning.

Under år 1974 ändrades LFS till följd av den nya regeringsformen och den nya riksdagsordningen. Rösträttsåldern vid kyrkokommunala val sänktes till 18 år. Vidare slopades kravet på bosättning inom församlingen för valbarhet till kyrkofullmäktige. Kravet på kyrkobokföring inom församlingen för rösträtt och valbarhet kvarstod.

Genom en reform år 1975 fick i Sverige bosatta utlänningar under vissa villkor rösträtt vid val av kyrkofullmäktige. Med rösträtten följde valbarhet till kyrkokommunala förtroendeuppdrag.

Under år 1976 ändrades LFS vid två tillfällen. Den första ändringen gjordes i samband med lagstiftning om kompensation för församlingarna för minskning av skatteunderlag på grund av 1974 års skattereform. Reglerna om utseende av delegerade i Stockholms kyrkliga samfällighet justerades. Tidsfristen för kyrkorådets budgetförslag framflyttades till den 15 oktober.

Under år 1979 ändrades LFS vid tre tillfällen. Avsnittet om församlingsskatt genomgick ett par ändringar i samband med den reform av inkomstskatten som bl. a. innefattade marginalskattesänkningar. Vidare gjordes vissa ändringar på grund av att den nya indelningslagen tillkom. Slutligen ändrades avsnittet om församlingsskatt ytterligare en gång i samband med ännu en reform av inkomstskatten.

Under år 1980 ändrades LFS vid två tillfällen. Den första ändringen gjordes i avsnittet om församlingsskatt och avsåg förenklingar i rutinerna för underrättelse till beskattningsmyndigheterna om församlingarnas beslut om skattesats. Den andra ändringen gjordes i samband med tillkomsten av den nya instansordningen för kommunalbesvärsmålen. De kyrkokommunala besluten skall sålunda fr. o. m. den 1 januari 1981 överklagas hos kamrarrätten i stället för hos länsstyrelsen.

2.2 Bakgrund

2.2.1 Förhållandet stat-kyrka, kort lägesbeskrivning

Förhållandet mellan staten och svenska kyrkan har varit föremål för debatt sedan länge. Utredningsarbete har pågått i olika etapper under drygt 20 år. 1958 års utredning *Kyrka-stat* hade karaktären av expertutredning. Den lade fram material för ett senare ställningstagande till stat-kyrkafrågan. En andra utredningsetapp påbörjades samma år genom den parlamentariskt tillsatta 1968 års beredning *om stat och kyrka*, vars betänkande lades fram 1972. Under slutskedet av remissbehandlingen av beredningens betänkande gav emellertid den dåvarande regeringen till känna, att en sådan samlande lösning som förutsatts inte kunde uppnås, varför regeringen inte avsåg att lägga fram någon proposition med anledning av beredningens förslag.

Stat-kyrkaarbetet kom nu in i en delvis annorlunda fas. Flera kyrkliga institutioner tog initiativ till att få till stånd ett *internt kyrkligt utredningsarbete* om vilka reformer som var önskvärda i det fortsatta sambandsläge som av allt att döma skulle bli bestående för en längre tid framöver. En arbetsgrupp med bred kyrklig förankring bildades. Sedan denna arbetsgrupp arbetat internt under knappt två år inleddes i februari 1975 efter initiativ från den dåvarande kyrkministern överläggningar mellan denna kyrkliga arbetsgrupp och företrädare för statsmakterna. Avsikten var att gemensamt undersöka möjligheterna att förverkliga de grundläggande principer som 1968 års beredning föreslagit med beaktande av de synpunkter som framförts i de omfattande remissvar som avgetts. Överläggningarna utmynnade bl. a. i ett gemensamt förslag (SOU 1978:1). Dessutom avgavs ett förslag från enbart de kyrkliga företrädarna rörande "Kyrkans framtida organisation" (SOU 1978:2). Förslagen har remissbehandlats (remissammanställning SOU 1978:76).

Vid 1979 års allmänna kyrkomöte inhämtade regeringen kyrkomötets yttrande över betänkanterna SOU 1978:1 samt SOU 1978:76. Av den skrivelse till kyrkomötet vari regeringen begärde kyrkomötets yttrande framgick att regeringen ansåg att en reform måste innebära att den nuvarande offentligrättsliga regleringen av svenska kyrkan skulle upphöra. Regeringsskrivelsen och de motioner som skedde i frågan vid kyrkomötet hänvisades till ett särskilt utskott, vars majoritet i principfrågan om ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan uttalade sig emot det framlagda förslaget och för ett bevarat samband med vissa partiella förändringar. Kyrkomötet biföll sedermera efter debatt och omröstning utskottsmajoritetens förslag med 54 röster mot 42. Huvudfrågan om ändring av relationerna mellan staten och svenska kyrkan hade därmed på nytt fallit.

Vad som hänt efter detta är att tre utredningar tillsatts rörande vissa speciella frågor inom det kyrkliga området som var och en hänger samman med den övergripande stat-kyrkafrågan, nämligen en utredning som skall genomföra en kompletterande undersökning av begravningsverksamheten (kommundepartementet 1979:04), en utredning som avser folkbokföringens framtida organisation (direktiv 1979:76 budgetdepartementet) samt slutligen en utredning rörande kyrkomötets ställning, befogenheter och sammansättning m. m. (direktiv 1979:19 kommundepartementet). Dessa utredningar

– som inte kommer att påverka huvudfrågan om en relationsförändring i förhållandet staten – svenska kyrkan – beräknas framlägga sina förslag under våren 1981. Att principfrågan om förhållandet stat-kyrka på nytt skulle aktualiseras inom den närmaste tiden, förefaller däremot ytterst osannolikt.

Såsom framgår av den nyligen gjorda korta redovisningen av den senaste tidens behandling av den för hela svenska kyrkan så avgörande frågan om kyrkans relation till staten har läget varit ytterst oklart de senaste åren, huruvida en relationsförändring kunde förväntas inom de närmaste åren eller ej. Detta har självfallet i hög grad inverkat även på arbetet med översynen av församlingsstyrelselagen. Resultatet av överläggningarna mellan staten och svenska kyrkan fick t. ex. enligt direktiven inte föregripas.

I det läge stat-kyrkafrågan nu hamnat i anser utredningen att ett förslag i fråga om översynen av församlingsstyrelselagen nu kan läggas fram utan ytterligare tidsutdräkt, då risken för kollision med den övergripande stat-kyrkafrågan nu knappast kan ske och då de delutredningar som f. n. pågår inom det kyrkliga området är avgränsade från församlingsstyrelselagens kyrkokommunala område.

2.2.2 Samhällsutvecklingens betydelse för demokratin i församlingarna i jämförelse med utvecklingen hos de borgerliga kommunerna

Utredningen om den kommunala demokratin presenterade i sitt huvudtänkande (SOU 1975:41) en rad förslag till konkreta åtgärder för att förstärka och fördjupa den kommunala demokratin. Dessa förslag har därefter influerat i den nya kommunallagen (SFS 1977:179).

Utredningen utgick ifrån att förutsättningarna för den kommunala demokratin undergått förändringar till följd av samhällsomvandlingen. De nu rådande förutsättningarna var inte desamma som rådde när grunderna för den kommunala självstyrelsen växte fram.

För att rätt kunna bedöma värdet av att vidta åtgärder av samma slag inom den kyrkokommunala sektorn bör man jämföra likheter och skillnader när det gäller den påverkan samhällsutvecklingen inneburit på de borgerliga kommunerna å ena sidan, de kyrkliga å den andra.

I det följande redovisas kommunaldemokratiutredningens huvudsakliga utgångspunkter i jämförelse med motsvarande utveckling hos kyrkan.

Den kommunala verksamheten har utvidgats

Sedan den kommunala demokratins genombrott i början av 1900-talet har de kommunala utgifterna mer än femtondubblats. En markant ökning skedde under perioden närmast efter genomförandet av den allmänna rösträtten. Även under de senaste åren har den kommunala expansionen varit påfallande. Orsaken till denna expansion kan bl. a. sökas i följande tendenser i samhällsutvecklingen: jordbrukarsamhällets övergång till industrisamhälle, befolkningsomflyttningen mellan olika delar av landet, tätortstillväxten. Den yrkesmässiga och geografiska förändringen av befolkningen har inverkat på kommunerna. Koncentrationen av befolkningen har medfört nya behov och problem som kommunerna haft att tillgodose. Den ekonomiska, tek-

niska och sociala utvecklingen har i grunden förändrat förutsättningarna för och innehållet i den kommunala verksamheten.

Både ett stort antal nya obligatoriska uppgifter och ett ökat antal frivilliga åtaganden präglar således utvecklingen inom kommunerna.

Kyrkokommunerna å sin sida har inte ålagts nya obligatoriska uppgifter. Deras fakultativa åtaganden inom den egna församlingen har emellertid ökat liksom även bidragen till den verksamhet på stiftsplanet som främst bedrivs av stiftsting och stiftsråd. Även kyrkokommunernas frivilliga bidrag till kyrklig verksamhet på riksplanet har ökat under främst de senaste åren. Man kan här t. ex. peka på den s. k. riksfinansieringen.

Beroendeförhållandet stat – kommun har ökat

I äldre tider hade kommunerna begränsade uppgifter som var principiellt åtskilda från statens. Statsuppsikten skulle vara begränsad till ett minimum. Syftet med den var främst att trygga den enskildes rättssäkerhet.

Samhällsutvecklingen har drivit fram ett ökat beroendeförhållande mellan stat och kommun. Det är inte längre möjligt att göra en uppdelning mellan riks- och kommunalpolitiska frågor. Förhållandet mellan stat och kommun kännetecknas inte längre av någon klar skillnad i uppgifter utan av gemenskap i arbetet samtidigt som ständiga förskjutningar sker i den inbördes arbetsfördelningen. Man kan t. ex. visa på de för samhället så viktiga överläggningar som årligen sker mellan företrädare för kommunerna, landstingen och staten i skattefördelningsfrågor.

Det säger sig självt att förhållandena inte är desamma på den kyrkliga sidan. Den historiska utvecklingen visar visserligen tydliga växlingar i statsmakternas krav på inflytande över kyrkan. Den sentida utvecklingen är dock entydig. Det har i allt större utsträckning överlämnats åt kyrkan själv att besluta i egna inre angelägenheter. Med 1951 års religionsfrihetslag lagfästes den då ännu inte av alla erkända uppfattningen om svenska kyrkan som ett självständigt trossamfund i organisatorisk förening med staten. Utvecklingen därefter präglas av samstämmiga och upprepade krav från kyrkans olika företrädare på större självständighet i inre angelägenheter som har mötts av erkännanden i flera statliga utredningar. Endast svårigheterna att lösa den övergripande stat-kyrkafrågan synes ha hindrat en snabb utveckling mot en total frihet från statsstyre och statskontroll. Mot den angivna bakgrunden framstår det som klart att beroendeförhållandet stat-kyrkokommun har varit i avtagande.

Förändringarna i den kommunala indelningen har förändrat ramen för den kommunala verksamheten

Under efterkrigstiden har skett en avsevärd omorganisation av den kommunala verksamheten. Motiven har bl. a. varit att skapa en kommunstruktur med ett visst minimum i fråga om befolkning och ekonomisk bärkraft, liksom att förbättra förutsättningarna för en mera långsiktig och rationell planering.

Den totala effekten och de båda kommunindelningsreformerna 1952 och 1962 kan sammanfattas så, att antalet kommuner – som f. n. uppgår till

280 – reducerats till drygt 1/10 jämfört med 1950.

Någon motsvarande reform har inte ägt rum beträffande kyrkokommunerna. Visserligen har det skett pastoratsregleringar, och möjligheterna att bilda kyrkliga samfälligheter har utnyttjats tämligen flitigt, men fortfarande är antalet församlingar stort, f. n. 2 575 (varav fem icke-territoriella församlingar).

År 1970 tillsatte Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund en kommitté med uppdrag att utreda de kyrkliga strukturfrågor som hänger samman med kyrkans lokala organisation. I sitt betänkande redogjorde kommittén för bl. a. befolkningsomflyttningarnas betydelse ur församlingsekonomiskt perspektiv. Tydliga brister i den nuvarande församlingsindelningen åskådliggjordes genom en granskning av församlingarnas medelsbehov i jämförelse med deras skatteunderlag. Kommitténs förslag ledde emellertid inte till några beslut om förändringar.

Anledningen till att initiativ i frågan inte tagits från statsmakternas sida för kyrkans del på motsvarande sätt som skett med de borgerliga kommunerna har främst varit att det ständigt under de senaste tjugo åren pågått utredningar om kyrkans framtida förhållande till staten. Man har då inte samtidigt velat företa så genomgripande förändringar i kyrkans struktur som en indelningsreform skulle ha inneburit.

Att behov dock fortfarande föreligger av en strukturomvandling på det lokala kyrkliga området påpekades t. ex. mycket klart av de kyrkliga företrädarna i de överläggningar mellan staten och kyrkan som avslutades i januari 1978 (se t. ex. SOU 1968:2 avsnitt 5.1).

Förändringar har skett av den kommunala nämndorganisationen

För att få till stånd en samordning av verksamheter som har nära anknytning har en centralisering av nämndverksamheten skett i de borgerliga kommunerna (ex. social centralnämnd). Gradvis har också kommunstyrelsen fått en allt starkare ställning i kommunerna.

Någon motsvarande utveckling har inte skett på den kyrkliga sidan. Vissa jämförelser kan möjligen göras med den centralisering som åstadkoms genom att en del uppgifter överförs till stiftstingsorganisationen.

Utökad kommunal planering och strävan mot långsiktig planering

En genomgående tendens under de senaste decennierna är en utbyggnad av den kommunala planberedskapen. Den långsiktiga planeringen byggs ut i alla typer av kommuner. Den berör allt vidsträcktare områden av den kommunala verksamheten.

Liknande tendenser kan iaktas på den kyrkliga sidan, där det alltmer förekommer arbete med t. ex. församlingens målskrivning, flerårsplan för församlingsarbetet, ekonomisk flerårsplanering för församling eller samfällighet, förvaltningsorganisation och personalplanering m. m.

Demokratidebatten berör flera företeelser i samhället

Under senare år har det i Sverige skett en intensiv demokratidebatt. Kraven på ökat medinflytande har berört flera olika samhällsområden. Det har i flera avseenden varit fråga om en utvidgning av demokratibegreppet som går utöver den politiska demokratin. Debatten har i hög grad gällt den allmänna frågan hur människor skall kunna påverka utvecklingen och sin omgivning. Av naturliga skäl har denna debatt inte direkt berört de kyrkliga kommunerna i samma utsträckning som de borgerliga. Det kan dock finnas anledning att något granska några olika moment i demokratidebatten och dess påverkan på borgerligt resp. kyrkligt kommunalt.

Det moderna samhället genomgår *snabba förändringar*. Det gäller t. ex. ny teknik och nya forskningsrön som har genomgripande betydelse för människor. Miljömässiga och sociala konsekvenser är svåra att överblicka. Även om viss överensstämmelse finns mellan kyrkligt och borgerligt kommunalt i dessa hänseenden, ligger det nära till hands att anta att den kyrkliga verksamheten och arbetsformerna inom den kyrkliga sektorn i väsentligt högre grad är skyddade mot dessa förändringar.

Nya massmediers framväxt är ett annat utmärkande drag i det moderna samhället. Kommer nya massmedier som kabel-tv, videoband o. d. att bli alternativ till de nuvarande vägarna för informationsutbyte mellan väljare och valda? Pressens roll i det demokratiska systemet är särskilt uppmärksammas. Ett minskat antal tidningar anses kunna medföra allvarliga konsekvenser för demokratin. Dessa frågor har hittills varit av tämligen underordnad betydelse för församlingsstyrelsen.

Datateknikens betydelse är ytterligare ett exempel från denna debatt. Ett tekniskt hjälpmedel å ena sidan, men å den andra sidan farhågor för att medborgarnas integritet skall bli lidande. Debatten i detta ämne är så allmängiltig att den även berör den kyrkliga demokratin.

En *familjesocial omvandling* sker i samhället. Bägge makarna arbetar i yrkeslivet. En stor del av hemarbetet utförs på fritiden. Barnomsorgsproblem uppstår. Detta innebär svårigheter när det gäller möjligheten att delta i samhällsarbetet. Dessa problem är lika förekommande på den kyrkligt kommunala sidan som på den borgerligt. Till detta kommer också att antalet kyrkligt kommunala förtroendeposter är väsentligt större än på den borgerliga sidan.

Ett alltmer ökat behov att *hushålla med resurserna* gör sig gällande i samhället. Effektiv hushållning med resurser kräver handlingsberedskap och planering på lång sikt. De borgerliga kommunerna är hårt utsatta för pressen att behöva prioritera mellan olika sektorer av verksamheten. Motsvarande gäller knappast på kyrkans område. Å andra sidan har kyrkan genom sitt begränsade skatteutrymme – att höja församlingsskatten ytterligare är i nuvarande kommunalekonomiska läge allt svårare – i realiteten krympande resurser, vilket nödvändiggör en alltmera samvetsgrann hushållning av medlen. Det kan nämnas att den kyrkokommunala utdebiteringen år 1979 växade från 0,50 till 3,05 med ett genomsnitt av 0,99 kr per skattekrona.

Speciella kyrkliga demokratifrågor

Det framstår som uppenbart att de sålunda av kommunaldemokratiutredningen analyserade och bearbetade demokratifrågorna har stor betydelse även för den kyrkokommunala sektorn. Vid sidan härav brottas emellertid den kyrkokommunala demokratin med ett annat, närmast iögonenfallande, problem nämligen det låga valdeltagandet i kyrkofullmäktigvalen.

Valdeltagandet i kyrkofullmäktigvalen i jämförelse med deltagandet i de kommunala valen framgår av följande tabell. Valdeltagandet anges i procent av de röstberättigade.

Tabell 1 Valdeltagandet i kyrkofullmäktigval och kommunalval

År	Kyrkofullmäktigval	Kommunalval
1931	21,9	58,2
1934	23,9	63,6
1938	16,4	66,0
1942	17,1	66,9
1946	17,2	72,0
1950	18,8	80,5
1954	14,8	79,1
1958	13,5	79,2
1962	12,8	81,0
1966	12,5	82,8
1970	11,9	88,1
1973	15,2	90,5
1976	14,8	90,0
1979	14,4	89,0

En omfattande studie av kyrkofullmäktigvalen har framlagts av professor G. Gustafsson.¹ Valens speciella struktur och orsakerna till det låga valdeltagandet penetreras ingående.

Även om det således bör konstateras att kyrkokommunerna med kommunaldemokratiutredningens utgångspunkter har väl så betydelsefulla demokratifrågor att bearbeta måste här den begränsningen göras att föga torde kunna åtgärdas genom en revision av lagen om församlingsstyrelse.

Enligt mångas mening torde en reform av kyrkofullmäktigvalen böra byggas på ändrad valdag. Genom den nyligen tillsatta grundlagskommittén (Ju 1980:1) har ett arbete påbörjats, som kan utgöra utgångspunkt för en kommande reform på kyrkofullmäktigvalens område.

2.2.3 Kyrkans strukturfrågor

2.2.3.1 Nuvarande struktur

Den kyrkliga verksamheten har alltsedan kristendomen kom till Sverige varit knuten till *territoriella församlingar* (tidigare socknar). *Pastoraten* är ur historiskt-organisatoriska synpunkter inte av samma intresse som församlingarna. I stor utsträckning har pastoraten nybildats eller undergått förändringar vid flera olika tillfällen. I och med införandet av 1930 års församlingsstyrelselag infördes bestämmelser om *kyrkliga samfälligheter*. Dessa handhar gemensamma församlingsangelägenheter av ekonomisk art. Kon-

¹ Gustafsson G.: Mellan politik och religion.

trakten regleras inte av församlingsstyrelselagen. De har främst betydelse i den prästerliga tjänsteorganisationen.

Det betonas ofta med all rätt att det är församlingarna som utgör stommen i den kyrkliga organisationen. Det är emellertid också angeläget påpeka att för sammanhållningen inom svenska kyrkan även stiftens spelar en betydelsefull roll.

Ytterligare ett utmärkande drag för svenska kyrkans struktur är nödvändigheten av solidaritet mellan församlingarna. Här avses då främst den ekonomiska solidariteten. Församlingarna arbetar under synnerligen olika förhållanden: stora stadsförsamlingar, små landsbygd-församlingar, tätort, glesbygd, stort resp. litet skatteunderlag osv. Genom t. ex. utjämning via kyrkofonden bidrar de ekonomiskt mera gynnade församlingarna till att församlingarna i glesbygderna kan hålla i gång sin verksamhet. Dessa får dessutom bidrag från staten genom den kommunala skatteutjämningen.

Den ekonomiska solidariteten mellan församlingarna kan också belysas med utgångspunkt från stiftsplanet. Stiftstingsverksamheten bygger på frivilliga bidrag från församlingarna för att kunna genomföra viss kyrklig verksamhet som inte varje enskild församling kan klara. Till detta kan fogas ytterligare en aspekt. Inom stiftens finns kyrkliga samfälligheter som ofta är mycket stabila ekonomiska enheter med möjlighet till omfattande egen verksamhet. För att klara kyrklig verksamhet i alla delar av landet med den splittrade strukturen kyrkan i dag uppvisar förutsätts att dessa samfälligheter inte ställer sig utanför stiftsgemenskapen utan genom en del av sin goda ekonomi i stället bidrar till att hjälpa de mindre församlingarna, vilket gagnar kyrkans sak i stort.

Den väsentliga skillnaden mellan kyrkans riksplan och församlings- och stiftsplanen är att de centrala funktionerna huvudsakligen ankommer på statliga organ. En beskrivning av riksplanet återfinns bl. a. i SOU 1967:45 s. 98–120 samt SOU 1978:2 s. 69–71.

Den kyrkliga församlingsstrukturen med en rad mycket små enheter knutna till ofta väl kända lokala begrepp, möjligheter att för större ekonomisk stabilitet bilda samfälligheter samt genom bidrag till stifts- och riksorganisationer få del i aktiviteter av mera övergripande slag, är en struktur som i sig rymmer åtskilliga fördelar. Begrepp som decentralisering och när-demokrati ligger t. ex. nära till hands att ta fram. Att en struktur av detta slag likväl innebär vissa spänningar kommer att belysas under de följande avsnitten.

2.2.3.2 Den allmänna utvecklingen

Det kanske mest framträdande draget i utvecklingen på den borgerligt kommunala sidan under efterkrigstiden är strukturomvandlingen. Antalet små enheter i den kommunala indelningen har stadigt minskat. Två övergripande indelningsreformer har nedbringat antalet kommuner till tiondelen av vad det var före år 1952.

Såsom framhållits ovan (se avsnitt 2.2.2) har någon motsvarande radikal strukturell reform inte ägt rum inom kyrkan. Det betyder dock inte att inga förändringar har kommit till stånd. Här skall i korthet belysas några av de indelningsreformer, den utbyggnad av organisatorisk samverkan och

den påbyggnad av organ för frivillig verksamhet och serviceuppgifter som har skett under perioden efter tillkomsten av 1961 års församlingsstyrelselag. Det framgår därvid att utvecklingen följt andra linjer och sökt andra former än den mer dynamiska omvälvningen på den borgerligt kommunala sidan.

Antalet församlingar år 1950 var 2 546. År 1979 uppgick antalet till 2 575. Några stora förändringar har som synes inte ägt rum. Studerar man befolkningsförflyttningarna och deras inverkan på församlingarnas storlek under samma tidsrymd finner man en mycket tydlig tendens. Antalet församlingar med ett invånarantal understigande 500 har ökat oavbrutet. Antalet medelstora och stora församlingar har också ökat. År 1979 var antalet församlingar med färre än 1 000 invånare 1 361. Antalet församlingar med färre än 500 invånare var 851.

Antalet pastorat år 1950 var 1 369. År 1979 uppgick antalet till 1 144. Om indelningen i pastorat beslutar regeringen enligt särskilda bestämmelser i lag. Under åren 1957–1962 genomfördes en större pastoratsindelningsreform. Frivilligt genomförs från stiftens sida även sedan ett antal år tillbaka en s. k. *rullande pastoratsreglering*, där man kontinuerligt ser över pastoraten ur t. ex. befolkningssynpunkt och i varje särskilt fall hos regeringen via kammarkollegiet begär sådana förändringar i strukturen som utvecklingen lett fram till. Emellertid sköts denna form av pastoratsreglering med mycket skiftande engagemang från stiftens sida. Några författningsregler eller andra direktiv som styr utvecklingen finns inte.

Utöver de nu nämnda förändringarna i församlings- och pastoratsindelningen, som onekligen påverkat den kyrkliga strukturen endast i mindre omfattning, är de särskilda samfällighetsbildningarna av stor betydelse. Dessa jämte de senaste årtionedens utbyggnad av kyrkans stifts- och riksplan skall åskådliggöras närmare i det följande.

2.2.3.3 Samfällighetsbildningar

Möjligheten att enligt 3 § 1 mom. andra eller tredje stycket LFS bilda kyrklig samfällighet har under 1960- och 1970-talen spelat stor roll. I församlingsstyrelsekommitténs betänkande finns en sammanställning över kyrkliga samfälligheter den 1 januari 1956. De var då 95 till antalet, och omfattade tillsammans 218 församlingar.

Kommunindelningsreformerna kom sannolikt att kraftigt påverka utvecklingen på samfällighetsområdet. Vid sidan av den allmänna debatten i strukturfrågor som fördes tvingades församlingarna att beakta fortsatta möjligheter till samverkan med de borgerliga kommunerna och andra frågor som hängde samman därmed, t. ex. mångas önskemål om enhetlig skattesats inom en och samma kommun.

Antalet samfälligheter år 1980 uppgår till 267. I dessa samfälligheter ingår 917 församlingar, vilket är mer än fyra gånger så många som år 1956.

Tabell 2 Antalet totala samfälligheter stiftsvis

Stift	År 1977		År 1980	
	Ant. samf.	Ant. förs.	Ant. samf.	Ant. förs.
Uppsala	17	67	18	76
Linköping	13	55	15	64
Skara	11	38	13	46
Strängnäs	15	50	18	56
Västerås	12	53	12	53
Växjö	9	24	9	24
Lund	28	128	36	149
Göteborg	11	56	11	56
Karlstad	9	20	10	23
Härnösand	8	18	9	20
Luleå	16	37	17	39
Visby	1	2	1	2
Stockholm	7	18	7	18
	157	566	176	626

Av tabellen framgår att samfällighetsbildningarna har fortsatt också under senare tid. Också bildningen av partiella samfälligheter har fortsatt.

Tabell 3 Antalet partiella samfälligheter stiftsvis

Stift	År 1977		År 1980	
	Ant. samf.	Ant. förs.	Ant. samf.	Ant. förs.
Uppsala	4	16	5	18
Linköping	4	15	4	15
Skara	22	57	24	62
Strängnäs	2	5	2	9
Växjö	5	13	9	24
Lund	13	35	19	54
Göteborg	6	23	12	41
Karlstad	8	20	10	26
Härnösand	1	3	1	3
Stockholm	4	35	5	38
	69	222	91	291

I de flesta av de största kommunerna utgör numera alla eller nästan alla församlingarna en total kyrklig samfällighet. Exempel på sådana samfällighetsbildningar är Göteborg (enligt LFS), Malmö (år 1963), Uppsala (år 1963), Norrköping (år 1971), Linköping (år 1973), Lund (år 1967), Helsingborg (år 1971) och Örebro (år 1971).

Tillkomsten av dessa stora samfälligheter är ett bevis på att kravet på strukturreform har gjort sig gällande även inom kyrkan. Liksom hos de större borgerliga kommunerna återfinns hos dessa samfälligheter välutvecklade kyrkoförvaltningar med många anställda tjänstemän, väletablerade kanslifunktioner och genomarbetade administrativa rutiner. Hos dem liksom väl även hos många stora och medelstora församlingar och samfälligheter i övrigt finner man helt säkert en bas för den ekonomiska förvaltningen och långtidsplaneringen som inte nämnvärt avviker från förhållandet i de

borgerliga kommunerna. Samtidigt måste uppmärksamhet ägnas åt det faktum att samfälligheternas församlingar består som enheter, vilka beslutar i alla angelägenheter vid sidan av de ekonomiska och vilka har anspråk på att inte helt osjälvständigt domineras av samfällighetens organ. Avvägningen häremellan kan sägas vara samfällighetsbildningens problem.

2.2.3.4 Utbyggnad på stiftsplanet

Stiften har sedan början av 1900-talet varit den gemensamma basen för en fri kyrklig verksamhet till gagn för alla församlingar inom stiftet. Från mer oregelbundna stiftsmöten i fria former, över tillkomsten av stiftsråd med etablerad verksamhet, har utvecklingen lett fram till en tämligen fast, ehuru icke lagreglerad, stiftstingsorganisation i varje stift. Alla församlingar har dock inte anslutit sig till stiftsting.

Stiftstingens arbetsuppgifter och verksamhetsområde regleras i stadgar. Uppgifterna varierar avsevärt från stift till stift. Viktiga verksamhetssektorer är emellertid utbildning, kurs- och konferensverksamhet, rekrytering och information. Gemensam planering, samordning och samverkan mellan församlingarna äger rum inom ramen för stiftstingsverksamheten. Tidigare finansierades verksamheten med stats- och landstingsbidrag, kollekter, avgifter av olika slag samt församlingsanslag. Numera bekostas verksamheten huvudsakligen av utdebiterade medel.

Stiftsråden kan numera – oaktat deras historiska bakgrund är en annan – enklast beskrivas såsom stiftstingens verkställande och förvaltande organ.

Utvecklingen på detta område bevisar att församlingarna har behov av en utbyggd samverkan på regional nivå. Verksamheten har antagit allt tyngre proportioner och andelen församlingsmedel som har avstått för sådana gemensamma ändamål har oavbrutet ökat.

2.2.3.5 Utbyggnad på riksplanet

Också på kyrkans riksplan har en motsvarande utveckling med utbyggnad av samordnings- och servicefunktioner ägt rum. Vid sidan av de centrala kyrkliga styrelserna har en rad nya organ och organisationer vuxit fram.

Exempel på sådana nya organisationer är Svenska kyrkans utbildningsnämnd och Svenska kyrkans informationscentral (KIC). Båda bedriver numera en tämligen omfattande verksamhet. Det kan nämnas att utbildningsnämnden fr. o. m. år 1980 är ny huvudman för den praktiska prästutbildningen.

Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund bygger på frivilligt medlemskap från församlingar, pastorat och särskilt bildade samfälligheter. Förbundet har enligt sina stadgar att tillvarata medlemmarnas intressen och fungerar för kyrkokommunerna på samma sätt som Svenska kommunförbundet för de borgerliga kommunerna.

Finansieringen av verksamheten på riksplanet är till stor del oreglerad. Medel ställs till förfogande genom kollekter, genom kyrkofonden och genom anslag från församlingarna av utdebiterade medel.

För att åstadkomma ett stabilt ekonomiskt underlag för den frivilliga rikskyrkliga verksamheten bildade Svenska kyrkans församlings- och pas-

toratsförbund, Rikskommittén för stiftstingen och ärkebiskopen – efter hörande av övriga biskopar – år 1975 Stiftelsen Rikskyrklig finansiering. Stiftelsen är till typen en s. k. insamlingsstiftelse. Huvudsyftet är att insamla medel från församlingarna. Stiftelsen vidarebefordrar därefter medlen till rikskyrkliga organ och organisationer som har gjort framställning om anslag.

Anslutningen till den på detta sätt bedrivna s. k. riksfinansieringen är god. 74 procent av antalet församlingar med inte mindre än 86 procent av skattekraften bakom sig deltar. För år 1980 ansökte 18 organisationer om anslag från stiftelsen. Anslagsäskandena uppgick totalt till 9,8 milj. kr.

Anslagen för år 1980 framgår av följande tabell.

Tabell 4 Anslag från Stiftelsen Rikskyrklig finansiering för år 1980

Org	Anslag
Sv. k. Utbildningsnämnd	1 100 000
Sv. k. Informationscentral	1 200 000
Religionssociologiska institutet	475 000
Sv. k. Centralråd	1 900 000
Sv. k. Diakoninämnd	875 000
Sv. kyrkan i utlandet	950 000
Sv. k. kulturinstitut	225 000
Sköndalsinstitutets musik	175 000
Samkristna skolnämnden	60 000
Nordiska ekumeniska institutet	25 000
Prästrekryteringsnämnden	30 000
Riksförb. Sv. kyrkomusik	50 000
S:t Lukasstiftelsen	35 000
Riksförb. för finskspråkigt förs. arb.	50 000
	<hr/> 7 150 000 <hr/>

Andelen församlingsmedel som på detta sätt avstås till verksamhet utanför den egna församlingen har, liksom på stiftsplanet, oavbrutet vuxit. Härigenom markeras ytterligare att den strukturella utvecklingen gått fram på delvis andra vägar än i de borgerliga kommunerna.

2.2.4 Kyrkliga reformönskemål

Såsom ovan kortfattat beskrivits har under en lång följd av år statliga utredningar sysslat med frågan om kyrkans förhållande till staten. Utgångspunkten har varit att svenska kyrkan på ett eller annat sätt skulle bli skild från förbindelsen med staten.

Parallellt med dessa statliga utredningar har under denna tid förekommit utredningar, diskussioner och överväganden inom kyrkan som sysslat med frågor om förändringar i den kyrkliga organisationen antingen i perspektivet av en relationsförändrad svensk kyrka eller utifrån allmänna önskemål om förnyelse av föråldrade former. Viss otålighet har ibland förmärkts från olika kyrkliga håll över att kyrkan inte fått följa med i utvecklingen vad gäller sin organisation. När propåer om modernisering av kyrkans organisation kommit från kyrkliga organ har svaret från statsmakternas sida blivit, att man inte vill medverka till förändringarna så länge kyrkans relation till staten är oklar.

Så t. ex. framlade den av Svenska pastoratens riksförbund och Svenska prästförbundet tillsatta *Kyrkoorganisationskommittén* år 1964 ett betänkande, *Betänkande med förslag till organisation av svenska kyrkan efter en eventuell skilsmässa från staten*.

Betänkandet innehåller en genomtänkt och utarbetad modell för en framtida kyrkoorganisation i en friare relation till staten.

Man kan också peka på vissa motioner vid *1968 och 1970 års kyrkomöten* som främst syftade till en demokratisering av kyrkan på stifts- och riksplan.

Inom ramen för de överläggningar som skedde mellan företrädare för staten och svenska kyrkan (SOU 1978:1) lade de kyrkliga företrädarna vid sidan av det gemensamma huvudförslaget fram ett eget betänkande (SOU 1978:2) med förslag till "Kyrkans framtida organisation" efter en tänkt relationsförändring. Även detta förslag inriktades främst på en reformering av kyrkans stifts- och riksplan, medan församlingsplanet lämnades tämligen orubbat.

Sedan man numera kan konstatera att förutsättningar f. n. inte finns att fatta beslut i principfrågan om ändrad relation mellan staten och svenska kyrkan, kan man finna de tankar som i ett bevarat stat-kyrkaläge finns hos kyrkan angående kyrkans framtida organisation i *1979 års kyrkomötes utredningsnämnds betänkande med anledning av väckta motioner om kyrkans framtida organisation*. I det uppdrag denna utredningsnämnd fått av kyrkomötet, heter det bl. a.: "målsättningen bör vara, att den redan nu på församlingsplanet väl fungerande demokratiskt uppbyggda ordningen ges sin motsvarighet på stifts- och riksplan. Därvid bör samverkan mellan 'folkligt förankrad självstyrelse och prästerlig ämbetsförvaltning' komma till uttryck. Varje ändring av kyrkans organisation bör syfta till att stärka kyrkans demokrati och slå vakt om de karaktärsdrag, som i dag ger kyrkan dess identitet av öppen folkkyrka." Utredningsnämnden har också framlagt ett förslag som så gott som uteslutande inriktar sig på stifts- och riksplanen. Förslaget till organisation ser något annorlunda ut än det som presenterades i SOU 1978:2. En mycket detaljerad organisationskiss har även lagts fram.

3 Allmänna synpunkter på revisionen av församlingsstyrelselagen

Utgångspunkten i utredningens direktiv är huvudsakligen att den hittills rådande likformigheten mellan kommunallagen och församlingsstyrelselagen i sig är av så stort värde att det nu – sedan en ny, enhetlig kommunallag har antagits – bör företas en motsvarande översyn av församlingsstyrelselagen.

Utredningens föremål är därigenom starkt begränsat. Såsom det också framhålls i direktiven blir uppgiften till stor del en fråga om lagteknisk anpassning av församlingsstyrelselagen till den nya kommunallagen utan ändringar i övrigt av innehållet. Det har därför inte varit möjligt att inom utredningens ram ta upp i och för sig aktuella och angelägna spörsmål som t. ex. församlingarnas kompetens på begravningsväsendets område.

Skälen för att den borgerligt kommunala självstyrelsen och församlingarnas självstyrelse har kommit att vila på samma rättsliga grund är huvudsakligen av historisk natur. Det är här fråga om besluts- och förvaltningsformer som har gemensamt ursprung i den gamla sockengemenskapen. Inför en lagteknisk revision, som syftar till större överensstämmelse mellan kommunallag och församlingsstyrelselag i dagsläget, är det viktigt att konstatera att det, tid efter annan, också har förelegat betydelsefulla skillnader mellan regeringen av å ena sidan borgerliga, å andra sidan kyrkliga kommuner. Dessa skillnader har, naturligt nog, inte minskat under den tid som den nuvarande lagen om församlingsstyrelse har varit gällande. Vid översynen har det därför varit viktigt att beakta församlingarnas samfundsgemenskap inom ramen för trossamfundet svenska kyrkan, liksom församlingsarbetets särart.

Ett djupgående studium av kommunallagsreformen och dess utgångspunkter och motiv har varit basen för översynsarbetet. Överväganden och slutsatser i kommunallagsutredningens och kommunaldemokratiutredningens arbete har granskats och prövats mot bakgrund av kyrkliga förhållanden. Det säger sig självt att där förutsättningarna avviker och där arbetsbetingelserna är annorlunda, där föranleder också övervägandena andra slutsatser och ger upphov till andra förslag. Översynsarbetet har sålunda inte resulterat i en ordagrann omstöpnings av församlingsstyrelselagen efter kommunallagens mönster ens på de många punkter där förhållandena ändå är jämförelsevis likartade. Det har i stor utsträckning varit erforderligt att beakta särskilda kyrkliga förhållanden och förutsättningar.

I stort har emellertid de flesta av förslagen från de utredningar som föregick kommunallagsreformen beaktats och fått sin motsvarighet vid översynen av församlingsstyrelselagen.

En översyn av lagens språkliga utformning har skett vid sidan av arbetet med lagens innehåll. En systematisk bearbetning för att öka överensstämmelsen i disposition och framställningssätt har också företagits. Då det bedömts ogörligt att vid ett behållande av den nuvarande församlingsstyrelselagen på ett överskådligt sätt presentera alla de ändringar som föreslås, har förslaget tagit formen av en helt ny lag. Anledningen till detta är således endast praktisk och systematisk. Slutligen har församlingsstyrelselagens anknnytning till andra lagar och författningar granskats och erforderliga följdändringar aktualiserats.

4 Jämförelse mellan borgerligt och kyrkligt kommunalt, en paragrafvis genomgång. Gällande rätt. Motivering till utredningens lagförslag

4.1 1 kap. Allmänna bestämmelser

Detta kapitel innehåller bestämmelser bl. a. om lagens tillämpningsområde, församlingarnas befogenheter, kyrkliga samfälligheter samt om beslutande, förvaltande och verkställande organ. Kapitlet motsvarar första kapitlet i LFS.

Allmänt

Tidigare kommunallagstiftning har alltid vilat på bl. a. uppfattningen att kommunerna borde åtnjuta största möjliga frihet att ordna sin förvaltning och sina verksamhetsformer med hänsyn till skiftande lokala behov. För lagen om församlingsstyrelse har gällt samma grundprincip.

Det har därför ansetts att lagstiftningen inte skall innehålla andra tvingande bestämmelser än sådana som är nödvändiga för att i de avseenden det från allmän synpunkt är motiverat skapa fasta regler och en enhetlig ordning i alla kommuner. Kommunalförfattningarna har varit av utpräglad ramkaraktär och församlingsstyrelselagen har i det avseendet varit uppbyggd efter samma normer. Den ram som därigenom har dragits upp för den lokala självstyrelsen i kommuner och församlingar har avsett grundragen i organisationen, viktiga basregler för styrelsekick och arbetsformer samt regler som garanterar likställighet och rättssäkerhet för kommunmedlemmarna.

Kommunallagsreformen medförde ingen ändring i de grundprinciper som här har redovisats. Tvärtom blev genom borttagandet av ett stort antal detaljbestämmelser den ovan nämnda ramlagskaraktären hos kommunallagen ytterligare accentuerad.

Det föreligger enligt utredningens uppfattning inte heller för de kyrkliga kommunernas del något skäl till avsteg från dessa principer för lagreglering. Det ligger inte inom utredningens uppdrag att föreslå några ändringar som rubbar nu gällande principer för organisation och verksamhet i församlingarna.

Utredningen har närmare övervägt innebörden av att följa det nämnda mönstret med avveckling av viss detaljreglering. Det skall icke förnekas att några av de mer bärande skälen för minskningen av detaljregleringen i kommunallagen var strukturreformerna och de ökade administrativa resurser som numera står kommunerna till buds. Samma utveckling präglar, såsom tidigare framhållits, inte förhållandet inom den kyrkokommunala organisationen, i vart fall inte i tillräckligt omfattning.

Den stora spännvidden mellan de kyrkokommunala enheterna är emellertid ett starkt skäl för en slopad detaljreglering. Vidare utgör den i avsnitt 2.2 beskrivna utvecklingen med ett minskat beroendeförhållande mellan kyrkan och staten och en klarare markering av svenska kyrkan som ett självständigt trossamfund en grundval för en mindre detaljerad statlig ram-lagstiftning. Slutligen innebär de allmänna tendenserna till slopad statskontroll ett skäl till större frihet för den lokala självstyrelsen på vissa områden.

I det följande föreslår utredningen därför på de allra flesta punkter samma minskade detaljreglering i församlingsstyrelselagen som i kommunallagen.

1974 års regeringsform innehåller bestämmelser om kommunerna. Regleringen är inte ingående men i jämförelse med de föregående grundlagsstadgandena något mer omfattande.

I kommunallagsreformen spelade den nya regeringsformen en viss roll. Grundlagsstadgandena återverkade i olika avseenden på kommunallagens utformning. Bl. a. i terminologiskt avseende fick regeringsformen genomslag i kommunallagstexten.

Regeringsformen upptar i övergångsbestämmelserna ett flertal stadganden om svenska kyrkan. Osäkerheten om kyrkans framtida ställning medförde att bestämmelser i 1809 års regeringsform som avsåg svenska kyrkan i allt väsentligt överfördes till den nya regeringsformen utan ändringar annat än i formellt hänseende.

I regeringsformens övergångsbestämmelser stadgas bl. a. att regeringsformens föreskrifter om primärkommuner skall, med visst av kyrkostäm-moinstitutionen betingat undantag, äga motsvarighet i fråga om kyrkliga kommuner.

De kyrkliga kommunerna har sålunda en annan anknytning till grund-lagens ram för den kommunala självstyrelsen än de borgerliga kommunerna har. Utredningen har övervägt i vad mån denna särskilda anknytning bör föranleda till särskilda slutsatser, som avviker från motsvarande bedömningar vid kommunallagsreformen. Själva begreppet kommunallag finns inte i den nya regeringsformen. I 8 kap. 5 § regeringsformen stadgas att grunderna för rikets indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen bestäms i lag. I lag meddelas också föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden, heter det vidare. Detta grundlagsstadgande är således grunden för den kyrkokommunala regleringen genom lagen om församlingsstyrelse. Påverkas förutsättningarna för denna reglering genom den särskilda anknytningen till stadgandet genom övergångsbestämmelserna? Utredningen har stannat vid att konstatera att nu gällande grundlag medger en likartad reglering av borgerliga och kyrkliga kommuner. Utredningen för i det följande inga diskussioner om skillnad i status mellan dessa båda slag av kommuner. Den konstitutionella utvecklingen när det gäller lagstiftning om svenska kyrkan är också i dagsläget svår att förutse. Utredningen har inte funnit det vara meningsfullt eller ens i samklang med direktiven att undersöka olika tänkbara möjligheter. I utredningsdirektiven ålades utredningen att inte föregripa de överläggningar mellan företrädare för staten och svenska kyrkan som då pågick. Dessa överläggningar har därefter avslutats såsom ovan redovisats. En utredning angående kyrkomötets befogenheter med klar konstitutionell inriktning tillsattes emellertid sommaren 1979.

Av ovanstående redogörelse framgår att riksdagen enligt gällande grundlag har att fastställa de kyrkliga kommunernas befogenheter. Församlingsstyrelselagens kompetensparagraf (2 §) har till skillnad från kommunallagens formen av en exklusiv uppräkningslista. Från många håll har vid olika tillfällen önskemål om en ändring av detta stadgande kommit till uttryck. Ett exempel på vilka områden som därvid berörs utgör begravningsväsendet.

Kompetensparagrafens lydelse med avseende på begravningsväsendet, "anskaffande av och vård om --- begravningsplats" har ofta uppfattats som onödigt restriktiv. Frågan har varit föremål för motioner i kyrkomötet och framställningar till regeringen.

Utredningen vill framhålla att det inte ligger inom ramen för direktiven att föreslå några materiella ändringar i kompetensparagrafen. Detta stadgande är ett av dem som redan tidigare har varit olikartat utformat på borgerligt resp. kyrkligt håll. Vissa ändringar av lagteknisk natur företogs i samband med kommunallagsreformen och detta ger underlag för motsvarande justeringar i lagen om församlingsstyrelse. I övrigt finner utredningen sig vara förhindrad att ta upp de många önskemål och synpunkter på kompetensfrågor som har aktualiserats inom det kyrkokommunala förvaltningsområdet. Utredningen har dock låtit sammanställa en översikt över kyrkokommunala befogenhetsöverskridanden såsom de kommit till uttryck i kommunalbesvärspraxis.

I redogörelsen för regeringsformens stadganden om svenska kyrkan omnämndes det särskilda grundlagsstadgande som berör kyrkostämman. Utredningen har särskilt övervägt utsträckningen av det representativa systemet inom svenska kyrkan. Att det i grundlagen ges ett stadgande till stöd för möjligheten att behålla den direkta demokratin i vissa fall behöver inte stå i motsättning till grundlagens i övrigt detaljerade uppbyggnad omkring den representativa demokratin som styrelseskick. Stadgandet behöver heller inte tolkas såsom ett hinder för avskaffande av kyrkostämmoinstitutionen.

Kommunalstämman avskaffades i och med införandet av 1953 års kommunallag. Vid den revision av lagen om församlingsstyrelse som följde i spåren kunde denna reform inte genomföras fullt ut. Kyrkostämman behölls för de minsta enheterna. Gränsen för inrättande av kyrkfullmäktige har emellertid sänkts vid två tillfällen.

I det organisationsförslag som framlades av de kyrkliga företrädarna i stat-kyrkaöverläggningarna, Kyrkans framtida organisation (SOU 1978:2), togs problemen med kyrkostämmans arbetsform upp till behandling. Den kyrkliga arbetsgrupp som utredde organisationsfrågorna uttalade därvid bl. a. följande:

Arbetsgruppen har --- tagit ställning för en reform som syftar till fler församlingsfullmäktige än för närvarande. Det har skett med hänsyn till att kyrkostämman som beslutande organ har växlande sammansättning och är till arbetsformen underlägsen ett fullmäktigeorgan samt vidare mot bakgrund av ett alltmer växande medvetande hos kyrkomedlemmarna om förtroendemännens betydelse för det levande församlingsarbetet.

Arbetsgruppen föreslog att kyrkfullmäktige inrättas i församlingar som har fler än 500 medlemmar (SOU 1978:2 s. 43).

Utredningen delar den uppfattning om kyrkostämmans funktion som kom till uttryck i ovannämnda betänkande. Mot den bakgrund som kommunallagsreformen ger, med dess starka tyngdpunkt på demokratisering och förstärkning av det representativa systemet, kunde det allvarligt övervägas att avskaffa kyrkostämmoinstitutionen. Den enhetlighet som därigenom skulle vinnas vore väl ägnad att understryka behovet av ytterligare reformer med avseende på skillnaderna mellan stora och små enheter. Sannolikt skulle en reform av detta slag också underlätta möjligheterna att i framtiden reformera det kyrkliga valsystemet till stifts- och riksorgan.

De betänkligheter som möter består i de praktiska konsekvenserna i mindre församlingar. Ett mindre antal församlingar inom svenska kyrkan har alltså mindre än 100 invånare. Det är i praktiken ogörligt att införa ett representativt system i så små enheter. Härtill kommer att dispensmöjligheten för församlingar som ingår i kyrklig samfällighet att avskaffa sitt kyrkofullmäktige utgör en flexibel ordning som stärker den lokala bestämmanderätten och ger tillfälle till stor anpassning efter lokala förhållanden.

Utredningen har därför stannat vid att föreslå inrättande av fler fullmäktige än f. n. utan att för den skull helt avskaffa kyrkostämman.

1 §

Denna paragraf, som motsvarar 1 § LFS, innehåller bestämmelser om lagens tillämpningsområde. Tillämpningsområdet för en ny lag om församlingsstyrelse bör vara detsamma som enligt LFS. I paragrafen anges därför liksom tidigare att lagen gäller för de territoriella församlingarna i riket. Vidare anges att lagen gäller i tillämpliga delar för icke-territoriell församling. Om en sådan församling beslutar det tillämpas dock den ordning som förut gällt.

2 §

I denna paragraf finns bestämmelser om församlingarnas kompetens. Paragrafen motsvarar 2 § LFS.

Gällande rätt

Enligt 2 § 1 mom LFS får en församling själv vårda sina angelägenheter såvitt handhavandet av en angelägenhet enligt lagen eller särskild författning inte tillkommer annan. Med en församlings angelägenheter avses frågor om a) anskaffande av och vård om kyrka, begravningsplats, församlingshus, tjänstebostäder och annan för kyrkligt ändamål avsedd egendom, b) åtgärder till främjande av gudstjänstliv och kyrklig förkunnelse i övrigt samt av kristen verksamhet bland barn och ungdom, ålderstigna, sjuka och andra, som behöver omvårdnad, samt c) avlöningsförmåner åt präst, kyrkomusiker och annan personal. Särskilda bestämmelser finns om vissa församlingsangelägenheter. Enligt 2 § 2 mom skall begravningsplats anskaffas eller vårdas av borgerlig kommun om regeringen i ett särskilt fall beslutar det.

Kommunallagsreformen

KL:s bestämmelser om den kommunala kompetensen finns i 1 kap 4 §. Paragrafen överfördes efter vissa justeringar av lagteknisk natur från ÄKL till KL. Åtgärderna innebar dock inte någon ändring i sak. Uttrycken "efter vad i denna lag närmare bestämmes" och "såvitt icke handhavandet därav enligt gällande författningar tillkommer annan" utgick eftersom de ansågs överflödiga. Begreppet "sina angelägenheter" anses fullständigt täcka området för kommunernas verksamhet liksom avgränsningen gentemot uppgifter som ankommer på annan.

Utredningen

Församlingens kompetens bestämdes i förutvarande församlingsstyrelselag – i likhet med vad som enligt ÄKL gällde för borgerlig primärkommun – genom ett allmänt stadgande, i vilket angavs att en församling ägde att själv vårda sina gemensamma kyrkliga angelägenheter, såvitt inte handhavandet därav enligt gällande författningar tillkom annan. Till skillnad från ÄKL, där kompetensregeln endast hade detta allmänna innehåll, tog den kyrkliga kommunallagen därefter upp en i princip uttömmande uppräkningslista av församlingens olika verksamhetsområden.

Denna metod att ange gränserna för församlingens kompetens användes redan i 1862 års kommunalförfattningar, genom vilka en uppdelning av den kommunala självstyrelsen på kyrkoförsamlingen och den borgerliga kommunen kom till stånd. Innan denna uppdelning på kyrklig och borgerlig primärkommun skedde, var sockenstämman det centrala organet för hela den kommunala förvaltningen. Uppdelningen av sockenstämmans uppgifter medförde att en gräns måste dras upp mellan de två kommunernas verksamhetsfält. Det ansågs inte vara möjligt – eller ens lämpligt – att ange den borgerliga kommunens olika angelägenheter, och gränsdragningen kom därför till uttryck genom att församlingens befogenheter räknades upp.

När kommunalförfattningarna moderniserades år 1930 behölls 1862 års metod. Föredragande departementschefen framhöll, att han fann det vara lämpligt med en uppräkningslista av de frågor, som föll inom ramen för församlingarnas självstyrelse, och att någon genomgripande omarbetning av förteckningen inte behövdes. I sammanhanget borde dock vissa nya former av församlingsverksamhet uppmärksammas, såsom diakonin, det frivilliga församlingsarbetet och ungdomsverksamheten. Med hänsyftning på sådana friare former av församlingsarbete ökades uppräkningslistan ut med "åtgärder till främjande av församlingsvården".

I propositionen till LFS anförde departementschefen bl. a. följande (prop. 1961:70 s. 99):

Då den nuvarande kompetensregeln i KL utformades, framhöll föredragande departementschefen det angelägna i att ge kommunerna vidgade befogenheter och på lång sikt nya utvecklingsmöjligheter. Man ville således ge kommunerna både större rörelsefrihet och bättre möjlighet att anpassa verksamheten efter utvecklingens skiftande krav. Med hänsyn härtill ville föredraganden inte förorda vare sig en uppräkningslista eller en exemplifiering av angelägenheterna. Det fick i stället bli en uppgift för rättstillämpningen att närmare ange gränserna för kommunens verksamhet. Man kunde

då beakta såväl förhållandena i de särskilda fallen som den allmänna samhällsutvecklingen. – Enligt min uppfattning kan det anförda i mycket vara tillämpligt också beträffande församlingsangelägenheterna. Man måste emellertid hålla i minnet, att då det nya kompetensstadgandet infördes i KL, var avsikten att ge kommunerna möjlighet att utvidga verksamheten till nya fält. Behovet av en utökning var också klart dokumenterat. När det gäller de kyrkokommunala angelägenheterna får jag erinra om att flera viktiga verksamhetsgrenar på det lokala kyrkliga området till sin omfattning är reglerade i särskilda författningar. Så är fallet med de angelägenheter, som det ankommer på pastoratet att sköta, främst löneförmånerna åt prästerna samt förvaltningen av prästgårdar och löneboställen. Också för kyrkobygghus och begravningsväsende föreligger särskilda bestämmelser. Vidare kan kyrkobokföringen nämnas. I övrigt kan för den församlingens verksamhet, som inte upptas i särskilda författningar, sägas ligga en naturlig avgränsning däri, att verksamheten måste ha en kyrklig prägel, varmed får förstås att den bedrivs i en kristen anda och är betingad av det budskap kyrkan vill fram bära. – Till följd av det anförda är jag ense med kommittén¹ att samma behov inte föreligger för församlingen som för den borgerliga kommunen att ha en elastisk kompetensregel. Som kommitténs uttalande är verksamheten begränsad till ett förhållandevis snävt område. Församlingen torde således inte ha något att vinna på en ändrad metod att ange kompetensen. Den väsentliga uppgiften måste i stället bli, såsom också kommittén betonat, att söka lagfästa vad som enligt rådande rättsuppfattning faller inom ramen för församlingens kompetens och att åstadkomma en bättre gränsdragning särskilt mot den borgerliga kommunens olika verksamhetsområden. Också flertalet remissinstanser har framhållit det angelägna i att en klarare gräns dras upp. I yttrandena har också allmänt uttalats tillfredsställelse med hur kommittén löst denna uppgift, även om vissa kyrkliga myndigheter funnit gränserna väl snäva. – Jag får alltså förorda att församlingens kompetens i första hand anges genom ett allmänt hållet stadgande samt att detta, såsom hittills, fullständigt genom en i princip uttömmande uppräkningslista av de olika grupperna av särskilda församlingsangelägenheter.

I fråga om att anpassa den nya församlingsstyrelselagen till KL kan sägas följande. Uttrycket i det allmänna stadgandet "såvitt icke handhavandet därav enligt denna lag eller särskild författning tillkommer annan" togs bort genom kommunallagsreformen. En motsvarande ändring är tänkbar på den kyrkliga sidan. Här skall dock noteras orden "denna lag" vilka syftar på att en församlings rätt att vårda sina angelägenheter kan vara begränsad även genom den kompetens som har tillagts en särskilt bildad kyrklig samfällighet. Uttrycket "sina angelägenheter" bör dock vara tillräckligt klarläggande och någon särskild ytterligare avgränsning torde i och för sig inte behövas.

I fråga om uppräkningslistan av de särskilda församlingsangelägenheterna föreligger sedan länge en olikhet mellan den kyrkliga och den borgerliga kommunallagen. Kompetensområdet för kyrkokommunerna föreslås bli oförändrat. På grund härav och på grund av det som departementschefen anförde i propositionen till LFS bör kompetensreglerna i den nya församlingsstyrelselagen i princip utformas på samma sätt som i LFS. Det innebär att det även fortsättningsvis kommer att föreligga en skillnad mellan kyrklig och borgerlig kommunallag. Av det som anförts här ovan torde framgå att denna skillnad bör bestå.

¹ Församlingsstyrelsekommittén (SOU 1957:15).

3-5 §§

I dessa paragrafer finns bestämmelser om kyrkliga samfälligheter. De grundläggande föreskrifterna finns i 3 §. Paragrafen motsvarar 3 § 1 mom. LFS. I 4 § behandlas Stockholms kyrkliga samfällighet. Paragrafen motsvarar 3 § 2 mom. LFS. Slutligen ges i 5 § regler för Göteborgs kyrkliga samfällighet. Denna paragraf motsvarar 3 § 3 mom. LFS.

Bestämmelserna i 3 § LFS har bearbetats språkligt. Det sakliga innehållet har dock inte förändrats utom i ett avseende. Detta kommenteras närmare i det följande.

Enligt 3 § 1 mom. första stycket LFS skall två eller flera församlingar som bildar ett pastorat, om regeringen inte bestämmer annat, utgöra en kyrklig samfällighet som handhar de angelägenheter som enligt lag och författning ankommer på pastoratet. Enligt andra stycket får en sådan samfällighet även ha hand om annan ekonomisk församlingsangelägenhet, om regeringen beslutar det. Sådant beslut får meddelas endast om församlingarna har samtyckt till det eller om det är påkallat av ett betydande allmänt behov. I tredje stycket föreskrivs att församlingar även annars får bilda en kyrklig samfällighet för att handha en eller flera ekonomiska församlingsangelägenheter. Regeringen beslutar om att bilda en sådan samfällighet. Beslut får meddelas endast under de förutsättningar som anges i andra stycket, dvs. om församlingarna har samtyckt till det eller om det är påkallat av ett betydande allmänt behov.

Såsom tidigare har framhållits har samfällighetsbildning skett i stor omfattning under senare år. Samfälligheterna har i allmänhet tillkommit genom att församlingarna har samtyckt till det, men en viss samfällighetsbildning med inslag av tvång har även förekommit. Det har emellertid också inträffat att en tänkt samfällighetsbildning stoppats därför att samtycke inte förelegat från samtliga församlingar. I ett sådant fall fordras det ju att samfällighetsbildningen är påkallad av ett allmänt behov som skall vara betydande. Ett sådant behov har inte alltid ansetts föreligga, och frågan om samfällighetsbildningen har därför fått förfalla. Enligt utredningens mening bör därför möjligheterna att bilda kyrkliga samfälligheter vidgas något. Detta bör lämpligen ske genom att uttrycket "betydande" inte överförs till 3 § i den nya församlingsstyrelselagen. Utredningen vill betona att samfällighetsbildning även i framtiden i första hand bör ske på grund av de berörda församlingarnas samtycke. Om samtycke från samtliga församlingar inte föreligger bör regeringen kunna besluta att en samfällighet skall bildas om det är påkallat av ett allmänt behov.

6 §

I denna paragraf finns bestämmelser om kompetensfördelningen mellan kyrkofullmäktige resp kyrkostämman och nämnderna. Paragrafen motsvarar 4 § LFS.

Gällande rätt

I 4 § LFS anges att en församlings beslutanderätt utövas av kyrkofullmäktige eller på kyrkostämman. Vidare anges att förvaltning och verkställighet tillkommer församlingens kyrkoråd och övriga nämnder.

Kommunallagsreformen

I 1 kap 5 § KL, som reglerar kompetensfördelningen mellan fullmäktige och nämnderna, anges bl. a. att nämnderna har beredningsuppgifter och att fullmäktige kan tillsätta särskilda beredningar. En beredning kan vara permanent och ha till uppgift att under en längre tid bereda vissa ärenden eller grupper av ärenden som skall avgöras av fullmäktige. Beredningen kan också ha en mera tillfällig prägel och vara tillsatt för att bereda något eller några bestämda ärenden. KL innehåller i kapitlet om fullmäktige vissa bestämmelser som rör beredningarna (se 2 kap. 5, 15–16, 23 och 29 §§ KL). I övrigt beslutar fullmäktige i princip fritt om beredningars sammansättning, arbetsformer etc. En beredning kan bestå av en eller flera personer.

Skillnaden i kommunallagarna mellan beslutandefunktion och förvaltnings- och verkställighetsfunktion kan sägas innebära ett principiellt förbud för fullmäktige dels att befatta sig med konkret administration, dels att överlåta sin beslutanderätt. I praxis har ändå en viss delegation av fullmäktiges beslutanderätt till styrelser och nämnder tillåtits. För att sådan delegation skall anses rättsenlig har krävts att den i allt väsentligt måste kunna härledas från ett förvaltnings- eller verkställighetsuppdrag. Delegationsrätten har alltså knutits särskilt till en tolkning av begreppet "verkställighet". Det betonades i förarbetena till KL att en delegationsregel får ses som ett juridiskt klagörande av vad som redan gällde, dvs. av den praxis som hade utvecklats i kommunerna och att de beslut som skall vara möjliga att delegera skall avse endast rutinärenden. Delegationsrätten måste ha en klar avgränsning, eftersom det annars finns risk för att fullmäktiges ställning urholkas och att styrelsens ställning ytterligare förstärks i förhållande till fullmäktige. Delegationsmöjligheten bör framgå direkt av lagen och det bör så långt möjligt fastställas allmänna principer som klagör delegationens omfattning. Fullmäktiges ställning som högsta beslutande organ bör stärkas. Alla viktigare finansiella beslut liksom alla beslut av principiell eller generell natur måste därför fattas av de beslutande organen. Styrelsen och nämnderna skall inte utan direkt stöd av ett konkret utformat beslut eller ett delegationsbemyndigande av fullmäktige kunna fatta beslut i ärenden som skall avgöras av fullmäktige. Delegation av fullmäktiges beslutanderätt skall endast kunna riktas till styrelsen eller annan nämnd och inte till tjänstemän eller enskilda förtroendevalda. Delegationsrätten, som främst skall gälla s. k. rutinärenden, bör tillämpas med stor restriktivitet. Ett viktigt hjälpmedel när det gäller att fastställa vilka ärenden som skall anses vara av rutinkaraktär kan vara s. k. normalreglementen för styrelsen som upprättas av bl. a. Svenska kommunförbundet. Inom den angivna ramen för delegationsinstitutet bör det vara möjligt att beakta de enskilda kommunernas varierande behov av att utnyttja möjligheterna till delegation.

Senare reformer

Genom lag som trätt i kraft den 1 juli 1979 har öppnats möjlighet att inrätta partssammansatta organ med uppgift att svara för viss beredning, förvaltning och verkställighet inom styrelsens eller andra nämnders verksamhetsområden. Fullmäktige inrättar partssammansatta organ, vilka består av företrädare för kommunen och för arbetstagarerna. Närmare bestämmelser finns i 3 kap. 13 a och 13 b §§ KL.

Utredningen

Som framgår av LFS finns stämoinstitutet kvar på den kyrkliga sidan. Den borgerliga kommunalstämman har avskaffats tidigare. Såsom tidigare framhållits är kommunstrukturen på det kyrkliga området mycket olik strukturen på det borgerliga. Antalet församlingar är stort, och det finns ett stort antal små församlingar. Här förekommer kyrkostämma vanligen. Vidare förekommer kyrkostämma i församlingar som ingår i samfällighet, som har egna representativa organ.

Fördelarna med kyrkostämman är flera. Den är ett direktdemokratiorgan. Den är också en billig institution särskilt för små församlingar. Vidare har det ibland framhållits att den bevisas av personer med ett verkligt intresse för de kyrkliga frågorna och att den därigenom står mera fri gentemot den rena partipolitiken än kyrkofullmäktige. Ärendenas oftast enkla beskaffenhet och ringa omfattning kan också göra den lämpliga för att behandlas av kyrkostämma. Det bör även noteras att kyrkostämman har frihet att besluta om övergång till kyrkofullmäktigesystemet. Bland nackdelarna med kyrkostämman kan nämnas risken för s. k. kupper som en förhållandevis liten grupp kan genomföra om stämman har få deltagare, vilket ofta är fallet. Såsom ovan anförts i den allmänna motiveringen har utredningen emellertid stannat för att kyrkostämman bör finnas kvar.

Beträffande beredningen bör framhållas att huvudregeln är att varje ärende skall bredas innan fullmäktige fattar beslut i saken. Kyrkorådet är i princip sista beredningsinstans. En nämnd eller en beredning till vars område ett ärende hör, skall få tillfälle att yttra sig under beredningsarbetet.

Kyrkoherden är självskrivnen medlem i kyrkorådet. Det innebär att kyrkoråd och styrelse enligt KL inte tillsätts på helt likartade sätt. En regel om beredning med samma innebörd som i KL kan därför tänkas medföra komplikationer på grund av kyrkoherdens ställning i kyrkorådet. Beredningens förslag måste dock passera kyrkorådet innan det läggs fram till det beslutande organet. Kyrkoherden får därigenom tillfälle att ta del av materialet i kyrkorådet. Det bör även anmärkas att kyrkoherden ensam kan utgöra en beredning. Beredningens uppgifter får naturligtvis inte inskränka på t. ex. kyrkorådets särskilda befogenheter enligt 5 kap 2 § (43 § LFS). En bestämmelse om beredning motsvarande den i 1 kap 5 § KL bör därför införas i den nya lagen om församlingsstyrelse.

I fråga om principerna för om omfattningen av delegation på det kyrkokommunala området bör gälla detsamma som uttalades under arbetet med kommunallagsreformen.

För närvarande finns det inte möjlighet att inrätta partssammansatta organ på det kyrkokommunala området. Frågan huruvida en sådan möjlighet skall skapas utreds för närvarande av kommittén (Kn 1978:02) för medbestämmandefrågor. På grund härav saknar utredningen anledning att nu närmare gå in på en diskussion om dessa frågor. Något förslag om regler beträffande partssammansatta organ på det kyrkokommunala området lägger utredningen därför inte fram. I detta avseende sker sålunda inte någon anpassning till KL:s regler.

7 §

I denna paragraf finns bestämmelser om förutsättningarna för att beslutanderätten i en församling skall kunna utövas av ett representativt organ, dvs. kyrkofullmäktige. Paragrafen motsvarar 5 § LFS.

Gällande rätt

Enligt 5 § 1 mom LFS skall beslutanderätten i en församling med över 1 000 invånare utövas av kyrkofullmäktige. Detta gäller dock inte församling som ingår i Göteborgs kyrkliga samfällighet. Om regeringen för ett särskilt fall så beslutar skall det inte heller gälla annan församling, som ingår i en annan kyrklig samfällighet än som avses i 3 § 1 mom första stycket LFS, dvs. en s. k. obligatorisk pastoratssamfällighet. Har en församling enligt det anförda kyrkofullmäktige och har invånarantalet nedgått till 1 000 eller därunder skall beslutanderätten fortfarande utövas av kyrkofullmäktige, om fullmäktige inte beslutar annat. I 2 mom föreskrivs att en församling med 1 000 invånare eller därunder får uppdra beslutanderätten åt kyrkofullmäktige. Förslag om att upphäva ett sådant beslut får inte väckas i kyrkofullmäktige förrän tre år förflutit sedan fullmäktige började sin verksamhet. Om förslaget godkänns skall det tillämpas från utgången av det år, då allmänna fullmäktigval förättas nästa gång. Enligt 3 mom skall länsstyrelsen och domkapitlet genast underrättas om beslut om att införa eller avskaffa kyrkofullmäktige.

Utredningen

Som utredningen närmare kommer att utveckla i den allmänna motiveringen till 2 kap. föreslås att antalet ledamöter i kyrkofullmäktige skall bestämmas med utgångspunkt bl. a. i antalet röstberättigade invånare i församlingen. I konsekvens härmed bör frågan huruvida beslutanderätten i en församling skall utövas av kyrkofullmäktige bedömas med utgångspunkt i antalet röstberättigade invånare. Vidare bör den nuvarande gränsen på 1 000 invånare för att ha kyrkofullmäktige sänkas till 500. Konsekvenserna av en sådan ändring blir att ett större antal församlingar än hittills skall utse kyrkofullmäktige (se även avsnitt 2.2.3.2).

8 §

I denna paragraf finns bestämmelser om kompetensfördelningen i en kyrklig samfällighet mellan kyrkofullmäktige resp. församlingsdelegerade och nämnderna. Paragrafen motsvarar 6 § LFS.

Gällande rätt

I 6 § LFS föreskrivs att beslutanderätten i Stockholms kyrkliga samfällighet utövas av församlingsdelegerade. Detsamma gäller i annan samfällighet som inte handhar alla församlingsangelägenheter av ekonomisk natur. I den kyrkliga samfälligheten i Göteborg, liksom i annan samfällighet som handhar alla ekonomiska församlingsangelägenheter, utövas beslutanderätten av samfällighetens kyrkofullmäktige. Förvaltning och verkställighet i samfällighet ankommer på kyrkorådet och övriga nämnder.

Utredningen

Enligt utredningens förslag har 8 § uppställts på ett annat sätt än nuvarande 6 §. Av paragrafens första stycke framgår sålunda att beslutanderätten i en kyrklig samfällighet, som handhar alla ekonomiska församlingsangelägenheter, utövas av samfällighetens kyrkofullmäktige. Beslutanderätten i annan kyrklig samfällighet utövas av församlingsdelegerade. Förvaltning och verkställighet i en samfällighet ankommer på kyrkoråd och övriga nämnder. Dessa bestämmelser innebär inte några sakliga nyheter jämfört med vad som gäller f. n.

Paragrafens andra stycke innehåller en föreskrift om att nämnderna skall bereda ärenden som skall avgöras av fullmäktige eller delegerade. Vidare anges att bestämmelserna i 4 § andra och tredje styckena om beredning och om uppdrag att i fullmäktiges ställe fatta beslut i vissa frågor skall tillämpas i samfällighet. I fråga om dessa förslag kan hänvisas till motiveringen till 6 §.

9 §

I paragrafen regleras hur beslutanderätten utövas i en kyrklig samfällighet i samband med en indelningsändring. Paragrafen motsvarar 6 a § LFS, som föreslås bli överflyttad till den nya lagen.

10 §

I denna paragraf anges att regeringen kan meddela särskilda föreskrifter om tillämpningen av lagen med avseende på kyrklig samfällighet eller beträffande handläggning av ärenden, som är gemensamma för två eller flera församlingar, vilka inte utgör en kyrklig samfällighet. Paragrafen, som motsvarar 7 § LFS, föreslås bli överflyttad till den nya lagen.

4.2 2 kap. Kyrkofullmäktige

Detta kapitel innehåller bestämmelser om antalet ledamöter i de beslutande församlingarna, suppleanter, rösträtt, valbarhet, rätt till ledighet, mandattid, valkretsar m. m., ordförande, sammanträdestid, kungörelse om sammanträde, suppleants tjänstgöring, beslutförhet, jäv, närvarorätt vid sammanträde, anhängiggörande, beredningstvång, omröstningar och opinionsundersökningar, fortsatt sammanträde, bordläggning, föredragningsordning, propositionsordning och omröstning, proportionellt valsätt, interpellation och enkel fråga, protokoll, reservationsrätt, värden av kyrkofullmäktiges handlingar, offentlighet vid sammanträde, ersättning och arbetsordning. Kapitlet innehåller vidare ett flertal specialbestämmelser för kyrkofullmäktige i kyrklig samfällighet. Kapitlet motsvarar i huvudsak 2 kap. LFS.

Allmänt

En viktig slutsats i kommunaldemokratiutredningens arbete var att de beslutande organens ställning hade förändrats i takt med att kommunernas verksamhet hade ökat i omfattning. Utvecklingen hade lett till att kommunstyrelsens funktion i beslutsprocessen alltmer hade betonats. Därigenom hade de beslutande organen fått svårare att hävda sin roll. Från de utgångspunkter kommunaldemokratiutredningen arbetade framstod det som klart att fullmäktiges ställning borde stärkas.

I församlingsstyrelsen intar kyrkorådet en särställning. Det utgör inte endast kyrkokommunens förvaltningsorgan utan äger också den viktiga funktionen att leda församlingens andliga liv. Som närmare utvecklas nedan i avsnitt 4.5 är detta den egentliga och i dagsläget enda motiveringen för kyrkorådets speciella sammansättning. Historiska synpunkter spelar emellertid också en viss roll.

På grund av kyrkorådets dubbla funktion låter sig inte utan vidare samma jämförelse göras som i fråga om förhållandet mellan fullmäktige och styrelse i den borgerliga kommunen. Visst har kyrkorådet en mycket dominerande ställning i församlingen, men detta är både mer avsiktligt och mer motiverat än motsvarande förhållande i den borgerliga kommunen.

Utredningen har mot denna bakgrund kritiskt analyserat de vid kommunallagsreformen vidtagna åtgärderna för att stärka det beslutande organets ställning. Flertalet åtgärder, t. ex. i fråga om lagreglering av delegationsförfarandet, om beslutförhet, eller i fråga om motioner och interpellationer, visar sig emellertid vara påkallade också för församlingsstyrelselagens del. Inte minst ur praktisk synpunkt innebär de klagörande förbättringar.

Det är i denna del egentligen i huvudsak bara en reform som utredningen har funnit tveksam för kyrkokommunernas del och det är kravet på obligatoriska suppleanter för fullmäktige. På den borgerliga sidan förelåg onkligen behov av att knyta fler kommunmedlemmar till den kommunala verksamheten. Vidare kunde kommunens olika delar bli bättre representerade inom ramen för ett obligatoriskt suppleantsystem. De kyrkliga förhållandena är avsevärt annorlunda, huvudsakligen beroende på strukturella olikheter. Det föreligger inte något omedelbart behov av att väsentligt utöka kretsen

av kyrkliga förtroendemän. I regel kan geografiska representationssynpunkter tillgodoses. Utredningen föreslår därför inte någon avvikelse från nu gällande fakultativa suppleantsystem.

En annan reformtanke vid kommunallagsreformen gällde de förtroendevaldas villkor. Kommunaldemokratiutredningen konstaterade påtagliga skillnader mellan olika medborgargrupper när det gällde förhållandet mellan deras andel av väljarna och deras andel av de förtroendevalda. Slutsatsen blev att underrepresentationen berodde på praktiska hinder för dessa grupper att åta sig förtroendeuppdrag. Vid reformen genomfördes därför lagstadgad rätt till ledighet från anställning och förbättrade ersättningsvillkor för arbetet som förtroendeman.

Motsvarande förhållanden gör sig gällande i kyrkokommunerna. I något avseende – främst i fråga om kvinnorepresentationen – är förhållandena gynnsammare. Utredningen har emellertid inte funnit någon anledning till tveksamhet på denna punkt. Några principiella skillnader föreligger inte. De kyrkokommunalt förtroendevalda bör därför tillförsäkras samma rätt till ledighet från anställning och samma ersättningsförmåner som de borgerligt valda.

Från demokratisk synpunkt är det naturligtvis önskvärt att ett valutslag slår igenom så snabbt som möjligt. Före kommunallagsreformen började de kommunala mandatperioderna vid kalenderårsskiftet närmast efter valet. I församlingsstyrelselagen är den ordningen alltså rådgående.

Kommunaldemokratiutredningen fann från sina utgångspunkter den då gällande ordningen vara otillfredsställande. Inte minst viktigt var att en ny majoritet i valutslaget icke gavs tillfälle att påverka budgeten för året efter valåret. Vid kommunallagsreformen genomfördes därför en ordning enligt vilken mandatperioden för fullmäktige – men inte för nämnderna – börjar den 1 november, alltså mycket snabbt efter valet.

Utredningen delar den grundsyn som ligger bakom kommunallagsreformen på denna punkt. Förhållandena är emellertid väsentligen annorlunda på det kyrkokommunala området. Valdagen ligger en månad senare och samma parlamentarism som i de borgerliga kommunerna kan inte efterliknas i församlingarna. De många praktiska problem som är förknippade med ett snabbare valgenomslag i kyrkokommunerna framgår av en särskild promemoria som utredningen låtit upprätta, se bil. 2.

Utredningen har därför stannat för att föreslå ett bibehållande av nu gällande ordning.

I ÄKL föreskrevs tidigare att minsta antalet ledamöter i fullmäktige skulle bestämmas med hänsyn till antalet invånare i kommunen och inte till antalet röstberättigade. Genom en senare reform stadgades – efter regeringsformens förebild – att minsta antalet i stället skall bestämmas med hänsyn till antalet röstberättigade. Detta system överfördes till KL.

Utredningen anser att samma ordning bör genomföras för de representativa organen på den kyrkliga sidan. En principiellt viktig följd av detta blir att antalet kommer att bestämmas under hänsynstagande till kyrkotillhörigheten i församlingen.

I ett delbetänkande föreslår 1978 års vallagskommitté (SOU 1980:45) att möjligheten att indela församlingar i valkretsar slopas, se bil. 4. Vidare föreslår denna kommitté – i enlighet med den princip som följdes vid kom-

munallagsreformen – att bestämmelserna om valkretsindelning av kyrkliga samfundigheter i 33 § a LFS skall föras över till KfvL.

Utredningen delar vallagskommitténs bedömningar. Förslaget till ny församlingsstyrelselag innehåller därför inte någon motsvarighet till 12 § LFS. Vidare bör bestämmelserna om valkretsindelning i 33 § a LFS föras över till KfvL. Det nu sagda medför ändringar i 4 och 5 §§ KfvL.

1 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om antalet ledamöter i kyrkofullmäktige. Paragrafen motsvarar 8 § 1–3 mom. LFS.

Gällande rätt

Enligt 8 § 1 mom. LFS skall antalet kyrkofullmäktige i församling i Stockholm bestämmas i förhållande till folkmängden så att församling med 10 000 invånare eller därunder utser 15–25, församling med över 10 000 t. o. m. 20 000 invånare utser 20–30, församling med över 20 000 t. o. m. 40 000 invånare utser 25–35 samt församling med över 40 000 invånare utser 30–40. I annan församling bestäms antalet kyrkofullmäktige enligt 2 mom. i förhållande till folkmängden så att församling med 2 000 invånare eller därunder utser 15–20, församling med över 2 000 t. o. m. 5 000 invånare utser 15–25, församling med över 5 000 t. o. m. 10 000 invånare utser 20–30 samt församling med över 10 000 invånare utser 25–40. Kyrkofullmäktige beslutar enligt 3 mom. hur många fullmäktige som skall utses. När fullmäktige skall utses första gången skall kyrkostämman fatta beslutet. Länsstyrelsen skall underrättas om beslutet. Om beslut har fattats om att ändra antalet fullmäktige skall församlingen företrädas av det tidigare bestämda antalet fullmäktige till utgången av det år då allmänna fullmäktigval skall förrättas nästa gång.

Kommunallagsreformen

I KL finns bestämmelserna om antalet ledamöter i fullmäktige i 2 kap. 1 §. Dessa bestämmelser genomgick inte några sakliga ändringar i samband med kommunallagsreformen.

Utredningen

På grund av tidigare reformer på det borgerligt kommunala området föreligger viktiga skillnader mellan KL och LFS. Bestämmelse om udda antal ledamöter i kyrkofullmäktige saknas i LFS. I LFS finns kvar bestämmelser om maximilätituder, vilka avskaffats på den borgerliga sidan. I KL finns bestämmelser om att fullmäktiges antal skall bestämmas i förhållande till antalet röstberättigade invånare i kommunen.

Enligt utredningens mening bör antalet ledamöter i kyrkofullmäktige bestämmas till ett udda tal. Ett visst minimiantal bör anges. Vidare bör bestämmelserna om maximiantal inte tas med i den nya lagen. I likhet med

vad som gäller vid riksdagsvalen och de borgerliga kommunalvalen bör antalet mandat i kyrkofullmäktige ställas i relation till antalet röstberättigade. Detta antal är f. ö. nästan lika stort som antalet röstberättigade i kommunfullmäktigvalen, eftersom det helt övervägande antalet röstberättigade i kommunfullmäktigvalen är medlemmar i svenska kyrkan. Anpassning till KL:s regler sker därigenom.

2 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om suppleanter för ledamöterna i kyrkofullmäktige. Den motsvarar 8 § 4 mom. LFS.

Gällande rätt

Enligt 8 § 4 mom. LFS får kyrkofullmäktige besluta att suppleanter skall utses för fullmäktige. Fullmäktige bestämmer antalet suppleanter till en viss andel, dock högst hälften, av det antal platser som varje parti erhåller i församlingen eller i valkretsen, om församlingen har indelats i valkretsar. Om det uppkommer ett brutet tal vid beräkningen skall talet avrundas till närmast högre hela tal. Länsstyrelsen skall underrättas om beslutet. Slutligen anges i paragrafen att ett sådant beslut som nu har nämnts skall fattas av kyrkostämman när kyrkofullmäktige skall utses första gången.

Kommunallagsreformen

Tidigare gällde att suppleanter skulle utses för ledamöterna i landsting. Kommunfullmäktige hade däremot frihet att själva besluta om suppleanter skulle utses. Möjligheten att utse suppleanter i kommunfullmäktige infördes år 1969. Skälen för reformen var främst att flera personer kunde knytas till det kommunala arbetet och att medborgarinflytandet kunde breddas. Vidare skulle styrkeförhållandena inom fullmäktige inte rubbas, om en ledamot var förhindrad att närvara eller var jävig. Dessutom åberopades att suppleantsystemet hade fungerat mycket väl för landstingens del. Alla kommuner utom tre hade infört suppleantsystem före kommunallagsreformen.

Genom kommunallagsreformen infördes ett obligatoriskt suppleantsystem för kommunfullmäktige i alla kommuner. Ett av de främsta skälen härför var att fler medborgare skulle kunna engageras i samhällsarbetet. När suppleanter utses, kan flera kommunmedlemmar knytas direkt till den kommunala verksamheten.

Utredningen

Antalet förtroendemän på det kyrkokommunala området är tämligen stort. Sälunda överstiger antalet vida det på den borgerligt kommunala sidan, även om suppleanterna här inräknas. Trots detta är det dock angeläget att försöka engagera flera församlingsbor för de frågor som aktualiseras i den kyrkokommunala verksamheten, för att därigenom kunna bredda grundvalen för den kyrkokommunala demokratin. En åtgärd i denna riktning

skulle kunna vara att införa ett obligatoriskt suppleantsystem. Mot detta skall då ställas bl. a. de i och för sig betydande svårigheterna att få fram ett tillräckligt antal suppleanter när intresset för de kyrkokommunala frågorna allmänt sett är tämligen svalt och valdeltagandet är så lågt som f. n. Det torde således f. n. saknas anledning att införa ett obligatoriskt suppleantsystem för de kyrkliga kommunerna. Det bör dock anmärkas att det enligt gällande rätt finns möjlighet för församlingarna att besluta att suppleanter skall finnas för ledamöterna i kyrkofullmäktige. Denna möjlighet bör naturligtvis finnas kvar.

Såsom angetts i den allmänna motiveringen bör möjligheten att indela en församling i valkretsar enligt 12 § LFS slopas. Den nuvarande hänvisningen i 8 § 4 mom. LFS till 12 § samma lag har därför inte fått någon motsvarighet i förslaget till ny församlingsstyrelselag.

3 §

I denna paragraf regleras rösträtten vid kyrkokommunala val. Paragrafen motsvarar 9 § LFS.

Gällande rätt

Rösträtt vid val av kyrkofullmäktige och suppleanter har den som är kyrkobokförd i församlingen, är medlem av svenska kyrkan och har uppnått 18 års ålder senast på valdagen. Den som är omyndigförklarad av domstol har dock inte rösträtt. Varje röstberättigad har en röst. Vidare gäller att den som inte är svensk medborgare har rösträtt endast om han har varit kyrkobokförd i riket den 1 november de tre åren närmast före valåret. Den som är kyrkobokförd i icke-territoriell församling har inte rösträtt vid val av kyrkofullmäktige och suppleanter i en annan församling. Slutligen gäller att frågan huruvida rösträtt föreligger skall avgöras på grundval av en röstlängd som upprättas före valet. Samma röstlängd som vid val enligt vallagen (1972:620) skall då gälla.

Kommunallagsreformen

Kommunallagsreformen medförde inte några förändringar utom sådana som föranleddes av att förevarande bestämmelser i kommunallagen, kommunallagen för Stockholm och landstingslagen arbetades samman till en paragraf. Nuvarande bestämmelse är grundad bl. a. på riksdagens beslut angående rösträtt och valbarhet för invandrare.

Utredningen

Den kyrkokommunala rösträttsbestämmelsen överensstämmer med den borgerliga utom vad gäller kravet på medlemskap i svenska kyrkan. Kravet på medlemskap i svenska kyrkan bör självfallet behållas.

Ändring av paragrafen i sakligt hänseende är således inte aktuell. Den bör därför överföras till den nya lagen om församlingsstyrelse.

4 §

I denna paragraf finns bestämmelser om valbarhet till ledamot och suppleant i kyrkofullmäktige. Paragrafen motsvarar 10 § LFS.

Gällande rätt

Enligt 10 § LFS väljs kyrkofullmäktige och suppleanter bland dem som uppfyller villkoren på rösträtt. Landshövding, länsöverdirektör, avdelningschef vid länsstyrelse och biskop får dock inte utses till kyrkofullmäktig eller suppleant. Om en kyrkofullmäktig eller suppleant efter valet upphör att vara valbar skall han genast frånträda sitt uppdrag. I paragrafen anges dessutom att den som har uppnått 60 års ålder får avsäga sig uppdrag att vara kyrkofullmäktig eller suppleant. Annars får han inte avsäga sig ett sådant uppdrag om han inte uppger något hinder, som fullmäktige godkänner.

Kommunallagsreformen

Valbarhetsbedömningen skall liksom tidigare göras oberoende av vad som framgår av röstlängden. Lagtexten förtydligades dock i KL för att missförstånd inte skall uppstå.

Valbarhetshindret för vissa cheftjänstemän vid länsstyrelse behölls. Det ifrågasattes om förvaltningslagens jävsbestämmelser skulle kunna ersätta hindret. Så ansågs dock inte vara fallet. Skälet för att behålla valbarhetshindret, nämligen länsstyrelsens uppgift som besvärinstans och tillsynsmyndighet, ansågs fortfarande giltiga.

Valbarhetshindret för den ledande tjänstemannen hos kommunen behölls också. Det kan inte alltid utan vidare sägas vem som är den ledande tjänstemannen. Denna fråga bör lösas genom föreskrift i instruktion e. d. för vederbörande tjänsteman.

I fråga om avsägelseätten framhölls i kommunallagspropositionen att den grundläggande principen är att det föreligger skyldighet att ta emot ett kommunalt förtroendeuppdrag och att inneha uppdraget under hela mandatperioden. Samma princip gäller f. ö. i fråga om riksdagsledamöter. Det kan dock anses orimligt att tvinga den som inte längre kan eller vill delta i kommunalt arbete att stå kvar. Fullmäktige kan också godkänna vilket hinder som helst. I praktiken förekommer det knappast att fullmäktige avslår en begäran om att få avgå. Kravet på fullmäktiges godkännande kan dock ha en reell uppgift att fylla t. ex. om flera ledamöter i obstruktionssyfte samtidigt begär att få avgå. Avsägelse bör kunna vägras även när de kommunala organens funktion skulle äventyras, om en ledamot lämnar uppdraget. Utformningen av bestämmelsen i KL gjorde det inte nödvändigt att behålla en särskild regel om att den som uppnått 60 års ålder har rätt att avgå. – Motivuttalandena synes i realiteten inte innebära någon förändring mot vad som gällde enligt ÄKL.

Utredningen

Valbarhetsbedömningen skall göras på samma sätt som på den borgerliga sidan, dvs. oberoende av vad som framgår av röstlängden. Ett förtydligande bör göras även i valbarhetsparagrafen i den nya församlingsstyrelselagen.

Valbarhetshinder föreligger för biskop förutom för de länsstyrelsetjänstemän som anges i KL. Dessa hinder bör behållas.

Motsvarighet till valbarhetshindret för kommunens ledande tjänsteman saknas i LFS. I propositionen till LFS anfördes som skäl härför bl. a. (s. 165) att någon fullt jämförbar befattningshavare sällan finns i församlingarna.

Församlingar och i än högre grad kyrkliga samfälligheter har numera i en del fall relativt stora staber med fast anställda tjänstemän. Det är därför befogat med en regel om valbarhetshinder i fråga om cheftjänsteman hos församlingen. Församlingspräst bör dock fortfarande vara valbar med hänsyn till sin roll i församlingslivet och till att han bör ta del i fullmäktigearbetet.

I fråga om avsägelseätten bör liknande skäl kunna anföras på den kyrkliga sidan som på den borgerliga. Anpassning till KL bör därför ske.

5 §

I denna paragraf finns en bestämmelse om rätt till ledighet från anställning för ledamot och suppleant i kyrkofullmäktige eller beredning. Paragrafen har ingen motsvarighet i LFS.

Kommunallagsreformen

I 2 kap. 5 § KL togs in en ny bestämmelse om rätt till ledighet från anställning för ledamot och suppleant i fullmäktige eller beredning. Föredragande statsrådet anförde bl. a. följande om bestämmelsen:

En av förutsättningarna för en väl fungerande representativ demokrati är att alla som uppfyller valbarhetskraven ges likvärdiga möjligheter att åtaga sig och fullgöra offentliga uppdrag. Man bör sträva efter att undanröja de hinder som finns. Ett steg i den riktningen är att förbättra möjligheterna till ledighet för fullgörande av offentliga uppdrag. – Redan det förhållandet att det inte är bara en rättighet utan också en skyldighet att åtaga sig ett kommunalt förtroendeuppdrag leder till att rätten till ledighet bör garanteras i lag. Därigenom markeras betydelsen av de stora insatser i samhällets tjänst som de många medborgare utför som åtager sig kommunala förtroendeuppdrag. – Den föreslagna bestämmelsen syftar till att – utan detaljerade lagregler – ge en yttersta formell garanti för förtroendeuppdrag skall kunna fullgöras oberoende av inom vilken sektor av samhället man är yrkesverksam. Det är inte lämpligt att utforma bestämmelsen efter förebild av 4 kap. 6 § regeringsformen. Anledningen härtill är att denna bestämmelse har ett tämligen vidsträckt och inte helt klart avgränsat tillämpningsområde. När det gäller kommunala förtroendeuppdrag är det rätten till ledighet från anställning som har den helt dominerande betydelsen.

I fråga om vad rätten till ledighet kan avse och om ekonomiska konsekvenser uttalade föredraganden vidare:

Begreppet 'kommunalt förtroendeuppdrag' bör enligt min mening ges en vidsträckt innebörd i detta sammanhang. Det bör omfatta uppdrag som ledamot eller suppleant i fullmäktige, landsting, nämnd eller beredning. Hit bör även räknas deltagande som

ledamot i arbetsgrupper, utredningar eller motsvarande som kan betraktas som en följd av uppdraget. Självfallet hör också t. ex. heltidsuppdrag och uppdrag som revisor hit.

Rätten till ledighet bör i första hand avse deltagande i sammanträde med resp. kommunala organ. Det är vanligt att man har partigruppsmöten som förberedelser för ordinarie sammanträden i fullmäktige och nämnder. Dessa förläggs oftast i anslutning till de ordinarie sammanträdena. Jag anser att denna form av förberedelser inför sammanträde bör inräknas i förtroendeuppdraget. Rätten till ledighet bör också omfatta tid för omklädnad och resa från arbetsplatsen till sammanträdet. Deltagande i sammankomster som inte direkt har med kommunalt sammanträde att göra – t. ex. allmänna partimöten – bör däremot enligt min mening inte hänföras till förtroendeuppdraget. Inte heller bör tid för inläsning av handlingar inbegripas. Rätten till ledighet omfattar inte ledighet för att fullgöra uppdrag åt aktiebolag eller annat företag som ägs av kommunen men som är en självständig juridisk person. – Den bestämmelse om rätt till ledighet som förslås anvisar inte lösningar på diverse praktiska problem som kan uppkomma. Ett sådant är den ekonomiska ersättningen, ett annat är hur ersättare skall kunna ordnas på arbetsplatsen. Jag anser emellertid att kostnader som uppstår för den förtroendevalde genom uppdraget i princip bör betalas av kommunen resp. landstingskommunen. Frågan om ersättare på arbetsplatsen bör däremot ordnas genom arbetsgivaren. Jag förutsätter vidare att den förtroendevaldes situation på arbetsplatsen inte skall försämrats på grund av förtroendeuppdraget. Frågor som rör den förtroendevaldes anställningsvillkor, arbetsförhållanden, ersättare m. m. bör enligt min mening regleras avtalsvägen efter behov. – I detta sammanhang vill jag även betona betydelsen av att kommunerna och landstingskommunerna har en sammanträdesplanering som ger arbetsgivarna och arbetstagarna tillfälle att planera behovet av ledighet och vikarier.

Utredningen

Såsom framgår av den allmänna motiveringen anser utredningen att de kyrkokommunalt förtroendevalda bör tillförsäkras samma rätt till ledighet från anställning och samma ersättningsförmåner som de borgerligt valda. Detta innebär att förslaget till 5 § har anpassats till KL:s motsvarande regel.

6 §

I denna paragraf regleras kyrkofullmäktiges mandattid. Paragrafen motsvarar 11 § LFS.

Gällande rätt

I 11 § LFS föreskrivs att kyrkofullmäktige och suppleanter väljs för tre år räknat fr. o. m. den 1 januari året näst efter det då valet har skett. Om ett val har skett första gången och det inte har ägt rum under ett år, då allmänna val av fullmäktige förrättas, skall valet dock inte avse längre tid än till utgången av det år, då sådana allmänna val skall äga rum nästa gång.

Kommunallagsreformen

Mandattiden regleras i 2 kap. 6 § KL. Denna paragraf innehåller en mycket betydelsefull nyhet. Mandatperioden för de beslutande organen börjar nu-

mera den 1 november under valåret, utom för Stockholms kommun, där tjänstgöringstiden börjar den 15 oktober under valåret. Vidare utgör mandatperioden tre tjänstgöringsår räknat från periodens början. I KL har sålunda genomförts ett snabbare valgenomslag än som gällde tidigare. Skälet för reformen var att det ansågs otillfredsställande att en politisk majoritet som grundar sig på ett val som hölls tre år tidigare får sitta kvar och påverka verksamheten för året efter ett nytt val. Ett snabbare valgenomslag ansågs kunna vitalisera den politiska debatten i kommunerna och öka partiernas möjligheter att inför medborgarna markera sina handlingslinjer i det program inför det kommande året som budgeten utgör. Om ett val leder till majoritetsskifte kan den nya majoriteten således omedelbart påbörja arbetet med att förverkliga sitt program. Med hänsyn till den tid som går åt för att få fram det definitiva valresultatet, för kungörelseförfarandet m. m. bestämdes att mandatperioden skall börja den 1 november under valåret. Mandatperioden för kommunernas nämnder börjar, utom i Stockholms kommun, den 1 januari året efter valåret liksom tidigare. Genom att den tillträdande majoriteten först får majoritet i de beslutande organen garanteras att den skall kunna utöva det avgörande inflytandet över politiken i stort.

Utredningen

Frågan om det snabbare valgenomslaget på det kyrkokommunala området har diskuterats i en promemoria den 21 februari 1980. Promemorian fogas som bilaga 2 till utredningens betänkande. I promemorian förordas en lösning som innebär att mandattiden för de beslutande organen liksom för de verkställande och förvaltande organen lämnas orubbad. Detta innebär att mandattiden för alla de nämnda organen föreslås börja den 1 januari året efter valåret. Bestämmelserna i 11 § LFS flyttas därför utan sakliga förändringar över till den nya lagen. Anpassning till KL:s regler sker inte i förevarande hänseende. Det bör dock anmärkas att kyrkofullmäktige redan enligt nu gällande regler i 16 § 2 mom. LFS har behörighet att fatta vissa beslut före årsskiftet. Dessa regler föreslås bli överflyttade till den nya lagen, se 2 kap. 9 §.

7 §

Paragrafen innehåller en hänvisning till lagen om kyrkofullmäktigval beträffande kyrklig samfällighets indelning i valkretsar och församlings indelning i valdistrikt, valdag, röstlängd, valförrättning m. m. Paragrafen motsvarar 13 § LFS.

Gällande rätt

Bestämmelserna i 13 § LFS hänvisar till lagen om kyrkofullmäktigval. Hänvisningen gäller reglerna om valdistrikt, valdag, upprättande av röstlängd samt valförrättning och avslutande av val. Vidare gäller hänvisningen förfarandet då en kyrkofullmäktig avgår före den bestämda tjänstgöringstidens utgång samt när en suppleant för en fullmäktig har inkallats till ordinarie kyrkofullmäktig eller annars har avgått som suppleant.

Kommunallagsreformen

Enda nyheten i KL blev att hänvisningen till vallagen utvidgades till att omfatta också bestämmelserna om valkretsindelning. Ändringen föranledes av att valkretsbestämmelserna i 9 § ÄKL flyttades till vallagen.

Utredningen

Såsom tidigare har framhållits får bestämmelserna i 12 § och 33 § a LFS inte någon motsvarighet i utredningens förslag. Valkretsbestämmelserna i 12 § LFS upphävs medan reglerna i 33 § a LFS bör flyttas till lagen om kyrkofullmäktigval. Denna åtgärd medför att det behövs en hänvisning i den nya lagen om att en kyrklig samfällighet kan indelas i valkretsar. Hänvisningen föreslås bli placerad i 7 §. Med denna utvidgning föreslås att bestämmelserna i 13 § LFS flyttas till den nya lagen om församlingsstyrelse.

8 §

I denna paragraf finns regler om val av ordförande och vice ordförande i kyrkofullmäktige. Paragrafen motsvarar 14 § LFS.

Gällande rätt

Kyrkofullmäktige väljer enligt 14 § första stycket LFS varje år för nästkommande kalenderår bland sig en ordförande och en vice ordförande. Fullmäktige kan besluta att även en andre vice ordförande skall utses. Underrättelse om valen tillsammans med de valdas namn och postadress skall genast sändas till länsstyrelsen för att tas in i länskungörelserna. Även domkapitlet skall underrättas. Vid sammanträde som hålls med de nyvalda fullmäktige under år då allmänna val av fullmäktige har ägt rum skall den som väljs till ordförande för nästkommande år vara ordförande. Innan valet har förrättats skall den som fullmäktige särskilt utser vara ordförande. Om både ordförande och vice ordförande är hindrade att komma till ett fullmäktigsammanträde, får fullmäktige utse någon annan ledamot att föra ordet för tillfället. Innan valet har skett är den till tjänstgöringstiden äldste fullmäktige ordförande. Om två eller flera har lika lång tjänstgöringstid skall den äldste av dem vara ordförande.

Kommunallagsreformen

Flera ändringar genomfördes i KL. Fullmäktige bestämmer numera själv om mandatperiodens längd för presidieposterna. Bakgrunden härtill var den kommunala självstyrelsens principer och att kommunerna genom KL även fick frihet att själva besluta om mandatperiodens längd för presidieposterna i styrelsen och nämnderna.

Vidare är valen anpassade till fullmäktiges nya mandatperiod med det snabbare valgenomslaget. Skyldigheten att anmäla val till länsstyrelsen togs bort.

I propositionen till KL uttalades att det behövs en regel om vem som skall föra ordet, tills de nyvalda fullmäktige har utsett ordförande. Genom den valda lösningen blev det klart vem som skall utfärda kallelse till de nyvalda fullmäktiges första sammanträde.

Om ingen av presidiemedlemmarna kan närvara vid sammanträde, skall fullmäktige utse annan ledamot att för tillfället föra ordet. Bestämmelser om vem som skall föra ordet tills tillfällig ordförande har utsetts bör kunna placeras i arbetsordning. Någon bestämmelse härom togs därför inte in i lagen.

Utredningen

Liksom enligt KL bör kyrkofullmäktige själv ha rätt att bestämma mandatperiodens längd för presidieposterna i fullmäktige. Tidigare har föreslagits att mandatperioden för kyrkofullmäktige skall börja den 1 januari året efter det år då valet har skett. Detta datum är således det tidigaste då mandatperioden för presidieposterna i kyrkofullmäktige kan ta sin början. Mandatperioden för presidieposterna kan självfallet inte omfatta längre tid än den som kyrkofullmäktigledamöterna själva har blivit valda, dvs. tre år.

Skyldigheten att anmäla val till länsstyrelse och domkapitel bör tas bort.

En regel behövs på det kyrkliga området om vem som skall föra ordet tills de nyvalda fullmäktige har utsett ordförande. Regeln bör kunna utformas efter mönster i KL.

Beträffande förhinder för presidiemedlemmarna att närvara vid sammanträde kan hänvisas till uttalandena i samband med kommunallagsreformen.

9 §

I denna paragraf regleras kyrkofullmäktiges sammanträdestider. Paragrafen motsvarar 16 § LFS.

Gällande rätt

Enligt 16 § 1 mom. LFS skall kyrkofullmäktigsammanträden hållas enligt den ordning som fullmäktige bestämmer. Sammanträde skall även hållas när länsstyrelsen eller domkapitlet förordnar om det eller visitationsförrättare, kyrkorådet eller de flesta av fullmäktige begär det eller när ordföranden anser att det är nödvändigt. Paragrafens andra moment föreskriver att frågan om ansvarsfrihet för det föregående årets förvaltning skall behandlas på sammanträde före utgången av juni månad. Vid sammanträde i oktober månad skall församlingens utgifts- och inkomststat fastställas. Vidare sägs att vid sammanträde före december månads utgång skall val förrättas till de befattningar inom församlingen, vilka blir lediga vid årets slut. Är då allmänna val av kyrkofullmäktige har ägt rum förrättas valen av de nyvalda fullmäktige. Dessa förrättas även andra val, som ankommer på fullmäktige och som avser tiden efter utgången av det nämnda året.

Kommunallagsreformen

Åtskilliga ändringar blev följden av kommunallagsarbetet. Rätten för länsstyrelse att förordna om sammanträde slopades. Anledningen var att fullmäktiges ordförande eller styrelsen kan begära sammanträde med fullmäktige och att rätten för länsstyrelsen inte ansågs behövas. I KL infördes vidare en bestämmelse om rätt för en minoritet i fullmäktige att påkalla sammanträde. Bestämmelserna om tidpunkten för budgetsammanträdet och tidpunkten för dechargesammanträdet flyttades av lagtekniska skäl till avsnitten i KL om ekonomisk förvaltning och revision.

Utredningen

Enligt utredningens mening bör rätten för länsstyrelsen, domkapitlet och visitationsförrättare att påkalla sammanträde med kyrkofullmäktige slopas. Det bör dock skapas rätt för en minoritet av fullmäktiges ledamöter att påkalla sammanträde på samma sätt som på den borgerliga sidan. Bestämmelserna om budget- och dechargesammanträde bör av lagtekniska skäl flyttas till kapitlet om ekonomisk förvaltning och revision (se 6 kap. 4 § och 7 kap. 6 §).

10 §

I denna paragraf behandlas kungörande av sammanträde med kyrkofullmäktige. Paragrafen motsvarar 17 § LFS.

Gällande rätt

Kungörelse om sammanträde med kyrkofullmäktige med uppgift om tid och ställe för sammanträdet och de ärenden som skall behandlas skall enligt 17 § LFS anslås på församlingens anslagstavla minst en vecka före sammanträdet. Anslag skall även ske på annan plats om fullmäktige har bestämt det. Kungörelsen skall sändas med posten till varje fullmäktig och suppleant så tidigt att den kan antas komma honom till handa senast fyra dagar före sammanträdet. Ordföranden eller vice ordföranden i kyrkofullmäktige skall utfärda kungörelsen. När sammanträde skall hållas första gången sedan beslutanderätten har uppdragits åt fullmäktige, skall kungörelsen utfärdas av den senast valde ordföranden eller vice ordföranden i kyrkostämman. Tillkännagivande om tid och plats för sammanträdet skall införas i en eller flera ortstidningar senast en vecka före sammanträdet. Om kyrkofullmäktige har bestämt det, skall tillkännagivandet innehålla uppgift om de ärenden som skall behandlas. Vid sammanträde i december månad skall avgöras för följande år i vilka tidningar tillkännagivandet skall ske. Valet av tidningar bör ske så att tillkännagivandet når de flesta församlingsborna. Om tidningsvalet har varit föremål för omröstning och ett förslag då har fått minst en tredjedel av de deltagandes röster skall tillkännagivandet införas också i den tidningen. Om kungörelsen inte har anslagits på annan plats än anslagstavlan eller tillkännagivandet inte har införts i tidning hindrar detta dock inte att sammanträdet hålls. Om ett ärende fordrar så skyndsamt hand-

läggning att sådant kungörande som nu sagts inte hinns med får sammanträde ändå hållas om kungörelsen med uppgift om ärendet har anslagits senast på vardagen före sammanträdet och sänts med posten till varje fullmäktig och suppleant så tidigt att den kan antas komma honom till handa inom samma tid.

Kommunallagsreformen

Vice ordföranden i fullmäktige är skyldig att vid förfall för ordföranden se till att kungörelse utfärdas, även om uttrycklig föreskrift saknas. Någon motsvarighet till den särskilda bestämmelsen i ÄKL togs därför inte in i KL. Bestämmelsen om att kungörelsen skall anslås också på annan plats än kommunens anslagstavla, om fullmäktige har bestämt det, ansågs inte behövas i KL. Inte heller fick föreskriften om verkan av brist i tillkännagivandet någon motsvarighet i KL.

Utredningen

Förslaget till 10 § har 2 kap. 10 § KL som förebild. Här kan sålunda hänvisas till det som sagts beträffande KL:s regler.

11 §

I 11 § regleras suppleants tjänstgöring. Paragrafen motsvarar 17 a § LFS.

Gällande rätt

Om en kyrkofullmäktig eller behörigen kallad suppleant inte kan inställa sig till kyrkofullmäktigsammanträde eller fortsättningsvis delta i sådant sammanträde skall han underrätta ordföranden. Ordföranden skall då kalla in den suppleant som står i tur att tjänstgöra enligt turordningen mellan suppleanterna. Om suppleanten är närvarande vid sammanträdet, inträder han utan särskild kallelse.

Kommunallagsreformen

I propositionen till KL anförde föredragande statsrådet bl. a. följande:

Suppleanternas tjänstgöringsrätt har principiell betydelse. Enhetliga regler i detta hänseende bör enligt min mening gälla för alla kommuner och landstingskommuner. Bestämmelser om tjänstgöringsrätten bör därför ges i lag och inte i arbetsordning. Förevarande paragraf har utformats med utgångspunkt i demokratiutredningens förslag.

Enligt första stycket inträder den suppleant som enligt den ordning mellan suppleanterna som har bestämts vid valet står i tur, när ledamot är förhindrad att inställa sig till sammanträde eller att vidare deltaga vid sammanträde. Denna regel gäller oberoende av om hindret anmäls före sammanträdet eller uppkommer under sammanträdet. Med uttrycket 'att vidare deltaga i sammanträde' avses både hinder som omfattar hela återstoden av sammanträdet och hinder som bara omfattar något enstaka ärende. Frågan om ledamotens rätt att återinträda i tjänstgöring regleras i andra stycket.

Föreskriften i första stycket gäller på motsvarande sätt, om hinder uppkommer för kallad suppleant eller för suppleant som redan har börjat tjänstgöra i stället för ledamot. Sådan suppleants rätt att åter inträda i tjänstgöring behandlas i tredje stycket.

Att en ledamot som inställer sig till tjänstgöring på utsatt tid, trots att han har anmält förhinder, har företräde till tjänstgöring följer av första stycket. Suppleant skall ju träda in endast om ledamot är förhindrad att tjänstgöra. Motsvarande kommer att gälla, om en suppleant med förtur har kallats men anmält förhinder och trots detta inställer sig vid sammanträdets början.

I andra stycket föreskrivs att ledamot som inställer sig under pågående sammanträde eller till fortsatt sammanträde har rätt att tjänstgöra, även om suppleant har trätt in i hans ställe. Ledamot som har avbrutit tjänstgöringen vid sammanträde på grund av annat hinder än jäv får dock inte åter tjänstgöra vid sammanträdet. Dessa föreskrifter innebär att växeljänstgöring är tillåten dels om ledamoten avbryter tjänstgöringen på grund av jäv, dels om han kommer för sent till sammanträde eller fortsatt sammanträde. Om han av annat skäl än jäv avbryter tjänstgöringen, får han dock inte vid samma sammanträde träda in igen efter det att hindret har upphört.

I tredje stycket föreskrivs till en början att suppleant som har börjat tjänstgöra med stöd av första stycket har företräde till tjänstgöring framför annan suppleant, även om denne står i tur att tjänstgöra enligt den ordning mellan suppleanterna som har bestämts vid valet. Denna regel motiveras, som framgår av vad jag har anfört i den allmänna motiveringen, av praktiska skäl. Den innebär bl. a. att en suppleant som kommer för sent till sammanträdet inte får träda in i stället för en suppleant som kommer efter honom i ordningen men som redan har börjat tjänstgöra i ledamots ställe. På samma sätt får en suppleant som har fått avbryta sin tjänstgöring på grund av att ledamoten har trätt in stå tillbaka för en "lägre placerad" suppleant som har börjat tjänstgöra i stället för en annan ledamot. Om en suppleant har fått avbryta sin tjänstgöring på grund av att ledamoten har trätt in och ledamoten därefter åter blir förhindrad att delta i sammanträdet, blir däremot huvudregeln i första stycket tillämplig. Då träder alltså den suppleant som står först i ordningen in i stället för ledamoten.

Slutligen föreskrivs i tredje stycket att suppleant, som på grund av att han är jävig i visst ärende avbryter tjänstgöringen vid sammanträde, får tjänstgöra igen sedan ärendet har handlagts. Om suppleanten avbryter tjänstgöringen på grund av annat hinder, får han däremot inte tjänstgöra igen. Denna bestämmelse medför naturligtvis inte någon inskränkning i ledamots företrädesrätt enligt första och andra styckena. Däremot följer av tredje stycket att suppleant som avbryter tjänstgöring på grund av jäv har rätt att återinträda, även om annan suppleant som har förtur enligt inkallelseordningen är närvarande.

I fjärde stycket finns bestämmelser om vilken suppleant som skall tjänstgöra i kommunfullmäktige när ingen av de suppleanter som har utsetts för den frånvarande ledamoten kan tjänstgöra. Sådana situationer kan väntas uppstå ibland eftersom, enligt det system som föreslås i 14 kap. 19 § vallagen, antalet suppleanter är begränsat och suppleanterna utses från samma lista som resp. ledamot. Bestämmelserna gör det möjligt att avvika från den listtrohet som i övrigt tillämpas och inkalla suppleant som har utsetts för annan ledamot som tillhör samma parti, i första hand suppleant från den valkrets där den frånvarande ledamoten har utsetts och i andra hand suppleant från annan valkrets.

I paragrafen togs inte in några bestämmelser om det praktiska förfarandet när förhinder skall anmälas och suppleant kallas in. Dessa frågor får regleras i arbetsordningar för de beslutande organen. På samma sätt bör frågan när ledamot eller suppleant skall träda in under pågående sammanträde kunna regleras.

Utredningen

Som framgår av motiveringen till 2 § föreslås inte något obligatoriskt suppleantsystem i den nya lagen. Bestämmelserna om suppleanternas tjänstgöringsrätt torde heller inte ha lika stor betydelse på det kyrkokommunala området som på det borgerliga. Behovet av detaljregler är förmodligen då inte så stort utan reglering i arbetsordning för kyrkofullmäktige kan vara att föredra. Mot detta kan sägas att en likadan reglering som den borgerliga kan vara av värde i det praktiska arbetet även för kyrkofullmäktiges del. Detta gäller inte minst därför att de nuvarande reglerna anses vara svårtolkade. Ett större deltagande i de kyrkliga valen och ökad politisering av valen förhöjer också värdet av en reglering. Förslaget till 11 § har därför utformats med ledning av KL:s regler.

I paragrafens fjärde stycke föreslås bestämmelser om vilken suppleant som skall tjänstgöra i kyrkofullmäktige när ingen av de suppleanter som har utsetts för den frånvarande ledamoten kan tjänstgöra. Som framgår av lagtexten inträder i sådant fall den suppleant som enligt den mellan suppleanterna bestämda ordningen står i tur att tjänstgöra för den ledamot som har erhållit den första platsen för partiet i valkretsen. Enligt utredningens förslag slopas bestämmelserna om valkretsindelning av församlingar. Valkretsindelningen av kyrkliga samfälligheter skall dock finnas kvar, men flyttas över till lagen om kyrkofullmäktigval. Att införa 11 § i den föreslagna lydelsen kan sålunda mot denna bakgrund synas som en systematisk inkonsekvens. Såsom grund för bedömningen av vilken suppleant som skall inkallas till tjänstgöring, talar dock praktiska skäl för den föreslagna lösningen. Enligt denna kommer alltså valkrets att motsvaras av församling vid tillämpningen av 11 § fjärde stycket när suppleant för kyrkofullmäktigledamot i församling skall inkallas till tjänstgöring. Vad nu har sagts bör jämföras med förhållandena i en borgerlig primärkommun som inte har delats in i valkretsar.

12 §

I paragrafen finns bestämmelser om beslutförhet. Paragrafen motsvarar 18 § LFS.

Gällande rätt

Enligt 18 § LFS får kyrkofullmäktige inte handlägga ärende om inte flera än hälften av fullmäktige är närvarande. Om suppleanter har utsetts krävs att minst två tredjedelar är närvarande. Om en fullmäktig är jävig enligt 19 § eller 77 § LFS får ett ärende handläggas även om de som deltar i beslutet inte uppgår till det föreskrivna antalet. Kyrkofullmäktige får bestämma att en interpellation får besvaras även om antalet närvarande är lägre än hälften resp. två tredjedelar.

Kommunallagsreformen

KL:s regler om beslutförhet återfinns i 2 kap. 12 §. Beträffande denna paragraf framhöll föredragande statsrådet att en beslutförhetsregel har ganska liten

betydelse för de beslutande församlingarna. Detta gäller i synnerhet om det finns ett obligatoriskt suppleantsystem. Man bör då kunna räkna med att församlingen i regel är åtminstone i det närmaste fulltalig. En beslutförhetsregel får därför betydelse främst för rena undantagsfall. Detta medför dock att den i och för sig obetydliga risken för s. k. obstruktion får förhållandevis större betydelse än annars.

Institutet enkel fråga har inte lagreglerats närmare. Vissa regler finns dock i 2 kap. 24 § KL. I förevarande paragraf har för klarhetens skull angetts att undantag från närvarokravet kan göras när enkel fråga skall besvaras.

Utredningen

Erfarenheterna från de beslutande organen har inte visat några påfallande olägenheter med den nuvarande beslutförhetsregeln. En sådan regel torde därför ha tämligen liten betydelse på det kyrkokommunala området. Inget hindrar dock att en sådan regel finns i församlingsstyrelselagen. Risken för obstruktion torde inte utgöra något hinder härvidlag. Emellertid bör det påpekas att något obligatoriskt suppleantsystem inte föreslås i den nya lagen, även om möjligheten att ha suppleanter bör kvarstå. För de beslutande organ där suppleanter inte finns att tillgå kan särskilda problem tänkas uppstå om frånvaron blir så stor att några beslut inte kan fattas. Någon särskild beslutförhetsregel borde med denna utgångspunkt inte finnas. Om man ändå väljer att ha en dylik regel kan den utformas på ett speciellt sätt, t. ex. genom att kravet på närvaro sätts lågt eller relateras till antalet närvarande ledamöter. Mot detta står emellertid det grundläggande önskemålet att största möjliga antal ledamöter bör delta i sammanträdena. Som inledningsvis påpekades har den nuvarande regeln heller inte visat på några olägenheter av allvarlig art. Det bör därför vara befogat att markera det nämnda önskemålet genom att ha en regel om beslutförhet i den nya lagen. Den bör kunna anpassas till KL:s motsvarande regel i 2 kap. 12 §. Detta gäller särskilt som utredningen inte föreslår något obligatoriskt suppleantsystem.

13 §

Bestämmelserna i denna paragraf avser jäv för kyrkofullmäktigledamot. Paragrafen motsvarar 19 § LFS.

Gällande rätt

I 19 § LFS föreskrivs att en kyrkofullmäktig inte får delta i behandling av ärende som rör honom personligen eller någon honom närstående som anges i 4 kap. 13 § 2 rättegångsbalken om jäv mot domare. Vidare ges en hänvisning till att särskilda regler om jäv gäller enligt 77 § andra stycket LFS vid val av revisor och revisorssuppleant och vid beslut med anledning av revisorerernas granskning.

Kommunallagsreformen

Rättegångsbalkens regler om jäv i 4 kap. 13 § 2 ändrades år 1973. Tidigare innehöll lagrummet absoluta släktskapsjäv. Den nya lydelsen förutsätter

att man i varje särskilt fall prövar om vederbörande skall anses som "närstående" eller inte.

I propositionen till KL anfördes bl. a. att rättegångsbalkens jävsregel efter ändringen år 1973 inte är lämplig i kommunala sammanhang. Om jävet bestrids måste fullmäktige fatta ett snabbt beslut i jävsfrågan, och fullmäktige kan inte gärna gå in i en individuell prövning av den art som förutsätts i fråga om domarjäv. Förvaltningslagens jävsregler gäller både för tjänstemän och förtroendemän inom den specialreglerade kommunala förvaltningen. Det kan därför vara av visst värde att man uppnår enhetlighet mellan specialreglerad och oreglerad kommunal förvaltning i fråga om avgränsningen av släktskapsjäven. Jävsbestämmelsen utformades därför med förvaltningslagens regel om släktskapsjäv som förebild.

Utredningen

Enligt utredningens förslag har 13 § utformats med 2 kap. 13 § KL som mönster.

14 §

I denna paragraf regleras röstvärdet på kyrkofullmäktigsammanträde. Dessutom finns bestämmelser om rätten att delta i kyrkofullmäktiges överläggningar. Paragrafen motsvarar 20 § LFS.

Gällande rätt

Enligt 20 § LFS har varje kyrkofullmäktig en röst. Vidare föreskrivs att ordföranden eller vice ordförande i kyrkorådet och kyrkoherden, även om de inte är fullmäktige, får närvara och delta i överläggningarna men inte i besluten. Denna rätt har även ordförande eller vice ordförande i annan nämnd eller beredning vid behandling av ärende som nämnden eller beredningen har berett eller när en interpellation, som har framställts till nämndens eller beredningens ordförande, skall besvaras. Även revisor har sådan närvarorätt vid granskning av den revisionsberättelse som han har avgett. Slutligen anges i paragrafen att kyrkofullmäktige kan besluta i särskilda fall att tjänsteman hos församlingen skall närvara vid sammanträde för att lämna upplysningar till fullmäktige.

Kommunallagsreformen

I KL vidgades rätten att närvara vid sammanträden i fullmäktige och att delta i överläggningarna. Den mest betydelsefulla utvidgningen avser yttranderätt – om fullmäktige har bestämt det – för ledamot eller suppleant i styrelsen, annan nämnd eller beredning. Bestämmelsen tar sikte bl. a. på heltidsengagerade förtroendemän med övergripande uppgifter inom visst verksamhetsområde. Närvaro- och yttranderätten bör i reglemente eller i särskilt beslut kunna begränsas till att avse bara viss nämnd och bara vissa ärenden eller grupper av ärenden. Någon rätt att delta i besluten bör na-

turligtvis inte kunna följa med närvarorätten och yttranderätten och följaktligen inte heller någon rätt att framställa förslag eller någon reservationsrätt. Däremot bör fullmäktige kunna föreskriva rätt för den som får närvara och yttra sig att få avvikande mening antecknad till protokollet.

Närvarorätt och yttranderätt gavs till ledamot i styrelsen eller ledamot i styrelsen för vissa aktiebolag m. m. när interpellation som har överlämnats till honom skall besvaras.

Utredningen

Anpassning till KL:s regler i 2 kap 14 § bör ske i fråga om närvarorätt och yttranderätt för ledamot eller suppleant i styrelsen, annan nämnd eller beredning. Däremot torde behov saknas av en bestämmelse om sådan rätt för styrelseledamot i vissa aktiebolag m. m. En motsvarighet till möjligheten i 2 kap. 14 § tredje stycket KL att kalla särskild sakkunnig bör införas i den nya lagen.

15 §

Denna paragraf reglerar i vilka ärenden som kyrkofullmäktige skall fatta beslut. Paragrafen motsvarar 21 § LFS.

Gällande rätt

Enligt 21 § LFS skall kyrkofullmäktige meddela beslut i ärende som har hänskjutits till dem av högre myndighet eller som har väckts genom framställning av kyrkorådet eller annan nämnd eller genom motion av fullmäktig.

Kommunallagsreformen

Enligt praxis gällde tidigare att kommunfullmäktige inte fick pröva ärende som kommit upp på annat sätt än lagtexten angav. Denna konstruktion av bestämmelsen behövs i KL.

Med uttrycket "högre myndighet" avsågs tidigare regeringen, central myndighet och länsstyrelse. I KL behölls initiativrätten för regeringen, centrala statliga myndigheter och länsstyrelsen. Uttrycket "förvaltningsmyndighet" används i lagtexten i den bemärkelse som uttrycket har i regeeringsformen. Det saknar alltså betydelse huruvida det i myndighetens instruktion anges att myndigheten är central förvaltningsmyndighet för vissa typer av ärenden.

Utredningen

För de kyrkliga kommunerna bör gälla att kyrkofullmäktige inte får pröva ärende som anhängiggjorts på annat sätt än som anges i förevarande paragraf.

Med högre myndighet enligt LFS avses regeringen, centralt ämbetsverk, länsstyrelse och domkapitel. Paragrafen avfattades i nära överensstämmelse

med 18 § ÄKL (prop. 1961:70 s. 169). Liksom på den borgerliga sidan bör initiativrätten för regeringen, centrala statliga myndigheter och länsstyrelsen behållas. Även initiativrätten för domkapitlet, som särskilt gäller beträffande de kyrkliga kommunerna, bör behållas. Häri föreligger alltså en skillnad mot KL:s regler.

16 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om beredning av kyrkofullmäktiges ärenden. Paragrafen motsvarar 22 § LFS.

Gällande rätt

De ärenden som kyrkofullmäktige avgör skall enligt 22 § LFS vara beredda av kyrkorådet eller annan nämnd eller en beredning, dit ärendet hör. Beredningen kan även utföras av en eller flera särskilt utsedda personer. Om ett ärende har beretts på annat sätt än av den nämnd eller beredning dit ärendet hör skall nämnden eller beredningen ges tillfälle att yttra sig innan ärendet avgörs. Kyrkorådet skall alltid få tillfälle att yttra sig i ärende som rådet själv inte har berett. Kyrkofullmäktige får dock förrätta val utan föregående beredning. Detta gäller även om ett ärende skall avgöras skyndsamt och ärendet inte avser utgift eller anvisning av medel till utgift. Ärendet får inte heller gälla att avhända församlingen egendom eller att efterskänka någon rättighet som församlingen har.

Kommunallagsreformen

Kommunallagsreformen medförde ett par nyheter i fråga om beredningsbestämmelserna. Bestämmelsen om undantag från beredningstvånget utformades så att beredning skall kunna underlåtas inte bara i valärenden utan också i ärenden om ändring av antalet ledamöter och suppleanter i styrelsen eller annan nämnd. Vidare kan ärenden som avser avsägelse från uppdrag som ledamot eller suppleant i kommunfullmäktige eller nämnd eller som revisor eller revisorssuppleant avgöras utan beredning.

Avsikten med undantaget beträffande val och antalsändring var att de nyvalda kommunfullmäktige skall kunna ändra sammansättningen av en nämnd före valet av ledamöter i nämnden. Den nya beslutande församlingen bör inte vara skyldig att låta sådana ärenden förberedas av de beredningsorgan som har utsetts av den tidigare församlingen. Undantaget från beredningstvånget gäller endast i fråga om ändring av antalet ledamöter i befintliga nämnder. Mera genomgripande ändringar i nämndorganisationen måste beredas enligt huvudregeln. Ärenden om ändring i nämndsammansättning under löpande mandatperiod måste också väckas och kungöras i sedvanlig ordning.

Den allmänna bestämmelsen i 19 § andra stycket ÄKL om undantag från beredningstvånget i brådskande ärenden överfördes till 2 kap. 21 § KL. Syftet med denna ändring var att alla fall när ett ärende kan tas upp till avgörande utan både kungörande och beredning skall anges i samma pa-

ragraf. Därigenom klargörs bättre hur undantagen från kungörelsetvånget förhåller sig till undantagen från beredningstvånget.

Utredningen

Paragrafens två första stycken innehåller inte några sakliga nyheter. Det tredje stycket med bestämmelser om undantag från beredningstvånget har utformats med ledning av motsvarande lagrum på den borgerliga sidan. I likhet med vad som skedde där har den allmänna bestämmelsen om undantag från beredningstvånget i brådskande ärenden flyttats och tagits in i utredningens förslag till 21 §.

17 §

Denna paragraf, som saknar motsvarighet i LFS, behandlar beredningen av motioner.

Kommunallagsreformen

I propositionen till KL framhölls motionsinstitutets stora betydelse för den enskilde ledamotens möjligheter att påverka den kommunala verksamheten. Den föreslagna regeln (2 kap. 17 § KL) ansågs därför kunna ha stor betydelse för minoritetens möjligheter att markera sin inställning inför medborgarna och massmedia. Motionsinstitutet skulle därmed få en annan och mera politisk karaktär än tidigare. Det ansågs vara angeläget att motioner behandlas så att de kan tas upp i fullmäktige inom en inte alltför lång tid efter det att de har väckts. I normalfallet bör flertalet motioner kunna sakbehandlas inom en tid av ett år. Men det kan också inträffa att en motion kräver så omfattande utredningar att den inte kan vara färdigberedd inom denna tid. Ytterligare tid kan då användas, eftersom fristen inte är ovillkorlig. När fullmäktige tar upp motioner som inte är färdigberedda, kan beslut fattas om att beredningen skall fortsätta och direktiv ges för den fortsatta beredningen. Fullmäktige kan även i arbetsordning besluta om kortare normaltids för beredning av motion. Ett sådant beslut medför dock inte att en motion kommer att kunna skrivas av före ettårstidens utgång.

Regeln tvingar fram ett avgörande eller en redovisning inom ett år. Avsikten med bestämmelsen är emellertid inte att beredningstvånget eller beredningens innehåll skall ändras. Om en motion inte längre är aktuell eller redovisningen av vad som har kommit fram under beredningen bedöms tillräcklig med hänsyn till motionens syfte och innehåll, kan fullmäktige skriva av motionen. Inget hindrar emellertid att en nämnd tar upp frågan genom ett eget förslag eller att motionären väcker en ny motion i samma ämne.

Utredningen

Förslaget till 17 § har utformats med 2 kap. 17 § KL som förebild. I fråga om motiveringen till förslaget kan således hänvisas till uttalandena i samband med kommunallagsreformen.

18 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om kyrkofullmäktiges rätt att företa opinionsundersökningar bland röstberättigade i församlingen. Paragrafen saknar motsvarighet i LFS.

Kommunallagsreformen

I fråga om förutsättningarna för den representativa demokratin konstaterades att en förändring inträtt under senare år. Sålunda har inslaget av direkt deltagande från medborgarnas sida minskat. Antalet förtroendevalda har reducerats som en följd av kommunindelningsändringar och sammanläggningar av nämnder. Därmed har förutsättningarna för kontakter mellan de förtroendevalda och kommuninvånarna förändrats.

För att få till stånd en vidgad medverkan från kommuninvånarnas sida diskuterades åtgärder efter i huvudsak tre vägar, nämligen dels fördjupad kommunikation via partier, övriga folkrörelser, lokala grupper m. m., dels förändringar i den kommunala organisationen genom inrättande av lokala kommunala organ och dels omröstningar och opinionsundersökningar. Den senare frågan reglerades i 2 kap. 18 § KL.

I propositionen till KL uttalades bl. a. följande:

Kommunallagarna innehåller inte några bestämmelser om kommunal folkomröstning. Det är självfallet inte förbjudet att anordna en opinionsundersökning i form av urvalsundersökning eller att sända ut frågeformulär med svarsalternativ till invånarna i en del av kommunen eller landstingskommunen. Vid ett omröstningsförfarande vänder sig kommunen eller landstingskommunen samtidigt till alla invånarna för att få en opinionsyttring. Enligt rättspraxis är ett kommunalt beslut om en sådan omröstning olagligt, åtminstone om valnämnden avses medverka. Däremot finns det inga formella hinder mot att de partier som är representerade i fullmäktige anordnar en "allmän opinionsundersökning" genom en särskild valkommitté.

Föredragande statsrådet framhöll att starka invändningar kan resas mot kommunala folkomröstningar i olika former och att det vore betänkligt om sådana undersökningar skulle bli ett vanligt inslag i den demokratiska processen. Om det skulle bli regel att separata allmänna omröstningar anordnades i t. ex. frågor som rör den fysiska planeringen, skulle en långsiktig kommunal planering försvåras avsevärt. I regel torde det också innebära stora svårigheter att utforma de frågor som omröstningen skall avse på ett lämpligt sätt. Kostnaderna för omröstningar som gäller alla kommunmedlemmarna skulle bli avsevärda. Föredraganden menade därför att man i första hand borde pröva andra vägar för att åstadkomma en vidgad medverkan från kommuninvånarnas sida i den kommunala verksamheten. Hit räknas bl. a. åtgärder för att underlätta partiernas och övriga folkrörelsernas verksamhet och förbättra den kommunala informationen.

Mot denna bakgrund infördes inte något författningsreglerat folkomröstningsinstitut för kommunerna och landstingskommunerna. Däremot intogs en bestämmelse i KL, vilken klargör att hinder inte möter mot att kommunerna och landstingskommunerna, som ett led i beredningen av ett ärende som skall avgöras av fullmäktige resp. landstinget, inhämtar synpunkter från kommuninvånarna. Bestämmelsen, som enligt uttalande i kommu-

nallagspropositionen bör utnyttjas endast i sällsynta undantagsfall, täcker olika typer av opinionsundersökningar. Paragrafen avser alltså mycket skiftande beredningsåtgärder, alltifrån enklare förfrågningar och opinionsundersökningar till egentliga omröstningar. En undersökning av opinionsläget behöver inte omfatta alla kommunmedlemmar utan den kan begränsas både till en viss del av kommunen resp. landstingskommunen och till ett visst urval av medlemmarna. Att närmare reglera förfarandet i samband med sådana undersökningar ansågs inte nödvändigt. Det bör i stället ankomma på fullmäktige att utfärda de föreskrifter härom som anses behövliga. Detta kan, när undersökningen har karaktär av omröstning, gälla exempelvis frågor av samma slag som de frågor som regleras i vallagen, dvs. rätten att delta i omröstningen, förfarandet vid röstning, räkning av röster etc.

Under riksdagsbehandlingen av kommunallagsförslaget framhölls bl. a. att det skall vara möjligt för kommunerna att, om det anses lämpligt, anlita de kommunala valnämnderna för att genomföra omröstningar eller andra opinionsundersökningar. Detta innebär självfallet inte att bestämmelserna i vallagen automatiskt blir tillämpliga vid sådana undersökningar. Endast om fullmäktige, när föreskrifter utfärdas om förfarandet vid undersökningen, beslutar att vissa av vallagens bestämmelser skall tillämpas kommer detta att ske. Det är uppenbart att vissa av vallagens bestämmelser, t. ex. om poströstning, i normalfallet inte kommer att göras tillämpliga vid undersökningar av detta slag. Rätten att anlita valnämnderna bör inte heller vara oinskränkt. Valnämnden är numera ett i speciallag reglerat kommunalt organ, vars uppgifter framgår av vallagen. Valnämndens ordinarie uppgifter måste därför komma i första hand och det slutliga avgörandet av frågan om och i vilken omfattning nämnden skall medverka i ett visst omröstningsförfarande bland kommunens medlemmar bör fattas av nämnden. Valnämnden bör dock kunna vägra att medverka endast på objektiva grunder. Ett beslut av en valnämnd att inte medverka i en av fullmäktige önskad omröstning eller undersökning kommer också att kunna överklagas genom kommunalbesvär. För att landstingskommun skall få anlita valnämnd krävs beslut av kommunfullmäktige. Härigenom undviks att en landstingskommun får rätt att anlita valnämnden för att genomföra en undersökning som i olika avseenden kan strida mot primärkommunala intressen. Av formella skäl krävs också en bestämmelse om att en kommun, som ger sitt tillstånd till att en landstingskommun skall få anlita valnämnden i kommunen, får rätt till ersättning för de kostnader som uppkommer.

Utredningen

De invändningar som riktades mot kommunala folkomröstningar i olika former under arbetet med kommunallagsreformen torde gälla i huvudsak även på det kyrkokommunala området. I allmänhet är det väl också så att de kyrkokommunala ärendenas beskaffenhet inte är av den arten och omfattningen att det är befogat med någon omröstning, utan beredningen kan ske i de former som i övrigt gäller enligt utredningens förslag. Behovet av det ifrågavarande institutet i de kyrkliga kommunerna torde sålunda vara avsevärt mindre än i de borgerliga kommunerna. Helt utan betydelse för kyrkokommunerna är ett omröstningsinstitut dock inte. Som exempel

på fall då en omröstning eller en annan opinionsundersökning kan aktualiseras bör nämnas frågor om indelningsändringar. Anpassning till KL:s regler i förevarande hänseende bör därför ske.

Den krets som kan bli tillfrågad i en kyrklig kommun bör vara densamma som har rösträtt vid val av ledamöter och suppleanter i kyrkofullmäktige, dvs. de som är kyrkobokförda i församlingen, är medlemmar i svenska kyrkan och har uppnått 18 års ålder senast på valdagen. Här föreligger sålunda en saklig skillnad jämfört med KL, som föreskriver att synpunkter skall inhämtas från medlemmar i kommunen eller landstingskommunen. Skillnaden motiveras bl. a. av att något enhetligt medlemsbegrepp inte finns i LFS. Se även 3 §. Som tidigare nämnts diskuterades förevarande regler utifrån förutsättningarna för den representativa demokratin. Det representativa systemet är helt genomfört i de borgerliga kommunerna. I ett avsevärt antal kyrkliga kommuner finns dock kyrkostämman kvar. Även i församlingar med kyrkostämma som beslutande organ kan man naturligtvis behöva undersöka särskilt vad församlingsborna tycker i vissa frågor. Till skillnad från kyrkofullmäktiginstitutet är dock kyrkostämman ett direktdemokratiorgan och den personkrets som kan bli tillfrågad i en omröstning eller en opinionsundersökning, dvs. samtliga röstberättigade, är densamma som har möjlighet att föra talan direkt på stämman. Den föreslagna regeln bör därför inte kunna tillämpas i församlingar med kyrkostämma som beslutande organ. Visst undantag från vad nu sagts bör dock göras, nämligen då församling med kyrkostämma som beslutande organ ingår i kyrklig samfällighet, där beslutanderätten utövas av kyrkofullmäktige (se 2 kap. 33 §). Beslutet om en omröstning eller en annan opinionsundersökning fattas i ett sådant fall av samfällighetens beslutande organ, dvs. samfällighetens kyrkofullmäktige eller församlingsdelegerade.

En församling bör ha rätt att anlita de kommunala valnämnderna för att genomföra omröstningar eller andra opinionsundersökningar. Rätten att anlita valnämnderna bör liksom för landstingskommunernas del vara beroende av att kommunfullmäktige ger tillstånd till det. Kommunen bör ha rätt till ersättning för de kostnader som uppkommer till följd av att församlingen anlitar valnämnden.

19 §

I denna paragraf finns bestämmelser om fortsatt sammanträde med kyrkofullmäktige. Paragrafen motsvarar 23 § första och andra styckena LFS.

Gällande rätt

I 23 § första och andra styckena LFS föreskrivs att om de ärenden som handläggs på kyrkofullmäktigsammanträde inte kan slutbehandlas på den utsatta dagen skall sammanträdet fortsättas på annan dag. Om fullmäktige beslutar det, skall kungörelse utfärdas i vanlig ordning om det fortsatta sammanträdet. Om sådant beslut inte fattas skall ordföranden innan sammanträdet upplöses bestämma tid för det fortsatta sammanträdet. Beslutet skall tillkännages för de närvarande. Härutöver anges att det finns särskilda bestämmelser om fortsättande och avslutande av valförrättning, när ett val är proportionellt.

Kommunallagsreformen

I enlighet med uttalanden i förarbetena till KL har bestämmelserna om fortsatt sammanträde i 2 kap. 19 § begränsats till ett minimum. I paragrafen föreskrivs att fullmäktigsammanträde skall fortsätta omedelbart eller vid senare tidpunkt, om det inte kan slutföras den dag som har satts ut i kungörelsen om sammanträdet. Föredragande statsrådet framhöll bl. a. att fullmäktiges sammanträden normalt pågår tills samtliga ärenden som har angetts i kungörelsen eller som enligt lagen ändå får tas upp har behandlats. Paragrafen innebär inte något förbud mot att ett sammanträde avbryts före kl. 24.00 eller mot att det utan uppehåll pågår efter detta klockslag. Fullmäktige avgör själv hur man skall förfara i dessa frågor. Om ett sammanträde utan avbrott eller efter ett kort avbrott fortsätter efter kl. 24.00, bör det inte anses vara fråga om ett fortsatt sammanträde i lagens mening. När ett sammanträde enligt kungörelsen skall pågå i flera dagar, är den utsatta dagen den dag som har angetts som slutdag för sammanträdet i kungörelsen.

I paragrafen föreskrivs vidare att om ett sammanträde måste avbrytas, ankommer det på ordföranden att genast bestämma och tillkännage när det skall fortsätta. Om fullmäktige anser att det behövs mera detaljerade regler om fortsatt sammanträde, kan sådana regler tas in i en arbetsordning.

Utredningen

Paragrafen har utformats med 2 kap. 19 § KL som förebild. Här kan alltså hänvisas till uttalandena i samband med kommunallagsreformen.

20 §

I denna paragraf finns bestämmelser om bordläggning. Paragrafen motsvarar 23 § tredje och fjärde styckena LFS.

Gällande rätt

En tredjedel av de närvarande vid kyrkofullmäktigsammanträde kan enligt 23 § tredje stycket LFS få till stånd bordläggning. Ärendet skall då uppskjutas till en annan dag, som ordföranden skall bestämma och kungöra i vanlig ordning. Enligt 23 § fjärde stycket LFS får bordläggning inte ske i fråga om val eller mer än en gång i samma ärende, om beslut om det inte fattas med vanlig röstövertikt.

Kommunallagsreformen

Reglerna om bordläggning, som finns i 2 kap. 20 § KL, genomgick endast en mindre ändring i kommunallagsarbetet. Om bordläggning beslutas skall sålunda fullmäktiges ordförande numera bestämma och tillkännage innan sammanträdet avslutas till vilken dag ärendet skall uppskjutas. Tidigare föreskrevs endast att ordföranden skulle bestämma och i vanlig ordning kungöra den dag då ärendet skulle tas upp på nytt.

Utredningen

Beträffande paragrafens utformning hänvisas till KL:s bestämmelser i 2 kap. 20 §.

21 §

I 21 § regleras föredragningsordningen vid sammanträde med kyrkofullmäktige. Paragrafen motsvarar 24 § LFS.

Gällande rätt

I 24 § LFS föreskrivs att ordföranden skall framställa ärendena till överläggning vid kyrkofullmäktigsammanträde. Ordföranden skall se till att några andra frågor inte avgörs än de som har angetts i kungörelsen om sammanträdet. Om ett ärende fordrar skyndsam handläggning får det avgöras vid sammanträdet även om det inte har angetts i kungörelsen. För att detta skall få ske fordras dock att samtliga närvarande är ense om att frågan skall avgöras och att frågan har beretts enligt 22 § LFS.

Kommunallagsreformen

Bestämmelserna om föredragningsordningen finns i 2 kap. 21 § KL. Hit flyttades även regeln om undantag från beredningstvånget i brådskande ärenden från paragrafen om beredning. Tidigare omfattade undantaget från beredningstvånget avgörande av ärende, som fordrade skyndsam handläggning och inte avsåg utgift eller anvisning av medel därtill eller avhändande av kommunen tillhörig egendom eller efterskänkande av någon kommunens rättighet. Numera gäller ingen begränsning i fråga om ärendetyp, vilket innebär en utvidgning. Däremot gäller den begränsningen att samtliga närvarande ledamöter skall vara ense om beslutet för att undantag från beredningstvånget skall få göras. Begränsningen infördes för att skydda en eventuell minoritets intressen i fullmäktige.

Utredningen

Såsom framhållits vid 16 § har bestämmelsen om undantag från beredningstvånget i brådskande ärenden flyttats till förevarande paragraf. Föreskrifterna om föredragningsordningen vid kyrkofullmäktigsammanträde är därefter anpassade till KL:s motsvarande regler.

22 §

Paragrafen behandlar propositionsordning och omröstning. Den motsvarar 25 § första till och med tredje styckena LFS.

Gällande rätt

När överläggningen i en fråga är avslutad skall ordföranden framställa en proposition så att den kan besvaras med ja eller nej. Ordföranden skall

därefter tillkännage vad som har beslutats enligt hans uppfattning och befästa beslutet med klubbslag, om omröstning inte begärs. Om det begärs omröstning skall den ske efter upprop och ske öppet utom vid val. Utgången bestäms genom enkel majoritet av de avgivna rösterna om något annat inte är särskilt föreskrivet. Om olika meningar får lika många röster har ordföranden utslagsröst, utom vid val då avgörandet skall ske genom lottning. Vid omröstning för tillsättande av tjänstebefattning gäller samma regler som vid val.

Kommunallagsreformen

I bestämmelserna om propositionsordning och omröstning, som nu finns i 2 kap. 22 § KL, vidtogs genom kommunallagsreformen ett fåtal förändringar. Bl. a. infördes möjlighet att använda omröstningsapparat i alla kommuner och landstingskommuner vid öppen omröstning. Tidigare hade detta varit tillåtet enbart i Stockholms läns landstingskommun.

Utredningen

Paragrafen överensstämmer enligt utredningens förslag med 2 kap. 22 § KL.

23 §

I denna paragraf finns bestämmelser om proportionellt valsätt. Paragrafen motsvarar 25 § fjärde stycket LFS.

Gällande rätt

Vissa val skall vara proportionella om det begärs av minst så många väljande, som motsvarar det tal, som erhålls om samtliga väljandes antal delas med det antal personer valet avser, ökat med 1. De val som kan vara proportionella är val av kyrkoråd, fakultativa nämnder, revisorer och revisorssuppleanter samt av två eller flera personer för särskild beredning av ärenden som kyrkofullmäktige skall avgöra. Vidare kan val av församlingsdelegerade och i Stockholms kyrkliga samfällighet suppleanter för församlingsdelegerade vara proportionella. Särskilda bestämmelser om förfarandet vid proportionellt val finns i lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m. m.

Kommunallagsreformen

Genom kommunallagsreformen bestämdes att samtliga nämnder inklusive de specialreglerade numera kan väljas proportionellt. Undantag gäller dock för de kommunallagsreglerade nämnderna i Stockholms kommun.

Tveksamhet ansågs tidigare råda om uttrycket "ökat med 1" i lagtexten hänför sig till "det antal personer valet avser" eller till hela uttrycket "det tal, vilket erhålles, om samtliga väljandes antal delas med det antal personer

valet avser, ökat med 1." I kommunallagspropositionen uttalades att den förra tolkningen torde vara den riktiga. Lagtexten formulerades därför om så att den avsedda innebörden skall framgå klart.

Utredningen

Enligt utredningens förslag har paragrafen utformats med 2 kap. 23 § KL som förebild.

24 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om interpellationer och enkla frågor. Paragrafen motsvarar 26 § LFS.

Gällande rätt

En kyrkofullmäktig kan framställa interpellationer till ordföranden i kyrkorådet, annan nämnd eller beredning. Interpellationen skall vara skriftlig och avse en fråga som fullmäktige skall handlägga. Interpellationen skall överlämnas till fullmäktiges ordförande före det sammanträde, då den skall framställas. Fullmäktige skall besluta utan föregående överläggning om interpellationen får framställas. Om fullmäktige medger att interpellationen får framställas, bör den besvaras senast vid nästa sammanträde.

Kommunallagsreformen

Interpellationsinstitutets utformning är väsentlig från kommunaldemokratisk synvinkel. Genom interpellation kan den enskilde ledamoten stimulera debatten i en aktuell fråga. Alla ledamöter i fullmäktige bör ha tillgång till interpellationen, innan de beslutar om den skall få framställas. En föreskrift om detta togs därför in i lagen. Därigenom blir det klart att interpellationen skall vara skriftlig. Det är osannolikt att någon nämndordförande vägrar besvara en interpellation. Det ansågs därför inte befogat att införa svarsplikt för interpellationer. Jämförelse gjordes därvid med att det i riksdagen saknas svarsplikt för interpellationer. Närmare föreskrifter om interpellationsinstitutet t. ex. om tid för att avlämna och besvara interpellationer, bör kunna tas in i en arbetsordning för fullmäktige.

Redan tidigare gällde att en interpellation som har ställts till ordföranden i en viss nämnd men som rör en annan nämnds förvaltningsområde skall överlämnas till ordföranden i denna nämnd. Ändring på denna punkt gjordes inte. I normalfallet bör man dock upprätthålla principen att en interpellation skall kunna riktas endast till ordförande i nämnd eller beredning. I stora kommuner med flera heltidsengagerade förtroendemän som har övergripande ansvar för vissa verksamhetsområden i kommunstyrelsen kan det emellertid vara motiverat att interpellationssvar skall kunna lämnas även av en sådan förtroendevald. Det bör därför i princip kunna överlåtas till förtroendevalda med övergripande uppgifter att besvara interpellationer. Kommunerna bör emellertid själva få bestämma om en sådan möjlighet skall införas.

Institutet enkel fråga lagreglerades inte närmare. För klarhetens skull infördes dock en bestämmelse om att fullmäktige kan föreskriva att en ledamot får framställa frågor i ämnen som hör till fullmäktiges handläggning till ordföranden i styrelsen eller annan nämnd eller i beredning.

Utredningen

Reglerna om interpellationer och enkla frågor har utformats med ledning av KL:s bestämmelser. Att interpellation skall vara tillgänglig för varje ledamot före beslutet innebär en nyhet på det kyrkokommunala området. Nya är vidare reglerna om möjlighet att överlämna interpellation att besvaras av annan och om frågeinstitutet. I förslaget har däremot inte tagits in regeln om möjlighet att överlämna interpellation att besvaras av ledamot i styrelse för aktiebolag, ekonomisk förening eller stiftelse. Behov av en sådan bestämmelse torde inte föreligga.

25 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om kyrkofullmäktiges protokoll. Den motsvarar 27 § LFS.

Gällande rätt

Vid kyrkofullmäktigsammanträde skall ordföranden föra eller låta föra protokoll. Protokollet skall innehålla en förteckning på närvarande ledamöter. Vidare skall det innehålla en kortfattad redogörelse för varje ärende och ange de yrkanden och förslag som inte har återkallats. Fullmäktiges beslut skall anges liksom propositionsordning och uppgift om hur många som har röstat för eller emot vid omröstning. Om en omröstning har skett öppet skall det dessutom anges hur var och en röstat.

Protokollet skall justeras senast tio dagar efter sammanträdet av ordföranden och minst ytterligare två närvarande ledamöter som fullmäktige utser för varje tillfälle. Tiden för justeringen skall ordföranden bestämma och tillkännage vid sammanträdet. Fullmäktige får även justera protokollet antingen genast eller vid nästa sammanträde. Protokollet med anteckning om justeringen skall underskrivas av ordföranden och justeringsmännen. Om protokollet justeras av fullmäktige skall det underskrivas av ordföranden och minst två närvarande ledamöter.

Senast på andra dagen efter justeringen skall denna tillkännages på anslagstavlan. Då skall även anges var protokollet finns tillgängligt. Tillkännagivandet skall vara försett med uppgift om dagen för anslaget. Anslaget får inte tas ner före besvärstidens utgång. Bevis om den dag då justeringen har tillkännagetts skall tecknas på protokollet eller utfärdas särskilt.

Kommunallagsreformen

I fråga om protokollsbestämmelserna tillkom ett fåtal nyheter i KL. Sålunda skall protokollet innehålla uppgift om reservation som har anförts. Vidare utsträcktes tiden för justeringen till 14 dagar efter sammanträdesdagen.

Utredningen

Bestämmelserna om protokoll överensstämmer enligt utredningens förslag med reglerna i 2 kap. 25 § KL.

26 §

Paragrafen, som motsvarar 28 § LFS, behandlar rätten att anföra reservation mot kyrkofullmäktiges beslut.

Gällande rätt

Den som vid sammanträde med kyrkofullmäktige har deltagit i avgörandet av ett ärende får reservera sig mot beslutet. Reservationen skall anmälas innan sammanträdet avslutas. Den som vill utveckla sin reservation närmare skall göra det skriftligen och avge den senast då protokollet justeras.

Utredningen

Genom kommunallagsreformen ändrades inte förevarande bestämmelser. Enligt utredningens mening bör därför de kyrkokommunala reglerna om rätten att anföra reservation föras över till den nya lagen om församlingsstyrelse.

27 §

Paragrafen handlar om vården av kyrkofullmäktiges handlingar. Den motsvarar 29 § LFS.

Gällande rätt

Enligt 29 § LFS skall avskrift av kyrkofullmäktiges protokoll, så snart det har justerats, överlämnas till kyrkorådet. Utdrag ur protokollet skall lämnas till de övriga nämnder som skall verkställa fullmäktiges beslut. Kyrkofullmäktiges protokoll och andra arkivhandlingar skall förvaras i kyrkoarkiv. Särskilda bestämmelser finns om kyrkoarkiv. Den som har tagit avskrift av kyrkofullmäktiges protokoll har rätt att få avskriften bestyrkt utan kostnad.

Kommunallagsreformen

Arkivvården reglerades inte i detalj utan man nöjde sig med att lägga fast de grundläggande principerna för att skapa en god arkivvård. Kommunerna får själva utfärda de föreskrifter som behövs. I enlighet härmed bortogs detaljföreskrifter om expediering av protokoll och andra handlingar inom och utom kommunen. Bestämmelsen om avgiftsfri vidimering av protokollsavskrift togs också bort.

Utredningen

På det kyrkokommunala området finns specialbestämmelser om arkivvård (se bl. a. Kaijser: Kommunallagarna III s. 97). Denna skillnad i förhållande till KL:s regler bör avspeglas i lagtexten. Utredningens förslag har utformats med hänsyn härtill. Vidare har en del detaljföreskrifter i 29 § LFS inte fått någon motsvarighet i utredningens förslag.

28 §

I paragrafen behandlas regler om offentlighet och ordning vid kyrkofullmäktigsammanträde. Paragrafen motsvarar 30 § LFS.

Gällande rätt

Kyrkofullmäktiges förhandlingar skall vara offentliga enligt huvudregeln. Fullmäktige får dock besluta att överläggningarna skall hållas inom stängda dörrar i ett visst ärende. Kyrkofullmäktigsuppleanter får närvara vid överläggningen även om beslut om stängda dörrar har fattats.

Ordföranden skall vaka över ordningen vid kyrkofullmäktigsammanträde. Han kan varna den som uppträder oskickligt. Den som har varnats kan även visas ut. Om det uppstår oordning under sammanträdet och ordföranden inte kan avstyra den får han upplösa sammanträdet.

Utredningen

Kommunallagsreformen medförde inte några ändringar i bestämmelserna om offentlighet och ordning vid sammanträde. Enligt utredningens förslag har inte heller tillkommit något nytt. Bestämmelserna är anpassade till KL:s regler.

29 §

I paragrafen regleras frågor om ersättning till ledamöterna och suppleanterna i kyrkofullmäktige eller beredning. Paragrafen motsvarar 31 § LFS.

Gällande rätt

Kyrkofullmäktige kan besluta att kyrkofullmäktig och suppleant skall få traktaments- och andra kostnadsersättningar. Om fullmäktige beslutar det kan fullmäktig och suppleant även få arvode för sitt arbete. Arvodet skall vara skäligt med hänsyn till göromålens omfattning och art samt den tid som uppdraget kan beräknas ta. Kyrkofullmäktige kan träffa överenskommelse om att arvoden skall anses som inkomst av anställning. De fall där detta är möjligt anges i författningar om allmän försäkring. Det som nu sagts om kyrkofullmäktig tillämpas även beträffande ledamot och suppleant i beredning.

Kommunallagsreformen

Tillåtna ersättningsformer enligt ÄKL var arvode, traktamente, resekostnadsersättning och ersättning för andra utgifter som var förenade med uppdraget. Möjligheten att utge ersättning för särskilda utgifter ansågs avse utgifter i direkt samband med uppdraget, t. ex. kostnader för representation, skrivhjälp och telefon. Arvode fick utgå för det arbete som var förenat med uppdraget men fick inte överstiga vad som var skäligt med hänsyn till göromålets omfattning och art och den tid som kunde beräknas gå åt för uppdraget. I regel skulle arvode alltså utgå med lika belopp för samma uppdrag. En differentiering måste grunda sig på objektiva skäl, dvs. omfattningen av uppdragen och det arbete som var förenat med dem. En kommun kunde träffa s. k. likställighetsavtal om att arvode skulle betraktas som inkomst av anställning såvitt gällde rätt till sjukpenning och tilläggspension. Det fanns även möjlighet att bevilja pension och andra förmåner.

I KL förenklades ersättningsbestämmelserna betydligt. Numera anges endast vilka typer av ersättning som bör komma i fråga och att ersättningen skall vara av skälig omfattning. Detta utgör en spärr mot exempelvis arvoden som inte motsvaras av uppdragets omfattning.

Det ersättningsgilla området utvidgades. Sålunda kan numera kostnader för t. ex. barntillsyn ersättas. Vidare bör en förtroendeman som har omvårdnad om en handikappad som behöver tillsyn kunna få ersättning för kostnader för ersättare som måste anskaffas i samband med kommunala sammanträden. En handikappad förtroendeman bör kunna få ersättning för de särskilda kostnader som han åsamkas på grund av uppdraget, t. ex. kostnader för ledsagare vid sammanträden och för hjälp med inläsning av handlingar. Kostnadsersättning och arvode skall kunna utgå till en förtroendeman som deltar i utbildning i kommunala frågor som anordnas av ett politiskt parti. Det är även möjligt att ersätta sådana s. k. minoritetsföreträdare som inte har uppdrag som ordförande eller vice ordförande i nämnd eller beredning för deras arbete.

På grund av ändringar i lagen om allmän försäkring behövs inte längre s. k. likställighetsavtal. Numera gäller nämligen att uppdragsgivare är skyldig att svara för sådana avgifter till den allmänna försäkringen som avser uppdragstagare. Uppdragsinkomst anses vid beräkning av sjukpenninggrundande och pensionsgrundande inkomst alltid som inkomst av anställning.

Utredningen

Enligt utredningens mening bör församlingarna ha samma möjligheter som de borgerliga kommunerna att utge ersättning. På grund av att verksamheten i de kyrkliga kommunerna i allmänhet är tämligen begränsad är det emellertid tveksamt om kyrkokommunerna bör ha möjlighet att bevilja pension. Sålunda bör det nämnas att heltidsengagerade förtroendeman f. n. saknas i de kyrkliga kommunerna. I framtiden kan det dock visa sig nödvändigt att ha förtroendeman engagerade på heltid. Även regeln om möjlighet att bevilja pension bör därför införas bland bestämmelserna om ersättning.

30 §

I denna paragraf finns bestämmelser om arbetsordning för kyrkofullmäktige. Paragrafen saknar motsvarighet i LFS.

Kommunallagsreformen

Arbetsordning gjordes obligatorisk för kommunerna. Föreskrifterna i arbetsordningen avses komplettera lagens bestämmelser om fullmäktiges arbetsformer. Arbetsordningarnas innehåll reglerades inte närmare utom vad gäller vissa frågor. Det är här fråga om ämnen som inte behöver regleras i lagen men som ändå är så betydelsefulla att de inte bör få vara oreglerade i någon kommun. Det förutsattes att Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet skulle komma att utarbeta normalarbetsordningar för kommunfullmäktige och landsting. Sådana normalarbetsordningar kan vara till god ledning för de beslutande församlingarna när de skall bestämma om vad arbetsordningarna skall innehålla.

Utredningen

Paragrafen har utformats med 2 kap. 30 § KL som förebild. Det får förutsättas att Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund med dess ingående kännedom om förhållandena i församlingar av skiftande storlek kommer att utarbeta en normalarbetsordning för kyrkofullmäktige.

31 §

Paragrafen reglerar hur ledamöterna i kyrkofullmäktige i kyrklig samfällighet utses. Motsvarande bestämmelser finns i 32 § LFS. I enlighet med förslagen i tidigare paragrafer (se t. ex. 1 §) relateras antalet ledamöter i kyrkofullmäktige bl. a. till antalet röstberättigade invånare i församlingarna. I övrigt har 32 § LFS förts över till den nya lagen utan sakliga förändringar.

32 §

I denna paragraf regleras suppleantsystemet i kyrkliga samfälligheter. Paragrafen motsvarar 32 a § LFS.

Reglerna om suppleanter i 32 a § och 8 § 4 mom. LFS tillkom samtidigt. Till skillnad från vad som gäller för församlingarna är en kyrklig samfällighet alltid indelad i valkretsar. Möjligheten att indela en församling i valkretsar föreslås försvinna. Valkretsindelningen av kyrkliga samfälligheter föreslås dock bestå, se den allmänna motiveringen. Beträffande grunden för beräkning av antalet suppleanter för kyrkofullmäktige har 1978 års vallagskommitté föreslagit att antalet skall bestämmas med utgångspunkt i det antal platser som varje parti erhåller i samfälligheten eller, om regeringen har förordnat att valbarheten skall vara inskränkt inom valkrets, i varje valkrets, se bil. 5.

Utredningen delar den bedömning som har gjorts av 1978 års vallagskommitté. Den nya lagens 2 kap. 32 § har därför utformats i anslutning till

förslagets 2 kap. 2 § och motsvarande regler i KL samt förslaget av 1978 års vallagskommitté till ändrad lydelse av 32 a § LFS.

33 §

I paragrafen finns särskilda bestämmelser som gäller för kyrklig samfällighet. Paragrafen motsvarar 33 § LFS.

Gällande rätt

Utöver reglerna i 32 § och 32 a § LFS gäller 9–31 §§ i tillämpliga delar med avseende på fullmäktige och suppleant i kyrklig samfällighet. Vidare gäller enligt 33 § LFS ett antal specialbestämmelser. Sålunda anges att varje församling eller grupp av församlingar enligt 32 § tredje stycket LFS i samfälligheten skall utgöra en valkrets vid val av fullmäktige. Regeringen kan förordna att valbarheten skall vara inskränkt inom församling eller grupp av församlingar. Bestämmelserna om kyrkoråd skall avse samfällighetens kyrkoråd. Kungörelser och tillkännagivanden skall anslås på samfällighetens anslagstavla. Kungörelse om det första fullmäktigsammanträdet i kyrklig samfällighet skall utfärdas av ordföranden i kyrkofullmäktige i den till folkmängden största församlingen i samfälligheten. Om han är förhindrad skall vice ordföranden utfärda kungörelsen. Om fullmäktige inte finns i denna församling utfärdas kungörelsen av ordföranden eller vice ordföranden i församlingens kyrkostämma. Vid fullmäktigsammanträde i samfälligheten får, utöver de personer som anges i 20 § andra stycket, ordförande eller vice ordförande i församlingskyrkoråd, även om de inte är fullmäktige, delta i överläggningarna men inte i sluteten. Rätten gäller vid behandling av frågor som angår församlingen särskilt. Om samfälligheten omfattar församlingar som tillhör olika pastorat skall domkapitlet utse en av församlingarnas kyrkoherdar att ha närvaro- och yttranderätt. I Göteborgs kyrkliga samfällighet har två av församlingarnas kyrkoherdar sådan rätt. Avskrift av fullmäktiges protokoll skall efter justeringen expedieras även till kyrkorådet i den församling som ett ärende angår. Protokoll och andra arkivhandlingar får förvaras på annat sätt än i kyrkoarkiv om regeringen beslutar det.

Utredningen

Genom 33 § LFS klargörs att kyrkofullmäktige och kyrkoråd i kyrklig samfällighet i princip har samma ställning och är underkastade samma regler som en församlings motsvarande organ. Denna princip föreslås inte bli förändrad. Utredningen föreslår vidare att samma metod som tidigare används för att ange de regler om kyrkofullmäktige i församling som bör tillämpas beträffande kyrkofullmäktige i kyrklig samfällighet.

Bestämmelserna om valkretsindelning av församling föreslås bli slopade enligt vad som sagts i det föregående. Valkretsbestämmelserna i 33 § a LFS föreslås bli överflyttade till lagen om kyrkofullmäktigval. En hänvisning om valkretsbestämmelsernas placering har tagits in i utredningens förslag till 7 §.

4.3 3 kap. Kyrkostämma

Det tredje kapitlet i utredningens förslag behandlar kyrkostämman. Här finns föreskrifter om rösträtt på kyrkostämma, presidium och ledighet från anställning. Vidare finns hänvisningar till ett flertal av bestämmelserna om kyrkofullmäktige i församling.

Allmänt

Enligt 35 § LFS får den som har rösträtt på kyrkostämma genom fullmakt överlåta sin talan och rösträtt på stämman till någon annan röstberättigad. En fullmakt skall vara ställd till en viss person och underskriven av utställaren. Dagen då fullmakten underskrevs skall anges. Två vittnen skall intyga på fullmakten att utställaren skrivit under den på den angivna dagen och att fullmäktigens namn på fanns utsatt på fullmakten. Om en fullmakt inte är underskriven och bevittnad på det sätt som nu har angetts, är den ogiltig. En fullmakt gäller inte längre än 30 dagar efter det den har utfärdats. Ingen får föra talan eller utöva rösträtt på grund av fullmakt för mer än en röstberättigad.

Fullmaktsröstning har förekommit i de olika kyrkliga kommunallagarna ända sedan 1862. Ett likadant institut fanns i 1862 års förordningar om kommunalstyrelse på landet och i stad. Lagtekniskt löste man frågan genom en hänvisning i den vid varje tid gällande kyrkokommunala lagen till motsvarande borgerliga kommunallag.

Genom 1953 års kommunallag avskaffades kommunalstämman och den allmänna rådstugan. Dessförinnan hade genom kommunindelingsreformen de legala förutsättningarna för beslutanderättens utövning på kommunalstämma nästan fullständigt försvunnit. Ingen av städerna hade heller så lågt befolkningstal att beslutanderätten kunde utövas på allmän rådstuga. Vid lagens tillkomst saknades det därför anledning att ta upp någon principdiskussion om formerna för beslutanderättens utövning i de borgerliga kommunerna. Det ansågs tillräckligt att konstatera att tillämpningsområde praktiskt taget saknades för bestämmelser om kommunalstämma och allmän rådstuga. Som en följd av att kommunalstämman och den allmänna rådstugan avskaffades upphörde möjligheterna till fullmaktsröstning.

När kommunalstämman och den allmänna rådstugan avskaffades gjordes följändringar i 1930 års församlingsstyrelselag. Ändringarna bestod bl. a. i att fullständiga regler om fullmaktsröstning infördes i den kyrkliga kommunallagen. Bestämmelserna om överlåtelse av rösträtt flyttades sedan över till LFS i samband med 1961 års reform av församlingsstyrelselagstiftningen.

Frågan om det skall vara tillåtet att överlåta sin rösträtt på kyrkostämma eller om det skall fordras personlig inställelse för att utöva rösträtt togs upp under arbetet med 1930 års församlingsstyrelselag. Departementschefen fann att en ändring för kyrkostämmans del skulle medföra att olika regler skulle komma att gälla för å ena sidan kyrkostämman och å andra sidan kommunalstämman och den allmänna rådstugan. En begränsning av fullmaktsröstningen borde prövas samtidigt för de olika arterna av primärstämmor, men departementschefen ansåg att frågan låg utom ramen för det dåvarande revisionsarbetet. Dessutom framhöll departementschefen att olä-

genheterna med fullmaktsröstningen, t. ex. svårigheterna att förutse innehållet i ett kommande beslut, skulle komma att förlora avsevärt i betydelse om man införde ett representativt system i större omfattning i församlingarna.

Såsom framgått av det föregående är kyrkostämmans betydelse relativt begränsad. Detta avspeglas bl. a. i den låga deltagarfrekvensen. Fullmaktsröstning förekommer inte i någon större utsträckning enligt den nu gällande ordningen. I det föregående har utredningen föreslagit att gränsen för att inrätta kyrkofullmäktige i en församling sänks till 500 röstberättigade invånare. Detta kommer att minska kyrkostämmoinstitutets och därmed fullmaktsröstningens betydelse ytterligare.

För alla kyrkokommuner, inräknat dem som även i fortsättningen kommer att ha kyrkostämman som beslutande organ, är det självfallet angeläget att öka församlingsbornas intresse för och deltagande i den kyrkokommunala verksamheten. En viss förbättring härvidlag bör kunna åstadkommas genom att de röstberättigade på kyrkostämman måste inställa sig personligen vid sammanträdena och delta i de beslut som stämman fattar. Kravet på personlig inställelse får visserligen till följd att den som är förhindrad att delta i stämman inte har någon möjlighet att påverka stämmans beslut. Denna olägenhet torde dock kunna uppvägas av att de röstberättigade mera aktivt deltar i den kyrkliga kommunens verksamhet för att bilda opinion för sina åsikter. Även om stämmoinstitutet behålls på det kyrkommunala området synes sålunda goda skäl tala för att fullmaktsröstningen slopas. Jämförelse bör även göras med röstningen vid val enligt lagen om kyrkofullmäktigval och vallagen. Röstningen sker personligen vid sådana val. En annan sak är att det i vissa fall är tillåtet att någon annan än den röstberättigade avlämnar en valsedel som innehåller den röstades valsedel. Utredningen anser därför att regler om fullmaktsröstning inte bör finnas i den nya lagen.

1 §

I denna paragraf, som motsvarar 34 § LFS, finns bestämmelser om rösträtt på kyrkostämma. Anledning saknas att företa någon saklig ändring i dessa bestämmelser. De har därför med en viss språklig förändring flyttats över till den nya lagen.

2 §

Denna paragraf behandlar val av kyrkostämmans presidium. Vidare behandlas den situationen att någon i presidiet avgår under tjänstgöringstiden. Paragrafen motsvarar 36 § 1 och 3 mom. LFS.

Gällande rätt

Kyrkostämman skall välja en ordförande och en vice ordförande bland de röstberättigade. Presidiet skall utses för tre kalenderår. Om någon av de valda avgår under tjänstgöringstiden skall någon annan väljas i hans ställe för återstoden av tiden. Länsstyrelsen och domkapitlet skall genast underlägga om de valdas namn och postadress.

Utredningen

Presidiet i kyrkostämman har ända sedan 1930 års församlingsstyrelselag bestått av en ordförande och en vice ordförande. Sammansättningen har reglerats oberoende av bestämmelserna om kyrkofullmäktige i församling, där även en andre vice ordförande kan utses. De församlingar som har kyrkostämma som beslutande organ bör nu få möjlighet att välja även en andre vice ordförande. Kyrkostämman får själv besluta i denna fråga.

Skyldigheten att underrätta länsstyrelsen och domkapitlet om ordförandeval bör slopas (se även 2 kap. 8 §).

Mandattiden för presidieposterna enligt ÄKL var ettårig. Genom kommunallagsreformen bestämdes att fullmäktige själv får besluta om mandattiden för presidieposterna. Enligt den ursprungliga lydelsen av 37 § 3 mom. LFS var mandattiden för presidieposterna fyra kalenderår. Genom en lagändring år 1969 förkortades mandattiden till tre år. Anledningen var den grundlagsreform som bl. a. innebar att riksdagen fr. o. m. valet år 1970 skall väljas för tre år och att valet skall ske samtidigt med val till kommunens fullmäktige och till landsting. Dessutom gjordes ändringar i ÄKL enligt vilka mandattiden för kommunfullmäktige fr. o. m. nämnda val skall vara tre år i stället för fyra. För att bibehålla anpassningen av församlingsstyrelselagen till kommunallagen ändrades mandattiden för presidieposterna i kyrkostämman till tre år. Mandattiderna för riksdagen och de beslutande kommunala församlingarna är fortfarande tre år. Mandattiden för presidieposterna i kyrkostämman bör därför inte ändras.

3 §

Paragrafen reglerar valbarhet, verkan av att valbarheten upphör och rätt till avsägelse för ordföranden och vice ordförande i kyrkostämman. Paragrafen motsvarar 36 § 2 mom. LFS.

Gällande rätt

I 36 § 2 mom. LFS anges att reglerna om valbarhet, verkan av att valbarheten upphör och rätt till avsägelse i 10 § LFS skall tillämpas beträffande ordförande och vice ordförande i kyrkostämman.

Utredningen

Enligt utredningens förslag flyttas bestämmelserna i 10 § LFS över till den nya lagen, se 2 kap. 4 §. Där föreslås även att den som är chefstjänsteman hos församlingen inte skall vara valbar till ledamot eller suppleant i kyrkofullmäktige. Denna bestämmelse bör tillämpas på motsvarande sätt även vid val av presidium i kyrkostämman.

4 §

Denna paragraf, som saknar motsvarighet i LFS, reglerar rätt till ledighet från anställning för ordföranden och vice ordförande i kyrkostämman samt för ledamot och suppleant i beredning.

Utredningen

Enligt förslaget till 2 kap. 5 § har ledamot och suppleant i kyrkofullmäktige eller beredning rätt till den ledighet från anställning som behövs för uppdraget. Kyrkostämmans förtroendemän utgörs enbart av presidiet. Av denna anledning bör rätten till ledighet i församlingar med kyrkostämma omfatta ordföranden och vice ordförande i stämman. Vidare bör ledamot och suppleant i beredning ha sådan rätt.

5 §

I denna paragraf finns särskilda bestämmelser för kyrkostämman. Paragrafen motsvarar 37 § LFS.

Gällande rätt

Utöver bestämmelserna i 34–36 §§ LFS gäller reglerna 15 §, 16 § 2 mom. första och andra styckena samt tredje stycket första meningen, 17 § 1 mom. samt 19–30 §§ LFS med avseende på kyrkostämman. Vidare gäller en del speciella föreskrifter. Sålunda anges att bestämmelserna om fullmäktig i stället skall avse röstberättigad. Kyrkostämmor skall hållas enligt den ordning som stämman beslutar. Stämma skall även hållas när länsstyrelsen eller domkapitlet beslutar det eller visitationsförrättare eller kyrkorådet begär det eller ordföranden anser att det behövs. Kräver ett ärende så skyndsamt handläggning att kungörande enligt 17 § 1 mom. LFS inte hinns med får stämma ändå hållas om kungörelse med uppgift om ärendet anslås senast fyra söckendagar före stämman. Vidare anges i paragrafen att kyrkostämmans förhandlingar alltid skall vara offentliga. Omröstning skall vara sluten även i annat ärende än val eller tillsättande av tjänstebefattning, om någon begär det. Kyrkostämmans protokoll behöver inte innehålla förteckning på deltagarna. Inte heller behöver anges i protokollet hur var och en röstat vid öppen omröstning.

Utredningen

Enligt förslaget till 2 kap. 22 § får omröstningsapparat användas vid öppen omröstning under kyrkofullmäktigsammanträde. Användning av omröstningsapparat förutsätter bl. a. att det högsta möjliga antalet röstande är väl känt före sammanträdet och att detta antal är relativt begränsat. I församlingar med kyrkostämma är de röstberättigades antal tämligen väl känt. Det är emellertid omöjligt att känna till på förhand hur många som kan komma att utöva sin rösträtt på stämman. Särskilt gäller detta i församlingar där invånarantalet är stort. Det är naturligtvis av praktiska skäl inte möjligt att använda omröstningsapparat i sådana fall. Det är dock tänkbart att ge små församlingar med ett begränsat antal röstberättigade möjlighet att använda sig av omröstningsapparat. Något större praktiskt behov av att använda omröstningsapparat torde dock inte finnas. Enligt utredningens mening bör kyrkostämman dock inte förbjudas att använda omröstningsapparat.

Genom föreskrift i 2 kap. 30 § KL har arbetsordning gjorts obligatorisk

för kommunerna. Frånsett vissa specialbestämmelser reglerades arbetsordningarnas innehåll inte närmare. Enligt utredningens förslag skall arbetsordning vara obligatorisk även för de kyrkliga kommuner som har kyrkofullmäktige som beslutande organ. Förslaget har utformats med bestämmelserna i KL som mönster. Arbetsordning bör vara obligatorisk även i församlingar där beslutanderätten utövas på kyrkostämma. Förslagets 2 kap. 30 § andra stycket p. 3. om anmälan av hinder för tjänstgöring vid sammanträde avser närmast reglering av förhållandena för att inkalla suppleanter m. m. I detta avseende är bestämmelsen naturligtvis inte aktuell för kyrkostämmornas del. Med tanke på ordförandens och vice ordförandens roll på kyrkostämman är regeln dock befogad. Det saknas dock anledning att göra föreskriften obligatorisk.

Enligt utredningens förslag behålls domkapitlets och visitationsförrättares rätt att få till stånd kyrkostämma.

6 §

I paragrafen behandlas olika former av ersättning till förtroendemän. Paragrafen motsvarar 38 § LFS.

Gällande rätt

I 38 § LFS anges att kyrkostämman får besluta att stämmans ordförande samt ledamot och suppleant i beredning kan få resekostnads- och trakamentsersättning. Även andra utgifter kan ersättas. Vidare kan arvode utgå. Arvodet skall vara skäligt med hänsyn till göromålens omfattning och art samt den tid som kan beräknas gå åt för uppdraget. Kyrkostämman kan träffa överenskommelse om att arvodena skall anses som inkomst av anställning i de fall som anges i författning om allmän försäkring, s. k. likställighetsavtal.

Utredningen

Enligt utredningens förslag flyttas 38 § LFS över till den nya lagen. Den ändring som göras i förhållande till de nu gällande reglerna är att det ersättningsgilla området utvidgas till att omfatta möjlighet att bevilja pension. Möjligheten att träffa likställighetsavtal försvinner. Här kan hänvisas till motiveringen till 2 kap. 29 §.

4.4 4 kap. Församlingsdelegerade

Detta kapitel innehåller bestämmelser om antalet ledamöter i församlingsdelegerade, val av församlingsdelegerade, valbarhet, ledighet, mandattid samt ytterligare ett antal regler som är speciella för församlingsdelegerade.

1 och 2 §§

I dessa paragrafer finns bestämmelser om antalet ledamöter i församlingsdelegerade i kyrkliga samfälligheter. Reglerna i 1 § motsvarar 39 § 2 mom. LFS, medan 2 § motsvarar 39 § 1 mom. LFS.

Gällande rätt

Enligt 39 § 1 mom. LFS bestäms antalet delegerade i Stockholms kyrkliga samfällighet så att varje församling utser en delegerad för varje påbörjat tiotusental invånare i församlingen. Dessutom skall suppleanter utses. Antalet suppleanter skall vara lika stort som antalet delegerade.

Om församlingsdelegerade skall utses i annan kyrklig samfällighet bestäms antalet enligt 39 § 2 mom. LFS i förhållande till folkmängden så att en samfällighet med 2 000 invånare eller därunder utser 15–30, en samfällighet med över 2 000 t. o. m. 5 000 invånare utser 20–35, en samfällighet med över 5 000 t. o. m. 20 000 invånare utser 25–40, en samfällighet med över 20 000 t. o. m. 40 000 invånare utser 35–50 samt en samfällighet med över 40 000 invånare utser 45–60. När delegerade skall utses första gången bör församlingarna träffa överenskommelse om antalet delegerade. Länsstyrelsen skall underrättas om beslutet. Om församlingarna inte kan enas, bestämmer länsstyrelsen antalet.

Församlingsdelegerade i annan kyrklig samfällighet än den i Stockholm får själva besluta om att ändra antalet delegerade. Om ett sådant beslut har fattats skall beslutanderätten i samfälligheten utövas av det tidigare bestämda antalet till utgången av det år då allmänna kyrkofullmäktigval skall förrättas nästa gång. Länsstyrelsen skall bestämma hur många delegerade som varje församling i samfälligheten skall utse. Antalet bestäms efter de beräkningsgrunder som anges i 32 § andra stycket LFS.

Utredningen

Bestämmelserna om antalet förtroendemän innehåller endast ett fåtal nyheter i förhållande till 39 § LFS. Sålunda benämns det beslutande organet församlingsdelegerade och de enskilda förtroendemännen ledamöter. I likhet med förslaget beträffande antalet ledamöter i kyrkofullmäktige föreslås vidare att antalet ledamöter i församlingsdelegerade skall bestämmas på grundval av antalet röstberättigade invånare. Förslagen om udda antal ledamöter och minimiantal bör gälla även för församlingsdelegerade. Bestämmelserna om maximiantal har enligt förslaget inte fått någon motsvarighet i den nya lagen.

I Stockholm utsågs tidigare suppleanter för församlingsdelegerade. Enligt propositionen till LFS skulle suppleanter inte finnas för de delegerade i

någon kyrkokommun. Konstitutionsutskottet ansåg emellertid att det fanns bärande skäl för att suppleantinstitutionen skulle behållas i Stockholm. Utskottet tog särskilt hänsyn till att de delegerade i Stockholm hade en stark lokal anknytning och att flera församlingar skulle komma att representeras endast av två delegerade i samfälligheten. Det ansågs därför befogat med ett undantag från de allmänna reglerna i detta särskilda fall.

Genom en lagändring under 1969 tillfördes möjlighet för kommun, församling och kyrklig samfällighet att bestämma att suppleanter för fullmäktige skall utses. Genom kommunallagsreformen gjordes suppleantsystemet obligatoriskt för kommuner och landstingskommuner. Regler om suppleanter för församlingsdelegerade skapades inte vid 1969 års reform. Något behov av suppleanter ansågs nämligen inte föreligga. Suppleantsystemet i Stockholms kyrkliga samfällighet behölls emellertid. Enligt utredningens mening föreligger inte heller numera något påtagligt behov av att utse suppleanter för församlingsdelegerade i annan kyrklig samfällighet än den i Stockholm. Något förslag om att utse suppleanter i dessa samfälligheter lägger utredningen därför inte fram. Regeln om att suppleanter skall utses för församlingsdelegerade i Stockholms kyrkliga samfällighet bör däremot behållas. Enligt förslaget flyttas den sålunda över till den nya lagen.

3 §

I 3 § anges hur ledamöter och suppleanter i församlingsdelegerade utses. Paragrafen, som motsvarar 40 § 1 mom. LFS, har flyttats över från LFS till den nya församlingsstyrelselagen.

4 §

Bestämmelserna i 4 § handlar om valbarhet till ledamot och suppleant i församlingsdelegerade. Paragrafen motsvarar 40 § 2 mom. LFS.

I 40 § 2 mom. LFS anges beträffande valbarhet till församlingsdelegerad eller suppleant, verkan av att valbarheten upphör och rätt till avsägelse att bestämmelserna i 10 § om kyrkofullmäktig skall tillämpas på motsvarande sätt. I Stockholm skall dock valbarheten vara inskränkt inom församling. Som framgår av förslaget till 2 kap. 4 § sker en viss utvidgning med avseende på den personkrets som inte är valbar till ledamot eller suppleant i kyrkofullmäktige. Motsvarande bör gälla beträffande de kyrkliga samfälligheter som det här är fråga om. Se även förslaget till 2 kap. 33 §.

5 §

Denna paragraf, som saknar motsvarighet i LFS, reglerar rätten till ledighet för förtroendeman i partiell kyrklig samfällighet. Se förslagens 2 kap. 5 §.

6 §

I 6 § behandlas mandattiden för ledamöter och suppleanter i församlingsdelegerade. Paragrafen motsvarar 40 § 3 mom. LFS. I fråga om fall då val

av kyrkofullmäktige i församling, som ingår i kyrklig samfällighet, har upphävts och omval har ägt rum hänvisas till 5 kap. 8 §.

7 §

I 7 § finns särskilda bestämmelser för församlingsdelegerade. Paragrafen motsvarar 41 § LFS.

Gällande rätt

Utöver bestämmelserna i 39 och 40 §§ gäller 14–31 §§ LFS med avseende på församlingsdelegerade. Till detta kommer specialbestämmelser i 41 § LFS. Sålunda anges att det som sägs om kyrkoråd skall avse samfällighetens kyrkoråd. Vidare skall kungörelser och tillkännagivanden anslås på samfällighetens anslagstavla. När församlingsdelegerade skall sammanträda första gången utfärdas kungörelsen av den ordförande som anges i 33 § d LFS (se förslagets 2 kap. 33 §). Vid sammanträde med de delegerade har, förutom de personer som anges i 20 § andra stycket LFS (se förslagets 2 kap. 14 §), ordförande eller vice ordförande i församlingskyrkoråd närvaro- och yttranderätt vid behandling av fråga som angår församlingen särskilt, även om han inte är delegerad. Om samfälligheten omfattar församlingar som tillhör olika pastorat har den av församlingarnas kyrkoherdar som domkapitlet utser närvaro- och yttranderätt. I Stockholms kyrkliga samfällighet har två kyrkoherdar som domkapitlet utser närvaro- och yttranderätt. Slutligen anges i 41 § LFS att avskrift av församlingsdelegerades protokoll skall expedieras till det församlingskyrkoråd som ett ärende angår. I Stockholms kyrkliga samfällighet får församlingsdelegerades protokoll och andra arkivhandlingar förvaras på annat sätt än i kyrkoarkiv.

Utredningen

I huvudsak innehåller 41 § LFS specialregler motsvarande dem som enligt 33 § LFS gäller för kyrkofullmäktige i total kyrklig samfällighet. Kyrkofullmäktige och kyrkoråd i en partiell kyrklig samfällighet har i princip samma ställning och är underkastad samma regler som en församlings motsvarande organ. Denna konstruktion bör enligt utredningens mening behållas och överföras till den nya lagen. Samma metod som tidigare bör även användas för att ange de regler om kyrkofullmäktige i församling som bör tillämpas med avseende på församlingsdelegerade i kyrklig samfällighet.

4.5 5 kap. Kyrkorådet och övriga nämnder m. m.

Detta kapitel innehåller bestämmelser om kyrkorådets och andra nämnders uppgifter, antal ledamöter, valbarhet, ledighet, mandattid, sammanträdesordning, suppleants tjänstgöring, beslutförhet, jäv, beslutsförandet, kyrkvårdar, medelsförvaltning, administration, närvaro- och yttranderätt,

kyrkoarkiv och ersättning. Vidare finns specialbestämmelser om kyrkliga samfälligheter.

Allmänt

Enligt en lång tradition i svenska kyrkan har biskopar och präster inte enbart ställning som tjänstemän eller funktionärer inom kyrkans organisation. Som innehavare av det religiöst bestämda prästämbetet har de ett självständigt ansvar för kyrkans lära, undervisning och sakramentsförvaltning. Men lika utmärkande för kyrkans struktur är de väsentliga lekmannainslagen, en demokratisk uppbyggnad på vilken också vår nuvarande ordning vilar. För att beteckna denna samverkan mellan präst och lekman har under senare tid uttrycket "folkligt förankrad självstyrelse och prästerlig ämbetsförvaltning" brukat användas.

Församlingsstyrelselagen föreskriver i sin nuvarande lydelse att kyrkoherden är självskriven ledamot av kyrkorådet. I annexförsamling kan kyrkoherden förordna annan präst inom samma pastorat att i kyrkoherdens ställe vara ledamot i rådet. Någon suppleant för kyrkoherden finns inte. Församlingsstyrelsekommittén på sin tid betonade kraftigt kyrkoherdens starka ställning i kyrkorådet, vilken inställning även biträdades av departementschefen. Endast i brådskande fall bör sammanträde hållas utan kyrkoherdens medverkan enligt nu gällande ordning, och då bör annan i församlingen tjänstgörande präst närvara och framlägga synpunkter. I fråga om kyrkoråd (kyrkonämnd) i kyrklig samfällighet bestående av församlingar som tillhör olika pastorat, skall domkapitlet utse en av församlingarnas kyrkoherdar att vara ledamot i rådet.

Kyrkoherden har en rad uppgifter av exklusiv karaktär som ger honom en självständig myndighet och ett självständigt ansvar. Den senaste statyrkautredningen visade på en del av dessa uppgifter, se SOU 1978:2 s. 23 f.

Att prästen i den eljest helt demokratiskt uppbyggda församlingsstyrelsen haft en särställning har således en lång historisk tradition. Denna självskrivethet är i våra dagar inte lika självklar.

Självskrivethet av detta slag torde på den borgerligt kommunala sidan numera helt saknas. Det är nu i stället graden av personalinflytande och dylika frågor som är aktuella.

I detta avseende skiljer sig dock svenska kyrkan fortfarande från de borgerliga kommunerna just genom inslaget av prästens ämbete. Enligt utredningens mening finns det alltså anledning behålla kyrkoherdens självskrivethet även i en ny församlingsstyrelselag med i stort sett samma motiv som tidigare anförts.

I 42 § ÄKL finns bestämmelser som i fråga om ansvar och skadeståndsskyldighet för ledamöter i kommunstyrelsen hänvisade till allmän lag. Enligt kommunallagspropositionen avsågs bl. a. bestämmelserna i 20 kap. brottsbalken om myndighetsmissbruk m. m. och i skadeståndslagen (1972:207). Hänvisningsreglerna ansågs närmast ha informativt och pedagogiskt syfte och därför kunna utgå ur kommunallagstiftningen. De fick inte någon motsvarighet i KL.

Motsvarighet till 42 § ÄKL finns i 55 § LFS, som är utformad med ledning

av den borgerliga bestämmelsen. Av samma orsaker som angavs i förarbetena till KL har utredningen underlåtit att ta in någon motsvarighet till 55 § LFS i den nya lagen om församlingsstyrelse.

I förslaget till ny lag har utredningen inte tagit in någon motsvarighet till 56 § 1 mom. LFS. Anledningen härtill behandlas närmare i motiveringen till 5 kap. 2 § i förslaget.

I fråga om partssammansatta organ hänvisas till förslaget till 1 kap. 6 §.

1 §

Paragrafen, som motsvarar 42 § LFS, innehåller bestämmelser om kyrkoråd.

Gällande rätt

I paragrafens första stycke anges att det i en församling skall finnas ett kyrkoråd som styrelse. Vidare föreskrivs i andra stycket att två eller flera församlingar får, även om de inte utgör en kyrklig samfällighet, ha gemensamt kyrkoråd eller, om de särskilda kyrkoråden behålls, utse gemensamt kyrkoråd för vård om viss eller vissa angelägenheter. Om en församling ingår i en kyrklig samfällighet, som handhar alla ekonomiska församlingsangelägenheter, får regeringen enligt tredje stycket på framställning av församlingen besluta att kyrkoråd inte skall finnas i församlingen.

Utredningen

Närmaste motsvarighet till 42 § första stycket LFS fanns tidigare i 29 § 1 mom. ÄKL. Där föreskrevs bl. a. att det i landskommun och köping skulle finnas en kommunalnämnd som styrelse och i stad en drätselkammare eller stadskollegium som styrelse. Bestämmelsen upphävdes emellertid under 1969 i samband med lagstiftningen om enhetlig kommunbeteckning. Samtidigt infördes enhetliga beteckningar på kommunens styrande och verkställande/förvaltande organ, nämligen kommunfullmäktige och kommunstyrelse. Numera sägs i 1 kap. 5 § andra stycket KL att förvaltning och verkställighet ankommer på styrelsen och övriga nämnder. Styrelsens uppgifter anges närmare i 3 kap. 1 § KL.

I 4 § LFS anges att förvaltning och verkställighet i en församling ankommer på kyrkorådet och övriga nämnder. Kyrkoråd skall alltså finnas i en församling enligt huvudregeln. Regeln i 42 § första stycket LFS kan mot denna bakgrund synas obehövlig. Specialbestämmelserna i andra och tredje styckena kommer enligt utredningens förslag att flyttas över till den nya lagen. Av systematiska skäl är det därför befogat att behålla den allmänna regeln i 42 § första stycket. Utredningen anser alltså att den bör föras över till den nya lagen.

Enligt uttalande i propositionen till LFS skall 42 § andra stycket LFS täcka dels det fall att församlingar som tillsammans ingår i ett kyrkomusikerdistrikt skall ha ett gemensamt kyrkoråd, dels de övriga fall där ett gemensamt kyrkoråd är en praktisk lösning för samverkan mellan olika församlingar. Regeln är emellertid inte tillämplig om två eller flera församlingar, som tillsammans utgör en kyrklig samfällighet, önskar inrätta

ett gemensamt kyrkoråd. Även i sådana fall kan praktiska skäl tala för att församlingarna bör kunna inrätta gemensamt kyrkoråd som handhar en eller flera angelägenheter, som inte ankommer på samfälligheten. Utredningen förordar därför att möjligheterna att inrätta gemensamt kyrkoråd utvidgas i enlighet med det sagda.

2 §

I 2 § behandlas kyrkorådets uppgifter. Paragrafen motsvarar 43 § LFS.

Gällande rätt

Enligt 43 § LFS skall kyrkorådet ha omsorg om församlingslivet och verka för dess utveckling, leda förvaltningen av församlingens angelägenheter och ha inseende över övriga nämnders verksamhet. Rådet skall uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på församlingens ekonomiska ställning och göra de framställningar som är påkallade hos kyrkofullmäktige eller kyrkostämman, övriga nämnder och andra myndigheter. Kyrkorådet skall vidare bereda ärenden som skall behandlas av det beslutande organet, handha församlingens drätsel, förvalta församlingens egendom, verkställa kyrkofullmäktiges eller kyrkostämmans beslut, föra församlingens talan i mål och ärenden och i övrigt fullgöra de uppdrag som fullmäktige eller stämman överlämnar till rådet. Vissa av dessa uppgifter fullgörs av kyrkorådet endast i den mån de inte ankommer på något annat organ. Kyrkorådet skall vidare handlägga ärenden som ankommer på rådet enligt särskilda författningar. Rådet har rätt att från övriga nämnder, beredningar och befattningshavare infordra de yttranden och upplysningar som behövs för att rådet skall kunna fullgöra sina uppgifter.

Kommunallagsreformen

Bestämmelserna om styrelsens uppgifter överfördes i huvudsak oförändrade till KL. I stället för "drätsel" används i KL genomgående "ekonomisk förvaltning".

I paragrafen togs in en ny föreskrift om centraliserad medelsförvaltning. Som skäl anfördes bl. a. att utvecklingen hade gått mot en centraliserad medelsförvaltning i kommunerna. Mot den bakgrunden borde huvudregeln vara att medelsförvaltningen skall vara centraliserad och ankomma på kommunstyrelsen. Kommunfullmäktige bör dock ha möjlighet att medge en annan nämnd att helt eller delvis sköta sin medelsförvaltning. Regelns karaktär av huvudbestämmelse medförde att den placerades i den paragraf som behandlar styrelsens arbetsuppgifter.

Beträffande kommunernas informationsverksamhet framhölls bl. a. att det finns möjlighet att ge informationsverksamheten en central roll när det gäller att utveckla kontakterna mellan den kommunala förvaltningen och medborgarna samt när det gäller att underlätta partiernas, det övriga föreningslivets och massmediernas verksamhet. Det är därför av stor vikt att frågor som rör prioriteringar av informationsinsatser och uppläggning av kontaktverksamheten kommer upp till diskussion i förtroendevalda or-

gan. Vidare anfördes att informationen inte kan ses fristående från de olika verksamheter som den gäller. Varje kommunalt organ har ett ansvar utåt för informationen om den egna verksamheten. Men det behövs ändå ett övergripande och samordnande informationsorgan i kommunerna. Det kan då vara lämpligt att ett särskilt utskott till kommunstyrelsen anförtros denna uppgift. En annan lösning är att en särskild nämnd tillsätts för ändamålet. Den närmare utformningen av informationsuppgifterna måste avgöras lokalt i varje kommun. Förhållandena i kommunerna är så olika att det inte är lämpligt att i lag reglera deras skyldighet att svara för informationen om sin verksamhet. En allmän bestämmelse om kommunstyrelsens övergripande ansvar för informationen togs dock in i kommunallagen. Härigenom underströks även betydelsen av insatser på detta område. Bestämmelsen utformades så att kommunstyrelsen skall ha ansvaret för kommunens samordnade informationsverksamhet i den mån uppgiften inte har uppdragits åt någon annan nämnd. Detta innebär att den samordnade informationsverksamheten kan uppdras åt ett arbetsutskott inom kommunstyrelsen eller till en särskild informationsnämnd. Beslutanderätten i de löpande informationsfrågorna kan med stöd av 3 kap. 12 § KL delegeras till ett utskott hos kommunstyrelsen eller nämnden.

Utredningen

I 43 § första stycket LFS anges bl. a. att kyrkorådet skall ha omsorg om församlingslivet och verka för dess utveckling. Bestämmelsen är speciell för de kyrkliga kommunerna och anger ramen för kyrkorådets verksamhet inom församlingvården. En annan specialbestämmelse finns i 43 § andra stycket b LFS där uttrycket "eller eljest tillkommer annan" syftar på att vissa myndigheter har rättigheter och skyldigheter rörande förvaltningen av kyrklig jord. Dessa föreskrifter bör behållas. Uttrycket "drätsel" föreslås bli utbytt mot "ekonomisk förvaltning".

Bestämmelser om centraliserad medelsförvaltning finns enbart i 56 § 1 mom. LFS. Där sägs att det beslutande organet får bestämma att kyrkorådets medelsförvaltning och sådan medelsförvaltning som enligt särskilda författningar ankommer på andra nämnder skall sammanföras. På grund av att specialreglerade nämnder f. n. saknas på det kyrkokommunala området har bestämmelsen dock inte någon aktualitet.

Enligt utredningens mening bör samma huvudregel gälla för såväl borgerliga som kyrkliga kommuner i fråga om medelsförvaltningen. Regeln i 5 kap. 2 § andra stycket 3 i förslaget har därför utformats med KL:s motsvarande regel som mönster. Det innebär att bestämmelsen i 56 § 1 mom. LFS blir överflödig.

Det som sagts om den borgerliga informationsverksamheten torde vara i huvudsak tillämpligt även inom de kyrkliga kommunerna. Informationen om de kyrkliga frågorna bör självfallet spridas på ett effektivt sätt. Detta kan bidra till att intresset för den kyrkliga verksamheten ökar, t. ex. genom ett ökat valdeltagande eller genom att flera personer engageras i kyrkans verksamhet i stort. Över huvud taget är det av stor betydelse att man aktivt verkar för att informationen om de kyrkliga frågorna förs ut i samhället. Det bör därför anges bland kyrkorådets arbetsuppgifter att rådet svarar för

församlingens informationsverksamhet. Liksom på den borgerliga sidan bör det dock vara möjligt för kyrkofullmäktige eller kyrkostämman att uppdra åt en annan nämnd att ha hand om informationsverksamheten om detta är lämpligare. Oavsett vilken lösning som väljs bör självfallet ambitionen vara att informationsfrågorna ges tillräckligt utrymme i den kyrkokommunala verksamheten.

3 §

Denna paragraf, som motsvarar 44 § 1 mom. LFS, behandlar kyrkoherdens ställning i kyrkorådet. Här kan hänvisas till det som sagts i den allmänna motiveringen. Det sakliga innehållet i förslaget till 3 § överensstämmer med 44 § 1 mom. LFS.

4 §

I 4 § finns bestämmelser om val av ledamöter och suppleanter i kyrkorådet. Paragrafen motsvarar 44 § 2 mom. LFS.

Gällande rätt

Andra ledamöter och suppleanter i kyrkorådet än kyrkoherden eller hans ställföreträdare väljs av kyrkofullmäktige eller kyrkostämman. Fullmäktige eller stämman bestämmer själv antalet. Antalet ledamöter inräknat kyrkoherden eller hans ställföreträdare får inte vara mindre än fem. Om val av suppleanter inte sker proportionellt skall även bestämmas den ordning i vilken suppleanterna skall inkallas till tjänstgöring.

Kommunallagsreformen

Angående val av ledamöter och suppleanter i styrelsen uttalades att det normalt bör finnas lika många suppleanter som ordinarie ledamöter i styrelsen och de övriga nämnderna men att fullmäktige ändå själv skall bestämma antalet. Vidare gjordes ett förtydligande för att det klart skall framgå när turordningen mellan suppleanterna skall bestämmas.

Utredningen

Utredningens förslag till 4 § stämmer överens med KL:s motsvarande regler i 3 kap. 2 §.

5 §

Denna paragraf, som delvis motsvarar 44 § 3 mom. LFS, innehåller bestämmelser om val av ledamöter i ett gemensamt kyrkoråd. Bestämmelserna föreslås bli överförda till den nya lagen utan saklig förändring. Angående det fall att val till kyrkofullmäktige, som har utsett ledamot i gemensamt kyrkoråd, har upphävts och omval har ägt rum, kan hänvisas till 8 §.

6 §

Paragrafen behandlar frågan om valbarhet till kyrkorådet. Den motsvarar 45 § LFS.

Gällande rätt

I fråga om valbarhet till ledamot eller suppleant i kyrkorådet, verkan av att valbarheten upphör och rätt till avsägelse skall bestämmelserna i 10 § LFS tillämpas på motsvarande sätt. Förutom de personer som anges i 10 § andra stycket LFS är vissa tjänstemän hos församlingen inte heller valbara. Det gäller tjänsteman som förestår en förvaltning, vilken är underställd kyrkorådet.

Kommunallagsreformen

I fråga om valbarhet till ledamot och suppleant i styrelsen, verkan av att valbarheten upphör och rätt till avsägelse gäller bestämmelserna om fullmäktige som huvudregel. Som ett undantag föreskrivs att den som senast den dag när valet förrättas har uppnått 18 års ålder är valbar. Den som är 18 år när styrelsen utses är alltså valbar, även om han fyllt 18 år först efter valet till fullmäktige. Den som uppnår 18 års ålder efter den allmänna valdagen men före valtillfället skulle annars inte ha kunnat väljas till något kommunalt uppdrag förrän efter nästa val till fullmäktige.

Utredningen

Paragrafen har utformats med 3 kap. 3 § KL som förebild.

7 §

I 7 § finns föreskrifter om rätt till ledighet från anställning för vald ledamot och suppleant i kyrkorådet. Paragrafen saknar motsvarighet i LFS.

Enligt 3 kap. 4 § KL har ledamot och suppleant i styrelsen liksom ledamot och suppleant i fullmäktige rätt till den ledighet från anställning som behövs för uppdraget. Motsvarande bör gälla på det kyrkokommunala området. I fråga om motiveringen kan hänvisas till förslaget till 2 kap. 5 §. Kyrkoherden är ledamot i kyrkorådet på grund av sitt ämbete och inte på grund av förtroendemannaskap. Sysslorna i kyrkorådet ingår i hans normala arbetsuppgifter. Rätten till ledighet bör därför inte omfatta honom. Lagtexten har utformats med hänsyn härtill.

8 §

I denna paragraf finns bestämmelser om kyrkorådets mandatperiod och om efterträdare till ledamot som har avgått. Vidare finns bestämmelser om omval. Paragrafen motsvarar delvis 46 § LFS.

Gällande rätt

Mandattiden för de valda ledamöterna och suppleanterna i kyrkorådet är tre år räknat fr. o. m. den 1 januari året efter det då allmänna kyrkofullmäktigval har ägt rum. Om en ledamot, som har utsetts vid proportionellt val, avgår under tjänstgöringstiden inkallas den suppleant som bör inträda enligt den mellan suppleanterna bestämda ordningen. Den som har kallats in skall tjänstgöra under den tid som återstod för den som har avgått. Om en annan ledamot avgår skall fyllnadsval förrättas för återstoden av tiden.

Promemorian Omval av kommunala och landstingskommunala nämnder (Ds Kn 1980:3)

I promemorian Omval av kommunala och landstingskommunala nämnder behandlas frågan om valen till kommunala och landstingskommunala styrelser och nämnder m. fl. organ bör göras om, när omval av kommunfullmäktige och landsting har skett. Det framhålls i promemorian att på grund av bestämmelsen i 15 kap. 8 § vallagen gäller beslut varigenom någon har utsetts till ledamot av landsting eller kommunfullmäktige eller till suppleant utan hinder av att besvär har anförts över beslutet. Detta innebär att beslut som har fattats av kommunfullmäktige och landsting t. ex. om att utse ledamöter i styrelser och nämnder m. fl. organ gäller även om valet av fullmäktige eller landstinget upphävs. Ett omval av fullmäktige eller landsting behöver naturligtvis inte innebära att den politiska majoriteten i den beslutande församlingen ändras. Att en ändring i majoritetsförhållandena i den beslutande församlingen inte kan få genomslag i kommunstyrelsens och förvaltningsutskottets sammansättning framstår som otillfredsställande. En sådan ordning stämmer inte väl överens med motiven för att ta bort den s. k. eftersläpningen, dvs. att mandattiden för kommunstyrelsen, förvaltningsutskottet och de specialreglerade nämnderna före år 1971 började ett år senare än för ledamöterna i fullmäktige. I det sammanhanget betonade den föredragande departementschefen bl. a. intresset av att ett skifte i den politiska sammansättningen av det representativa organet och styrelsen sker samtidigt. Det kan också finnas ett starkt intresse av att sådana ändringar i valutslaget som inte påverkar majoritetsförhållandena i den beslutande församlingen men som innebär förskjutningar i styrkeförhållandena mellan flera majoritets- eller minoritetspartier får slå igenom i styrelsen. Detta gäller enligt promemorian främst kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet. Synpunkterna är emellertid också tillämpliga på övriga kommunala och landstingskommunala nämnder.

Enligt promemorian är en lösning av omvalsfrågan att genom ändringar i KL öppna en möjlighet för de nyvalda kommunfullmäktige och det nyvalda landstinget att, efter ett omval, besluta att uppdragen för ledamöterna och suppleanterna i styrelsen och övriga nämnder skall förfalla och förrätta nytt val av ledamöter och suppleanter för återstoden av tjänstgöringstiden. En alternativ lösning är att införa en automatiskt verkande regel av innebörd att uppdragen för ledamöterna i styrelsen och övriga nämnder upphör när omval av fullmäktige eller landstinget har skett.

Det kan givetvis tänkas att ett omval leder till förskjutningar mellan

de politiska partierna utan att majoritetsförhållandena ändras. Också i ett sådant fall skulle ett parti, som erhållit ökat antal mandat i fullmäktige eller landstinget, kunna göra anspråk på en större andel av platserna i styrelsen och övriga nämnder än vad partiet fått i det tidigare valet. Det kan antas att majoriteten normalt inte skulle motsätta sig att nämnderna väljs om, när förskjutningar av betydelse i styrkeförhållandena mellan några partier har skett. För att man skall kunna få en garanti för att de mindre partiernas intressen tillgodoses även om det inte är obligatoriskt att förrätta nytt val av styrelsen och övriga nämnder synes det emellertid nödvändigt att införa en regel som ger en minoritet i den beslutande församlingen rätt att påkalla nytt val.

För att en minoritetsskyddsregel skall fylla sitt syfte fullt ut måste den utformas så att den tillgodoser även partier som inte kan göra anspråk på mer än någon enstaka plats i de största nämnderna. Det skulle också kunna hävdas att man borde kräva att de ledamöter som begär att nya val till nämnderna skall hållas representerar partier som har fått ökad representation i den beslutande församlingen. Om också den sist anförda synpunkten skall beaktas, kan minoritetsskyddsregeln bara till en del utformas efter förebild av bestämmelsen i 2 kap. 23 § KL om rätt att påkalla proportionellt val. Regeln skulle därför bli så komplicerad att det inte framstår som lämpligt att belasta kommunallagen med en sådan regel för de sällsynta fall där omval till kommunfullmäktige eller landsting sker.

Med hänsyn till att omval sker så sällan synes mycket tala för att välja en lösning som innebär att nytt val till styrelsen och övriga nämnder alltid skall förrättas i sådana fall. Ifall omvalet inte har lett till några förskjutningar av betydelse i styrkeförhållandena mellan partierna, är det visserligen onödigt att förrätta nytt val till styrelsen och övriga nämnder. I ett sådant fall blir det emellertid mycket enkelt att förrätta de nya valen. Något omröstningsförfarande kommer normalt inte att behövas. Det bör observeras att även en lösning som ger en minoritet rätt att påkalla nytt val till styrelsen och övriga nämnder teoretiskt sett kan leda till att nya val måste hållas, trots att någon ändring av betydelse inte har skett i den beslutande församlingens sammansättning. Även för det fall att kommunfullmäktiges eller landstingets sammansättning har ändrats genom omvalet kan en minoritetsskyddsregel leda till att nya val måste hållas även till nämnder i vilka minoriteten inte har några befogade krav på ökad representation. En minoritetsskyddsregel synes därför inte innebära några egentliga fördelar framför en ordning som innebär att nytt val till styrelsen och övriga nämnder alltid skall förrättas efter omval av kommunfullmäktige resp. landstinget.

I promemorian föreslås att det i 3 kap. 5 § första stycket KL införs en bestämmelse som innebär att uppdragen för ledamöterna och suppleanterna i styrelsen upphör viss tid, lämpligen två månader, efter det att det beslut varigenom länsstyrelsen har fastställt utgången av omvalet har vunnit laga kraft samt att de nyvalda fullmäktige resp. det nyvalda landstinget skall förrätta nytt val av ledamöter och suppleanter för återstoden av tjänstgöringstiden. Motsvarande kommer då att gälla även för de specialreglerade nämnderna genom att det för deras del i olika specialförfattningar finns en hänvisning till nämnda paragraf i KL beträffande mandattider m. m. Genom en hänvisning i 3 kap. 13 § KL bör den nu föreslagna bestämmelsen

göras tillämplig även på de kommunallagsreglerade nämnderna. De föreslagna lagändringarna kommer också att innebära att de nyvalda fullmäktige skall förrätta nytt val av sådana lokala organ som avses i lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna. Det bör anmärkas att uppdrag som avses i 3 kap. 12 § KL självfallet förfaller i och med att uppdraget som ledamot eller suppleant i själva nämnden upphör.

Enligt 5 kap. 1 § KL väljer nyvalda fullmäktige under år då val i hela riket av fullmäktige har ägt rum tre eller flera revisorer och lika många revisorssuppleanter för granskning av de tre följande årens verksamhet. Genom ett tillägg i paragrafen bör föreskrivas att kommunfullmäktige resp. landstinget efter ett omval även skall företa nytt val av revisorer och revisorssuppleanter för återstående tjänstgöringstid.

I KL finns det inte några närmare bestämmelser om sådana beredningar som enligt 1 kap. 5 § får tillsättas för att bereda ärenden som skall avgöras av kommunfullmäktige resp. landstinget. Den beslutande församlingen bestämmer själv om beredningarnas sammansättning, mandatperioder m. m. En beredning torde kunna entledigas när som helst, om någon bestämd mandattid inte har fastställts (Kajiser, Kommunallagarna II, 1975, s. 272). Med hänsyn till att det är fråga om organ som inte har någon beslutanderätt och inte några förvaltnings- och verkställighetsuppgifter synes det inte nödvändigt att införa föreskrifter som garanterar att ändringar i den beslutande församlingens sammansättning alltid får genomslag för beredningarnas del.

Utredningen

Bestämmelserna om styrelsens mandatperiod och om efterträdare till ledamot som har avgått ändrades inte genom kommunallagsreformen. De flyttades endast över till KL och placerades i 3 kap. 5 §. Motsvarande åtgärd bör företas med bestämmelserna i LFS om kyrkorådets mandatperiod och om efterträdare till ledamot som har avgått.

Beträffande frågan om omval gör utredningen följande bedömning. På grund av bestämmelsen i 52 § lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigval gäller beslut varigenom någon har utsetts till kyrkofullmäktig eller till suppleant utan hinder av att besvär har anförts över beslutet. Detta innebär att beslut som har fattats av kyrkofullmäktige t. ex. om att utse ledamöter i kyrkorådet och andra nämnder gäller även om valet av kyrkofullmäktige upphävs.

Det rent partipolitiska inslaget är i allmänhet inte så markerat i den kyrkokommunala verksamheten som i den borgerliga. Självfallet kan emellertid gruppsskiljande åsiktsriktningar av annan karaktär förekomma inom kyrkokommunerna. Att en ändring i majoritetsförhållandena i den beslutande församlingen f. n. inte kan få genomslag i kyrkorådet eller andra nämnder är därför inte tillfredsställande. Utredningen anser på grund härav att omval av de kyrkokommunala nämnderna bör kunna äga rum efter det att ett kyrkofullmäktigval har gjorts om. Utredningen godtar därvid den lagtekniska lösning som har föreslagits i kommundepartementets promemoria. Förslagen till 5 kap. 8 och 17 §§ har utformats med ledning av förslagen till 3 kap. 5 och 13 §§ KL i promemorian.

På det kyrkokommunala området finns förutom församlingarna även de kyrkliga samfälligheterna som är specialkommuner. För de totala samfäl-

ligheterna gäller i princip samma regler som för församlingarna med kyrkofullmäktige som beslutande organ. Valen till det beslutande organet sker direkt på samma sätt som i en församling. Även i fråga om omval av nämnderna inom en total kyrklig samfällighet bör därför gälla samma bestämmelser som för församlingar med kyrkofullmäktige. Valen till de beslutande organen i de partiella samfälligheterna sker däremot indirekt. Församlingsdelegerade väljs sålunda av kyrkofullmäktige eller kyrkostämman i varje församling som ingår i samfälligheten efter ett särskilt system, se förslaget till 4 kap. 1–3 §§ (39 § och 40 § 1 mom. LFS). Utredningen anser att samma principer beträffande omval bör gälla för de partiella och de totala samfälligheterna. Detta innebär att kyrkofullmäktige i en församling, där omval har skett, skall förrätta nytt val av delegerade till samfällighetens beslutande organ. En regel om detta finns i förslaget till 4 kap. 6 §. Att omval skall ske beträffande kyrkorådet och övriga nämnder framgår av förslagen till 5 kap. 26 och 28 §§.

Även val till ett gemensamt kyrkoråd bör göras om när ett val till kyrkofullmäktige, som har utsett ledamot i det gemensamma kyrkorådet, har upphävts och omval har ägt rum. En regel om detta har tagits in i förslaget till 5 kap. 5 §.

9 §

Paragrafen behandlar mandattiden för presidieposterna i kyrkorådet. Den motsvarar 47 § LFS.

Gällande rätt

Kyrkofullmäktige eller kyrkostämman utser en ordförande och en vice ordförande bland kyrkorådets ledamöter. Mandattiden är densamma som för de valda ledamöterna i rådet, dvs. tre år. Ordförande och vice ordförande i ett gemensamt kyrkoråd utses av det gemensamma kyrkorådets ledamöter. Underrättelse om de valdas namn och adress skall lämnas till länsstyrelsen och domkapitlet. Om både ordföranden och vice ordföranden är förhindrade att inställa sig vid kyrkorådssammanträde, får rådet utse någon annan ledamot att föra ordet vid det tillfället.

Kommunallagsreformen

Genom kommunallagsarbetet infördes möjligheten att utse en andre vice ordförande i alla nämnder. Skyldigheten att underrätta länsstyrelsen om val togs bort. Kommunerna fick frihet att själva bestämma om mandattiden för presidieposterna.

Numera kan en ersättare för ordföranden i styrelsen utses. Om en ordförande, som tillhörde den politiska majoriteten blev långvarigt sjuk, trädde enligt tidigare regler vice ordföranden in och tjänstgjorde som ordförande. Om vederbörande tillhörde en annan politisk meningsriktning, kunde således sjukdomen medföra att den politiska ledningen ändrades.

Någon bestämd tidsgräns för bortovaron angavs inte i lagen. Ersättare bör dock utses endast om ordföranden är eller beräknas bli förhindrad att

fullgöra uppdraget under längre tid. Vice ordföranden bör således inträda vid kortvariga förfall. Vid varje enskilt fall blir det emellertid nämndens sak att avgöra om regeln om tillfällig ersättare skall tillämpas. Ersättaren övertar ordförandens samtliga uppgifter. Vice ordföranden har således samma ställning i förhållande till ersättaren som i förhållande till ordföranden.

Utredningen

Förslaget till 9 § har utformats efter förebild i 3 kap. 6 § KL.

10 §

I denna paragraf finns bestämmelser om tid och plats för kyrkorådets sammanträden och om närvarorätt för utomstående. Paragrafen motsvarar delvis 48 § LFS.

Gällande rätt

Enligt 48 § LFS sammanträder kyrkorådet på tid och plats som rådet själv bestämmer. Rätt att få till stånd sammanträde har också rådets ordförande. Vidare kan kyrkoherden eller hans ställföreträdare eller minst hälften av rådets övriga ledamöter få till stånd sammanträde med kyrkorådet. I ett sådant fall krävs en särskild framställning för ett visst ändamål.

Kommunallagsreformen

Av hänsyn till minoriteten bland styrelsens ledamöter bestämdes att en tredjedel av ledamöterna kan få till stånd sammanträde med styrelsen.

Genom kommunallagsreformen infördes vidare en regel i 3 kap. 7 § KL om rätt för kommunfullmäktige eller landsting att med bindande verkan för nämnd föreskriva närvaro- och yttranderätt för förtroendeman vid sammanträde med nämnden, även om förtroendemannen inte är ledamot eller suppleant där. Situationer kan emellertid tänkas uppkomma när en nämnd behöver upplysningar av en förtroendeman som inte omfattas av den nämnda föreskriften. I sådana fall har nämnden rätt att själv besluta med enkel majoritet att förtroendemannen skall tillkallas. Närvarorätten kan begränsas till visst eller vissa ärenden. En nämnd har även rätt att tillkalla tjänstemän och särskilda sakkunniga. I första hand ankommer det på nämnden att bestämma vilka tjänstemän och sakkunniga som skall tillkallas.

I kategorin tjänstemän hos den egna kommunen ingår styrelsens egna tjänstemän och tjänstemän som lyder under andra organ inom kommunens förvaltning. Till gruppen särskilda sakkunniga hör bl. a. statliga tjänstemän, t. ex. hos länsstyrelsen, och experter i enskild tjänst. Vem som helst skall dock inte kunna kallas in som sakkunnig. Den som anlitas som sakkunnig får i regel förutsättas inta en opartisk ställning i ärendet. Styrelsen kan inte med stöd av denna regel ge närvarorätt åt företrädare för de anställda eller andra utpräglade intresseorganisationer. Styrelsen har rätt att själv avgöra om en tjänsteman skall ha permanent närvaro- och yttranderätt eller endast kallas till ett visst sammanträde. Styrelsen kan också besluta att en tjäns-

teman eller en sakkunnig skall kallas att närvara endast vid behandlingen av visst eller vissa ärenden på dagordningen. Vidare avgör styrelsen hur beslutet om närvaro- och yttranderätt skall fattas. Det kan t. ex. ske i reglemente eller instruktion för tjänsten i fråga eller genom att ledamöterna ger tjänstemannen ett tyst medgivande att närvara och yttra sig. Beslut om att tillkalla en förtroendeman, tjänsteman eller särskild sakkunnig fattas av styrelsen med enkel majoritet. Eftersom behovet av att en förtroendeman, tjänsteman eller särskild sakkunnig är närvarande ofta måste avgöras från fall till fall inför sammanträdena och avgörandet i allmänhet har karaktär av rutinbeslut, bör ett beslut om att tillkalla någon kunna fattas av ordföranden med stöd av delegation enligt 3 kap. 12 § KL. Den som tillkallas enligt det nu sagda har inte rätt att få avvikande mening antecknad i protokollet. Sådan rätt har endast den som har rätt att delta i beslutet.

Utredningen

Paragrafen har i huvudsak utformats med 3 kap. 7 § KL som förebild. Församlingar där beslutanderätten utövas på kyrkostämma saknar förtroendemen i stor utsträckning. De förtroendemen som finns i det beslutande organet utgörs av ordföranden och vice ordförande i kyrkostämman. Kyrkorådets rätt att kalla förtroendeman från det beslutande organet till sammanträde med rådet bör sålunda i dessa fall avse de nu nämnda personerna, dvs. ordföranden och vice ordförande i kyrkostämman.

11 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om suppleants tjänstgöring i kyrkorådet. Den motsvarar 49 § LFS.

Gällande rätt

Enligt 49 § LFS bör suppleanterna i kyrkorådet inkallas till tjänstgöring i den ordning som har bestämts vid valet om det fordras på grund av att ledamot är förhindrad. Suppleant skall även inkallas när det har uppstått vakans efter ledamot, som inte har utsetts vid proportionellt val och fyllnadsval ännu inte har skett.

Kommunallagsreformen

Bestämmelserna om suppleants tjänstgöring i styrelsen i 3 kap. 8 § KL hänvisar till 2 kap. 11 § KL om suppleanter i fullmäktige. Det innebär att suppleant skall kallas in när ordinarie ledamot är förhindrad att inställa sig till sammanträde eller att vidare delta i sammanträde. Enligt en särskild föreskrift skall samma regler tillämpas när vakans inte har hunnit fyllas efter ledamot som har utsetts vid majoritetsval. När en ledamot som har utsetts vid proportionellt val avgår, träder enligt 3 kap. 5 § KL suppleant omedelbart in som ledamot. Vid sammanträde skall suppleanterna träda in i den ordning som har bestämts vid valet, dvs. den ordning som har bestämts enligt 8 §

lagen om proportionellt valsätt eller som kommunfullmäktige har bestämt enligt 3 kap. 2 § KL. Några särskilda föreskrifter som syftar till att undanröja risken för partiväxling, dvs. att en suppleant från ett parti kan få tjänstgöra i stället för ledamot från ett annat parti, togs inte in i paragrafen. En sådan lagreglering ansågs principiellt olämplig. Partierna får svara för att sådana situationer inte uppstår.

Utredningen

Enligt utredningens mening bör principerna i KL om suppleants tjänstgöring i styrelsen tillämpas på motsvarande sätt beträffande suppleants tjänstgöring i kyrkorådet. Paragrafen har utformats med 3 kap. 8 § KL som förebild. Här kan även hänvisas till förslagets 2 kap. 11 §. Det bör anmärkas att de särskilda bestämmelserna i 2 kap. 11 § sista stycket om suppleants tjänstgöring i kyrkofullmäktige inte är tillämpliga i kyrkorådet.

12 §

Paragrafen behandlar beslutförhet och jäv i kyrkorådet. Den motsvarar 50 § LFS.

Gällande rätt

Kyrkorådet får inte handlägga ärende om inte fler än hälften av ledamöterna är närvarande. Beträffande jäv för ledamot i kyrkorådet och annan som handlägger ärende hos rådet skall bestämmelserna om jäv för kyrkofullmäktig i 19 § första stycket LFS tillämpas. Den som är jävig i ett ärende får inte närvara när ärendet behandlas.

Utredningen

Någon saklig nyhet följde inte av kommunallagsarbetet. Beslutförhetskravet formulerades på samma sätt som i fråga om fullmäktige. Utredningens förslag har utformats med 3 kap. 9 § KL som förebild.

13 §

Denna paragraf, som motsvarar 51 och 52 §§ LFS, behandlar förfarandet när kyrkorådet skall fatta beslut.

Gällande rätt

Enligt 51 § LFS skall förfarandet när kyrkofullmäktige fattar beslut tillämpas på motsvarande sätt i kyrkorådet. I 52 § LFS anges att bestämmelserna om kyrkofullmäktiges protokoll, protokollets innehåll och om reservation mot kyrkofullmäktiges beslut tillämpas i kyrkorådet. Kyrkorådets protokoll skall justeras senast tio dagar efter sammanträdet av ordföranden och minst ytterligare en ledamot. Rådet får också justera protokollet genast eller vid

nästa sammanträde. Justeringen av kyrkorådsprotokollet skall tillkännages på samma sätt som justeringen av ett protokoll från kyrkofullmäktigsammanträde. Den som har tagit avskrift av ett kyrkorådsprotokoll har rätt att få avskriften bestyrkt utan kostnad.

Kommunallagsreformen

De förevarande frågorna behandlas i 3 kap. 10 § KL. Där föreskrivs att bestämmelserna i 2 kap. 23 § KL om proportionellt val blir tillämpliga vid styrelsens val av avdelning som avses i 3 kap. 12 § KL och av organ för beredning av ärende inom styrelsen. Det framhölls att det är väsentligt från demokratisk synpunkt att möjlighet öppnas för en minoritet att få tillstånd proportionellt val även till dessa organ. Särskilt betydelsefullt blir detta naturligtvis i de fall då organ med egen beslutanderätt inrättas. Även för organ som får viktiga uppgifter på beredningsstadiet är det betydelsefullt att minoritetens berättigade krav på insyn och inflytande kan tillgodoses genom möjligheten att få garanterad representation.

I paragrafen anges vidare beträffande beslutsförfarandet, protokollföring, protokollets innehåll, protokollsjustering, tillkännagivande om justering och reservation att bestämmelserna om fullmäktige skall ha motsvarande tillämpning. Utöver ordföranden behövs dock bara en justeringsman. Enligt uttrycklig föreskrift behöver tillkännagivande om justering inte införas i tidning. Något sådant uttryckligt undantag ansågs inte nödvändigt beträffande omröstningsapparat. Anledning saknades att låta kommunstyrelsen och förvaltningsutskottet använda sådan apparat. Protokollet skall justeras senast 14 dagar efter sammanträdesdagen. Dessutom infördes en särskild bestämmelse om arkivvård. Paragrafen innehåller inte någon motsvarighet till de tidigare bestämmelserna om att protokollsutdrag skall bestyrkas avgiftsfritt. Sådana bestämmelser har detaljkaraktär och bör inte finnas i en ramlag.

Utredningen

Paragrafen har utformats med förebild i 3 kap. 10 § KL, undantaget bestämmelserna om arkivvård. Beträffande dessa bestämmelser, se förslaget till 5 kap. 20 §.

14 §

Paragrafen, som motsvarar 53 § LFS, innehåller bestämmelser om var framställningar till kyrkorådet tas emot, om tidpunkten när en handling skall anses ha kommit in till kyrkorådet och om delgivning med rådet.

Gällande rätt

Kyrkorådet skall kungöra var framställningar till rådet tas emot. Vidare skall bestämmelserna i 7 § förvaltningslagen om tidpunkten när en handling anses ha kommit in till myndighet tillämpas hos kyrkorådet. Slutligen fö-

reskrivs att kyrkorådets skriftväxling ombesörjs av ordföranden eller under hans ledning.

Kommunallagsreformen

Den tidigare bestämmelsen om skyldighet att kungöra var framställningar till styrelsen tas emot slopades, eftersom man räknade med att kommunmedlemmarna på annat sätt kan få information om kommunstyrelsens adress.

Föreskriften i ÄKL om att styrelsens skriftväxling skulle skötas av ordföranden eller under hans ledning ansågs obehövlig. I stället kan det anges närmare i reglemente vem som skall underteckna styrelsens handlingar och sköta expedieringen.

För att undvika rättsförluster intogs en regel om vem som är behörig att motta delgivning på kommunens vägnar.

Utredningen

För de borgerliga kommunerna kan man räkna med att kommunmedlemmarna med lätthet får information om styrelsens adress. Detta torde även gälla i fråga om de flesta kyrkliga kommunerna. Emellertid har dessa oftast inte särskilda kanslihus eller kanslilokaler. Verksamhetens lokalisering kan även av andra orsaker vara mindre känd. Det är därför befogat att behålla regeln om att kyrkorådets adress skall kungöras. Detta gäller särskilt som att mottagandet kan tänkas ske på annat ställe än t. ex. pastorsexpeditionen.

I övrigt kan hänvisas till vad som sagts om de borgerligt kommunala förhållandena i anslutning till 3 kap. 11 § KL.

15 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om kyrkvårdar och kassaförvaltare. Paragrafen motsvarar 54 § LFS.

Gällande rätt

Kyrkvårdar väljs av kyrkorådet bland de valda ledamöterna och suppleanterna i rådet. Mandattiden är densamma som för dessa ledamöter och suppleanter. Kyrkorådet skall för varje år utse en kassaförvaltare, om rådets medelsförvaltning inte har ordnats på något annat sätt.

Utredningen

Enligt ÄKL kunde kassaförvaltare utses i de borgerliga kommunerna. Efter hand som kommunerna växte genom indelningsändringar förlorade regeln i betydelse. Den fick därför inte någon motsvarighet i KL. För de kyrkliga kommunerna är förhållandena annorlunda. Antalet små kyrkliga kommuner är stort och verksamheten oftast av relativt begränsad omfattning. På grund härav bör kyrkokommunerna ha kvar rätten att utse kassaförvaltare.

Enligt den gällande ordningen utses kyrkvårdar och i förekommande fall kassaförvaltare av kyrkorådet. Kyrkvårdarna och kassaförvaltaren väljs för en mandatperiod som helt eller till en början sammanfaller med mandatperioden för kyrkorådet. Till följd härav kan befattningshavarna inte utses förrän det nyvalda kyrkorådet sammanträder, dvs. i praktiken när en del av mandatperioden har förflutit. Församlingarna saknar därför under en kortare tid såväl kyrkvårdar som kassaförvaltare.

Under år då val i hela riket av kyrkofullmäktige har ägt rum bör därför det nyvalda kyrkorådet sammanträda före december månads utgång för att utse kyrkvårdar och kassaförvaltare. Utredningens förslag till 15 § har utformats med hänsyn härtill.

16 §

I denna paragraf behandlas frågor om reglemente för kyrkorådet och delegation av beslutanderätt. Paragrafen motsvarar 56 § 2 mom. LFS.

Gällande rätt

Om kyrkofullmäktige eller kyrkostämman beslutar det, får kyrkorådet uppdra åt en särskild avdelning, som består av ledamöter eller suppleanter i rådet, eller åt ledamot eller suppleant eller tjänsteman hos församlingen att fatta beslut på rådets vägnar i vissa grupper av ärenden. Ärendenas beskaffenhet skall anges i fullmäktiges eller stämmans beslut. Framställning eller yttrande till det beslutande organet skall rådet dock besluta om samfällt. Beslut som fattas med stöd av uppdrag skall anmälas vid nästa kyrkoråds-sammanträde.

Kommunallagsreformen

I 3 kap. 12 § KL infördes en bestämmelse om reglemente. Bestämmelsen är fakultativ, och kommunerna får därför själva avgöra hur beslut om styrelsens verksamhetsformer skall fattas.

I fråga om delegation anförde föredragande statsrådet bl. a. följande i propositionen till KL (s. 260, 466–467):

När det gäller att bedöma i vilken utsträckning nämndernas beslutanderätt bör få delegeras har man enligt min mening att göra en avvägning mellan demokratiaspekter och kravet på effektivitet i den kommunala förvaltningen. De förtroendevalda i nämnderna har det politiska ansvaret och måste därmed kunna fatta beslut och utöva inflytande över frågor som är av betydelse för medborgarna. Detta innebär att de förtroendevalda bör kunna följa den fortlöpande kommunala verksamheten, även om man inte fattar beslut i varje enskilt ärende. I det sammanhanget bör beaktas att delegation i mindre viktiga ärenden kan ge de förtroendevalda möjlighet att ägna mer tid åt planering, riktlinjer och andra principiella frågor. Vad jag nu har sagt innebär att jag stöder principen att delegation bör förekomma främst i rutinärenden, t. ex. ärenden där det är fråga om en direkt tillämpning av riktlinjer som nämnden har fastställt.

Några närmare anvisningar för tillämpningen av delegationsinstitutet bör enligt min mening inte ges i lag. Förutsättningarna för vad som kan och bör delegeras

varierar mellan kommuner av olika storlek. Det bör därför liksom hittills tillkomma kommunerna och landstingskommunerna att själva bestämma hur delegationsreglerna skall tillämpas. När delegationsförfarandets tillämpning övervägs, är det enligt min mening nödvändigt att noggrant beakta de krav som ställts på vidgat inflytande och förbättrad information från de förtroendevaldas och från medborgarnas sida.

Delegationen skall liksom hittills ske i två led, först ett bemyndigande av kommunfullmäktige eller landstinget och därefter ett beslut av kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet varigenom viss beslutanderätt uppdras åt avdelning, ledamot, suppleant eller tjänsteman. Båda leden är nödvändiga villkor för att de beslut som fattas med stöd av delegationen skall anses lagliga. Delegationsbestämmelserna behöver inte placeras i reglemente för kommunstyrelsen eller förvaltningsutskottet. De kan också tas in i ett särskilt beslut. Om kommunfullmäktige resp. landstinget har antagit reglemente, är det från flera synpunkter lämpligt att delegationsbestämmelserna tas in i reglementet. Det har dock överlämnats åt kommunfullmäktige resp. landstinget att avgöra om så skall ske eller om ett särskilt beslut skall vara tillräckligt.

I likhet med utredningen¹ anser jag att i paragrafen bör anges vilka ärenden som måste avgöras av kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet samfällt. Dessa är enligt andra stycket framställningar och yttranden till kommunfullmäktige resp. landstinget samt yttranden över besvär. Det senare gäller även förvaltningsutskottets yttrande med anledning av besvär över landstingets beslut. Yttrande med anledning av besvär över beslut som har fattats med stöd av delegation bör enligt min mening kunna avgas antingen av styrelsen samfällt eller av den avdelning eller den person som har fattat det överklagade beslutet. Lagtexten har utformats så att det skall framgå att lagens krav på samfällt yttrande gäller endast vid besvär över styrelsens egna beslut.

Samtliga beslut som har fattats med stöd av delegation skall som utredningen har förordat anmälas till kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet. För att detta klart skall framgå har tredje stycket utformats på ett sätt som något skiljer sig från utredningens förslag. Bestämmelsen i tredje stycket innebär bl. a. att det ankommer på styrelsen att bestämma hur anmälningsskyldigheten skall fullgöras. Beslut som har fattats med stöd av delegation behöver inte anmälas vid nästa sammanträde. Å andra sidan är det naturligtvis inte lämpligt att anmälningarna dröjer alltför länge. Jag anser att det inte är nödvändigt att i lagen ange någon tid inom vilken besluten skall anmälas. Förhållandena växlar från nämnd till nämnd och från beslutstyp till beslutstyp. Det är knappast möjligt att i lagen ange några allmänna riktlinjer för hur anmälningarna bör ske och i vilken utsträckning besluten bör protokollföras särskilt. Detta måste bestämmas i samband med att delegationsuppdrag meddelas. Huvudsaken är att anmälningssystemet på ett rimligt sätt tillgodoser kommunmedlemmarnas och de direkt berördas intressen och styrelsens informations- och kontrollbehov samt garanterar att delegationsbesluten, i den mån de inte överklagas, vinner laga kraft inom rimlig tid.

Utredningen

Bestämmelsen i första stycket av paragrafen om reglemente för kyrkorådet innebär att det inte är obligatoriskt att anta reglemente. Församlingarna får därför själva avgöra i vilken form beslut om kyrkorådets verksamhetsformer skall fattas. Denna lösning torde vara lämpligast med hänsyn till att omfattningen av verksamheten i församlingarna är mycket olika. Såsom framhållits i den allmänna motiveringen till förevarande kapitel bör kyrkoherden även fortsättningsvis vara självskriven ledamot i kyrkorådet. Utredningen vill understryka att ett reglemente för kyrkorådet självfallet inte

¹ Kommunallagsutredningen (SOU 1974:99 s. 285–286)

kan omfatta några av de frågor som kyrkoherden handlägger exklusivt i sin ämbetsutövning.

I fråga om delegation hänvisas till det som sagts beträffande delegation i kommunallagspropositionen.

17 §

Paragrafen behandlar de kyrkokommunala nämnderna. Den motsvarar 57 § LFS.

Gällande rätt

I 57 § 1 mom. LFS erinras om att regler rörande nämnder för specialreglerad förvaltning kan finnas i specialförfattning. Enligt 57 § 2 mom. LFS får en församling tillsätta de övriga nämnder som behövs för förvaltnings- och verkställighetsuppgifter. I huvudsak gäller samma regler för de fakultativa nämnderna som för kyrkorådet. Bland de skillnader som bör nämnas är att kyrkoherden inte är självskriven ledamot i en fakultativ nämnd.

Kommunallagsreformen

Bestämmelserna om att inrätta facknämnder och om deras organisation och verksamhetsformer fördes samman till en paragraf. Den grundläggande regleringen av de kommunala nämndernas organisation och verksamhetsformer sker enligt samma system som tidigare tillämpades enligt ÄKL. För nämnder som fullmäktige tillsätter med stöd av specialförfattning, s. k. specialreglerade nämnder t. ex. byggnadsnämnd, finns inte bestämmelser i KL utan i resp. specialförfattning. I dessa bestämmelser hänvisas emellertid i stor utsträckning till reglerna om kommunstyrelsen. För nämnder som kommunfullmäktige tillsätter i övrigt, s. k. kommunallagsreglerade nämnder t. ex. fastighetsnämnd, kulturnämnd och fritidsnämnd, finns regler om organisation och verksamhetsformer i KL. Dessa regler har formen av hänvisningar till bestämmelserna om kommunstyrelsen, vilka med några få undantag blir tillämpliga på de kommunallagsreglerade nämnderna.

Senare reform

Genom ett tillägg i 3 kap. 13 § KL under 1979 öppnades möjlighet för kommunerna att inrätta s. k. lokala organ. De lokala organen regleras närmare i en särskild lag. Enligt denna får kommunfullmäktige tillsätta institutionsstyrelser, distriktsnämnder och andra lokala organ med vissa uppgifter även om annat följer av KL. Ett lokalt organs uppgifter och verksamhetsområden bestäms av fullmäktige. Uppgifterna kan vara att för en del av kommunen eller för en eller flera anläggningar handha sådan förvaltning och verkställighet som kan handhas av en eller flera fakultativa (frivilliga) nämnder enligt KL. Med hänsyn bl. a. till väntade utredningsresultat fick lagstiftningen provisorisk karaktär, och bestämmelserna om lokala förvaltningsorgan på det fakultativa området togs därför in i en särskild lag.

Utredningen

Specialreglerade nämnder saknas f. n. på det kyrkokommunala området. En motsvarighet till 57 § 1 mom. LFS bör ändå finnas i den nya lagen, eftersom bestämmelser om specialreglerade nämnder kan tillkomma under vissa förhållanden.

Beträffande nämnder som regleras av LFS föreslås inte några ändringar vad gäller den grundläggande regleringen om deras organisation och verksamhetsformer. Bestämmelserna om kyrkorådet blir därför i huvudsak tillämpliga i fråga om fakultativa nämnder.

Lagstiftningen om lokala organ i kommunerna är av provisorisk karaktär. Vidare skall kommunaldemokratiska kommittén utvärdera den försöksverksamhet som kan komma att bedrivas med stöd av den nya lagen. Därefter kan en mera definitiv lagstiftning komma att övervägas (prop. 1978/79:181 s. 20). På grund härav bör den kyrkokommunala lagen f. n. inte anpassas till KL i fråga om lokala organ. Detta innebär att utredningens förslag inte innehåller någon motsvarighet till 3 kap. 13 § sista stycket KL.

18 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om gemensam personaladministration och egendomsförvaltning. Paragrafen saknar motsvarighet i LFS.

Kommunallagsreformen

I 3 kap. 14 § KL infördes en bestämmelse om rätt för fullmäktige att besluta om gemensam personaladministration och egendomsförvaltning. Det framhölls i kommunallagspropositionen att syftet med bestämmelsen är att förbättra möjligheterna för kommunerna och landstingskommunerna att organisera sin egendomsförvaltning och personaladministration på det sätt som de själva anser mest ändamålsenligt. Staten har inte annat än undantagsvis någon anledning att på dessa områden föreskriva någon bestämd organisatorisk lösning för kommunerna. Kommunfullmäktige och landsting är bäst skickade att avgöra om personaladministration eller egendomsförvaltning bör överföras till en central nämnd eller om dessa uppgifter bör skötas av varje nämnd för sig. Paragrafen ger kommunfullmäktige resp. landstinget bemyndigande att bestämma vilket organ som skall handlägga personalfrågor och frågor om egendomsförvaltning. Det underströks att bestämmelsen inte skall uppfattas som en rekommendation om centraliserad personaladministration och egendomsförvaltning. Bestämmelsen är endast ett uttryck för tanken att frågorna om hur personaladministration och egendomsförvaltning skall organiseras bör få lösas av kommunfullmäktige resp. landstinget.

Bestämmelserna reglerar inte alla detaljfrågor som uppkommer när en kommun eller en landstingskommun beslutar hur egendomsförvaltning och personaladministration skall handhas. Fullmäktige bör i dessa sammanhang se till att ansvars- och revisionsfrågorna klargörs och beakta vad reglerna om tystnadsplikt kan betyda för de valda lösningarna. Det är naturligtvis tänkbart att sådana faktorer eller praktiskt administrativa skäl i

vissa fall lägger hinder i vägen för en överföring av en viss del av personaladministrationen eller egendomsförvaltningen från facknämnden till kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet eller en särskild nämnd. Beslut om överföring av personaladministration och egendomsförvaltning får enligt paragrafen fattas endast om annat inte är föreskrivet i lag eller annan författning. Möjligheten att uppdra egendomsförvaltningen åt kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet eller en särskild nämnd bör kunna gälla över hela fältet.

Utredningen

Sakområdena för de nämnder som regleras av LFS bestäms av kyrkofullmäktige eller kyrkostämman enligt 57 § 2 mom. LFS. Inom sitt område har nämnd enligt 4 § LFS en egen kompetens i förvaltningsfrågor. Den närmare omfattningen av denna kompetens när det gäller personaladministration och egendomsförvaltning samt fullmäktiges eller stämmans befogenhet att föra över dessa uppgifter från en facknämnd, som regleras av LFS, till ett annat organ kan inte utläsas ur LFS. I fråga om egendomsförvaltning får man dock viss ledning i några av bestämmelserna om kyrkorådet.

I 43 § LFS föreskrivs att kyrkorådet skall förvalta församlingens och kyrkans egendom, i den mån inte sådan förvaltning har uppdragits åt annan församlingens nämnd eller eljest tillkommer annan. Denna bestämmelse ger fullmäktige eller stämman relativt fria händer att organisera förvaltningen av den egendom som är avsedd för de nämnder vars verksamhet regleras av LFS. Förvaltningsuppgiften kan ligga kvar hos kyrkorådet, uppdras åt ett särskilt organ eller anförtros åt den facknämnd i vars verksamhet egendomen används.

Nämnder som regleras av bestämmelserna i LFS är fåtaliga. Förekommande fakultativa nämnder har i många fall frågor som rör kyrkogårdar och begravningsplatser som sakområden.

I likhet med vad som bestämdes genom KL bör en bestämmelse om rätt för kyrkofullmäktige eller kyrkostämman att besluta om gemensam personaladministration och egendomsförvaltning tas in i den nya lagen. Bestämmelsen har enligt förslaget utformats efter förebild i KL.

19 §

I denna paragraf behandlas förtroendemans rätt att närvara och yttra sig vid sammanträde med nämnder i vilka han inte är ledamot eller suppleant. Paragrafen saknar motsvarighet i LFS.

Kommunallagsreformen

Bestämmelsen om förtroendemans närvaro- och yttranderätt i KL hade ingen motsvarighet i ÄKL. Syftet med bestämmelsen är främst att bidra till att ge de heltidsengagerade förtroendemännen en sådan ställning och sådana arbetsförutsättningar att de kan fullgöra sina uppdrag på ett tillfredsställande sätt. I propositionen till KL uttalades att det numera inte är ovanligt att heltidsengagerade förtroendemän saknar ordförandeuppdrag. Motivet har

i sådana fall varit att de heltidsengagerade skall kunna ägna sig mera åt långsiktiga frågor. Eftersom de lokala förhållandena varierar starkt mellan kommunerna bör de heltidsengagerades ställning i organisationen avgöras av kommunerna själva. Fullmäktige fick därför rätt att i reglemente eller särskilt beslut föreskriva att förtroendevald med övergripande uppgifter inom ett visst verksamhetsområde skall få närvara och yttra sig vid sammanträde med nämnd, även om han inte är ledamot eller suppleant i nämnden. Därmed får kommunerna möjlighet att reglera närvarorätten för sådana heltidsengagerade förtroendemän med övergripande arbetsuppgifter som saknar ordförandeuppdrag, för minoritetsföreträdare och för ordförande i styrelse som inte är heltidsengagerad. Närvaro- och yttranderätten kan begränsas till att avse bara en viss nämnd och bara vissa ärenden eller grupper av ärenden. Någon rätt att delta i besluten följer inte med närvaro- och yttranderätten och inte heller någon rätt att framställa förslag eller någon reservationsrätt. Däremot kan det föreskrivas att den som har närvaro- och yttranderätt kan få avvikande mening antecknad i protokollet. Möjligheten att medge närvaro- och yttranderätt bör tillämpas främst när det gäller heltidsengagerade förtroendemän som har övergripande uppgifter och som saknar ordförandeuppdrag inom sitt ansvarsområde.

Utredningen

Bestämmelser som tar sikte på heltidsengagerade förtroendemäns ställning och arbetsförutsättningar saknar f. n. betydelse på det kyrkokommunala området. Utvecklingen mot större enheter framför allt i fråga om kyrkliga samfundigheter samt behovet av en effektivare långtidsplanering i kyrkokommunerna med åtföljande övergripande arbetsuppgifter bör enligt utredningens mening föranleda att en motsvarighet till KL:s regel tas in i den nya församlingsstyrelselagen.

Såsom bestämmelsen har utformats omfattar den även kyrkoherden i hans egenskap av självskriven ledamot i kyrkorådet. Av det som sagts tidigare framgår dock att regeln främst tar sikte på heltidsengagerade förtroendemän som har övergripande uppgifter och som saknar ordförandeuppdrag inom sitt ansvarsområde.

20 §

I paragrafen regleras hur kyrkorådets och övriga nämnders arkivhandlingar skall förvaras. Bestämmelserna motsvarar 58 § LFS. De föreslås bli överflyttade till den nya lagen.

21 §

Paragrafen behandlar olika former av ersättningar till ledamot eller suppleant i kyrkorådet eller annan nämnd.

I fråga om tillåta ersättningsformer tillkommer pension enligt utredningens förslag. Se även motiveringen till 2 kap. 29 § i förslaget.

22 §

Denna paragraf, som motsvarar 60 § LFS, anger uppgifterna för kyrkorådet i Stockholms kyrkliga samfällighet. Paragrafen föreslås bli överflyttad till den nya lagen.

23–25 §§

Dessa paragrafer behandlar hur ledamöterna i kyrkorådet i Stockholms kyrkliga samfällighet utses, närvaro- och yttranderätt vid rådets sammanträden och uppdrag att förvalta fast egendom i rådets ställe. Paragraferna, som motsvarar 61 § LFS, har flyttats över till förslaget till ny församlingsstyrelselag.

26 §

I 26 §, som motsvarar 62 § LFS, finns ytterligare bestämmelser som är speciella för kyrkorådet i Stockholms kyrkliga samfällighet.

27 §

Paragrafen behandlar uppgifterna för kyrkorådet i annan kyrklig samfällighet än den i Stockholm. Motsvarighet till paragrafen finns i 63 § 1 mom. LFS. Enligt förslaget har bestämmelserna flyttats över till den nya lagen utan saklig ändring.

28 §

I denna paragraf finns kompletterande bestämmelser för kyrkorådet i annan kyrklig samfällighet än den i Stockholm. Bestämmelserna, som motsvarar 63 § 2 mom. LFS, föreslås bli överflyttade till den nya lagen.

4.6 6 kap. Ekonomisk förvaltning

I detta kapitel finns bestämmelser om förmögenhetsskydd, täckning av medelsbehov, budget, budgetfrister, medelsanvisning, fonder, lån och borgen samt räkenskaper och bokslut. Dessutom finns specialbestämmelser om ekonomisk förvaltning och särskilda föreskrifter i fråga om kyrkliga samfälligheter.

Allmänt

Utvecklingen på det ekonomiska förvaltningsområdet inom kommunerna har gått mycket snabbt. Detta gäller i betydande utsträckning även de kyrkliga kommunerna, i varje fall de större. Den nuvarande regleringen i LFS, liksom den tidigare på det borgerligt kommunala området, står inte helt i samklang med denna utveckling. Detta uppmärksammades såvitt avser

ÄKL i samband med kommunallagsreformen. Ett omfattande utredningsmaterial bildar bakgrund till de reformer som här genomfördes. Även på det kyrkokommunala området finns ett motsvarande material att tillgå. För att beskriva utvecklingen har utredningen valt att tämligen utförligt presentera detta bakgrundsmaterial.

I övrigt vill utredningen i detta allmänna avsnitt göra följande kommentarer.

Enligt 75 § LFS skall pengar och värdehandlingar, som kyrkorådet eller annan nämnd handhar för församlingens eller annans räkning, förvaras och redovisas så att de inte blandas samman med andra pengar och värdehandlingar. Pengar som inte behövs för nära förestående utbetalningar skall insättas hos bank eller annan penninginrättning, om kyrkofullmäktige eller kyrkostämman inte har beslutat något annat.

I förarbetena till KL anfördes (prop. 1975/76:187 s. 515–517) att reglerna i 61 § ÄKL om förbud mot sammanblandning av medel som kommunen förvaltar med andra medel gav uttryck för en allmän princip, som med dagens utvecklade redovisningssystem knappast behöver lagfästas. För frågan om ansvar vid oegentligheter saknade regeln självständig betydelse. Det ligger i sakens natur att sammanblandning av det slag som avsågs i bestämmelserna inte får ske. De fick därför inte någon motsvarighet i KL.

För de kyrkliga kommunernas del gäller samma princip som för de borgerliga. Det är uppenbart att någon sammanblandning inte får ske. Utredningen anser därför att regeln i 75 § LFS inte behövs. Den har därför inte fått någon motsvarighet i utredningens förslag till ny lag.

1953 års kommunallagsreform

I förarbetena till 1953 års kommunallag uppmärksammades frågan om skyddet för den kommunala förmögenheten. Föredragande statsrådet framhöll (prop. 1953:210 s. 162–164) att man som mål för kommunernas ekonomiska politik brukade ställa upp grundsatsen att den levande generationen inte borde förslösa vad tidigare generationer hade hopbragt till de efterlevandes gagn. Föredraganden fann det värdefullt att detta mål för kommunernas ekonomiska politik blev inskrivet i kommunallagstiftningen. Det borde emellertid inte ske genom ett kategoriskt förbud mot förmögenhetsminskning. Ett sådant förbud förutsatte ett klart och överskådligt budget- och räkenskapssystem, som tillät en avläsning av förmögenhetsförändringarna år från år. Den bokföring som förekom i landskommunerna medgav enligt föredraganden inte en sådan fortlöpande kontroll av förmögenhetsställningen. Därtill kom att ett förmögenhetsskydd som grundades på budget och bokföring knappast kunde bli fullt effektivt utan vissa allmängiltiga normer för värdesättningen av kommunens tillgångar. Att binda kommunernas handlingsfrihet i detta avseende ansåg föredraganden inte lämpligt. Mot ett absolut förbud mot förmögenhetsminskning talade också den omständigheten att situationer kunde inträffa när en bokföringsmässig nedgång i förmögenheten knappast kunde undvikas. Exempel på detta var kommuner som hamnat i ekonomiskt trångmål eller som tvingats infria en borgensförbindelse. Regleringen fick inte ges en sådan form att kommunerna år

från år måste bokföringsmässigt redovisa att förmögenheten inte hade minskats. Av dessa skäl innehöll 50 § ÄKL inte något absolut förbud mot att förmögenheten minskades utan endast en föreskrift om att egendomen borde förvaltas så att någon förmögenhetsminskning inte skedde.

Beträffande medelsförvaltning och revision framhöll föredragande statsrådet bl. a. att den kommunala verksamhetens starka expansion hade tagit sig uttryck bl. a. i större medelsomslutning och ökad kapitalbildning. Detta hade självfallet kommit att medföra högre krav på överskådlighet och tillförlitlighet i bokföringen och på en effektiv kommunal revision. Föredraganden var dock av den uppfattningen att man endast i begränsad utsträckning borde reglera medelsförvaltning och revision genom föreskrifter i kommunallagen. Den närmare utformningen av kommunernas räkenskaps- och kontrollväsen lämpade sig därför mindre väl för en reglering i lag. Kommunerna borde på detta område ha möjlighet att anpassa sina anordningar efter utvecklingens krav och förefintliga lokala behov. De olika kommunförbunden hade nedlagt ett betydande arbete på att förbättra redovisningsmetoderna och effektivisera revisionen, och man syntes med förtroende kunna överlämna åt dem att även i fortsättningen söka och finna de för kommunerna lämpligaste vägarna. Föredraganden ansåg att det tidigare för kommunalnämnd och drätselkammare stadgade förbudet mot sammanblandning av penningar och värdehandlingar, som innehades för kommunens räkning, med andra penningar och värdehandlingar borde utvidgas att gälla alla kommunala förvaltningsorgan och alla av dem omhändertvada medel av ifrågavarande slag, oavsett om de innehades för kommunens eller annans räkning. I fråga om medlens placering förordade föredraganden att den dittills gällande regeln om placering av fondmedel bibehölls och gjordes tillämplig även på andra medel. Penningmedel, som inte erfordrades för nära förestående utbetalningar, skulle sålunda för kommunens räkning insättas hos bank eller centralkassa för jordbrukskredit eller på postgirokonto eller anbringas i sådana tillgångar, i vilka förmyndare fick anbringa omyndigs medel utan överförmyndarens tillstånd. Med länsstyrelsens medgivande kunde en kommun få anbringa penningmedel även på annat sätt än som nu sagts (prop. 1953:210 s. 184–185).

Kapitalredovisningskommitténs betänkanden

Efter hand som den kommunala verksamheten ökade, utvecklades kommunernas bokförings- och budgetförhållanden. Genom den s. k. kapitalredovisningskommittén lät dåvarande Stadsförbundet och dåvarande Landskommunernas förbund utarbeta förslag till en ny ordning för budget och räkenskaper. Kapitalredovisningskommittén avgav år 1956 betänkandet Kommunernas kapitalredovisning och år 1962 Kommunernas budget och räkenskaper. Betänkandet om kapitalredovisning anvisade bl. a. ett system för kapital- och resultatredovisning som stod nära formerna för nyare företagekonomisk redovisning men som hade anpassats till de kommunala förhållandena. 1962 års betänkande innehöll en kontoplan för bokföring och budget. Förebilden för denna kontoplan utgjordes av den industriella kostnadsredovisningen. De båda kommunförbunden rekommenderade sina medlemmar att följa vad som hade förordats i betänkningarna. Även Lands-

tingsförbundet har utarbetat och rekommenderat liknande riktlinjer. Rekommendationerna har fått en praktiskt taget fullständig anslutning.

I betänkandet om kapitalredovisning gavs anvisningar om vad som skall hänföras till den kommunala förmögenheten och om hur de kommunala tillgångarna och skulderna bör indelas. Det egna kapitalet delas upp i stamkapital, som utgör den del av förmögenheten som omfattas av förmögenhetsskyddet, och driftkapital. Stamkapitalet består dels av investerat stamkapital, dvs. skillnaden mellan anläggningstillgångar och långfristiga skulder, dels disponibelt stamkapital, dvs. den del av kapitalbehållningen i övrigt som är avsedd för kapitalbildande och därmed jämförliga ändamål. I betänkandet gjordes skillnad mellan kapitalbudget, som omfattar förhållanden, som hänger samman med kapitalbildningen, och driftbudget, som redovisar driftmässiga förhållanden. De resurser som står till buds enligt kapitalbudgeten får i princip inte användas för driftändamål. För att stamkapitalet skall behållas och förkovras skall däremot vissa överföringar ske från driftbudgeten till kapitalbudgeten. I första hand avser överföringarna avskrivningsmedel. Medel avses vidare bli överförda från driftbudgeten till kapitalbudgeten genom att en överföringspost tas upp på driftbudgetens utgiftssida med motsvarighet i en post på kapitalbudgetens inkomstsida. De överförda medlen avses ge utrymme på kapitalbudgeten för investeringar i anläggningstillgångar, amorteringar av anläggningslån och avsättning till kapitalfonder. Den särskilda överföringsposten visar den ökning som förmögenheten beräknas undergå enligt budgeten.

Kommunalrättskommitténs betänkande

Kommunalrättskommittén avgav år 1965 betänkandet VII (SOU 1965:40) Kommunala bolag och andra särskilda rättssubjekt för kommunal verksamhet. I betänkandet redovisades en undersökning av de problem som hänger samman med att kommunerna i betydande omfattning använder aktiebolag och andra särskilda rättssubjekt för kommunala uppgifter av olika slag. Kommunalrättskommittén fann att tendensen att anlita privaträttsliga företagsformer borde dämpas något. Att kommunerna hade funnit den kommunalrättsliga formen mindre användbar berodde i betydande grad på drätselbestämmelserna i ÄKL. Kommittén framhöll att den moderna budget- och bokföringsordningen automatiskt ger ett verksamt skydd för förmögenheten. Genom att kommunerna allmänt följde kommunförbundens rekommendationer tillgodosågs enligt kommittén ÄKL:s krav att förmögenheten borde förvaltas så att den inte minskades. I ett system där förmögenhetskontrollen är centralt inbyggd i budgetordningen, saknar det – framhöll kommittén – självfallet intresse vilka resurser i den balanserade budgeten som tas i anspråk för olika individuella investeringar. Med en balanserad kapitalbudget kan inte heller underlåtna eller fördröjda amorteringar leda till någon minskning av förmögenheten (bet. s. 102).

Kommittén förordade en genomgripande reform av bestämmelserna om kommunernas rätt att ta upp lån. Bestämmelserna om underställning borde tas bort. Lånerätsbestämmelserna borde enligt kommittén inordnas i systematiskt uppbyggda bestämmelser om kommunernas kapitalförvaltning. Samtidigt borde de bestämmelser som syftar till ett skydd för den kom-

munala förmögenheten ges större stadga och ett mera tidsenligt innehåll. Det bästa skyddet för den kommunala förmögenheten låg i ett klart och överskådligt budgetsystem. Efterföljden av kommunförbundens rekommendationer medförde bättre garantier för en god ekonomisk hushållning än de garantier som ett lånekontrollsystem någonsin kunde skapa. Budget- och räkenskapsordningen var emellertid bara ett hjälpmedel. Den kunde inte hindra att kommunerna kunde åsidosätta vad som borde iaktas för en god förmögenhetsordning (bet. s. 117). Kommunalrättskommittén diskuterade därför om en lagreglering av några fundamentala principer för budget och finansiering kunde ha något värde. Den allmänna bestämmelsen i 50 § ÄKL om förmögenhetsskyddet återspeglades, framhöll kommittén, inte i budgetbestämmelserna, vilka lämnade utrymme för en rätt fri finansieringsordning. Kommittén ansåg att en lagreglering av vissa grunder för finansieringen och förmögenhetsförvaltningen skulle kunna bidra till större klarhet och stadga. Bestämmelserna om lånerätten borde inordnas i denna reglering och utan föreskrifter om underställning direkt reglera vilken rätt kommunerna skulle ha i lånehänseende (bet. s. 118).

Kommunalrättskommitténs konkreta ändringsförslag var i korthet följande. Bestämmelsen om förmögenhetsskyddet preciserades med anknytning till det moderna budget- och räkenskapssystemet. Budgetbestämmelsen utformades med uppdelning på kapitalbudget och driftbudget och reglerade därjämte bl. a. frågor om avskrivningar och överföringar i övrigt från driftbudget till kapitalbudget. Lånebestämmelserna anpassades i det nya budget- och räkenskapssystemet. Beloppsbegränsningar och krav på underställning togs bort. Kommunerna föreslogs få rätt att ta upp lån för investeringsändamål och för att tillgodose behov av rörelsemedel. En kommun fick också rätt att för fullgörande av en kommunal uppgift åta sig borgensansvar och ansvarighet i övrigt för lån åt annan än kommunen. Fondbestämmelserna förenklades och inordnades i den enhetliga regleringen av de ekonomiska förhållandena. Underställningstvånget när det gäller att inrätta vissa fonder och ta i anspråk fondmedel upphävdes. I anslutning till uppdelningen mellan kapitalfonder och driftfonder meddelades förbud att använda fonderade kapitalmedel för driftändamål. Skyldigheten att till kapitalfonder avsätta försäljnings- och försäkringsmedel kvarstod.

Kommunalrättskommitténs förslag har inte föranlett lagstiftning. Förslagen har dock övervägts senare bl. a. i samband med att bestämmelserna om kommunernas lånerätt ändrades.

Storlandstingets författning

I betänkandet (SOU 1968:35) Storlandstingets författning föreslogs en särskild landstingslag för Stockholms läns landstingskommun. I detta lagförslag fanns ett drätselkapitel som i vissa avseenden avvek från bestämmelserna i landstingslagen. Dessa bestämmelser bedömdes med hänsyn till modern redovisningsteknik och modernt synsätt på kommunal ekonomi som i många hänseenden föråldrade. Bestämmelserna om förmögenhetsskydd, landstingsskatt samt anslags- och medelsanvisning föreslogs bli i huvudsak utan ändringar överförda till den föreslagna lagen. Budgetavsnittet i förslaget innehöll föreskrifter om att budgeten skulle delas upp på kapitalsida och

driftsida. I fråga om förfarandet vid budgetarbetet föreslogs bl. a. att budgeten skulle fastställas vid sammanträde senast den 15 november och att budgetförslaget under valår skulle behandlas av det nyvalda landstinget. Avsnittet om fonder förenklades. Underställningstvånget i fråga om vissa fondavsättningar och fonddispositioner föreslogs utgå. Bestämmelserna om fondbildning begränsades till en bestämmelse att landstingskommunen skulle få avsätta medel till kapitalfonder och driftfonder samt att medel från kapitalfond inte fick användas för driftändamål.

Förslagen i betänkandet ledde inte till lagstiftning. Enligt uttalande i prop. 1969:112 (s. 90) borde frågorna bedömas i annat sammanhang för alla landstingskommuner.

Kommunallagsutredningen

Kommunallagsutredningen anlät Svenska kommunförbundets kommunalekonomiska avdelning för en undersökning av nutida budget- och redovisningspraxis och de framtida utvecklingstendenserna. Undersökningen redovisades i en promemoria som togs in som bilaga till betänkandet Enhetlig kommunallag (SOU 1974:99).

För den kortsiktiga ekonomiska planeringen utgör enligt promemorian kapitalredovisningskommitténs båda betänkanden alltjämt grunden. I fråga om normalkontoplanen gjordes i promemorian preciseringar och tillägg till kapitalredovisningskommitténs förslag. Tyngdpunkten beträffande ändamålet med kapitalredovisningen har enligt promemorian förskjutits från för-mögenhetsskydd till kostnadsredovisning. De principer som kapitalredovisningskommittén rekommenderade är till stora delar fortfarande tillämpliga.

Svenska kommunförbundet har enligt promemorian arbetat vidare med utformningen av anvisningar för den praktiska tillämpningen av det budget- och redovisningssystem som kapitalredovisningskommittén rekommenderade. Samtliga kommuner tillämpar huvudprinciperna i normalkontoplanen. I vissa avseenden innebär tillämpningsanvisningarna avvikelser från kapitalredovisningskommitténs förslag. I det fortlöpande utvecklingsarbetet har fråga uppkommit om hur budgeteringen skall samordnas med verksamhetsplaneringen. I promemorian anfördes att det med stöd av 30 § ÄKL kunde hävdas att kommunstyrelsen hade ansvaret för att kommunal långtidsplanering skedde och samordnades med annan planering. Det vanligaste tidsperspektivet för långtidsplaneringen är fem år. Den politiska tyngdpunkten har förskjutits från årsbudget till flerårig ekonomisk planering. I detta sammanhang anfördes att de nya planeringsformer som med staten som huvudman har utvecklats på olika områden som berör kommunerna har lett till ökade krav på kommunal långsiktig planering och bättre samordning av planeringen inom kommunerna.

I promemorian framhölls att planerings- och redovisningssystemen ständigt prövas om och utvecklas både i rent tekniskt hänseende och i fråga om anpassning till samhällsutvecklingen. Det skulle vara olyckligt om lagbestämmelserna utformades så att de försvårar en anpassning till nya krav och önskemål. Lagen borde därför ge en vid ram för handlandet, inom vilken kommunerna ges stora möjligheter att utforma sina hjälpmedel för den ekonomiska förvaltningen på ett effektivt sätt.

I promemorian anfördes att den utformning av drätselkapitlet med tonvikt på förmögenhetsskydd som kommunalrättskommittén föreslog innebar en tendens att lagreglera en statisk syn på kapitalredovisningen. Kommitténs förslag innebar att man avlägsnar sig från den syn som kapitalredovisningskommittén hade, nämligen att balansräkningen endast skulle vara en förbindelseänk mellan olika års resultatredovisningar. Förslaget var enligt promemorian inte heller förenligt med den faktiska utvecklingen och kraven på riktig kostnadsredovisning.

Enligt promemorian innebär den omfattande skattefinansieringen av investeringarna som numera förekommer inom kommunerna att förmögenheten under alla omständigheter är skyddad. Det kan sättas i fråga om det är lämpligt att lagfästa den numera allmänt tillämpade principen med drift- och kapitalbudget. Den utveckling av kommunernas budgetsystem som har skett har varit möjlig inom ramen för de allmänt hållna lagregler som ÄKL innehöll. Mer preciserade krav på budgetutformningen skulle enligt promemorian inte ha ändrat eller påskyndat utvecklingen. En smidig anpassning till framtida krav och önskemål underlättas om lagbestämmelserna även i fortsättningen får ramkaraktär.

I fråga om fondbildningen och lånerätten anslöt sig promemorian till de reformförslag som kommunalrättskommittén lade fram. Utvecklingen efter tillkomsten av kommunalrättskommitténs förslag ansågs inte ha försvagat motiven för att inskränkningarna i lånerätten borde slopas.

Kommunallagsutredningen gjorde en översiktlig jämförelse mellan kommunalrättskommitténs förslag och synpunkterna i promemorian. Utredningen påpekade att utgångspunkten för kommunalrättskommitténs förslag närmast var den att man ville slopa lånekontrollen. För att åstadkomma motsvarande skydd för den kommunala förmögenheten som lånekontrollen ansågs innebära föreslog kommunalrättskommittén en mer detaljerad reglering i bestämmelserna om förmögenhet och budget. Kommunallagsutredningen ansåg att kommunalrättskommitténs förslag i sistnämnda hänseende i stort sett inte sträckte sig längre än till vad som hade tillämpats i kommunal praxis efter tillkomsten av kapitalredovisningskommitténs båda betänkan- den. I promemorian förordades däremot en ordning som i olika avseenden bättre skulle tillgodose kraven på flexibilitet.

För kommunalrättskommitténs förslag talade enligt kommunallagsutredningen främst att det innebar en kodifiering av kommunal praxis. Genom de bestämmelser som kommunalrättskommittén föreslog skulle man få en viss fasthet och stadga i budgetbestämmelserna. Mot kommunalrättskommitténs förslag talade enligt kommunallagsutredningen behovet av flexibilitet och önskemålet att kommunallagarna skall ha karaktär av ramlag som ger kommunerna möjlighet att själva bestämma hur verksamheten i detalj skall utformas.

Kommunallagsutredningen anförde att kommunalrättskommitténs förslag låg närmast till hands om man ville slopa lånekontrollen. Med hänsyn till att utredningsuppdraget i princip var begränsat till en lagteknisk översyn av kommunallagarna ansåg sig kommunallagsutredningen inte kunna lägga fram något sådant förslag, fastän starka skäl talade för en sådan åtgärd och fastän praxis i kommunerna dittills kunde sägas innebära att lånekontrollen spelat ut sin roll. Kommunallagsutredningen förklarade sig vilja ta fasta

på förslag där en likartad uppfattning förts fram i kommunalrättskommitténs betänkande, betänkandet Storlandstingets författning och kommunförbundets promemoria. I övrigt ansåg utredningen att övervägande skäl talade för en lösning efter de linjer som dragits upp i betänkandet Storlandstingets författning och i promemorian. Någon anledning att föreslå särskilda bestämmelser för landstingskommunerna ansåg kommunallagsutredningen i princip inte föreligga.

1961 års kyrkokommunala reform

När det gäller den systematiska uppställningen ansåg församlingsstyrelsekommittén att det var angeläget att lagstiftningen om församlingsstyrelse bringades i överensstämmelse med ÄKL. Därför sammanfördes drätselbestämmelserna i förslaget till församlingslag till ett kapitel "Om församlingens drätsel". I kapitlet föreslogs underavdelningar som i motsvarande kapitel i ÄKL (SOU 1957:15 s. 88).

Kommittén framhöll att bestämmelserna om församlingens drätsel även i sina enskildheter syntes i allt väsentligt kunna utformas efter mönster efter motsvarande bestämmelser i ÄKL. Detta betydde en förändring och utbyggnad av de dittills gällande bestämmelserna framför allt i formellt men även i sakligt hänseende.

Församlingsstyrelsekommittén ansåg vidare att den sedan länge normgivande principen i kommunal hushållning att en generation inte får förbruka vad föregående generationer hopbragt till sina efterkommandes gagn (50 § första stycket ÄKL) självfallet borde gälla även med avseende på församlingarna.

Före den 1 januari 1955 fanns för församlingens drätsel betydelsefulla stadganden, förutom i 1930 års församlingsstyrelselag även i särskild lagstiftning, nämligen i lagen den 6 december 1946 om kommunal fondbildning samt i lagen den 12 juni 1936 angående användning i vissa fall av kommun eller annan samfällighet tillhörig egendom. I fondbildningslagen reglerades församlingens rätt att avsätta medel till fonder och att ta fonderade medel i anspråk. 1936 års lag innehöll förbud mot förbrukning för löpande behov av vissa medel som tillhörde församling. Bestämmelserna i dessa båda lagar, vilka före ikraftträdandet av ÄKL gällde även för de borgerliga kommunerna, inarbetades i ÄKL. Genom ändringar i 1930 års församlingsstyrelselag, vilka trädde i kraft den 1 januari 1955, gjordes ÄKL:s regler i berörda ämnen tillämpliga även på församlingarna. I samband därmed upphävdes 1936 och 1946 års lagar. De nu angivna åtgärderna medförde att de ifrågavarande bestämmelserna i 50, 55–57 §§ ÄKL redan gällde för de kyrkliga kommunerna då LFS trädde i kraft.

Beträffande församlingarnas lånerätt gällde enligt 1930 års församlingsstyrelselag bl. a. att beslut om lån eller borgen skulle underställas Kungl. Maj:ts prövning och fastställelse för att vinna bindande kraft. Motsvarande gällde i fråga om församlingarnas möjligheter att ingå borgen. Från reglerna fanns undantag, som avsåg den s. k. underställningsfria lånerätten, enligt vilket en församling fick – utan att Kungl. Maj:ts fastställelse av beslutet fordrades – ta upp lån motsvarande sammanlagt hälften av den summa som vid ingången av löpande år utgjorde församlingens fordran på avgifter

hos statsverket enligt 60 § i 1930 års församlingsstyrelselag. Lånet skulle vara ställt att återbetalas inom fem år och skulle, om lånetiden var mer än ett år, avbetalas årligen. Eftersom församlingens nämnda fordran hos statsverket var beroende av bl. a. utdebiteringen per skattekrone inom församlingen, reglerades sålunda lånerätten efter skattestryckets höjd. Vid förvärv av intecknad fast egendom hade en församling rätt att utan underställningsskyldighet överta betalningsansvaret även för sådan i egendomen intecknad skuld som var ställd att betalas inom längre tid än fem år eller i annan ordning. Den underställningsfria lånerätten begränsades i större eller mindre utsträckning genom en bestämmelse att lånerätten skulle anses vara tagen i anspråk om församlingen jämlikt fondbildningsreglerna nyttjade medel från annan församlingen tillhörig fond än kassaförslagsfond i stället för belopp som församlingen ägde upplåna.

Det ansågs att dessa regler gav ett tillräckligt utrymme för församlingarnas behov av att ta upp lån utan underställning. En anpassning efter ÄKL:s regler blev därför väsentligen en fråga om att bestämma lånerättens omfattning efter antalet skattekronor på sådant sätt att de dittills gällande lånemöjligheterna inte inskränktes. Lånebeloppet fastställdes därför till ett sammanlagt belopp som för varje på församlingen belöpande skattekrone motsvarade en utdebitering av en krona. Med tanke på att enkronasregeln skulle kunna medföra en inskränkning i förhållande till den tidigare lånerätten för vissa församlingar kompletterades regeln med en bestämmelse som gav en församling möjlighet att begära en utökning av den fria lånerätten hos regeringen.

De genom ÄKL införda ändringarna och kompletteringarna beträffande medelsförvaltning och revision överfördes i allt väsentligt till LFS. De enda sakliga avvikelserna avsåg tidsfristerna för att avlämna revisionsberättelsen samt för att lägga fram berättelsen och behandla den hos kyrkofullmäktige eller kyrkostämman.

Kyrkokommunernas budget- och redovisningsystem

Budget och räkenskaper inom församlingar och pastorat utformades ursprungligen tämligen fritt efter speciella indelningar i delkassor. Varje delkassa redovisades enligt delvis varierande bokföringsprinciper. I syfte att åstadkomma större överskådlighet i budgeten och samtidigt skapa större enhetlighet i underlaget för bokföringen utgavs år 1954 en skrift med titeln *Kyrkokommunal titelindelning*. Skriften var utarbetad av dåvarande Svenska landskommunernas förbunds rationaliseringskommitté och granskad av Svenska pastoratens riksförbunds kansli. Den i Kyrkokommunal titelindelning redovisade indelningen av församlingars och pastorats budgeter tillämpades i ökad omfattning inom såväl små som stora kyrkokommuner. Budgetuppställningen blev systematisk och likformig och medförde att bokföringen blev metodiskt upplagd. Detta resulterade i sin tur i en radikal förändring av kyrkokommunernas ekonomiska redovisningar. Även finansstatistikens uppläggning anpassades efter den nya indelningen. Erfarenheterna av det nya budgetsystemet var positiva. För förtroendemännen innebar indelningen en överskådligare budget, avsevärt ökade möjligheter att kontrollera anslagsförbrukningen, samt en i största allmänhet förbättrad insyn

i kyrkokommunernas ekonomi. För redovisningsarbetet gav systematiken i budgeten ökade möjligheter till förenklingar och rationaliseringar.

Skriften Kyrkokommunal titelindelning liksom ett efterföljande häfte med titeln Kyrkokommunal bokföring riktade sig i första hand till mindre och medelstora kyrkokommuner. En motsvarande systematisk titel- och anslagsindelning för större förvaltningsenheter redovisades år 1957 av Föreningen Sveriges kyrkokamrerare i en skrift med titeln Förslag till normalbudget för större kyrkokommuner. Detta förslag, som i vissa avseenden skiljde sig från den nämnda titelindelningen, fick inte någon fullständig tillämpning. Den användes framför allt inom de dåvarande stadsförsamlingarna.

I båda fallen stämde kyrkokommunernas budgetindelningar i vissa avseenden överens med de borgerliga kommunernas. Indelningen i huvudtitlar och titlar var i princip densamma men anpassades efter kyrkokommunernas speciella verksamhetsgrenar. I fråga om detaljindelningen i anslagsposter rådde full överensstämmelse med landskommunernas resp. städernas tillämpade indelningar.

Behovet av ett enhetligt, enkelt och effektivare budget- och redovisningssystem för kyrkokommunerna blev efter hand alltmer framträdande. Anledningarna till detta var bl. a. följande. Kyrkokommunernas ekonomiska verksamhet hade i allmänhet ökat. Samfällighetsbildningen hade skapat stora ekonomiska förvaltningsenheter. Utdebiteringssatserna hade höjts och omslutningen ökat, varigenom kraven på effektiv kontroll hade blivit större. De borgerliga kommunerna hade i flertalet fall infört nya budget- och redovisningsprinciper vilket hade försvårat fortsatta jämförelser mellan borgerliga och kyrkliga kommuner. Kyrkokommunerna hade alltmer kommit att använda tekniska hjälpmedel i bokföringsarbetet. Dessa hjälpmedel kunde utnyttjas effektivast i ett systematiskt och överskådligt redovisningssystem. Avsaknaden av ett enhetligt system utgjorde dessutom ett besvärande hinder bl. a. i samband med utbildning av kameral personal, utarbetande av rutiner och system för den praktiska hanteringen av redovisningsdata och för utbyte av ekonomiska uppgifter och erfarenheter mellan olika kyrkokommuner.

För att få fram ett lämpligt budget- och redovisningssystem för kyrkokommunerna gjordes en utredning i samarbete mellan Svenska kommunförbundet, Svenska stadsförbundet, Svenska pastoratens riksförbund och Föreningen Sveriges kyrkokamrerare. Resultatet av utredningsarbetet presenterades år 1967 i skriften Kyrkokommunernas budget- och redovisningssystem. De rekommendationer som utredningen avgav är i huvudsak fortfarande tillämpliga för den ekonomiska planeringen i de kyrkliga kommunerna.

Utredningens förslag till budget- och redovisningssystem för kyrkokommunerna anknöt till de redovisningsprinciper som tillämpades inom de borgerliga kommunerna. Under senare tid har olikheterna mellan de borgerliga och kyrkliga kommunernas system åter ökat. Detta beror mycket på att, vilket tidigare har nämnts, tyngdpunkten beträffande ändamålet med kapitalredovisningen i de borgerliga kommunerna har förskjutits från förmögenhetsskydd till kostnadsredovisning. Vidare pågår det numera inom dessa kommuner en utveckling med sikte på en programindelning av budgeten.

Verksamheten i kommunen skall i samband därmed indelas med utgångspunkt från ändamålsriktade program. Åtgärderna syftar till att de medel som anslås för ett visst ändamål skall utnyttjas så effektivt som möjligt. Indelningen i huvudprogram, program och delprogram skall göras med utgångspunkt från lokala behov. Även beträffande kyrkokommunerna har det skett en viss förskjutning i redovisningen från förmögenhetsskydd mot kostnadsredovisning. Någon utveckling i de kyrkliga kommunerna med sikte på programindelning av budgeterna har dock inte ägt rum.

Förslaget till budget- och redovisningssystem utformades vidare så att det kan tillämpas av både stora och små kommuner och så att kontorstekniska hjälpmedel, såsom bokföringsmaskiner eller annan utrustning för avancerad databehandling skall kunna utnyttjas. Det sistnämnda förekommer oftast i samarbete med de borgerliga kommunerna. Med utgångspunkt från vad som lokalt bedöms lämpligt, kan grundsystemet byggas ut successivt, vilket är av betydelse bl. a. med hänsyn till de olika krav som ställs på information direkt ur räkenskaperna.

Behoven av och förutsättningarna för en fullständig tillämpning av de föreslagna budget- och redovisningsprinciperna varierar mellan olika kyrkokommuner. Med hänsyn härtill lämnades anvisningar om systemets tillämpning dels i mindre och medelstora kyrkokommuner, där bokföringen förutsattes ske utan utnyttjande av speciella kontorstekniska hjälpmedel, dels i kommuner med större krav på utgiftsslags- och kostnadsredovisning, som underlag för planering och uppföljning av verksamheten, kostnads- och intäktsanalyser o. d. I sistnämnda fall kräver systemet vid en fullständig tillämpning tillgång till avancerad maskinell utrustning (ADB) bl. a. för bearbetning av utgiftsslagsredovisningen. Kostnadsställerredovisningen, dvs. redovisningen och fördelningen av hjälpfunktionernas kostnader i syfte att nå en rättvis kostnadsredovisning, ställer däremot inte samma krav på ADB, men underlättas i hög grad av sådan metod.

I 68 § LFS sägs att staten skall delas in i en utgiftssida och en inkomstsida. Denna indelning syftar till att möjliggöra en jämförelse mellan summa utgifter och summa inkomster. Jämförelsen fordras för att man skall kunna fastställa årets utdebitering. Indelningen i utgifter och inkomster ger inget direkt besked om budgetposternas karaktär av löpande kostnader eller investeringar. De egentliga budgetbestämmelserna kompletteras också av föreskriften om förmögenhetsskyddet. Föreskriften gör det nödvändigt att särskilja alla poster som påverkar förmögenhetens storlek.

En av nyheterna i budgetförslaget i utredningen var därför budgetens indelning i en driftdel, driftbudget, och en kapitaldel, kapitalbudget med kapitalredovisningskommitténs anvisningar som förebild. Detta medförde en särskild indelning av budgetens båda sidor. Utgiftssidan delas in i kostnader och kapitalutgifter och inkomstsidan delas in i intäkter och kapitalinkomster. Kostnader och intäkter jämte vissa s. k. budgetregleringsposter och en eventuell överföringspost bildar en driftbudget. Kapitalutgifter och kapitalinkomster bildar tillsammans med kapitalpåverkande budgetregleringsposter och en eventuell överföringspost en kapitalbudget. Driftbudgeten och kapitalbudgeten bildar tillsammans den utgifts- och inkomststat som avses i 68 § LFS. En viktig förutsättning för att indelningen i olika budgetdelar skall fylla sin uppgift är naturligtvis att alla poster som rätteligen

hör till driftbudget resp. kapitalbudget verkligen redovisas på rätt ställe och med rätt belopp. En annan förutsättning är att man både i budget och räkenskaper tillämpar avskrivningar på anläggningstillgångar. Till nyheterna i förslaget hörde därför redovisningen av s. k. kapitaltjänster, vilken syftar till att ge en rättvisande bild av olika förvaltningsgrenars kostnader. Uttrycket avser dels avskrivningar, dels intern ränta. Beloppen för avskrivningar utgör ett mått på den förslitning och värdeminskning som fastigheter och inventarier årligen undergår eller anses undergå. Avskrivningarna ingår också som ett viktigt led i kontrollen av att en församlings förmögenhet inte minskar. Beräkningen av interna ränteersättningar ingår enbart såsom en del av en rättvisande kostnadsfördelning mellan olika förvaltningar.

Förutsättningen för att avskrivningarna skall fungera på avsett sätt är att de beräknas på ett rimligt underlag. Som regel anser man att så är fallet om avskrivningarna beräknas på summan av anläggningstillgångarnas anskaffningskostnad (anskaffningsvärde). Speciella problem uppstår på grund av den särställning kyrkoegendom ofta intar. Kyrkoegendomens särställning framträder särskilt genom att den ofta inte ägs av kyrkokommunen och att den är strängt ändamålsbunden. Den omständigheten att kyrkokommuner principiellt saknar äganderätt till viss kyrkoegendom anses i och för sig inte utgöra något hinder mot att även sådan egendom redovisas på samma sätt som övrig förmögenhet. Man kan nämligen i detta sammanhang helt bortse från äganderättsförhållandet och i stället anknyta till kyrkokommunens faktiska ansvar för kyrkoegendomens fortbestånd, vilket betingas av byggnads- och underhållsskyldighet. Detta gäller särskilt som äganderätten till kyrkoegendom är av underordnad betydelse med hänsyn till egendomens stränga ändamålsbundenhet. Kyrkobyggnader har emellertid oftast en betydande ålder, och deras värden borde därför vara nedskrivna till noll kronor. Detsamma gäller oftast kyrkoinventarierna (skrudar, kyrksilver etc.). För att uppnå konsekvens i redovisningen anses det därför lämpligt att avstå från att företa avskrivning även på nyuppförda kyrkor och nyanskaffade kyrkoinventarier. Generellt skulle sålunda gälla att egentliga kyrkobyggnader och kyrkoinventarier utgör direkta undantag från de bokföringsmässiga värderings- och avskrivningsregler, som gäller för övriga fastigheter och anläggningar.

På det kyrkokommunala området har Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund i viss utsträckning arbetat vidare med att utforma anvisningar för den praktiska tillämpningen av det budget- och redovisningssystem som rekommenderades i Kyrkokommunernas budget- och redovisningssystem. Rekommendationerna och anvisningarna tillämpas i drygt hälften av de kyrkliga kommunerna. För dessa kommuner har under senare år även flerårsplaneringen kommit att få ökad betydelse, och allt flera församlingar och samfälligheter arbetar numera fram långtidsplaner. Ofta sker detta arbete hos Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund på uppdrag av vederbörande kyrkokommun.

1 §

Denna paragraf, som delvis motsvarar 65 § LFS, behandlar skyddet för den kyrkokommunala förmögenheten.

Gällande rätt

I 65 § LFS anges att en församlings fasta och lösa egendom bör förvaltas så att förmögenheten inte minskas. Vidare anges att de medel som en församling erhåller som vederlag för anläggningstillgång eller på grund av försäkring för sådan tillgång endast får tas i anspråk för att återbetala lån, som har tagits upp för att förvärva tillgången, eller för att anskaffa annan sådan tillgång. Anläggningstillgång definieras som fast egendom och lös egendom, som är avsedd för stadigvarande bruk i rörelsen.

Kommunallagsreformen

Enligt 50 § första stycket ÄKL gällde att kommunens fasta och lösa egendom borde förvaltas så att förmögenheten inte minskades. Bestämmelsen infördes genom 1953 års kommunallagsreform. Härigenom lagfästes principen att en generation inte får förbruka vad föregående generationer hopbragt till sina efterkommandes gagn. Bestämmelsen avsågs få i huvudsak principiell innebörd. Med en kommuns förmögenhet avsågs kommunens bokförda nettoförmögenhet. Skyddet mot förbrukning avsåg förmögenhetens nominella värde, inte dess realvärde. Kommunerna ålades därför inte att ta hänsyn till återanskaffningsvärdet vid tillämpningen av bestämmelsen. Undantagsvis ansågs tillfälliga förmögenhetsminskningar godtagbara t. ex. i samband med ändring av en kommuns område. Vidare skulle det i små kommuner med vikande befolkningsunderlag vara orimligt att finansiellt samla medel för anskaffning av tillgångar, som senare tiders invånare kanske inte alls behöver.

I propositionen till KL framhölls bl. a. att kommunernas investeringar har ökat i snabb takt under det senaste decenniet. Samtidigt har kommunernas möjligheter att placera sina lån på den allmänna kreditmarknaden begränsats högst avsevärt. Detta har medfört att kommunerna i ständigt ökad utsträckning har anvisat skattemedel för direkt finansiering av investeringarna. Den mycket omfattande skattefinansieringen innebär att förmögenheten under alla omständigheter är skyddad. Det primära är inte förmögenheten som sådan utan hur denna i form av institutioner, anläggningar etc. utnyttjas för att ge kommunmedlemmarna en effektiv kommunal service. Det ansågs därför knappast motiverat att precisera bestämmelsen om förmögenhetsskyddet. Eftersom förbudet mot förmögenhetsminskning har återverkningar på andra regler om den ekonomiska förvaltningen och på budgetarbetet, behölls det.

Enligt 50 § andra stycket ÄKL fick medel som kommun uppburit som vederlag för anläggningstillgång eller på grund av försäkring av sådan tillgång tas i anspråk endast för återbetalning av lån som hade upptagits för förvärv av tillgången eller för anskaffning av annan anläggningstillgång. 1953 års kommunallagsreform innebar en skärpning av de tidigare bestämmelserna om användning av vederlag eller försäkringsersättning för anläggningstillgång. Tidigare fick vederlag och försäkringsersättning användas till betalning av kommunens skuld i allmänhet. Det befarades att denna befogenhet skulle kunna missbrukas så att en kommun t. ex. använde medel som hade flutit in som vederlag för anläggningstillgång till att bestrida de årliga kostnaderna

för amortering av skulder och därigenom minska utdebiteringsbehovet. Detta skulle uppenbarligen strida mot dittills tillämpade principer för den kommunala lånehushållningen. Av denna anledning skärptes reglerna. Om bestämmelsen i undantagsfall band en kommuns handlingsfrihet alltför hårt kunde kommunen enligt bestämmelserna om fondbildning begära tillstånd av regeringen att använda medlen för annat ändamål.

I kommunallagspropositionen framhölls att det fanns anledning att räkna med att det nästan undantagslöst är mest förenligt med en god ekonomisk förvaltning att låta hela vederlaget eller försäkringssumman gå till kapitalbildande ändamål. För moderna redovisningsprinciper är det främmande att exempelvis en låneåterbetalning skall behöva avse just de lån som kan hänföras till den särskilda anläggningstillgången. Förmögenhetsskyddet kan likaväl tillgodoses genom att lån som avser andra anläggningstillgångar minskas. Redan av den allmänna regeln om förmögenhetsskyddet följer att ifrågavarande medel i princip bör användas för kapitalbildande ändamål. Bestämmelserna om hur en kommun får använda vederlag för en anläggningstillgång eller försäkringsersättning för sådan tillgång borde därför tas bort.

Definitionen av begreppet anläggningstillgång som fanns i 50 § tredje stycket ÄKL ansågs överflödigt och fick därför utgå.

Utredningen

Såsom tidigare angetts gäller samma princip om skydd för den kommunala förmögenheten både för borgerliga och kyrkliga kommuner. I kyrkokommunerna sätts fortfarande förmögenhetsskyddet främst, även om inflytandet av modernare redovisningsmetoder har medfört att skyddet för den kyrkokommunala förmögenheten i vissa kommuner inte betonas lika starkt som tidigare. Det bör även påpekas att kyrkokommunernas investeringar skattefinansieras i avsevärt högre grad än de borgerliga kommunernas. Förmögenhetsskyddet blir därigenom effektivt.

Principen att den kyrkokommunala förmögenheten bör skyddas mot minskning är således av central betydelse för den ekonomiska förvaltningen i de kyrkliga kommunerna. Denna grundregel bör enligt utredningens mening finnas även i den nya lagen om församlingsstyrelse. Av den lämnade redogörelsen framgår också att en överföring av regeln till den nya lagen inte torde utgöra någon begränsning av de kyrkliga kommunernas självstyrelse. I stället bör den medföra en viss stadga och fasthet i den ekonomiska förvaltningen, särskilt i de kyrkokommuner som inte tillämpar något utvecklat budget- och redovisningssystem. Anpassning till KL:s regel om förmögenhetsskyddet sker således.

I fråga om vederlag för anläggningstillgång och försäkringsersättning för sådan tillgång kan hänvisas till det som sagts beträffande de borgerligt kommunala förhållandena. Eftersom begreppet anläggningstillgång inte kommer att användas i den nya lagen torde det vara överflödigt att överföra definitionen dit. Bestämmelsen har därför inte fått någon motsvarighet i utredningens förslag. Någon saklig ändring är dock inte avsedd.

2 §

I denna paragraf föreskrivs att en församlings medelsbehov skall täckas med skatt, om behovet inte fylls på något annat sätt. Paragrafen, som motsvarar 66 § LFS, har utformats med ledning av 4 kap. 2 § KL.

3 §

I denna paragraf finns bestämmelser om budgetens innehåll. Paragrafen motsvarar 68 § LFS.

Gällande rätt

Enligt 68 § LFS skall en församling varje år upprätta en utgifts- och inkomststat för det följande kalenderåret. På statens utgiftssida skall upptas föregående års underskott enligt de avslutade räkenskaperna. Vidare skall här upptas dels de anslag som fordras för att täcka tidigare beslutade utgifter för det följande året, dels de belopp som anslås härutöver i samband med att staten fastställs. I detta senare belopp skall ingå ett anslag för oförutsedda behov. Statens inkomstsida skall uppta dels det föregående årets överskott enligt de avslutade räkenskaperna, dels de inkomster som i övrigt kan påräknas under det följande året. Om ytterligare belopp fordras skall det tas upp. Därvid skall anges hur medelsbehovet skall täckas. Om ett särskilt anslag inte förbrukas under det år för vilket det har beviljats, får församlingen besluta att anslaget får användas för avsett ändamål under det följande året. Det som återstår av anslaget vid detta års utgång får församlingen reservera för samma ändamål för ytterligare ett år. Därefter får församlingen fatta ett sådant beslut för ett år i sänder.

Kommunallagsreformen

I kommunallagspropositionen framhölls bl. a. att bestämmelserna om budgetens innehåll bör utgå från de principiella krav som kan ställas på budgetens innehåll och uppställning. Budgeten skall sålunda med utgångspunkt i ställningen enligt räkenskaperna för det föregående året innehålla en plan för ekonomin under budgetåret. Där skall redovisas de anslag som skall utgå och hur medelsbehovet skall täckas. I det sammanhanget skall skattesatsen anges. Genom en sådan bestämmelse anges att resultatredovisningen bör framgå av budgeten och att budgeten har karaktär av hushållningsplan. Genom ett uttryckligt krav på att budgeten skall redovisa hur de planerade utgifterna skall täckas upprätthåller man kravet på balansering av budgeten. De nya bestämmelserna innebär inte någon ändring i sak i förhållande till de tidigare bestämmelserna.

Samtliga kommuner har numera årsbudgeten uppdelad i kapitalbudget och driftbudget. I kommunallagspropositionen ifrågasattes om man skulle införa bestämmelser om uppdelning i kapitalbudget och driftbudget. Det ansågs emellertid inte nödvändigt. Om man avstod från sådana bestämmelser, skulle man inte binda utvecklingen, om kommunerna i framtiden skulle vilja närma sitt budgetsystem till det system som utvecklas för de

statliga myndigheterna. Man behövde vidare inte återkomma till uppdelningen mellan kapitalbudget och driftbudget på olika ställen i lagtexten.

Det framhölls även i kommunallagspropositionen att betydelsen av ekonomisk långtidsplanering har ökat i kommunerna och landstingskommunerna. Föredragande statsrådet menade dock att behovet av långtidsplanering är ganska väl tillgodosett i kommunerna och landstingskommunerna och ansåg därför att det var opåkallat att reglera eller omnämna den kommunala flerårsbudgeteringen i KL.

Utredningen

Efter förebild i KL föreslås att uttrycket "utgifts- och inkomststat" byts ut mot uttrycket "budget".

Församlingsbudgeten har flera viktiga funktioner. Den bestämmer definitivt det skatteuttag som skall balansera utgifter och inkomster under kommande kalenderår. Som finansplan är eller bör budgeten vara ett led i en långsiktig rullande ekonomisk planering där angelägenhetsgraden hos olika verksamheter och investeringsobjekt ständigt prövas om. Tillsammans med bokföring och bokslut utgör budgeten slutligen ett medel för kyrkorådet, revisorerna och skattebetalarna att följa och kontrollera förvaltningen och förmögenhetsskyddets effektivitet.

Budgetens stora betydelse för verksamheten inom församlingarna framgår dessutom av redogörelsen i de tidigare avsnitten. En stor del av församlingarna tillämpar också det budgetsysteem som har tagits fram för dem.

Ett särskilt problem är att utvecklade budgetsysteem bl. a. med uppdelning i kapitalbudget och driftbudget saknas i ungefär hälften av församlingarna. För dessa församlingar är de nuvarande föreskrifterna i 68 § LFS till viss nytta som hjälpmedel i budgetarbetet. Särskilt gäller detta i små församlingar med liten omslutning. Såsom tidigare framhållits innebär de föreslagna bestämmelserna inte någon förändring i sak. Det bör även påpekas att behovet av ett utvecklat budgetsysteem torde öka med tiden i de flesta församlingar och att det budgetsysteem som har utarbetats för kyrkokommunerna är avsett både för små och stora enheter. Det torde därför inte finnas någon anledning att överväga några särskilda regler för vissa av församlingarna. Anpassning till KL:s regler beträffande förevarande paragraf bör därför ske.

Såsom tidigare har nämnts har det kyrkokommunala budgetsystemet utvecklats i nära samband med det borgerligt kommunala. Det kyrkokommunala budgetsystemet innehåller alltså i förekommande fall en uppdelning i kapitalbudget och driftbudget liksom på den borgerliga sidan. Även för kyrkokommunerna kan det därför ifrågasättas att införa en bestämmelse om uppdelning i kapitalbudget och driftbudget. Det bör här framhållas att ett avsevärt antal kyrkokommuner inte tillämpar något utvecklat budgetsysteem med uppdelning i kapitalbudget och driftbudget. Det skulle då kunna vara lämpligt att tvinga fram en sådan tillämpning i dessa kyrkokommuner. Motiven för KL:s bestämmelser är enligt utredningens mening avgörande också på det kyrkokommunala området. Bestämmelser om uppdelning av budgeten i kapitalbudget och driftbudget föreslås därför inte.

Liksom på den borgerligt kommunala sidan har betydelsen av ekonomisk långtidsplanering ökat inom kyrkokommunerna. Detta hänger bl. a. samman

med att kostnaderna för större investeringar t. ex. i begravningsplatser har ökat kraftigt under senare år. Nya projekt kräver numera längre förberedelse- och noggrannare planering än tidigare innan de kan sättas i gång. Detta torde särskilt gälla de mindre kyrkokommunala enheterna. Behovet av ekonomisk långtidsplanering torde vara tillgodosett i ett flertal kyrkokommuner, och ett ökat antal kyrkokommuner har under senare tid satt i gång arbete med långtidsplanering. I de flesta kyrkliga kommunerna förekommer dock inte någon nämnvärd långtidsplanering. Bestämmelser om ekonomisk långtidsplanering kan därför synas befogade. Utredningen anser dock inte att det är utredningens uppgift att närmare behandla denna fråga. Något förslag om regler beträffande ekonomisk långtidsplanering läggs sålunda inte fram.

4 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om tidpunkterna för att avge förslag till budget och för att fastställa budgeten. Paragrafen motsvarar 69 § LFS.

Gällande rätt

I 69 § LFS föreskrivs att kyrkorådet skall göra upp förslag till utgifts- och inkomststat före den 15 oktober. Kyrkorådet bestämmer när övriga nämnder skall lämna sina särskilda statförslag till rådet. Innan förslaget till utgifts- och inkomststat görs upp skall kyrkorådet samråda med kommunstyrelsen. Statförslaget skall vara tillgängligt för allmänheten fr. o. m. den dag då sammanträdet för att fastställa staten kungörs. I kungörelsen skall anges var statförslaget finns tillgängligt.

Vid sammanträdet, som enligt 16 § 2 mom. LFS skall äga rum i oktober månad, skall budgeten granskas och fastställas. De anslag till utgifter som kyrkofullmäktige eller kyrkostämman inte tidigare beslutat om skall behandlas på sammanträdet.

Kommunallagsreformen

Genom kommunallagsreformen samlades samtliga bestämmelser om budgetprocessen till en paragraf. Reglernas innehåll blev i stort sett oförändrat. En viktig nyhet var att de nyvalda fullmäktige skall fastställa budgeten det år då ordinarie val till fullmäktige har ägt rum. Denna regel hänger samman med frågan om det snabbare valgenomslaget.

Bestämmelsen i 54 § ÄKL om särskild överläggning och särskilt beslut i fråga om anslag till utgifter som fullmäktige inte tidigare har beslutat om fick inte någon motsvarighet i KL. Ingen ny verksamhet får beslutas utan att fullmäktige har tagit ställning till den. För den enskilde ledamoten och för kommunmedlemmarna kan det vara svårt att få information om vilka utgifter som avser nya ändamål. Vidare är det från politisk synpunkt viktigt att både anslagshöjningar och anslag för nya ändamål framgår av budgetförslaget. Budgetförslaget bör därför utformas så att nödvändig information kan erhållas i bl. a. dessa avseenden. Hur den informationen skall vara utformad går inte att ange generellt och den frågan reglerades därför inte i lagen.

Utredningen

Efter förebild i KL:s bestämmelser föreslås att samtliga bestämmelser om budgetprocessen samlas i en paragraf.

Frågan om det snabbare valgenomslaget och budgetfristerna på det kyrkokommunala området har diskuterats i en promemoria den 21 februari 1980. Promemorian finns som bil. 2 till utredningens betänkande. Förslaget till 4 § har utformats med ledning av det som sagts i promemorian. Det innebär att kyrkorådet skall göra upp förslag till budget före oktober månads utgång. Om särskilda förhållanden påkallar det, får budgetförslaget göras upp i november månad. I sådant fall skall kyrkorådet före oktober månads utgång göra upp förslag till skattesats. Kyrkorådet bestämmer när övriga nämnder senast skall lämna sina särskilda budgetförslag till rådet.

Budgeten skall fastställas av kyrkofullmäktige eller kyrkostämman före november månads utgång. Om budgeten till följd av särskilda förhållanden inte kan fastställas före denna tidpunkt skall skattesatsen fastställas i november månad. I sådant fall skall budgeten fastställas i december månad. Vid detta tillfälle får kyrkofullmäktige eller kyrkostämman fastställa annan skattesats än den som har bestämts tidigare om det föreligger särskilda skäl till det.

I fråga om särskild överläggning och särskilt beslut som avser anslag till utgifter som fullmäktige eller stämman inte tidigare har beslutat om kan hänvisas till det som sagts om de borgerligt kommunala förhållandena. Förslaget till 4 § är därför anpassat till 4 kap. 4 § KL utom i fråga om den konsekvensen av det snabbare valgenomslaget att de nyvalda fullmäktige i de borgerliga kommunerna skall fastställa budgeten under valår.

5 §

Paragrafen, som delvis motsvarar 67 § LFS, innehåller regler om anvisning av medel för att täcka anslag.

Gällande rätt

Enligt 67 § LFS skall ett beslut om anslag av medel innehålla en anvisning av medel för att täcka anslaget. Om ett anslag skall täckas genom utdebitering under mer än fem år, skall beslutet prövas av länsstyrelsen.

Kommunallagsreformen

Föredragande statsrådet framhöll i propositionen till KL att föreskrifterna om anslagstäckning ger uttryck för den viktiga principen att fullmäktige inte bör besluta om en utgift utan att göra klart för sig själva och för verkställighetsorganen hur utgiften skall finansieras. Därför behölls bestämmelserna i KL. Hinder anses inte föreligga mot att fullmäktige undantagsvis anvisar "tillgängliga medel". Det förutsätter emellertid att det är helt klart att sådana medel verkligen finns, exempelvis i form av oförbrukade anslag för oförutsedda behov eller överskott på andra anslag eller på inkomstposter.

De tidigare bestämmelserna om underställningsskyldighet i fråga om an-

slag som enligt anslagsbeslutet skulle täckas genom utdebitering under mer än fem år hade till syfte att åstadkomma en kontroll över anslagsbeslut som band kommunen för längre tid. De var också uttryck för tanken att varje generation bör bära sina egna ekonomiska bördor. Underställningskyldigheten ansågs inte innebära någon effektiv tillsyn över att en kommun inte på längre sikt sköt kostnader framför sig. Den skapade visserligen en benägenhet hos kommunerna att för varje anslag fatta ett täckningsbeslut som innebar att anslaget skulle täckas under de närmaste fem åren men detta behövde inte betyda att belastningen med anslagsförskott totalt sett minskade. Finansieringen av nya utgifter kan skjutas upp genom nya anslagsförskott. På grund härav slopades underställningskontrollen över de s. k. flerårsanslagen.

Beträffande reservationsanslag framhölls att de tidigare bestämmelserna, vilka fanns i 53 § sista stycket ÄKL, inte syntes ha vållat några praktiska olägenheter. Med hänsyn härtill och eftersom de ger en viss stadga åt budgetredovisningen intogs en motsvarighet till dem i KL.

Utredningen

Utredningens förslag har utformats med 4 kap. 5 § KL som förebild. Det innebär bl. a. att motsvarigheten till 68 § tredje stycket LFS återfinns i denna paragraf.

6 §

I denna paragraf finns bestämmelser om fondbildning. Paragrafen motsvarar 70 och 71 §§ LFS.

Gällande rätt

Enligt 70 § 1 mom. LFS får en församling utan särskilt medgivande avsätta medel till pensionsfond, kassaförlagsfond, allmän investeringsfond och särskild investeringsfond. I 70 § 2 mom. LFS föreskrivs att en församling får avsätta medel till skatteregleringsfond eller ta i anspråk medel ur en sådan fond. Beslut om att sätta av medel till skatteregleringsfond får fattas endast i samband med att budgeten fastställs. Detsamma gäller beslut om att ta i anspråk medel ur skatteregleringsfond. Beslutet får inte avse mer än en tredjedel av det högsta belopp, som fonden beräknas uppgå till vid utgången av det år då beslutet fattas eller som fonden har uppgått till vid utgången av något av de två närmast föregående åren.

Om regeringen medger det, får en församling enligt 71 § LFS sätta av medel till fond för något annat särskilt behov än som anges i 70 § 1 mom. LFS. En församling får vidare ta i anspråk medel ur en fond för annat ändamål än det för vilket fonden är avsedd. Beträffande skatteregleringsfond får medgivandet att ta medel i anspråk avse en större del av fonden än som anges i 70 § 2 mom. LFS.

I 72 § LFS finns regler om vissa obligatoriska fonderingar. Enligt första stycket skall vederlag för anläggningstillgång och belopp som har erhållits på grund av försäkring av sådan tillgång avsättas till allmän investeringsfond,

om medlen inte under året används för att anskaffa annan anläggningstillgång eller för att återbetala lån för förvärv av tillgången. Enligt andra stycket skall överskott på lån som har tagits upp med regeringens medgivande också avsättas till allmän investeringsfond, om något annat inte har föreskrivits då tillståndet beviljades. Slutligen finns i tredje stycket en erinran om att en församling kan vara skyldig att avsätta medel till fonder på grund av särskilda bestämmelser.

Motsvarighet till bestämmelserna om fondbildning i LFS fanns tidigare i 55-57 §§ ÄKL. Nuvarande bestämmelser återfinns i 4 kap. 6 § KL.

Fondbildning avser i regel antingen att täcka framtida utgifter för driftändamål, dvs. löpande utgifter, eller att trygga eller öka kommunens kapital. Det förra slaget av fonder benämns driftfonder och det senare kapitalfonder. Exempel på driftfonder är pensions- och skatteregleringsfonderna. Kassa-förlagsfond samt allmän och särskild investeringsfond är kapitalfonder. Pensionsfondens uppgift är att bereda pension eller därmed jämförligt understöd eller olycksfallsersättning eller sjukunderstöd åt personer i kommunens tjänst eller pension eller därmed jämförligt understöd åt deras efterlevande. Medel bör dock inte avsättas för andra olycksfallsersättningar och sjukunderstöd än sådana som beräknas bli varaktiga. Kassaförlagsfonden avser att ge församlingen tillgång till rörelsekapital och har karaktär av kapitalfond. Avsättning till den allmänna investeringsfonden avser dels att öka den kyrkokommunala förmögenheten, dels att underlätta för församlingarna att smidigt och snabbt finansiera investeringar av olika slag. Användningen begränsas endast av kravet på att anläggningstillgångar för församlingens behov skall anskaffas. För de fall då man föredrar ändamålsbestämda investeringar av speciella skäl har en församling rätt att avsätta medel till en särskild investeringsfond. Skatteregleringsfondens ändamål är att vid behov utjämna skattetrycket mellan olika år. Detta syfte kan också tillgodoses i viss utsträckning på annat sätt, t. ex. genom att medel under goda konjunkturer avsätts till särskilda fonder eller allmän investeringsfond för att sedan tas i anspråk när konjunkturerna försämrats.

Tidigare utredningsförslag

Fondreglerna har behandlats både av kommunalrättskommittén och i betänkandet Storlandstingets författning.

Kommunalrättskommittén anförde i det tidigare angivna betänkandet (s. 136) att kravet på regeringens medgivande i fråga om vissa fondbildningar i praktiken var ganska betydelselöst, eftersom fondbildningsrätten i övrigt var helt fri och fonderingsändamålen inte behövde bestämmas exakt. Uppräkningen av särskilda fondtyper fyllde enligt kommitténs mening inte alla samma uppgift som tidigare, när fonderingsändamålen bestämdes snävt och fondbildningsrätten inte var så fri som den senare hade blivit. Även kravet på regeringens medgivande för att fondmedel skulle få tas i anspråk för annat ändamål än det som hade bestämts när fonden bildades antogs ha förlorat i betydelse. Den begränsning som var väsentlig för ett modernt fondväsende var att kapitalfonder inte borde få användas för driftändamål. Driftfonderna omfattades inte av förmögenhetsskyddet. Tillgången till fria driftfonder ansågs vara ett nödvändigt inslag i kommunal hushållning. Med

det system med kapitalbudget och driftbudget som kommittén föreslog fanns det enligt kommitténs åsikt knappast någon anledning att ställa upp uttryckliga regler om fonderingstväng. De medel som åsyftades i 57 § ÄKL hörde med något undantag till kapitalbudgetens resurser. De förbehölls alltså automatiskt ändamål som tillgodosågs inom kapitalbudgeten. En automatisk fondering skedde genom att kapitalbudgetens överskott genomgående reglerades över den allmänna investeringsfonden. Överskott på avyttrade anläggningstillgångar i förhållande till de bokförda värdena ingick däremot inte utan vidare i förmögenheten. Kommittén ansåg därför att det behövdes en särskild bestämmelse om att sådana medel skall tillföras kapitalbudgeten.

Kommunalrättskommittén föreslog att bestämmelserna om underställning av beslut att inrätta vissa fonder och beslut att ta fondmedel i anspråk skulle upphävas. Kommunerna föreslogs få rätt att fritt inrätta kapitalfonder och driftfonder. I anslutning till uppdelningen mellan kapitalfonder och driftfonder föreslogs ett uttryckligt förbud att använda fonderade kapitalmedel för driftändamål. Skyldigheten att avsätta vissa försäljnings- och försäkringsmedel till kapitalfond behölls.

I betänkandet Storlandstingets författning redovisades ett synsätt som liknar kommunalrättskommitténs. Vissa skillnader finns emellertid mellan förslagen i de båda betänkandena. Kommunalrättskommittén föreslog att hela vederlaget vid försäljning av anläggningstillgångar inräknat överskott i förhållande till bokförda värden skulle tas upp på kapitalbudgeten (s. 148, 270). Enligt betänkandet Storlandstingets författning skulle däremot sådana överskott inte behöva användas på kapitalsidan (s. 119). Även i fråga om förutsättningarna för att ta i anspråk fondmedel för annat än avsättningsändamålet föreslogs olika regler. Enligt kommunalrättskommitténs förslag skulle man kräva att det ursprungliga ändamålet på grund av ändrade förhållanden inte borde förverkligas. Enligt förslaget i betänkandet Storlandstingets författning skulle däremot landstingskommunen få rätt att fritt ändra ändamålet för fonderade medel. Ändring skulle dock få ske endast i samband med att budgeten fastställdes, eftersom man då hade överblick över den totala finansieringen och bäst kunde avgöra om ett ändrat användningssätt var motiverat. Ändring skulle vidare bara kunna ske inom kapitalsidan och driftsidan var för sig.

Kommunallagsreformen

Kommunallagsutredningen föreslog en bestämmelse om att kommun och landstingskommun får avsätta medel till kapitalfonder och driftfonder. Någon närmare precisering av olika fondtyper inom dessa två kategorier gjordes inte. Rätten att sätta av medel till olika fonder inskränktes inte. Någon motsvarighet till bestämmelserna i 57 § ÄKL om skyldighet att i vissa fall sätta av medel till fond föreslogs inte heller. I fråga om rätten att ta i anspråk fondmedel för något annat ändamål än det som fonden avsåg gjordes endast två inskränkningar. Ett beslut om att ta medel i anspråk på detta sätt skulle enligt förslaget kunna fattas endast i samband med att budgeten fastställdes. Beslutet skulle inte få innebära att medel ur kapitalfond användes för driftändamål.

Kommunallagsutredningen anslöt sig till de skäl för en modernisering och förenkling av fondbestämmelserna som anfördes av kommunalrättskommittén och i betänkandet Storlandstingets författning. I fråga om de punkter där de båda förslagen inte stämde överens anförde utredningen följande. Kommunalrättskommitténs förslag att överskott vid försäljning av anläggningstillgångar alltid måste tas upp på kapitalbudgeten innebar att förmögenhetsskyddet i denna del blev reellt i stället för nominellt. Utredningen anslöt sig till den mening som framfördes i betänkandet Storlandstingets författning att man i princip borde kunna använda överskottet på driftsidan, även om man normalt borde låta hela vederlaget gå till kapitalbildande ändamål. Kommunalrättskommitténs förslag i fråga om försäkringarna för att ta fondmedel i anspråk för annat ändamål än det avsedda kunde enligt utredningen medföra gränsdragningsproblem och tolkningssvårigheter. Utredningen anslöt sig därför även på denna punkt till förslaget i betänkandet Storlandstingets författning. Frågor om ändrad användning av medel som kommun eller landstingskommun hade avsatt till fond kunde antas uppkomma endast undantagsvis. Utredningen ansåg att det var tillräckligt och lämpligt att föreskriva att ändringar fick ske endast i samband med att budgeten fastställdes.

I fråga om fondbestämmelserna anförde föredragande statsrådet bl. a. följande i propositionen till KL:

De fonder till vilka avsättning enligt nuvarande regler får ske endast med regeringens medgivande har efter hand minskat i betydelse. Genom friheten att utan närmare ändamålsbestämning avsätta medel till allmän investeringsfond och skatteregleringsfond har kommunerna och landstingskommunerna i praktiken en obegränsad fonderingsfrihet. Det finns därför inte skäl att behålla den statliga kontrollen över fonderingar. Jag anser att det är tillräckligt att, som utredningen föreslår, i paragrafen ange att kommunen och landstingskommun får avsätta medel till kapitalfonder och driftfonder.

Även kravet på regeringens medgivande för att fondmedel skall få tas i anspråk för nytt ändamål har efter hand förlorat i betydelse. De allmänna investeringsfonderna och skatteregleringsfonderna svarar för ca 55 % av fondmedlen i kommunerna och landstingskommunerna. För dessa fonder är ändamålet så allmäninriktat inom kapital sidan resp. driftsidan att det sällan kommer i fråga att ändra ändamålsbestämningen, när medlen skall tas i anspråk. Även beträffande pensionsfonderna behöver ändamålet sällan ändras. Underställningskontrollen över användningen av fondmedel är sålunda enligt min mening av så begränsad betydelse att den, som utredningen föreslår, kan avskaffas. Begränsningarna i fråga om den takt i vilken kommun eller landstingskommun får ta skatteregleringsfondens medel i anspråk framstår också som onödiga.

I likhet med utredningen¹ och flertalet remissinstanser anser jag att beslut om att ta i anspråk fondmedel för nytt ändamål bör få fattas endast i samband med att budgeten fastställs. Då har fullmäktige den samlade överblicken över resurser och medelsbehov. En konsekvens av principen om förmögenhetsskyddet i 54 § är att medel ur kapitalfond i princip inte bör få tas i anspråk för driftändamål. Förbudet bör emellertid inte vara undantagslöst. Ett exempel på när det kan tänkas vara försvarligt att ta i anspråk medel ur kapitalfond för driftändamål är att fondering har skett för en speciell investering, som sedan på grund av utvecklingen blir obehövlig. Det är knappast möjligt att på förhand precisera undantagsfallen eller att formulera ett allmänt undantag utan att alltför mycket försvaga den ledande grundprincipen. Jag föreslår därför en föreskrift om att medel ur kapitalfond inte får tas i anspråk för driftändamål utan regeringens medgivande.

¹ Kommunallagsutredningen (SOU 1974:99).

Senare förslag

I sitt slutbetänkande Ökad kommunal självstyrelse (SOU 1980:10) föreslår statskontrollkommittén att föreskriften i 4 kap. 6 § KL om att medel ur kapitalfond får tas i anspråk för driftändamål endast om regeringen medger det tas bort. Beträffande bakgrunden till förslaget anförde kommittén bl. a. följande. Till grund för kommunernas bokföring och budget ligger den systematiskt uppbyggda kontoplan som kapitalredovisningskommittén tog fram. Planen följs av så gott som samtliga kommuner. Planen medför bl. a. en bestämd åtskillnad mellan kapitalbudget och driftbudget. De resurser som står till buds enligt kapitalbudgeten, får i princip inte användas för driftändamål. Detta är ett viktigt led i förmögenhetsskyddet. För att behålla och öka stamkapitalet måste däremot vissa överföringar ske från driftbudgeten till kapitalbudgeten. Dessa överföringar avser dels avskrivningsmedel, dels en överföringspost, som skall ge utrymme för investeringar i anläggningstillgångar m. m. och som alltså utvisar den ökning förmögenheten beräknas undergå enligt budgeten.

Kapitalfonder bildas för att utjämna utdebiteringsbehovet mellan olika år. Driftfonder avser att täcka framtida utgifter för driftändamål, dvs. löpande utgifter. Genom friheten att utan närmare ändamålsbestämning avsätta medel till allmän investeringsfond (kapitalfond) och skatteregleringsfond (driftfond) har kommunerna i praktiken en obegränsad fonderingsfrihet. De nämnda fonderna svarar för över hälften av fondmedlen i kommunerna. För dessa fonder är ändamålet så allmäninriktat inom kapital- resp. driftsidan att det sällan kommer i fråga att ändra ändamålsbestämningen. Möjligheten att avsätta medel till särskild investeringsfond utnyttjas i mycket begränsad utsträckning.

Statskontrollkommittén anser att bestämmelserna i 4 kap. 1 § KL om förmögenhetsskydd är en tillräcklig reglering även av fondanvändningen. Principen om förmögenhetsskyddet innebär bl. a. att medel ur kapitalfond normalt inte fås tas i anspråk för driftändamål. Emellertid kan i praktiken förekomma fall där denna huvudregel får vika. Dessa kan t. ex. avse situationer där fondering har skett av medel för speciella investeringar, som av vissa skäl har blivit obehövlige. I dessa fall torde det dock i allmänhet vara naturligtast att föra över medlen till den allmänna investeringsfonden. Endast då alldeles särskilda omständigheter föreligger torde det kunna motiveras att medel ur kapitalfond används för driftändamål.

Den nuvarande bestämmelsen i 4 kap. 6 § KL om att medel ur kapitalfond får tas i anspråk för driftändamål endast om regeringen medger det har, anser kommittén, i praktiken ingen betydelse. Det mycket begränsade antal ärenden, som regeringen prövat med stöd av bestämmelsen, är också ett bevis för detta. Om bestämmelsen tas bort ankommer det i första hand på kommunerna att avgöra när de kommunalekonomiska situationen är sådan att den aktuella huvudprincipen kan uppges. Frågan om vilken räckvidd regeln om förmögenhetsskydd skall ha i förevarande sammanhang får i sista hand överlämnas åt rättstillämpningen att avgöra. För klarhetens skull bör här inskjutas att kommunerna givetvis har möjlighet att fritt "låna" av fonderna, dvs. utnyttja medel ur fonderna som rörelsekapital. Några formella lånebeslut behövs inte i dessa fall utan fondmedlen kan användas efter behov.

Utredningen

Fram till 1977 års kommunallagsreform gällde samma regler om fonder för borgerliga och kyrkliga kommuner.

Viktigast av de olika fonderna som avses i 70 § LFS är den allmänna investeringsfonden. Vad särskilt angår kassaförlagsfonden bör anmärkas att dess funktion kan fullgöras av den allmänna investeringsfonden och övriga fonder i den mån fondmedlen inte tagits i anspråk för avsedda ändamål. Finansieringen av församlingspersonalens pensioner kan i regel ordnas på annat och bättre sätt än genom fondbildning.

Särskild investeringsfond innebär vanligen en opraktisk låsning av medelsanvändningen. Skatteregleringsfonden har efter hand som statsbidragssystemet utvecklats förlorat i betydelse. Den kan dock på nytt få betydelse efter den tekniska omläggningen av aviseringen om skatteunderlaget till församlingarna. Osäkerheten i prognoserna kan nämligen medföra att församlingarna kommer att behöva skatteregleringsfonder för att utjämna det kyrkokommunala skattetrycket mellan olika år.

Av redogörelsen framgår att församlingarna redan nu i praktiken har en mycket stor fonderingsfrihet. Det finns därför inte skäl att behålla den statliga kontrollen över fonderingar. Det bör sålunda vara tillräckligt att, liksom på det borgerligt kommunala området, föreskriva att en församling får avsätta medel till kapitalfonder och driftfonder.

I fråga om förslaget att slopa regeringens kontroll över beslut om att ta medel ur kapitalfond i anspråk för driftändamål delar utredningen i princip statskontrollkommitténs bedömning. Eftersom förslaget ännu inte har för- anlett någon lagändring på det borgerligt kommunala området – där budget- och redovisningssystemen oftast är mera överskådliga – vill utredningen i nuvarande skede inte föreslå någon motsvarande reform för kyrkokommunernas del. Utredningens förslag har därför inte utformats med detta förslag som förebild.

Bestämmelserna i 56 och 57 §§ ÄKL ansågs inte ha någon större praktisk betydelse på det borgerligt kommunala området. Bestämmelserna fick inte någon motsvarighet i KL. Förhållandena torde vara likartade för kyrkokommunernas del. Föreskrifterna i 71 § och 72 § första och andra styckena LFS bör därför inte få någon motsvarighet i den nya lagen.

Bestämmelsen i 72 § sista stycket LFS har däremot särskild betydelse för kyrkokommunerna. Regler om sådan fonderingsskyldighet finns t. ex. i lagen om förvaltning av kyrklig jord. Det är därför av visst värde att bestämmelsen behålls. Den föreslås därför ingå som sista stycke i 6 §.

7 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om församlingarnas rätt att ta upp lån och ingå borgen. Paragrafen motsvarar 73 och 74 §§ LFS.

Gällande rätt

Enligt 73 § 1 mom. LFS får en församling ta upp lån intill ett sammanlagt belopp som motsvarar en utdebitering av en krona för varje skattekrona

som enligt den under föregående år fastställda taxeringen belöper på församlingen. Om en församling behöver låna ytterligare medel kan regeringen medge att församlingen får ta upp lån som motsvarar en högre utdebitering än en krona. Tillståndet kan avse högst tio år åt gången.

Lånen skall återbetalas inom fem år. Om lånetiden är mer än ett år skall avbetalning ske årligen. En församling som förvärvar intecknad egendom får överta betalningsansvaret för inteckningslån, även om lånetiden är längre än fem år och lånen skall återbetalas i annan ordning än som annars gäller. En församling får också ta upp lån som enligt ett uttryckligt beslut skall användas för att betala äldre lån och som skall återbetalas inom den tid som gäller för det äldre lånet. Bestämmelserna i 73 § 1 mom. LFS gäller även om borgen.

I 73 § 2 mom. LFS föreskrivs att en församling även får ta upp lån av statsmedel, som regeringen beviljat, samt lån av statsmedel och kyrkofondsmedel, som statlig myndighet beviljat. Regeringen bestämmer omfattningen av och villkoren för denna upplåning.

Om regeringen medger det får en församling enligt 74 § LFS ta upp lån och ingå borgen även i andra fall än som avses i 73 §.

Frågan om omfattningen av regeringens prövning av ärenden angående låne- och borgenstillstånd har behandlats i en promemoria den 20 juni 1979. Promemorian finns som bil. 3 till utredningens betänkande.

Kommunallagsreformen

Det huvudsakliga syftet med lånekontrollen enligt ÄKL var att åstadkomma ett skydd för den kommunala förmögenheten och att statsmakterna skulle få möjlighet till överblick och samordning på det ekonomiska området. Den underställningsfria lånerätten var avsedd att tillgodose kommunernas behov av rörelsekapital och av medel för finansiering av vissa investeringar.

Föredragande statsrådet framhöll i propositionen till KL att erfarenheterna närmast gav vid handen att den statliga kontrollen över kommunernas och landstingskommunernas upplåning såsom den dittills varit utformad och tillämpats inte utgjorde något ändamålsenligt instrument vare sig för att trygga en sund kommunal ekonomi eller för att tillgodose statens behov av överblick och inflytande över kreditmarknaden. Hur man borde tillgodose reformbehovet kunde emellertid enligt föredragandens mening inte tillförlitligen bedömas med ledning av det utredningsmaterial som förelåg. Föredraganden erinrade bl. a. om att kommunalekonomiska utredningens uppdrag avsåg en allsidig utredning av kommunernas och landstingskommunernas ekonomi och att i uppdraget ingick bl. a. att analysera kommunernas och landstingskommunernas efterfrågan på kapital. Föredraganden menade därför att det inte vid det tillfället kunde komma i fråga att helt avskaffa den statliga kontrollen över kommunernas och landstingskommunernas upplåning eller att på ett genomgripande sätt ändra denna kontroll. Något hinder ansågs dock inte föreligga mot att genomföra förenklingar i lånebestämmelserna. För kommunerna innebar kommunallagsreformen till följd härav bl. a. att den beloppsmässiga inskränkningen i den underställningsfria lånerätten togs bort. Likaså slopades kravet på årlig återbetalning av sådana lån.

Senare reform

Statskontrollkommittén har i ett delbetänkande (Ds Kn 1977:07) Minskad statskontroll över kommunerna och landstingskommunerna behandlat låne- och borgensbestämmelserna i KL. Kommitténs uppgift var att göra en samlad översyn av statens tillsyns- och kontrollfunktioner gentemot kommunerna och landstingskommunerna. Syftet med översynen var att mönstra ut sådana detaljföreskrifter som med hänsyn till de kommunala och landstingskommunala organens ställning och resurser inte längre var nödvändiga.

Kommittén anförde i betänkandet bl. a. att några vägande skäl för att behålla lånekontrollen från förmögenhetskyddssynpunkt inte hade anförts under senare tid. Tvärtom hade utvecklingen gjort att argumenten för ett slopande förstärkts. Kommunerna och landstingskommunerna har numera både administrativa och andra resurser. Den ekonomiska långtidsplaneringen möjliggör bättre avvägningar av finansieringen. Budget- och redovisningssystemen är väl utvecklade liksom även den statliga finansstatistiken. Mot den bakgrunden ansåg kommittén att den statliga låne- och borgenskontrollen från här berörd synpunkt inte längre är erforderlig. Bestämmelserna i 4 kap. 1 § KL om skyddet för den kommunala förmögenheten utgör således enligt kommitténs mening en tillräcklig reglering av kommunernas och landstingskommunernas beslut på detta område. I sammanhanget ville kommittén också fästa uppmärksamheten på att det inte är förenligt med denna bestämmelse att täcka driftkostnader med lån. Detta har också slagits fast vid regeringens tillståndsprövning. Något hinder att ta upp tillfälliga lån för att erhålla rörelsemedel finns naturligtvis inte. Om underställningen slopades, skulle det inte innebära några ändringar i här berörda avseenden.

Från stabiliseringspolitisk utgångspunkt finns inte – framhöll kommittén – några motiv som talar för att behålla lånekontrollen. Statsmakterna kan påverka den kommunala upplåningen i tillräcklig omfattning med andra och mer generell verkande åtgärder. Generella åtgärder var enligt kommittén att föredra framför selektiva av den typ som lånekontrollen utgjorde. För en sådan bedömning talar också bl. a. det förhållandet att kommunerna och landstingskommunerna har fått ökad betydelse i sysselsättningspolitiken. En snabb igångsättning av byggnads- och anläggningsarbeten ställer stora krav på likviditet och ökar behovet av krediter av såväl kortsiktig som mera långsiktig natur.

Kommittén ansåg vidare att det var naturligt att låta de numera bärkraftiga kommunerna och landstingskommunerna i högre grad än tidigare själva få ta ansvar för att deras beslut att ta upp lån eller teckna borgen ligger inom ramen för den kommunala resp. landstingskommunala kompetensen. Någon kompetenskontroll av det slag som förekom vid regeringens tillståndsprövning ansåg kommittén inte nödvändig. Kompetensligheten bör prövas på samma sätt som gäller för andra beslut som kommuner och landstingskommuner fattar. För kommunmedlemmarna utgör möjligheten att anföra kommunalbesvär ett väsentligt kontrollinstrument. Det är här fråga om ärenden som behandlas av kommunfullmäktige och landsting. Detta utgör den bästa garantin för att kommunernas och landstingskommunernas ekonomiska åtaganden sker under allmän insyn och debatt. De kommunala och landstingskommunala beslutens ändamålsenlighet bör således bedömas

inom ramen för en väl fungerande kommunal demokrati med kontrollmöjligheter för medborgarna. Kommittén erinrade i detta sammanhang om att den nya kommunallagen innebär möjligheter till fördjupad kommunal demokrati bl. a. genom ökad insyn för kommunmedlemmarna i den löpande verksamheten.

Kommunerna och landstingskommunerna har enligt vedertagen praxis i låneärenden inte befogenhet att ta upp lån mot säkerhet i form av pantbrev i sin fasta egendom. Förtroendet för kommunerna och landstingskommunerna som låntagare vilar på den principen att kommunens resp. landstingskommunens alla tillgångar och hela skattekraft svarar som säkerhet för upptagna lån (jfr Kaijser, Kommunallagarna II Stockholm 1975, s. 309 samt NJA 1975 s. 110). Undantag från denna princip gäller vid förvärv av in-tecknad egendom. Då får kommun resp. landstingskommun överta betalningsansvar för in-tecknad skuld. I övrigt ger rättspraxis inget underlag för uttalanden i detalj om principens räckvidd i olika avseenden. Ett slo-pande av regeringens lånekontroll skulle enligt kommitténs mening inte innebära någon ändring i rättsläget. Några bestämmelser som reglerar denna fråga i kommunallagen ansåg kommittén inte vara nödvändiga.

I prop. 1978/79:53 uttalade departementschefen (s. 17) att den statliga kontrollen genom underställningsprövning av den kommunala och landstingskommunala upplåningen inte längre behövs. Han framhöll vidare att man inte borde överge principen att kommuner och landstingskommuner inte får upplåta pan-trätt i sin fasta egendom till säkerhet för lån som de har tagit upp. Den verkliga säkerheten för kommunala och landstingskommunala lån utgörs dels av all den fasta och lösa egendom som kommunen eller landstingskommunen äger, dels av kommunens eller landstingskommunens hela skattekraft. För tilltron till kommunerna och landstingskommunerna som låntagare är det väsentligt att långivarna kan utgå från att krediten kan baseras på dessa båda faktorer. Även om en kommun eller landstingskommun kanske i enstaka fall tillfälligt skulle kunna skaffa sig lån på bättre villkor genom att upplåta pan-trätt i fastighet, kan dock kommunernas och landstingskommunernas möjligheter att erhålla kredit i längden bli lidande om långivarna börjar räkna med möjligheten att kommunerna och landstingskommunerna tillgodoser vissa långgivare genom att anvisa särskild säkerhet. Det förhållandet att kommunerna och landstingskommunerna inte får upplåta pan-trätt i fastighet till säkerhet för lån kan alltså antas bidra till att långivarnas förtroende för kommunerna och landstingskommunerna som låntagare upprätthålls.

Principen att kommuner och landstingskommuner inte får upplåta pan-trätt i sin fasta egendom har, framhöll departementschefen (s. 19–21) hittills kommit till klart uttryck endast i regeringens praxis i ärenden om låne-tillstånd. Regeringen har därvid vägrat att ge tillstånd att ta upp lån mot säkerhet av in-teckning i fast egendom. Departementschefen ansåg att ett borttagande av underställningsskyldigheten skulle kunna leda till osäkerhet om rättsläget. Eftersom principen att kommunerna och landstingskommunerna inte får upplåta pan-trätt i sin fasta egendom har följts hittills behövs det knappast befaras att en uttrycklig lagregel med denna principiella in-nebörd skulle medföra praktiska svårigheter för kommunerna och landstingskommunerna. Med hänsyn till principen att kommunerna och lands-

tingskommunerna svarar för sina förbindelser med all sin egendom och hela sin skattekraft borde en föreskrift om förbud mot pantsättning gälla också för lös egendom.

Utredningen

Bestämmelserna om lån och borgen i 73 och 74 §§ LFS har tillkommit med ÄKL:s motsvarande regler som förebild. Den underställningsfria lånerätten är beloppsmässigt mera begränsad för kyrkokommunerna än för de borgerliga kommunerna. För att kyrkokommunerna – särskilt småförsamlingar med hög utdebitering – skall kunna få en tillfredsställande lånerätt har en församling möjlighet att begära en utökning av lånerätten hos regeringen.

Verksamheten i de borgerliga kommunerna har expanderat mycket kraftigt under senare år. Den kyrkokommunala verksamheten har däremot inte ökat i tillnärmelsevis samma omfattning. Kyrkokommunernas upplåning är liten jämfört med de borgerliga kommunernas. Tillståndsgivningen för lån och borgen är avsevärt mindre för de kyrkliga kommunerna än för de borgerliga.

För de större kyrkokommunerna med utvecklade budget- och redovisningssystem gäller beträffande låne- och borgenskontrollen i huvudsak det samma som för de borgerliga kommunerna. För dessa kyrkokommuner bör därför den statliga kontrollen över lån och borgen kunna slopas.

Som tidigare nämnts saknar ungefär hälften av kyrkokommunerna utvecklade budget- och redovisningssystem. I dessa kommuner kan tillämpningsproblem uppstå om kontrollen slopas t. ex. i fråga om skyddet för den kyrkokommunala förmögenheten eller kompetensenligheten i fråga om besluten att ta upp lån. Det får emellertid förutsättas att annan kontroll – liksom i andra kommuner – sker här. Kontrollen kan ske genom att frågorna debatteras eller genom att kommunalbesvär anförs över ett fattat beslut. Det bör även påpekas att verksamheten i alla kommuner, borgerliga och kyrkliga, granskas av revisorer. Omarbetningen av LFS avser också att ge möjligheter till en fördjupad kyrkokommunal demokrati bl. a. genom ökad insyn för kommuninvånarna i den löpande verksamheten. Med hänsyn härtill och till den relativt begränsade omfattning som tillståndsgivningen för lån och borgen har bör den statliga kontrollen kunna slopas även för de kyrkokommuner som det här är fråga om. Bestämmelserna om lån och borgen bör därför kunna utformas med 4 kap. 7 § KL som förebild.

8 §

I denna paragraf, som motsvarar 76 § LFS, finns bestämmelser om räkenskaper och bokslut.

Gällande rätt

I 76 § 1 mom. LFS föreskrivs att kyrkorådet skall föra fortlöpande räkenskaper över de medel som rådet handhar. Annan nämnd som handhar medel

skall föra räkenskaper enligt rådets anvisningar och lämna redovisning för förvaltningen till rådet varje år före den 1 mars, om rådet inte har bestämt någon annan tid. Sedan denna redovisning har skett skall kyrkorådet senast den 1 april avsluta församlingens räkenskaper.

Enligt 76 § 2 mom. LFS skall ett gemensamt kyrkoråd årligen lämna redovisning till de församlingar, för vilka rådet är gemensamt. Redovisningen skall lämnas före den 1 mars året efter det år redovisningen avser. Om en församling inte har något eget kyrkoråd skall redovisningen lämnas före den 1 april.

Kommunallagsreformen

Genom kommunallagsreformen infördes enhetliga bestämmelser om räkenskapsföringen för alla kommuner. Föredragande statsrådet ansåg att dit-tillsvarande erfarenheter inte gett vid handen att det skulle finnas något klart behov av en mera ingående reglering av det slag som förekommer beträffande enskild verksamhet.

Utredningen

Bestämmelserna om räkenskaper och bokslut bör ha samma innehåll som i 4 kap. 9 § KL. En viss avvikelse betingas av reglerna om gemensamt kyrkoråd.

9 §

I denna paragraf, som delvis motsvarar 64 § LFS, finns en hänvisning till olika specialbestämmelser om ekonomisk förvaltning. Bestämmelserna om särskild revision av kyrkans räkenskaper har flyttats till kapitlet om revision.

10 §

Paragrafen innehåller särskilda bestämmelser för kyrkliga samfälligheter. Paragrafen motsvarar delvis 81 § LFS.

4.7 7 kap. Revision

Detta kapitel innehåller liksom de nuvarande bestämmelserna i 77–80 §§ LFS föreskrifter om revisorer, revisorernas uppgifter och befogenheter, revisionsberättelse och ansvarsfrihet. Dessutom föreslås nya bestämmelser om förvaltning som har samband med revisionsuppdraget och om befogenhet för kyrkofullmäktige att meddela närmare föreskrifter om revisionen. Bestämmelserna om revision föreslås bilda ett särskilt kapitel i den nya församlingsstyrelselagen, som är skilt från bestämmelserna om ekonomisk förvaltning. Liksom på den borgerliga sidan är avsikten med åtgärden att markera revisorernas oberoende ställning och självständighet i förhållande till förvaltningsorganen.

1 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om antalet revisorer, mandattid, valbarhet, ledighet från anställning och ersättning. Paragrafen motsvarar i huvudsak 77 § LFS.

Gällande rätt

Enligt 77 § LFS skall kyrkofullmäktige eller kyrkostämman varje år utse tre eller flera revisorer och lika många suppleanter för granskning av det följande årets förvaltning. Som framgår av 25 § LFS kan valet av revisorer ske proportionellt. Den som i egenskap av ledamot eller suppleant i kyrkorådet eller annars är redovisningsskyldig till församlingen eller sådan den redovisningsskyldige närstående som avses i 4 kap. 13 § 2 rättegångsbalken får inte vara revisor eller revisorssuppleant för granskning av förvaltning som omfattas av redovisningsskyldigheten. Han får inte delta i val av revisor eller revisorssuppleant för granskning av sådan förvaltning. Inte heller får han delta i beslut med anledning av granskningen. Revisorerna har rätt att när som helst inventera de penningmedel och värdehandlingar som kyrkorådet eller annan nämnd har om hand. Revisorerna har också rätt att ta del av räkenskaper och andra handlingar som berör förvaltningen. Bestämmelserna i 55 § LFS om ansvar och skadeståndsskyldighet för kyrkorådsledamot gäller även för revisor. Kyrkofullmäktige eller kyrkostämman kan besluta att revisor skall få ersättning som avses i 31 § 1 och 2 mom. LFS.

Kommunallagsreformen

I 5 kap. 1 § KL infördes en enhetlig treårig mandatperiod för revisorerna. Övervägande skäl ansågs nämligen tala för att mandattiden bör omfatta en följd av år. Härigenom bör revisionens effektivitet som kontrollinstrument öka. Vidare underlättas granskningen av flerårsprojekt. Revisorernas ställning kan också stärkas med en längre mandattid. En konsekvens av den enhetliga treåriga mandatperioden är att det alltid blir de nyvalda fullmäktige som skall utse revisorer.

Att s. k. delad revision, dvs. granskning av viss eller vissa nämnders verksamhet, är tillåten anges uttryckligen. Även val av revisorer och suppleanter för granskning av viss eller vissa nämnders verksamhet skall ske vart tredje år. Genom en regel att revisorerna och revisorssuppleanterna skall vara minst tre även vid delad revision skapas garantier för att minoritetsintressena kan göra sig gällande i revisionsarbetet.

I fråga om revisors valbarhet framhöll kommunallagsutredningen (SOU 1974:99 s. 334) att behovet av att kunna tillföra revisionen sakkunskap utifrån numera tillgodoses genom att samtliga kommuner anlitar någon form av fackrevision. För de förtroendevalda revisorerna bör enligt utredningen i princip gälla samma valbarhetsvillkor som för andra förtroendeuppdrag. Numera torde man alltid i kommunerna kunna finna ett tillräckligt antal förtroendevalda revisorer med erforderlig sakkunskap. I praktiken torde det dessutom vara mycket sällsynt att man valt revisorer som inte är medlemmar

i kommunen. Några regler om särskilda kvalifikationer för förtroendevalda revisorer ansågs inte behövas.

Utredningen

Förslaget till 1 § överensstämmer i stort med 5 kap. 1 § KL. Beträffande motiveringen för förslaget kan därför i huvudsak hänvisas till det som sagts om de borgerligt kommunala förhållandena.

I fråga om nytt val av revisorer och revisorssuppleanter när ett val till kyrkofullmäktige har upphävts och omval har ägt rum kan hänvisas till motiveringen till 8 kap. 5 §. Motsvarande bör gälla beträffande revisorer och revisorssuppleanter. Lagtexten har utformats med hänsyn härtill.

Mandatperioden för de kyrkokommunala revisorerna föreslås bli tre kalenderår. Mandatperioden börjar den 1 januari året efter det år då val i hela riket av kyrkofullmäktige har ägt rum. Detta gäller även i församlingar där beslutanderätten utövas på kyrkostämma. Reglerna blir således enhetliga för alla församlingar och revisorernas mandatperiod blir lika lång som kyrkorådsledamöternas.

För de förtroendevalda revisorerna bör i princip gälla samma valbarhetsvillkor som för andra förtroendeuppdrag. I vissa församlingar kan det dock uppstå svårigheter med att få fram revisorer som är kyrkobokförda inom församlingen särskilt om man vill utse auktoriserade revisorer. Detta gäller i synnerhet beträffande de mycket små församlingarna. Av denna anledning bör det därför inte krävas att revisorer och revisorssuppleanter är kyrkobokförda inom församlingen. Liksom på den borgerliga sidan bör den som har uppnått 18 års ålder senast på dagen för valet till revisor eller suppleant vara valbar. Detta är angeläget särskilt som mandatperioden för revisorerna och revisorssuppleanterna enligt förslaget förlängs till tre år.

Något uttalat behov av att kunna bevilja pension åt revisorer och revisorssuppleanter torde inte finnas f. n. Såsom beskrivits i tidigare avsnitt har dock utvecklingen på det kyrkokommunala området, särskilt beträffande samfällighetsbildningen, på senare tid gått mot allt större enheter. Detta kan i framtiden medföra att revisorsuppdragen blir så omfattande att det ter sig motiverat att i vissa fall bevilja pension. I fråga om tillåtna ersättningsformer bör därför tillkomma möjligheten att bevilja pension till revisorer och revisorssuppleanter. Anpassning till bestämmelserna i KL sker alltså även här. Det bör också noteras att liknande bestämmelser föreslås beträffande ledamöter i kyrkofullmäktige eller beredning samt ledamöter och suppleanter i kyrkorådet och annan nämnd.

2 §

I denna paragraf finns bestämmelser om s. k. revisorsjäv. Paragrafen motsvarar 77 § andra stycket LFS.

Kommunallagsreformen

Reglerna i 63 § ÄKL om revisorsjäv tillät en jävig ledamot att delta i överläggning i ärende om ansvarsfrihet. Detta utgjorde ett avsteg från vad som

annars gällde vid jäv för ledamöter i kommunala organ. Fullmäktig och ledamot av kommunstyrelsen eller annan nämnd fick inte i andra fall delta i någon del av ärendebehandlingen, när jäv förelåg. I en nämnd fick jävlig ledamot inte ens vara närvarande. Kommunallagsutredningen anförde här- om bl. a. (SOU 1975:41 s. 432) att rätten att delta i överläggningen vid behandling av revisionsberättelse kan förklaras av ärendets speciella natur. Det är i och för sig rimligt att nämndledamöter, som också är ledamöter i fullmäktige, har rätt att förklara och försvara sig i debatt med anledning av erinran eller anmärkning från revisorerna mot nämndens förvaltning, även om de har beretts tillfälle att kollektivt ge sin mening till känna, när nämnden avgav yttrande över revisionsberättelsen. Från suppleantens synpunkt är det däremot inte godtagbart att han skall vara åhörare under överläggningen, utan möjlighet att framställa yrkanden eller ens yttra sig, samt därefter träda in och delta i beslutet. Revisionsanmärkning eller erinran mot en nämnds förvaltning riktas mot nämnden som organ och inte mot de enskilda ledamöterna. Detta motiverar att någon på nämndens vägnar under överläggningen har möjlighet att utveckla nämndens synpunkter och delta i debatten, även om nämnden skall beredas möjlighet att inkomma med förklaring med anledning av anmärkning eller erinran.

På grund av det anförda utformades bestämmelserna om revisorsjäv i 5 kap. 2 § KL så att ledamot eller suppleant i styrelsen eller den som annars är redovisningsskyldig till kommunen eller landstingskommunen inte får vara revisor eller revisorssuppleant för granskning av verksamhet som omfattas av redovisningsskyldigheten och inte heller delta i val av revisor eller revisorssuppleant för granskning av sådan verksamhet eller i handläggningen av ärende om ansvarsfrihet för verksamheten. Vidare föreskrivs att motsvarande jäv föreligger vid handläggningen av ärende om ansvarsfrihet för verksamheten men att ordförande och vice ordförande i styrelsen eller annan nämnd ändå får delta i överläggningen. Ledamot som får delta i överläggningen med stöd av dessa bestämmelser är att anse som jävlig och får inte delta i beslutet i frågan om ansvarsfrihet. Suppleant skall kallas in för honom redan under överläggningen.

Utredningen

Förslaget till 2 § har utformats med 5 kap. 2 § KL som förebild. Beträffande motiveringen till bestämmelsen kan hänvisas till det som anförts om de borgerligt kommunala förhållandena.

3 §

I 3 § finns bestämmelser om revisorernas uppgifter och befogenheter. Viss motsvarighet till paragrafen finns i 77 § LFS.

Kommunallagsreformen

Den kommunala revisionen var tidigare främst inriktad på en räkenskapsgranskning som syftade till att upptäcka oegentligheter och felaktigheter. Den kommunala förvaltningens expansion och utveckling av revisionens

arbetsmetoder har påverkat revisionen i riktning mot en sak- eller förvaltningsgranskning. I de moderna redovisningssystemen finns olika kontrollanordningar som tillsammans bildar ett internt kontrollsystem. Revisorernas rent kontrollerande uppgift kan därför begränsas till att granska om kontrollsystemet är funktionsdugligt.

Föredragande statsrådet anförde som motivering till föreskrifterna i den aktuella paragrafen (5 kap. 3 § KL) bl. a. att förvaltningsrevisionen har kommit att inta en alltmera framskjuten roll i revisionsarbetet. Han ansåg att denna utveckling bör främjas och att paragrafen därför bör ge en beskrivning av revisorernas arbetsuppgifter som utan detaljbestämmelser förmedlar en föreställning om den betydelse som man numera tillmäter förvaltningsrevisionen vid sidan av den mera traditionella kontrollen av räkenskaper och medelsförvaltning. Föredraganden framhöll vidare att lagtexten inte gör anspråk på att ge en fullständig beskrivning av revisionsuppdraget men att den anger de viktigaste delarna av revisorernas arbete. Prövningen av att nämndernas verksamhet har utövats på ett ändamålsenligt sätt avser bl. a. frågan om verksamheten är inriktad på de mål som enligt lag, annan författning eller fullmäktiges beslut gäller för verksamheten. Till prövningen av om verksamheten har utövats på ett sätt som är tillfredsställande från ekonomisk synpunkt hör frågan huruvida resultatet av nämndens verksamhet står i rimligt förhållande till medelsförbrukningen.

Utredningen

Ursprungligen utsågs revisorerna i efterhand för att granska förvaltningen under ett gånget kalenderår. Deras viktigaste uppgifter var då att bevaka att inga oegentligheter hade begåtts. Sedan revisorsvalet flyttats år 1930 och tyngdpunkten i granskningen flyttats till förvaltningen under löpande kalenderår har granskningen av förvaltningsåtgärdernas lämplighet och effektivitet, den s. k. sakrevisionen, på de flesta håll blivit en lika viktig uppgift som räkenskapskontrollen (Kajser: *Kommunallagarna III* s. 173).

Som framgår av det som sagts tidigare har utvecklingen på revisionsområdet varit likartad inom borgerliga och kyrkliga kommuner. Bestämmelserna i 5 kap. 3 § KL är inte avsedda att ge en fullständig beskrivning av revisionsuppdraget men ange de viktigaste delarna av revisorernas arbete. Detta synes vara tillräckligt även för de kyrkliga kommunernas del. Förslaget till 3 § har därför utformats med ledning av KL:s regler.

4 §

I denna paragraf finns bestämmelser om den förvaltning som har samband med revisionsuppdraget. Paragrafen har ingen motsvarighet i LFS.

Kommunallagsreformen

Beträffande de frågor som rör förvaltningen i samband med revisionen anförde föredragande statsrådet bl. a. att uppdraget att vara revisor är av individuell natur och kan inte fullgöras i de arbetsformer som gäller för sty-

relsen och övriga nämnder. De administrativa göromålen däremot, som förvaltning av medel som fullmäktige har anslagit för revisionsverksamheten, anställning av experter och andra biträden, anskaffning och vård av förbrukningsmaterial och inventarier etc., är väl ägnade att handhas i de arbetsformer som både f. n. och enligt förslaget till ny kommunallag anvisas för styrelsen och övriga nämnder. I en del kommuner och landstingskommuner har man också inrättat en särskild nämndförvaltning för revisionen. Att de administrativa uppgifterna handhas av en nämnd för vilken reglerna för styrelsen och övriga nämnder gäller behöver enligt min mening inte försvaga revisorernas självständighet och oberoende. – Att inrätta en särskild revisorsnämnd för de administrativa uppgifterna kan alltså vara en lämplig lösning åtminstone för större kommuner och landstingskommuner. En annan lösning är att dessa uppgifter anförtros åt kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet eller någon annan nämnd. En sådan ordning kan emellertid innebära att revisorernas oberoende ställning försvagas.

Huvudregeln enligt paragrafen är att revisorerna utövar förvaltningen samfällt. Fullmäktige kan emellertid också inrätta en särskild nämnd för de administrativa uppgifterna eller bestämma att dessa skall ombesörjas av någon redan inrättad nämnd. Ett ytterligare alternativ, som är möjligt enligt paragrafen, är att fullmäktige bestämmer att dessa uppgifter skall handhas av ett särskilt förvaltningsorgan, som består av revisorerna eller vissa av dem och som inte har karaktär av nämnd. Om man väljer nämndformen blir naturligtvis de bestämmelser som gäller om nämndernas organisation och arbetsformer tillämpliga. Reglerna om uppgörande av budgetförslag och om räkenskapsföring blir också tillämpliga. Vidare måste nämndens verksamhet underkastas revision. Nämnden får enligt 20 § (2 kap. 15 § KL) rätt att väcka ärenden hos fullmäktige och dess beslut i frågor angående den förvaltning som har samband med revisionsuppdraget kommer att kunna överklagas enligt de regler som gäller för nämndbeslut i allmänhet. För det fall att förvaltningen skall utövas av revisorerna samfällt föreskrivs i 66 § (5 kap. 4 § KL) att beslut som revisorerna fattar i fråga om förvaltningen skall tas upp i protokoll och att bestämmelserna i 45 § (3 kap. 10 § KL) för styrelsen skall äga motsvarande tillämpning i fråga om justering av protokoll och tillkännagivande om justeringen.

Föreskriften i 66 § bör naturligtvis tillämpas också när revisorerna skall utöva förvaltningen genom ett särskilt förvaltningsorgan, som inte har karaktär av nämnd. Organet bör inte vara underkastat kommunstyrelsens resp. förvaltningsutskottets direktivrätt eller vara föremål för revision. Inte heller reglerna om uppgörande av budgetförslag eller om räkenskapsföring bör tillämpas på organet. Kommunfullmäktige resp. landstinget bör på annat lämpligt sätt direkt få en redovisning för organets verksamhet. Budgetberedning av revisorernas anslag kan exempelvis ske av fullmäktiges presidium eller av ett särskilt beredningsorgan. För en del kommuner kan antalet revisorer vara så litet att det är olämpligt att inrätta ett särskilt förvaltningsorgan. Förvaltningen av revisionsanslaget bör då kunna ankomma på revisorerna själva. De organisatoriska frågorna bör tas in i ett reglemente eller motsvarande.

Utredningen

Som tidigare framhållits är den kyrkokommunala verksamheten av långt mindre omfattning än den borgerligt kommunala. Även revisionsverksamheten är av förhållandevis begränsad omfattning på det kyrkliga området. Särskilda bestämmelser om förvaltning i samband med revision torde därför f. n. behövas endast för de större kyrkokommunala enheterna. Organisationen av förvaltningen i samband med revision bör kunna anpassas till det som lokalt bedöms lämpligt. KL:s bestämmelser ger också möjlighet till det, vilket framgår av det som sagts om de borgerligt kommunala förhållandena. Såsom rambestämmelse bör den föreslagna paragrafen alltså gälla för hela det kyrkokommunala området. Anpassning till KL:s bestämmelser sker sålunda.

5 §

I förevarande paragraf finns föreskrifter om innehållet i revisionsberättelsen. Paragrafen motsvarar 78 § LFS.

Gällande rätt

Enligt 78 § LFS skall revisorerna avge berättelse med redogörelse för resultatet av granskningen. Berättelsen skall ange om anmärkning beträffande räkenskapernas förande eller förvaltningen i övrigt föreligger eller inte. Om anmärkning framställs skall anledningen till anmärkningen anges i berättelsen. Berättelsen skall dessutom innehålla ett särskilt uttalande huruvida ansvarsfrihet för förvaltningen tillstyrks eller ej.

Kommunallagsreformen

Föreskrifterna i 5 kap. 5 § KL om revisionsberättelsens innehåll stämmer i huvudsak överens med de tidigare bestämmelserna. De knyter emellertid an till den kombination av räkenskapsgranskning och förvaltningsrevision som har blivit allt vanligare och som har kommit till uttryck i bestämmelserna om revisorernas uppgifter.

Paragrafen anger endast minimiinnehållet i revisionsberättelsen. Föreskriften att berättelsen skall innehålla en redogörelse för resultatet av revisionen innebär självfallet inte att alla iakttagelser som har gjorts under revisionsarbetet måste återges och kommenteras.

Utredningen

Paragrafen har avfattats med ledning av 5 kap. 5 § KL. Beträffande motiveringen hänvisas till det som sagts beträffande de borgerligt kommunala förhållandena.

6 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om prövningen av frågan om ansvarsfrihet för förvaltningen. Paragrafen motsvarar 79 och 80 §§ LFS.

Gällande rätt

Enligt 79 § LFS skall revisionsberättelse avlämnas senast den 1 maj till kyrkofullmäktiges eller kyrkostämmans ordförande. Berättelsen och de förklaringar över framställda anmärkningar som ordföranden inforrdar skall framläggas till granskning och avgörande hos fullmäktige eller stämman före utgången av juni månad. Om fullmäktige eller stämman beslutar det kan ärendet tas upp på sammanträde senare under året.

Av 80 § LFS framgår att kyrkofullmäktige eller kyrkostämman skall besluta huruvida framställd anmärkning skall förfalla och ansvarsfrihet för förvaltningen meddelas eller om laga åtgärd för att bevara församlingens rätt skall vidtas. Om talan beträffande den förvaltning verksamheten avser inte väcks inom ett år från det berättelsen framlades på fullmäktigsammanträde eller stämma skall det anses att ansvarsfrihet har blivit beviljad. Även om ansvarsfrihet har beviljats får talan föras på grund av brottslig handling om ansvarsfriheten uppenbarligen inte avsett även den handlingen.

Kommunallagsreformen

Bestämmelserna i förevarande fråga i 5 kap. 6 § KL överensstämmer i huvudsak med vad som tidigare gällde enligt ÄKL. Numera har dock fullmäktige enligt huvudregeln fått utsträckt tid för att behandla revisionsberättelsen. Anledningen till ändringen var den stora arbetsbelastningen för revisorerna i de stora kommunerna.

Utredningen

Paragrafen har utformats med 5 kap. 6 § KL som förebild. Detta innebär bl. a. att kyrkofullmäktige eller kyrkostämman skall besluta i frågan om ansvarsfrihet vid sammanträde före utgången av året efter det år som revisionen avser.

7 §

Denna paragraf innehåller en bestämmelse om att kyrkofullmäktige eller kyrkostämman kan meddela närmare föreskrifter om revisionen. Paragrafen saknar motsvarighet i LFS.

Kommunallagsreformen

Fullmäktige kan behöva meddela föreskrifter om t. ex. organisationen för revisionsarbetet, den förvaltning som har samband med revisionen och revisionsberättelsens innehåll. Sådana föreskrifter kan tas in i reglemente eller meddelas på annat sätt.

Utredningen

Paragrafen har utformats med KL:s motsvarande bestämmelse som förebild.

8 §

Denna paragraf, som delvis motsvarar 81 § LFS, har efter en språklig bearbetning flyttats över från LFS till den nya lagen. Någon saklig ändring är inte avsedd.

4.8 8 kap. Skatt till församling

I detta kapitel finns bestämmelser om skyldighet att erlägga skatt till församling, skattesats, underrättelse om skattesats, utbetalning och redovisning av skatt samt specialbestämmelser i de angivna hänseendena för kyrkliga samfundigheter. Reglerna är av teknisk natur.

1 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om skyldighet att erlägga församlingsskatt. Paragrafen motsvarar 82 § LFS.

Gällande rätt

Enligt 82 § LFS skall församlingsskatt utgå som allmän kommunalskatt om inte något annat är föreskrivet i lag eller annan författning. Den som är kyrkoskriven i icke-territoriell församling är dock inte skyldig att erlägga församlingsskatt till den territoriella församling inom vilken han är mantalsskriven. Slutligen anges i paragrafen att det finns särskilda bestämmelser om lindring i skattskyldigheten för den som inte tillhör svenska kyrkan.

Kommunallagsreformen

I fråga om skatt till kommun användes i ÄKL uttrycket "allmän kommunalskatt" och i landstingslagen uttrycket "landstingsskatt". I LFS används uttrycket "församlingsskatt". Tidigare användes uttrycket "allmän kommunalskatt" i kommunalskattelagen och andra författningar på skatteområdet som en sammanfattande beteckning på skatt till kommun, landstingskommun och församling. Enligt KL betyder "kommunalskatt" skatt till kommun och "landstingsskatt" skatt till landstingskommun. Med anledning härav ändrades 1 § första stycket kommunalskattelagen så att där numera anges att med allmän kommunalskatt avses kommunalskatt, landstingsskatt och församlingsskatt.

I 68 § ÄKL angavs att föreskrifter i särskilda författningar om att skatt till kommun skall utgå på annat sätt än som allmän kommunalskatt skulle gälla. Det ansågs att bestämmelsen inte hade någon självständig funktion att fylla. Om man tog bort den skulle det inte utgöra något hinder mot lagstiftning i särskild ordning om speciella kommunala skatter. Bestämmelsen fick därför inte någon motsvarighet i KL.

Utredningen

Förbehållet i 82 § LFS om att församlingsskatt skall utgå som allmän kommunalskatt om inte något annat är föreskrivet i lag eller författning har övertagits oförändrat från 1862 års kyrkostämmoförordning och 1930 års församlingsstyrelselag. Några undantagsfall nämns inte i motiven. Ursprungligen torde här ha åsyftats vissa privilegieskyddade men numera praktiskt betydelselösa skattelättnader för präst samt avgifter som förr endast belastade mantalssatt jord eller annan fastighet. Möjligen har förbehållet behållits som ett reservstadgande (Kajiser: Kommunallagarna III s. 181).

Det får ännu sägas råda en viss tveksamhet huruvida förbehållet i 82 § första stycket LFS har någon betydelse. Främst beror detta på att vissa av prästerskapets privilegier ännu formellt gäller även om de numera saknar direkt praktisk betydelse¹. Av denna anledning föreslås att förbehållet i 82 § första stycket LFS förs över till den nya lagen om församlingsstyrelse.

2 §

Denna paragraf, som saknar motsvarighet i LFS, innehåller bestämmelser om utdebiteringsgrund.

Kommunallagsreformen och senare ändringar

Enligt den lydelse som 6 kap. 2 § första stycket KL fick genom kommunallagsreformen² kunde den avse antingen bestämmande av skattesats eller påföring (debitering) av skatt. I 27 § 1 mom. uppbördslagen finns föreskrifter om påföring av skatt. Bestämmelserna i 1 § lagen med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m. m. avser bestämmande av skattesats. I prop. 1979/80:55 om ändring i kommunallagen framhöll föredragande statsrådet att föreskriften i 6 kap. 2 § första stycket KL inte behövdes och att den borde ersättas med en hänvisning till reglerna i lagen med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt om grunderna för bestämmandet av skattesatsen. I 6 kap. 2 § första stycket KL anges därför numera att skattesatsen för kommunalskatt och landstingskatt bestäms enligt de grunder som anges i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt, m. m.

Utredningen

Paragrafen har utformats med 6 kap. 2 § KL som förebild. Från systematisk synpunkt är det lämpligt att det i en ny lag om församlingsstyrelse finns en regel om bestämmande av skattesats. Denna regel bör, liksom på den borgerliga sidan, utformas som en hänvisning till lagen med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt. Detta innebär att paragrafens första stycke anger att skattesatsen för församlingsskatt skall bestämmas enligt de grunder som anges i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt.

¹ Se även SOU 1978:1 s. 155

² Kommunalskatt och landstingskatt utdebiteras i förhållande till de skattekonor och skatteören som vid senaste taxering har påförts de skattskyldiga.

Tidigare har föreslagits att församlingarna skall ha lika långa budgetfrister som de borgerliga kommunerna. Vidare har föreslagits att församlingarna får ändra den skattesats som har fastställts tidigare, om det föreligger särskilda skäl till det. Dessa förslag föranleder att 2 § tredje stycket i förslaget bör omfatta bestämmelser som är anpassade till de nya budgetreglerna. Samtidigt bör ändring företas i 1 § lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt.

3 §

I denna paragraf finns bestämmelser om skyldighet att lämna underrättelse om skattesats. Paragrafen motsvarar delvis 83 § LFS.

Gällande rätt

Sedan budgeten har fastställts, skall kyrkorådet underrätta den kommun, i vilken församlingen är belägen, om beslutet. Kommunstyrelsens skyldighet att lämna underrättelse om beslutet regleras i KL.

Kommunallagsreformen och senare ändringar

Reglerna om skyldighet för kommunstyrelsen att lämna underrättelse om skattesatsen ändrades inte genom kommunallagsreformen. Senare har dock ett par förändringar skett i fråga om vilka myndigheter som styrelsen skall underrätta.

Utredningen

Paragrafens första stycke motsvarar 83 § första stycket LFS. Det andra stycket har utformats med ledning av 6 kap. 3 § andra stycket KL. Församlingarna får således enligt utredningens förslag skyldighet att lämna underrättelse om skattesatsen till den borgerliga kommunen, som sedan vidarebefordrar beskedet till den lokala skattemyndigheten och statistiska centralbyrån. I fråga om den borgerliga kommunens eget beslut om skattesats lämnas underrättelse direkt från kommunen till vederbörande myndighet.

En borgerlig kommun omfattar numera flera kyrkliga kommuner. Den nuvarande ordningen för underrättelser medför sålunda att det kan ske en uppsamling av uppgifter om skattesatser hos de borgerliga kommunerna innan besked lämnas till den lokala skattemyndigheten och statistiska centralbyrån. Erfarenheterna av det nuvarande systemet visar inte några nackdelar av allvarligare art. I stället torde den samordnande roll som de borgerliga kommunerna har innebära en inte oväsentlig arbetsbesparing för de slutliga mottagarna av underrättelserna. Praktiska skatteadministrativa skäl talar således för att den nuvarande ordningen behålls. Här bör även anmärkas att skyldigheten för kyrkorådet att samråda med kommunstyrelsen innan budgetförslaget görs upp föreslås bli överförd till den nya lagen, se 6 kap. 4 §.

4 §

I denna paragraf finns bestämmelser om utbetalning av församlingsskatt till församlingarna. Paragrafen har viss motsvarighet i 84 § första t. o. m. tredje styckena LFS.

Gällande rätt

I 84 § LFS regleras hur statens utbetalning av skatt till församlingarna skall ske. Bestämmelserna är av teknisk natur.

En församling har rätt att under ett år erhålla församlingsskatt av staten. Beloppet skall motsvara vad som skulle utgå på grundval av antalet skattekoronor och skatteören i församlingen vid det föregående årets (taxeringsåret) taxering, beräknat efter den skattesats som har bestämts för året före taxeringsåret. Om en skattskyldig har fått lindring i skattskyldigheten till församlingen på grund av att han inte tillhör svenska kyrkan, skall det belopp som församlingen har rätt att erhålla från staten nedsättas i motsvarande mån.

En församling har vidare rätt att under ett visst år erhålla förskott från staten. Förskottet skall motsvara produkten av den skattesats som har beslutats för året och det antal skattekoronor och skatteören som enligt taxeringsnämnds beslut beträffande det föregående årets taxering till kommunal inkomstskatt har påförts de skattskyldiga. Förskottet ingår i församlingens fordran hos staten vid ingången av året efter det år, då beslutet fattades. Förskottet skall avräknas mot den församlingsskatt som församlingen har rätt att erhålla från staten på grundval av taxeringen under året efter det, då förskottet utbetalas.

Det belopp som vid ingången av ett år utgör en församlings fordran hos staten skall länsstyrelsen betala ut under samma år till den kommun, i vilken församlingen är belägen. Utbetalning skall ske med en sjättedel på den åttonde dagen i var och en av månaderna januari, mars, maj, juli, september och november. Om församlingens fordran inte är uträknad vid utbetalningen i januari månad, skall denna utbetalning vara lika stor som den i november månad föregående år. Länsstyrelsen får dock betala ut ett annat belopp om det finns särskilda skäl till det. Om utbetalningen i januari månad inte motsvarar en sjättedel av församlingens fordran skall jämkning ske vid utbetalningen i mars månad. Kommunen skall därefter betala ut medlen till kyrkorådet. Det som nu sagts beträffande församlingar gäller också enligt 85 § LFS för kyrkliga samfundligheter. För församling i Stockholm och Stockholms kyrkliga samfundlighet gäller dock att skattemedel skall betalas ut direkt till församlingen eller samfundligheten, se 86 § LFS.

Kommunallagsreformen

Genom kommunallagsreformen flyttades bestämmelserna om statens utbetalning av kommunalskatt till kommunerna och landstingskommunerna över till lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt. Anledningen var att bestämmelserna är av rent teknisk natur och inte berör den kommunala verksamheten som sådan.

Utredningen

Som framgått av den tidigare redogörelsen är bestämmelserna i 84 § första t. o. m. tredje styckena LFS av teknisk natur. De överensstämmer i huvudsak med motsvarande regler på den borgerliga sidan. På samma sätt som skedde vid kommunallagsreformen föreslås därför att reglerna om skatteutbetalning flyttas över till lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt. I förslaget till församlingsstyrelselag behövs därefter enbart en hänvisning till bestämmelserna om utbetalning av församlingsskatt i 1965 års lag.

Enligt gällande rätt skall de skattemedel som tillkommer en församling eller samfällighet utbetalas till den borgerliga kommun, i vilken församlingen är belägen. Undantag gäller för församling i Stockholm och Stockholms kyrkliga samfällighet. Kommunen skall därefter fördela medlen och överlämna dem till resp. kyrkoråd.

När församlingsstyrelselagen tillkom utgick man från att det som regel endast skulle finnas ett mindre antal församlingar och pastorat inom varje borgerlig kommun. Det skulle därför inte vara särskilt betungande för kommunens styrelse att tillstålla församlingarna och pastoraten deras medel. Härefter har en betydande omstrukturering skett av de borgerliga kommunerna. Den kyrkokommunala sidan har däremot inte genomgått någon motsvarande omvandling. Varje borgerlig kommun omfattar numera ett flertal kyrkokommuner. Arbetet med församlingsmedlen för de borgerliga kommunerna har därigenom ökat.

På grund härav har utredningen övervägt en annan ordning för skattemedlens utbetalning. Denna innebär att medlen betalas ut direkt från länsstyrelsen till vederbörande församling eller samfällighet. I så fall kan kyrkokommunerna erhålla medlen snabbare än enligt det gällande systemet. De borgerliga kommunerna slipper arbetet med att ta emot, fördela och betala ut kyrkokommunernas skattemedel. Däremot torde länsstyrelserna få vidkännas en viss ökad arbetsbelastning om utbetalningen skall ske direkt till resp. kyrkoråd. I länsstyrelsens uppgifter ingår, förutom det som tidigare nämnts, dessutom att senast den 8 mars varje år lämna en redovisning till kyrkokommunen över församlingsskatt som tillkommer kyrkokommunen och som har betalats ut till denna. Om länsstyrelsen betalar ut medlen direkt till de kyrkliga kommunerna torde det sålunda innebära endast en mindre ökning av de arbetsuppgifter med församlingsskatten som länsstyrelsen redan har. Övervägande praktiska skäl torde sålunda tala för att församlingarnas och de kyrkliga samfälligheternas skattemedel fortsättningsvis betalas ut direkt till vederbörande kyrkokommun. En del svårigheter kan dock tänkas uppstå i de fall den kyrkliga kommunens medelsförvaltning sköts av den borgerliga kommunen. Dessa problem torde emellertid kunna lösas mellan de båda kommunerna. I vart fall synes olägenheterna inte uppväga de rationaliseringsvinster som kan göras genom ett system med direktutbetalning. Utredningen föreslår därför att reglerna i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt utformas med hänsyn till det nu sagda.

5 §

I denna paragraf finns bestämmelser om länsstyrelsens skyldighet att redovisa skatt till församlingen. Paragrafen motsvarar 84 § fjärde och femte styckena LFS.

Gällande rätt

Länsstyrelsen skall senast den 8 mars överlämna till församlingen för föregående år upprättad redovisning över den församlingsskatt som tillkommer församlingen och som har utbetalats till församlingen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om sådan redovisning.

Utredningen

Bestämmelserna i ÄKL om länsstyrelsens skyldighet att redovisa skatt fördes över till KL i samband med kommunallagsreformen. Den bestämmelse som utredningen föreslår stämmer i sak överens med 84 § fjärde och femte styckena LFS.

6 §

Denna paragraf innehåller specialbestämmelser för kyrkliga samfälligheter. Paragrafen motsvarar 85 § LFS.

Utredningen

I 85 § LFS anges att bestämmelserna i 83 och 84 §§ LFS skall tillämpas på motsvarande sätt beträffande kyrklig samfällighet. Föreskriften bör flyttas över till den nya lagen. I förslagets 8 kap. 2 § finns bestämmelser om utdebiteringsgrund. Dessa regler bör gälla även för kyrklig samfällighet.

7 §

Paragrafen innehåller specialregler för församling i Stockholm och för Stockholms kyrkliga samfällighet. Viss motsvarighet till paragrafen finns i 86 § LFS.

Gällande rätt

Enligt 86 § LFS gäller särskilt för församling i Stockholm och Stockholms kyrkliga samfällighet att varje församlings kyrkoråd och samfällighetens kyrkoråd skall, sedan budgeten har fastställts, genast underrätta den lokala skattemyndigheten och statistiska centralbyrån om den skattesats som har bestämts för det följande året. Vidare sägs att belopp som avses i 84 § tredje stycket LFS skall betalas ut direkt till församlingen eller samfälligheten.

Utredningen

För församling i Stockholm och Stockholms kyrkliga samfällighet gäller att resp. kyrkoråd själv underrättar den lokala skattemyndigheten och statistiska centralbyrån om den beslutade skattesatsen. Denna ordning bör bestå. Reglerna om underrättelse bör dock kompletteras på grund av utredningens förslag om ändrade budgetfrister m. m. Paragrafen har därför avfattats med ledning av 6 kap. 3 § KL.

Beräffande utbetalningen av församlingsskatt föreslår utredningen att medlen i fortsättningen skall betalas ut direkt till varje församling eller samfällighet. Föreskriften i 86 § LFS behövs då inte längre. Den har därför inte fått någon motsvarighet i utredningens förslag till ny församlingsstyrelselag.

4.9 9 kap. Kommunalbesvär

Detta kapitel innehåller bestämmelser om besvär över beslut av beslutande samt förvaltande och verkställande organ, besvärsmålsrätt, handläggningen av kommunalbesvärsmål, fullföljd mot överrättens beslut och om rättelse av ett verkställt beslut. Dessutom finns specialbestämmelser för kyrkliga samfälligheter.

Allmänt

Borgerlig kommun och landstingskommun får enligt 7 kap. 3 § KL utse en särskild nämnd (besvärsnämnd) med uppgift att pröva besvär över styrelsens, annan nämnds, partssammansatt organs eller revisorernas beslut om tillsättning av eller förordnande på kommunal eller landstingskommunal tjänst, entledigande från sådan tjänst eller disciplinär åtgärd mot tjänsteman. På det kyrkokommunala området finns inte möjlighet att inrätta besvärsnämnder. Frågan om att inrätta besvärsnämnder var aktuell under arbetet som ledde fram till LFS. Departementschefen fann vid detta tillfälle att det rädde enighet om att något praktiskt behov av sådana nämnder inom det kyrkokommunala området inte förelåg. Någon regel om möjlighet att inrätta besvärsnämnder togs därför inte in i lagen. Utvecklingen på det kyrkokommunala området under senare tid har heller inte visat att det nu föreligger något behov av besvärsnämnder. Utredningen föreslår därför inte regler om sådana nämnder.

I 87 § LFS hänvisas till 71 och 74 §§ LFS om att regeringens medgivande fordras till vissa beslut om fonder, lån och borgen. Vidare sägs i paragrafen att ifrågakarande beslut skall insändas till länsstyrelsen, som skall sända handlingarna med eget yttrande till regeringen. I 88 § LFS hänvisas till 67 § LFS som anger att länsstyrelsens medgivande fordras till vissa beslut om anslagstäckning. Vidare sägs i paragrafen att ett underställt beslut skall antingen fastställas oförändrat eller ogillas. Om fastställelse vägras skall skälen för det uppges. Församlingen får överklaga ett beslut om att vägra fastställelse hos regeringen.

Enligt förslaget till ny församlingsstyrelselag slopas underställningsskyl-

digheten enligt 71 och 74 §§ LFS. Bestämmelserna i 87 § LFS skall därför inte ha någon motsvarighet i den nya lagen. I det föregående har utredningen även föreslagit att underställningskontrollen över de s. k. flerårsanslagen slopas. Härav följer att någon motsvarighet till 88 § LFS inte skall finnas i den nya lagen.

1 och 2 §§

Dessa paragrafer innehåller bestämmelser om hur ett kyrkokommunalt beslut överklagas. Paragraferna motsvarar 89 § 1 och 2 mom. LFS.

Gällande rätt

Enligt 89 § 1 mom. LFS får, om inte något annat är särskilt föreskrivet, besvär över kyrkofullmäktiges eller kyrkostämmans beslut anföras hos länsstyrelsen. Besvären får endast grundas på omständigheter som innebär att beslutet inte har tillkommit i laga ordning, står i strid mot allmän lag eller författning eller annorledes överskrider befogenheten hos dem som fattat beslutet, kränker klagandens enskilda rätt eller annars vilar på orättvis grund. Besvären skall ha kommit in till länsstyrelsen inom tre veckor från den dag, då verkställd justering av det över beslutet förda protokollet tillkännagetts på församlingens anslagstavla. Till besvären skall fogas det överklagade beslutet med bevis om dagen då justeringen tillkännagetts. Länsstyrelsen skall inhämta yttrande från domkapitlet över besvären om det inte är uppenbart att ett sådant yttrande inte behövs.

Enligt 89 § 2 mom. LFS skall i fråga om besvär över beslut av kyrkoråd eller annan nämnd bestämmelserna i 1 mom. tillämpas på motsvarande sätt om något annat inte är särskilt föreskrivet. Talan får inte föras mot beslut av rent förberedande eller verkställande art.

Kommunallagsreformen

Genom kommunallagsreformen behölls den tidigare regleringen i stort sett oförändrad. De grundläggande reglerna om besvär över beslut av primärkommuner och landstingskommuner sammanfördes till 7 kap. 1 och 2 §§. I 7 kap. 1 § KL togs in en ny regel om att kommunalbesvär som inte har anförts i rätt tid inte skall tas upp till prövning. Bakgrunden var att bestämmelsen i 12 § tredje stycket förvaltningslagen om avvísning av besvär som har anförts för sent inte är tillämplig i fråga om kommunalbesvär. Detta medförde att länsstyrelsen saknade lagstöd för att självmant avvisa kommunalbesvär som hade anförts för sent, medan däremot regeringsrätten med stöd av 6 § förvaltningsprocesslagen skall avvisa kommunalbesvär som har kommit in till rätten efter det att besvärstiden har gått ut. Den nya regeln medförde att länsstyrelsen självmant skall utreda och pröva frågan om besvären har kommit in efter besvärstidens utgång.

Bestämmelsen i 7 kap. 2 § andra stycket KL om besvär över beslut som har fattats med stöd av delegation från kommunstyrelsen, förvaltningsutskottet eller annan nämnd enligt 3 kap. 12 § KL saknade motsvarighet i

ÄKL. Avsikten med bestämmelsen var endast att i lagen skall anges vad som tidigare gällde enligt fast praxis.

I 7 kap. 2 § KL togs vidare in en särskild bestämmelse om besvär över beslut av revisorererna angående förvaltning som har samband med deras uppdrag.

Senare reformer

Genom lagändring under 1979 infördes möjlighet för kommuner och landstingskommuner att inrätta partssammansatta organ. Detta medförde en komplettering i KL så att besvär även kan anföras över beslut av sådana organ.

Bestämmelserna i 7 kap. 1 och 2 §§ KL har härefter ändrats under 1980 i samband med den reform som innebar en ny instansordning för kommunalbesvärsmålen. Syftet med den nya instansordningen, som trädde i kraft den 1 januari 1981, var främst att så långt som möjligt förkorta handläggningstiderna i kommunalbesvärsmålen. Sålunda skall kammarrätten fortsättningsvis fungera som första besvärinstans i kommunalbesvärsmål. Samtidigt slopas länsstyrelsens funktion som besvärinstans.

I lagen togs också in en särskild föreskrift om att besvär skall tas upp till prövning om besvärshandlingen i rätt tid har kommit in till kommunen eller landstingskommunen. Bestämmelsen har förebild i 7 § förvaltningsprocesslagen där det sägs att besvär skall tas upp till prövning även om besvärshandlingen har kommit in till beslutsmyndigheten i stället för besvärmyndigheten. Motsvarande regel skall också tillämpas på beslut av kommunala och landstingskommunala nämnder. Regeln får till följd att besvär över ett kommunalt beslut skall anses ha anförts i rätt tid, om besvärshandlingen före besvärstidens utgång har getts in till kommunfullmäktige eller någon kommunal myndighet.

I 7 kap. 1 § KL sägs vidare att det beslut som överklagas skall anges i besvärshandlingen. Denna föreskrift ersätter den tidigare bestämmelsen om skyldighet för klaganden att bifoga det överklagade beslutet och bevis om dagen för tillkännagivande av beslutet på kommunens anslagstavla. Bestämmelsen ansågs vara ålderdomlig och onödigt betungande för den enskilde. Dessutom föreskrivs att klaganden inte får anföra någon ny omständighet till grund för besvären efter besvärstidens utgång. En sådan regel har länge iakttagits i praxis. Den princip som härigenom lagfästes gör det avsevärt lättare för kommunerna och landstingskommunerna att på ett tidigt stadium bedöma om beslutet kan verkställas eller inte. Eftersom det är svårt för kommunen eller landstingskommunen att veta på förhand från vilket håll eller på vilken grund eventuella anmärkningar kan komma att framföras mot ett beslut, bör det finnas en absolut tidsgräns för att framföra anmärkningar. Detta gäller särskilt som att beslutet kan vara av stor samhällelig betydelse och fordra ett effektivt genomförande. Till grund för regeln ligger också tanken att kommunmedlemmarna får anses ha godkänt ett fel som de inte har åberopat före besvärstidens utgång.

Utredningen

Bestämmelserna i 89 § 1 mom. LFS har ändrats under 1980. Den nya lydelsen trädde i kraft den 1 januari 1981. Ändringarna föranleddes av den reform av instansordningen i kommunalbesvärsmål som har nämnts här ovan. Mot-svarigheter till de ändringar som genomfördes för de borgerliga kommunerna gjordes också för de kyrkliga. Paragrafen är anpassad till de regler som gäller för de borgerliga kommunerna. Den bör därför flyttas över till den nya lagen.

Bestämmelserna i 2 § första stycket i förslaget har endast ändrats i språkligt hänseende. Paragrafens andra och tredje stycken är nya. Bestämmelserna har förebild i KL.

3 §

Paragrafen behandlar besvärsmål i kyrkokommunala mål. Den motsvarar 89 § 3 mom. LFS.

Gällande rätt

Den som är kyrkoskriven inom församlingen har enligt 89 § 3 mom. LFS rätt att anföra besvär över sådana beslut som anges i 1 och 2 mom. samma paragraf. Den som inte är kyrkoskriven i församlingen men enligt taxering till kommunal inkomstskatt skall erlägga församlingsskatt till församlingen har också besvärsmål.

Utredningen

Besvärsmålen enligt KL är knuten till medlemskapet i kommunen. Medlem av kommun är den som är kyrkobokförd i kommunen, äger fast egendom där eller är taxerad till kommunalskatt där.

Församlingsstyrelsekommittén föreslog (SOU 1957:15 s. 39) ett särskilt medlemsbegrepp på det kyrkokommunala området. Besvärsmålen över kyrkokommunala beslut avfattades därefter med ledning av ÄKL:s motsvarande regler i 76 § 1 och 2 mom. Såsom tidigare framhållits infördes emellertid inte någon regel om medlemskap i församling i LFS. I det sammanhanget uttalade departementschefen att rätt att anföra besvär över beslut av kyrkokommunalt organ bör tillkomma den som är kyrkoskriven i församlingen, vare sig församlingen är territoriell eller inte. Vidare bör den som visserligen inte är kyrkoskriven i församlingen men ändå skall erlägga skatt till församlingen ha sådan rätt.

I fråga om rätten att anföra besvär föreligger således en skillnad mellan de borgerligt och de kyrkligt kommunala förhållandena. Någon anledning att ändra reglerna om besvärsmål över kyrkokommunala beslut torde inte finnas. Anledning saknas därför att i förevarande sammanhang anpassa den kyrkliga kommunallagen till KL.

4 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om handläggningen av de kyrkokommunala besvärsmålen. Viss motsvarighet till paragrafen finns i 89 § 1 mom. LFS.

Kommunallagsreformen

Enligt den lydelse 7 kap. 4 § KL fick genom kommunallagsreformen kan länsstyrelsen, om besvär har anförts där, förbjuda att det överklagade beslutet verkställs. Denna bestämmelse motsvarar 77 § första stycket ÄKL. Bestämmelsen om rättsverkningarna av att besvär har bifallits på den grunden att enskild rätt har kränkts slopades. Bedömningen av frågan om ett beslut skall upphävas helt eller delvis, när besvär har bifallits, överlämnades således i sin helhet till praxis.

Instansordningsreformen

Paragrafen genomgick flera ändringar i samband med reformen av instansordningen i kommunalbesvärsmål. Befogenheten för länsstyrelsen att besluta om verkställighetsförbud slopades. Anledningen var att bestämmelsen i 28 § förvaltningsprocesslagen om verkställighetsförbud och andra interimistiska åtgärder blir tillämpliga även på kammarrättens handläggning av kommunalbesvärsmål.

I paragrafens första stycke föreskrivs numera att kommunen eller landstingskommunen skall anses som part vid tillämpning av förvaltningsprocesslagen i kommunalbesvärsmål. Härigenom fastslås kommunernas partsställning och undanröjs den oklarhet i fråga om kommunernas ställning som rådde tidigare.

Principerna för handläggningen av kommunalbesvärsmål innebär bl. a. att klaganden bär hela ansvaret för talans utformning, att besvärsmyndigheterna endast har en passiv roll och att klaganden måste framföra sina anmärkningar i fråga om det kommunala beslutets laglighet före besvärstidens utgång. Den sistnämnda principen kom till uttryck genom en ny bestämmelse i 7 kap. 1 § KL. En viss motsättning föreligger mellan de nyss angivna principerna och bestämmelsen i 5 § förvaltningsprocesslagen om att rätten skall förelägga klaganden att avhjälpa bristerna i en besvärinlaga som är så ofullständig att den inte kan läggas till grund för en prövning i sak. Med hänsyn till att klaganden före besvärstidens utgång måste ange de omständigheter som han vill lägga till grund för besvären skulle det vara meningslöst att förelägga honom att avhjälpa brister som består i att han inte har angett dessa omständigheter i besvärinlagan. I 7 kap. 4 § KL föreskrivs därför att ett föreläggande enligt 5 § förvaltningsprocesslagen inte får gälla sådan brist i besvärshandlingen som består i att denna inte anger den eller de omständigheter på vilka besvären grundas. – I och för sig skulle det kunna hävdas att den nya bestämmelsen är onödig, eftersom sakprövning enligt praxis i kommunalbesvärsmål sker, även om klaganden i besvärshandlingen inte alls eller på ett bristfälligt sätt har angett de omständigheter som ligger till grund för besvären. Detta hindrar dock inte

att missförstånd skulle kunna uppstå i fråga om tillämpningen av 5 § förvaltningsprocesslagen i kommunalbesvärsmål. Med den nya bestämmelsen får 5 § ett begränsat tillämpningsområde. Den kan tänkas komma till användning t. ex. om klaganden inte tydligt har angett det överklagade beslutet eller vid andra formella brister i besvärshandlingen. – Om det föreligger särskilda skäl, får rätten enligt 29 § förvaltningsprocesslagen även utan yrkande besluta till det bättre för enskild, när det kan ske utan men för ett motstående enskilt intresse. Bestämmelsen är inte förenlig med principerna för prövningen i kommunalbesvärsmål. Bestämmelsen skall därför inte tillämpas i kommunalbesvärsmål.

Utredningen

I samband med reformen av instansordningen i kommunalbesvärsmål flyttades bestämmelsen om att inhämta domkapitlets yttrande över kyrkokommunala besvär från 89 till 90 § LFS. Den särskilda regeln i 90 § andra stycket LFS om rättsverkningarna av att besvär har bifallits på den grund att enskild rätt har kränkts slopades, eftersom den motsvarande regeln i ÄKL inte hade överförts till KL. I övrigt utformades 90 § LFS med ledning av 7 kap. 4 § KL.

Som framgår av det som nu sagts föreligger överensstämmelse mellan 7 kap. 4 § KL och 90 § LFS, frånsett bestämmelsen om att inhämta domkapitlets yttrande i kyrkokommunala besvärsmål. Denna särskilda regel bör behållas. Någon åtgärd med 90 § LFS erfordras därför inte utan paragrafen föreslås bli överflyttad till den nya församlingsstyrelselagen.

5 §

Denna paragraf innehåller bestämmelser om fullföljd mot beslut som fattats med anledning av besvär i kyrkokommunala mål. Paragrafen motsvarar 91 § LFS.

Gällande rätt

Enligt 91 § LFS får länsstyrelsens beslut i ett kyrkokommunalt mål överklagas hos regeringsrätten om inte något annat är föreskrivet för en viss fråga. Besvärstiden är tre veckor från den dag då klaganden fick del av länsstyrelsens beslut.

Kommunallagsreformen

I kommunallagspropositionen framhöll föredraganden bl. a. att särskilda regler om vem som har rätt att anföra besvär hos regeringsrätten över länsstyrelsens beslut i kommunalbesvärsmål har utbildats i rättspraxis. Dessa borde framgå av lagtexten. Bestämmelserna utformades därför så att de anger vem som har besvärsrätt dels när länsstyrelsen har ogillat eller avvisat besvär eller avslagit yrkande om verkställighetsförbud, dels när länsstyrelsen har bifallit besvär och upphävt det kommunala beslutet eller meddelat verk-

ställighetsförbud. I det förra fallet har endast den som förgäves har klagat hos länsstyrelsen besvärsmål. I det senare fallet kan länsstyrelsens beslut överklagas både av kommunen, dvs. i princip det kommunala organ vars beslut har upphävts, och av varje kommunmedlem. Dessutom föreskrevs att länsstyrelsen skall ge besvärshänvisning om beslutet har gått klaganden emot. Bestämmelsen är tillämplig när länsstyrelsen har ogillat eller avvisat besvär eller avslagit yrkande om verkställighetsförbud.

Instansordningsreformen

I propositionen om ändringen av instansordningen i kommunalbesvärsmål anfördes bl. a. att de allmänna bestämmelserna i förvaltningsprocesslagen om besvärinstans, besvärstid och skyldighet att meddela besvärshänvisning blir tillämpliga vid klagan över kammarrättens beslut. Därför slopades reglerna i KL om att besvärshandling skall ha kommit in till regeringsrätten inom tre veckor från delgivningsdagen och om skyldighet att meddela besvärshänvisning. Bestämmelserna om vem som har rätt att överklaga den första besvärinstansens avgörande har däremot behållits, eftersom regeln i 33 § andra stycket¹ förvaltningsprocesslagen inte passar för kommunalbesvär.

Utredningen

Bestämmelserna i 91 § LFS har genom den nämnda ändringen av instansordningen i kommunalbesvärsmål fått en lydelse som överensstämmer med motsvarande lagrum i KL (7 kap. 5 §). Det saknas därför anledning att nu företa någon åtgärd med avseende på 91 § LFS. Paragrafen bör flyttas över till den nya lagen.

6 §

I denna paragraf behandlas en församlings skyldighet att återställa verkställighet av ett beslut som har upphävts. Paragrafen saknar motsvarighet i LFS.

Kommunallagsreformen

Enligt 7 kap. 6 § KL lades skyldigheten att föranstalta om rättelse av verkställigheten på det organ som har fattat det beslut som har upphävts efter kommunalbesvär. När rättelse skall ske bör KL:s vanliga regler om slutanderätt, beredning och verkställighet gälla, och verkställigheten av det upphävda beslutet skall bringas att återgå i den mån det är möjligt. Vid bedömningen av hur långt denna skyldighet sträcker sig hänvisande föredraganden i kommunallagspropositionen till det som kommunalrättskommittén hade uttalat i frågan. Denna kommitté angav i betänkandet Kommunal kompetens (SOU 1971:84 s. 147) följande riktlinjer för kommunstyrelsens handlande:

¹ Talan får föras av den som beslutet angår, om det gått honom emot.

Det bör ankomma på kommunstyrelsen att med till buds stående medel bringa verkställigheten till återgång. Verkställighet i form av rättshandlingar bör bringas att återgå på ogiltighetsgrund, i den mån kommunstyrelsen inte väljer andra utvägar, exempelvis i form av avveckling av verksamhet eller egendomsinnehav. Den omständigheten att ett återgångsförfarande är förenat med kostnader eller förluster bör i princip inte försvaga det grundläggande kravet på återgångsåtgärder. Kommunstyrelsen bör emellertid i syfte att minska eventuella förluster ha en viss frihet att välja metod och tidsplan för återgång. I princip bör dock gälla att återgång skall genomföras utan onödigt dröjsmål. Undantagsvis kan situationer tänkas förekomma där återgångsförfarande skulle medföra så omfattande ekonomiska förluster för kommunen att det skulle te sig orimligt att uppehålla ett krav på återgång. Genom att alternativa återgångsförfaranden mestadels finns att tillgå måste sådana situationer bli mycket ovanliga. Återgångsförfarande är ibland omöjligt att genomföra. Om verkställigheten exempelvis bestått i en utbetalning kan återkrav vara uteslutet på civilrättsliga grunder. I fall där betalningsmottagaren är återbäringsskyldig kan återbäring vara utesluten på grund av bristande betalningsförmåga. När återgångsförfarandet även i ett längre tidsperspektiv framstår som omöjligt att genomföra måste kommunstyrelsen ha rätt att avskriva återgångsärendet.

Utredningen

Denna paragraf har utformats med 7 kap. 6 § KL som förebild.

7 §

I 7 §, som motsvarar 92 § LFS, finns en specialbestämmelse för kyrkliga samfundigheter med avseende på de kyrkokommunala besvärsmålen.

5 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser. Följändringar till utredningens lagförslag

5.1 Förslaget till lag om församlingsstyrelse

Punkt 1-3

Den nya lagen om församlingsstyrelse, som avses ersätta LFS, bör träda i kraft den 1 januari 1983, så att den kan tillämpas fr. o. m. ingången av nästa tjänstgöringsperiod för kyrkofullmäktige.

Av bestämmelserna i lagen (1961:437) om införande av lagen om församlingsstyrelse är de flesta föråldrade och behöver alltså inte någon mot svarighet i övergångsbestämmelserna till den nya lagen. Föreskrifterna i 3, 10 och 11 §§ lagen (1961:437) om införande av lagen om församlingsstyrelse har dock fortfarande aktualitet. En erinran om detta bör anges bland övergångsbestämmelserna till den nya lagen.

Punkt 5

Enligt utredningens förslag skall gränsen för obligatoriskt kyrkofullmäktigsystem sänkas till 500 röstberättigade invånare. För att kyrkofullmäktige skall finnas från den nya lagens ikraftträdande i de församlingar som berörs av förslaget, bör de församlingar, som vid ingången av 1982 har över 500 röstberättigade invånare men saknar kyrkofullmäktige vid denna tidpunkt välja kyrkofullmäktige under 1982. Detta gäller dock inte de församlingar som avses i 5 § 1 mom. första stycket andra meningen LFS.

Punkt 6-8

För att de föreslagna bestämmelserna i 2 kap. 1 och 4 §§ samt 8 § första stycket skall kunna gälla under hela nästa mandatperiod för kyrkofullmäktige bör de tillämpas vid de allmänna kyrkofullmäktigvalen under 1982. Föreskrifter om detta har tagits in i p. 6. och 8.

Utredningen har föreslagit att möjligheten att indela församlingar i valkretsar skall slopas. Detta har medfört ett förslag om ändring i KfvL. Den nya ordningen bör tillämpas vid de allmänna valen av kyrkofullmäktige som äger rum under 1982, vilket anges i p. 7. Se även avsnitt 5.2

Punkt 9

Beträffande beredning av motioner föreslås en särskild övergångsbestämmelse som klargör att tidsfristen för beredning av motioner som har väckts före den 1 januari 1983 skall räknas från den nämnda dagen. Se även 2 kap. 17 § i förslaget till församlingsstyrelselag.

Punkt 10

Kyrkostämman väljer enligt utredningens förslag till 3 kap. 2 § ordförande och en eller två vice ordförande för tre kalenderår bland de röstberättigade. Bestämmelsen om möjligheten att utse en andre vice ordförande är ny. Beträffande valbarhet till ordförande och vice ordförande tillämpas bestämmelserna i 2 kap. 4 § om ledamot i kyrkofullmäktige. Enligt 2 kap. 4 § utvidgas valbarhetshindren jämfört med LFS till att omfatta även den som har den ledande ställningen bland församlingens tjänstemän.

De församlingar med kyrkostämma, vilka under 1982 väljer ordförande och vice ordförande för tid efter den 31 december 1982, bör tillämpa de nya reglerna om valbarhet och om möjlighet att utse en andre vice ordförande. En särskild regel om detta har tagits in i p. 10.

Punkt 11

För att de nya bestämmelserna i 4 kap. 1 och 4 §§ skall gälla under hela nästa mandatperiod för församlingsdelegerade bör de tillämpas vid de val som sker efter de allmänna kyrkofullmäktigvalen under 1982.

Punkt 12

Bestämmelserna i 5 kap. 6 § om valbarhet till ledamot eller suppleant i kyrkorådet samt i 5 kap. 9 § om möjligheterna för fullmäktige eller stämman att besluta om mandatperioden för presidieposterna och att utse en andre vice ordförande i kyrkorådet bör gälla för hela nästa mandatperiod. De bör därför tillämpas första gången vid de kyrkorådsval som äger rum i anslutning till de allmänna kyrkofullmäktigvalen 1982, dvs. före december månads utgång 1982. Detta gäller även bestämmelsen i 5 kap. 15 § om tidpunkten för val av kyrkvårdar och kassaförvaltare under år då allmänna kyrkofullmäktigval har ägt rum.

Punkt 13

De nya bestämmelserna om val av revisorer och revisorssuppleanter och om valbarhet vid sådana val bör gälla redan vid de val som äger rum i slutet av 1982. En särskild föreskrift om detta har tagits in i p. 13.

5.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigval

4 och 5 §§

Utredningen har föreslagit att möjligheten att dela in församling i valkretsar skall upphöra. Ändringarna i 4 § första stycket och 5 § KfvL är en följd härav. Vidare har utredningen föreslagit, i enlighet med den princip som följdes vid kommunallagsreformen, att bestämmelserna om kyrklig samfällighets indelning i valkretsar i 33 § a LFS skall föras över till KfvL. Utredningen föreslår att dessa bestämmelser fogas till 4 § som ett andra stycke. Hänvisningen till den nya församlingsstyrelselagen bör därvid avse 2 kap. 31 § femte stycket.

48 §

Som framgår av avsnitt 4.2 motsvarar 8 § 4 mom. och 32 a § LFS 2 kap. 2 och 32 §§ i utredningens förslag till församlingsstyrelselag. Ändringarna i 48 § KfvL är en följd härav. Vidare har innehållet i 48 § KfvL anpassats till gällande kommunallag.

De föreslagna ändringarna bör träda i kraft den 1 januari 1983 men tillämpas vid de val i hela riket av kyrkofullmäktige som äger rum under 1982.

5.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1965:269) med särskilda bestämmelser om kommuns och annan menighets utdebitering av skatt m. m.

De ändringar och tillägg som föreslås i fråga om denna lag grundar sig på utredningens överväganden och förslag beträffande budgetfristerna för de kyrkliga kommunerna och utbetalningen av församlingsskatt till församlingar och kyrkliga samfälligheter. Beträffande motiveringen till förslagen kan hänvisas till 6 kap. 4 § och 8 kap. 4 § i förslaget till ny församlingsstyrelselag. De föreslagna ändringarna bör liksom den nya lagen om församlingsstyrelse träda i kraft den 1 januari 1983.

5.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1979:411) om ändring i rikets indelning i kommuner, landstingskommuner och församlingar

Förslaget till ändring i 3 kap. 14 § IndL grundar sig på utredningens förslag att flytta över besvärslagen i 89–92 §§ LFS till den nya lagen om församlingsstyrelse.

Enligt 3 kap. 15 § IndL kan regeringen efter framställning av en nybildad församling bestämma beloppet av den upplåning som församlingen får be-
sluta utan underställning till dess 73 § LFS kan tillämpas. Beloppsgränsen

i 73 § LFS är baserad på skatteunderlaget och bestäms med hänsyn till den taxering som har fastställts under föregående år. Enligt 6 kap. 7 § förslaget till församlingsstyrelselag slopas den statliga kontrollen över de kyrkliga kommunernas upplåning. Bestämmelsen i 3 kap. 15 § IndL blir därför överflödig.

5.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1972:229) om kyrkliga indelningsdelegerade

Utredningens förslag till ny lag om församlingsstyrelse aktualiserar ett flertal ändringar i lagen (1972:229) om kyrkliga indelningsdelegerade. De förslag till ändringar i den sistnämnda lagen som utredningen lägger fram är enbart sådana som är direkta följder av förslaget till ny församlingsstyrelselag på grund av de hänvisningar till LFS som f. n. finns i lagen om kyrkliga indelningsdelegerade.

1 §

I 1 § hänvisas till 6 a § LFS. I utredningens förslag till ny församlingsstyrelselag motsvaras 6 a § LFS av 1 kap. 9 §.

2 §

I 2 § första stycket hänvisas till reglerna i 10 § LFS om valbarhet. Denna paragraf motsvaras av 2 kap. 4 § i utredningens förslag till församlingsstyrelselag. Valbarhetshindren har enligt utredningens förslag utökats till att omfatta även den kyrkliga kommunens ledande tjänsteman med undantag för församlingspräst. Motsvarande bör gälla för indelningsdelegerade. Vidare hänvisas till 25 § fjärde stycket LFS om proportionellt val. Motsvarighet till dessa bestämmelser finns i 2 kap. 23 § i utredningens förslag. Hänvisningen bör alltså avse detta lagrum.

Reglerna om efterträdare till avgången ledamot i kyrkorådet ändras inte enligt utredningens förslag. Hänvisningen till 46 § andra stycket LFS ersätts därför av en hänvisning till 5 kap. 8 § andra stycket i förslaget till ny församlingsstyrelselag.

3 §

Bestämmelserna om verkan av att valbarheten upphör och rätt till avsägelse för ledamot i kyrkofullmäktige ändras inte i sakligt hänseende enligt utredningens förslag. Bestämmelserna i 10 § tredje och fjärde styckena LFS motsvaras av 2 kap. 4 § tredje stycket i utredningens förslag till församlingsstyrelselag.

6 §

Enligt 6 § andra stycket lagen om kyrkliga indelningsdelegerade skall bestämmelsen i 16 § 2 mom. andra stycket LFS om tidpunkten för budgetens

fastställande tillämpas på motsvarande sätt för indelningsdelegerade. Dessa skall alltså fastställa budgeten i oktober månad.

Utredningen har i 6 kap. 4 § förslaget till församlingsstyrelselag förordat nya regler om tidpunkten för budgetens fastställande. Dessa regler bör tillämpas på motsvarande sätt för indelningsdelegerade. Delegerade skall alltså fastställa budgeten före november månads utgång. Om budgeten till följd av särskilda förhållanden inte kan fastställas före november månads utgång, skall delegerade ändå fastställa skattesatsen inom denna tid. Budgeten skall därefter fastställas före december månads utgång. Därvid får delegerade, om det finns särskilda skäl till det, fastställa annan skattesats än den som har bestämts tidigare.

11 §

I 11 § första stycket hänvisas till 18 §, 19 § första stycket, 23–28 och 30 §§ LFS. Vidare hänvisas till 27 § fjärde stycket LFS i 11 § tredje stycket. De angivna bestämmelserna i LFS har ersatts med nya enligt utredningens förslag till församlingsstyrelselag.

Enligt 18 § LFS får kyrkofullmäktige inte handlägga ärende om inte flera än hälften av fullmäktige är närvarande. Om suppleanter har utsetts krävs att minst två tredjedelar är närvarande. Enligt utredningens förslag till församlingsstyrelselag 2 kap. 12 § bör detta särskilda beslutförhållningskrav slopas. Vidare har utredningen föreslagit att undantag från närvarokravet för beslutförhet kan göras när en enkel fråga skall besvaras. Dessa ändringar bör gälla även för indelningsdelegerade.

Reglerna om jäv i 19 § LFS bör ändras enligt 2 kap. 13 § förslaget till församlingsstyrelselag. Det innebär att förvaltningslagens jävsregler kommer att gälla på det kyrkokommunala området. Motsvarande bör gälla för kyrkliga indelningsdelegerade.

Bestämmelserna om fortsatt sammanträde i 2 kap. 19 § förslaget till församlingsstyrelselag (23 § första och andra styckena LFS) har endast genomgått smärre ändringar. Reglerna om fortsatt sammanträde har begränsats till ett minimum. Vidare anges, för det fall att ett sammanträde måste avbrytas, att det ankommer på ordföranden att genast bestämma och tillkännage när sammanträdet skall fortsätta. Beträffande bordläggning anges i förslaget till 2 kap. 20 § (23 § tredje och fjärde styckena LFS) som enda ändring att fullmäktiges ordförande skall, om bordläggning beslutas, bestämma och tillkännage innan sammanträdet avslutas till vilken dag det bordlagda ärendet skall uppskjutas. Enligt LFS föreskrivs endast att ordföranden skall bestämma och kungöra i vanlig ordning den dag då ärendet skall tas upp på nytt. De nya reglerna bör gälla även för indelningsdelegerade.

Bestämmelserna i 24 § LFS anger föredragningsordningen vid kyrkofullmäktigsammanträde. Vidare behandlas fall när ett ärende får avgöras utan att det har kungjorts. Förslaget till ny församlingsstyrelselag 2 kap. 21 § innehåller de nu angivna reglerna. Dessutom har här tagits in den nuvarande regeln i 22 § andra stycket LFS om undantag från beredningstvånget i brådskande ärenden. Tidigare omfattade detta undantag avgörande av ärende, som fordrade skyndsamt handläggning och inte avsåg utgift eller anvisning av medel därtill eller avhändande av församlingen tillhörig egendom eller

efterskänkande av någon församlingens rättighet. Enligt utredningens förslag bör inte gälla någon begränsning i fråga om ärendetyp, vilket innebär en utvidgning. Däremot bör den begränsningen gälla att samtliga närvarande ledamöter skall vara ense om beslutet för att undantag från beredningstvånget skall få göras. Begränsningen avser att skydda en eventuell minoritets intressen i fullmäktige.

Enligt 18 § lagen om kyrkliga indelningsdelegerade får ärende av annat slag än som anges i 22 § andra stycket LFS inte avgöras utan att det har beretts. Undantaget från beredningstvånget enligt detta lagrum avser val samt brådskande ärenden. De föreslagna reglerna i 2 kap. 21 § bör gälla även för indelningsdelegerade. Lagen om kyrkliga indelningsdelegerade bör således hänvisa till denna paragraf. I fråga om undantaget från beredningstvånget för val kan hänvisas till motiveringen till 18 §.

Föreskrifterna i 25 § LFS avser propositionsordning, omröstning samt proportionellt val. Bestämmelserna återfinns i huvudsak oförändrade i utredningens förslag till 2 kap. 22 och 23 §§ i den nya lagen om församlingsstyrelse. Dessa bestämmelser bör tillämpas på motsvarande sätt för indelningsdelegerade.

I utredningens förslag till församlingsstyrelselag 2 kap. 24–26 §§, som motsvarar 26–28 §§ LFS, behandlas interpellationer och enkla frågor, kyrkofullmäktiges protokoll och reservation mot kyrkofullmäktiges beslut. Dessa regler bör gälla även för indelningsdelegerade.

Bestämmelserna om offentlighet och ordning vid kyrkofullmäktigsammanträde i 2 kap. 28 § i utredningens förslag till lag om församlingsstyrelse (30 § LFS) innehåller inte några ändringar i förhållande till LFS. För indelningsdelegerade aktualiseras således heller inte någon ändring.

15 §

I fråga om valbarhet till ledamot eller suppleant i kyrkorådet, verkan av att valbarheten upphör och rätt till avsägelse gäller enligt 5 kap. 6 § utredningens förslag till församlingsstyrelselag (45 § LFS) bestämmelserna om kyrkofullmäktige som huvudregel. Som ett undantag anges att den som senast den dag när valet förrättas har uppnått 18 års ålder är valbar. Detta bör även gälla beträffande indelningsdelegerades arbetsutskott och kommittéer. I övrigt kan hänvisas till motiveringen till 2 och 3 §§ lagen om kyrkliga indelningsdelegerade.

17 §

Enligt utredningens förslag till församlingsstyrelselag 5 kap. 8 § andra stycket flyttas bestämmelserna i 46 § andra stycket LFS om efterträdare till avgången ledamot i kyrkorådet över till den nya församlingsstyrelselagen. Någon saklig ändring föreslås inte. Hänvisningen i lagen om kyrkliga indelningsdelegerade bör sålunda avse 5 kap. 8 § andra stycket lagen om församlingsstyrelse.

Bestämmelserna om tid och plats för kyrkorådets sammanträden i 5 kap. 10 § första stycket utredningens förslag till församlingsstyrelselag stämmer i huvudsak överens med 48 § LFS. Av hänsyn till minoriteten bland rådets ledamöter föreslås att en tredjedel av ledamöterna, mot hälften enligt gäl-

lande regler, kan få till stånd sammanträde med styrelsen. I 5 kap. 10 § andra stycket föreslås vidare att kyrkorådet får kalla ledamot eller suppleant i kyrkofullmäktige, ordförande eller vice ordförande i kyrkostämman, ledamot eller suppleant i annan nämnd eller beredning, tjänsteman hos församlingen eller särskild sakkunnig att närvara vid sammanträde med rådet. Den som har kallats till sammanträde får, om rådet beslutar det, delta i överläggningarna men inte i besluten. Dessa bestämmelser bör gälla även för indelningsdelegerades arbetsutskott och kommittéer.

Beträffande suppleants tjänstgöring i arbetsutskottet hänvisar 17 § lagen om kyrkliga indelningsdelegerade till 49 § LFS. Denna paragraf motsvaras i utredningens förslag till församlingsstyrelselag av 5 kap. 11 §. De regler som där föreslås bör gälla även för indelningsdelegerades arbetsutskott och kommittéer.

Reglerna om beslutförhet i kyrkorådet har inte ändrats enligt utredningens förslag till församlingsstyrelselag 5 kap. 12 § första stycket (50 § första stycket LFS). Beträffande jäv bör gälla samma bestämmelser för kyrkorådsledamot som för ledamot i kyrkofullmäktige, 5 kap. 12 § andra stycket i utredningens förslag (50 § andra stycket LFS). I lagen om kyrkliga indelningsdelegerade bör alltså hänvisning ske till den angivna paragrafen i församlingsstyrelselagen. Se även förslaget till ändring i 11 § lagen om kyrkliga indelningsdelegerade.

Beträffande förfarandet vid fattande av beslut kan hänvisas till 5 kap. 13 § andra stycket i utredningens förslag till lag om församlingsstyrelse (51 och 52 §§ LFS). Motsvarande bör gälla för indelningsdelegerades arbetsutskott och kommittéer.

Hänvisning i 17 § lagen om kyrkliga indelningsdelegerade till 53 § andra och tredje styckena LFS bör i stället avse 5 kap. 14 § andra och tredje styckena enligt utredningens förslag till församlingsstyrelselag. Viss ändring i fråga om kyrkorådets skriftväxling har skett. Motsvarande bör gälla för arbetsutskott och kommittéer.

I fråga om förvaring av handlingar föreslås inte några ändrade regler. Se utredningens förslag till 5 kap. 20 § lag om församlingsstyrelse (58 § LFS).

18 §

Enligt 18 § lagen om kyrkliga indelningsdelegerade får ärende av annat slag än som anges i 22 § andra stycket LFS inte avgöras av delegerade innan det har blivit berett på något av de sätt som anges i 14 §. Om ett ärende har beretts på annat sätt än av arbetsutskottet skall utskottet få tillfälle att yttra sig, innan ärendet avgörs.

Beträffande undantaget från beredningstvånget i brådsakande ärenden kan hänvisas till motiveringen till 11 §. Bestämmelsen om undantag från beredningstvånget i fråga om val har flyttats från 22 § LFS till 2 kap. 16 § tredje stycket i utredningens förslag till församlingsstyrelselag.

20 §

Hänvisningen till 31 § 1 mom. LFS bör avse 2 kap. 29 § enligt utredningens förslag till församlingsstyrelselag. Här kan hänvisas till vad som har anförts i motiveringen till detta lagrum. Motsvarande bör gälla för arbetsutskott och kommittéer.

21 §

Ändringarna i 21 § följer av att bestämmelserna om besvär i LFS enligt utredningens förslag bör flyttas över till den nya lagen om församlingsstyrelse.

6 Kostnader

Föreliggande förslag att anpassa den kyrkliga kommunallagen till den borgerliga medför vissa kostnadsökningar. Detta gäller främst utökningen av det representativa systemet i församlingarna. Här uppkommer kostnader i samband med kyrkofullmäktigvalen. Vidare kan kostnader uppstå genom att antalet förtroendemän ökar. Genom de nya bestämmelserna om rätt till ledighet från anställning för förtroendemän och om möjlighet att bevilja pension och annan ekonomisk ersättning åt förtroendemän kan även kostnaderna öka.

De nya regler som föreslås i fråga om utbetalningen av församlingsskatten till kyrkokommunerna bör medföra kostnadsbesparingar, främst för de borgerliga kommunerna. Vidare bör det vara möjligt för församlingarna att sänka sina kostnader genom de utökade möjligheterna att inrätta gemensamma kyrkoråd. En kostnadssänkande effekt kan även åstadkommas genom tillämpning av reglerna om gemensam personaladministration och egendomsförvaltning.

Bilaga 1 Kyrkokommunala befogenhetsöverskridanden enligt 89 § 1 mom. första stycket lagen om församlingsstyrelse

1 Inledning

En församlings kyrkokommunala uppgift är att sörja för de organisatoriska och ekonomiska betingelserna för kyrkans gärning (prop. 1961:70 s. 68). Kyrkans gärning består främst i ordets förkunnelse genom predikan och själavård samt kristen verksamhet bland hjälpbehövande. För detta ändamål har församlingen utrustats med anslags- och utdebiteringsrätt (Kaijser: Kommunallagarna III Stockholm 1974 s. 32, cit. Kaijser III). Församlingskompetensen anges i princip uttömmande i 2 § LFS. Andra stadganden i LFS bör dock beaktas t. ex. vid kompetenskonflikter mellan olika kyrkokommunala organ.

LFS är en kommunallag till sin natur (prop. 1961:70 s. 72). Beslut av bl. a. kyrkofullmäktige och kyrkoråd överklagas med vissa undantag genom s. k. kommunalbesvär. Sådana besvär kan grundas bl. a. på att det beslutande organet överskridit sin befogenhet.

Avsikten med denna promemoria är att med huvudsaklig utgångspunkt från 2 § och 89 § 1 mom. första stycket LFS göra en översikt av de befogenhetsöverskridanden (kompetensöverskridanden) som förekommit efter det LFS trätt i kraft den 1 januari 1963. Enstaka fall som avgjorts med stöd av äldre lag har dock tagits med.

Rättsfallen har grupperats på vissa typer av verksamhetsområden. Gränserna mellan flera områden är flytande och indelningen kan antagligen diskuteras i en del fall.

2 Viktigare lagrum och deras förarbeten

2.1 Allmänt

En församlings kompetens anges, som tidigare nämnts, i 2 § LFS. Lagrummet har följande lydelse:

1 mom. Församling äger att själv vårda sina angelägenheter, såvitt icke handhavandet därav enligt denna lag eller särskild författning tillkommer annan.

Med församlings angelägenheter avses frågor om:

a) anskaffande av och vård om kyrka, begravningsplats, församlingshus, tjänstebostäder och annan för kyrkligt ändamål avsedd egendom;

b) åtgärder till främjande av gudstjänstliv och kyrklig förkunnelse i övrigt samt av kristen verksamhet bland barn och ungdom, ålderstigna, sjuka och andra, som äro i behov av omvårdnad; samt

c) avlöningsförmåner åt präst, kyrkomusiker och annan personal.

Angående vissa på församling ankommande angelägenheter är särskilt stadgat.

2 mom. Om regeringen för särskilt fall så förordnar, skall begravningsplats anskaffas eller vårdas av borgerlig kommun.

Som framgår av lagtexten anges en församlings kompetens i första hand genom ett allmänt hållet stadgande (första stycket). Detta stadgande kompletteras genom en i princip uttömmande uppräknig av de olika grupperna av särskilda församlingsangelägenheter (andra stycket). Uppräkningen har utformats så att en församlings olika verksamhetsgrenar har angetts i tämligen vida formuleringar, som tar sikte på att ange de yttre gränserna för församlingens verksamhet (prop. 1961:70 s. 100–101).

De allmänna principer som församlingskompetensen vilar på kan kortfattat beskrivas på följande sätt.

När man skall bestämma en församlings kyrkokommunala kompetens måste man ta ställning till vilken verksamhet församlingen får bedriva eller stödja med utdebiterade skattemedel (prop. 1961:70 s. 100). Frågan berör därför inte direkt den verksamhet en församling kan utöva med kollektmedel, donerade medel eller andra frivilliga bidrag. Genom att ta sådana medel i anspråk har nämligen församlingen möjlighet att i viss utsträckning verka utanför de gränser som LFS anger. Församlingen kan dock inte förfoga över medlen helt fritt. För kollektmedel finns bestämmelser i kollektkungörelsen (1953:739) och i övrigt kan finnas ändamålsbestämmelser t. ex. beträffande donationer. Rent allmänt gäller också den begränsningen att den verksamhet som skall stödjas till sin natur inte får vara främmande för församlingslivet.

Som allmän grundsats, då kompetensen anges, gäller dessutom att verksamheten måste vara knuten till den egna församlingen, dvs. den skall vara av lokal natur. Detta medför att anslag till rikskyrklig verksamhet eller till verksamhet inom stiftets ram eller inom annan församling än den egna i princip inte är tillåten. Det finns undantag från denna regel, vilket framgår av avsnitt 3.3.3.

En ytterligare begränsning i kompetensen utgörs av att en församling inte får ha hand om angelägenheter, som enligt lag eller särskild författning tillkommer annan.

2.2 *Besvärregler m. m.*

Som framgår av det föregående har 2 § LFS inte utformats för att exakt ange församlingskompetensens omfattning. Vid lagens tillkomst ansågs också att det inte kunde bli fråga om att en gång för alla bestämma kompetensen. Ett visst utrymme lämnades därför åt vad som kunde komma att betingas av utvecklingen på det kyrkliga området. Verksamheten skall sålunda vid behov kunna komma in på nya områden (prop. 1961:70 s. 105, 111).

Att 2 § LFS utformats på angivet sätt kan naturligtvis leda till att det kan uppstå osäkerhet om omfattningen av församlingskompetensen. I för-

arbetena uttalades också att det även efter lagens ikraftträdande skulle bli en viktig uppgift för rättstillämpningen att närmare ange gränserna för kompetensen (prop. 1961:70 s. 111).

LFS ger möjlighet till överprövning av beslut. Besvärreglernas huvudstadgande återfinns i 89 § LFS. Lagrummet har följande lydelse:

1 mom. Över beslut av kyrkofullmäktige eller kyrkostämma må, där ej annat är särskilt föreskrivet, besvär anföras hos länsstyrelsen. Sådan klagan må grundas endast därå, att beslutet

icke tillkommit i laga ordning,
står i strid mot allmän lag eller författning eller annorledes överskrider deras befogenhet, som fattat beslutet, eller
kränker klagandens enskilda rätt eller eljest vilar på orättvis grund.

Besvären skola hava inkommit till länsstyrelsen inom tre veckor från den dag, då verkställd justering av det över beslutet förda protokollet tillkännagivits å församlingens anslagstavla. Besvären skola vara åtföljda av överklagade beslutet jämte bevis om dagen för justeringens tillkännagivande.

Länsstyrelsen skall inhämta domkapitlets yttrande över besvären, såvida det icke är uppenbart, att sådan åtgärd är obehövlig.

2 mom. I fråga om besvär över beslut av kyrkoråd eller annan församlingens nämnd skola, där ej annat är särskilt stadgat, bestämmelserna i 1 mom. äga motsvarande tillämpning. Mot beslut av rent förberedande eller verkställande art må talan ej föras.

3 mom. Rätt att anföra besvär enligt 1 och 2 mom. tillkommer envar, som är kyrkoskriven inom församlingen, ävensom var och en, vilken, utan att vara kyrkoskriven inom församlingen, har att till denna enligt taxering till kommunal inkomstskatt utgöra församlingsskatt.

Som inledningsvis nämnts är LFS en kommunallag. Besvär över beslut av kyrkofullmäktige eller kyrkostämma anføres därför med vissa undantag (se 1 mom. första stycket "där ej annat är särskilt föreskrivet") genom kommunalbesvär. De s. k. kommunalbesvärgrunderna anges i 89 § 1 mom. första stycket andra meningen och av dessa är nu närmast av intresse den andra, vilken talar om överskridande av befogenhet ("beslutet står i strid mot allmän lag eller författning eller annorledes överskrider deras befogenhet, som fattat beslutet").

3 Kompetensöverskridanden i praxis

3.1 Den allmänna kompetensen enligt 2 § 1 mom. första stycket LFS

Flera viktiga verksamhetsgrenar på det lokala kyrkliga området är reglerade i särskilda författningar. De ryms alltså inte under denna rubrik. Rent allmänt gäller också att verksamheten måste ha en kyrklig prägel, dvs. den skall bedrivas i kristen anda och vara betingad av kyrkans budskap.

RA 1960 ref. 20 Kyrkofullmäktige beslutade att genom en särskilt tillsatt kommitté utföra en till visst belopp kostnadsberäknad vatten- och avloppsanläggning i kyrkby. Medel anvisades. Beslutet överklagades inte. Sedan kommittén omarbetat planen och påbörjat utförandet enligt den nya planen fattade kyrkofullmäktige beslut om tilläggsanslag med visst belopp. Främst var det kyrkan, kyrkogården, prästgården, kommunalministerbostaden, boställshemmet och sockenstugan som skulle få nytta av anlägg-

ningen. Det uppgavs även att investeringarna skulle äventyras om tilläggsanslaget inte godkändes. LSt: Utförandet av ifrågakvarande vatten- och avloppsanläggning ankom på den borgerliga kommunen. Kyrkofullmäktige hade överskridit sin befogenhet. RegR: Ej ändring.

RA 1970 U 56 Vattenverk tillhörigt pastorat betjänade, förutom komministerbostaden och diakonissans bostad, ytterligare 12 närliggande fastigheter, vilka under årens lopp fått kyrkorådets tillstånd att ansluta sina ledningar till vattenverket. Kyrkofullmäktige beslutade att anslå medel till "utbyggnad" av vattenverket enligt visst kostnadsberäknat förslag. Utbyggnaden skulle komma att i allt väsentligt trygga vattenförsörjningen av andra fastigheter än församlingens. Kyrkofullmäktige hade genom beslutet överskridit sin befogenhet.

RA 1969 U 58 Kyrkofullmäktige beslutade att för visst belopp teckna industribevis i skogsägareförenings industrilån. Pastoratet var i egenskap av innehavare av skogsfastigheter medlem i skogsägareföreningen. Teckningen av industribevis hade gjorts för att trygga och förbättra avsättningsmöjligheterna för produkter från förvaltade skogar. Kyrkofullmäktige hade överskridit sin befogenhet.

RA 1974 A 159 Likartat mål angående industribevis.

RA 1973 U 6 Kyrkofullmäktige beslutade anslå 100 000 kr till Missionskyrkans kyrkobygge (i Ludvika). LSt: Missionskyrkans kyrkobygge är inte en församlingens angelägenhet. Befogenheten har därför överskridits. RegR: Ej ändring.

3.2 *Obligatoriska angelägenheter enligt 2 § 1 mom. andra stycket a LFS*

3.2.1 Allmänt

En församling kan i viss mån anpassa sina insatser till vad man anser lämpligt. Denna frihet bortfaller dock helt eller delvis beträffande angelägenheter som är obligatoriska (Kajiser III s. 32–34). Lagrummet under rubriken 3.2 avser i huvudsak obligatoriska angelägenheter och omfattar anskaffande av egendom avsedd för kyrkligt ändamål samt vård om och hushållning med sådan egendom.

3.2.2 Kyrkobyggnader m. m.

En församling har skyldighet att hålla församlingskyrka. I skyldigheten anses ingå att anskaffa och underhålla sådana inventarier och sådan förbrukningsmateriel som oundgängligen behövs för de kyrkliga förrättningar som hålls i församlingskyrkan. Om särskilda regler inte finns kan skyldigheten fullgöras på det sätt och med den standard som församlingen bestämmer (Kajiser III s. 35).

RRK 1/1979 R 79 2:5 Kyrkofullmäktige beslutade att för en ny församlingskyrka anskaffa en anordning för elektronisk klockringning såsom substitut för kyrkklockor. RegR yrtrade bl. a. följande. Både kyrkolagen, kyrkohandboken och jordfästningslagen innehåller bestämmelser som förutsätter att församlingskyrka skall förses med klockor för ringning vid olika kyrkliga och t. o. m. profana förrättningar. Dessa bestämmelser kan inte anses ha mist sin tillämplighet. Den elektroniska ljudapparaturen kan inte från kyrklig synpunkt godtas såsom substitut för kyrkklockor och följaktligen inte heller anses tillgodose något kyrkligt ändamål. Kyrkofullmäktige har därför överskridit sin befogenhet.

Visst intresse har även följande rättsfall.

RA 1976 Ab 208 Genom gåvbrev överlämnades ett visst belopp till en församling. Gåvan avsåg "anskaffandet av ett rött antependium och en röd mässhake till Nathanaelskyrkan i Tierp. Resterande belopp må användas till annan utsmyckning i samma kyrka. Församlingens präster och kyrkoråd må verkställa anskaffandet som de finner det lämpligt". Kyrkorådet beslutade att använda gåvomedel till ombyggnad av frontpanel i Nathanaelskyrkan samt till ett skåp för förvaring av antependium, mässhake och altarkrucifix, vilka föremål även inköpts för gåvomedel. RegR anförde att det förhållandet att skåpet och ombyggnaden fått "estetisk utformning" inte ensam kunde kvalificera för beteckningen "utsmyckning" i den mening som torde ha föresvävat donator. Hänsyn togs även till skåpets placering, graden av bearbetning i utsmyckande syfte m. m. RegR fann därför att kyrkorådet överskridit sin befogenhet.

RA 1961 ref. 44 Kyrkoråd beslutade att "alkoholfritt rött nattvardsvin" skulle inköpas så snart ineliggande lager av nattvardsvin tagit slut. RegR: Utdelandet av vin och oblat ingår såsom ett väsentligt element i nattvardens sakrament och grundar sig såväl på gammal hävd som på föreskrifter i 1686 års kyrkolag. Den alkoholfria dryck som avses med kyrkorådets beslut är icke vin. Kyrkorådets beslut innebär således, att annan dryck än vin skall användas för nattvardebruk och att nattvardens sakrament inom församlingen skall erhålla annan utformning än som på grund av hävd och lag är gällande. Kyrkorådet hade alltså överskridit sin befogenhet.

3.2.3 Begravningsväsendet

Enligt 2 § 1 mom. andra stycket a) LFS utgör anskaffande av och vård om begravningsplats en församlingsangelägenhet. Regeringen kan dock enligt 2 § 2 mom. LFS för särskilda fall förordna att begravningsplats skall anskaffas eller vårdas av borgerlig kommun. Överflyttning av värden bör ske endast då starka praktiska skäl föreligger. Som regel är det uteslutet att värden om en kyrkogård, på vilken sockenkyrkan är belägen, skall kunna överflyttas (prop. 1961:70 s. 103).

Bestämmelser om begravningsplats, gravrätt m. m. finns i lag (1963:537) om gravrätt m. m. Enligt lagen kan det finnas såväl allmän som enskild begravningsplats (1 §). Med allmän begravningsplats förstås av församling eller annan kommun eller eljest av det allmänna anordnad, behörigen invigd kyrkogård, annan begravningsplats, urngård, urnhall, urnlund, urnmur, kolumbarium, minneslund eller annan sådan anläggning. Med enskild begravningsplats avses plats, som tillhör annat trossamfund än svenska kyrkan eller ock annan enskild och som behörigen anordnats för förvaring av avlidnas stoft eller aska eller för utströende av avlidnas aska. Besvär mot beslut enligt lagen förs företrädesvis genom förvaltningsbesvär, 16 och 17 §§. Kommunalbesvär kan dock förekomma och utesluter då förvaltningsbesvär (Kajiser III s. 334-335).

Frågan om kyrkoråds befogenhet beträffande gravsättning på enskild begravningsplats bedömdes i det följande rättsfallet.

RA 1963 ref. 3 År 1870 medgav KM:t att ägaren av Eds säteri i Voxtorps församling, L, fick anlägga särskild begravningsplats för sig och sin familj på utsett ställe på säteriets ägor. L avled år 1870 och begrovs på den s. k. Lindekullen på Eds ägor. Senare användes Lindekullen för gravsättning vid flera tillfällen. År 1884 mottog församlingen visst belopp från L:s dödsbodelägare med villkor att för all framtid underhålla och vårda gravplatsen och förse den med ny gravsten och galler när dessa

blivit odugliga för sitt ändamål. – Kyrkorådet beslutade år 1960 att vidare gravsättningar på Lindekullen inte kunde förekomma. År 1962 avtog kyrkorådet en begäran om tillstånd att på begravningsplatsen nedsätta urnan med askan efter M, en av L:s efterlevande. LSt lämnade besvär av Edh-släktens förening och dödsboet efter M utan bifall. RegR: Enär kyrkorådets klandrade beslut icke inverka på den rätt som kan tillkomma klagandena till gravsättning å Lindekullen, och frågan om nämnda rätt icke kan avgöras i förevarande ordning, finner RegR ej skäl att göra ändring i det slut vartill LSt kommit i målet.

Regler om maximering av upplåtelseavgifter för gravrätt finns inte. Den kommunala självkostnadsprincipen gäller dock för dessa avgifter (Kajiser III s. 322–323). Följande rättsfall är belysande.

RA 1964 E 44 Kyrkoråd i församling i Stockholm bestämde avgifter för nyttjande av kolumbarium, vilket innebar att upplåtelse för all framtid av samtliga urnnicher i kolumbariet skulle inbringa visst belopp. Kyrkofullmäktige godkände kyrkorådets åtgärder. RegR fann att de avgifter kyrkofullmäktige godkänt för upplåtelse, vård och underhåll av urnplatser i kolumbariet blivit satta avsevärt högre än vad som kunde anses motiverat med hänsyn till de uppgivna kostnaderna för kolumbariets anläggande och den framtida vården och underhållet av upplåtna urnplatser. Kyrkofullmäktige hade därför överskridit sin befogenhet (jfr *RA 1969 U 70* där avgifterna ånyo var uppe till prövning. RegR: Ej visat att avgifterna är för höga i förhållande till kostnaderna för kolumbariets anläggande och den framtida vården och underhållet av upplåtna gravplatser. Ej heller i övrigt visat att beslutet är olagligt enligt 89 § LFS).

Följande beslut om ordningsregler för gravar ansågs olagligt.

RA 1966 E 58 Kyrkostämma beslutade att till redan gällande ordningsregler för köpgravar foga en ny paragraf med följande innehåll: Kyrkorådet förbehåller sig rätt att utan gravbrevvägarens hörande vidtaga de ändringar i avseende å gravplatsens allmänna anordnande, som med hänsyn till förekommande omständigheter kunna finnas nödvändiga. RegR fann att kyrkorådet genom beslutet tillagts rätt att ensidigt bestämma om ordnandet och vården av gravplatsen i större omfattning än som var tillåtet enligt vid tiden för beslutet (1962-05-06) gällande lag eller eljest vedertagna rättsgrundsatser. Rätten skulle tillkomma kyrkorådet även då kyrkorådet icke genom avtal med gravplatsinnehavaren förbehållit sig sådan rätt. Kyrkostämmans beslut stod därför i strid mot vid tiden för dess tillkomst gällande lag. Beslutet var inte heller förenligt med gravrättslagen.

Församlings engagemang i begravningsväsendet med egen verksamhet har i ett fall kommit under regeringsrättens bedömning.

RA 1974 A 1281 Kyrkofullmäktige beslutade i fråga om ökade åtaganden för begravningskostnader att alla gravar skulle bli fria, att vård av grav skulle bli fri, dock ej blommor på gravstenen, att församlingen fritt skulle tillhandahålla kistor med svepning samt urnor, och att församlingen skulle driva egen begravnings tjänst med helt fria tjänster enligt vid sammanträdet föreliggande utredning som ett led i församlingens kurativa verksamhet. (I församlingen utgick redan tidigare bidrag till transporter till krematorium och kostnader för kremering samt erhöles fria lokaler vid bisättning och jordfästning, fri personal m. m.) LSt: Kyrkofullmäktige hade överskridit sin befogenhet genom att besluta att tillhandahålla fria kistor med svepning samt urnor och att driva egen begravnings tjänst med helt fria tjänster. Beslutet i övrigt lagligt. RegR: Ej ändring (jfr *RA 1948 ref. 54* där beslut av kyrkofullmäktige att teckna andelar i ekonomisk förening med ändamål att driva begravningsrörelse upphävdes, eftersom kyrkofullmäktige hade överskridit sin befogenhet).

3.3 Fakultativa angelägenheter enligt 2 § 1 mom. andra stycket b LFS

3.3.1 Allmänt

Under rubriken 3.3 hänförs åtgärder av flera olika slag. Hit hör sålunda åtgärder för att främja gudstjänstliv och kyrklig förkunnelse i övrigt (församlingsvård i inskränkt bemärkelse) (prop. 1961:70 s. 81–82, 104). Detta verksamhetsområde är klart kyrkligt till sin natur. Kompetensproblem torde uppstå tämligen sällan. Beträffande församlingsvården i mera vidsträckt bemärkelse kan förhållandena vara annorlunda. Till denna församlingsvård räknas åtgärder för att främja kristen verksamhet bland barn och ungdom, ålderstigna, sjuka och andra, som är i behov av omvårdnad. Härvid skall uppmärksammas, vilket inledningsvis har nämnts (avsnitt 2.2), att en församlings befogenhet inte är bestämd en gång för alla, utan att ett visst utrymme måste lämnas för nya initiativ, som utvecklingen kan motivera. Verksamheten kan därför vid behov komma att gå in på nya områden. Det skall dock understrykas att den kyrkokommunala verksamheten skall vara betingad av innehållet i det kristna budskapet (prop. 1961:70 s. 105). Se även vad som sagts ovan under avsnitt 2.1 om verksamhetens anknytning till den egna församlingen.

3.3.2 Stöd till organisationer inom eget område

RA 1972 ref. 68 Kyrkostämman beslutade att alla religiösa, politiska, kulturella och ekonomiska organisationer i församlingen skulle få använda församlingshemmet utan någon extra avgift för hyra och bränsle. RegR fann att sådan upplåtelse varom var fråga i målet var förenad med inte helt obetydliga merkostnader. Församlingen fick därigenom anses lämna ekonomiskt stöd till de organisationer och föreningar som utnyttjade lokalerna och sålunda lämna stöd för även annan verksamhet än som avses i 2 § LFS. Befogenheten hade alltså överskridits.

3.3.3 Stöd till organisationer utanför eget område

Av intresse för en församlings kompetens vad gäller att stödja kyrkligt inriktad verksamhet utanför församlingen kan följande rättsfall nämnas.

RA 1972 U 36 Kyrkofullmäktige anslog visst belopp till Broderskapsrörelsen för prenumeration på dess organ Broderskap. Tidskriften skulle fördelas på olika platser inom köpingen. RegR fann med hänsyn till vad som nu anförts och till Broderskapsrörelsens partipolitiska karaktär att beslutet innebar stöd åt viss politisk meningsriktning. Detta är inte församlingsangelägenhet.

RA 1972 U 43 Kyrkofullmäktige beslutade år 1969 att anslå 200 kr till de Kristna Samfundens Nykterhetsrörelse och 4 000 kr till Gålsjö stiftsgård för försöksverksamhet. RegR fann att anslag till De Kristna Samfundens Nykterhetsrörelse och Gålsjö stiftsgård av den storleksordning som det var fråga om låg inom ramen för befogenheten.

RA 1956 ref. 17 Kyrkofullmäktige i Örnköldsviks församling beslutade anslå vissa belopp till olika organisationer. RegR fann att befogenheten hade överskridits i fråga om anslag till Svenska Missionssällskapet (50 kr), Lutherska världsförbundets svenska sektion (100 kr), Svenska ekumeniska nämnden (100 kr) och Anundsbygdens

realskola (200 kr). Däremot fann RegR kyrkofullmäktige befogat att med begränsade anslag stödja stiftelsen Norra Ångermanlands kyrkliga ungdomsgård (500 kr), Härnösands stiftsråds arbetsfond och dess soldathemsverksamhet (100 kr), stiftelsen Gål-sjö stiftsgård (200 kr), stiftelsen Vårsta diakonissanstalt (100 kr), norrländska avdelningen av Sveriges kristliga gymnasiströrelse (150 kr), Svenska kyrkans diakonistyrelse (100 kr), Svenska kyrkans sjömansvårdsstyrelse (100 kr), Diakoniens centrala råd (200 kr), Soldaternas vänner i Östersund (100 kr) och Evangeliska fosterlandsstiftelsens soldathem i Härnösand (100 kr).

RA 1964 ref. 44 I Kyrkofullmäktige anlog visst belopp till stiftsting. Stiftstingets uppgift var att i samverkan med Svenska kyrkans officiella organ samordna och stödja söndagsskolearbete, juniorarbete, konfirmandundervisning, ungdomsarbete, studiearbete, kontaktskapande verksamhet m. m. och att ta nya initiativ på dessa områden samt att utbilda ledare till församlingarnas tjänst vid olika kyrkligt orienterade folkhögskolor och andra utbildningsinstitutioner inom stiftet. RegR fann att församlingen var befogat att genom bidrag av den storleksordning, som det var fråga om (mot-svarande 1 öre per skattekrona) ekonomiskt stödja verksamheten.

RA 1964 ref. 44 II Kyrkofullmäktige i kyrklig samfällighet fattade beslut om anslutning av församlingarna till stiftsting med uppgift att stödja sådana institutioner, organ och företag, vilkas verksamhet fanns vara till gagn för församlingens liv. Församling som anslöt sig till stiftstinget förband sig att erlagga årlig avgift som stiftstinget beslutade. Stiftstinget ägde att för kyrkliga ändamål av gemensamt intresse för stiftets församlingar besluta om stiftstingsavgiften, dock med högst 1 öre per skattekrona. Bestämmelser om utträde ur stiftstinget saknades i stadgarna. RegR fann att fullmäktige på stiftstinget överlät rätt att bevilja anslag ur den kyrkliga samfällighetens medel och därigenom överskridit sin befogenhet.

3.3.4 Församlingshus

För att församlingsangelägenheterna skall kunna skötas behövs lokaler. Vis-sa slags lokaler är församlingarna tvingade att hålla. Andra slags lokaler kan det vara nödvändigt att hålla av praktiska skäl.

RA 1962 E 8 Kyrkofullmäktige beslöt år 1959 att ge en baptistförsamling ett anslag på 1 000 kr som bidrag för iordningställande av ett baptistförsamlingens kapell. Kapellet skulle under tid då sockenstugan reparerades användas som sammanträdeslokal för kyrkofullmäktige och kyrkoråd. Genom anslaget hade man försäkrat sig om tillgång till lokal för sammanträdena. RegR fann att kyrkofullmäktige i och för sig hade rätt att anslå medel till sammanträdeslokal men att kyrkofullmäktige i detta fall överskridit vad som var tillbörligt.

3.3.5 Särskilt om samfällighets kompetens

Om samfälligheter finns bestämmelser i 3 § LFS. 3 § 1 mom. innehåller allmänna bestämmelser medan 2 mom. innehåller bestämmelser för Stockholms partiella samfällighet och 3 mom. bestämmelser för Göteborgs totala samfällighet. En samfällighet handhar angelägenheter av ekonomisk natur. I en partiell samfällighet utövas beslutanderätten av församlingsdelegerade. I en total samfällighet utövas beslutanderätten av samfällighetens kyrkofullmäktige.

RA 1967 ref. 29 I Fråga om Stockholms församlingsdelegerades kompetens. Stockholms Teologiska Institut är en stiftelse, vars huvudsakliga ändamål är att främja ungdoms utbildning till präster och lärare, meddela undervisning och utbildning i

teologiska ämnen samt främja vetenskaplig forskning och undervisning i teologiska ämnen. Församlingsdelegerade beslutade åta sig avlöningskostnaderna för två professorer vid institutet och att vara huvudman för professorerna. RegR: Församlingarna i Stockholm har, på grund av institutets utbildningsverksamhet och dess betydelse för underlättande av rekryteringen av präster och andra kyrkliga befattningshavare i Stockholm, befogenhet att ekonomiskt stödja institutet genom bidrag av skälig storleksordning. Genom räckvidden av det fattade beslutet hade dock befogenheten överskridits.

RA 1967 ref. 29 II Församlingsdelegerade i Stockholm anlog för åren 1964 och 1965 vissa belopp till Stockholms Teologiska Institut. RegR: Församlingarna i Stockholm har, på grund av institutets utbildningsverksamhet och dess betydelse för underlättande av rekryteringen av präster och andra kyrkliga befattningshavare i Stockholm, befogenhet att ekonomiskt stödja institutet genom bidrag av skälig storleksordning. De beviljade anslagen (ungefärligen motsvarande kostnaderna för en resp. två professorer) är inte av sådan art eller omfattning att befogenheten överskridits.

RA 1971 U 65 Församlingsdelegerade i Knivsta pastorat anlog visst belopp till "Trycksaker" avseende framställning och distribution av en stencilerad periodisk skrift med titeln "Våra kyrkor, meddelande från Knivsta pastorat". LSt: Angiven verksamhet är väsentligen att hänföra till församlingsvård. Detta verksamhetsområde omfattas ej av församlingsdelegerades kompetens. RegR fann i likhet med LSt att befogenheten överskridits. Jfr avsnitt 3.3.1. Jfr även *RA 1936 ref. 13* enligt vilket utslag utgivande av församlingsblad ansetts som tillåtet led i församlingsvård.

3.4 Obligatoriska angelägenheter enligt 2 § 1 mom. andra stycket c LFS

Kompetensen omfattar, såsom framgår av lagtexten, frågor om avlöningsförmåner åt präst, kyrkomusiker och annan personal.

3.4.1 Avlöningsförmåner m. m.

RA 1968 U 3 Kyrkofullmäktige beslutade att låta måla dels ett porträtt av kyrkoherden S. för 7 000 kr att uppsättas i församlingsbyggnaden, dels en replik av porträttet för 3 000 kr att överlämnas till S. som gåva. ÖÄ fann att kyrkofullmäktige överskridit sin befogenhet vad gällde repliken. RegR: Ej ändring.

RA 1973 A 56 Kyrkofullmäktige i församling beslutade anslå visst belopp som ersättning för del av en komministers flyttningskostnader. Komministern hade tillträtt en befattning inom pastoratet. RegR fann att ersättningen var en löneförmån utöver vad som tillkom församlingspräst enligt gällande avtal och bestämmelser och att kyrkofullmäktige inte ägt anslå medel till sådan förmån.

RR 1977 Ab 265 Pastorats församlingsdelegerade beslöt utbetala 200 kr per månad för samtalsrum hos kyrkoadjunkten. Pastoratet hade inte lyckats skaffa en fyrarums-lägenhet åt kyrkoadjunkten. Denne köpte då ett radhus privat, och i samband därmed hade pastoratskyrkorådet förklarat sig vilja ersätta den kostnad och det intrång det innebar att i egen bostad hålla tjänsterum. RegR fann att det inte kunde antas ha utgjort en uppgift för pastoratet att lämna bidraget till kyrkoadjunkten.

3.4.2 Insyn över prästerskapets ämbetsförvaltning

RA 1963 E 38 L, som innehade klockare- och organistbefattningen i församlingen och tillika var syssloman vid klosterkyrkan i församlingen, hade tilldelats varning

för att han inte följt instruktionen för sysslomannen vid kyrkan. RegR fann detta tillåtet. Däremot ej visat att L uttalat sig opassande till kyrkobesökare. Ej heller varning för fel i tjänsten på grund av uppgett dröjsmål med betalning av enskild skuld. Beslutet i denna del upphävdes alltså.

RA 1971 U 32 Kyrkoråd beslöt att i protokoll anteckna sitt beklagande över att en komministers tillrättavising av en konfirmand (offentlig tillrättavising därför att konfirmanden inte satt stilla under gudstjänsten) "framfördes såsom blev fallet". RegR fann att anteckningen framstod som kritik mot det sätt på vilket komministern vid tillfället utövade sitt ämbete och att kyrkorådet inte hade inseende över prästerskapets ämbetsförvaltning. Befogenheten hade alltså överskridits.

RR 1977 Ab 250 Kyrkoherde vägrade upplåta kyrka för jordfästning av församlingsbo som tillhört missionsförsamling. Kyrkofullmäktige uttalade i beslut att fullmäktige på det bestämdaste tog avstånd från kyrkoherdens agerande i frågan. Vid ny behandling av frågan i kyrkofullmäktige framförde enskilda ledamöter kritik av kyrkoherdens tjänsteutövning. Kyrkofullmäktige fattade inte något beslut vid detta tillfälle. Kyrkoherden begärde härefter att kyrkofullmäktige skulle undanröja de uttalanden som gjorts om hans tjänsteutövning. Kyrkofullmäktige beslutade att inte göra någon ändring i sina tidigare protokoll och beslutade också att till kyrkoherden "rikta en vädjan att han vid beslut rörande upplåtande av kyrkan till gudstjänster och jämförliga för rättningar måtte beakta den önskan om ekumeniskt samarbete, såväl med svenska frikyrkosamfund som med andra kyrkor, som råder i församlingen, och även beakta det samarbete som tidigare ägt rum i vår församling och som pågår i de flesta andra församlingar". RegR: Kyrkofullmäktige har inte insyn över prästerskapets ämbetsförvaltning. Befogenheten hade sålunda överskridits.

3.5 Specialreglerade angelägenheter enligt 2 § 1 mom. tredje stycket LFS

3.5.1 Kyrklig jord m. m.

Bestämmelser om kyrklig jord finns i lagen (1970:939) om förvaltning av kyrklig jord.

RA 1966 E 17 Enligt bestämmelser i reglemente angående förvaltningen av viss bysamfällighet, vari prästlöneboställe var delägare, fick delägare under angivna villkor göra visst uttag till byggnadsvirke från ett angivet skogsskifte. Uttagen fick inte försäljas. Torrfurur och björk fick delägare kostnadsfritt avverka till husbehovsbränsle men inte till försäljning. Eftersom det inte var tänkbart för prästlönebostället att avverka för eget behov, hade kyrkorådet försålt utstämplat virke från skogsskiftet till en delägare i samfälligheten. Kyrkorådet överskred därigenom sin befogenhet.

RA 1975 Ab 274 Kyrkoråd beslöt att arrendera ut jordbruksdelen av ett löneboställe på viss tid och mot viss årlig arrendeavgift samt på de villkor i övrigt som boställsnämndens ordförande angett i förslag till kontrakt som han presenterat för kyrkorådet. RegR: Arrende för jordbruk avseende löneboställes jord upplåts av förvaltaren på arrendevillkor som boställsnämnden bestämt. Villkoren bestäms av boställsnämnden i plenum och ej av ordföranden ensam. Boställsnämnden har inte behandlat frågan om bestämmande av arrendevillkoren i föreskriven ordning. Kyrkorådet har därför inte ägt att på sätt som skett besluta om upplåtelse av arrendet. Kyrkorådet har därigenom överskridit sin befogenhet.

3.5.2 Övrigt

Ett annat exempel på specialreglerad verksamhet är pastoratens medverkan i folkbokföringen. Följande avgörande har visst samband med dessa frågor.

RA 1971 U 50 Pastorats kyrkoråd beslutade att förlägga sina sammanträden till pastorsexpeditionen. LSt: Pastorat skall tillhandahålla pastorsämbete såsom kyrkobokföringsmyndighet bl. a. lokaler. För pastorsämbetet skall finnas pastorsexpedition. Pastorats skyldighet att tillhandahålla pastorsämbete lokaler för dess särskilda ändamål kan emellertid inte samtidigt grunda någon absolut rätt för kyrkorådet att förfoga över pastorsämbetets lokaler för annat ändamål. Kyrkorådet hade därför överskridit sin befogenhet. RegR: Ej ändring.

Bilaga 2 Skall mandatperioderna för kyrkokommunala organ börja närmare valet (snabbare valgenomslag)?

1 Inledning

Den nya kommunallag (1977:179), KL, som trädde i kraft den 1 juli 1977 innebar flera nyheter av väsentlig betydelse i förhållande till den tidigare kommunallagen (1953:753), ÄKL. En av nyheterna var att mandatperioden för de beslutande organen numera börjar närmare valet än tidigare, dvs. man åstadkom ett snabbare valgenomslag.

LFS berördes inte av kommunallagsreformen. Avsikten med denna memororia är att belysa möjligheterna att genomföra ett snabbare valgenomslag på det kyrkligt kommunala området.

2 Allmänt

Under det arbete som ledde fram till kommunallagsreformen diskuterades den kommunala styrelseordningen. Det betonades bl. a. att styrelseordningen skall ge uttryck för vilket eller vilka politiska partier som har det främsta politiska ansvaret för kommunernas verksamhet. Samtidigt underströks att om man markerar det politiska ansvaret alltför långt kan det innebära att minoriteten ställs utan möjligheter till påverkan och information. Man kan då riskera att försämra arbetsmöjligheterna för ett stort antal förtroendevalda. Majoritetsmarkeringarna måste därför begränsas.

Med hänsyn till de skilda förutsättningar som råder i olika kommuner föreslogs dock inte något enhetligt system för styrelseordningen.

Under förarbetena diskuterades också en fråga som har nära samband med den kommunala styrelseordningen, nämligen hur en snabbare majoritetsväxling skall kunna ske efter valen till kommunfullmäktige. En sådan ordning skulle innebära att den nyvalda fullmäktigeförsamlingen och eventuellt även nämnderna skulle sammanträda i närmare anslutning till valet än tidigare. Därigenom skulle den tillträdande majoriteten vid omkastningar i majoritetsläget ges större möjligheter att påverka utvecklingen under året närmast efter valet. Framför allt skulle det gälla en ny majoritets möjlighet att påverka budgeten för det kommande året.

Flera faktorer påverkar möjligheterna att genomföra ett snabbare valgenomslag. Man måste beakta tidsåtgången för röstsammanräkningen, tidsåtgången för partiernas nomineringsarbete, tidsfristerna för att kungöra sammanträde med de beslutande organen och tidsfristerna för budgetarbetet.

Resultatet av de resonemang som fördes blev i huvudsak att mandat-

perioden för de beslutande församlingarna ändrades. Den börjar numera den 1 november under valåret i stället för som tidigare den 1 januari året efter valåret. De nyvalda fullmäktige skall vidare fatta beslut om budgeten för det kommande året. Kommunstyrelsen och övriga nämnder tillträder emellertid vid samma tid som tidigare, dvs. i normalfallet den 1 januari året efter valåret.

Översynen av LFS bör enligt direktiven vara inriktad på att bringa LFS i överensstämmelse med den nya kommunallagen i den mån olikheter inte är sakligt betingade. I underlaget för diskussionen ingår därför en jämförelse av LFS med KL. På grund av sambandet mellan ÄKL och LFS tas även ÄKL med i jämförelsen. Vissa av bestämmelserna om de kommunala valen har stor betydelse för tidpunkten för valgenomslaget. Därför görs en viss jämförelse mellan reglerna för de kyrkliga och borgerliga kommunalvalen.

Till promemorian fogas en uppställning över budgetfrister m. m. som underbil. 1.

3 Valdag, valdeltagande m. m.

3.1 *Borgerligt kommunal valdag*

Enligt 1 kap. 3 § vallagen (1972:620) förrättas ordinarie val till riksdagen samt val i hela riket av landstingsledamöter och kommunfullmäktige samma dag. Valdag är tredje söndagen i september.

Valdagen kan infalla tidigast den 15 september och senast den 21 september. Detta åskådliggörs i underbil. 2, där de olika tänkbara valdagarna har räknats fram.

3.2 *Kyrkligt kommunal valdag*

Enligt 3 § lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigval är den tredje söndagen i oktober valdag vid val i hela riket av kyrkofullmäktige. Sedan år 1942 har val till kyrkofullmäktige ägt rum samma år som övriga kommunala val.

Valdagen kan infalla tidigast den 15 oktober och senast den 21 oktober. Detta åskådliggörs i underbil. 2, där de olika tänkbara valdagarna räknats fram. Av underbil. 2 framgår också samspelet mellan de borgerligt och de kyrkligt kommunala valdagarna (i fortsättningen används beteckningarna kyrkliga resp. borgerliga val).

3.3 *Valdeltagandet i de kommunala valen*

Under åren har intresset för de borgerliga valen varit avsevärt större än för de kyrkliga. Följande tabell visar valdeltagandet i de kyrkliga och borgerliga valen. Valdeltagandet anges i procent av de röstberättigade.

År	Kyrkligt val	Borgerligt val
1931	21,9	58,2
1934	23,9	63,6
1938	16,4	66,0
1942	17,1	66,9
1946	17,2	72,0
1950	18,8	80,5
1954	14,8	79,1
1958	13,5	79,2
1962	12,8	81,0
1966	12,5	82,8
1970	11,9	88,1
1973	15,2	90,5
1976	14,8	90,0
1979	14,4	89,0

Det skall noteras att inte alla församlingar väljer kyrkofullmäktige. Den röstberättigade kretsen är heller inte exakt densamma vid de olika valen. Sålunda krävs medlemskap i svenska kyrkan för rösträtt i de kyrkliga valen, 9 § LFS (jfr 2 kap. 3 § KL). Differensen mellan antalet röstberättigade i de kyrkliga och i de borgerliga valen är dock inte särskilt stor. Den kan exemplifieras genom nedanstående tabell, som avser de tre första valen under 1970-talet.

År	Kyrkligt val	Borgerligt val
1970	5 177 475	5 644 083
1973	5 198 665	5 686 600
1976	5 549 665	6 157 923

Huvudtendensen är att deltagandet i de kyrkliga valen sjunkit långsamt och deltagandet i de borgerliga valen ökat kontinuerligt.

3.4 Tidpunkten för det definitiva valresultatet

Det ligger i sakens natur att bestämda tidpunkter för de definitiva valresultaten inte kan anges. Enligt vad riksskatteverket har uppgett är det dock realistiskt att räkna med att det definitiva valresultatet för de borgerliga valen i framtiden kommer att kunna föreligga omkring 25–30 dagar efter valdagen (prop. 1975/76:187 s. 115). Det definitiva valresultatet kan således på grund av olika tänkbara valdagar antas komma att föreligga under tiden 10–21 oktober.

Resurserna för sammanräkningsförfarandet är långt mindre på den kyrkliga sidan än på den borgerliga. Detta beror främst på att arbetet med de kyrkliga valen sker manuellt, till skillnad från arbetet med de borgerliga där man tar hjälp av datorer i stor utsträckning. Det saknas säkra uppgifter om hur lång tid det tar innan det definitiva valresultatet för de kyrkliga valen kan vara klart. Tidsåtgången är dock tämligen stor och man får troligen liksom hittills räkna med att valresultatet inte kan föreligga förrän tidigast fem–sex veckor efter valet¹ eller – på grund av olika tänkbara valdagar – under tiden 19 november – 2 december.

¹ Telefonuppgift från riksskatteverkets valsektion.

3.5 Ytterligare om valen

Under senare år har den gemensamma valdagen för val till riksdagen, kommunfullmäktige och landsting kommit att diskuteras alltmer. De kyrkliga valen har också dragits in i denna diskussion. Detta har lett till att man inom regeringskansliet gett direktiv för en utredning som bl. a. skall ta ställning till frågan om att förlägga riksdagsvalen och de borgerliga kommunalvalen till olika dagar. I det sammanhanget aktualiseras frågan om att förlägga samtliga kommunala val till en valdag.

4 Tidsfrister för kungörande av sammanträde med de beslutande organen

4.1 Borgerligt kommunala regler

4.1.1 Äldre rätt

Enligt 14 § 1 mom. ÄKL skulle kungörelse om sammanträde med kommunfullmäktige anslås på kommunens anslagstavla minst en vecka före sammanträdet. Kungörelsen skulle också sändas med posten till envar fullmäktig och suppleant så tidigt, att den kunde antas komma honom till handa senast fyra dagar före sammanträdet. Tillkännagivande av sammanträde skulle dessutom införas i en eller flera ortstidningar senast en vecka före sammanträdet.

Om ett ärende fordrade så skyndsamt handläggning att man inte hann med det angivna kungörelseförfarandet kunde sammanträde enligt 14 § 2 mom. ÄKL ändå hållas om kungörelsen anslogs på kommunens anslagstavla senast på söckendagen före sammanträdet och sändes med posten till envar kommunfullmäktig och suppleant så tidigt att den kunde antas komma honom till handa inom samma tid.

4.1.2 Nuvarande regler

I förarbetena till den nya kommunallagen underströks betydelsen av att de förtroendevaldas arbete underlättas. En åtgärd för att förbättra de förtroendevaldas situation var att ändra den tid inom vilken kungörelse om sammanträde med de beslutande organen skall sändas till ledamöter och suppleanter i fullmäktige. Numera gäller enligt 2 kap. 10 § KL att kungörelsen skall sändas ut minst en vecka före sammanträdesdagen. Liksom tidigare är dock de angivna fristerna minimitider. Man övervägde också att införa en bestämmelse om att beslutsunderlaget skulle sändas ut viss tid före sammanträdet. Denna fråga överläts dock till kommunerna själva att besluta om i arbetsordning.

4.2 Kyrkligt kommunala regler

På det kyrkokommunala området gäller samma tidsfrister för kungörelse av sammanträde med de beslutande organen som tidigare gällde på den borgerliga sidan. Anslag skall ske minst en vecka före sammanträdet. Kungörelsen skall också sändas med posten så tidigt att den kan antas komma ledamöter och suppleanter till handa senast fyra dagar före sammanträdet. Annonsering skall ske senast en vecka före sammanträdet. Om ett ärende fordrar särskilt skyndsamt handläggning skall anslag ske senast på söckendagen före sammanträdet och kungörelsen sändas ut så tidigt att den kan antas komma ledamöter och suppleanter till handa inom samma tid. Reglerna finns i 17 § LFS.

5 Mandatperioden för de beslutande organen

5.1 Borgerligt kommunala regler

5.1.1 Äldre rätt

Enligt 8 § ÄKL valdes kommunfullmäktige och suppleanter för tre år räknat fr. o. m. den 1 januari året näst efter det, då valet skett.

5.1.2 Nuvarande regler

Numera gäller enligt 2 kap. 6 § KL att ledamöter och suppleanter i fullmäktige väljs för tre tjänstgöringsår räknat fr. o. m. den 1 november det år då valet har skett.

Bakgrunden till den ändrade mandatperioden för de beslutande organen var att det ansågs otillfredsställande att en politisk majoritet som grundar sig på ett val som hölls tre år tidigare får sitta kvar och påverka verksamheten för året efter ett nytt val. Ett snabbare valgenomslag ansågs kunna bidra till att vitalisera den politiska debatten i kommunerna. Det skulle öka partiernas möjligheter att för medborgarna markera sina handlingslinjer i det program inför det kommande året som budgeten utgör. Om valet leder till majoritetsskifte kan den nya majoriteten omedelbart påbörja arbetet med att förverkliga sitt program (prop. 1975/76:187 s. 280).

Med hänsyn till den tid som går åt för de åtgärder som angetts i tidigare avsnitt, dvs. för att få fram det definitiva valresultatet, för kungörelseförfarandet m. m., bestämdes att mandatperioden skall börja den 1 november under valåret. Som senare skall visas gäller fortfarande att mandatperioden för kommunernas nämnder börjar den 1 januari året efter valåret. Genom att den tillträdande majoriteten först får majoritet i de beslutande organen garanteras att den skall kunna utöva det avgörande inflytandet över politiken i stort.

5.2 Kyrkligt kommunala regler

Mandatperioden för kyrkofullmäktige och suppleanter omfattar tre år räknat fr. o. m. den 1 januari året näst efter det, då valet skett, 11 § LFS.

Mandatperioden börjar således vid samma tidpunkt som tidigare gällde på den borgerliga sidan.

6 Mandatperioden för de kommunala nämnderna

6.1 *Borgerligt kommunala regler*

Ledamöter och suppleanter i kommunstyrelsen valdes enligt 33 § ÄKL för tre år räknat fr. o. m. den 1 januari året näst efter det, då allmänna val av kommunfullmäktige ägt rum. De specialreglerade nämndernas mandatperioder följde vanligen bestämmelserna för kommunstyrelsen. I fråga om de kommunallagsreglerade nämnderna hade fullmäktige frihet att bestämma bl. a. när mandatperioden skulle börja, 45 § ÄKL.

I diskussionen om det snabbare valgenomslaget ingick också överväganden om mandatperiodens början för de kommunala nämnderna.

I propositionen anfördes bl. a. följande (prop. 1975/76:187 s. 280–281):

En förutsättning för att ett snabbare valgenomslag i nämnderna skall kunna genomföras är att partiernas nomineringsarbete inför valet av ledamöter och suppleanter i nämnderna inte försvåras. Ytterligare betydelsefulla faktorer är att den tillträdande majoriteten kan ta ansvar för det kommande årets budget och att röstsammanräkningen efter valet genomförs med den snabbhet som krävs. – Huvuddelen av partiernas nomineringsarbete sker från mitten av november till början av december månad. En av förutsättningarna för partiernas nomineringsarbete är naturligtvis att man i stort känner till fördelningen av posterna mellan partierna, dvs. även fördelningen av de heltidsengagerade förtroendeuppdragen och presidieposterna. Efter 1973 års val träffades överenskommelse om fördelningen av dessa poster endast i ett fåtal fall före oktober månads utgång. I flera fall skedde fördelningen av posterna först i december månad. Principiellt är det naturligtvis att föredra att samtliga kommunala organ kan tillträda och börja arbeta så snart som möjligt efter valet. Men en ordning som innebär att alla kommunala organ skall tillträda tidigare än enligt gällande regler är praktiskt omöjlig att genomföra. Det skulle innebära bl. a. att det från demokratisk synpunkt viktiga nomineringsarbetet måste bedrivas så snabbt, att medlemmarnas inflytande i de lokala partiorganisationerna skulle inskränkas.

På grund av att nomineringsarbetet ofta resulterat i samlade lösningar för samtliga nämnder ansågs det även olämpligt att bryta ut exempelvis kommunstyrelsen och välja den tidigare än andra nämnder.

Slutsatsen blev därför att de kommunala nämnderna inte omfattades av det snabbare valgenomslaget. Nuvarande regler återfinns i 3 kap. 5 och 13 §§ KL.

6.2 *Kyrkligt kommunala regler*

Enligt 46 § LFS skall ledamöter och suppleanter i kyrkorådet, utom kyrkoherden, väljas för tre år, räknat fr. o. m. den 1 januari året näst efter det, då allmänna val av kyrkofullmäktige har ägt rum. I 57 § LFS finns bestämmelser för specialreglerade nämnder och nämnder som regleras med stöd av LFS. Specialreglerade nämnder saknas f. n. på det kyrkokommunala området. För de nämnder som regleras med stöd av LFS gäller motsvarande regler som för de kommunallagsreglerade nämnderna. Mandatperiodens början och dess längd kan kyrkofullmäktige således bestämma själv.

7 Tidsfrister för budgetarbetet

7.1 *Borgerligt kommunala regler*

7.1.1 Äldre rätt

Enligt 54 § ÄKL gällde att kommunstyrelsen skulle göra upp förslag till utgifts- och inkomststat (budget) före oktober månads utgång. Om fullmäktige bestämde budgeten efter november månads utgång kunde budgetförslaget göras upp senare, dock före november månads utgång. I det senare fallet skulle kommunstyrelsen göra upp förslag till utdebiteringsgrund (skattesats) före oktober månads utgång. Kommunens övriga nämnder skulle ge in sina särskilda budgetförslag för det nästföljande året till kommunstyrelsen före den 1 oktober om inte kommunstyrelsen bestämt någon annan tid.

Kommunernas budget skulle enligt 13 § ÄKL fastställas före utgången av november månad. Om budgeten på grund av särskilda förhållanden inte kunde fastställas inom denna tid, skulle skattesatsen fastställas i november månad. I detta fall skulle budgeten fastställas före utgången av december månad. Då kunde fullmäktige också fastställa en annan skattesats än som bestämts tidigare.

7.1.2 Nuvarande regler

Nuvarande regler om budgetfrister finns i 4 kap. 4 § KL.

Liksom tidigare skall budgetförslaget göras upp av styrelsen före oktober månads utgång. Om särskilda förhållanden påkallar det, får budgetförslaget göras upp i november månad. I sådant fall skall styrelsen göra upp förslag till skattesats före oktober månads utgång. Styrelsen bestämmer när övriga nämnder senast skall lämna sina särskilda budgetförslag till styrelsen. Styrelsens budgetfrist har således inte ändrats.

Inte heller budgetfristen för fullmäktige har ändrats. Budgeten skall alltså fastställas före november månads utgång. En väsentlig nyhet är emellertid att under år då val i hela riket av fullmäktige har ägt rum skall budgeten fastställas av de nyvalda fullmäktige. Undantagsvis kan enbart skattesatsen liksom tidigare fastställas i november månad. I detta fall skall budgeten fastställas före utgången av december månad. Skattesatsen kan också ändras i så fall.

Det främsta motivet för ett snabbare valgenomslag var att den tillträdande majoriteten skall få tillfälle att påverka utformningen av budgeten för det nästkommande året (prop. 1975/76:187 s. 277). I förevarande paragraf infördes därför bestämmelsen om att de nyvalda fullmäktige skall fastställa budgeten.

7.2 *Kyrkligt kommunala regler*

Kyrkorådet skall göra upp förslag till budget före den 15 oktober, 69 § LFS. Kyrkorådet bestämmer när övriga nämnder skall lämna sina särskilda bud-

getförslag till rådet. Innan budgetförslaget görs upp skall kyrkorådet samråda med kommunstyrelsen.

Kyrkofullmäktige skall fastställa budgeten vid sammanträde i oktober månad, 16 § LFS.

De kyrkliga kommunerna har avsevärt kortare budgetfrister än de borgerliga. De har inte heller möjlighet att bestämma skattesatsen vid ett tillfälle och att fastställa budgeten senare.

8 Det snabbare valgenomslaget

8.1 *Valdag, valdeltagande m. m.*

En mycket betydelsefull omständighet för valgenomslaget är tidpunkten för valdagen. Den kyrkliga valdagen kommer ungefär en månad senare än den borgerliga. Huruvida den kyrkliga valdagen kan komma att ändras är f. n. osäkert och beror bl. a. på eventuella utredningsresultat. Man torde t. v. få räkna med att valdagen kommer att förbli densamma som nu, dvs. den tredje söndagen i oktober.

Valdeltagandet är lågt i de kyrkliga valen och har legat omkring 15 procent vid de senaste valtillfällena. En förändring av valdeltagandet påverkar naturligtvis den tid det tar att få fram valresultatet. Likaså har tillgängliga resurser för sammanräkningsförfarandet, främst datorhjälp, stor betydelse härför. Under senare år har förhållandena inte ändrats i större omfattning. Beträffande de nu nämnda faktorerna torde man därför f. n. kunna räkna med i stort sett oförändrade förhållanden.

På den borgerliga sidan infördes genom kommunallagsreformen ett obligatoriskt suppleantsystem för de beslutande organen. F. n. finns inte något sådant system på den kyrkliga sidan. Kyrkofullmäktige har emellertid redan nu möjlighet att bestämma att suppleanter skall utses, 8 § 4 mom. LFS. Ett obligatoriskt suppleantsystem på den kyrkliga sidan kan medföra ett ökat arbete och ytterligare tidsåtgång för att få fram valresultatet.

Av det sagda framgår att det i framtiden förmodligen kommer att ta minst lika lång tid som nu för att få fram det definitiva valresultatet. Detta innebär att valresultatet kan antas komma att föreligga en till en och en halv månad senare för de kyrkliga valen än för de borgerliga.

8.2 *Tidsfrister för kungörande av sammanträde med de beslutande organen*

Som angetts under avsnitt 4.1,2 ändrades tiden för att utsända kungörelse om sammanträde till ledamöter och suppleanter i fullmäktige. En motsvarande ändring på den kyrkliga sidan kräver att kungörelserna skickas ut någon dag tidigare än hittills. Man måste ta hänsyn till detta när man skall bestämma datum då mandatperioden för kyrkofullmäktige skall börja. En viss förskjutning framåt i tiden av detta datum är en sannolik konsekvens av en ändring.

8.3 Mandatperioden för de beslutande organen

Mandatperioderna började tidigare vid samma tidpunkt på den kyrkliga och den borgerliga sidan. Genom kommunallagsreformen bestämdes att mandatperioden på den borgerliga sidan skall börja den 1 november under valåret. På grund av de omständigheter som diskuterats i de föregående avsnitten är det inte möjligt att genomföra en sådan ändring på den kyrkliga sidan. Den tid det tar att få fram valresultatet, att sända ut bevis om valet och att vidta erforderliga åtgärder i samband med kallelse till sammanträde gör att de första sammanträdet med de nyvalda fullmäktige förmodligen kan äga rum allra tidigast den 15 december under valåret.

Om så sker återstår ungefär två veckor till årsskiftet. Under den perioden, som för de flesta är arbetstygnd, inträffar bl. a. flera helgdagar, vilket kan medföra arbetssvårigheter för kyrkofullmäktige. I någon mån bör svårigheterna kunna reduceras om suppleanter finns att tillgå inom ett obligatoriskt suppleantsystem.

Skattesatsen skall bestämmas i november månad (se avsnitt 8.5) och måste alltså beslutas av de "gamla" fullmäktige. Däremot är det möjligt att de nyvalda fullmäktige kan få fatta själva budgetbeslutet senare, vilket kan ha ett visst värde från bl. a. demokratisk synpunkt. För behandlingen av övriga frågor av tänkbar grupp- eller partiskiljande karaktär har det naturligtvis betydelse att de nyvalda fullmäktige får tillträda så tidigt som möjligt. De praktiska nackdelarna med den skisserade lösningen, där beslut om skattesats och budget fattas av olika kyrkofullmäktigeförsamlingar, är väl ändå så stora att mandatperioden inte bör ändras.

Det skall noteras att kyrkofullmäktige enligt 16 § 2 mom. LFS vid sammanträde före utgången av december månad skall förrätta val till de befattningar inom församlingen, vilka blir lediga vid årets slut. Under de år då allmänna val av kyrkofullmäktige har ägt rum förrättas valen av de nyvalda fullmäktige. Dessa förrättas även andra val, avseende tid efter utgången av nämnda år, vilka ankommer på fullmäktige. Kyrkofullmäktige har alltså redan nu behörighet att fatta vissa beslut i december månad under valåret (jfr avsnitt 8.5).

8.4 Mandatperioden för de kommunala nämnderna

Kommunallagsreformen medförde inte någon ändring i tiden då mandatperioden börjar för de borgerligt kommunala nämnderna. Perioden börjar således den 1 januari året efter valåret. Mandatperioden för de kyrkligt kommunala nämnderna börjar vid samma tidpunkt.

De svårigheter som förekommer på den borgerliga sidan (se avsnitt 6.1) kan finnas även på den kyrkliga sidan, men de torde inte göra sig gällande i samma utsträckning där. På grund av vad som sagts i avsnitt 8.3 om mandatperioden för kyrkofullmäktige och tidsåtgången för nomineringsarbetet torde det inte vara möjligt att låta mandatperioden för nämnderna börja tidigare än som nu är fallet.

8.5 Tidsfrister för budgetarbetet

Budgetfristerna är f. n. en månad kortare på den kyrkliga sidan än på den borgerliga. Utredningen har under hand fått besked från riksskatteverket att skatteadministrativa skäl inte längre lägger hinder i vägen mot att de kyrkliga och de borgerliga kommunerna tillämpar lika långa budgetfrister. En anpassning till budgetfristerna för de borgerliga kommunerna innebär att kyrkorådets budgetförslag skall avges före utgången av oktober månad och att budgeten fastställs av kyrkofullmäktige före utgången av november månad. I undantagsfall kan kyrkorådet avge förslag om skattesats i oktober månad och budgetförslag före utgången av november månad. Kyrkofullmäktige skall undantagsvis kunna besluta om skattesatsen före utgången av november månad och om budgeten före utgången av december månad.

Om budgetfristerna ändras på detta sätt kommer förslag till budget och skattesats alltjämt att avges av det "gamla" kyrkorådet. Någon ändring kan inte ske. Förhållandena blir likartade med vad som gäller på den borgerliga sidan. Samrådet mellan kyrkorådet och kommunstyrelsen underlättas därigenom.

"Gamla" kyrkofullmäktige skall ta budgetbeslutet enligt huvudregeln. Om valgenomslaget för fullmäktige ändras till den 15 december under valåret kan en uppdelning tänkas ske så att de "gamla" fullmäktige fattar beslut om skattesatsen och de nyvalda fullmäktige fattar själva budgetbeslutet. Det fordras då att tidsfristen för budgetbeslutet förlängs åtminstone till den 15 december. I avsnitt 8.3 har föreslagits att mandatperioden inte ändras. Det är då lämpligt att ha lika lång budgetfrist för kyrkofullmäktige som för kommunfullmäktige. Budgetbeslutet skall alltså enligt huvudregeln ha fattats före utgången av november månad. Undantagsvis bör budgetbeslutet kunna fattas av de "gamla" kyrkofullmäktige i december månad i likhet med vad som gäller på den borgerliga sidan.

8.6 Övrigt

I LFS finns specialbestämmelser för bl. a. kyrkliga samfälligheter. Det som sagts tidigare om det snabbare valgenomslaget torde i princip få gälla även beträffande samfälligheterna.

ÄKL 1/9 (1953:753)	Val 3:e söndagen i sept.	1/10 Nämndernas budgetförslag före 1 okt.	1/11 a) KS budgetförslag före utgången av okt. b) KS förslag om skattesats i okt.	Kungörelse av smtr minst 1 vecka före smtr	1/12 a) KF budgetbeslut före utgången av nov. b) KF beslut om skattesats före utgången av nov. c) KS budgetförslag före utgången av nov.	31/12 (1/1) a) KF + KS mandatperiod börjar 1 jan. b) KF budgetbeslut före utgången av dec.
KL 1/9 (1977:179)	Val 3:e söndagen i sept.	1/10	1/11 a) KS budgetförslag före utgången av okt. b) KS förslag om skattesats i okt. c) KF mandatperiod börjar 1 nov.	Kungörelse av smtr minst 1 vecka före smtr	1/12 a) KF budgetbeslut före utgången av nov. b) KF beslut om skattesats före utgången av nov. c) KS budgetförslag före utgången av nov.	31/12 (1/1) a) KS mandatperiod börjar 1 jan. b) KF budgetbeslut före utgången av dec.

LFS 1/9 (1961:436)	1/10 a) KR budgetförslag före 15:e okt. b) Val 3:e sönda- gen i okt. c) Kungörelse av smtr minst 1 vecka före smtr	1/11 KKF budgetbeslut vid smtr i okt.	1/12	31/12 (1/1) KKF + KR man- datperiod börjar 1 jan.
LFS 1/9 (1982:000)	1/10 Val 3:e söndagen i okt.	1/11 a) KR budgetförslag före utgången av okt. b) KR förslag om skattesats i okt.	1/12 Kungörelse av smtr minst 1 vecka före smtr	31/12 (1/1) a) KKF + KR mandatperiod bör- jar 1 jan. b) KKF budgetbe- slut före utgången av dec.

KF = Kommunfullmäktige
 KS = Kommunstyrelse
 KKF = Kyrkofullmäktige
 KR = Kyrkoråd

Underbilaga 2 Tänkbara valdagar enligt
1 kap. 3 § vallagen (1972:620)
och 3 § lagen (1972:704) om
kyrkofullmäktigval

Bilaga 3 PM 1979-06-20 angående omfattningen av regeringens prövning av ärenden angående låne- och borgenstillstånd

(73 och 74 §§ LFS)

Den *formella* prövningen innebär en undersökning av att alla vederbörande formalia iakttagits, såsom att ett av behörigt beslutsorgan fattat och i laga ordning tillkommet beslut föreligger och att beslutet vunnit laga kraft. Vidare krävs att beslutet innehåller uppgifter om lånebeloppets storlek, amorteringstid, ändamålet för upplåningen, hur eventuella kostnader utöver lånet skall täckas (dvs. fullständig finansieringsplan), att erforderliga tillstånd från olika myndigheter föreligger, t. ex. riksantikvarieämbetets medgivande till kyrkorestaurering eller länsstyrelsens godkännande enligt begravningskungörelsen av förslag till kyrkogårdsanläggningar, att ifrågakommande statsbidragsbeslut meddelats m. m. Bristfälligheter i ansökningarna i dessa hänseenden har, om bristfälligheten bedömts kunna rättas till, icke föranlett avslag utan sökanden har i stället beretts tillfälle att komplettera handlingarna.

En viktig sida av den formella prövningen gäller frågan om det ändamål som lånet eller borgenstagandet avser, faller inom sökandens kompetensområde. Om ändamålet befunnits falla utanför den kyrkliga kommunens kompetens har regeringen avslagit ansökningen trots att det förelegat ett lagakraftvunnet beslut. Sålunda har exempelvis församling förvägrats lånetillstånd för uppförande eller förvärv av bostadshus för annan befattningshavare än den som har rätt till tjänstebostad. Ansvaret för bostadsbyggandet i övrigt åvilar ju den borgerliga kommunen.

Vad gäller den *materiella* prövningen har som en första förutsättning för lånetillstånd gällt att lånemedlen måste avses komma till användning för anskaffning av en *varaktig* tillgång. Motivet härför är att en kommande generation ej skall betungas med lånekostnader för annat än sådant som den själv kan dra nytta av. Vidare har ju underställningsskyldigheten i främsta rummet motiverats utifrån syftet att tjäna som ett skydd för den kommunala förmögenheten. Med varaktig tillgång avses naturligtvis framför allt mark, byggnader, anläggningsarbeten (kyrkogårdar) etc. Som låneberättigad kostnad för anskaffning av varaktig tillgång har också kostnader för kyrkorestaureringar godkänts. I låneberättigad byggnads- och anskaffningskostnad har inräknats kostnader för ritningar, kontroll, projektering, utredning o. d. En konsekvens av principen om att bevilja lånetillstånd endast för varaktiga tillgångar är att driftskostnader ej fått bestridas med långfristig upplåning (= längre lånetid än fem år). Exempel på driftskostnader

för vilka lånetillstånd ej beviljats är församlingars eller pastorats egna administrationskostnader. Ej heller har lånetillstånd medgetts för anskaffning av lösa inventarier trots att åtminstone vissa inventarier kan beräknas ha en ganska lång livslängd. Om endast en del av lånebeloppet avsett icke varaktiga tillgångar har det medgivna lånebeloppet reducerats i motsvarande mån.

En annan princip i fråga om vilka ändamål som godkänns resp. icke godkänns för lånefinansiering är att lånetillstånd icke beviljas för anskaffning av anläggningstillgångar, som endast ersätter en förbrukad eller en försliten anläggningstillgång. I praktiken är det dock sällsynt att man med fog kan göra gällande att det är fråga om en ren ersättningsinvestering. I stället avser ersättningsinvesteringen nästan alltid en *förbättrad* variant av anläggningstillgång, dvs. en investering som inte endast bibehåller realkapitalet utan *ökar* detsamma och därmed inga principiella hinder för att bevilja lånetillstånd.

Av principen att långfristig upplåning endast medges för anskaffning av varaktiga tillgångar följer att amorteringstiden får längst bestämmas till anläggningens beräknade livstid. I praktiken har de av regeringen medgivna amorteringstiderna varit betydligt kortare. Skälet härtill har väl bl. a. varit osäkerheten vid beräkning av den tidsrymd under vilken anläggningen kan komma till verklig nytta. En annan osäkerhetsfaktor som kan motivera försiktighet med amorteringstidens längd är om den kyrkliga kommunens skattekraft i framtiden eventuellt kommer att minska eller dess utgiftsbehov att öka. De i praxis medgivna amorteringstiderna varierar mellan 10–30 år och fördelar sig på följande sätt:

- 10 år – för yttre eller invändiga målningsarbeten eller omputsning av kyrka
- 15 år – för värme- och elinstallationer, omläggning av trägolv eller innertak samt omläggning av spåntak till kyrka
- 20 år – för grundförstärkning, koppar- eller tegeltak, genomgripande inre kyrkorestaurering (dekoration, målning, konserveringsarbeten o.d.) eller ombyggnad
- 25 år – för anläggning av kyrkogård och förrådsbyggnader, ekonomibygnader på löneboställen
- 30 år – för övriga nybyggnader (kyrkor, församlingshem, begravningskapell, bårhus, klockstapel, krematorier, bostadshus etc.)
- 30 år – för markförvärv

Amorteringstiderna 10, 15, 20 resp. 25 år har av regeringen brukat förlängas med fem år om lånebeloppet varit av den storleksordningen att det skulle innebära en ökning av utdebiteringen med mer än 50 öre under förutsättning att utdebiteringen redan ligger vid en nivå motsvarande den kyrkokommunala utdebiteringen. – Beträffande amorteringstiden på 30 år för nybyggnader och markförvärv förtjänar framhållas att den torde innefatta en betydande marginal vad gäller investeringens varaktighet. Denna effekt av "överamortering" förstärks av att flertalet kreditgivare i dagens läge i allmänhet inte beviljar lån på längre tid än 20 år.

Bakom inställningen att lånetillstånd endast medges för anskaffning av varaktiga tillgångar samt att de medgivna amorteringstiderna är kortare än de lånefinansierade investeringarnas livstid ligger strävanden att den kyr-

kokommunala förmögenheten inte bara skall bevaras utan även ökas. En följd av denna målsättning är också att regeringen i princip aldrig ger tillstånd att uppta stående lån utan endast amorteringslån.

En ytterligare förutsättning för lånetillstånd är att investeringskostnaden i förhållande till den kyrkliga kommunens skatteunderlag inte är alltför obetydlig. I sådana fall har församlingen hänvisats till att i stället finansiera utgiften med uttaxering under fem år eller med femårigt underställningsfritt lån.

Reglerna om underställning av låne- och borgensärenden medger i och för sig möjlighet för regeringen att pröva huruvida den planerade investeringen är ändamålsenlig, ekonomiskt planerad eller om den över huvud taget är behövlig. De ansökningar om låne- och borgenstillstånd som avgjorts på dessa prövningsgrunder ligger så långt tillbaka i tiden som under andra världskriget och den närmaste efterkrigstiden. Avslagen har i dessa fall exempelvis motiverats med att Kungl. Maj:t "icke för närvarande" finner skäl medge tillstånd till upplåning eller Kungl. Maj:t finner icke skäl medge upplåning för ifrågavarande anläggning "i enlighet med i ärendet föreliggande byggnadsprogram".

Antalet rena avslagsbeslut är mycket litet. Däremot förekommer det ganska ofta att begärda amorteringstider sänks och att lånebeloppen justeras med beviljade statsbidrag (exempelvis AMS-bidrag).

Fördelning av låne- och borgenstillstånden under åren 1969–1978 efter de uppgivna ändamålen med upplåningen (Milj. kr)

	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Kyrkor, kyrkogårdar, krematorier, församlingshus	30	18	37	50	39	58	50	89	127	127
Prästgårdar, eckl. lönebo-ställen	1	2	2	0	1	0	1	1	2	1

Uppgift angående de under åren 1969–1978 avgjorda ärendena betr. församlingar och andra kyrkliga kommuner (Milj. kr)

År	Lån		Borgen	
	Antal beslut	Belopp kr	Antal beslut	Belopp kr
1969	69	30,640	4	0,360
1970	48	19,850	1	0,150
1971	63	39,0	–	–
1972	78	50,0	–	–
1973	92	40,0	–	–
1974	87	58,0	–	–
1975	84	50,975	1	0,025
1976	119	90,0	–	–
1977	119	129,0	–	–
1978	125	127,950	1	0,050

Bilaga 4

3.2 Förfarandet vid kommuns indelning i valkretsar och valdistrikt

Indelning av församling i valkretsar

För val av kyrkofullmäktige får församling i Stockholm indelas i valkretsar om fler än 30 fullmäktige skall utses. Församling utom Stockholm med fler än 10 000 invånare får indelas i valkretsar om det befins lämpligt. Annan församling utom Stockholm får indelas i valkretsar endast om synnerliga skäl föreligger till följd av församlingens särskilt betydande utsträckning eller liknande förhållanden. Bestämmelserna om valkretsindelning finns i 12 § LFS.

Såvitt kommittén känner till är det f. n. endast tre församlingar i landet som är indelade i valkretsar. Församlingarna är Oscars i Stockholm, Trelleborgs samt Piteå landsförsamling. Vid 1979 års kyrkofullmäktigval uppgick antalet röstberättigade invånare i dessa församlingar till 24 350, 14 921 resp. 11 744. Antalet fullmäktige uppgick till 32, 30 resp. 40.

I tabell 3.15 redovisas de församlingar som har kyrkofullmäktige, efter antalet röstberättigade invånare och antalet fullmäktige vid 1979 års kyrkofullmäktigval.

Tabell 3.15 Församlingar med kyrkofullmäktige, fördelade efter antalet röstberättigade invånare och antalet fullmäktige

Antal röstberättigade invånare	Antal fullmäktige/församling		
	15-20	21-30	31-40
1- 5 000	771	178	
5 001-10 000	7	98	3
10 001-15 000		24	15
15 001-20 000		15	11
20 001-25 000		9	7
25 001-		5	8
Summa	778	329	44

Antalet kyrkofullmäktige skall bestämmas inom vissa i 8 § LFS angivna ramar, som varierar med antalet invånare i församlingen. Reglerna för församling i Stockholm är något annorlunda än för församling i landet i övrigt. Minsta antalet fullmäktige som kan utses är 15 och högsta antalet 40.

Kommittén har i sitt förslag angående valsystemet vid kommunfullmäktigvalen strävat efter att stärka garantierna för proportionalitet. Från den utgångspunkten är det naturligt att ifrågasätta om möjligheten att indela församling i valkretsar bör finnas kvar. Den nuvarande tillämpningen tyder knappast på att något sådant behov finns. En del församlingar är visserligen mycket stora till ytvidden. Emellertid är det endast en av de valkretsindelade församlingarna, Piteå landsförsamling, som tillhör denna kategori. I den församlingen har fråga väckts om att upphäva valkretsindelningen. De två övriga församlingarna är utpräglade stadsförsamlingar, där inte heller antalet fullmäktige är så stort att det i och för sig motiverar indelning i valkretsar. I sådana fall kan knappast några andra skäl åberopas för valkretsindelning än att man vill uppnå vissa spärreffekter mot småpartier.

Med de begränsningar i fråga om antalet fullmäktige som gäller för församling finns det, som kommittén ser saken, knappast något annat skäl för valkretsindelning än att församlingen är av särskilt betydande utsträckning. Endast en församling av denna kategori än indelad i valkretsar, och där överväger man att upphäva indelningen. Mot bakgrund av dessa praktiska erfarenheter har kommittén funnit det bäst överensstämmande med den ståndpunkt som intagits i fråga om det kommunala valsystemet att församlingar inte indelas i valkretsar. Kommittén föreslår därför att 12 § LFS upphävs samt att vissa följdändringar görs i 4 och 5 §§ KfvL.

Bilaga 5

10.10 Grunden för beräkning av antalet suppleanter för kyrkofullmäktige

Gällande bestämmelser

Som närmare redovisats i avsnitt 10.9 skall antalet suppleanter för kommunfullmäktige, enligt 14 kap. 19 § ValL, bestämmas med utgångspunkt i vad kommunfullmäktige beslutat enligt 2 kap. 2 § KL. I fullmäktiges beslut skall antalet suppleanter anges till en viss andel, högst hälften, av det antal platser varje parti erhåller i kommunen.

Enligt 48 § KfvL tillämpas 14 kap. 19 § ValL också då suppleanter skall utses för kyrkofullmäktige. I stället för hänvisningen till 2 kap. 2 § KL gäller dock motsvarande stadganden i LFS, 8 § 4 mom. för församling och 32 a § för kyrklig samfällighet.

Grunderna för beräkning av antalet suppleanter för kommunfullmäktige ändrades i samband med den senaste kommunallagsreformen. Tidigare hade man utgått från det antal platser som partiet erhållit i varje valkrets. Numera grundas beräkningen på antalet platser i hela kommunen. Denna ändring tillkom på initiativ av KU och motiverades med att tillvägagångssättet vid utseende av suppleanter för kommunfullmäktige ändrats (KU 1976/77:25 s. 51). Det nya suppleantsystemet innebar bl. a. att suppleant kunde ta plats i mer än en valkrets. Någon s. k. dubbelvalsavveckling företas alltså inte i sådana fall. Vidare kan suppleant ersätta även ledamot som valts i annan valkrets än suppleanten.

Någon motsvarande ändring beträffande grunderna för beräkning av antalet suppleanter vidtogs emellertid inte i LFS. Antalet suppleanter för kyrkofullmäktige skall alltså fortfarande, enligt 8 § 4 mom. och 32 a § LFS, beräknas med utgångspunkt i antalet platser som varje parti erhållit i valkretsen.

Enligt uppgifter från länsstyrelserna finns det f. n. endast tre församlingar som är indelade i valkretsar. De kyrkliga samfälligheterna däremot är regelmässigt valkretsindelade. Enligt 33 § LFS skall varje församling eller, enligt 32 § samma lag bestämd grupp av församlingar, utgöra en valkrets.

I kommun och församling är valbarheten inte inskränkt inom valkrets. I fråga om kyrkliga samfälligheter får regeringen förordna att valbarheten skall vara inskränkt inom församling eller grupp av församlingar, motsvarande valkretsarna. I de 53 kyrkliga samfälligheter som bildats under åren 1973–1979 har, enligt uppgift av kammarkollegiet, regeringen för 17 av samfälligheterna förordnat att valbarheten skall vara inskränkt till valkrets.

RSV:s framställning

RSV har i skrivelse 1979-07-31 till kommundepartementet framfört synpunkter på LFS:s bestämmelser om grunden för beräkning av antalet suppleanter för kyrkofullmäktige. Efter att ha redovisat gällande bestämmelser anför RSV bl. a. följande.

RSV vill således uppmärksamma departementet på att reglerna i lagen om kyrkofullmäktigval om utseende av suppleanter inte på ett riktigt sätt kan användas tillsammans med nuvarande lydelse i 8 § 4 mom. och 32 a § lagen om församlingsstyrelse. Konsekvensen vid utseende av suppleanter skulle eljest kunna bli att tillräckligt antal suppleanter ej skulle komma att utses för valkretsindelad församling eller samfällighet.

Regeringen har genom beslut 1980-01-17 överlämnat RSV:s skrivelse till kommittén för beaktande i det fortsatta utredningsarbetet.

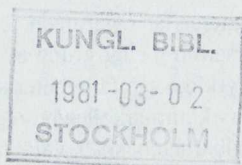
Kommitténs överväganden och förslag

Reglerna om suppleanter för kyrkofullmäktige bör såvitt möjligt överensstämma med vad som gäller i fråga om suppleanter för kommunfullmäktige.

Kommittén har i avsnitt 3.2 föreslagit att möjligheten att indela församling i valkretsar skall upphöra. RSV:s framställning föranleder därför inte något ställningstagande av kommittén såvitt gäller suppleanter för kyrkofullmäktige i valkretsindelad församling.

Suppleant för fullmäktige i kyrklig samfällighet bör kunna ta plats i flera valkretsar i samfälligheten och kunna ersätta ledamot som valts i annan valkrets än suppleanten. I den mån så kan ske bör därför antalet suppleanter, om fullmäktige beslutar att sådana skall utses, bestämmas med utgångspunkt i det antal platser som varje parti erhåller i hela samfälligheten. Såvitt kommittén kan se är en sådan ordning dock inte tänkbar i de samfälligheter där valbarheten är inskränkt inom valkrets. Suppleant kan i dessa fall inte ta plats i mer än en valkrets och bör heller inte kunna ersätta ledamot som är vald i annan valkrets. Antalet suppleanter bör i dessa samfälligheter, även fortsättningsvis, bestämmas med ledning av det antal platser som resp. parti erhåller i varje valkrets.

Kommitténs förslag förutsätter ändring i 32 a § LFS. Vidare föreslås en anpassning av innehållet i 48 § KfvL (motsvarande 43 § KfvL i kommitténs lagförslag) till nu gällande lydelse av vallagen och den nya kommunallagen.



Statens offentliga utredningar 1981

Kronologisk förteckning

1. Hälsorisker. S.
 2. Ohälsa och vårdutnyttjande. S.
 3. Hälsa- och sjukvård i internationellt perspektiv. S.
 4. Utgångspunkter och riktlinjer för det fortsatta arbetet. S.
 5. Ny arbetstidslag. A.
 6. Översyn av lagen om församlingsstyrelse. Kn.
-

Statens offentliga utredningar 1981

Systematisk förteckning

Socialdepartementet

Hälsa- och sjukvård inför 90-talet. 1. Hälsorisker. [1] 2. Ohälsa och vårdutnyttjande. [2] 3. Hälsa- och sjukvård i internationellt perspektiv. [3] 4. Utgångspunkter och riktlinjer för det fortsatta arbetet. [4]

Arbetsmarknadsdepartementet

Ny arbetstidslag. [5]

Kommundepartementet

Översyn av lagen om församlingsstyrelse. [6]

Kommittén övervakande och förklarande

Förklaring om suppleanter till riksdagen. [7]

Kommittén har i överensstämmelse med riksdagens beslut i riksdagen den 11 oktober 1981 utredt och förklarat om suppleanter till riksdagen. Riksdagen har i riksdagen den 11 oktober 1981 beslutat om riksdagens beslut i riksdagen den 11 oktober 1981.

Suppleanter för riksdagen i riksdagen den 11 oktober 1981. Riksdagen har i riksdagen den 11 oktober 1981 beslutat om riksdagens beslut i riksdagen den 11 oktober 1981. Riksdagen har i riksdagen den 11 oktober 1981 beslutat om riksdagens beslut i riksdagen den 11 oktober 1981.

Kommitténs förslag för riksdagen den 11 oktober 1981. Riksdagen har i riksdagen den 11 oktober 1981 beslutat om riksdagens beslut i riksdagen den 11 oktober 1981.



LiberFörlag
Allmänna Förlaget

ISBN 91-38-05964-9
ISSN 0375-250X