

Regeringens proposition

1981/82:77

om formerna för den kyrkliga lagstiftningen m. m.;

beslutad den 18 mars 1982

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

KARL BOO

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändringar i grundlagsbestämmelserna om svenska kyrkan. Det föreslås att reglerna om kyrkolagstiftning i punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen anpassas till regeringsformens huvudprinciper om normgivning.

Enligt de föreslagna bestämmelserna om normgivning på det kyrkliga området blir huvudregeln att riksdagen ensam stiftar kyrkolag. De nya bestämmelserna har utformats så att svenska kyrkan garanteras ett inflytande vid normgivningen genom att kyrkomötet i viss utsträckning medverkar vid den framtida kyrkolagstiftningen. Riksdagen får också möjlighet att till kyrkomötet delegera normgivning i kyrkliga angelägenheter.

Vidare föreslås i propositionen att en del av de nuvarande stadgandena om svenska kyrkan i övergångsbestämmelserna till regeringsformen upphävs.

Ändringarna i regeringsformen föreslås träda i kraft den 1 januari 1983.

1 Förslag till Lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs att punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen¹ skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

9. Ombud för svenska kyrkan sammanträder till allmänt kyrkomöte enligt vad som är särskilt föreskrivet.

Till prästerlig befattning inom svenska kyrkan får ej annan utnämnas än den som bekänner kyrkans lära. Medför annan befattning skyldighet att undervisa i kristendom eller teologisk vetenskap, skall tagas den hänsyn till de sökandes trosåskådning som därav kan påkallas. Befattningshavare, som ej tillhör svenska kyrkan, får icke deltaga i avgörande av mål eller ärende, som angår kyrkans religionsvård eller religionsundervisning, utövning av prästämbetet, befordring eller ämbetsansvar inom kyrkan. När sådant ärende avgöres av regeringen, skall dock hinder som nu sagts icke gälla för annan än föredraganden.

Till ärkebiskop eller biskop utnämner regeringen en av de tre som har föreslagits i den ordning som kyrkolag föreskriver. Om tillsättning av prästerliga tjänster i församlingarna och den rätt som därvid tillkommer regeringen och församlingarna föreskrives i kyrkolag.

Utan hinder av vad denna regeringsform föreskriver om att lag stiftas, ändras eller upphäves av riksdagen skall i fråga om kyrkolag gälla,

Föreslagen lydelse

9. Grundläggande föreskrifter om svenska kyrkan som trossamfund och om kyrkomötet som en församling av valda ombud för svenska kyrkan meddelas i lagen om svenska kyrkan. Denna lag stiftas på samma sätt som huvudbestämmelserna i riksdagsordningen. Innan lagen stiftas skall yttrande av kyrkomötet inhämtas.

Föreskrifter om medlemskap i svenska kyrkan meddelas genom lag, som stiftas av riksdagen med samtycke av kyrkomötet.

Grundläggande föreskrifter om prästerliga tjänster i svenska kyrkan och om stiftsmyndigheter samt andra föreskrifter om kyrkomötet än som avses i första stycket meddelas i lagen om svenska kyrkan eller i annan lag, som stiftas av riksdagen efter yttrande av kyrkomötet. Detsamma gäller grundläggande föreskrifter om den kyrkliga egendom som är avsedd för svenska kyrkans verksamhet. Föreskrifter som innebär ändring av det ändamål för vilket den kyrkliga egendomen är avsedd meddelas dock genom lag, som stiftas på samma sätt som lagen om svenska kyrkan.

Kyrkomötet får med stöd av föreskrifter i lagen om svenska kyrkan genom kyrklig kungörelse meddela föreskrifter i följande ämnen:

¹ Regeringsformen omtryckt 1979:933.

Nuvarande lydelse

att sådan lag stiftas, ändras eller upphäves av regeringen gemensamt med riksdagen; dock att därvid erfordras samtycke jämväl av allmänt kyrkomöte. Hur av riksdagen antaget förslag angående kyrkolag ej utfärdats som lag före närmast följande lagtima riksmötes början, är förslaget förfallet.

Vad i denna regeringsform föreskrives om primärkommuner skall, med undantag av 1 kap. 7 § första stycket andra punkten, äga motsvarande tillämpning i fråga om kyrkliga kommuner.

Föreslagen lydelse

svenska kyrkans lära,
svenska kyrkans böcker,
svenska kyrkans sakrament, guds-
tjänst och övriga handlingar,
kollektor,

central verksamhet för evangelisa-
tion, mission och övrigt utlandsar-
bete samt diakoni,

kyrkomötets arbetssätt samt verk-
samheten hos organ som tillsätts av
kyrkomötet.

Bemyndigar riksdagen kyrkomö-
tet att meddela föreskrifter i ett visst
ämne. kan riksdagen därvid medge
att kyrkomötet genom kyrklig kungö-
relse överlåter åt organ, som tillsätts
av kyrkomötet, att i sådan kungörelse
meddela bestämmelser i ämnet. Riks-
dagen kan i lagen om svenska kyrkan
meddela föreskrifter i de ämnen som
anges i fjärde stycket. Detta gäller
även om kyrkomötet har bemyndi-
gats att besluta föreskrifter i ämnet.
Regeringen får inte besluta föreskrif-
ter i dessa ämnen.

I fråga om ändring eller upphävan-
de av lag som avses i första-tredje
styckena gäller vad som är föreskrivet
om stiftande av sådan lag.

När regeringen skall avgöra ären-
den som angår svenska kyrkans reli-
gionsvård eller religionsundervis-
ning, utövning av prästämbetet,
befordring eller ämbetsansvar inom
kyrkan, skall föredraganden tillhöra
svenska kyrkan.

Vad i denna regeringsform före-
skrivs om primärkommuner skall,
med undantag av 1 kap. 7 § första
stycket andra meningen, tillämpas
även i fråga om kyrkliga kommun-
er.

Nuvarande lydelse

Genom denna regeringsform göres ej ändring i vad som hittills har gällt enligt 2 § i den äldre regeringsformen.

Det forna prästeståndets privilegier, förmåner, rättigheter och friheter skall fortfarande gälla, om de ej har ägt oskiljaktigt sammanhang med den ståndet förut tillkommande representationsrätten och således upphört med denna. Ändring eller upphävande av dessa privilegier, förmåner, rättigheter och friheter får ej ske på annat sätt än genom regeringens och riksdagens sammanstående beslut och med bifall av allmänt kyrkomöte.

Föreslagen lydelse

Genom denna regeringsform görs ej ändring i vad som hittills har gällt enligt 2 § i den äldre regeringsformen.

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

2. Äldre författningar och föreskrifter, som har tillkommit genom beslut av Konungen eller regeringen gemensamt med riksdagen och med samtycke av allmänt kyrkomöte, skall fortsätta att gälla utan hinder av att de inte har tillkommit i den ordning som skulle ha iakttagits vid tillämpning av de nya bestämmelserna. Bestämmelserna i 8 kap. 17 § första meningen i denna regeringsform skall gälla i fråga om sådana författningar och föreskrifter. Punkt 9 sjätte stycket övergångsbestämmelserna till regeringsformen i deras nya lydelse tillämpas också i fråga om äldre lag.

3. Utan hinder av punkt 9 första-sjätte styckena övergångsbestämmelserna till regeringsformen i deras nya lydelse får regeringen upphäva föreskrifter som Konungen eller regeringen har meddelat före den 1 januari 1983. Sådana föreskrifter skall inte tillämpas i den mån de gäller fråga som regleras i kyrklig kungörelse.

2 Förslag till Lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

Härigenom föreskrivs att i 2 kap. 5 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen¹ orden "allmänt kyrkomöte" i olika böjningsformer skall bytas ut mot "kyrkomötet" i motsvarande form.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1983. Vad som föreskrivs om kyrkomötet i 2 kap. 5 § i dess nya lydelse skall gälla också i fråga om tidigare allmänt kyrkomöte.

¹ Tryckfrihetsförordningen omtryckt 1979:936.

KOMMUNDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1982-03-18

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Wikström, Friggebo, Åsling, Söder, Johansson, Wirtén, Andersson, Boo, Petri, Eliasson, Gustafsson, Elmstedt, Tillander, Ahrland, Molin

Föredragande: statsrådet Boo

Proposition om formerna för den kyrkliga lagstiftningen m. m.

1 Inledning

För svenska kyrkans verksamhet gäller ett omfattande system av offentligrättsliga regler. En del av reglerna är av grundlags natur och återfinns i övergångsbestämmelserna till regeringsformen. Andra är av kyrkolags natur. Med kyrkolag förstås allmänt uttryckt sådan lag som omfattar grundläggande bestämmelser om kyrkans väsen, egendom, organisation och verksamhet. För kyrkolagstiftningen gäller särskild form. I regelsystemet för svenska kyrkan ingår även bestämmelser i vanlig lag, som har beslutats av riksdagen, och bestämmelser som regeringen har utfärdat inom ramen för sin normgivningskompetens.

Reglerna om kyrkolagstiftning finns i punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen. Dessa regler innebär att kyrkolag stiftas, ändras eller upphävs av regeringen gemensamt med riksdagen och med samtycke av allmänt kyrkomöte. Reglerna avviker därigenom från de regler som gäller i fråga om annan lagstiftning. Enligt 1 kap. 4 § andra stycket regeringsformen är det nämligen riksdagen som stiftar lag.

I punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen finns förutom reglerna om kyrkolagstiftning flera andra stadganden om svenska kyrkan. Bl. a. finns där bestämmelser om kyrkomötet, prästerliga befattningar och utnämningar, de kyrkliga kommunerna, konungens trosbekännelse och prästeståndets privilegier.

De utredningar som förberedde grundlagsreformen ansåg att reglerna om kyrkolagstiftning borde behållas i avvaktan på ett ställningstagande till frågan om förhållandet mellan stat och kyrka och föreslog att reglerna togs in i regeringsformens övergångsbestämmelser. Enligt det till riksdagen avlämnade förslaget (prop. 1973:90) förordades att de gällande reglerna om kyrkolagstiftning behölls t. v. och att de skulle ha sin plats i övergångsbe-

stämmelserna till den nya regeringsformen. Denna lösning vann riksdagens bifall (KU 1973:26, rskr 1973:265).

Förhållandet mellan staten och svenska kyrkan har utretts i olika etapper sedan mitten av 1950-talet. Den senaste utredningsetappen tog sin början år 1975 genom de överläggningar i stat-kyrka-frågan som då inleddes mellan företrädare för staten och svenska kyrkan. Deltagarna i överläggningarna avlämnade gemensamt sitt förslag (SOU 1978:1) i januari 1978. Efter remissbehandling av stat-kyrka-förslaget beslöt regeringen att inhämta kyrkomötets yttrande över förslaget och remissyttrandena (skr 1979:1). 1979 års allmänna kyrkomöte uttalade sig emellertid för ett bevarat samband mellan staten och kyrkan (SäU 1979:1, prot. 1979:20, kskr 1979:20). Mötet förordade samtidigt inomkyrkliga reformer och tillsatte en utredningsnämnd för att utarbeta och lägga fram förslag om kyrkans organisation på stifts- och riksplan.

Mot denna bakgrund beslöt regeringen att tillkalla en kommitté (Kn 1979:06) med uppdrag att utreda frågor om kyrkomötets ställning, befogenheter och sammansättning m. m. Kommittén¹, som antog namnet 1979 års kyrkomöteskommitté, avlämnade i början av 1981 betänkandet (SOU 1981:14) *Reformerat kyrkomöte, kyrklig lagstiftning m. m. En sammanfattning av kommitténs överväganden och förslag bör fogas till protokollet i detta ärende som bilaga 1* och de författningsförslag som läggs fram i betänkandet som *bilaga 2*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanser och en sammanställning av deras yttranden i de delar som gäller detta ärende bör fogas till protokollet i ärendet som *bilaga 3*.

2 Allmän motivering

2.1 Reformen som helhet

2.1.1 Bakgrunden

Beslut om att inrätta ett allmänt kyrkomöte fattades av 1862–1863 års riksdag. Grundläggande föreskrifter om kyrkomötet finns numera i punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen och i kyrkomötesförordningen (1949:174, ändrad senast 1971:601).

Kyrkomötet består av 96 ledamöter, varav 39 är prästerliga ombud och 57 är lekmannaombud. Ärkebiskopen är ordförande i kyrkomötet. De prästerliga ombuden består av de 13 biskoparna, som är självskrivna ledamöter, samt 26 valda ombud för stiftet. Dessa utses genom direkta val av de olika

¹ Riksdagsledamoten Hilding Johansson, ordförande, chefskonsulten Urban Gibson, utredningssekreteraren Margareta Grape-Lantz, häradsdomaren Gunnar A. Johansson, riksdagsledamoten Gunnel Jonäng och förbundssekreteraren Carl-Eric Lundgren.

stiftens präster. Lekmannaombuden väljs genom indirekta val av särskilda elektorater. Dessa utses i sin tur av kyrkofullmäktige, kyrkostämman eller särskilda av dessa organ valda delegerade. Den som är behörig att utöva prästerlig tjänst får inte vara lekmannaombud. Som ett allmänt kompetenskrav för ombud vid kyrkomöte gäller att ombudet måste tillhöra svenska kyrkan.

På kallelse av regeringen sammanträder kyrkomötet vart femte år. Regeringen kan dock sammankalla mötet oftare. Kyrkomötet får inte utan särskilt medgivande av regeringen sammanträda under längre tid än 35 dagar. Ärendena bereds i olika utskott som tillsätts av kyrkomötet. Tillsammans med riksdagen och regeringen deltar kyrkomötet i stiftande av kyrkolag. När det gäller den kyrkliga förvaltningen har kyrkomötet inga beslutsfunktioner. Mötet kan endast som ett opinionsorgan ge sin mening i kyrkliga frågor till kända för regeringen. Kyrkomötet har dock den självständiga funktionen att det utser ledamöter i de fyra centrala kyrkliga styrelserna, svenska kyrkans centralråd för evangelisation och församlingsarbete, svenska kyrkans missionsstyrelse, styrelsen för svenska kyrkan i utlandet samt svenska kyrkans diakoninämnd. Kyrkomötet granskar också de centrala kyrkliga styrelsernas verksamhetsberättelser.

Från kyrkans sida har sedan länge framförts önskemål om olika organisatoriska reformer. Redan år 1964 lade en arbetsgrupp inom kyrkan, den s. k. kyrkoorganisationskommittén, fram en skiss till sådana reformer. Med anledning av väckta motioner antog sedermera 1968 års allmänna kyrkomöte ett kyrkligt reformprogram. Det grundade sig på ett förslag från en inom kyrkan år 1964 tillsatt studiegrupp för kyrkoorganisatoriska frågor och innefattade en sammanfattning av önskemål om organisatoriska reformer som ansågs väsentliga, oavsett hur relationerna till staten för framtiden skulle utformas.

Efter initiativ av flera kyrkliga institutioner tillsatte ärkebiskopen år 1973 en inomkyrklig arbetsgrupp med uppgift att arbeta fram förslag till reformer beträffande kyrkans organisation och arbetsformer, framför allt den kyrkliga organisationen på riks- och stiftsplanen. Arbetet fullföljdes inom ramen för de överläggningar mellan staten och svenska kyrkan som inleddes år 1975. De kyrkliga företrädarna i överläggningarna lade år 1978 fram en organisationsskiss (SOU 1978:2), som bl. a. innehåller förslag om ett reformerat kyrkomöte och en central kyrkostyrelse. 1978 års förslag om ändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan (SOU 1978:1) förelades 1979 års allmänna kyrkomöte (skr 1979:1), som emellertid ansåg sig inte kunna godta förslaget. Mötet förordade i stället inomkyrkliga reformer och tillsatte en utredningsnämnd för att utarbeta och lägga fram förslag om kyrkans organisation på stifts- och riksplan. Utredningsnämnden lade under hösten 1979 fram ett preliminärt betänkande om kyrkans framtida organisation. Nämnden har remissbehandlat betänkandet och avser att till 1982 års allmänna kyrkomöte lägga fram ett slutbetänkande i saken.

Sedan jag nu har redogjort för kyrkomötets nuvarande organisation och arbetsuppgifter samt de önskemål om och förslag till reformer som under senare tid har förts fram på detta område, övergår jag till frågan om lagstiftningen på det kyrkliga området.

Den nuvarande ordningen för kyrkolags stiftande tillkom i samband med representationsreformen år 1866. Med kyrkolag förstås allmänt uttryckt sådan lag som omfattar grundläggande bestämmelser om kyrkans väsen, egendom, organisation och verksamhet. Kyrkolag stiftas, ändras eller upphävs av regeringen gemensamt med riksdagen och med samtycke av allmänt kyrkomöte.

Vid grundlagsreformen år 1974 fördes reglerna om kyrkolagstiftningen över från 1809 års regeringsform till punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen. I denna punkt finns också flera andra från 1809 års regeringsform överförda stadganden om svenska kyrkan. Sälunda finns bestämmelser om kyrkomötet, bekännelsekrav för innehavare av vissa ämbeten och tjänster, prästerliga befattningar och utnämningar, de kyrkliga kommunerna, konungens trosbekännelse och prästeståndets privilegier.

De utredningar – författningsutredningen och grundlagberedningen – som förberedde grundlagsreformen ansåg att reglerna om kyrkolagstiftning borde behållas i avvaktan på ett ställningstagande i stat-kyrka-frågan, som då var under utredning, och föreslog att reglerna togs in i regeringsformens övergångsbestämmelser. Författningsutredningen anförde i denna fråga (SOU 1963:17 s. 487 f.) bl. a. att de föreslagna övergångsbestämmelserna angående kyrkolag och kyrkolagstiftning torde kunna utgå sedan ställning hade tagits i frågan om förhållandet mellan stat och kyrka. Enligt utredningen borde den föreslagna regeringsformen kompletteras med bestämmelser om kyrkolagstiftning, om de nuvarande banden mellan stat och kyrka i allt väsentligt behålls. Grundsatsen att riksdagen ensam stiftar lag borde då enligt utredningens mening avse även kyrkolag. Utredningen ansåg det uteslutet att ta bort regeringens medbestämmande i fråga om kyrkolag och samtidigt låta kravet på kyrkomötets samtycke stå kvar. Vad som däremot kunde anses naturligt var enligt utredningens mening, att kyrkomötet avger yttrande över förslag till kyrkolag. Om kyrkan skiljs från staten, blev enligt utredningen den reglering i lag av kyrkans förhållanden, som kan anses nödvändig, inte längre av offentligrättslig karaktär. Övergångsbestämmelserna om kyrkolag och kyrkolagstiftning borde då utgå. Grundlagberedningen anslöt sig i denna del till författningsutredningens förslag (SOU 1972:15 s. 229).

Föredragande departementschefen uttalade i propositionen (prop. 1973:90 s. 473) med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m. att frågan om hur reglerna om svenska kyrkan skulle samordnas med regelsystemet i övrigt i den nya regeringsformen krävde ytterligare överväganden. Han förordade att de gällande reglerna behölls t. v. Som grundlag-

beredningen hade föreslagit borde dessa regler ha sin plats i övergångsbestämmelserna till den nya regeringsformen. Förslaget vann riksdagens bifall (KU 1973:26, rskr 1973:265).

Reglerna om kyrkolagstiftning avviker sålunda från de regler som gäller i fråga om annan lagstiftning. Enligt 1 kap. 4 § andra stycket regeringsformen är det nämligen riksdagen som stiftar lag. Detta stadgande är ett utflöde av den för vårt statsskick grundläggande och i samma paragraf inskrivna principen att riksdagen är folkets främsta företrädare. Vid flera tillfällen har motioner väckts i riksdagen om upphävande av kyrkomötets lagstiftningsbefogenhet. Motionerna har avslagits av riksdagen under hänvisning till pågående utredningsarbete om förhållandet mellan staten och svenska kyrkan.

Frågan om förhållandet mellan staten och kyrkan har utretts i olika etapper sedan mitten av 1950-talet. Den senaste utredningsetappen tog sin början år 1975 genom de överläggningar i stat-kyrka-frågan som då inleddes mellan företrädare för staten och svenska kyrkan. Deltagarna i överläggningarna avlämnade gemensamt sitt förslag i januari 1978. Efter remissbehandling av stat-kyrka-förslaget beslöt regeringen att inhämta kyrkomötets yttrande över förslaget och remissyttrandena (skr 1979:1). Kyrkomötet sammanträdde i början av år 1979. Med röstetalen 54 mot 42 uttalade sig mötet för ett bevarat samband mellan staten och kyrkan (SäU 1979:1, prot. 1979:20, kskr 1979:20). Som jag tidigare har nämnt förordade mötet samtidigt inomkyrkliga reformer och tillsatte en utredningsnämnd för att utarbeta och lägga fram förslag om kyrkans organisation på stifts- och riksplan.

Det var mot denna bakgrund som regeringen år 1979 beslöt att tillkalla en kommitté, 1979 års kyrkomöteskommitté, med uppdrag att utreda frågor om kyrkomötets ställning, befogenheter och sammansättning m. m. I direktiven (Dir. 1979:102) till kommittén uttalade min företrädare bl. a. att det fanns skäl att pröva i vad mån det behövs särskilda grundlagsregler om svenska kyrkan. Han framhöll vidare att det inte var tillfredsställande att man lång tid efter grundlagsreformen har övergångsbestämmelser som i fråga om lagstiftningsmakten innebär att de nya principerna inte slår igenom fullt ut. Enligt direktiven skulle kommittén i första hand undersöka om inte reglerna om kyrkolagstiftning i punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen kunde upphävas. I direktiven uttalades vidare att de principiella ställningstagandena i stat-kyrka-frågan inte bör föregripas, även om det finns behov av förändringar. Enligt direktiven skulle kommittén också överväga frågan om kyrkomötets sammansättning och arbetsformer och därvid ta del av förslagen från 1979 års kyrkomötes utredningsnämnd. Därvid skulle kommittén undersöka i vad mån dessa förslag kunde genomföras utan att man befäste statskyrkosystemet eller försvarade en framtida kyrkoreform.

2.1.2 1979 års kyrkomöteskommitté

I sitt betänkande föreslår kyrkomöteskommittén att den nya regeringsformens principer om lagstiftning genomförs fullt ut och att riksdagen sålunda i framtiden ensam stiftar kyrkolag. Kommittén framhåller emellertid att ett direkt överförande av lagstiftningsmakten utan att andra åtgärder vidtas kan rubba det nuvarande förhållandet mellan staten och kyrkan genom att kyrkan utan tvekan skulle inta en mindre självständig ställning än i dag. För att upprätthålla den i dag rådande balansen mellan staten och kyrkan föreslår kommittén att tillämpningsområdet för begreppet kyrkolag begränsas och att i stället vissa av de områden som i dag karakteriseras som kyrkolag förs över till kyrkomötets självständiga bestämmanderätt.

Enligt kommittén kräver de föreslagna nya arbetsuppgifterna en förändring av det nuvarande kyrkomötet så att detta får en bredare och en mer demokratisk uppbyggnad. Kommittén föreslår därför att kyrkomötet skall bestå av 251 ledamöter samt att den nuvarande kategoriklyvningen mellan lekmän och prästerliga ombud försvinner. Kommittén föreslår vidare att val till kyrkomötet skall förrättas vart tredje år med början under december månad samma år som val av kyrkofullmäktige har ägt rum. Enligt förslaget skall kyrkomötet sammanträda en gång varje treårsperiod. Urtima kyrkomöte skall dessutom kunna inkallas. Det nya kyrkomötet föreslås inte få någon självskriven ordförande. Kommittén föreslår att både ordförande och vice ordförande väljs av kyrkomötet vid dess första sammanträde.

För att garantera det kyrkliga läroämbetets inflytande vid behandlingen av lärofrågor när de särskilt valda prästerliga ledamöterna och biskoparnas självskrivna avskaffas föreslår kommittén att en nämnd för beredning av lärofrågor inrättas. Kommittén föreslår vidare att kyrkomötet ges möjlighet att för tid då det inte sammanträder välja ett representantskap. Enligt förslaget skall kyrkomötet vidare kunna välja en centralstyrelse för beredning av kyrkomötets och representantskapets ärenden och för verkställighet av dess beslut.

Kommittén föreslår att bestämmelserna i punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen om kyrkomötet och om kyrkolagstiftning upphävs. Dessutom föreslår kommittén att bestämmelserna i samma punkt om bekännelsekravet för innehavare av vissa ämbeten och tjänster upphävs, utom såvitt de avser föredragande statsråd i kyrkoärenden. Kommittén föreslår vidare att bestämmelserna i punkt 9 om utnämning av ärkebiskop och biskop och om tillsättning av prästerliga tjänster i församlingarna upphävs. Enligt förslaget skall också bestämmelserna om statschefens tro i punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen liksom bestämmelserna i 4 § successionsordningen om prinsars och prinsessors tro upphävas. Slutligen föreslår kommittén att bestämmelserna i punkt 9 om det forna prästeståndets privilegier upphävs. Däremot föreslår kommittén ingen

ändring beträffande bestämmelsen i samma punkt om de kyrkliga kommunernas konstitutionella ställning.

Kommittén föreslår en särskild lag om svenska kyrkan. Lagen föreslås innehålla bl. a. vissa av de bestämmelser som nu finns intagna i punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen. Lagförslaget innehåller vissa grundläggande föreskrifter om svenska kyrkans bekännelse och dess organisationsstruktur. Det innehåller också kompetensregler för innehav av kyrkliga befattningar. Enligt förslaget skall i lagen vidare tas in grundläggande föreskrifter om det reformerade kyrkomötet och dess beslutsområde samt föreskrifter om val till kyrkomötet, kyrkomötets sammanträden m. m.

Kommittén föreslår att reformen som helhet genomförs den 1 januari 1983.

2.1.3 Remissinstanserna

Närmare ett fyrtiotal remissinstanser uttalar sig om den föreslagna reformen som helhet. Flertalet är övervägande kritiska. Huvudparten av de kritiska instanserna har anknytning till svenska kyrkan. Av de 15 remissinstanser som i huvudsak är positiva till förslaget uttalar en del mer eller mindre långtgående förbehåll i fråga om förslagets olika delar. Bland de i huvudsak positiva remissinstanserna märks flera länsstyrelser, ett par domkapitel och stiftsråd samt Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund.

Av de positiva instanserna ansluter sig en del till de av kommittén framlagda förslagen utan närmare kommentarer. Andra motiverar sina ställningstaganden. Sälunda uttalar kammarrätten i Göteborg att förslaget är väl genomarbetat samt att det bör kunna ligga till grund för den ändrade lagstiftning angående kyrkan som nu eftersträvas, oavsett hur den principiella frågan om förhållandet mellan staten och svenska kyrkan kan komma att lösas. Länsstyrelsen i Jönköpings län anser att förslaget i fråga om den kyrkliga organisationen på riksplanet innebär påtagliga fördelar, oavsett om man ser fram mot en ordning med bevarat samband mellan stat och kyrka eller mot en väsentligt ändrad relation mellan dem. Även i övrigt innehåller enligt länsstyrelsen betänkandet förslag som i stort synes kunna godtas. Länsstyrelsen i Hallands län finner att förslaget i stort kan läggas till grund för lagstiftning. Länsstyrelsen ifrågasätter emellertid det lämpliga i att i så stor omfattning som föreslås ingripa med lagstiftningsåtgärder i nu bestående förhållanden, innan man har tagit slutlig ställning i principfrågan stat-kyrka. Domkapitlet i Uppsala anser att det framlagda förslaget har såväl positiva inslag som sådana som kräver fortsatta överväganden. Enligt domkapitlet är det synnerligen värdefullt att denna övergripande utredning har kommit till stånd och att härigenom en viktig bas har getts för reformer, som länge har varit aktuella och som har kommit att upplevas som alltmer angelägna.

Domkapitlet i Skara framhåller att förslagen är en konsekvens av 1979 års kyrkomötes beslut om bevarat samband mellan kyrka och stat. Enligt domkapitlet har det framlagda förslaget många förtjänster, särskilt när det gäller att få fram ett väl fungerande kyrkomöte med dess verkställande organ. Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund anser att förslaget kan utgöra underlag för en partiell kyrkoreform.

De negativa remissinstanserna kritiserar förslaget från olika utgångspunkter. Sålunda anser t. ex. regeringsrätten att förslaget är behäftat med konstitutionella och lagtekniska brister. Med hänsyn härtill avstyrker regeringsrätten att förslaget, utan en genomgripande omarbetning, läggs till grund för lagstiftning. Justitiekanslern (JK) anser att förslaget i väsentliga delar är otjänligt att läggas till grund för de lagstiftningsåtgärder som åsyftas. Enligt JK kan förslaget, på grund av de bristfälligheter och oklarheter som det är behäftat med främst när det gäller kyrkans rättsliga karaktär i framtiden, inte heller tjäna som principskiss och bedömas med utgångspunkt från detta.

Några remissinstanser motiverar sina kritiska ställningstaganden med att man enligt deras mening bör avvakta en lösning av stat-kyrka-frågan. En sådan inställning redovisas av Svea hovrätt, juridiska fakultetsnämnden vid universitetet i Stockholm, domkapitlet i Lund, svenska kyrkans missionsstyrelse, stiftsrådet i Strängnäs och Sveriges kristna ungdomsråd.

En del remissinstanser kritiserar förslaget med utgångspunkt från att de anser att det i strid med direktiven föregriper ett ställningstagande i stat-kyrka-frågan. Kritik av detta slag förs fram av regeringsrätten, teologiska fakultetsnämnden vid universitetet i Lund, domkapitlet i Lund och svenska kyrkans diakoninämnd.

Ytterligare några kritiska instanser, bl. a. domkapitlet i Strängnäs, svenska kyrkans missionsstyrelse och Biskopsmötet, anser att förslaget innebär att statskyrkosystemet förstärks, varför det enligt deras mening inte kan accepteras.

2.1.4 Föredragandens överväganden

Sedan länge har det pågått ett mycket omfattande utredningsarbete beträffande förhållandet mellan staten och svenska kyrkan. 1958 års expertutredning kyrka-stat avlöstes år 1968 av den parlamentariskt sammansatta beredningen om stat och kyrka. En tredje utredningsetapp påbörjades år 1975 genom de överläggningar som då inleddes mellan företrädare för staten och svenska kyrkan. Det förslag som deltagarna i stat-kyrka-överläggningarna lade fram avvisades av 1979 års allmänna kyrkomöte.

Det långvariga utredningsarbetet om förhållandet mellan staten och kyrkan har inneburit att angelägna reformer på det kyrkliga området inte har kunnat genomföras. Rådande förhållanden i fråga om svenska kyrkan har i avvaktan på ett slutligt ställningstagande i stat-kyrka-frågan fått bestå. Detta

är enligt min mening inte tillfredsställande. Det kan inte i längden vara i samhällets eller i kyrkans intresse att den rikskyrkliga verksamheten bedrivs i former som inte uppfattas som fullt ändamålsenliga eller fullt ut tillgodoser demokratiska principer.

Utredningsarbetet i stat-kyrka-frågan har varit inriktat på att nå en samlande lösning av hela komplexet stat-kyrka. Det har emellertid visat sig att en sådan lösning inte har varit möjlig att uppnå. Det är därför enligt min mening nödvändigt att man utan att föregripa den principiella frågan om förhållandet mellan staten och svenska kyrkan inriktar sig på att ta upp sådana frågor rörande vilka ett reformbehov gör sig särskilt starkt gällande.

Under senare tid har i olika sammanhang aktualiserats frågan om kyrkomötets medverkan vid stiftande av kyrkolag. Från kyrkligt håll har också framförts önskemål om reformer i fråga om kyrkomötets befogenheter och sammansättning. Det är angelägna frågor som enligt min mening bör få en lösning. Jag anser att det är önskvärt att såväl den kyrkliga lagstiftningen som kyrkomötets sammansättning anpassas till de förändringar som har skett inom samhället i övrigt. Det är således enligt min mening angeläget att få till stånd en ordning som möjliggör att den nya regeringsformens principer om normgivning kan genomföras även på det kyrkliga området. Denna fråga hör nära samman med kyrkomötets befogenheter och demokratiska förankring. Det är därför naturligt att i det sammanhanget ta upp också frågan om kyrkomötets sammansättning och arbetsformer.

Kommittén har lagt fram förslag i båda dessa frågor. Enligt kommitténs förslag skall hela reformen träda i kraft samtidigt. Besluten måste emellertid fattas på olika sätt och vid skilda tidpunkter. Sälunda kräver förslag om kyrkomötets sammansättning och arbetsformer beslut i den för kyrkolag stadgade ordningen, medan beslut om nya former för kyrkolagstiftning kräver beslut i den för grundlag stadgade ordningen.

Ett allmänt kyrkomöte är inkallat till den 15 april 1982. Jag avser att i annat sammanhang återkomma till regeringen med förslag som bör föreläggas detta kyrkomöte. En viktig del kommer att bli ett förslag till lag om svenska kyrkan. Som kommer att framgå av vad jag anför i det följande är ett sådant lagförslag en självklar komplettering till de ändringar i regeringsformen som jag nu kommer att föreslå. Förslaget till lag om svenska kyrkan liksom andra lagförslag med anledning av reformen avser jag att lägga fram i så god tid att de även kan beaktas vid riksdagens behandling av grundlagsärendet.

En reform beträffande kyrkolagstiftningen kräver, som jag nyss har sagt, grundlagsändringar. För att dessa skall kunna träda i kraft under nästkommande valperiod krävs bl. a. att riksdagen fattar ett första beslut under innevarande riksmöte. Enligt 8 kap. 15 § regeringsformen skall minst tio månader förflyta mellan den tidpunkt då ett grundlagsärende första gången anmäls i riksdagens kammare och valet, såvida inte konstitutionsutskottet genom beslut, som fattas senast vid ärendets beredning och varom minst fem

sjättedelar av ledamöterna förenar sig, medger undantag härifrån. Den nyss angivna tiomånadersgränsen är för detta ärende passerad om man ser till det ordinarie riksdagsvalet i september 1982. En förutsättning för att riksdagen skall kunna fatta ett andra beslut i detta grundlagsärende under 1982/83 års riksmöte är därför att konstitutionsutskottet fattar beslut om undantag från den tidsfrist som föreskrivs i 8 kap. 15 § regeringsformen.

Jag vill nu, efter samråd med chefen för justitiedepartementet, som inom regeringen svarar för lagstiftningsärenden som rör grundlagarna, ta upp frågan om formerna för den kyrkliga lagstiftningen och övriga till detta ärende hörande spörsmål som kräver ändrade regler i grundlagen.

2.2 Normgivningen på det kyrkliga området

2.2.1 Utgångspunkter

Den nya regeringsformen antogs slutligt år 1974 och började tillämpas den 1 januari 1975. Regeringsformen, som ersatte 1809 års regeringsform, innehöll betydelsefulla nyheter bl. a. i fråga om förhållandet mellan riksdagen och regeringen och om normgivningsmaktens fördelning. I 1 kap. regeringsformen anges de bärande principer på vilka vårt statsskick vilar. Här slås bl. a. fast att riksdagen stiftar lag.

Riksdagen och regeringen fullgör i betydande utsträckning sina uppgifter genom att besluta föreskrifter som blir bestämmande för myndigheters och enskildas handlande (normgivning). Normgivningsmakten regleras huvudsakligen i 8 kap. regeringsformen. Lag stiftas, som nyss har nämnts, av riksdagen ensam. I princip kan riksdagen lagstifta i vilket ämne som helst. Efter riksdagens bemyndigande kan regeringen genom förordning meddela föreskrifter i vissa särskilt angivna ämnen. Utan särskilt bemyndigande kan regeringen också – med vissa begränsningar – i förordning besluta dels föreskrifter om verkställighet av lag, dels föreskrifter som inte i grundlag har förbehållits riksdagen.

Ett undantag från principen om att riksdagen ensam stiftar lag finns i fråga om kyrkolagstiftning. Som jag tidigare har sagt gäller enligt punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen att kyrkolag stiftas, ändras eller upphävs av regeringen gemensamt med riksdagen. Dessutom fordras samtycke av allmänt kyrkomöte.

Kyrkomöteskommittén anser att övervägande skäl talar för att riksdagen ensam övertar all lagstiftningsmakt och sålunda i framtiden ensam stiftar kyrkolag. Kommittén framhåller att ett direkt överförande av lagstiftningsmakten i fråga om det kyrkliga området utan att samtidigt andra åtgärder vidtas emellertid kan rubba det nuvarande förhållandet mellan staten och kyrkan. Om lagstiftningsmakten utan inskränkning förs över till riksdagen utan att några andra åtgärder vidtas, kommer kyrkan enligt kommitténs mening utan tvivel att inta en mindre självständig ställning än i dag och sålunda knytas fastare till staten. Ett sätt att uppnå den i dag rådande

balansen mellan staten och kyrkan är enligt kommittén att tillämpningsområdet för begreppet kyrkolag begränsas och att i stället vissa av de områden som i dag karakteriseras som kyrkolag överförs till kyrkomötets självständiga bestämmanderätt. Som en naturlig följd härav bör enligt kommittén även delar av det område som faller under regeringens normgivningskompetens kunna överföras till kyrkans självbestämmanderätt.

När det gäller att bestämma området för kyrkomötets självbestämmanderätt finner kommittén det naturligt att dit föra sådana områden, beträffande vilka något statligt intresse inte alls eller endast i ringa mån föreligger men beträffande vilka det finns ett starkt kyrkligt intresse av självbestämmanderätt. Vad angår andra frågor anser kommittén att det är naturligt att bestämmanderätten tillkommer staten genom i första hand riksdagen. Hit hör t. ex. uppdragandet av gränserna för kyrkomötets kompetens, angivandet av grunderna för den kyrkliga organisationen, församlingsstyrelselagstiftningen, de viktigaste delarna av den kyrkligt-ekonomiska lagstiftningen och den lagstiftning som rör kyrkans befattning med offentliga funktioner.

Mot bakgrund av det nu sagda föreslår kommittén att regeringsformens övergångsbestämmelser rörande kyrkolagstiftning upphävs och att riksdagen sålunda i framtiden ensam stiftar all lag. Kommittén föreslår inte några regler om riksdagens lagstiftningskompetens på det kyrkliga området.

I en särskild lag om svenska kyrkan föreslår kommittén vidare bestämmelser om kyrkomötets självbestämmanderätt. Bestämmelserna finns intagna i 5 §. Enligt paragrafen får kyrkomötet besluta i svenska kyrkans angelägenheter vad gäller lärofrågor, kyrkliga ritualer och böcker, upptagande av rikskollekter, central verksamhet för evangelisation, mission och övrigt utlandsarbete samt diakoni. Lagförslaget innehåller också en bestämmelse om att kyrkomötet fastställer närmare föreskrifter för kyrkomötets arbetssätt m. m.

Vid remissbehandlingen har kommitténs förslag i denna del fått ett blandat mottagande.

Av de remissinstanser som har yttrat sig i denna del är ett mindre antal i huvudsak positiva till förslaget. Till dem hör flera länsstyrelser samt några instanser med anknytning till svenska kyrkan, bland dem Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund. Av de i huvudsak positiva instanserna knyter flera förbehåll till sina ställningstaganden. När det gäller förslaget om att riksdagen ensam skall stifta all lag anser sålunda flera remissinstanser att kyrkomötet skall ges en lagfäst eller en grundlagsfäst yttranderätt.

Flertalet remissinstanser är övervägande negativa till förslaget. Bland dessa märks justitiekanslern, vissa domstolar, de juridiska fakultetsnämnderna, en teologisk fakultetsnämnd samt flertalet remissinstanser med anknytning till svenska kyrkan. Kritiken kan sägas följa i huvudsak tre linjer. Flera instanser anser att man bör avstå från reformer på detta område till dess slutlig ställning har tagits till stat-kyrka-frågan. Åtskilliga remissinstanser

anser att förslaget innebär att stat-kyrka-relationen ändras så att kyrkan blir mera bunden till staten än f. n. Ytterligare några remissinstanser kritiserar förslaget med utgångspunkt från att det enligt deras mening inte går att förena med regeringsformen.

För egen del vill jag anföra följande.

Kyrkomötets medbestämmanderätt vid kyrkolagstiftning utgör ett undantag från principen om att riksdagen ensam stiftar lag. Vid tiden för tillkomsten av den nya regeringsformen hade en andra etapp av det omfattande utredningsarbetet om förhållandet mellan staten och svenska kyrkan just avslutats. Beslutet att låta de tidigare bestämmelserna om kyrkolagstiftning alltså gälla motiverades med att man ville avvakta ett slutligt ställningstagande med anledning av detta utredningsarbete. Någon slutlig ställning från statsmakternas sida i frågan om förhållandet mellan staten och svenska kyrkan har emellertid inte tagits.

De förutsättningar som vid tillkomsten av regeringsformen låg till grund för beslutet att låta de från 1809 års regeringsform hämtade bestämmelserna om kyrkolagstiftning alltså gälla kan inte längre sägas föreligga. Jag anser att det därför inte finns anledning att vänta med att ta upp frågan om formerna för kyrkolagstiftning. Mot bakgrund av vad jag nyss har sagt anser jag att de synpunkter som under remissbehandlingen har förts fram om att man bör avstå från reformer på detta område till dess slutlig ställning har tagits i stat-kyrka-frågan inte väger så tungt. En reform på området får emellertid inte utformas på ett sådant sätt att förhållandet mellan staten och kyrkan i något väsentligt avseende rubbas.

I likhet med kyrkomöteskommittén anser jag alltså att övervägande skäl talar för att riksdagen i princip bör överta all lagstiftningsmakt och att riksdagen sålunda i framtiden ensam skall stifta vad som nu är kyrkolag. Som kommittén framhåller kan emellertid ett direkt överförande av lagstiftningsmakten utan att andra åtgärder vidtas rubba det nuvarande förhållandet mellan staten och kyrkan. Om så skulle ske, när det gäller de genom lagstiftning reglerade förhållandena, skulle kyrkan knytas närmare till staten. Enligt min mening kan emellertid det förhållandet att riksdagen övertar lagstiftningsmakten uppvägas av andra förändringar inom det nuvarande lagstiftningsområdet, så att kyrkan allmänt sett kan sägas stå i en relation till staten som motsvarar det nuvarande förhållandet. Kommittén har anvisat ett sätt att göra en sådan avvägning. Kommittén föreslår att området för den nuvarande kyrkolagstiftningen begränsas och att en del av de förhållanden som nu anses hänförliga till kyrkolag förs över till kyrkomötets självständiga bestämmanderätt. Kommittén föreslår vidare som en naturlig konsekvens härav att även delar av det område som faller under regeringens normgivningskompetens förs över till kyrkomötets självbestämmanderätt. Bestämningen av de områden som skall höra till riksdagens och regeringens resp. kyrkomötets bestämmanderätt blir enligt min mening av stor betydelse för att upprätthålla balansen mellan staten och

kyrkan. Av betydelse för denna balans blir också i vilken utsträckning kyrkomötet får ett inflytande i fråga om den framtida lagstiftningen på det kyrkliga området. Jag återkommer till frågan om kyrkans medverkan vid viss lagstiftning liksom till frågan om fördelningen av normgivningen mellan staten och kyrkan.

Kyrkomöteskommittén föreslår inte några nya grundlagsregler om riksdagens lagstiftningskompetens på det kyrkliga området. Kommittén tycks utgå från att lagstiftningskompetensen automatiskt får sin lösning genom reglerna i 8 kap. regeringsformen så snart man upphäver de nuvarande övergångsbestämmelserna. Några remissinstanser påpekar med anledning härav att kommitténs förslag inte går att genomföra utan att bestämmelserna i punkt 9 övergångsbestämmelserna om kyrkolagstiftning ersätts med nya grundlagsregler om riksdagens och kyrkomötets normgivningskompetens. Jag delar denna uppfattning. Som de juridiska fakultetsnämnderna vid universiteten i Stockholm och Lund anför kan nämligen de olikartade föreskrifter som rymms under begreppet kyrkolag svårigen hänföras till någon av de existerande reglerna i 8 kap. regeringsformen. Visserligen bör riksdagens lagstiftningsmakt i fråga om det kyrkliga området i stor utsträckning säkras genom den formella lagkraftens princip, vilken innebär att lag inte får ändras eller upphävas annat än genom lag. Utan särskilda grundlagsregler i fråga om omfattningen av riksdagens lagstiftningskompetens på det kyrkliga området kommer emellertid en stor del av normgivningen i övrigt att falla under regeringens restkompetens enligt 8 kap. 13 § regeringsformen. I likhet med de juridiska fakultetsnämnderna anser jag därför att det är nödvändigt att omfattningen av riksdagens lagstiftningskompetens på det kyrkliga området blir fastlagd i regeringsformen.

Några remissinstanser har också uppmärksammat att det krävs grundlagsstöd för sådan delegation av normgivningsmakt till kyrkomötet som avses ske genom den av kommittén föreslagna lagen om svenska kyrkan. Som jag tidigare har sagt tillkommer normgivningsmakten enligt regeringsformen i första hand riksdagen. Regeringsformen ger emellertid riksdagen möjlighet att i viss omfattning överlämna normgivningsmakt åt andra organ. Bestämmelserna om delegation av riksdagens normgivningsmakt finns i 8 kap. 6–12 §§ och 13 kap. 6 § regeringsformen. Dessa bestämmelser är avsedda att vara uttömmande. Normgivningsmakten får alltså inte delegeras i andra fall än regeringsformen uttryckligen medger (se prop. 1973:90, s. 209).

Riksdagens normgivningsmakt kan i första hand överlämnas åt regeringen. Genom 8 kap. 11 § regeringsformen möjliggörs delegation även till vissa andra organ än regeringen. Ett bemyndigande till regeringen kan nämligen innefatta medgivande för regeringen att överlåta åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela närmare bestämmelser i ämnet. Delegation av riksdagens normgivningsmakt kan med några få undantag inte ske till andra organ än de nu nämnda.

Det kan således konstateras att delegation av normgivningskompetens inte

är tillåten i andra fall än i dem som anges i regeringsformen samt att regeringsformen inte medger delegation till ett organ som kyrkomötet. Regeringsformens övergångsbestämmelser måste alltså kompletteras med regler som gör det möjligt för riksdagen att delegera normgivningskompetens till kyrkomötet.

Utöver grundlagsregler av nyssnämnda innehåll bör man också enligt min mening i regeringsformen ange gränsen mellan regeringens och kyrkomötets normgivningsområden. Dessutom kräver det nya normgivningsförfarandet vissa övergångsbestämmelser beträffande äldre författningar på det kyrkliga området.

En reform på detta område förutsätter alltså att uttryckliga bestämmelser om normgivningsmakten i kyrkliga frågor förs in i regeringsformen. Reglerna bör enligt min mening tas in i övergångsbestämmelserna till denna. Dessutom föranleder de nya reglerna vissa redaktionella ändringar i tryckfrihetsförordningen.

2.2.2 Förfarandet vid lagstiftning på det kyrkliga området

Åtskilliga författningar av olikartad konstitutionell natur reglerar kyrkans organisation, arbete och villkor i övrigt. En del bestämmelser är av grundlags natur och återfinns, som jag tidigare har berört, i övergångsbestämmelserna till regeringsformen. Vidare finns regler av kyrkolags natur. I regelsystemet för svenska kyrkan ingår också bestämmelser i vanlig lag, som beslutas av riksdagen ensam. Som exempel på en sådan lag kan jag nämna lagen (1961:436) om församlingsstyrelse (ändrad senast 1981:558). En del lagar är av blandad natur genom att endast vissa bestämmelser på grund av sitt innehåll har hänförs till kyrkolagsområdet, t. ex. religionsfrihetslagen (1951:680, ändrad senast 1979:929). Regeringen har vidare inom ramen för sin normgivningskompetens beslutat åtskilliga föreskrifter för kyrkan.

Allmän kyrkolag infördes genom 1809 års regeringsform som ett nytt begrepp i grundlagen. Varken regeringsformen eller förarbetena till denna innehåller någon anvisning om den närmare innebörden av begreppet. Frågan har varit föremål för debatt, varvid olika uppfattningar har gjort sig gällande. Å ena sidan har man gett kyrkolagsbegreppet en formell innebörd och därmed avsett endast 1686 års kyrkolag med däri vidtagna ändringar. Å andra sidan har hävdats att innehållet i en lag avgör om den är kyrkolag eller inte. Förespråkare för den senare uppfattningen har alltså hävdats ett materiellt begrepp.

1951 års kyrkomöteskommitté försökte i sitt betänkande (SOU 1955:47) dra upp gränslinjerna för kyrkolagsområdet och anslöt sig därvid till ett innehållsbestämt, materiellt lagbegrepp. Kommittén ansåg att kyrkolagsbegreppet innefattar, förutom 1686 års kyrkolag, de bestämmelser som är av grundläggande betydelse för den kyrkliga organisationen och verksamheten. Enligt kommitténs mening reglerar kyrkolag endast kyrkliga angelägenheter

av större vikt för kyrkan. Frågor, där det borgerliga samhällets intressen framträder med särskild styrka, borde enligt kommittén undantas från kyrkolagsområdet, även om de är av stor betydelse för kyrkan. 1951 års kyrkomöteskommittés sätt att angripa problemet om bestämning av kyrkolagsbegreppet har godtagits i praxis. Ett formellt krav på kyrkolagsformen ställs enligt punkt 9 övergångsbestämmelserna endast i tre fall. Det första gäller ändring eller upphävande av kyrkolag. Det andra gäller föreskrifter om den ordning som skall iakttas vid avgivande av förslag till regeringens utnämning av ärkebiskop eller biskop. Det tredje avser föreskrifter om tillsättning av prästerliga tjänster i församlingarna och den rätt som därvid tillkommer regeringen och församlingarna. Härutöver anges i punkt 9 att ändring eller upphävande av det forna prästeståndets privilegier, förmåner, rättigheter och friheter inte får ske på annat sätt än genom regeringens och riksdagens sammanstående beslut och med bifall av allmänt kyrkomöte.

1979 års kyrkomöteskommitté föreslår att riksdagen övertar all lagstiftningsmakt och sålunda i framtiden ensam stiftar kyrkolag. Kommittén framhåller att detta inte innebär att kyrkan behöver vara förhindrad att få kyrkliga synpunkter beaktade vid en prövning av en lagstiftningsfråga som rör kyrkan. Oaktat kyrkan inte kommer att ha direkt beslutsrätt beträffande vissa frågor får det enligt kommittén hållas för visst att staten alltså kommer att ha ett starkt intresse av att före ett beslut inhämta kyrkans synpunkter i det aktuella spörsmålet. Kommittén uttalar att det även får hållas utom tvivel att kyrkans remissvar kommer att tillmätas stor betydelse vid en fragas handläggning i såväl regeringen som riksdagen.

Flertalet remissinstanser är kritiska mot förslaget att upphäva kyrkomötets medbestämmanderätt vid kyrkolagstiftning. Kritiken, som framför allt kommer från remissinstanser med anknytning till svenska kyrkan, riktar sig mot att en reform genomförs innan slutlig ställning har tagits till frågan om det fortsatta förhållandet mellan staten och svenska kyrkan. Enligt vad åtskilliga remissinstanser framhåller innebär ett upphävande av kyrkomötets medbestämmanderätt att kyrkan blir fastare knuten till staten. För det fall det skulle anses att reformen ändå bör genomföras framför ett stort antal remissinstanser önskemål om jämkningar av förslaget. Sålunda anser flera remissinstanser att det i grundlag bör fastläggas att kyrkolagsärenden före beslut tillställs kyrkomötet för yttrande. Det stora flertalet remissinstanser med anknytning till svenska kyrkan anser vidare att bestämmelserna om medlemskap i svenska kyrkan inte kan undandras kyrkomötets medbestämmande. Av de remissinstanser som har förklarat sig i huvudsak positiva till förslaget knyter ganska många förbehåll till sina ställningstaganden av nyss angivet slag. Bland dessa märks Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund. Förbundet anser dessutom att enbart det förhållandet att riksdagen ensam skall stifta lag inte bör hindra att bestämmelser om kyrkan i vissa fall kan behöva få karaktären av grundlag eller att bestämmelser om kyrka och

samfund tillerkänns särskilt skydd. Enligt förbundet bör den av kommittén föreslagna lagen om svenska kyrkan ges ett särskilt skydd. Förbundet erinrar i det sammanhanget om det särskilda skydd som bestämmelserna om riksdagens arbetssätt åtnjuter.

I enlighet med vad jag tidigare har sagt anser jag att den grundläggande principen bör vara att riksdagen stiftar all lag, även kyrkolag. Denna grundinställning till en reform på området kommer också till uttryck i ett inte obetydligt antal remissyttranden.

Många remissinstanser med denna grundinställning till en reform, bl. a. Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund såsom företrädare för landets församlingar och kyrkliga samfälligheter, anser att kyrkans medinflytande i vissa frågor av särskild vikt för kyrkan kan säkerställas samtidigt som man upprätthåller huvudprincipen att det är riksdagen ensam som stiftar lag. Jag delar denna uppfattning.

Den av kommittén föreslagna lagen om svenska kyrkan innehåller grundläggande regler om svenska kyrkan som trossamfund och om kyrkomötet. Vidare innehåller den föreskrifter som närmare reglerar val till kyrkomötet, kyrkomötets sammanträden m. m. Jag ansluter mig till kommitténs förslag att en särskild lag om svenska kyrkan bör stiftas. En sådan lag bör enligt min mening innehålla vissa grundläggande regler om svenska kyrkans bekännelse och organisationsstruktur. Vidare bör den innehålla grundläggande föreskrifter om kyrkomötet och dess befogenheter. Den bör också innehålla grundläggande föreskrifter om kompetenskrav för innehav av prästerliga befattningar. Till en del är det fråga om bestämmelser som nu finns intagna i punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen. De har därigenom det särskilda konstitutionella skydd som grundlag har. Enligt min mening är det av vikt att garantier skapas för att avgörande ändringar i fråga om svenska kyrkan som trossamfund bara kan genomföras om en stabil majoritet bland väljarna godtar dem. Jag anser därför i likhet med pastoratsförbundet att de grundläggande bestämmelserna om svenska kyrkan som trossamfund och om kyrkomötet bör ges ett särskilt skydd mot förhastade beslut. Detta kan ske genom att de ges samma skydd som riksdagsordningen. Huvudbestämmelserna i denna stiftas, ändras eller upphävs genom två likalydande beslut. Det andra beslutet får emellertid inte fattas förrän det efter det första beslutet har hållits val till riksdagen i hela riket och den nyvalda riksdagen har samlats. Riksdagsordningens huvudbestämmelser kan också stiftas, ändras eller upphävas genom endast ett beslut, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter förenar sig om beslutet. Jag förordar att de grundläggande bestämmelserna om svenska kyrkan ges samma skydd.

Enligt min mening bör emellertid ett sådant skydd inte omfatta andra föreskrifter om kyrkomötet än sådana som är av grundläggande karaktär. Kommitténs förslag till lag om svenska kyrkan innehåller utöver grundläggande regler om svenska kyrkan som trossamfund och om kyrkomötet även

föreskrifter som närmare reglerar valen till kyrkomötet, kyrkomötets organisation m. m. Det kan finnas behov av att ändra sådana föreskrifter på ett enklare sätt än det jag nyss har förordat i fråga om lagen om svenska kyrkan. Jag anser därför att andra föreskrifter än grundläggande föreskrifter om kyrkomötet inte bör ingå i denna lag utan i en annan lag, som ersätter den nuvarande kyrkomötesförordningen (1949:174). Jag återkommer i det följande till hur en sådan lag enligt min mening bör stiftas.

Jag övergår nu till frågan om förfarandet vid beslut om föreskrifter om medlemskap i svenska kyrkan. Kommitténs förslag om att riksdagen ensam skall besluta dessa föreskrifter har väckt kraftig remisskritik. De kritiska remissinstanserna framhåller att reglerna är av så grundläggande betydelse för kyrkans organisation och religiösa egenart att beslut härom inte kan fattas utan att kyrkomötet har ett inflytande i form av medbestämmande vid beslutet. En del remissinstanser anser t. o. m. att beslutanderätten helt bör tillkomma kyrkomötet.

Jag vill erinra om att föreskrifter om medlemskap i svenska kyrkan är av sådan art att de enligt regeringsformen måste meddelas i lag samt att regeringsformen inte medger delegation av normgivningskompetensen i ett sådant ämne. Att föra över beslutanderätten i dessa frågor till kyrkomötet skulle innebära ett betydande avsteg från de principer som regeringsformen ger uttryck åt. Till detta kommer att medlemskap i svenska kyrkan grundar en skattskyldighet till den församling i vilken man är kyrkobokförd. Grunderna för den kommunala beskattningen måste enligt 8 kap. 5 § regeringsformen meddelas i lag. Frågan om tillhörighet till svenska kyrkan har också en nära anknytning till reglerna om religionsfriheten i 2 kap. 2 § regeringsformen. Enligt min mening kan det därför inte komma i fråga att medlemskapsreglerna skulle bestämmas på annat sätt än genom lag.

Jag anser alltså att föreskrifter om medlemskap i svenska kyrkan måste meddelas i lag. Samtidigt är det uppenbart att det beträffande den innehållsmässiga regleringen av medlemskapet gör sig gällande ett starkt kyrkligt intresse. Som trossamfund har svenska kyrkan ett självfallet intresse av att få inflytande över så centrala regler som dem som avser medlemskapet. Detta måste vägas mot det statliga intresse som jag nyss har berört och som följer bl. a. av olika regler i regeringsformen, t. ex. reglerna om medborgarliga fri- och rättigheter. Frågan är om det kyrkliga intresset kan tillgodoses genom att kyrkomötet som remissinstans får avge sina synpunkter inom ramen för ett vanligt lagstiftningsförfarande, eller om kyrkan i någon form skall ges särskilda garantier i fråga om regleringens utformning. Jag bedömer det som mindre sannolikt att staten skulle besluta föreskrifter om medlemskap i svenska kyrkan, som skulle strida mot kyrkans önskemål och uppfattning.

Reglerna om medlemskap i svenska kyrkan är av grundläggande betydelse för kyrkan som trossamfund. Det kan därför anses vara naturligt att dessa regler ges ett konstitutionellt skydd av det slag som jag tidigare har förordat i

fråga om lagen om svenska kyrkan. Samtidigt kan det emellertid hävdas att föreskrifter om medlemskap har så stor betydelse för svenska kyrkans religiösa egenart att man bör ge svenska kyrkan garantier för att sådana föreskrifter inte beslutas utan att kyrkomötet har lämnat sitt samtycke. Med hänsyn bl. a. till vad remissinstanserna i denna del har anfört anser jag att den senare lösningen bör väljas. Jag förordar därför att föreskrifter om medlemskap i svenska kyrkan meddelas genom lag, som stiftas av riksdagen med samtycke av kyrkomötet.

En särskild beslutsform gäller i dag också beträffande ändring eller upphävande av det forna prästståndets privilegier, förmåner, rättigheter och friheter. Jag återkommer senare till denna fråga (2.3).

Övriga föreskrifter om svenska kyrkan som nu är av kyrkolags natur och som i framtiden fortfarande skall ha formen av lag bör enligt min mening beslutas av riksdagen ensam. Jag återkommer i det följande till omfattningen av detta lagstiftningsområde.

Flera remissinstanser anser, för det fall kommitténs förslag om kyrklig lagstiftning genomförs, att kyrkomötet bör ges en lagfäst eller grundlagsfäst yttranderätt i kyrkolagsärenden. Med anledning härav kan det konstateras att lagstiftning på det kyrkliga området liksom hittills torde föregås av en proposition från regeringen till riksdagen. Enligt 7 kap. 2 § regeringsformen är regeringen skyldig att vid beredningen av regeringsärenden inhämta behövliga upplysningar från berörda myndigheter. Härav följer att det i lagstiftningsärenden som rör kyrkomötet redan med nuvarande grundlagsregler kan anses föreligga en skyldighet att inhämta yttranden från kyrkomötet. I övriga lagstiftningsärenden som rör svenska kyrkan torde regeringen inte vara skyldig att höra kyrkomötet direkt. Yttranden kan i stället inhämtas från andra organ inom kyrkan.

Reformen syftar bl. a. till att kyrkan genom det reformerade kyrkomötet skall få ett representativt organ på riksplanet. Härigenom blir det enligt min mening naturligt att kyrkomötet bereds tillfälle att yttra sig i alla lagstiftningsärenden av grundläggande betydelse för kyrkan. Med hänsyn till den relativt kraftiga remissopinionen i frågan om kyrkomötets yttranderätt finns det emellertid enligt min mening skäl att överväga en uttrycklig skyldighet att höra kyrkomötet i kyrkolagsärenden. Redan författningsutredningen uttalade i sitt betänkande (SOU 1963:17) Sveriges statsskick (s. 488) att det kunde anses naturligt att kyrkomötet avger yttrande över förslag till kyrkolag. Som jag redan har sagt anser även jag att det är naturligt att kyrkomötet yttrar sig i kyrkolagsärenden. För att detta skall komma till klart uttryck förordar jag att bestämmelser härom tas in i regeringsformen. Yttranderätten bör avse såväl föreskrifter i den särskilda lagen om svenska kyrkan som vissa andra föreskrifter där kyrkomötet inte skall ha ett direkt medinflytande.

Sammanfattningsvis innebär mitt ställningstagande i denna del att jag anser att grundläggande föreskrifter om svenska kyrkan som trossamfund

och om kyrkomötet bör ingå i en särskild lag om svenska kyrkan, som beslutas av riksdagen ensam. Jag förordar emellertid att lagen ges samma konstitutionella skydd som huvudbestämmelserna i riksdagsordningen. Vidare anser jag att lag med föreskrifter om medlemskap i svenska kyrkan bör stiftas av riksdagen med samtycke av kyrkomötet. Till frågan om det forna prästeståndets privilegier återkommer jag. Övrig lagstiftning om svenska kyrkan, som nu regleras i den för kyrkolag stadgade ordningen och som i framtiden skall regleras i lag, bör enligt min mening stiftas av riksdagen ensam. Slutligen anser jag att föreskrifter bör meddelas om att kyrkomötets yttrande skall inhämtas dels när det gäller föreskrifter som skall ingå i lagen om svenska kyrkan, dels i vissa andra lagstiftningsärenden, där kyrkomötet inte skall ha ett direkt medinflytande.

2.2.3 Fördelningen av normgivning mellan staten och kyrkan

Den offentligrättsliga regleringen av svenska kyrkan är mycket omfattande. Man har tidigare uppskattat att omkring 450 författningar av olikartad konstitutionell natur reglerar svenska kyrkans organisation, arbete och villkor i övrigt. Någon fullständig genomgång av alla gällande kyrkliga författningar har inte gjorts under senare år. Det är enligt min mening angeläget att en sådan genomgång kommer till stånd, sedan beslut har fattats om principerna för fördelningen av normgivningen mellan staten och kyrkan. Härvid är det naturligt att en samverkan sker med företrädare för svenska kyrkan. I det följande skall jag emellertid i anslutning till redovisningen av kommitténs förslag i huvuddrag redogöra för den nu gällande regleringen av svenska kyrkan. För en mera detaljerad redovisning hänvisas till den förteckning över kyrkliga författningar som 1968 års beredning om stat och kyrka lät göra. Förteckningen avser förhållandena den 1 januari 1972 och återfinns som bilaga 9 (SOU 1972:37) till beredningens slutbetänkande.

En stor del av den nuvarande lagstiftningen om svenska kyrkan är av kyrkolags natur. Kyrkolagsbegreppet innefattar enligt den bestämmelse som 1951 års kyrkomöteskommitté har angett och som har godtagits i praxis föreskrifter om kyrkliga angelägenheter av större vikt för kyrkan. Frågor där det borgerliga samhällets intressen framträder med särskild styrka hänförs dock till vanlig lag. Denna avgränsning av kyrkolagsbegreppet synes ha varit vägledande för 1979 års kyrkomöteskommitté när den har angett de allmänna principer som bör gälla för fördelningen av normgivningsmakten mellan staten och kyrkan.

När det gäller att bestämma området för kyrkomötets självbestämmanderätt anser kyrkomöteskommittén att det är naturligt att dit i första hand föra sådana områden beträffande vilka något statligt intresse inte alls eller endast i ringa mån föreligger, men beträffande vilka det finns ett starkt kyrkligt intresse av självbestämmanderätt. Enligt kommittén torde till dessa områden höra flertalet av föreskrifterna rörande gudstjänstfirande, dop, konfirmation, nattvard och jordfästning, vilka alla nu är intagna i kyrkohandboken.

Av liknande slag är enligt kommittén bestämmelser rörande invigningsakter, vignings- och installationsakter. Kommittén framhåller att det statliga intresset beträffande kyrkans lära huvudsakligen torde kunna inskränkas till att kyrkans lära är den evangelisk-lutherska. Den närmare regleringen torde enligt kommittén däremot kunna anförtros åt kyrkan själv.

Enligt kommitténs mening är det i ett antal andra frågor naturligt att bestämmanderätten tillkommer staten genom i första hand riksdagen. Hit hör enligt kommittén t. ex. religionsfrihetslagen, gränserna för kyrkomötets kompetens, grunderna för den kyrkliga organisationen, församlingsstyrelse-lagstiftningen, de viktigaste delarna av den kyrkligt-ekonomiska lagstiftningen och den lagstiftning som berör kyrkans befattning med offentliga funktioner.

Kommittén anser att det beträffande de flesta och de mest betydelsefulla områdena inte föreligger någon svårighet att dra upp gränserna mellan kyrklig och statlig bestämmanderätt. Enligt vad kommittén framhåller finns det dock ämnen, rörande vilka starka önskemål om bestämmanderätt kan föreligga från såväl statens som kyrkans sida. Kommittén tar upp den princip som enligt kommitténs uppfattning därvid måste gälla. Enligt vad kommittén uttalar föreligger förutsättningar för ett överlämnande till kyrkans självbestämmanderätt endast i de fall kyrkans och statens intresse sammanfaller såvitt angår regleringens innehållsmässiga utformning. Om det däremot skulle föreligga en konflikt mellan statlig och kyrklig uppfattning anser kommittén att frågan inte kan undandras statens bestämmanderätt. Enligt kommittén måste vidare den principen gälla, att kyrkan inte kan utfärda generella föreskrifter, som sedan skall tillämpas av staten genom t. ex. regeringen eller ämbetsverk.

Kommittén går igenom de huvudsakliga områdena för den för kyrkan gällande lagstiftningen och diskuterar därvid hur huvuddragen av en fördelning mellan statens och kyrkans normgivning kan ske.

Kommittén anser att *grundläggande bestämmelser om svenska kyrkan* bör omfattas av riksdagens beslutanderätt. Till dessa bestämmelser får man enligt kommittén räkna vissa grundläggande regler om kyrkans bekännelse. Kommittén föreslår att de lämpligen bör formuleras i några få översiktliga bestämmelser och tas in i den särskilda lagen om svenska kyrkan. De eventuella tillämpningsbestämmelser som därutöver kan behövas bör enligt kommittén kunna utformas av kyrkan själv.

Kommittén anser att till grundläggande bestämmelser om kyrkan också bör räknas bestämmelser om medlemskap i svenska kyrkan. Föreskrifter om medlemskap i svenska kyrkan är i dag av kyrkolags natur och återfinns i 6-16 §§ religionsfrihetslagen. Dessa är enligt kommittén av sådan art att de inte kan undantas från riksdagens normgivningsmakt, eftersom de är att hänföra till medborgarnas fri- och rättigheter.

Bestämmelser om stadfästande av bibel, psalmbok, evangeliebok, kyrko-handbok och katekes utfärdas i dag av regeringen efter hörande av

kyrkomötet. Enligt kommittén bör sådana bestämmelser kunna överlämnas till kyrkans egen normgivning. Bestämmelser om vissa helgdagar finns nu i kyrkolag. Kommittén föreslår att bestämmelser om helgdagar i allmänhet utfärdas av riksdagen, bl. a. med hänsyn till arbetsfria dagars betydelse för arbetsmarknaden. Kommittén framhåller emellertid att en eventuell förändring av nuvarande helgdagar är av så stor betydelse för kyrkan att dess inställning i frågan bör tillmätas särskild vikt. Kommittén anser att kyrkan själv bör få bestämma om kyrkliga högtids- och helgdagar i övrigt. Likaså anser kommittén att bestämmelser om kollekt bör helt överföras till kyrkans självbestämmanderätt.

Även *kyrkans organisation* regleras i en mängd lagar och andra författningar. Föreskrifter om de kyrkliga kommunernas konstitutionella ställning och beskattningsrätt m. m. utgör i dag grundlag. Lagen om församlingsstyrelse faller idag under riksdagens normgivningsområde. De närmare bestämmelserna om församlings- och pastoratsindelningen är ett exempel på normgivning som har delegerats av riksdagen till regeringen. Kommittén anser att det inte finns något skäl till ändring av normgivningsmakten beträffande lagstiftning av detta slag.

Regler om *kyrkans organisation* på stiftsplanet finns bl. a. i lagen (1936:567) om domkapitel (ändrad senast 1975:956). Denna lag har tillkommit i den för kyrkolag stadgade ordningen. Eftersom regleringen måste anses vara grundläggande för kyrkans organisation är det enligt kommittén naturligt att bestämmanderätten tillkommer staten genom riksdagen. Kommittén anser att samma skäl också gör sig gällande beträffande de grundläggande bestämmelser om stiftsnämnd och boställsnämnd som finns intagna i lagen (1970:939) om förvaltning av kyrklig jord (ändrad senast 1975:1322). Instruktioner och tillämpningsföreskrifter rörande dessa områden utfärdas i dag av regeringen utan kyrkomötets hörande. Enligt kommittén föreligger inte skäl till ändring i detta avseende. Däremot uttalar kommittén att de bestämmelser om prästmöte som finns i 25 kap. 1686 års kyrkolag liksom därtill anknytande författningar torde vara av sådant slag att de lämpligen bör överföras till området för kyrkans självbestämmanderätt.

Bland föreskrifter som rör kyrkans organisation på riksplanet nämner kommittén först kyrkomötesförordningen. Denna är i dag kyrkolag. Grundläggande regler om kyrkomötet med bl. a. angivande av dettas kompetensområde är enligt kommittén av sådant slag att de måste omfattas av riksdagens normgivning. Kommittén anser emellertid att detaljregler rörande arbetsformerna m. m. bör överlätas till kyrkans självbestämmanderätt.

På riksplanet bedriver svenska kyrkan en omfattande verksamhet, som inte är lagreglerad och beträffande vilken kyrkan redan utövar full självbestämmanderätt. Kommittén anser att någon ändring härvidlag inte bör ske. På gränsen till denna fria verksamhet ligger de fyra centrala kyrkliga

styrelserna. Deras stadgar är utfärdade av regeringen, medan tillsynen utövas av kyrkomötet. Styrelsernas revisorer utses av regeringen medan kyrkomötet utser ledamöter i styrelserna. Kommittén föreslår att stadgar och övriga beslut rörande dessa styrelser förs över till kyrkomötets normgivning.

Ett ganska stort antal författningar reglerar *kyrkans ämbeten och tjänster*. Behörighet till inträde i prästämbetet regleras i punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen, 19 kap. 1686 års kyrkolag, stadgan (1884:13 s. 2) angående prästexamen (ändrad senast 1979:158) och i lagen (1958:514) om kvinnas behörighet till prästerlig tjänst. Förfarandet vid tillsättningen av prästerliga tjänster regleras, förutom i övergångsbestämmelserna till regeringsformen, i lagen (1963:633) om biskopsval (ändrad senast 1975:1324) och lagen (1957:577) om prästval (ändrad senast 1975:1430). Sistnämnda lag innehåller också behörighetsregler för innehav av prästerlig tjänst. Bestämmelser om kyrkomusiker finns bl. a. i lagen (1947:275) om kyrkomusiker (ändrad senast 1970:941) och i kyrkomusikerförordningen (1950:375, ändrad senast 1978:877).

Kommittén anser att det saknas fog för någon större ändring av nu gällande ordning. Sålunda bör enligt kommittén de grundläggande bestämmelserna som nu finns i kyrkolag överföras till riksdagens normgivning och övriga nu av regeringen meddelade bestämmelser alltså utfärdas av denna. Vidare bör enligt kommittén de särskilda behörighetskrav som nu finns intagna i regeringsformens övergångsbestämmelser kunna överföras till vanlig lag.

Sedan gammalt är en del av den *kyrkliga egendomen* underkastad särskilda rättsregler till skydd för intresset att tillgångarna bevaras och används för de ändamål vartill de ursprungligen har varit avsedda. Denna egendom brukar kallas specialreglerad kyrklig egendom. I denna ingår t. ex. församlingskyrkor, prästgårdar, löneboställen och inventarier i kyrkor. Utöver denna specialreglerade kyrkliga egendom finns andra förmögenhetstillgångar, som på skilda sätt är knutna till den kyrkliga verksamheten. Främst märks den församlingskommunala egendomen. För en del av denna egendom såsom sentida kyrkor och begravningsplatser gäller specialreglering, medan den övriga förvaltas och disponeras enligt vanliga kommunalrättsliga principer. I den kyrkliga egendomen ingår också fri stiftelse- och föreningsegendom, vilken ofta har tillförts kyrkan genom donationer eller insamlingar.

Beträffande förvaltning, disposition och kontroll över den specialreglerade kyrkliga egendomen, och då särskilt beträffande den kyrkliga jorden, gäller ett omfattande system av rättsregler. Regler om den kyrkliga jorden finns i 1686 års kyrkolag samt i lagen om förvaltning av kyrklig jord och lagen (1970:940) om kyrkliga kostnader (ändrad senast 1975:1323). Det statliga intresset beträffande dessa frågor är enligt kommittén sådant att den fortsatta normgivningen måste ligga på riksdagen. Vidare anser kommittén att beslut om tillämpningsförfordningarna till dessa lagar liksom nu bör ankomma på regeringen.

För kyrkobyggnaderna och deras inventarier finns grundläggande regler i 1686 års kyrkolag samt därutöver speciella bestämmelser i andra författningar. Här kan nämnas lagen (1909:55 s. 2) angående byggnad och underhåll av kyrka med vad därtill hörer så ock av särskild sockenstuva (ändrad senast 1951:694) samt lagen (1968:738) med vissa bestämmelser om godkännande av kyrkobyggnad. Kungörelsen (1920:744) med föreskrifter rörande det offentliga byggnadsväsendet (ändrad senast 1968:739) innehåller också bestämmelser om kyrkobyggnader m. m. Upplåtelse av kyrka regleras till en del i lagen (1963:501) om upplåtande av kyrkorum i vissa fall. Kommittén har under hänvisning till pågående utredningar undantagit frågor rörande upplåtelse av kyrka från något särskilt uttalande. Vad gäller övrig nu nämnd lagstiftning anser kommittén att den alltjämt bör tillhöra det statliga normgivningsområdet.

De grundläggande bestämmelserna om *kyrkans gudstjänster, sakrament och övriga handlingar* finns i 1686 års kyrkolag. I kyrkohandboken, som är fastställd av regeringen efter kyrkomötets hörande, regleras den rituella utformningen av gudstjänster, kyrkliga förrättningar, vigningar m. m. Villkoren för delaktighet i kyrkans sakrament – dop och nattvard – liksom huvudbestämmelserna om sakramentens yttre gestaltning finns i 1686 års kyrkolag. Huvudbestämmelserna om konfirmation finns i kyrkohandboken. Bestämmelser om bikt finns i 1686 års kyrkolag. Enligt kommittén är alla dessa frågor från materiell synpunkt att hänföra till kyrkans inre angelägenheter. Mot bakgrund av den principiella uppdelning av normgivningsmakten som kommittén har skisserat, föreslår kommittén att dessa frågor förs till området för kyrkans självbestämmanderätt. Bestämmelser om prästs tystnadsplikt vid bikt är enligt kommittén emellertid av sådant allmängiltigt slag att de alltjämt måste ligga kvar under riksdagens normgivning.

De vigningsakter, som förekommer inom svenska kyrkan, är biskopsvigning, prästsvigning, missionärsvigning, diakon- och diakonissvigning samt vigning av pastorsdiakon och församlingssyster. Av dessa akter är endast biskopsvigning och prästsvigning behandlade i 1686 års kyrkolag. Föreskrifter om ritualen vid de olika vigningarna finns i kyrkohandboken. Där finns också föreskrifter om ritualer för olika invigningsakter, såsom invigning av kyrkor, altare, dopfunt, predikstol m. m. Kommittén anser att samtliga dessa föreskrifter bör föras till området för kyrkans normgivning. Detsamma föreslås i fråga om de bestämmelser om biskopsvisitation som finns i 24 kap. 1686 års kyrkolag.

Svenska kyrkan fullgör i dag vissa *allmänt samhällseliga uppgifter*, bl. a. begravningsverksamhet och folkbokföring. Bestämmelser om begravningsverksamheten finns i lagen (1957:585) om jordfästning m. m. (ändrad senast 1963:538), lagen (1963:537) om gravrätt m. m. (ändrad senast 1981:858) och i begravningskungörelsen (1963:540, ändrad senast 1981:719). Föreskrifterna om folkbokföringen finns bl. a. i folkbokföringsförordningen (1967:198, ändrad senast 1981:232) och folkbokföringskungörelsen (1967:495, ändrad

senast 1981:885). Kommittén finner inte skäl att gå närmare in på dessa områden under hänvisning till pågående utredningsarbete.

Föreskrifter om prövning av hinder mot äktenskap och om vigsel finns i giftermålsbalken. Om ritualen vid vigsel i svenska kyrkan finns dessutom bestämmelser i kyrkohandboken. Enligt kommittén får bestämmelserna om hindersprövning och vigsel anses vara av sådan art att de bör tillhöra riksdagens normgivningsområde. Kommittén föreslår att endast reglerna i kyrkohandboken om ritualen vid vigsel förs över till kyrkans bestämmanderätt.

Flertalet remissinstanser är kritiska mot den av kommittén föreslagna fördelningen av normgivningen mellan staten och kyrkan. Ett inte obetydligt antal remissinstanser anser att den föreslagna fördelningen rubbar den i dag rådande balansen mellan staten och kyrkan. Som jag tidigare har framhållit (2.2.2) kan flera remissinstanser inte godta förslaget om att föreskrifter om medlemskap i svenska kyrkan skall ligga under statens ensamma beslutanderätt. Vidare vänder sig ganska många remissinstanser mot förslaget att föreskrifter om behörighetskrav för inträde i prästämbetet eller föreskrifter om förfarandet vid tillsättning av prästerliga tjänster skall ligga under statens normgivning. Några av dessa remissinstanser motiverar sitt ställningstagande med att dessa frågor direkt berör de grundläggande funktionerna inom kyrkan eller att de är av sådant internt kyrkligt intresse att de bör handhas inom ramen för kyrkomötet och den kyrkliga centralstyrelsen. Några stiftsnämnder anser att kyrkan måste garanteras inflytande i fråga om lagstiftningen om den kyrkliga egendomen. En del av stiftsnämnderna pekar på en lösning enligt vilken statens normgivning begränsas till att avse grundläggande bestämmelser, medan det överlämnas åt kyrkomötet att besluta om sådana tillämpningsföreskrifter som f. n. finns i förordningen (1971:860) om förvaltning av kyrklig jord (ändrad senast 1981:158). Flera andra remissinstanser menar att den föreslagna fördelningen främst tillgodoser statens intressen eller att förslaget innebär att kyrkan endast får bestämmanderätten i frågor där kyrkan i praktiken redan i dag har ett avgörande inflytande. Några remissinstanser är också kritiska mot den av kommittén angivna principen för uppdelningen av normgivningsmakten. En del remissinstanser menar att svärbemästrade gränsdragningsproblem uppstår vid den föreslagna fördelningen.

För egen del vill jag anföra följande.

Jag har tidigare förordat att kyrkomötet får ett visst inflytande i fråga om den lagstiftning som avses ersätta det nuvarande kyrkolagsområdet. Detta inflytande är enligt min mening av betydelse för att upprätthålla en balans mellan staten och kyrkan. Som jag tidigare har sagt blir också bestämningen av de normgivningsområden som i framtiden ankommer på riksdagen, regeringen resp. kyrkomötet av stor betydelse för denna balans. I denna del ansluter jag mig till kommitténs uppfattning att ett sätt att i allt väsentligt uppnå balans mellan staten och kyrkan är att begränsa lagstiftningen på det

kyrkliga området och i stället föra över vissa delar av den normgivning som i dag karakteriseras som kyrkolag till kyrkomötets bestämmanderätt. Ett sådant överförande bör enligt min mening ske genom att riksdagen avstår från sin normgivningsmakt genom delegation till kyrkomötet. Jag har redan tidigare nämnt att en sådan delegation kräver grundlagsstöd.

En fördelning av normgivningen mellan staten och kyrkan kan alltså ske genom att riksdagen med stöd av föreskrifter i regeringsformen delegerar normgivning till kyrkomötet. När det gäller att bestämma de områden som skall kunna delegeras till kyrkomötet är det enligt min mening naturligt att man utgår från de allmänna principer som kommittén har ställt upp. Remisskritiken i denna del riktar sig i stor utsträckning mot vad kommittén har uttalat i fråga om de ämnen rörande vilka starka önskemål om bestämmanderätt kan föreligga från såväl staten som kyrkan. Enligt kommittén finns det i dessa fall förutsättningar för ett överlämnande till kyrkans bestämmanderätt endast i de fall kyrkans och statens intresse sammanfaller såvitt angår regleringens innehållsmässiga utformning. Om det skulle föreligga en konflikt mellan statlig och kyrklig uppfattning kan enligt kommittén frågan inte undandras statens bestämmanderätt. Jag vill framhålla att kommitténs uttalande i denna del inte kan tolkas på annat sätt än att kommittén härigenom har velat ge uttryck åt de principer på vilka vårt statsskick grundas, nämligen att all offentlig makt utgår från folket, att riksdagen är folkets främsta företrädare, att den offentliga makten utövas under lagarna och att riksdagen stiftar lag. Syftet med den av kommittén föreslagna reformen är att på kyrkolagstiftningens område genomföra regeringsformens principer om lagstiftningsmakten. Om reformen skall kunna genomföras måste kyrkan, så länge dess organisation och verksamhet är offentlighetsrättsligt reglerad, godta principerna för den offentliga maktens utövande, såsom dessa har kommit till uttryck i vår författning. Jag vill också framhålla att vad några remissinstanser uttalar i denna del närmast ger intryck av att det skulle föreligga ett motsatsförhållande mellan staten och kyrkan. För egen del kan jag inte acceptera ett sådant synsätt. Förhållandet mellan staten och kyrkan har under sekler präglats och präglas alltjämt av ett ömsesidigt förtroende. Inte minst den debatt som har förts under senare år i samband med de olika utredningarna om relationerna mellan staten och kyrkan speglar enligt min mening detta ömsesidiga förtroende.

Kritiken i övrigt mot kommitténs förslag om normgivningsmaktens fördelning riktar sig framför allt mot att vissa ämnen föreslås gå in under statens normgivningsområde. Det gäller föreskrifter om medlemskap i svenska kyrkan, prästerliga tjänster i svenska kyrkan och den kyrkliga egendomen. Jag har redan i det föregående behandlat frågan om den framtida normgivningen beträffande kyrkotillhörigheten (2.2.2). Här uppehåller jag mig därför endast vid frågorna om prästerliga tjänster i svenska kyrkan och om den kyrkliga egendomen.

I fråga om kyrkans ämbeten och tjänster riktar sig kritiken mot att

föreskrifter, som reglerar behörigheten till inträde i prästämbetet och förfarandet vid tillsättandet av prästerliga tjänster och som nu är kyrkolag, skall föras till riksdagens normgivningsområde. Från en del håll framhålls att dessa frågor utgör internt kyrkliga angelägenheter och att de därför bör bli föremål för kyrkomötets bestämmanderätt. Jag kan inte dela denna uppfattning. Prästerliga tjänster är statligt reglerade och tillsätts i dag av statliga organ, regeringen och domkapitel. Reformen syftar inte till någon ändring i detta avseende. Med hänsyn till de nuvarande relationerna mellan staten och kyrkan bör enligt min mening föreskrifter i dessa ämnen inte beslutas av någon annan än riksdagen eller regeringen. Jag vill emellertid erinra om vad jag tidigare (2.2.2) har förordat i fråga om förfarandet vid lagstiftning av detta slag, nämligen att kyrkomötet skall ges en grundlagsfäst yttranderätt.

När det gäller föreskrifter om den kyrkliga egendomen anser några remissinstanser att kyrkan måste garanteras inflytande i fråga om denna lagstiftning. En del instanser pekar på en lösning enligt vilken statens normgivning begränsas till grundläggande bestämmelser, medan det överlämnas åt kyrkomötet att besluta tillämpningsföreskrifter. Enligt min mening kan frågorna om den kyrkliga egendomen inte anses vara av så grundläggande betydelse för kyrkans väsen eller av så utpräglat inomkyrklig natur, att de motiverar ett avsteg från regeringsformens principer om lagstiftning. I enlighet med vad jag tidigare har anfört (2.2.2) bör emellertid önskemålet om kyrkligt inflytande på detta område kunna tillgodoses genom en föreskrift om att kyrkomötets yttrande skall inhämtas i vissa lagstiftningsärenden. Jag kan inte ansluta mig till den av några remissinstanser framförda tanken att tillämpningsföreskrifter till lagregler om den kyrkliga egendomen meddelas av kyrkomötet. Med hänsyn till bl. a. sambandet med lagstiftningen om fast egendom i allmänhet är nämligen det statliga intresset i fråga om regleringen i denna del av sådant slag att normgivningen i sin helhet bör ligga hos staten.

Normgivningen beträffande den kyrkliga egendomen har visst samband med prästerskapets privilegier. Det gäller främst frågan om skyddet för att egendomen används för de ändamål, vartill den ursprungligen har varit avsedd. Jag återkommer till denna fråga (2.3).

Jag skall nu närmare gå in på hur fördelningen av normgivningen mellan staten och kyrkan enligt min mening bör ske. Det gäller alltså att bestämma omfattningen av riksdagens lagstiftningsområde och det normgivningsområde som skall kunna delegeras till kyrkomötet. Det gäller vidare att bestämma gränserna för regeringens normgivningsbefogenhet.

Till en början konstaterar jag att någon förändring inte har föreslagits av kommittén i fråga om den lagstiftning som i dag faller under 8 kap. regeringsformen och följaktligen inte är av kyrkolags natur. Detta har inte föranlett några erinringar från remissinstansernas sida. Inte heller jag anser att några förändringar bör vidtas i fråga om denna lagstiftning.

Jag övergår nu till frågan om riksdagens lagstiftningsområde beträffande sådana föreskrifter som i dag är av kyrkolags natur. Jag anser att den framtida motsvarigheten till kyrkolagsområdet i största möjliga utsträckning bör begränsas. Detta område bör enligt min mening för det första omfatta föreskrifter i sådana ämnen som enligt de nuvarande bestämmelserna i regeringsformen kräver lagens form. För det andra – och i den mån det inte sammanfaller med det föregående – bör enligt min mening området omfatta föreskrifter i sådana ämnen där det statliga intresset väger över det kyrkliga.

Från angivna utgångspunkter anser jag till en början att riksdagen bör besluta grundläggande föreskrifter om svenska kyrkan som trossamfund och om kyrkomötet. Till lagstiftningsområdet bör också höra föreskrifter om kyrkomötet, som inte är av grundläggande karaktär, och föreskrifter om medlemskap i svenska kyrkan. Vidare bör grundläggande föreskrifter om prästerliga tjänster i svenska kyrkan, om myndigheterna på stiftsplanet och om den för kyrkliga ändamål avsedda egendomen ligga inom riksdagens lagstiftningsområde. Jag har redan i det föregående (2.2.2) uttalat mig om hur förfarandet vid lagstiftning i dessa frågor enligt min mening bör gå till.

Regeringen har i dag en ganska omfattande normgivningskompetens på det kyrkliga området. Denna kompetens kan härledas dels från bemyndiganden i såväl vanlig lag som kyrkolag. Den kan vidare härledas ur den s. k. restkompetens som regeringen har enligt 8 kap. 13 § regeringsformen. Vid en fördelning av normgivningsmakten mellan staten och kyrkan bör enligt min mening den kompetens som regeringen i dag har på grund av bemyndiganden i vanlig lag inte begränsas. Regeringens normgivningskompetens i övrigt bör emellertid bli beroende av i vilken utsträckning man vill öppna möjlighet till delegation av normgivningsmakt till kyrkomötet. Omfattningen av regeringens normgivningsbefogenheter bör alltså begränsas i motsvarande mån som delegation till kyrkomötet skall kunna ske.

Enligt kommitténs förslag bör till kyrkomötets normgivningsområde föras den närmare regleringen av kyrkans lära. Vidare bör enligt kommittén föreskrifter avseende de kyrkliga böckerna, dvs. bibel, psalmbok, evangeliebok, kyrkohandbok och katekes, meddelas av kyrkomötet i stället för som nu av regeringen. Kommittén föreslår att också de allmänna bestämmelser om svenska kyrkans gudstjänster och om villkoren för delaktighet i kyrkans sakrament liksom de huvudbestämmelser om sakramentens yttre gestaltning som nu finns intagna i 1686 års kyrkolag förs över till kyrkomötets normgivningsområde. Detsamma föreslås gälla för bestämmelser i 1686 års kyrkolag om bl. a. bikt, biskopsvigning, prästvigning samt invigning av kyrka och kapell. Vidare föreslår kommittén att bestämmelser om kollekt förs över till kyrkomötets normgivningskompetens. Kommittén föreslår också att detaljregler rörande kyrkomötets arbetsformer m. m. överläts till kyrkomötet. Kommitténs förslag i dessa delar har i huvudsak tillstyrkts eller lämnats

utan erinran av flertalet remissinstanser som har yttrat sig i frågan. Även jag kan ansluta mig till förslaget i här berörda delar.

Genom den föreslagna fördelningen kommer riksdagens och regeringens normgivning i kyrkliga frågor att begränsas i förhållande till vad som gäller i dag. Kyrkomötets medbestämmande vid kyrkolagstiftningen kommer visserligen också att begränsas. I gengäld ges emellertid kyrkomötet dels ett medbestämmande i lagstiftningsärenden angående medlemskap i svenska kyrkan, dels ett inflytande genom en grundlagsfäst yttranderätt i vissa andra lagstiftningsärenden, dels ock genom delegation från riksdagen ett omfattande normgivningsområde avseende internt kyrkliga angelägenheter. På detta sätt upprätthålls enligt min mening i allt väsentligt balansen mellan staten och kyrkan.

Jag är medveten om att denna balans med nödvändighet till en början blir av mera formell art. När reformen genomförs kommer de kyrkolagar och regeringsföreskrifter som gäller vid övergångstillfället att fortsätta att gälla. Med hänsyn till den formella lagkraftens princip måste nämligen riksdagen upphäva de föreskrifter som nu finns i kyrkolag och som genom delegation förs över till kyrkomötets normgivning, innan kyrkomötet inom ramen för sin kompetens kan utfärda nya föreskrifter inom samma område. Att reformen börjar verka successivt ser jag emellertid närmast som en fördel för kyrkan. Det torde nämligen i praktiken inte vara möjligt för det nyinrättade kyrkomötet att med en gång besluta alla de föreskrifter som kommer att ligga inom ramen för dess kompetens.

Jag skall nu ta upp en synpunkt som har förts fram av Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund. Det gäller formerna för riksdagens delegation av normgivning till kyrkomötet. Förbundet anser att det, vid fördelningen av bestämmanderätten mellan staten och kyrkan, krävs att konstitutionellt bindande regler slår fast att kyrkolagsområdet har förändrats och att riksdagen inte utan vidare i lag kan besluta om det som har överlämnats till kyrkomötet. Förbundet framhåller att riksdagen, om kommitténs förslag följs, torde genom en enkel ändring i den föreslagna lagen om svenska kyrkan ånyo kunna utvidga kyrkolagsområdet.

Jag vill i anledning härav erinra om vad jag tidigare har sagt (2.2.2), nämligen att grundläggande regler om bl. a. kyrkomötet och dess beslutsområde bör tas in i lagen om svenska kyrkan. Jag har också uttalat att denna lag bör ges samma konstitutionella skydd som riksdagsordningens huvudbestämmelser. Härigenom blir det inte möjligt för riksdagen att genom ett enkelt beslut återta ett redan delegerat område, med mindre en kvalificerad majoritet av riksdagens ledamöter står bakom beslutet. Enligt min mening bör riksdagen inte heller genom ett annat lagstiftningsförfarande kunna direkt besluta i ett ämne som i lagen om svenska kyrkan har överlämnats till kyrkomötets normgivningsområde. Jag vill i detta sammanhang framhålla, att de ämnen i vilka kyrkomötet föreslås kunna få normgivningskompetens uteslutande rör angelägenheter av internt kyrklig natur. Det har under lång

tid varit en fast princip att riksdag och regering inte självständigt fattar beslut i angelägenheter av utpräglat kyrkligt intresse. Jag betraktar det som självklart att denna princip kommer att upprätthållas även i fortsättningen. Sålunda ter det sig helt främmande att staten ensidigt skulle besluta i frågor som rör t. ex. svenska kyrkans lära. Genom den nyss angivna lösningen anser jag att pastoratsförbundets önskemål i sak är tillgodosett.

2.3 Prästerskapets privilegier

I punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen föreskrivs att det forna prästeståndets privilegier, förmåner, rättigheter och friheter fortfarande skall gälla, om de inte har ägt oskiljaktigt sammanhang med den ståndet förut tillkommande representationsrätten och således upphört med denna. Vidare anges att ändring eller upphävande av dessa privilegier, förmåner, rättigheter och friheter inte får ske på annat sätt än genom regeringens och riksdagens sammanstående beslut och med bifall av allmänt kyrkomöte.

Grunden för prästerskapets privilegier utgörs av 1723 års privilegieurkund. En stor del av privilegiestadgandena knyter an till den kyrkliga jorden. Genom förändringar i lagstiftningen under framför allt detta århundrade har emellertid vissa privilegier kommit att förlora sin giltighet.

Frågan om prästerskapets privilegier har tidigare utförligt behandlats av 1951 års kyrkomöteskommitté (SOU 1955:47) och 1958 års utredning kyrka-stat (SOU 1967:46). 1979 års kyrkomöteskommitté har i sitt betänkande redovisat vad som framkom genom de nämnda utredningarna. De privilegier som enligt tidigare utredningar har ansetts bestå är frihet för boställe från att delta i byggnad och underhåll av prästgård och kyrka, frihet för präst från att delta i kyrkovaktares avlönande samt rätt för präst till fria gravplatser och till klockringning. Ytterligare sådana privilegier är bibehållande av stiftsindelningen, svenska kyrkans rätt till den kyrkliga jorden m. m., rätt att föra talan för den kyrkliga jorden, frihet för vissa boställen i städer från borgerligt besvär samt skyldighet för domstol att underrätta biskop och domkapitel om åtal mot präst.

Kommittén har mot bakgrund av sin genomgång av privilegiestadgandena konstaterat att det råder stor tveksamhet om vilka privilegier som allttjämt gäller. Oavsett hur det må förhålla sig, har kommittén ansett att privilegiestadgandenas praktiska betydelse i dag är av ringa värde för svenska kyrkan. Därtill anser kommittén att upprätthållande av särskilda privilegiebestämmelser måste till sin natur vara otidsenligt och föga demokratiskt. Kommittén har därför föreslagit att föreskriften om prästerskapets privilegier i punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen upphävs. Vidare har kommittén föreslagit att samtliga i 1723 års privilegieurkund ingående bestämmelser upphävs särskilt och i den för kyrkolag stadgade ordningen.

Kyrkomöteskommitténs förslag i denna del har fått ett blandat mottagande. Endast ett fåtal instanser har tillstyrkt förslaget. Flertalet har godtagit det endast under vissa mer eller mindre långtgående förbehåll.

Flera instanser med anknytning till svenska kyrkan anser sålunda att privilegierna kan avskaffas endast om skyddet för kyrkans egendom garanteras i annan rättslig form. En del av dessa instanser framhåller att privilegierna i egentlig mening inte är tillkomna till förmån för prästerskapet utan i stället utgör ett rättsskydd för kyrkans egendom. Några instanser anser att frågan om prästerskapets privilegier behöver utredas närmare. JK framhåller att frågan om ett upphävande av bestämmelserna om prästerskapets privilegier behöver belysas mera ingående än vad kommittén har ansett vara nödvändigt. En sådan belysning skulle enligt JK ha varit naturlig mot bakgrund av att man i samband med 1974 års grundlagsreform ansåg sig böra behålla grundlagsreglerna om prästerskapets privilegier, medan ståndsprivilegierna i övrigt upphävdes. Vid grundlagsreformen hänvisades till att det var oklart i vilken utsträckning prästerskapets privilegier alltjämt gällde och hade någon betydelse. De grundlagsfästa rättigheter som eventuellt kan föreligga i detta hänseende kan enligt JK:s mening inte avfärdas på det lättvindiga sätt som utredningen har gjort.

För egen del kan jag instämma i kommitténs uppfattning att prästerskapets privilegier, i den mån de alltjämt formellt äger bestånd, i stort sett saknar praktisk betydelse för svenska kyrkan. De flesta privilegiestadgandena har nämligen förlorat sin giltighet till följd av nutida författningsreglering, främst lagstiftningen om den kyrkliga jorden. Det är mot denna bakgrund man får se det nu föreliggande förslaget om att upphäva det särskilda grundlagsskyddet för privilegierna och tidigare förslag i samma riktning. Även om det råder oklarhet om vilka privilegier som alltjämt kan anses ha giltighet, kan man utgå från att de inte har sådan betydelse att ett särskilt grundlagsskydd för dem kan anses motiverat.

I den mån prästerskapets privilegier har någon egentlig betydelse gäller det den kyrkliga egendomen. Grundläggande föreskrifter om den kyrkliga egendomens karaktär och ändamålsbestämning finns främst i 1686 års kyrkolag, lagen (1970:939) om förvaltning av kyrklig jord och lagen (1970:940) om kyrkliga kostnader. I de inledande bestämmelserna i lagen om förvaltning av kyrklig jord anges sålunda vad som får förstås med kyrklig jord och till vilka ändamål egendomen och dess avkastning skall användas. Ett väsentligt syfte med specialregleringen av den kyrkliga egendomen är att den skall bevaras för sitt ändamål.

De nu nämnda lagarna är f. n. kyrkolag. Svenska kyrkan har alltså i dag ett medinflytande när det gäller grundläggande föreskrifter om den kyrkliga egendomen. Jag har i det föregående (2.2.3) föreslagit att den grundläggande normgivning angående kyrklig egendom bör ligga hos staten. Kyrkomötet föreslås emellertid få en grundlagsfäst rätt att yttra sig. Svenska kyrkan tillförsäkras därigenom ett visst inflytande över sådan lagstiftning. Det

håvdas emellertid framför allt från kyrkligt håll, att den kyrkliga egendomen genom privilegiestadgarna åtnjuter ett särskilt rättsskydd genom att de garanterar att egendomen bevaras och används för kyrkliga ändamål. Jag anser att det finns ett visst fog för denna ståndpunkt. Jag är därför beredd att förorda en lösning, som tillgodoser kyrkans önskemål om garantier för att den kyrkliga egendomen behåller ett särskilt rättsskydd. Detta skydd bör enligt min mening åstadkommas genom att föreskrifter som innebär ändring av det ändamål för vilket den kyrkliga egendomen är avsedd skall meddelas genom lag, som stiftas på samma sätt som lagen om svenska kyrkan. Lag med sådana föreskrifter bör alltså enligt min mening stiftas på samma sätt som riksdagsordningens huvudbestämmelser och efter yttrande av kyrkomötet. Härigenom får föreskrifter om den kyrkliga egendomens ändamålsbestämning ett särskilt konstitutionellt skydd. Med denna lösning anser jag att det saknas skäl för att i punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen behålla föreskriften om prästståndets privilegier, förmåner, rättigheter och friheter. Med hänsyn till att särskilda privilegiebestämmelser måste anses otidsenliga och såvitt avser annat än den kyrkliga egendomen sakna praktisk betydelse för svenska kyrkan biträder jag uppfattningen att de kan slopas. För att bereda 1982 års allmänna kyrkomöte tillfälle att samtycka till nu ifrågavarande lagstiftningsåtgärd, nämligen att undanröja kvarvarande bestämmelser i 1723 års privilegieurkund, avser jag att senare för regeringen lägga fram ett förslag om att avskaffa privilegiebestämmelserna.

2.4 Bekännelsekravet för innehavare av ämbeten och tjänster

I punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen har tagits in bestämmelser som ställer upp ett bekännelsekrav för innehavare av vissa ämbeten och tjänster. Bestämmelserna har hämtats från 1809 års regeringsform.

Bestämmelserna innefattar ett krav för prästerlig befattningshavare att tillhöra svenska kyrkan. Det stadgas sålunda att inte annan än den som bekänner kyrkans lära får utnämnas till prästerlig befattning inom svenska kyrkan. Det uppställs också ett behörighetsvillkor för vissa lärare. Om annan befattning än prästerlig tjänst medför skyldighet att undervisa i kristendom eller teologisk vetenskap, skall vid utnämningen tas hänsyn till den sökandes trosäskådning. I bestämmelserna ingår också en jävsregel för vissa befattningshavare i fråga om handläggning av ärenden och mål rörande svenska kyrkan. Det stadgas sålunda att befattningshavare som inte tillhör svenska kyrkan inte får delta i "avgörande av mål eller ärende, som angår kyrkans religionsvård eller religionsundervisning, utövning av prästämbetet, befordring eller ämbetsansvar inom kyrkan". Vad gäller statsråd har jävsregeln inskränkts så att endast föredraganden behöver tillhöra svenska kyrkan när sådant ärende som nyss har nämnts avgörs av regeringen.

Kyrkomöteskommittén föreslår att grundlagsreglerna om bekännelsekravet för vissa ämbeten och tjänster slopas utom såvitt avser kravet på att

föredragande statsråd skall tillhöra svenska kyrkan. I fråga om kravet för prästerlig befattningshavare att tillhöra svenska kyrkan finner kommittén det både naturligt och nödvändigt att en bestämmelse av sådant slag ges i lag. Enligt kommitténs mening behöver bestämmelsen emellertid inte ges i grundlag. Kommittén föreslår därför att bestämmelsen förs över till den av kommittén föreslagna lagen om svenska kyrkan. I fråga om kravet på viss trosåskådning för lärare i kristendom och teologisk vetenskap pekar kommittén på att ämnet kristendom i skolundervisningen har ersatts av religionskunskap och att de teologiska fakulteterna har avkonfessionaliserats. Den nu aktuella bestämmelsen måste därför enligt kommittén betecknas som obsolet.

Vad gäller stadgandet om jäv för vissa befattningshavare att handlägga ärenden rörande svenska kyrkan framhåller kommittén att konfessionella behörighetsvillkor som regel bör undvikas. Med hänsyn härtill, och med särskilt beaktande av att kommittén föreslår att ärenden där de kyrkliga intressena överväger skall föras över till kyrkans självbestämmanderätt, menar kommittén att jävsregeln kan avskaffas. Som jag nyss har nämnt gör dock kommittén ett undantag härifrån genom att kommittén föreslår att föredragande statsråd i kyrkoärenden alltjämt skall tillhöra svenska kyrkan. I avvaktan på ett ställningstagande i stat-kyrka-frågan bör enligt kommitténs mening en bestämmelse med detta innehåll finnas kvar i övergångsbestämmelserna till regeringsformen.

Remissinstanserna godtar i allmänhet kommitténs förslag. Endast en instans avstyrker helt förslagen. Några remissinstanser uppehåller sig särskilt vid jävsregeln. Regeringsrätten, JK, kammarrätten i Göteborg samt länsstyrelserna i Stockholms, Kronobergs och Blekinge län ifrågasätter om inte jävsregeln kan upphävas också för föredragande statsråd i kyrkoärenden. Om regeringen uppfattas som kyrkostyrelse, finns det enligt regeringsrätten inte anledning att i religiöst hänseende ställa olika krav på regeringens medlemmar. Ett par andra remissinstanser anser att det bör finnas kvar ett krav på att den som innehar tjänst som stiftssekreterare skall vara medlem av svenska kyrkan. Enligt domkapitlet i Lund, som redovisar en sådan inställning, kan en bestämmelse härom lämpligen föras in i lagen (1936:567) om domkapitel (ändrad senast 1975:956).

Liksom kommittén och de flesta remissinstanserna anser jag att konfessionella behörighetsvillkor för innehavare av ämbeten och tjänster bör undvikas. Från denna grundinställning finns det dock, som ett par remissinstanser har påpekat, skäl att göra undantag för tjänst som stiftssekreterare. Enligt 2 § 4 mom. lagen om domkapitel kan nämligen stiftssekreteraren vid handläggning av vissa ärenden ha säte och stämma i domkapitlet. Liksom för domkapitlets ledamöter bör det för stiftssekreteraren ställas upp ett krav på medlemskap i svenska kyrkan. En bestämmelse härom behöver dock inte ges i grundlag, utan kan lämpligen tas in i lagen om

domkapitel. Jag har för avsikt att återkomma till denna fråga i annat sammanhang.

I likhet med kommittén anser jag att bekännelsekravet bör finnas kvar för föredragande statsråd i kyrkoärenden. Föredragande statsrådet har det närmaste ansvaret för kyrkoärendenas beredning före beslut i regeringen. Även om en del kyrkoärenden flyttas över till svenska kyrkans eget bestämmandeområde kvarstår hos staten vissa ärenden som är av stor betydelse för kyrkans medlemmar. I avvaktan på ett ställningstagande i stat-kyrka-frågan bör därför kravet på att föredragande statsråd i kyrkoärenden skall vara medlem av svenska kyrkan behållas. Ingen remissinstans har motsatt sig att bestämmelsen om att prästerlig befattningshavare skall tillhöra svenska kyrkan flyttas från grundlagen till lagen om svenska kyrkan. Att en bestämmelse över huvud taget behövs torde enligt min mening vara klart med hänsyn till det nuvarande sambandet mellan staten och kyrkan. Däremot kan inte heller jag finna några direkta skäl för att bestämmelsen måste ges i regeringsformen. Av de nuvarande bekännelsekraven i punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen bör således, i likhet med vad kommittén har föreslagit, endast finnas kvar regeln som gäller föredragande statsråd.

2.5 De kyrkliga kommunernas konstitutionella ställning

I propositionen om den nya regeringsformen underströks den kommunala självstyrelsens stora betydelse för den svenska demokratin. Det har ansetts att kommunernas särskilda ställning är sådan att den måste avspeglas i regeringsformen. I 1 kap. 1 § regeringsformen anges att den svenska folkstyrelsen förverkligas förutom genom ett representativt och parlamentariskt statsskick också genom kommunal självstyrelse. I 1 kap. 7 § slås fast att det i riket finns primärkommuner och landstingskommuner. Beslutanderätten i kommunerna skall enligt stadgandet utövas av valda församlingar. I paragrafen har också förankrats principen om rätt för kommunerna att utkräva skatt för skötseln av sina uppgifter. I 8 kap. 5 § regeringsformen stadgas att grunderna för ändringar i rikets indelning i kommuner samt grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen skall bestämmas i lag. I lag skall också meddelas föreskrifter om kommunernas befogenheter i övrigt och om deras åligganden.

Bestämmelser om de kyrkliga kommunerna, dvs. församlingarna och de kyrkliga samfälligheterna, har tagits in i punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen. Där sägs sålunda att vad som i regeringsformen föreskrivs om primärkommuner skall, med undantag av 1 kap. 7 § första stycket andra punkten, äga motsvarande tillämpning i fråga om kyrkliga kommuner. Undantaget gäller stadgandet om att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar och föranleds av att beslutanderätten i

svenska kyrkans församlingar i vissa fall kan utövas direkt av församlingsmedlemmarna på kyrkostämma. De kyrkliga kommunerna har alltså fått samma konstitutionella skydd som primärkommunerna. Skälet till att regleringen av de kyrkliga kommunerna har placerats i övergångsbestämmelserna är att man vid tidpunkten för införandet av den nya regeringsformen inte ville föregripa ställningstagandet i frågan om relationerna mellan staten och kyrkan.

Kyrkomöteskommittén anser att det är tekniskt möjligt att föra över regeringsformens övergångsbestämmelser såvitt avser de kyrkliga kommunerna till annan lagstiftning, som inte har grundlagskaraktär. Härigenom skulle dock församlingarna förlora sin nuvarande starka konstitutionella ställning som kommuner. Ett beslut i denna riktning har enligt kommittén så stor betydelse för förhållandet mellan staten och kyrkan att man bör avvakta det principiella ställningstagandet i stat-kyrka-frågan. Kommittén anser det därför omöjligt att nu föra bort denna övergångsbestämmelse från regeringsformen eller att föra in den i något av regeringsformens kapitel. Bestämmelsen bör enligt kommitténs mening stå kvar i övergångsbestämmelserna.

De remissinstanser som yttrar sig i denna fråga instämmer med kommittén i att någon ändring i övergångsbestämmelsernas regler om de kyrkliga kommunerna inte bör komma i fråga.

Även jag anser att övergångsbestämmelserna bör vara oförändrade i denna del. Frågan om de kyrkliga kommunernas konstitutionella ställning har så stor betydelse för relationen mellan staten och kyrkan, att ett beslut som berör denna fråga ofrånkomligen måste anstå till dess stat-kyrka-frågan har avgjorts i den ena eller andra riktningen.

2.6 Statschefens tro

I 1 kap. 5 § regeringsformen stadgas att konungen eller drottning, som enligt successionsordningen innehar Sveriges tron, är rikets statschef. I punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen behandlas frågan om statschefens tro. Av bestämmelsen framgår att 1974 års regeringsform inte gör ändring i vad som tidigare har gällt enligt 2 § i 1809 års regeringsform. I den bestämmelsen stadgades att konungen alltid skall vara "av den rena evangeliska läran sådan som den uti den oförändrade Augsburgiska bekännelsen samt Uppsala mötes beslut av år 1593 antagen och förklarad är".

I 4 § successionsordningen föreskrivs att prinsar och prinsessor skall uppfostras enligt nämnda lära och att prins eller prinsessa som inte bekänner sig till denna lära är utesluten från all successionsrätt.

Bestämmelsen i 2 § i 1809 års regeringsform, som alltså alltjämt gäller, innehåller moment vars reella innebörd inte genomgående nu är vad man menade vid lagens stiftande för över 170 år sedan. Ett kompetensvillkor för

att kunna vara konung eller drottning är klart uttryckt. Av ålder har en grundläggande definition av svenska kyrkans lära ansetts vara given genom hänvisningen till de urkunder som är nämnda och som närmare anger lärans innehåll. Ursprungligen har bestämmelsen också ansetts ange vilken lära som skulle vara s. k. statsreligion och dessutom en beskrivning av gällande förhållande mellan stat och kyrka.

Kyrkomöteskommittén konstaterar att statschefen genom den nya regeringsformen har mist sina tidigare funktioner i regeringen. Bestämmelsen om statschefens tro torde därför enligt kommittén numera sakna reellt innehåll och huvudsakligen ha ett symbolvärde grundat på tradition. En naturlig följd av den nya roll som statschefen sålunda har tilldelats i regeringsformen borde enligt kommittén vara att slopa bestämmelsen om statschefens tro. Detta kan enligt kommittén inte innebära ett ståndpunktstagande i stat-kyrka-frågan. Ett ytterligare skäl att slopa stadgandet är enligt kommittén att det inte längre finns någon bestämmelse om på vilket organ det ankommer att se till att stadgandet om statschefens tro uppfylls. Kommittén framhåller också religionsfrihetsaspekten. Kommittén ser det som stötande att statschefen inte får åtnjuta en grundlagsfäst religionsfrihet, i all synnerhet som statschefen numera inte har någon reell befattning med svenska kyrkans angelägenheter.

Kommittén föreslår alltså att stadgandet om statschefens tro i regeringsformens övergångsbestämmelser skall upphävas. Som en konsekvens härav föreslår kommittén också att 4 § successionsordningen skall upphöra att gälla. Den grundläggande definitionen av svenska kyrkans lära bör enligt kommittén i stället tas in i den av kommittén föreslagna lagen om svenska kyrkan.

Vid remissbehandlingen har kommitténs förslag i denna del fått ett i huvudsak negativt bemötande. 19 av de 28 remissinstanser som har berört frågan om statschefens tro är kritiska till att någon ändring företas. Bland de negativa remissinstanserna märks riksmarskalksämbetet, regeringsrätten, åtta av de tretton domkapitlen och andra organ med anknytning till svenska kyrkan. Positiva till en ändring är de fyra länsstyrelser, som över huvud taget har yttrat sig i frågan, ett domkapitel och några andra organ med anknytning till svenska kyrkan. Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund motsätter sig inte en grundlagsändring.

Några av remissinstanserna framhåller att statschefens uppgift att framträda som nationens symbol skulle försvåras om bestämmelsen om statschefens tro skulle slopas. Till dessa instanser hör riksmarskalksämbetet. Ämbetet delar dock kyrkomöteskommitténs uppfattning att en förändring av bestämmelserna om statschefens tro inte utgör ett ställningstagande i stat-kyrka-frågan. Flera instanser hänvisar till att bestämmelsen bör finnas kvar så länge de nuvarande relationerna mellan staten och kyrkan består. Regeringsrätten påpekar att stadgandet har den betydelsen att den grundläggande definitionen av svenska kyrkans lära har grundlagskaraktär.

Frågan huruvida beskrivningen av svenska kyrkans lära skall vara grundlagsfäst eller inte är enligt regeringsrätten en nyckelfråga då det gäller statens och kyrkans inbördes relationer. Regeringsrätten anser att en förändring på denna punkt otvivelaktigt utgör ett beslut som föregriper de principiella ställningstagandena i stat-kyrka-frågan.

Det kan konstateras att det råder delade meningar om huruvida ett slopande av bestämmelsen om statschefens tro skulle rubba förhållandet mellan staten och kyrkan. Från flera håll har påpekats att kommittén med sitt förslag har föregripit de principiella ställningstagandena i stat-kyrka-frågan. Med hänsyn till den splittrade remissopinionen och till det förhållandet att frågans betydelse i och för sig inte bör överbetonas är jag inte beredd att föreslå ett genomförande av kommitténs förslag i denna del. Hänvisningen till den äldre regeringsformen i övergångsbestämmelserna till 1974 års regeringsform liksom stadgandet i 4 § successionsordningen bör därför stå kvar.

3 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom kommundepartementet upprättats förslag till

1. lag om ändring i regeringsformen,
2. lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.

Förslagen har utarbetats i samråd med chefen för justitiedepartementet.

4 Specialmotivering

4.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

Punkt 9 övergångsbestämmelserna

Som har sagts i den allmänna motiveringen (2.2) bör regeringsformens principer om lagstiftningsmakten nu genomföras på kyrkolagsområdet. Av första-tredje styckena framgår att riksdagen i princip ensam stiftar lag på det kyrkliga området. Kyrkomötet skall dock höras eller beträffande viss lagstiftning ge sitt samtycke. I fjärde och femte styckena regleras bl. a. den normgivningskompetens som riksdagen i lag kan ge kyrkomötet och dettas organ. Sjätte stycket rör ändring eller upphävande av sådan lag på det kyrkliga området som enligt de föregående styckena skall stiftas i särskild ordning.

Första-sjätte styckena gäller alltså formkraven för lagstiftning på det kyrkliga området. Reglerna gäller vid sidan av 8 kap. regeringsformen. Bestämmelserna i detta kapitel skall alltså inte tillämpas i den mån annat följer av första-sjätte styckena i denna punkt. Jag vill erinra om att

föreskrifter på det kyrkliga området i viss utsträckning kan meddelas även i lag eller förordning som beslutas enligt 8 kap. regeringsformen.

I övrigt innehåller punkten bestämmelser om bekännelsekrav för det statsråd som är föredragande i kyrkliga ärenden, de kyrkliga kommunernas konstitutionella ställning samt statschefens tro.

Första stycket

Grundläggande föreskrifter om svenska kyrkan som trossamfund och om kyrkomötet skall enligt första stycket finnas i en särskild lag om svenska kyrkan. I enlighet med vad jag har anfört i den allmänna motiveringen (2. 2. 2) bör lagen innehålla grundläggande regler om svenska kyrkans bekännelse och organisationsstruktur. Den bör också innehålla grundläggande regler om kyrkomötet och dess beslutsområde. Vidare bör lagen enligt min mening innehålla grundläggande föreskrifter om kompetenskrav för innehav av kyrkliga befattningar.

Lagen om svenska kyrkan kommer att få ett särskilt starkt konstitutionellt skydd genom att den skall stiftas, ändras eller upphävas (jfr sjätte stycket) på samma sätt som riksdagsordningens huvudbestämmelser, dvs. antingen genom två beslut av riksdagen med ett mellanliggande riksdagsval eller också genom endast ett beslut fattat med kvalificerad majoritet (tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av alla ledamöterna; 8 kap. 16 § första och andra meningarna regeringsformen). I den särskilda lagen om svenska kyrkan kan tas in också andra föreskrifter än sådana som enligt vad som anges direkt i regeringsformen skall eller kan finnas i lagen. Formkravet enligt första stycket gäller även sådana föreskrifter.

För att garantera att kyrkomötet hörs i ett lagstiftningsärende enligt första stycket föreskrivs uttryckligen att yttrande skall inhämtas av kyrkomötet. Yttrandet skall inhämtas före riksdagens beslut om lagen. Det normala torde bli att regeringen inhämtar yttrandet innan den avger proposition till riksdagen. En underlåtenhet att höra kyrkomötet får anses innebära att stadgad ordning i väsentligt hänseende har åsidosatts vid föreskriftens tillkomst. Eftersom felet är uppenbart får föreskriften inte tillämpas (11 kap. 14 § regeringsformen).

Andra föreskrifter om svenska kyrkan som trossamfund än grundläggande föreskrifter faller delvis utanför lagområdet. Om sådana föreskrifter rör ett ämne som anges i fjärde stycket, kan de beslutas av kyrkomötet efter riksdagens bemyndigande (se fjärde stycket). Om sådana föreskrifter däremot rör andra ämnen kan regeringen med stöd av sin kompetens enligt 8 kap. 13 § regeringsformen besluta föreskrifterna (jfr femte stycket).

Andra föreskrifter om kyrkomötet än grundläggande föreskrifter faller däremot inom lagområdet. Sådana föreskrifter skall nämligen enligt tredje stycket meddelas genom lag, som stiftas av riksdagen efter yttrande av kyrkomötet. Om föreskrifterna rör kyrkomötets arbetssätt samt verksamhe-

ten hos organ som tillsätts av kyrkomötet kan de emellertid beslutas av kyrkomötet efter riksdagens bemyndigande (se fjärde stycket).

Andra stycket

Enligt andra stycket skall också föreskrifter om medlemskap i svenska kyrkan meddelas av riksdagen. Sådana föreskrifter finns i religionsfrihetslagen (1951:680). Lagbestämmelser om medlemskap i svenska kyrkan kan enligt förevarande stycke meddelas endast om kyrkomötet lämnar sitt samtycke.

Tredje stycket

Enligt tredje stycket skall grundläggande föreskrifter om prästerliga tjänster i svenska kyrkan samt grundläggande föreskrifter om stiftsmyndigheter meddelas genom lag. Likaså skall andra föreskrifter om kyrkomötet än som avses i första stycket, dvs. andra föreskrifter om kyrkomötet än grundläggande föreskrifter meddelas genom lag. Vidare skall enligt förevarande stycke detsamma gälla grundläggande föreskrifter om den kyrkliga egendom som är avsedd för svenska kyrkans verksamhet.

Föreskrifter om prästerliga tjänster i svenska kyrkan finns i dag i viss utsträckning i punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen. I övrigt finns sådana föreskrifter i kyrkolag och ett stort antal författningar som har meddelats av regeringen. Föreskrifter om stiftsmyndigheter finns f. n. främst i kyrkolag, bl. a. i lagen (1936:567) om domkapitel. Med stiftsmyndigheter avses biskopsämbetet, domkapitel och stiftsnämd. Föreskrifter om kyrkomötet finns bl. a. i kyrkomötesförordningen (1949:174), som är kyrkolag, och i arbetsordning för det allmänna kyrkomötet, som har beslutats av kyrkomötet. Med föreskrifter om den kyrkliga egendomen åsyftas inte civilrättsliga föreskrifter t. ex. om stiftelser eller gravrätt. Inte heller avses föreskrifter av det slag som ingår i lagen (1961:436) om församlingsstyrelse och som avser förfogandet över den församlingskommunala egendomen (jfr åttonde stycket och 8 kap. 5 § regeringsformen). I stället åsyftas föreskrifter om förvaltningen av den för kyrkliga ändamål avsedda egendomen. Det är fråga om föreskrifter som i viss utsträckning finns i lagen (1970:939) om förvaltning av kyrklig jord och lagen (1970:940) om kyrkliga kostnader.

Om föreskrifter om prästerliga tjänster, om stiftsmyndigheter och om den kyrkliga egendom som är avsedd för svenska kyrkans verksamhet är av grundläggande karaktär, skall de alltså i fortsättningen meddelas i lag. Detsamma gäller andra än grundläggande föreskrifter om kyrkomötet (jfr första stycket) och föreskrifter som innebär ändring av det ändamål för vilket den kyrkliga egendomen är avsedd. Enligt tredje stycket gäller olika former för stiftande av lag i de ämnen som jag nu har nämnt. Sålunda kan enligt

tredje stycket grundläggande föreskrifter om prästerliga tjänster, om stiftsmyndigheter, om den för kyrkliga ändamål avsedda egendomen samt föreskrifter om kyrkomötet som inte är av grundläggande karaktär tas in i lagen om svenska kyrkan eller i annan lag. Om regleringen sker i lagen om svenska kyrkan, gäller de formkrav som anges i första stycket. Även om föreskrifterna inte tas in i lagen om svenska kyrkan, skall yttrande inhämtas av kyrkomötet innan lagen stiftas. En annan lagstiftningsform gäller enligt tredje stycket föreskrifter som innebär ändring av det ändamål för vilket den kyrkliga egendomen är avsedd. Föreskrifter som anger till vilka ändamål den kyrkliga egendomen och dess avkastning skall användas finns i dag bl. a. i lagen (1970:939) om förvaltning av kyrklig jord. Som jag har anfört i fråga om prästerskapets privilegier (2.3) skall sådana föreskrifter stiftas på samma sätt som lagen om svenska kyrkan. De får därigenom samma konstitutionella skydd som denna lag (jfr första stycket).

I fråga om den lagstiftning som regleras i tredje stycket gäller att yttrande av kyrkomötet skall inhämtas. Angående verkan av att sådant yttrande inte inhämtas kan hänvisas till vad som har sagts i anslutning till första stycket. Jag vill dock erinra om att en förutsättning för att riksdagens föreskrifter inte skall få tillämpas är att det föreligger ett uppenbart fel.

Regeringen kan besluta föreskrifter om prästerliga tjänster, stiftsmyndigheter och den kyrkliga egendom som är avsedd för svenska kyrkans verksamhet, om föreskrifterna inte är av grundläggande karaktär (8 kap. 13 § regeringsformen).

Fjärde och femte styckena

Innebörden av fjärde stycket är att kyrkomötet, med stöd av bestämmelser i lagen om svenska kyrkan, kan meddela föreskrifter i de ämnen som anges i stycket. Detta gäller både grundläggande och andra föreskrifter i dessa ämnen. Kyrkomötets normgivningsbefogenhet är alltså beroende av riksdagens bemyndigande i lagen om svenska kyrkan. Formkravet för ett sådant bemyndigande framgår av första stycket. Vad närmare gäller det angivna området för kyrkomötets normgivning kan hänvisas till vad som sagts i den allmänna motiveringen (2.2.3).

Kyrkomötets författningar skall betecknas kyrkliga kungörelser. Föreskrifter torde senare få meddelas om att kungörandet skall ske i en särskild författningssamling.

Tanken är att kyrkomötet skall sammanträda med vissa tidsmellanrum. Det är givet att det beträffande vissa av de ämnen, i vilka kyrkomötet kan meddela föreskrifter, någon gång fordras att föreskrifter meddelas tämligen omgående. Det är då kanske inte alltid praktiskt möjligt eller lämpligt att sammankalla kyrkomötet. Med hänsyn härtill öppnas i femte stycket en möjlighet för riksdagen att, i samband med att den bemyndigar kyrkomötet att meddela föreskrifter i ett visst ämne, medge att kyrkomötet överlåter åt

organ, som det tillsätter, att meddela bestämmelser i ämnet genom kyrklig kungörelse.

Den omständigheten, att riksdagen har bemyndigat kyrkomötet att meddela föreskrifter i ett visst ämne, innebär inte att riksdagen har avhämt sig sin normgivningskompetens i ämnet. Av femte stycket framgår nämligen att riksdagen alltid kan meddela föreskrifter i ämnet. Sådana föreskrifter skall tas in i lagen om svenska kyrkan. Beslutar riksdagen sådana föreskrifter, blir eventuella föreskrifter i samma ämne av kyrkomötet eller dess organ verkningslösa (11 kap. 14 § regeringsformen).

Av femte stycket sista meningen framgår att regeringen inte får besluta några föreskrifter i de ämnen beträffande vilka kyrkomötet kan ges normgivningskompetens. Det innebär alltså att regeringen i dessa ämnen inte kan meddela vare sig några föreskrifter med stöd av sin restkompetens eller några verkställighetsföreskrifter (jfr 8 kap. 13 § regeringsformen).

Sjätte stycket

I första-tredje styckena anges att föreskrifter av vissa slag skall meddelas genom lag som stiftas av riksdagen i en särskild ordning. Bl. a. uppställs formkraven att kyrkomötet skall höras eller lämna sitt samtycke. Av förevarande stycke framgår att samma formkrav skall iakttas också när det är fråga om att ändra eller upphäva en lag som avses i första-tredje styckena.

Sjunde stycket

I enlighet med vad jag tidigare har anfört om bekännelsekravet för innehavare av ämbeten och tjänster (2.4) upptas i detta stycke en motsvarighet till den del av nuvarande andra stycket i punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen som avser behörighetsvillkor för föredragande statsråd i kyrkoärenden.

Åttonde stycket

I detta stycke återfinns nuvarande femte stycket i punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen. Bestämmelsen rör de kyrkliga kommunernas konstitutionella ställning. Jag hänvisar till vad jag tidigare har sagt i denna fråga (2.5).

Nionde stycket

Stycket innehåller i fråga om statschefens tro den hänvisning till 1809 års regeringsform som f. n. är intagen i sjätte stycket i punkt 9 övergångsbe-

stärkelserna till regeringsformen. Jag har tidigare redovisat mina överväganden i fråga om denna föreskrift (2.6).

Ikraftträdande m. m.

Punkt 1

Ändringarna i regeringsformen föreslås träda i kraft den 1 januari 1983. Den föreslagna reformen bygger på att riksdagen fattar ett första beslut om grundlagsändring under 1981/82 års riksmöte och ett andra beslut snarast möjligt efter riksdagsvalet i september 1982. En förutsättning för att riksdagen skall kunna fatta ett andra beslut i detta grundlagsärende under nästa riksmöte är, som jag anfört i den allmänna motiveringen (2.1.4), att konstitutionsutskottet beslutar om undantag från den tidsfrist som föreskrivs i 8 kap. 15 § regeringsformen.

Efter det att ändringarna i regeringsformen har utfärdats bör riksdagen fatta beslut om den nya lagen om svenska kyrkan. I så fall skall denna lag antas i den nu för kyrkolag föreskrivna ordningen. Hinder kan inte anses föreligga mot att kyrkomötet redan då i lagen om svenska kyrkan bemyndigas att – med verkan efter det att grundlagsändringarna och lagen om svenska kyrkan har trätt i kraft – meddela föreskrifter i de ämnen som anges i fjärde stycket i punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen i deras nya lydelse.

Punkt 2

I likhet med vad som föreskrivs i första stycket i punkt 6 övergångsbestämmelserna till regeringsformen innebär första meningen att äldre författningar och föreskrifter, som har tillkommit i den nu för kyrkolag föreskrivna ordningen, skall gälla också i fortsättningen trots att de inte har beslutats i den ordning som anges i de nya första-tredje styckena i punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen. Föreskrifter som har tillkommit före år 1866 gäller med stöd av punkt 6 övergångsbestämmelserna till regeringsformen. Med andra ord upphör nuvarande kyrkolagstiftning inte automatiskt att gälla den 1 januari 1983. Under en övergångstid får man tvärtom räkna med att bestämmelser som nu har kyrkolags natur alltså kommer att gälla.

För att sådana bestämmelser inte skall kunna upphävas utan riksdagens beslut, görs genom hänvisning i andra meningen till 8 kap. 17 § regeringsformen den formella lagkraftens princip tillämplig också på dessa bestämmelser.

I den utsträckning bestämmelserna hör till den typ av lagstiftning som avses i de nya första-tredje styckena i punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen, skall enligt tredje meningen de formkrav som gäller enligt

dess stycken iakttas. Det betyder att t. ex. nuvarande föreskrifter om medlemskap i svenska kyrkan får ändras av riksdagen endast med kyrkomötets samtycke. Vidare får lagen om svenska kyrkan – fastän den har beslutats före den 1 januari 1983 – bara ändras i den ordning som gäller i fråga om stiftande av riksdagsordningens huvudbestämmelser och efter det att kyrkomötets yttrande har inhämtats. Detta gäller även om ändring avser enbart andra föreskrifter än sådana som enligt de nya reglerna måste tas in i lagen om svenska kyrkan.

Punkt 3

Av praktiska skäl bör regeringen också efter den 1 januari 1983 vara behörig att upphäva äldre föreskrifter som den har meddelat, även om nya sådana skall beslutas i den ordning som föreskrivs i första-sjätte styckena i punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen i deras nya lydelse. I första meningen har därför tagits in en föreskrift som ger regeringen det behövliga stödet härför. I praktiken torde föreskriften bli tillämplig på regeringsföreskrifter i de ämnen som anges i fjärde stycket.

Det är avsikten att regeringen skall upphäva sådana föreskrifter som Kungl. Maj:t eller regeringen har utfärdat och som rör frågor som kyrkomötet eller dess organ får meddela föreskrifter om med stöd av det nya fjärde eller femte stycket i punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen. Med stöd av bemyndigande enligt fjärde eller femte stycket kan nyssnämnda kyrkliga organ besluta föreskrifter som avviker från eller strider mot de av Kungl. Maj:t eller regeringen tidigare meddelade föreskrifterna. För att förhindra ev. konflikter mellan det kyrkliga organets föreskrifter och äldre regeringsföreskrifter anges i andra meningen att äldre regeringsföreskrifter viker för nya bestämmelser som har beslutats av kyrkomötet eller dess organ. En förutsättning för att de gamla regeringsföreskrifterna skall vika är givetvis att de nya bestämmelserna inte går utöver det bemyndigande som kyrkomötet har fått i lagen om svenska kyrkan resp. det bemyndigande som kyrkomötet har gett sitt organ.

4.2 Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen

De föreskrifter i 2 kap. 5 och 7 §§ tryckfrihetsförordningen som gäller allmänt kyrkomötes handlingar har ändrats som en konsekvens av de föreslagna ändringarna i regeringsformen. För tydlighets skull anges uttryckligen i en övergångsbestämmelse att den nya lydelsen av 2 kap. 5 § gäller också i fråga om de tidigare allmänna kyrkomötena. Uttrycket allmänt kyrkomöte förekommer också i bl. a. 1 kap. 8 § sekretesslagen (1980:100). Ett utbyte av begreppet mot "kyrkomötet" bör ske i samband med övrig följdlagstiftning till den reform som nu förestår.

Med hänsyn till den föreslagna ändringens redaktionella karaktär får det anses uppenbart att lagrådets hörande i ärendet skulle sakna betydelse.

5 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att i den ordning som anges i 8 kap. 15 § regeringsformen anta förslagen till

1. lag om ändring i regeringsformen,
2. lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

Kommitténs sammanfattning av sina överväganden och förslag

1979 års kyrkomöteskommitté har haft i uppdrag att pröva om inte reglerna om kyrkolagstiftning i punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen kan upphävas. Därvid har det även ålegat kommittén att pröva om övriga i samma punkt intagna övergångsbestämmelser rörande kyrkan kan upphävas eller överföras till annan lagstiftning. Vidare har kommittén haft i uppdrag att överväga frågan om kyrkomötets sammansättning och arbetsformer och vid detta arbete undersöka möjligheterna att genomföra 1979 års kyrkomötes utredningsnämnds förslag beträffande kyrkomötet. Det har ålegat kommittén att finna förslag som inte föregriper senare principiella ställningstaganden i stat-kyrka-frågan och som inte innebär ett bekräftande av statskyrkosystemet eller som kan komma att försvåra en framtida kyrkoreform. Av kommitténs ledamöter är Gunnar A Johansson och Gunnel Jonäng för ett bevarat samband mellan staten och kyrkan medan kommitténs övriga ledamöter nämligen Hilding Johansson, Carl-Eric Lundgren, Margareta Grape-Lantz och Urban Gibson önskar en från staten fri kyrka. Med utgångspunkt från vad som angetts i direktiven om att inte föregripa senare ställningstaganden i stat-kyrka-frågan har emellertid kommitténs ledamöter trots skillnaden i åsikt om de framtida relationerna mellan staten och kyrkan kunnat enas om att lämna följande förslag. Detta utgör ett principförslag utan att innehålla förslag i detaljfrågor. Sådana bör enligt kommittén lämpligen utarbetas först sedan nu föreliggande principförslag remissbehandlats och torde, sedan väl beslut om principerna fattats, inte kräva särskilt djupgående utredningsinsatser.

Uppdelning av normgivning mellan riksdagen och kyrkomötet

Enligt den princip som antagits genom införande av den nya regeringsformen har stiftande av lag överförs till riksdagen ensam. Riksdagen har i princip getts frihet att ingripa med lagstiftning på varje område. Den s. k. folksuveränitetsprincipen innebär att de viktigaste politiska besluten skall fattas av riksdagen i dess egenskap att vara det statsorgan, som bäst uttrycker folkopinionen.

Undantag härifrån utgör dock kyrkolag som genom stadgande i regeringsformens övergångsbestämmelser stiftas av regering gemensamt med riksdag och med samtycke av kyrkomötet.

Enligt kommitténs mening talar emellertid övervägande skäl för att riksdagen ensam bör överta all lagstiftningsmakt och sålunda i framtiden ensam även stifta kyrkolag. Ett direkt överförande utan att andra åtgärder vidtas kan emellertid rubba nuvarande förhållande mellan staten och kyrkan.

Skulle så ske kommer kyrkan utan tvekan att inta en mindre självständig ställning än i dag och sålunda knytas fastare till staten. Ett sätt att uppnå den i dag rådande balansen mellan staten och kyrkan är att tillämpningsområdet för begreppet kyrkolag begränsas och att i stället vissa av de områden som i dag karakteriseras som kyrkolag överförs till kyrkomötets självständiga bestämmanderätt. Som en naturlig följd härav bör även de delar av det område, som faller under regeringens normgivningskompetens, kunna överföras till kyrkans självbestämmanderätt.

Då det gäller att bestämma området för kyrkomötets självbestämmanderätt finner kommittén det naturligt att dit föra sådana områden, beträffande vilka något statligt intresse inte alls eller endast i ringa mån föreligger men beträffande vilka det finns ett starkt kyrkligt intresse av självbestämmanderätt. Hit hör t. ex. kyrkans lära om vilken det statliga intresset bör kunna inskränkas till att i lag bestämma att bekännelsen är den evangelisk-lutherska. Närmare bestämmelser föreslås anförtros kyrkan själv. Vad angår ett antal andra frågor är det emellertid naturligt att bestämmanderätten tillkommer staten genom i första hand riksdagen. Hit hör sådana allmängiltiga frågor såsom religionsfrihetslagen, gränserna för kyrkomötets kompetens m. m.

Även om det beträffande flertalet och de mest betydelsefulla områdena inte föreligger någon svårighet att dra upp gränserna mellan kyrklig och statlig bestämmanderätt pekar kommittén på att det dock finns ämnen, rörande vilka starka önskemål om självbestämmanderätt kan föreligga från såväl statens som kyrkans sida. Beträffande dessa finner kommittén att den principen måste gälla, att förutsättningen för ett överlämnande till kyrkans självbestämmanderätt bör föreligga endast i de fall kyrkans och statens intresse sammanfaller såvitt angår regleringens innehållsmässiga utformning. Skulle det däremot föreligga en konflikt mellan statlig och kyrklig uppfattning kan frågan inte undandras statens bestämmanderätt. Vidare måste den principen gälla, att kyrkan inte kan utfärda generella föreskrifter, som sedan skall tillämpas av staten genom t. ex. regering eller ämbetsverk.

Kommittén förutsätter dock att svenska kyrkan vid sådana frågors prövning får lämna sina synpunkter, eftersom det måste ligga i statens intresse att vid utövande av bestämmanderätten inhämta kyrkans inställning till aktuella frågor, som på något sätt berör denna. Med hänsyn till det sagda föreslår kommittén att regeringsformens övergångsbestämmelser rörande kyrkolagstiftning upphävs och att riksdagen sålunda i framtiden ensam stiftar all lag. I en ny särskild lag om svenska kyrkan föreslås bestämmelser om kyrkomötets självbestämmanderätt. Denna föreslås omfatta lärofrågor, kyrkliga ritualer och böcker och frågor beträffande riksskollekt. Vidare föreslås kyrkan genom i första hand kyrkomötet fortsättningsvis själv helt få hand om de angelägenheter som rör den verksamhet som i dag bedrivs av centralrådet för evangelisation och församlingsarbete, missionsstyrelsen,

styrelsen för svenska kyrkan i utlandet och diakoninämnden. Därvid bör det också ankomma på svenska kyrkan att själv bestämma hur och genom vilken organisation dessa verksamheter i framtiden skall handhas.

Vad angår den inte statligt reglerade verksamheten som kyrkan redan i dag bedriver är det kommitténs förhoppning att denna också kommer att samordnas under kyrkomötet. Såsom statlig kommitté har denna dock ansett sig förhindrad att kunna lägga några direkta förslag om de områden där svenska kyrkan redan i dag är självbestämmande.

Organisation på riksplanet

De nya arbetsuppgifterna kräver en förändring av nuvarande kyrkomöte och att detta får en bredare och mera demokratisk uppbyggnad än det nuvarande. Det föreslås därför att kyrkomötet skall bestå av 251 ledamöter. Kommittén föreslår vidare att dessa övergångsvis utses genom indirekta val baserade på församlingarnas fullmäktige eller i de fall då det i stället förekommer kyrkostämmor av församlingarnas kyrkoråd. Möjligheten att ersätta indirekta val med direkta bör ytterligare utredas. Val till kyrkomöte skall förrättas vart tredje år och med början under december månad samma år som val till kyrkofullmäktige har ägt rum.

Nuvarande kategoriklyvning mellan lekmän och prästerliga ledamöter föreslås försvinna. Valbar är varje myndig person som är medlem av svenska kyrkan.

Ledamoten Gunnar A Johansson har dock reserverat sig häremot och vill för sin del föreslå att kyrkomötet skall bestå av 238 fritt valda ledamöter och landets 13 biskopar.

Kyrkomötet skall sammanträda en gång varje treårsperiod. Urtima kyrkomöte kan dessutom inkallas. I kyrkomötets självbestämmanderätt ligger att detta själv bör besluta om bl. a. arbetsformer. Den av kommittén föreslagna lagen om svenska kyrkan innehåller därför bara regler av mera grundläggande karaktär. Kommittén skisserar emellertid exempel på hur kyrkomötets sammanträden tidsmässigt kan ordnas.

Någon självskriven ordförande föreslås inte det nya kyrkomötet få. Både ordförande och vice ordförande bör väljas av kyrkomötet vid dess första sammanträde.

För att garantera prästämbegets inflytande på lärofrågor, då nu de självskrivna prästledamöterna avskaffas, föreslås att en nämnd för beredning av lärofrågor inrättas. Denna föreslås bestå av landets 13 biskopar. Kyrkomötet ges rätt att komplettera nämnden med ytterligare sju av kyrkomötet valda ledamöter. Beslut i ärenden rörande lärofrågor måste alltid föregås av yttrande från nämnden. Ledamoten Gunnar A Johansson menar dock – såsom en naturlig följd av sitt förslag om kyrkomötets sammansättning – att läronämnden är onödig och att dessa frågor helt bör beredas inom kyrkomötet.

Kommittén föreslår vidare att det skall finnas möjlighet för en minoritet av kyrkomötesledamöterna att få till stånd en bordläggning av ett ärende rörande lärofrågor till dess nästa nyvalda kyrkomöte sammanträder.

Rätt att närvara vid kyrkomötessammanträden föreligger bl. a. för statsråd som ansvarar för kyrkliga ärenden och ledamöterna i nämnden för lärofrågor. Dessa har yttranderätt men inte någon beslutanderätt.

Möjlighet ges kyrkomötet vidare att för tid då kyrkomötet inte sammanträder välja ett representantskap. Detta bör bestå av minst 41 ledamöter. Vidare kan kyrkomötet välja en centralstyrelse för beredning av kyrkomötets och representantskapets ärenden och för verkställighet av dess beslut. Denna styrelse bör bestå av minst elva ledamöter. En eventuell styrelses ordförande och vice ordförande skall alltid väljas särskilt av kyrkomötet. Är ärkebiskopen inte ledamot av styrelsen skall denne eller en av honom utsedd representant närvara vid styrelsens sammanträden.

Som redan tidigare något berörts ligger i kyrkomötets självbestämmanderätt att kyrkomötet själv utöver att fastställa närmare föreskrifter för kyrkomötets arbetssätt även skall bestämma reglerna för representantskapets och centralstyrelsens verksamhet.

Kommittén visar genom ett exempel hur den lagreglerade verksamheten kan läggas upp så att den kostnadsmässigt endast obetydligt överstiger de nuvarande kyrkomöteskostnaderna. Kostnaden för den lagreglerade verksamheten föreslås i första hand ersättas genom årliga statsbidrag.

Prästerskapets privilegier

Kommittén konstaterar att det råder stor tveksamhet rörande vilka och i vilken mån övergångsbestämmelsernas stadgande om det forna prästeståndets privilegier alltjämt äger giltighet. Oavsett hur det därmed förhåller sig menar kommittén att dessa stadgandens praktiska betydelse i dag är av ringa värde för svenska kyrkan. Med hänsyn härtill och då ett upprätthållande av särskilda privilegiebestämmelser måste anses otidsenligt och odemokratiskt föreslås att stadgandet upphävs.

Statschefens tro

Kommittén konstaterar att statschefen genom den nya regeringsformen mist sina tidigare funktioner i regeringen. Bestämmelsen om statschefens tro – i de delar denna innebär ett angivande av statsreligionen och en beskrivning av förhållandet mellan stat och kyrka – torde därför nu sakna reellt innehåll och huvudsakligen ha ett symbolvärde grundat på tradition. Kommittén finner på grund härav och inte minst med hänsyn till religionsfrihetsaspekten det naturligt att övergångsbestämmelsens stadgande om statschefens tro liksom 4 § successionsordningens bestämmelser av prinsars och prinsessors tro upphäves. Till en följd härav föreslås att den grundläggande definitionen

av svenska kyrkans lära ges i den tidigare nämnda lagen om svenska kyrkan.

Bekännelsekravet för innehavare av vissa ämbeten och tjänster

I regeringsformens övergångsbestämmelser stadgas att ingen annan än den som bekänner kyrkans lära får utnämnas till prästerlig befattning. Vidare stadgas att regeringen utnämner till ärkebiskop och biskop en av de tre som föreslagits i den ordning som lagen om biskopsval föreskriver. Beträffande utnämning av prästerliga tjänster i församlingarna hänvisas till bestämmelser i bl. a. lagen om prästval.

Kommittén finner inte några direkta skäl för att dessa grundläggande bestämmelser måste ges grundlagsform. Med hänsyn härtill föreslås att bestämmelserna överförs till den nya lagen om svenska kyrkan.

Övergångsbestämmelserna innehåller stadganden om lärarnas i kristendom och teologisk vetenskap trosåskådning. Kommittén föreslår att dessa upphävs och pekar därvid på att ämnet kristendom i skolundervisningen har ersatts av religionskunskap och att de teologiska fakulteterna har avkonfessionaliserats.

I övergångsbestämmelserna stadgas också att befattningshavare som inte tillhör svenska kyrkan inte får delta i avgörande och mål som angår kyrkans religionsvård eller religionsundervisning, utövning av prästämbetet, befordring eller ämbetsansvar inom kyrkan. Kommittén anser att konfessionella behörighetsvillkor som regel bör undvikas. Med hänsyn härtill, och då bestämmelsens praktiska funktion kan diskuteras och särskilt då ärenden, där de kyrkliga intressena är övervägande, överförs till kyrkans självbestämmanderätt, menar kommittén att bestämmelsen bör kunna upphävas.

Övergångsbestämmelsens stadgande om att föredragande statsråd i kyrkoärenden skall tillhöra svenska kyrkan finner dock kommittén bör kvarstå i avvaktan på ett ställningstagande i frågan om de framtida relationerna mellan staten och kyrkan.

De kyrkliga kommunernas konstitutionella ställning

I regeringsformens övergångsbestämmelser ges de kyrkliga församlingarna samma ställning som de borgerliga kommunerna. De har sålunda grundlagsfäst självbestämmanderätt, beskattningsrätt m. m.

Inom kommittén finns delade meningar om församlingarna i framtiden skall ha denna kommunkaraktär eller inte. Kommittén har emellertid funnit att ett beslut om församlingarnas kommunstatus har så stor betydelse för förhållandet mellan staten och kyrkan att detta bör fattas i samband med det principiella ställningstagandet i stat-kyrka-frågan. Kommittén anser det därför omöjligt att nu föra bort denna övergångsbestämmelse från regeringsformen eller föra in den i någon av regeringsformens kapitel. Bestämmelsen

bör därför oförändrad stå kvar i regeringsformens övergångsbestämmelser.

Tiden för förslagets genomförande

De föreslagna ändringarna förutsätter grundlagsändringar. För att förslagen skall kunna träda i kraft den 1 januari 1983 måste proposition lämnas till riksdagen före mitten av november 1981. Även om de föreslagna grundlagsändringarna inte formellt kräver något kyrkomötets beslut är ändringarna av sådan betydelse för svenska kyrkan att det får anses vara otänkbart att inte höra kyrkomötet innan förslaget slutgiltigt antas. Detta kräver sålunda att kyrkomöte inkallas någon gång under 1982 och då före förslagets slutgiltiga behandling av den år 1982 nyvalda riksdagen.

Kommitténs författningsförslag

I Förslag till

Lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrives att punkt 9 övergångsbestämmelsen till regeringsformen skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

9. Ombud för svenska kyrkan sammanträder till allmänt kyrkomöte enligt vad som är särskilt föreskrivet.

Till prästerlig befattning inom svenska kyrkan får ej annan utnämnas än den som bekänner kyrkans lära. Medför annan befattning skyldighet att undervisa i kristendom eller teologisk vetenskap, skall tagas den hänsyn till de sökandes trosåskådning som därav kan påkallas. Befattningshavare, som ej tillhör svenska kyrkan, får icke deltaga i avgörande av mål eller ärende, som angår kyrkans religionsvård eller religionsundervisning, utövning av prästämbetet, befordring eller ämbetsansvar inom kyrkan. När sådant ärende avgöres av regeringen, skall dock hinder som nu sagts icke gälla för annan än föredraganden.

Till ärkebiskop eller biskop utnämner regeringen en av de tre som har föreslagits i den ordning som kyrkolag föreskriver. Om tillsättning av prästerliga tjänster i församlingarna och den rätt som därvid tillkommer regeringen och församlingarna föreskrives i kyrkolag.

Utan hinder av vad denna regeringsform föreskriver om att lag

Föreslagen lydelse

9. När regeringen avgör ärende som angår svenska kyrkans religionsvård eller religionsundervisning, utövning av prästämbetet, befordring eller ämbetsansvar inom kyrkan, skall föredraganden tillhöra svenska kyrkan.

Vad i denna regeringsform föreskrives om primärkommuner skall med undantag av 1 kap 6 § första stycket andra punkten, äga motsvarande tillämpning i fråga om kyrkliga kommuner.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

stiftas, ändras eller upphäves av riksdagen skall i fråga om kyrkolag gälla, att sådan lag stiftas, ändras eller upphäves av regeringen gemensamt med riksdagen; dock att därvid erfordras samtycke jämväl av allmänt kyrkomöte. Har av riksdagen antaget förslag angående kyrkolag ej utfärdats som lag före närmast följande lagtima riksmötes början, är förslaget förfallet.

Vad i denna regeringsform föreskrives om primärkommuner skall, med undantag av 1 kap. 6 § första stycket andra punkten, äga motsvarande tillämpning i fråga om kyrkliga kommuner.

Genom denna regeringsform göres ej ändring i vad som hittills har gällt enligt 2 § i den äldre regeringsformen.

Det forna prästeståndets privilegier, förmåner, rättigheter och friheter skall fortfarande gälla, om de ej har ägt oskiljaktigt sammanhang med den ståndet förut tillkommande representationsrätten och således upphört med denna. Ändring eller upphävande av dessa privilegier, förmåner, rättigheter och friheter får ej ske på annat sätt än genom regeringens och riksdagens sammanstämmade beslut och med bifall av allmänt kyrkomöte.

Ändringen i regeringsformen träder i kraft vid ingången av året efter det år under vilket riksdagen antager den slutligt.

2 Förslag till

Lag om ändring i successionsordningen

Häriigenom föreskrives i fråga om successionsordningen att 4 § skall upphöra att gälla.

Denna lag träder i kraft vid ingången av året efter det år under vilket riksdagen antager den slutligt.

3 Förslag till

Lag om upphävande av det forna prästeståndets privilegier

Härigenom föreskrives att det forna prästeståndets privilegier, förmåner, rättigheter och friheter, i den mån de fortfarande äger bestånd, skall upphöra att gälla vid utgången av år 1982.

4 Förslag till Lag om svenska kyrkan

1 §

Svenska kyrkan är ett evangeliskt-lutherskt trossamfund.

2 §

Genom sina församlingar upprätthåller svenska kyrkan en på demokratisk grund uppbyggd riksomfattande verksamhet och bereder därigenom alla möjlighet att deltaga i kyrkans gudstjänster och religiösa verksamheter i övrigt.

3 §

Svenska kyrkans församlingar och stift ansvarar på sätt särskilt i lag stadgas för kyrkans verksamhet lokalt och regionalt.

4 §

Till prästerlig befattning inom svenska kyrkan får ej annan utnämnas än den som bekänner kyrkans lära.

Till ärkebiskop och biskop utnämner regeringen en av de tre som har föreslagits i den ordning som lag om biskopsval stadgar. Om tillsättningen av prästerliga tjänster i församlingar föreskrivs i lag.

5 §

För handhavande av svenska kyrkans angelägenheter som rör lärofrågor, kyrkliga ritualer och böcker, upptagande av rikskollekter, central verksamhet för evangelisation, mission och övrigt utlandsarbete samt diakoni utgör kyrkomötet där ej annat särskilt stadgas beslutande organ.

6 §

Val till kyrkomöte förrättas vart tredje år.

Varje val gäller för tiden från det att det nyvalda kyrkomötet har samlats till dess det närmast därefter valda kyrkomötet samlas.

Denna tid är kyrkomötets valperiod.

7 §

För val till kyrkomötet är riket indelat i valkretsar. Varje stift utgör en valkrets.

8 §

Mandaten i kyrkomötet utgöres av 251 valkretsmandat vilka fördelas mellan valkretsarna på grundval av en beräkning av förhållandet mellan antalet röstberättigade kyrkomedlemmar i varje valkrets och antalet röstberättigade kyrkomedlemmar i hela riket.

Varje valkrets skall tilldelas minst två mandat.

9 §

För varje mandat som en valkrets har erhållit utses en kyrkomötesledamot samt suppleant för denne.

10 §

Kyrkomötesledamöterna och suppleanterna för dessa väljes av elektorer, som före utgången av december månad det år då allmänna val till kyrkofullmäktige har ägt rum utses på sätt i 11 § sägs.

11 §

1 mom.

För val av elektorer indelas varje valkrets i distrikt. Distriktet utgöres av pastoraten. Inke territoriell församling bildar distrikt för sig.

2 mom.

I varje distrikt utses två elektorer om antalet kyrkomedlemmar i distriktet ej överstiger 2 000 och ytterligare en elektor om medlemsantalet ej överstiger 4 000. För varje påbörjat 4 000-tal kyrkomedlemmar utöver 4 000 utses ytterligare en elektor.

3 mom.

Består distrikt av en församling väljes elektorerna av kyrkofullmäktige eller då sådan ej finns av kyrkorådet.

4 mom.

I distrikt som består av två eller flera församlingar väljes elektorerna av särskilda delegerade vilka utsetts församlingsvis av kyrkofullmäktige eller där sådan ej finns av församlings kyrkoråd.

Antalet delegerade utgör för församling

med högst	500 kyrkomedlemmar	5
med mer än	500 men högst 1 000 kyrkomedlemmar	7
med mer än	1 000 men högst 2 000 kyrkomedlemmar	9
med mer än	2 000 men högst 3 500 kyrkomedlemmar	11
med mer än	3 500 men högst 5 500 kyrkomedlemmar	13
med mer än	5 500 men högst 8 000 kyrkomedlemmar	15
med mer än	8 000 men högst 11 000 kyrkomedlemmar	17
med mer än	11 000 men högst 14 500 kyrkomedlemmar	19
med mer än	14 500.	21

Elektorsval genom delegerade skall ske inför ordförande i kyrkofullmäktige eller där sådana ej finns ordföranden i kyrkorådet i den till medlemsantalet största av de i distriktet ingående församlingarna.

5 mom.

Ingår församling i kyrklig samfällighet, som avser alla i lagen om församlingsstyrelse åsyftade kyrkliga angelägenheter och ej omfattar två

eller flera pastorat skall vad som tidigare stadgats om församling i stället gälla samfälligheter.

12 §

Endast den som tillhör svenska kyrkan och är myndig kan vara kyrkomötesledamot eller suppleant för sådan. Valbar till elektor eller delegerad är den som tillhör svenska kyrkan och är myndig samt är kyrkobokförd inom valkretsens.

13 §

För val av kyrkomötesledamöter och suppleanter för dessa skall elektorerna inom varje valkrets senast före januari månads utgång året näst efter det allmänna val till kyrkofullmäktige har ägt rum komma samman inför en av domkapitlet förordnad valförrättare.

Domkapitlet bestämmer om tid och plats samt övriga närmare föreskrifter, som kan erfordras.

14 §

Val av kyrkomötesledamöter och suppleanter för dessa samt val av elektorer och delegerade skall vara proportionellt om det begäres av minst så många väljande som motsvarar det tal, vilket erhålles om samtliga väljandes antal delas med det antal personer valet avser ökat med 1. Därvid skall gälla vad om proportionellt valsätt är stadgat beträffande val inom kyrkofullmäktige.

Sker ej val av suppleanter proportionellt skall även bestämmas den ordning i vilken suppleanterna skall inkallas till kyrkomötet.

15 §

Om någon väljes till kyrkomötesledamot för två eller flera valkretsar ankommer det på denne att bestämma för vilken valkrets denne vill anses vald samt skyndsamt göra anmälan härom till vederbörande domkapitel.

16 §

Val till kyrkomötet får överklagas hos valprovsningsnämnden genom besvär inom sju dagar efter det att valet avslutats.

17 §

Kyrkomöte sammanträder vart tredje år den första tisdagen i mars månad året efter det år då allmänna val till kyrkofullmäktige har ägt rum.

18 §

Kyrkomötet samlas till urtima sammanträde om regeringen förordnar därom.

Kyrkomötets ordförande är skyldig att utlysa urtima sammanträde om svenska kyrkans centralstyrelse, representantskapet eller minst femtioen av kyrkomötets ledamöter begär det.

Sammanträdet inleds då inom fyra veckor från det att begäran framställdes.

19 §

Kyrkomötet utser inom sig för varje valperiod ordförande samt en förste och en andre vice ordförande.

Innan val har ägt rum ledes kyrkomötets sammanträde av den av de närvarande ledamöterna som längst tid har varit ledamot av kyrkomötet. Om två eller flera har tillhört kyrkomötet lika länge har den äldste av dem företräde.

20 §

Val inom kyrkomötet beredes av en inom kyrkomötet utsedd valberedning.

21 §

För beredning av ärenden kan kyrkomötet inom sig välja utskott.

Utskott väljer inom sig ordförande. Utskott sammanträder första gången på kallelse av kyrkomötets ordförande, därefter på kallelse av utskottets ordförande.

Innan ordförande har valts föres ordet av den av de närvarande ledamöterna som längst tid har varit ledamot av kyrkomötet. Om två eller flera har tillhört kyrkomötet lika länge har den äldste av dem företräde.

22 §

Varje kyrkomötets ledamot äger i alla frågor en röst. Utom i fall som avses i 23 § gäller som kyrkomötets beslut den mening varom mer än hälften av de röstande förenar sig om. Omröstning göres öppet utom i fall av val. Uppkommer lika röstetal vid omröstning avgöres utgången genom lottning.

23 §

Då fråga är om beslut i ärende rörande lärofrågor skall yttrande först ha inhämtats från nämnden för beredning av svenska kyrkans lärofrågor. Om framlagt förslag ej förkastas av kyrkomötet skall förslaget på begäran av tio ledamöter vila till nästa nyvalda kyrkomöte sammanträder såvida ej minst fem sjättedelar av de röstande förenar sig om att anta förslaget.

24 §

Val inom kyrkomötet skall, därest omröstning begäres, ske med slutna sedlar. Vidare skall gälla vad som i 14 § stadgas om proportionella val.

25 §

Statsråd som ansvarar för kyrkliga ärenden, ledamöterna i svenska kyrkans centralstyrelse samt ledamöterna i nämnden för beredning av svenska kyrkans lärofrågor äger närvara och deltaga i kyrkomötets överläggningar men i besluten endast om de är valda till ledamöter.

26 §

För handhavande av de kyrkomötets angelägenheter som ej rör beslut i lärofrågor kan kyrkomötet inom sig välja representantskap.

27 §

Representantskapet består av minst fyrtioen ledamöter. För ledamöterna skall finnas lika många ersättare.

28 §

Representantskapet väljer inom sig ordförande och vice ordförande. Innan ordförande har valts föres ordet av den av de närvarande ledamöterna som längst tid har varit ledamot av kyrkomötet. Om två eller flera har tillhört kyrkomötet lika länge har den äldste av dem företräde.

29 §

För beredning av kyrkomötets och representantskapets ärenden samt verkställighet av dess beslut kan kyrkomötet välja en centralstyrelse. Denna består av minst elva ledamöter som väljs av kyrkomötet för en tid av tre år.

Styrelsens ordförande och vice ordförande väljes särskilt av kyrkomötet. För styrelsen väljes lika många suppleanter som ordinarie ledamöter. Suppleanterna inträder som ledamöter i styrelsen efter de grunder som kyrkomötet beslutar.

30 §

Styrelsen sammanträder på kallelse av ordföranden. Denne är skyldig att sammankalla styrelsen om minst tre av dess ledamöter begär detta.

Styrelsen är beslutsför när minst hälften av dess ledamöter är närvarande.

31 §

Är ärkebiskopen ej ledamot av styrelsen skall ärkebiskopen eller av denne utsedd ersättare närvara vid styrelsens sammanträden.

32 §

Kyrkomötet fastställer närmare föreskrifter för kyrkomötets arbetssätt även som för representantskapets och centralstyrelsens verksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1983.

Genom lagen upphävs

1. Kyrkomötesförordningen (1949:174).
2. K. K. (1950:40) angående Lunds stifts indelning i valkretsar för val av lekmannaombud vid allmänt kyrkomöte samt angående det antal sådana lekmannaombud, som skall väljas inom varje valkrets i riket.
3. K. K. Instr. (1951:505) för allmänt kyrkomötes utredningsnämnd.

5 Förslag till

Lag om nämnden för beredning av svenska kyrkans lärofrågor

Härigenom föreskrives följande.

1 §

Nämnden för beredning av svenska kyrkans lärofrågor har till uppgift att avge yttrande i frågor rörande svenska kyrkans lära.

2 §

Nämnden består av biskoparna i samtliga stift samt högst sju ledamöter, som för en tid av tre år väljes av varje nyvalt kyrkomöte.

3 §

Nämnden väljer inom sig ordförande, vice ordförande och sekreterare.

4 §

Nämnden sammanträder på kallelse av ordföranden och om sådan ej utsetts på kallelse av ärkebiskopen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1983.

Sammanställning av remissyttranden över betänkandet (SOU 1981:14) Reformerat kyrkomöte, kyrklig lagstiftning m. m.¹

1 Inkomna yttranden

Efter remiss har yttranden avgetts av riksmarskalksämberet, regeringsrätten, justitiekanslern (JK), Svea hovrätt, kammarrätten i Göteborg, kammarkollegiet, universitets- och högskoleämbetet, länsstyrelserna i Stockholms, Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Blekinge, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Örebro, Västmanlands, Kopparbergs, Västernorrlands och Västerbottens län, samtliga domkapitel och stiftsnämnder, Svenska kyrkans missionsstyrelse, Svenska kyrkans centralråd för evangelisation och församlingsarbete, Styrelsen för svenska kyrkan i utlandet, Svenska kyrkans diakoninämnd, Biskopsmötet, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, Rikskommittén för stiftstingen, Riksförbundet kyrkans ungdom, stiftsråden i Uppsala, Linköping, Skara, Strängnäs, Västerås, Växjö, Karlstad, Härnösand, Luleå, Visby och Stockholm, Sveriges frikyrkoråd, Sveriges kyrkliga kvinnoråd, Sveriges kristna ungdomsråd, Svenska kyrkans personalförbund och Kyrkomusikernas riksförbund.

Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet har förklarat att de avstår från att yttra sig över betänkandet. Även ärkebiskopen har förklarat att han avstår från att yttra sig under hänvisning till att han deltar i Biskopsmötets yttrande.

Universitets- och högskoleämbetet har utan eget ställningstagande överlämnat yttranden från juridiska fakultetsnämnden vid universitetet i Stockholm samt de teologiska och juridiska fakultetsnämnderna vid universitetet i Uppsala och Lund. Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund har till sitt yttrande fogat en sammanställning av yttranden från förbundets 15 förbundsavdelningar och Malmö kyrkliga samfällighet. Några andra remissinstanser har bifogat yttranden som har kommit in till dem.

Riksmarskalksämberet har i enlighet med remissbeslutet endast yttrat sig över förslaget om statschefens tro.

Utan föregående remiss har nio yttranden avgetts över förslaget. Sådana yttranden har avgetts av sex församlingar samt Svenska kyrkans utbildningsnämnd, Sveriges evangeliska student- och gymnasiströrelse samt Förbundet för kristen enhet.

¹ I sammanställningen redovisas inte yttranden över kommitténs förslag om kyrkomötets arbetsuppgifter, kyrkomötets sammansättning och arbetsformer samt en kyrklig centralstyrelse.

2 Uttalanden om förslaget som helhet

Flertalet remissinstanser uttalar sig inte om förslaget som helhet, utan yttrar sig endast över förslagets olika delar. Av de instanser som ger uttryck för sin uppfattning om förslaget i dess helhet är flertalet kritiska.

2.1 Positiva uttalanden

I huvudsak positiva uttalanden kommer från *kammarrätten i Göteborg, länsstyrelserna i Uppsala, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kristianstads, Malmöhus, Hallands, Örebro, Västmanlands och Västerbottens län, domkapiteln i Uppsala och Skara, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund samt stiftsråden i Västerås och Stockholm.*

Av de positiva instanserna ansluter sig en del till de av kommittén framlagda förslagen utan närmare kommentarer. Sålunda förklarar *länsstyrelserna i Uppsala, Södermanlands, Östergötlands och Kristianstads län* att de utifrån sina synpunkter inte har något att erinra mot förslagen. *Länsstyrelserna i Örebro och Västernorrlands län* ansluter sig till förslagen, medan *länsstyrelsen i Västerbottens län* inte har något att invända mot förslagen.

Andra remissinstanser som uttalar sig positivt om förslaget i dess helhet motiverar närmare sina ställningstaganden. En del av dem gör mer eller mindre långtgående förbehåll i fråga om vissa av förslagets olika delar.

Kammarrätten i Göteborg ger uttryck för uppfattningen att kommittén har avlämnat ett väl genomarbetat förslag, som – oavsett hur den principiella frågan om förhållandet mellan staten och svenska kyrkan senare kan komma att lösas – bör kunna ligga till grund för den ändrade lagstiftning angående kyrkan som nu eftersträvas.

Länsstyrelsen i Jönköpings län anför att betänkandet i fråga om den kyrkliga organisationen på riksplanet innehåller förslag som i väsentliga avseenden uppfyller vad länsstyrelsen efterlyste i sitt yttrande över betänkandet (SOU 1968:11) Svenska kyrkan och staten. Såvitt länsstyrelsen kan finna innebär förslaget i dessa delar påtagliga fördelar oavsett om man ser fram mot en ordning med bevarat samband mellan stat och kyrka eller mot en väsentligt ändrad relation mellan dem. Länsstyrelsen framhåller att betänkandet även i övrigt innehåller förslag, vilka i stort synes kunna godtas. *Länsstyrelsen i Malmöhus län* förklarar att styrelsen, med undantag av vissa frågor rörande valen, inte har något att erinra mot kommitténs i huvudsak enhälliga förslag. *Länsstyrelsen i Hallands län* finner att förslaget i stort sett kan läggas till grund för lagstiftning. Länsstyrelsen ifrågasätter emellertid det lämpliga i att i så stor omfattning som föreslås ingripa med lagstiftningsåtgärder i nu bestående förhållanden innan man har tagit slutlig ställning i principfrågan stat-kyrka. Enligt länsstyrelsen kan åtgärderna – alltefter synsätt – komma att betraktas antingen som ett första steg mot en åtskillnad mellan stat och kyrka eller som ett försök att tillskapa en modern statskyrka.

Denna nackdel uppvägs inte av de fördelar – främst av principiellt statsrättslig karaktär – som står att vinna. Däremot kan lagstiftningsåtgärder motiveras med att det är lämpligt att man under en försöksperiod kan vinna erfarenhet av bl. a. hur ett reformerat kyrkomöte och en central kyrkoledning fungerar. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* framhåller att det är svårt att bedöma om kommitténs nu framlagda förslag kan bidra till att föra stat–kyrka-frågan vidare. Oavsett detta anser länsstyrelsen att förslagen i flera avseenden innebär förbättringar och möjliggör en anpassning till förändringar som har skett inom samhället i övrigt. Länsstyrelsen instämmer därför i kommitténs förslag.

Domkapitlet i Uppsala anser att det framlagda förslaget har såväl positiva inslag som sådana som fordrar fortsatta överväganden. Enligt domkapitlet är det synnerligen värdefullt att denna övergripande utredning har kommit till stånd och att härigenom en viktig bas har givits för reformer, som länge varit aktuella och som kommit att upplevas som alltmer angelägna. Samtidigt har domkapitlet i sitt yttrande velat peka på punkter i förslaget såsom den föreslagna fördelningen av normgivningen mellan staten och kyrkan, där det – bl. a. för undvikande av oklarheter och tolkningssvårigheter – skulle kunna ges lösningar, vilka blir ett fortsatt uttryck för det rådande förtroendefulla samspelet mellan stat och kyrka. *Domkapitlet i Skara* framhåller att förslagen i betänkandet är en konsekvens av 1979 års kyrkomötes beslut om bevarat samband mellan kyrka och stat. Enligt domkapitlet har det framlagda förslaget många förtjänster, särskilt när det gäller att få fram ett väl fungerande kyrkomöte med dess verkställande organ, en svenska kyrkans centralstyrelse. Trots att förslaget innebär, att kyrkan i vad avser lagstiftningen knyts närmare till staten, anser domkapitlet, att många av utredningens synpunkter, efter lagteknisk överarbetning, är väl ägnade att ligga till grund för en kyrkoreform, som är väsentlig både för staten och kyrkan.

Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund uttalar att förbundet finner att kommitténs förslag kan utgöra underlag för en partiell kyrkoreform. Förbundet tillstyrker att en reform genomförs som i huvudsak följer förslaget. *Stiftsrådet i Västerås* uttalar att det ansluter sig till grunddragen i kommitténs förslag. Stiftsrådet framför emellertid synpunkter på flera av förslagets olika delar. *Stiftsrådet i Stockholm* tillstyrker principförslaget men har samtidigt erinringar i fråga om flera olika delar av förslaget.

2.2 Kritiska uttalanden

Av de remissinstanser som uttalar sig om förslaget i dess helhet är de flesta övervägande kritiska, även om några av dem kan acceptera någon eller några av förslagets olika delar.

Kritiska uttalanden kommer från *regeringsrätten*, *JK*, *Svea hovrätt*, *juridiska fakultetsnämnderna vid universiteten i Stockholm och Uppsala*, *teologiska fakultetsnämnden vid universitetet i Lund*, *domkapitlen i Sträng-*

näs, Västerås, Lund, Göteborg och Visby, stiftsnämnden i Visby, Svenska kyrkans missionsstyrelse, Svenska kyrkans centralråd för evangelisation och församlingsarbete, Svenska kyrkans diakoninämnd, Biskopsmötet, stiftsråden i Uppsala, Strängnäs, Karlstad och Visby, Sveriges kristna ungdomsråd, Svenska kyrkans personalförbund samt Sveriges evangeliska student- och gymnastiströrelse.

Regeringsrätten anför att kommitténs förslag rättsligt sett innebär en väsentlig ändring i kyrkans ställning. Enligt regeringsrätten föregriper förslaget på många punkter de principiella ställningstagandena i stat-kyrka-frågan. Regeringsrätten framhåller att man svävar i ovisshet om svenska kyrkan enligt förslaget avses skola bli ett samfund av i grunden privaträttslig karaktär eller en statlig förvaltningsmyndighet. Oklarheten härom försvårar en bedömning av förslagets förenlighet med regeringsformen. Enligt regeringsrätten är det oklart vad förslaget kommer att innebära för församlingarnas ställning, särskilt deras förhållande till det nya kyrkomötet och den kyrkliga centralstyrelsen. Regeringsrätten anser vidare att det framlagda förslaget till lag om svenska kyrkan är, såvitt angår de mest centrala bestämmelserna, oklart. Bestämmelserna ger därmed osäkerhet om de befogenheter som tillkommer skilda centrala, regionala och lokala instanser. Med hänsyn till de konstitutionella och lagtekniska bristerna i förslaget avstyrker regeringsrätten att 1979 års kyrkomöteskommittés förslag utan en genomgripande omarbetning läggs till grund för lagstiftning. *JK* anser att förslaget i väsentliga delar är otjänligt att läggas till grund för de lagstiftningsåtgärder som åsyftas. Enligt *JK* kan, på grund av de bristfälligheter och oklarheter som förslaget är behäftat med främst när det gäller kyrkans rättsliga karaktär i framtiden, förslaget inte heller tjäna som principskiss och bedömas med utgångspunkt från detta. *Svea hovrätt* avstyrker kommitténs förslag i avvaktan på en lösning av kyrka-stat-frågan.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet ifrågasätter om olägenheterna med den nuvarande ordningen är av den art, att de motiverar ett ingrepp i det nuvarande grundlagsförankrade systemet. Enligt fakultetsnämndens mening talar övervägande skäl för att nu avstå från reformer på detta område, vilka endast kan bli av preliminär art. De argument som motiverade att man vid 1974 års författningsreform valde att genom övergångsbestämmelser till regeringsformen låta gällande ordning bestå i avvaktan på ställningstagandet i stat-kyrka-frågan synes alltjämt relevanta, framhåller nämnden. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* uttalar att den finner sig böra avstyrka merparten av förslagen beträffande punkt 9 i regeringsformens övergångsbestämmelser och 4 § successionsförordningen. Fakultetsnämnden ställer sig mera positiv, ehuru något tveksam, till den ifrågasatta revisionen av kyrkomötesinstitutet. *Teologiska fakultetsnämnden vid universitetet i Lund* konstaterar att utredningen har haft starkt begränsade befogenheter vad gäller förslagens räckvidd, eftersom det i

direktiven förutsättes att de principiella ställningstagandena i stat-kyrka-frågan inte skall föregripas. Det har gällt att finna åtgärder som varken befäster statskyrkosystemet eller försvårar en framtida kyrkoreform. Trots detta innehåller enligt fakultetsnämnden utredningen vittgående förslag, som visserligen förefaller enkla att genomföra men med hänsyn till de givna direktiven, liksom också av andra skäl, kan starkt ifrågasättas.

Domkapitlet i Strängnäs anser att förslaget innebär ett bekräftande och en utbyggnad av statskyrkosystemet, som inte låter sig förenas med de intentioner som kommit till uttryck i direktiven. För kyrkan vore en sådan utveckling olycklig och framstår som oacceptabel. Den är inte heller förenlig med en modern uppfattning om förhållandet mellan statsmakt och kyrka sådan den exempelvis kommer till uttryck i den internationella utvecklingen. Kommittén har enligt domkapitlet på ett klargörande sätt påvisat följderna av att det nuvarande sambandet med stat och kyrka bevaras, om nu gällande regeringsform får full giltighet också beträffande kyrkan. *Domkapitlet i Lund* vill med skärpa ifrågasätta det riktiga i att genomföra så omvälvande förändringar som förslaget innebär innan stat-kyrka-frågan har fått sin slutliga lösning. *Domkapitlet i Göteborg* hävdar att kyrkomöteskommitténs utredning utgör en del av kyrka-stat-problemet. Enligt domkapitlet kan de föreslagna lösningarna inte genomföras utan att kyrka-stat-frågan föregrips i avsevärd mån. Vid sådant förhållande avstyrker domkapitlet utredningens förslag i dess helhet. *Domkapitlet, stiftsnämnden och stiftsrådet i Visby* avstyrker i ett gemensamt yttrande att betänkandet läggs till grund för lagstiftning.

Svenska kyrkans missionsstyrelse anser att relationerna mellan svenska staten och de etablerade religionsgemenskaperna bör baseras på genomarbetade och klara principer, som kan gälla för samtliga sådana religionsgemenskaper i landet och som kan hävdas internationellt samt kan underlätta och befördra internationella relationer. Varje form av lagstiftning som utskiljer ett eller flera religionssamfund, positivt eller negativt, bör enligt missionsstyrelsen undvikas. Missionsstyrelsen framhåller att i avvaktan på ett ömsesidigt accepterat särskiljande av ansvar och kompetensområdet mellan den svenska kyrkan och den svenska staten bör utöver de övergångsbestämmelser som gäller inga ytterligare övergångsbestämmelser tillskapas, särskilt inte sådana som accentuerar ett historiskt betingat statskyrkosystem. *Svenska kyrkans centralråd för evangelisation och församlingsarbete* anser att förslaget som helhet inte kan läggas till grund för en reformering av kyrkomötet och den kyrkliga lagstiftningen. Centralrådet avstyrker därför förslaget. Centralrådet förklarar dock att det står positivt till fortsatt reformarbete under förutsättning att tillräcklig hänsyn tas till kyrkan som trossamfund, så att åtminstone kyrkans nuvarande självständighet kan bevaras och helst utökas, att kyrkomötets medverkan vid kyrkolagstiftning kvarstår samt att i ett blivande kyrkomötes organisation en bestämd samverkan mellan folklig självstyrelse och prästerlig ämbetsförvaltning

bevaras. Svenska kyrkans diakoninämnd förklarar att även om nämnden i vissa smärre frågor kan ansluta sig till kommitténs ställningstaganden måste huvudkritiken bli att betänkandet genom sina förslag på ett olyckligt sätt föregriper kommande principbeslut om relationen kyrka–stat. Enligt nämnden betyder framförallt avlägsnandet av kyrkomötets medverkan vid stiftandet av lagar, som berör svenska kyrkan som trossamfund, en klar förändring i det nuvarande inbördes förhållandet mellan staten och svenska kyrkan. Biskopsmötet har funnit betydande svagheter i det framlagda förslaget. Detta innebär nämligen enligt Biskopsmötet i grova drag, att kyrkan får vad den i praktiken i stort sett redan har, medan den måste offra sin medverkan i lagstiftningen rörande kyrkan, en befogenhet som hittills varit ett klart uttryck för kyrkans frihet och givit henne en möjlighet till ett självständigt agerande gentemot staten. Biskopsmötet framhåller att det därför inte kan komma i fråga att godkänna förslaget som det nu är utformat. Förslaget har emellertid även positiva sidor och i reviderat skick bör det enligt Biskopsmötet kunna utgöra ett fundament för en både för samhälle och kyrka viktig kyrkoreform. I stort sett samma synpunkter framförs av domkapitlet i Västerås. Stiftsrådet i Uppsala framhåller att kommittén i enlighet med sina direktiv inte föreslår några förändringar på den för hela relationen stat–kyrka avgörande punkten, nämligen församlingarnas ställning som offentligrättsliga kommuner. Den centrala bestämmelsen i punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen föreslås alltså kvarstå oförändrad. Stiftsrådet finner det under sådana förhållanden tveksamt om det är meningsfullt att upphäva andra delar av dessa bestämmelser som å ena sidan är mindre väsentliga, men som å andra sidan måste ersättas med ganska omfattande regleringar av ny typ. När resultatet av de föreslagna delförändringarna därtill blir en allvarlig rubbning av den rådande balansen i förhållandet mellan stat och kyrka, finner stiftsrådet sig nödsakat att avstyrka att de framlagda förslagen genomförs i föreliggande form. Stiftsrådet i Strängnäs menar att kommitténs förslag i sina huvuddelar inte kan ligga till grund för förändringar av kyrkans organisation. Enligt stiftsrådet måste principbeslut om de framtida relationerna mellan kyrkan och staten först antas. Stiftsrådet i Karlstad anser att resultatet av förslagen blir en statskyrka, som vi inte tidigare har haft i Sverige. Stiftsrådet framhåller att kyrkans ställning som trossamfund måste betyda, att frågor sådana som de om kyrkans organisation, domkapitlets arbetssätt och bestämmande av medlemskap i kyrkan inte så lätt låter sig överföras till riksdagens suveräna beslutanderätt. Det är därför stiftsrådets mening, att betänkandet i flera avseenden behöver ytterligare bearbetas.

Sveriges kristna ungdomsråd konstaterar att kyrkomöteskommitténs betänkande som helhet är föga övertygande. Förbundet förklarar att betänkandet stärker förbundet i ställningstagandet för en demokratiskt uppbyggd och från staten helt fristående kyrka. Enligt förbundet tycks det vara en svårframkomlig väg att nå detta mål genom successiva delreformer av

föreliggande slag. Ungdomsrådet anser att staten därför åter bör aktualisera själva grundfrågan om förhållandet mellan staten och kyrkan och söka åstadkomma en helhetslösning. *Svenska kyrkans personalförbund* anser att kyrkomöteskommitténs förslag inte kan läggas till grund för kyrkliga reformer. *Sveriges evangeliska student- och gymnasiströrelse* anser att kommitténs förslag inte kan genomföras.

3 Kyrkomötets deltagande i normgivning

3.1 Förfarandet vid lagstiftning om svenska kyrkan

Flertalet remissinstanser uppehåller sig i sina yttranden vid förslaget om att kyrkomötets medverkan vid kyrkolagstiftningen skall avskaffas och att riksdagen i framtiden ensam skall stifta kyrkolag.

Remissinstansernas inställning till förslaget i denna del är splittrad. Av de 55 instanser som har yttrat sig i denna del är 15 i huvudsak positiva till förslaget, medan 40 är negativa. Av de positiva instanserna anger nio förbehåll för sina positiva ställningstaganden. Nästan alla dessa instanser anser att kyrkomötet bör få en lagfäst eller t. o. m. en grundlagsfäst yttranderätt i kyrkolagsfrågor.

3.1.1 Instanser som utan förbehåll stöder förslaget

En i princip positiv inställning till förslaget om kyrklig lagstiftning redovisas av *kammarrätten i Göteborg*, *länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings, Kronobergs och Blekinge län* samt av *Sveriges frikyrkoråd*.

Kammarrätten i Göteborg tillstyrker kommitténs förslag att upphäva övergångsbestämmelserna i fråga om kyrkolag och att riksdagen sålunda i framtiden ensam även skall stifta kyrkolag. *Kammarrätten* anser i likhet med kommittén att begreppet kyrkolag därvid bör begränsas till att avse kyrkliga frågor av mera allmän räckvidd. Åtskilliga mera detaljbetonade bestämmelser om kyrkans lära och inre verksamhet, som nu har karaktär av kyrkolag, bör enligt *kammarrätten* i stället hänföras till kyrkans självbestämmanderätt. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser, att det nu framlagda utredningsförslaget får ses som en konsekvens av 1979 års kyrkomötes ställningstagande i stat-kyrka-frågan, men också som en konsekvens av den nya regeringsformen. Denna föreskriver att all offentlig makt utgår från folket, att den offentliga makten utövas under lagarna och att riksdagen stiftar lag. Det är då enligt *länsstyrelsen* rimligt att samma principer skall gälla för s. k. kyrkolag. *Länsstyrelsen* framhåller att utredningsförslaget från dessa redovisade utgångspunkter ter sig som väl motiverat, även om det – i vart fall på kort sikt – snarare är ägnat att förstärka än försvaga svenska kyrkans ställning som statskyrka. *Länsstyrelsen* vill starkt understryka vikten av att ett genomförande av det nu framlagda förslaget inte får tas till intäkt för att skjuta upp

stat-kyrka-frågan under avsevärd tid framåt. Tvärtom bör enligt länsstyrelsen ställningstagandena med anledning av föreliggande utredning ytterligare aktivera arbetet för en slutlig lösning av frågan. Med detta förbehåll har länsstyrelsen inget att erinra mot utredningens förslag i denna del. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* framhåller att det utifrån allmänna utgångspunkter bör vara en vägledande princip att riksdagen ensam handhar all lagstiftningsmakt och således vid nuvarande lösning av stat-kyrka-frågan stiftar även kyrkolag. Denna princip bör frångås endast om tunga skäl talar däremot. Länsstyrelsen konstaterar att förslaget torde få uppfattas så att behörigheten att fatta beslut i frågan om relationen mellan staten och kyrkan tillkommer riksdagen ensam i den ordning som gäller tillkomsten av lag. På grund av relationsfrågans art och tyngd i ett komplicerat samband mellan stat och kyrka är det emellertid av stor vikt att kyrkan får ett starkt inflytande på frågans behandling. Enligt länsstyrelsen bör eventuella förändringar härutinnan förutsätta beslut av riksdagen efter hörande av ett reformerat kyrkomöte. Länsstyrelsen kan i övrigt inte finna annat än att förslaget innehåller en i huvudsak godtagbar ordning, som i nuvarande relation mellan staten och kyrkan kan godtas såvitt avser allmänt samhälleliga intressen. Enligt länsstyrelsen får det ankomma på de kyrkliga organen att avgöra huruvida ordningen för kyrkans del kan accepteras. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* tillstyrker förslaget om kyrklig lagstiftning. Länsstyrelsen konstaterar att den nuvarande ordningen för att stifta kyrkolag helt avviker från regeringsformens lagstiftningsprocedur. Enligt länsstyrelsen är det rent principiellt inte tillfredsställande att ha en specialreglering för en del av den statliga lagstiftningsmakten. Den föreslagna uppdelningen på statlig och kyrklig normgivningskompetens innebär enligt länsstyrelsens uppfattning en önskvärd lösning av denna fråga. *Länsstyrelsen i Blekinge län* ställer sig positiv till kommitténs principförslag om att – i avvaktan på de principiella ställningstagandena i stat-kyrka-frågan – upphäva regeringsformens övergångsbestämmelser om kyrkolagstiftning och att dela upp normgivningen på detta område mellan riksdagen och kyrkomötet.

Sveriges frikyrkoråd anser att det ur svenska kyrkans synpunkt som ett kristet trossamfund och ur ekumenisk synpunkt skulle vara av betydande värde om svenska kyrkan erhöll ett självständigt och från partistrukturen fritt kyrkomöte med egen kyrkostyrelse. I konsekvens härmed finner rådet det inte befogat att staten – enligt utredningens förslag – skall ha en sådan relation till kyrkan att staten skall besluta om svenska kyrkans grundläggande bekännelse. Utifrån frikyrklig grunduppfattning delar rådet utredningens ståndpunkt, att riksdagen ensam och utan undantag skall stifta all lag. Rådet uppfattar därför utredningens förslag i detta hänseende väl förankrat i de demokratiska principer, som utgör grunden för vår lagstiftning.

3.1.2 Instanser som stöder förslaget men anger olika förbehåll

De flesta instanser som är i huvudsak positiva till förslaget om kyrklig lagstiftning knyter förbehåll till sina ställningstaganden. De anser att kyrkomötet bör ges en lagfäst eller en grundlagsfäst yttranderätt vid stiftande av kyrkolag. En sådan inställning redovisas av *kammarkollegiet, länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län, domkapitlet i Uppsala och Skara, stiftsnämnderna i Skara och Västerås, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund samt stiftsråden i Skara och Stockholm.*

Kammarkollegiet anser att kyrkan får en väsentligt försämrad ställning med konsekvenser för totalbedömningen av relationen kyrka–stat om kyrkomötets medbestämmanderätt vid kyrkolagstiftning upphävs. Kollegiet framhåller emellertid att medbestämmanderätten i lagstiftningsfrågor för en intresserepresentation som kyrkomötet numera måste anses oförenlig med demokratiska och parlamentariska principer. Kollegiet tillstyrker därför kommitténs förslag att reglerna om kyrkolagstiftning i punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen upphävs. Kollegiet finner emellertid att det bör övervägas att kyrkomötet som en kompensation för förlusten av medbestämmanderätten vid kyrkolagstiftningen får – utöver den av kommittén föreslagna, innehållsmässigt mycket begränsade självbestämmanderätten – en lagfäst rätt att avge yttrande i kyrkolagsfrågor eller, om kyrkolagsbegreppet inte behålls, i frågor av större vikt för kyrkan. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* delar kommitténs uppfattning att tiden nu kan anses mogen att avskaffa de särregler som gäller för stiftande av kyrkolag. Länsstyrelsen anser emellertid att det i den tilltänkta lagen om svenska kyrkan klart skall anges i vilka lagstiftningsfrågor och andra frågor som kyrkomötet skall höras. Enligt länsstyrelsen är det inte tillfyllest att endast i lagens förarbeten ange att kyrkans synpunkter skall inhämtas.

Domkapitlet i Uppsala framhåller att staten även i fortsättningen torde ha ett starkt intresse att före ett beslut inhämta kyrkans synpunkter i en aktuell fråga. På denna punkt, som enligt domkapitlet måste vara utomordentligt central och vital för svenska kyrkan med dess i lag angivna ställning som trossamfund, anser dock domkapitlet att garantier bör ges för att kyrkans intressen i detta hänseende kan tillvaratas. Domkapitlet nämner i det sammanhanget som exempel att kyrkomötet ges yttranderätt innan beslut fattas i kyrkolagsärenden. Enligt *domkapitlet i Skara* uppväger de frågor som föreslås lagda under kyrkomötets självbestämmanderätt ingalunda det inflytande som kyrkomötet f. n. har genom sin medverkan vid stiftande av kyrkolag. Domkapitlet menar att det redan i direktiven ligger en olöslig uppgift, nämligen att både behålla förhållandet stat–kyrka oförändrat och upphäva kyrkomötets medverkan vid stiftande av kyrkolag. Enligt domkapitlet torde det från konstitutionell synpunkt få anses otillfredsställande att grundlagsreformens princip att riksdagen ensam stiftar lag inte har slagit igenom fullt ut. Enligt domkapitlet torde det finnas ett brett förankrat

önskemål att grundlagen på den väsentliga punkten om lagstiftning blir konsekvent genomförd. Domkapitlet framhåller att det i utredningen är klart dokumenterat att kyrkans synpunkter skall väga tungt, då statsmakten skall fatta beslut i frågor rörande svenska kyrkan. Domkapitlet föreslår för sin del att kommitténs tankegång förs vidare så att i regeringsformen förs in en bestämmelse av den innebörden att – innan ett förslag till kyrkolag eller annan lag av betydelse för svenska kyrkan föreläggs riksdagen – kyrkomötets yttrande skall ha inhämtats. Liknande synpunkter framförs även av *stiftsnämnden i Skara*. *Stiftsnämnden i Västerås* anser att det i lag, helst i grundlag, bör fastställas att kyrkomötet skall höras innan riksdagen fattar beslut i kyrkolagsärenden, för det fall kyrkomötets medbestämmande vid kyrkolagstiftning upphör.

Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, som i sin tur har remitterat förslaget till förbundets avdelningar, konstaterar att förslaget i denna del har fått ett mycket splittrat mottagande. Sex förbundsavdelningar är övervägande negativa medan nio är övervägande positiva. Bland de positiva är det dock flera som har invändningar av olika slag. Förbundet accepterar för sin del huvudprincipen att riksdagen bör överta all lagstiftningsmakt och i framtiden ensam stifta kyrkolag. Enligt förbundet är den nuvarande kyrkolagsordningen en gammal kvarleva från ständsriksdagen, som uppmanar till lagstiftning om en mängd kyrkliga ärenden som ingalunda skulle behöva regleras i lagform. Förbundet framhåller att en naturlig följd av kyrkomöteskommitténs förslag att avskaffa kyrkomötets delaktighet i kyrkolagstiftningen vore en radikal omstöpning av kyrkolagsbegreppet och ett överförande till en icke lagreglerad sektor av en mängd kyrkliga ärenden. Enligt förbundets mening bör enbart det förhållandet att riksdagen ensam skall stifta lag inte hindra att bestämmelser om kyrkan och andra trossamfund i vissa fall kan behöva få karaktären av grundlag eller att bestämmelser om kyrka och samfund tillerkänns särskilt skydd. Förbundet anser att den föreslagna lagen om svenska kyrkan bör ges ett särskilt skydd och erinrar i det sammanhanget om det särskilda skydd som bestämmelserna om riksdagens arbetssätt åtnjuter. Förbundet anser vidare att det i lag bör föreskrivas att kyrkomötet skall yttra sig i kyrkolagsärenden. I fråga om bestämmelser om medlemskap i svenska kyrkan anser förbundet det självklart att dessa inte kan undantas riksdagens normgivningsmakt. Med hänsyn till reglernas stora betydelse för svenska kyrkans organisation och religiösa egenart borde emellertid enligt förbundet både en särskild konstitutionell dignitet och ett fortsatt kyrkligt inflytande vara förenat med dem. *Stiftsrådet i Stockholm* säger sig dela uppfattningen att lagstiftning skall ankomma på riksdagen ensam. Eftersom kyrkomötets medbestämmanderätt beträffande kyrkolag tidigare har inskrivits i övergångsbestämmelser bör enligt stiftsrådet ett hörande av kyrkan också få stöd i lagstiftning antingen i övergångsbestämmelser eller i den föreslagna lagen om svenska kyrkan. Enligt stiftsrådet bör historiska perspektiv här utgöra ett tungt vägande skäl.

3.1.3 Instanser som är negativa till förslaget

Flertalet remissinstanser som har yttrat sig i frågan om förfarandet vid lagstiftning om svenska kyrkan är kritiska mot förslaget. Kritiska i denna del är *regeringsrätten, JK, Svea hovrätt, juridiska fakultetsnämnderna vid universiteten i Stockholm, Uppsala och Lund, teologiska fakultetsnämnden vid universitetet i Lund, domkapitlen i Lund, Linköping, Strängnäs, Västerås, Växjö, Lund, Göteborg, Karlstad, Härnösand, Luleå, Visby och Stockholm, stiftsnämnderna i Linköping, Växjö, Lund, Göteborg, Härnösand och Visby, Svenska kyrkans missionsstyrelse, Svenska kyrkans centralråd för evangelisation och församlingsarbete, Styrelsen för svenska kyrkan i utlandet, Svenska kyrkans diakoninämnd, Biskopsmötet, Rikskommittén för stiftstingen, stiftsråden i Uppsala, Strängnäs, Växjö, Karlstad, Härnösand, Luleå och Visby, Svenska kyrkans personalförbund samt Sveriges evangeliska student- och gymnasiströrelse.*

Flera instanser som är kritiska mot förslaget motiverar sitt ställningstagande bl. a. med att man bör avstå från reformer på detta område till dess slutlig ställning har tagits till stat-kyrka-frågan. Bland dessa instanser återfinns några som också är kritiska mot förslaget, då det enligt deras mening innebär att kyrkan knyts fastare till staten.

JK framhåller att det vid tillkomsten av den nuvarande regeringsformen inte föreslogs att tidigare grundlagsregler som avsåg svenska kyrkan skulle upphävas eller föras över till annan lagstiftning. Det ansågs att dessa regler alltså skulle ha grundlagskaraktär och de överfördes i stort sett oförändrade till den nya grundlagen. En annan ordning ansågs föregripa de aktuella planerna på kyrkans skiljande från staten och innebära ett ställningstagande i stat-kyrka-frågan. Redan mot bakgrund härav framstår det enligt *JK* som ytterst tveksamt att man överhuvudtaget har ansett sig böra ta upp frågan om en översyn av grundlagsreglerna innan stat-kyrka-frågan har förts vidare mot en lösning. *JK* framhåller att kommittéförslaget dessutom innebär att grundlagsbestämmelserna i det närmsta upphävs och att kyrkans ställning i fortsättningen skall regleras i vanlig lag. Enligt *JK* sänks härigenom kyrkans status i förhållande till staten, eftersom reglerna får lägre valör. Detta betyder enligt *JK*:s mening redan i sig ett föregripande av stat-kyrka-frågan. *JK* pekar vidare på att förslaget innebär en uppdelning av den nuvarande gemensamma normgivningsmakten på det sättet att riksdagen ensam i stor utsträckning skall stifta kyrkolag. Den uppdelning av normgivningsmakten som föreslås och som innebär att staten tar över alla lagstiftningsfrågor där staten och kyrkan inte har sammanfallande intressen rör enligt *JK* självfallet det principiella förhållandet mellan staten och kyrkan. Kyrkans inflytande över den egentliga och för kyrkan betydelsefulla kyrkolagstiftningen tas ju bort. *JK* anser att statens auktoritet över kyrkan härigenom befästs och utvidgas. *JK* framhåller vidare att i förslaget inte närmare redovisas reformbehovets närmare styrka eller hur behovet av en reformering av de

nuvarande grundlagsreglerna har framträtt. Detta är enligt JK en fundamental brist och leder till att ytterligare utredning är nödvändig. JK framhåller att detta gäller framför allt frågan om hur normgivningsmakten beträffande kyrkolagstiftningen i fortsättningen skall delas upp och regleras. Avsaknaden av en analys av behovet av grundlagsregler kan enligt JK kanske delvis förklara att kommittén har förbisett att kommittéförslaget inte kan genomföras utan nya regler i regeringsformen. *Svea hovrätt* konstaterar att statsmakterna ännu inte har fattat beslut i frågan om de framtida relationerna mellan kyrkan och staten. Enligt hovrätten synes det angeläget att ett avgörande i denna betydelsefulla sak snart träffas. Intill dess så har skett bör man enligt hovrätten inte genom lagstiftning ens i perifera delar av ämnesområdet föregripa en slutlig lösning. Hovrätten framhåller att den ordning som regeringsformen föreskriver för stiftande av kyrkolag visserligen inte helt överensstämmer med vad som eljest numera gäller för beslut om ny lag. Att under en fortsatt övergångstid låta den gamla ordningen för stiftande av kyrkolag bestå kan möjligen framstå som en skönhetsfläck, men innebär knappast några praktiska olägenheter. Hovrätten avstyrker kommitténs förslag.

Juridiska fakultetsnämnden vid universitetet i Stockholm ifrågasätter om de påtalade olägenheterna av nuvarande ordning är av den art att de motiverar ingrepp i det nuvarande grundlagsförankrade systemet. Enligt fakultetsnämndens mening talar övervägande skäl för att nu avstå från reformer på detta område, vilka endast kan bli av preliminär art. De argument som motiverade att man vid 1974 års författningsreform valde att genom övergångsbestämmelser till regeringsformen låta gällande ordning bestå i avvaktan på ställningstagandet i stat-kyrka-frågan synes alltså relevanta, framhåller fakultetsnämnden. *Teologiska fakultetsnämnden vid universitetet i Lund* avstyrker förslaget och framhåller att kompetensavgränsningen gentemot riksdagen är oklart formulerad samt helt otillräckligt belyst. Enligt nämnden innebär förslaget en djupt ingripande relationsförändring, som skulle förvandla svenska kyrkan till en statskyrka i eminent mening. Den enda möjliga lösningen i denna del är enligt nämnden att, i avvaktan på kommande beslut i kyrka-stat-frågan, bevara en undantagsbestämmelse i regeringsformen enligt vilken kyrkomötet alltså skall medverka i kyrkolagstiftningen.

Domkapitlet i Lund framhåller att förslaget innebär att de nuvarande relationerna mellan stat och kyrka avsevärt förändras. Domkapitlet konstaterar att kyrkans formella möjlighet att påverka den lagstiftning som styr en stor del av den kyrkliga verksamheten helt försvinner. Domkapitlet vill med skärpa ifrågasätta det riktiga i att genomföra så omvälvande förändringar innan stat-kyrka-frågan har fått sin slutliga lösning. *Domkapitlet i Göteborg* framhåller att kyrkan genom det framlagda förslaget binds hårdare vid staten genom att kyrkomötets rätt att delta i stiftande av kyrkolag försvinner och kyrkomötets befogenheter även i övrigt kraftigt beskärs. Domkapitlet ställer

sig helt avvisande till ett förslag som på detta sätt föregriper stat-kyrka-frågans lösning. Enligt domkapitlets mening ges det endast två möjligheter för kyrkolagstiftningen efter 1974 års regeringsform. Antingen måste undantagsbestämmelserna om kyrkomötet få gälla, eller också får en ändring genomföras i relationerna mellan kyrkan och staten enligt de principer som präglade det förslag som förelades 1979 års kyrkomöte. *Domkapitlet i Karlstad* uttalar att såvitt domkapitlet kan finna innebär förslaget en skärpning av statskyrkosystemet och en maktförskjutning till förmån för staten. Domkapitlet anför att det genom religionfrihetslagen har slagits fast att svenska kyrkan är ett trossamfund. Denna karaktär hos kyrkan har dessvärre kommit att fördunklas i betänkandet, anser domkapitlet. Snarare är det idén om enhetssamhället med identitet mellan stat och kyrka som präglar åtskilligt av kommitténs resonemang. Enligt domkapitlets mening låter sig emellertid inte principen att all offentlig makt utgår från folket utan vidare appliceras på den normgivning, som rör ett trossamfunds verksamhet och organisation. Den nu gällande ordningen på kyrkolagsområdet är enligt domkapitlets mening i mångt och mycket att föredra framför den i betänkandet föreslagna. Enligt domkapitlet bör det allvarligt övervägas om inte den nuvarande ordningen för stiftande av kyrkolag bör bestå i avvaktan på stat-kyrka-frågans slutgiltiga lösning. *Domkapitlet i Härnösand*, som har avgivit ett yttrande gemensamt med *stiftsnämnden i Härnösand*, menar att förslaget innebär både att kyrkans ställning försvagas och att den knyts fastare till staten. Domkapitlet framhåller att författningsutredningen och grundlagsberedningen ansåg att reglerna om kyrkolagstiftning borde bibehållas i avvaktan på ett ställningstagande i stat-kyrka-frågan. Domkapitlet anser inte att det just nu finns någon anledning att gå ifrån denna uppfattning eller att det skulle vara någon olägenhet att ha kvar institutet kyrkolagstiftning. Domkapitlet förordar alltså att någon ändring i detta avseende inte görs i punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen. Enligt *domkapitlet i Luleå* innebär förslaget dels att svenska kyrkans karaktär av statskyrka i hög grad befästs, dels att kyrkan i realiteten fränhånds möjligheten att medverka när beslut om relationsförändringar kan komma att fattas. Enligt domkapitlets uppfattning bör den lagstiftning av övergångskaraktär som för närvarande finns intagen i regeringsformen angående kyrkolag och kyrkomöte behållas oförändrad, för att samtida beslut både beträffande kyrkans relationer till staten och en blivande ny kyrkoform skall kunna fattas. För det fall principen om att lag skall stiftas av riksdagen ensam inom en nära framtid ändå slutligt skall regleras och fastställas är det domkapitlets bestämda uppfattning att den av kommittén föreslagna lagen om svenska kyrkan skall ges kyrkolags ställning och alltså vara stiftad under medverkan av kyrkomötet. När relationsfrågan slutgiltigt har avgjorts kan enligt domkapitlet även kyrkomötets lagstiftande funktion avskaffas. Till stöd för denna uppfattning anför domkapitlet bl. a. att det för en kyrka såsom ett på nya testamentet grundat trossamfund torde vara unikt att det grundläggande regelsystemet

för kyrkans verksamhet beslutas av andra instanser helt utan medverkan från kyrkan själv. För det fall principen om att lag skall stiftas av riksdagen ensam ändå slutligt skall regleras och fastställas anser domkapitlet det önskvärt att det i lagen om svenska kyrkan tas med en bestämmelse att kyrkomötet skall höras i fråga om kyrklig lagstiftning. Liknande synpunkter redovisas även av *stiftsrådet i Luleå*. Domkapitlet i *Stockholm* framhåller att det inte torde kunna bestridas att det framlagda förslaget innebär ett markant befastande av statskyrkosystemet. Enligt domkapitlet torde det inte heller kunna bestridas att man genom förslaget har föregripit en framtida kyrkoreform. Domkapitlet menar att kommittén inte tillräckligt har beaktat att svenska kyrkan enligt 1951 års religionsfrihetslag är att betrakta som ett trossamfund med en gentemot staten i bestämda avseenden självständig ställning. Att medlemskapsbestämmelser skulle avgöras av riksdagen kan enligt domkapitlet inte vara förenligt med trossamfundsbegreppet. Likaså måste lärofrågor få anses höra till kyrkans inre angelägenheter. Domkapitlet anser att den enklaste lösningen av de problem som här föreligger är att tills vidare – i avvaktan på en varaktig lösning av relationen mellan staten och kyrkan – behålla kyrkomötets befogenheter vid kyrkolagstiftning.

Svenska kyrkans missionsstyrelse anser att så länge nuvarande speciella samband mellan svenska kyrkan och staten består, bör kyrkomötets kompetens i kyrkolagsfrågor också behållas. *Styrelsen för svenska kyrkan i utlandet* konstaterar att kommittén inte anser sig vilja föreslå förändringar på det kyrkokommunala området. Enligt styrelsen bör det därför också vara möjligt att låta nuvarande ordning, som innebär kyrkomötets aktiva och beslutsmässiga medverkan i kyrkolagstiftningen bestå, även om man vidtar organisatoriska förändringar vad avser såväl kyrkomötet som kyrkolagstiftningen. Eftersom förslaget när det gäller normgivningens fördelning mellan riksdagen och kyrkomötet kan sägas delvis förbereda, delvis föregripa ett senare ställningstagande i stat–kyrka-frågan finner styrelsen övervägande skäl tala för att man med bevarande av nuvarande ordning avstår från reformer på kyrkolagstiftningens område och att övergångsbestämmelserna i regeringsformen får stå kvar i avvaktan på ett ställningstagande i stat–kyrka-frågan. För det fall kyrkolagstiftningen skall anförtros riksdagen ensam måste enligt styrelsens mening dels tillämpningsområdet för stiftande av kyrkolag starkt begränsas och endast beröra ramlagstiftning, dels kyrkomötet erhålla grundlagsfäst yttranderätt, såsom författningsutredningen föreslog.

Stiftsrådet i Strängnäs kan inte godta överflyttningen till riksdagen av beslutsfunktionen i för kyrkan viktiga kyrkolagsfrågor. Genom att överföra lagstiftningsmakten till riksdagen också när det gäller för kyrkan väsentliga områden, skapar man enligt stiftsrådet en kraftigare bindning mellan stat och kyrka. Stiftsrådet framhåller att riksdagen i praktiken blir det organ som fattar beslut för svenska kyrkan, när staten genom sina olika organ övertar fulla beslutsfunktioner i väsentliga frågor. Enligt stiftsrådet måste detta

innebära väsentliga svårigheter att i framtiden stå fri att välja mellan olika alternativ i relationsfrågan. Stiftsrådet menar dock att förslaget klart markerar det alternativ som ett fortsatt samband med staten för med sig. Stiftsrådet anser emellertid att ett beslut i huvudfrågan är angeläget innan frågor om förändringar i dessa avseenden avgörs. Ett fortsatt samband med staten kan enligt stiftsrådet inte innebära oförändrade villkor för kyrkan. Stiftsrådet framhåller att det är rimligt att man efter beslut i principfrågan i så fall företar förändringar i den riktning som kommittén har föreslagit när det gäller normgivningen.

Stiftsrådet i Växjö anser att övergångsbestämmelserna angående kyrkolagstiftning skall bestå till dess att ett definitivt principbeslut har fattats i frågan om förhållandet stat-kyrka. Om detta är en omöjlighet anser stiftsrådet att kyrkomötets hörande i grundlagsfrågor skall grundlagsfästas. *Stiftsrådet i Luleå* anser att svenska kyrkans bundenhet vid och beroende av statsmakten i hög grad förstärks om förslaget genomförs. Stiftsrådet framhåller att kyrkan i realiteten franhånds möjligheten att medverka när beslut om relationsändringar kan komma att fattas, om begreppet kyrkolag och därmed sammanhängande lagstiftningsprocedur avskaffas. Enligt stiftsrådets uppfattning bör den lagstiftning om kyrkolag och kyrkomöte av övergångskaraktär som f. n. finns intagen i regeringsformen behållas oförändrad, för att samtidiga beslut om kyrkans relationer till staten, kyrkolagstiftning och en blivande ny kyrkoform skall kunna fattas.

Några instanser kan inte acceptera förslaget med hänvisning främst till att det enligt deras mening innebär att s t a t - k y r k a - r e l a t i o n e n ändras eller att statens inflytande ökar.

Regeringsrätten anser att förhållandet stat-kyrka i grunden förändras om kyrkomötets grundlagsfästa deltagande i lagstiftningen upphör. Den nuvarande statsrättsliga särställning som tillkommer kyrkan bl. a. som medstiftare av kyrkolag upphävs. Regeringsrätten framhåller att rättsläget blir ett väsentligt annat, även om man, såsom kommittén gör, skulle räkna med att staten kommer att tillmäta kyrkans önskemål stor betydelse. Kyrkan blir sålunda helt beroende av riksdagen och den väljaropinion som vid varje tidpunkt bestämmer riksdagens sammansättning. Enligt regeringsrätten innebär kommitténs förslag att upphäva kyrkomötets grundlagsfästa lagstiftningsbefogenhet rättsligt sett att statens inflytande över svenska kyrkan befästs och utvidgas.

Domkapitlet i Linköping avvisar förslaget om att regeringsformens regler om kyrkomötets medverkan vid stiftande av kyrkolag skall upphöra. Om förslaget genomförs leder det enligt domkapitlet till att kyrkan på ytterst väsentliga områden förlorar sin självständighet och förs närmare staten. Domkapitlet framhåller att de kyrkliga kommunerna enligt förslaget skall behålla grundlagsskyddet. I analogi härmed kunde även kyrkomötets medverkan vid stiftande av kyrkolag behållas. Enligt domkapitlet är det i förra fallet en fråga om att betona församlingarnas självständighet, i det

senare rikskyrkans. *Domkapitlet i Strängnäs* avstyrker förslaget och uttalar att det innebär ett befästande och en utbyggnad av statskyrkosystemet som inte låter sig förenas med de intentioner som kommit till uttryck i direktiven. Domkapitlet framhåller att det i och för sig är rimligt att övergångsbestämmelserna, och därvid i första hand de som gäller kyrkolagstiftning, förr eller senare upphävs. Detta har också uttryckligen förutsatts vid deras tillkomst. Enligt domkapitlet kan kyrkan i längden inte kräva av staten att man avstår från att fullt ut genomföra de moderna principerna rörande lagstiftningsmakten. Domkapitlet konstaterar att enligt förslaget vissa övergångsbestämmelser fortfarande skall gälla. Då man tydligen är beredd att på dessa punkter pruta av på konsekvensen, kan det enligt domkapitlet med skäl frågas, varför man inte också skulle kunna tänka sig ett undantag, när det gäller kyrkomötets medverkan vid kyrkolagstiftning.

Domkapitlet i Växjö framhåller att det kommer att innebära en väsentlig förändring av förhållandet mellan stat och kyrka om förslaget genomförs. Av den anledningen menar sig domkapitlet inte kunna acceptera det framlagda förslaget, utan anser att föreskriften om kyrkomötets delaktighet i kyrkolagstiftningen allttjämt skall kvarstå i övergångsbestämmelserna. Om kyrkolagsfrågorna i enlighet med kommitténs förslag skulle överföras till riksdagen ensam, skulle detta medföra att dylika ärenden i fortsättningen också skulle komma att avgöras av personer, som inte tillhörde svenska kyrkan. Till detta skulle enligt domkapitlet kunna anföras, att kyrkolagsfrågor i tidigare svensk kyrkorättslig tradition också legat under riksdagen. Även om prästeståndets yttrande tillmättes särskild vikt, kunde de tre övriga stånden överrösta prästerskapet. Beslut i kyrkolagsfrågor fattades därför av samtliga stånd, av hela den svenska riksdagen. Skillnaden var enligt domkapitlet emellertid vid den tidpunkten, att man utgick ifrån att samtliga ledamöter tillhörde kyrkan och var solidariska med dess verksamhet och målsättning. Domkapitlet framhåller att det var inför tanken på att representationsreformen inte skulle kunna tillgodose dessa krav, som ett kyrkomöte kom till stånd. I dag kan man inte utesluta en utveckling, där kyrkolagsfrågor i sista hand kommer att avgöras av en riksdag, där en betydande del står utanför svenska kyrkan och är ointresserad av dess verksamhet. Om kyrkomötets delaktighet i kyrkolagstiftningen skulle upphävas, menar domkapitlet att beslut i kyrkolagsärenden endast bör fattas av sådana ledamöter som är medlemmar av kyrkan. Domkapitlet konstaterar att kommittén utgår från, om kyrkolagsfrågor helt överförs till riksdagen, att svenska kyrkan vid sådana frågors prövning får lämna sina synpunkter. Domkapitlet bedömer detta uttalande som vagt och konturlöst. Redan författningsutredningen, som av principiella skäl ville hänföra all lagstiftning till riksdagen, upplevde ett sådant steg som så allvarligt, att man gav uttryck åt tanken att kyrkomötet borde äga en grundlagsfäst yttranderätt. Domkapitlet menar på samma sätt, att, om riksdagen ensam skall ta ställning i kyrkolagsfrågor, så bör i grundlagen inskrivas, att det skall vara obligatoriskt att höra kyrkomötet i sådana frågor.

Domkapitlet, stiftsnämnden och stiftsrådet i Visby (stiftsorganen) framhåller i ett gemensamt yttrande att det ligger en stark garanti för svenska kyrkans relativa frihet i den nuvarande ordningen för stiftande av kyrkolag. Enligt stiftsorganen innebär förslaget en total omvälvning av den svenska kyrkoförfattningen samt att svenska kyrkans statskyrkokaraktär i avgörande grad förstärks. I stället för en samverkan på någorlunda lika villkor mellan den i princip sekulariserade staten och en – i vissa hänseenden – till staten nära knuten kyrka, föreslår kommittén en uppdelning av det nuvarande området för kyrkolagstiftning enligt principen att alla ärenden där "det statliga intresset" är betydande skall avgöras av riksdagen ensam, medan ärenden "där något statligt intresse inte alls eller endast i ringa mån föreligger" överlämnas åt kyrkomötet. Stiftsorganen avstyrker den föreslagna konstruktionen. Skulle den genomföras kommer enligt stiftsorganen svenska kyrkan i framtiden att göra skäl för benämningen "statskyrka". Enligt stiftsorganen borde det därtill av kommittén klart ha sagts ifrån att varje relationsförändring som beslutas efter att förslagen genomförts, sker helt på statens villkor. Den logiska slutsatsen borde enligt stiftsorganen vara att om den nuvarande ordningen för kyrkolagstiftning ej kan behållas under en avsevärd framtid, bör förnyade försök inledas att lösa stat-kyrka-förhållandet med sikte på ett förändrat samband.

Stiftsnämnden i Linköping framhåller att den finner det oundgängligen nödvändigt att vid lagstiftning av vad som idag betecknas som kyrkolag även i framtiden kyrkans medverkan kan bibehållas. Detta bör enligt stiftsnämndens mening ske genom att kyrkomötet erhåller en vetorätt vid sådan lagstiftning. *Stiftsnämnden i Göteborg* framför som sin mening att en stor del av de frågor som har behandlats i tidigare kyrka-stat-utredningar undandras kyrkans ställningstagande, om betänkandets regler om ett reformerat kyrkomöte och ändrad kyrklig lagstiftning skulle genomföras. Domkapitlet framhåller att utvecklingen historiskt sett har varit den att kyrkan har fått ta mer och mer ansvar för sin verksamhet. Mot bakgrund härav ter sig kyrkomötets ställning enligt förslaget något underlig. Enligt stiftsnämnden förvandlas kyrkomötet mer till en remissinstans och viktiga frågor undandras kyrkomötets bedömning. Vidare kommer enligt stiftsnämnden de kyrkliga kommunernas inflytande över den egendom som historiskt har tillförts lokalkyrkor, pastorat och församlingar att kraftigt minska genom den nya ordningen. Stiftsnämnden finner – såvitt dess verksamhet berörs – att det föreliggande förslaget f. n. inte är tjänligt som underlag för lagstiftning i ämnet.

Svenska kyrkans centralråd för evangelisation och församlingsarbete förklarar sig inte på något sätt kunna dela kommitténs mening att förlusten av medbestämmanderätten i kyrkolagstiftningsfrågor likvärdigt kompenseras av att den formella beslutsrätten i liturgiska frågor förs över till kyrkan själv. När det gäller de liturgiska frågorna har enligt centralrådet kyrkan redan i nuvarande läge ett fullt tillfredsställande medinflytande. Situationen skulle

därför inte på något märkbart sätt förändras genom att även den formella beslutsrätten förs till kyrkomötet. Enligt centralrådet kan detta på intet sätt jämföras med eller kompensera det allvarliga ingrepp i kyrkans kompetensområde som en förlust av medbestämmanderätten i kyrkolagstiftningsfrågor innebär. Centralrådet anser att svenska kyrkans status på en principiellt avgörande punkt skulle förändras genom ett sådant ingrepp. Kyrkans traditionellt nationalkyrkliga karaktär skulle enligt centralrådet bytas ut mot en rent statskyrklig. Centralrådet framhåller att det synes uppenbart att ett genomförande av detta förslag skulle innebära ett markant föregripande av ställningstagandet i stat-kyrka-frågan genom att på ett helt annat sätt än förut binda kyrkan vid statsmakten. Enligt centralrådet måste detta också i sin tur försvåra senare relationsändringar dels genom att relationsändringens riktning mot en ren statskyrklighet redan vore angiven, dels genom att kyrkan inte längre genom en legalt reglerad medbestämmanderätt kunde delta i beslut om sin egen framtida utformning. Det synes enligt centralrådet ofrånkomligt att ett genomförande av utredningens förslag i detta avseende skulle innebära ett bekräftande av statskyrkosystemet och försvåra en framtida reform. Centralrådet kan alltså inte acceptera kommitténs förslag på denna punkt. *Svenska kyrkans diakoninämnd* uttalar att förslaget innebär att kyrkan på avgörande punkter blir allt närmare bunden till staten. Diakoninämnden vill på det bestämdaste motsätta sig en sådan ordning. Förslaget om en konsekvent tillämpning av den nya regeringsformens bestämmelser vad gäller riksdagen som ensam lagstiftare får enligt diakoninämnden till följd att kyrkan måste ställa vissa existensiella krav. Bl. a. måste krävas att de grundläggande bestämmelserna i lagen om svenska kyrkan skall kunna ändras eller upphävas endast i grundlags ordning.

Biskopsmötet konstaterar att vissa övergångsbestämmelser om kyrkan fortfarande skall gälla enligt förslaget. Då man tydligen är beredd att på dessa punkter pruta av på konsekvensen, kan det enligt Biskopsmötet med skäl frågas, varför man inte också skulle kunna tänka sig ett undantag när det gäller kyrkomötets medverkan vid kyrkolagstiftning. Biskopsmötet anser, att regeringsformens övergångsbestämmelse om kyrkomötets medverkan i kyrkolagstiftningen bör bestå. Biskopsmötet hänvisar till den finska kyrkan där kyrkolagsordningen anges vara den grundläggande relationen mellan stat och kyrka. Biskopsmötet framhåller att förslaget, som det nu ligger, medför en relationsändring mot ett större statligt beroende. Biskopsmötet är inte berett att förorda denna nya färdriktning. Biskopsmötet anför vidare att för det fall kyrkolagsfrågor anförtlösas åt riksdagen ensam, kommer det att innebära, att kyrkliga ärenden avgöres också av sådana ledamöter i riksdagen, som inte tillhör svenska kyrkan. Det är inte en självklar demokratisk rättighet att besluta i inre angelägenhet i ett trossamfund, som man själv inte tillhör. Ur kyrklig synpunkt är det enligt Biskopsmötet en vinst om det föreskrivs, att beslut i kyrkoärenden fattas endast av sådana riksdagsledamöter som är medlemmar av kyrkan. Biskopsmötet framhåller

att det därför bör provas huruvida en sådan föreskrift är lagtekniskt möjlig i Sverige. I Finlands riksdag gäller denna ordning. För det fall kyrkomötet i framtiden inte skulle få medverka vid kyrkolagstiftning är det enligt Biskopsmötet i högsta grad rimligt att det i grundlag fastställs att kyrkolagsärenden före beslut tillställs kyrkomötet för yttrande. Liknande synpunkter framförs av *domkapitlet i Västerås*, som dock inte uttryckligen motsätter sig förslaget om att upphäva regeringsformens övergångsbestämmelser om kyrkolagstiftning. *Rikskommittén för stiftstingen* anser att ett genomförande av förslaget skulle innebära ett föregripande av ställningstagandet i stat-kyrka-frågan, eftersom kyrkan härigenom skulle bli mera bunden vid statsmakten än för närvarande. Detta skulle enligt rikskommittén komma att försvåra framtida relationsändringar. Rikskommittén anser att kyrkan måste hävda sin rätt att även i fortsättningen ha ett avgörande inflytande på beslut i frågor, som kyrkan bedömer som grundläggande. Rikskommittén konstaterar att utredningen föreslår att de kyrkliga kommunerna skall få behålla grundlagsskyddet. Enligt rikskommittén bör motsvarande gälla på riksplanet. Rikskommittén anser således att kyrkomötets medverkan vid stiftande av kyrkolag bör behållas.

Stiftsrådet i Uppsala framhåller att avskaffandet av obligatoriskt samtycke från kyrkomötet vid stiftande av lagar som reglerar kyrkans struktur och liv och därmed berör själva dess karaktär av kristen kyrka innebär en väsentlig ökning av det statliga inflytandet över kyrkan. Stiftsrådet avstyrker att förslaget genomförs. *Stiftsrådet i Härnösand* förklarar att förslaget inte kan biträdas. Stiftsrådet anser sig kunna konstatera att kyrkans bestämmanderätt enligt förslaget blir mycket inskränkt medan däremot riksdagens bestämmanderätt skulle komma att omfatta större delen av de för kyrkan viktiga och avgörande frågorna. Stiftsrådet kan inte finna annat än att den nuvarande balansen avsevärt skulle skjutas från kyrkan till staten, något som strider mot de förutsättningar som kommittén själv har angivit. *Svenska kyrkans personalförbund* framhåller att den princip som kommittén anser skall gälla och den därav följande gränsdragningen innebär att kyrkan knyts hårdare till staten. Enligt förbundet kan förslaget försvåra en framtida kyrkoreform. Förbundet anser att nuvarande ordning är bättre ägnad att tjäna som utgångspunkt för reformer. *Sveriges evangeliska student- och gymnasiströrelse* (SESG) anser att förslaget innebär en dramatisk förskjutning av styrkeförhållandena mellan staten och kyrkan, i det att kyrkan binds mycket hårdare till staten. Enligt SESG är det inte möjligt att på kyrkan tillämpa regeringsformens stadganden om att all makt utgår från folket, utan att kyrkan kvävs som kyrka. SESG anser att kommitténs förslag inte kan genomföras. Om man önskar behålla den nuvarande relationen mellan stat och kyrka, tvingas man också enligt SESG att permanenta regeringsformens s. k. övergångsbestämmelser. Om däremot regeringsformen skall gälla fullt ut finns enligt SESG endast två alternativ: antingen kommer – som i föreliggande förslag – statens inflytande i kyrkan att öka till den grad att

kyrkan kvävs, eller så får man ta konsekvenserna av statens och kyrkans olika grundvalar och skilja dem från varandra. Kommitténs förslag understryker indirekt den av SESG redan tidigare framförda meningen, att det senare alternativet är det enda rimliga.

Några remissinstanser granskar förslaget med utgångspunkt från om det går att förena med regeringsformens bestämmelser.

Regeringsrätten framhåller att kyrkans statsrättsliga särställning bygger på grundlagsbestämmelserna om kyrkan. Om dessa upphävs måste kyrkan i stället inordnas i de rättsliga kategorier som gäller enligt regeringsformen. Regeringsrätten påpekar att kommittén inte har uttalat sig om vilken ställning som enligt dess mening svenska kyrkan skall intaga framgent. Närmast står valet mellan att kyrkan blir något slag av statlig myndighet enligt 11 kap. 6 § regeringsformen med vissa specialuppgifter, eller att den blir att anse som en sådan sammanslutning av privaträttslig natur som åsyftas i 8 kap. 2 § andra stycket 3 regeringsformen. Regeringsrätten framhåller att klarhet måste vinnas på denna punkt, då ställningstagandet härvidlag blir bestämmande för hur normgivningen för kyrkan skall ske i det läge som uppstår då grundlagsreglerna om kyrkan försvinner. Utgår man från att kyrkan avses skola bli ett enskilt trossamfund, blir enligt regeringsrätten konsekvensen av en dylik konstruktion att, på de punkter där staten ej ingriper med sin normgivningsmakt, kyrkan äger själv bestämma om sina angelägenheter på samma sätt som varje annan enskild sammanslutning. Regeringsrätten framhåller att staten enligt förslaget emellertid ingriper beträffande formerna för hur kyrkan skall bestämma i egna angelägenheter. Riksdagen skall sålunda enligt förslaget stifta lag om kyrkans interna beslutsformer. I främsta rummet skall det på visst sätt valda kyrkomötet besluta för kyrkans räkning. Denna befogenhet är dock begränsad till att gälla ämnen som räknas upp i 5 § förslaget till lag om svenska kyrkan. Om kommitténs förslag skall förstås så att kyrkan skall vara ett offentligrättsligt trossamfund, torde enligt regeringsrätten reglerna i 11 kap. 6 § regeringsformen bli att tillämpa och kyrkan blir då närmast en statlig myndighet under regeringen, om än av speciellt slag. Regeringsrätten framhåller att regeringens förordningsmakt enligt 8 kap. 13 § första stycket p. 2 regeringsformen då kommer att omfatta alla de punkter där ej kyrkomötet enligt reglerna i den föreslagna lagen om svenska kyrkan gjorts till beslutsinstans. Regeringen får med andra ord en långtgående förordningsmakt i kyrkliga ämnen. Enligt regeringsrätten måste man också hålla i minnet att 8 kap. 14 § regeringsformen ger riksdagen rätt att, när den så önskar, själv lagstifta på områden som egentligen tillhör regeringens kompetens. Regeringsrätten anser att oklarheten på den nu berörda centrala punkten i det föreliggande förslaget måste undanröjas. JK framhåller att ett upphävande av de nuvarande grundlagsreglerna om kyrkans medverkan vid kyrkolagstiftning innebär automatiskt att kyrkolagstiftningen i sin helhet faller in under riksdagens grundlagsstadgade kompetens att ensam stifta lagar. Enligt JK hjälper det inte att man,

såsom kommittén har gjort i 5 § i förslaget till lag om svenska kyrkan, i vanlig lag tar upp särskilda regler om kyrkans normgivningskompetens. Grundlagsreglerna i 8 kap. regeringsformen tar över dessa regler om det inte finns uttryckliga undantag i regeringsformen för en kyrklig normgivningsmakt. På motsvarande sätt tar enligt JK grundlagsstadgandena om regeringens normgivningsmakt i 8 kap. 13 § regeringsformen över stadganden i vanlig lag som tillerkänner kyrkan normgivningskompetens. Även i detta hänseende krävs således uttryckliga undantag i regeringsformen. framhåller JK. Det gäller bl. a. i fråga om regeringens s. k. restkompetens.

Juridiska fakultetsnämnden vid universitetet i Stockholm konstaterar att reglerna i punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen om kyrkomötets och regeringens medverkan vid kyrkolagstiftning enligt förslaget skall upphävas utan att ersättas av nya grundlagsbestämmelser. Den föreslagna ordningen synes enligt fakultetsnämnden konstitutionellt oacceptabel. Fakultetsnämnden konstaterar att direktiven förutsätter att banden mellan stat och kyrka tills vidare skall bestå med följd att den aktuella normgivningen fortfarande skall vara av offentligrättslig art. Nämnden framhåller att kommitténs förslag innebär att riksdagens lagstiftningsmakt på kyrkans område kommer att hänga i luften. De tämligen disparata typer av föreskrifter, som rymts under begreppet kyrkolag sådant det enligt förslaget skall förstås, kan enligt nämnden svårligen hänföras till något av de existerande stadgandena i 8 kap. regeringsformen. Slopas övergångsbestämmelserna om kyrkolagstiftning måste regeringsformen kompletteras med nya bestämmelser i detta ämne. framhåller fakultetsnämnden. Dessa borde logiskt placeras i 8 kap., men i avvaktan på ett slutligt ställningstagande i stat-kyrka-frågan – som ju kan innebära, att kyrkan skiljes från staten och bestämmelserna därmed blir överflödiga – förefaller det enligt nämnden lämpligare att ta in dem i övergångsbestämmelserna. Fakultetsnämnden anser att det förhållandet, att den föreslagna lagen om svenska kyrkan föreslås bli antagen enligt nuvarande regler om kyrkolagstiftning och att ändringar av lag enligt den formella lagkraftens princip endast får ske genom lag, minskar inte det principiella behovet av konstitutionellt stöd för framtida kyrkolagstiftning. *Juridiska fakultetsnämnden vid universitetet i Lund* påpekar att genom punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen har reglerna i 1809 års regeringsform om sättet för stiftande av kyrkolag tills vidare behållits i avvaktan på en lösning av frågan om relationerna mellan staten och kyrkan. Fakultetsnämnden påpekar att de överväganden som ligger till grund för övergångsbestämmelsen finns redovisade i författningsutredningens betänkande "Sveriges statsskick" del 2 (SOU 1963:17) s. 487 f. Enligt författningsutredningen borde övergångsbestämmelsen utgå, när ställning hade tagits i frågan om förhållandet mellan stat och kyrka. Om därvid de nuvarande banden mellan stat och kyrka i allt väsentligt bibehålles, bör regeringsformen kompletteras med bestämmelser om kyrkolagstiftning. Skiljes kyrkan från staten, behövs däremot inga grundlagsbestämmelser om

kyrkolagstiftning. Fakultetsnämnden framhåller att till dessa överväganden anslöt sig sedermera grundlagsberedningen (SOU 1972:15 s. 229) liksom departementschefen i propositionen om ny regeringsform (prop. 1973:90 s. 473). Fakultetsnämnden konstaterar att det har ålegat kyrkomöteskommittén att finna förslag som inte föregriper senare principiella ställningstaganden i stat-kyrka-frågan. Kommitténs förslag innebär ingen upplösning av de nuvarande banden mellan stat och kyrka. Härav följer enligt nämnden att normgivningen på det kyrkliga området fortfarande är att betrakta som offentligrättslig. Denna normgivning måste sålunda ha grundlagstöd. Fakultetsnämnden anser i enlighet med författningsutredningens uttalande att regeringsformen bör kompletteras med bestämmelser om kyrkolagstiftning. Fakultetsnämnden konstaterar att den föreslagna lagen om svenska kyrkan visserligen kommer, om kommitténs tidsschema skall följas, att beslutas enligt den gamla ordningen dvs. genom samstämmiga beslut av riksdagen, kyrkomötet och regeringen. Och i fortsättningen kommer riksdagens lagstiftningsmakt på det kyrkliga området i stor utsträckning att säkras genom principen att lag ej får ändras eller upphävas annat än genom lag (RF 8:17). Icke desto mindre är det enligt fakultetsnämnden av vikt att omfattningen av riksdagens lagstiftningsmakt på det kyrkliga området blir fastslagen i grundlag. Kyrkolagstiftningen är av mycket skiftande innebörd och kan enligt fakultetsnämnden knappast pressas in under något av de nuvarande stadgandena i 8 kap. regeringsformen. Vad som skulle behövas är enligt fakultetsnämnden ett stadgande av samma typ som 8 kap. 5 § regeringsformen, vari riksdagens normgivningsmakt inom kommunallagstiftningens område bestäms. *Domkapitlet i Växjö* påpekar att regeringsformen måste kompletteras med föreskrifter om kyrkolagstiftning.

3.2 Fördelningen av normgivning mellan staten och kyrkan

Åtskilliga remissinstanser uttalar sig om den föreslagna fördelningen mellan statens och kyrkans normgivning. Remissutfallet är även i denna del blandat. Av de instanser som har yttrat sig är nio i huvudsak positiva. Flertalet av dessa anger emellertid olika förbehåll. De flesta instanser som har yttrat sig över förslaget i denna del är kritiska. Sålunda ger 25 instanser uttryck för en negativ inställning till förslaget.

3.2.1 Instanser som utan förbehåll stöder förslaget

En allmänt positiv inställning redovisas av *länsstyrelserna i Jönköpings, Göteborgs och Bohus samt Västmanlands län*.

Länsstyrelsen i Jönköpings län ger i stort det omdömet att förslaget synes ge kyrkan ett betydande mått av självständighet i för kyrkan betydelsefulla frågor. Länsstyrelsen framhåller att i de frågor som kommer att föras till statens exklusiva beslutanderätt blir det angeläget att kyrkan får komma till

tals på sätt som anges i betänkandet och att staten tar skäligen hänsyn till vad som sägs från kyrkligt håll. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* tillstyrker den föreslagna uppdelningen i fråga om riksdagens och kyrkomötets normgivning. *Länsstyrelsen i Västmanlands län* instämmer i kommitténs förslag. Länsstyrelsen anser att det är angeläget att kyrkomötets kompetensområde och arbetsuppgifter klarläggs genom en särskild lag om svenska kyrkan. Därigenom klarläggs också kyrkomötets offentlighetsrättsliga karaktär, framhåller länsstyrelsen.

3.2.2. *Instanser som stöder förslaget men anger olika förbehåll*

Några remissinstanser knyter förbehåll till sina positiva ställningstaganden eller uttrycker annan tveksamhet till förslaget. Dessa instanser är *kammarkollegiet*, *domkapitlet i Uppsala*, *Skara* och *Västerås*, *Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund* samt *stiftsrådet i Stockholm*.

Kammarkollegiet framhåller att kommitténs förslag beträffande det legala området för kyrkomötets självbestämmanderätt kan framstå som betydelsefullt från principiell synpunkt. Enligt kollegiet betyder förslaget mindre reellt. Kyrkomötets rekommendationer till riksdag eller regering i frågor av religiös art har nästan undantagslöst haft utslagsgivande betydelse. Kollegiet påpekar att enligt förslaget bör kyrkan själv få bestämma bl. a. om kyrkliga högtids- och helgdagar utöver de i almanackan upptagna s. k. röda dagarna, om prästmöte, om bikt och om biskopsvisitation. Såvitt kollegiet förstår ryms bestämmelserna härom inte i de angelägenheter som enligt 5 § lagförslaget skall ingå i kyrkomötets ensamma bestämmanderätt. Kollegiet framhåller vidare att det måste möta svårigheter att dra en bestämd gräns mellan de angelägenheter som skall beslutas av kyrkomötet och sådana som skall regleras av riksdag eller regering.

Domkapitlet i Uppsala anför att det under lång tid har varit ett starkt önskemål att svenska kyrkan själv genom egna organ skall få besluta i interna kyrkliga angelägenheter. Domkapitlet finner det positivt att ett seriöst försök att tillmötesgå dessa krav nu presenteras. Domkapitlet finner det självklart att till området hänförs föreskrifter om gudstjänstfirande, dop, konfirmation, nattvard, jordfästning, invignings-, vignings- och installationsakter samt närmare reglering av frågor rörande kyrkans lära och böcker samt rikskollekter. Vad angår övriga för kyrkan vitala frågor har två principer varit vägledande för kommitténs ställningstagande, nämligen dels att förutsättningen för ett överlämnande till kyrkans självbestämmande bör föreligga endast i de fall kyrkans och statens intresse sammanfaller såvitt angår regleringens innehåll, dels att kyrkan inte kan utfärda generella föreskrifter, som sedan skall tillämpas av staten. Domkapitlet ser mycket allvarligt på den först uttalade principen, som i en framtid vid en eventuell annan attityd än den hittills rådande från statsmaktens sida kan få till följd att den frihet kyrkan tillerkänns som kompensation för avståendet av sin

medverkan vid stiftande av kyrkolag utan vidare kan inskränkas. Kommittén har enligt domkapitlet lagt ner ett ambitiöst arbete på att analysera vilken effekt en strikt tillämpning av dessa båda principer får på fördelningen mellan statens och kyrkans normgivning inom olika områden. Domkapitlet kan dock inte i alla stycken, exempelvis beträffande frågan om medlemskap i kyrkan, den kyrkliga egendomsförvaltningen och kyrkans ekonomiska ställning acceptera de redovisade utredningsresultaten och inte heller motiveringen för desamma. Hela frågan bör enligt domkapitlets bestämda mening grundligt penetreras mot bakgrund av att kyrkan måste ges ett i förhållande till förslaget ökat självbestämmande för att den nu rådande balansen mellan staten och kyrkan skall anses bevarad. Domkapitlet vill därför föreslå att frågan om fördelning mellan statens och kyrkans normgivning och därmed avgränsningen av kyrkomötets befogenheter blir föremål för ytterligare utredning – och då mindre med hänsyn till grundläggande principer än till praktiska lösningar. *Domkapitlet i Skara* anser att de frågor som föreslås lagda under kyrkomötets självbestämmanderätt ingalunda uppväger det inflytande som kyrkomötet f. n. har genom sin medverkan vid stiftande av kyrkolag. Domkapitlet förklarar att det i och för sig inte har något att erinra mot att till kyrkans självbestämmanderätt överförs de frågor som har angetts i betänkandet. Domkapitlet framhåller att någon bestämmelse om konfirmation inte finns i kyrkolag, varför någon överföring av befogenheter inte kan ske. Domkapitlet konstaterar att till kyrkans egen normgivning föreslås blir överförda föreskrifter om bl. a. biskops- och prästvigning. Innehörden härav kan enligt domkapitlet anses något oklar. Det kan ifrågasättas om självbestämmanderätten endast avses omfatta de bestämmelser som återfinns i 22 kap. 1686 års kyrkolag "Om sätt att ordinaera präster" angående plats för vigningsakten, ordningen för denna och prästbrevutfärdande eller även föreskrifterna i 19 kap. "Om prediko-ämbetet" med däri angivna villkor för att vigas till präst (inträde i prästämbetet). De villkor kyrkan i framtiden eventuellt själv får ställa för rätten att inträda i ämbetet kan enligt domkapitlet komma att avvika från de kvalifikationsbestämmelser för tjänstetillsättning, som enligt förslaget helt skall förbehållas staten. På grund av de unika föreskrifterna i 19 kap. 6 § – en form av anställningsgaranti som biskop ikläder sig som följd av prästvigningen – kan reglerna komma i konflikt med varandra så länge 6 § anses gälla. Ett klargörande av förslagets omfattning i denna del torde vara motiverat, anser domkapitlet. Domkapitlet framhåller att det mot bakgrund av kyrkomötets enligt lagförslaget och motiven tänkta kompetensområde bör övervägas, i vad mån domkapitlet som statliga myndigheter genom generella eller individuella kyrkomötesbeslut kan direkt eller indirekt åläggas nya arbetsuppgifter. Sådant åläggande kan ju f. n. under vissa förutsättningar endast ske på grund av riksdags, regerings eller annan statlig myndighets beslut. *Domkapitlet i Västerås* anför att man genomgående kan säga att den föreslagna ärendefördelningen tillgodoser framför allt statens intressen.

Därmed underkänns den utveckling som har ägt rum under ett drygt 100-årigt kyrkolagsarbete. Domkapitlet förklarar sig inte vara berett att förorda denna nya färdriktning. Domkapitlet anser att ärendefördelningen mellan kyrkomöte och riksdag bör ses över samt att de grundläggande lagbestämmelserna om kyrkan bör ges en mera bestående karaktär. En möjlighet vore enligt domkapitlet att låta framtida ändringar i lagen om svenska kyrkan beslutas i samma ordning som riksdagsordningen.

Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund anser att reformen kan genomföras under förutsättning att den nu rådande balansen mellan staten och kyrkan bevaras. Enligt förbundet kräver detta att två särskilda förutsättningar iakttas. Den ena är att kyrkolagsområdet verkligen förändras genom reformen. Förbundet framhåller att någon egentlig fördelning av den framtida normgivningsmakten inte torde vara avsedd och kyrkomötets kompetens inte i egentlig mening avse ett självbestämmande i paritet med riksdagens lagstiftning. Enligt förbundet krävs det därför, när fördelningen mellan statens och kyrkans bestämmanderätt görs, att konstitutionellt bindande regler slår fast att kyrkolagsområdet därmed har förändrats och att riksdagen inte utan vidare kan i lag besluta om det som har överlämnats till kyrkomötet. Den andra förutsättningen är att fördelningen mellan statlig och kyrklig beslutanderätt sker med utgångspunkt från de intressen som hävdas i dag och den praxis som föreligger. Förbundet framhåller att den ärendekatalog som kommittén har presenterat är av grundläggande betydelse för hela reformen. Förbundet accepterar fördelningen med vissa undantag och anför:

Religionsfrihetslagens bestämmelser om medlemskap i svenska kyrkan (6–11 §§) är i dag av kyrkolags karaktär. Självklart kan dessa inte undantas från riksdagens normgivningsmakt. Med hänsyn till reglernas stora betydelse för kyrkans organisation och – inte minst – religiösa egenart borde emellertid både en särskild konstitutionell dignitet och ett fortsatt kyrkligt inflytande vara förenat med dem.

Om bestämmelserna om prästmöte överförs till området för kyrkans självbestämmanderätt, vilket förbundsstyrelsen bejakar, bör en ny regel om utseende av prästerlig ledamot i domkapitel införas i lagen om domkapitel.

Enligt förbundsstyrelsens mening bör det komma i fråga att överföra såväl bestämmelserna om behörighet till inträde i prästämbetet som reglerna om förfarandet vid tillsättande av prästerliga tjänster till kyrkans egen beslutanderätt. Beträffande de senare reglerna anser förbundsstyrelsen att förutsättningar finns för att genom avtal så småningom avvägbringa likartade anställningsförhållanden för praktiskt taget samtliga kyrkans ca 25 000 anställda. Någon särskild reglering genom statliga förordningar skulle därefter inte vara erforderlig.

Beträffande kyrkomusikerförordningen har förbundsstyrelsen redan nu i framställning till regeringen begärt en översyn, syftande till förordningens avskaffande.

Förbundsstyrelsen delar uppfattningen att det statliga intresset beträffande de frågor som f. n. regleras i kyrkliga förvaltningslagen och lagen om

kyrkliga kostnader är sådant att den fortsatta normgivningen måste ligga på riksdagen. Förbundsstyrelsen anser emellertid också att vissa förändringar, syftande till bl. a. ökat kyrkligt inflytande, är önskvärt beträffande båda dessa lagar.

Stiftsrådet i Stockholm ansluter sig i stort till den föreslagna fördelningen av uppgifter mellan staten och kyrkan. Stiftsrådet anser emellertid att det i det fortsatta arbetet bör övervägas om inte ytterligare lagstiftning bör kunna ersättas av avtal eller regleras genom kyrkans egen normgivning. Stiftsrådet menar att kyrkan själv bör kunna anta bestämmelser om prästval och kyrkomusiker.

3.2.3 Instanser som är negativa till förslaget

Flertalet av de instanser som har yttrat sig i frågan om fördelningen mellan statens och kyrkans normgivning är kritiska mot förslaget. Kritiska yttranden kommer sålunda från *Svea hovrätt, juridiska fakultetsnämnden vid universitetet i Uppsala, teologiska fakultetsnämnden vid universitetet i Lund, domkapitlet i Strängnäs, Växjö, Lund, Göteborg, Karlstad, Härnösand och Luleå, stiftsnämnderna i Uppsala, Linköping, Västerås, Göteborg och Härnösand, Svenska kyrkans centralråd för evangelisation och församlingsarbete, Styrelsen för svenska kyrkan i utlandet, Svenska kyrkans diakoninämnd, Biskopsmötet, Riksförbundet kyrkans ungdom, stiftsråden i Strängnäs, Växjö och Härnösand, Sveriges kristna ungdomsråd samt Svenska kyrkans personalförbund.*

Svea hovrätt konstaterar att kommittén föreslår att det hittillsvarande området för kyrklig lagstiftning delas upp i ett område där beslutanderätten läggs hos riksdagen ensam och ett annat där kyrkomötet ensamt beslutar. Eftersom lagstiftningsområdet är omfattande och komplicerat medför en sådan uppdelning, hur den än görs, att gränsdragningsproblem uppstår. De frågor som kommittén vill hänföra till kyrkomötets beslutanderätt är väl enligt hovrätten i allmänhet sådana där staten vanligtvis inte har några intressen att bevaka. Men även frågor som till synes framstår som rent kyrkliga kan beröra principiella problem som jämställdhet, föreningsrätt och vissa rättvisefrågor. I hovrätten framhåller att senare års erfarenheter visar att man inte kan utesluta att opinionen inom kyrkan även i sådana spörsmål kan gå andra vägar än den opinion i landet som företräds av riksdagen. Så länge kyrkan har kvar karaktären av statskyrka, torde det därför enligt hovrätten finnas ringa utrymme för en kyrkans egen författningsmyndighet utövad av kyrkomötet. Om det anses att kyrkomötet skall ges egen författningsmyndighet är det under alla omständigheter nödvändigt att området för denna befogenhet bestäms med större precision än som skett i 5 § i förslaget till lag om svenska kyrkan, anser hovrätten. *Juridiska fakultetsnämnden vid universitetet i Uppsala* avstyrker förslaget. Nämnden framhåller bl. a. att det med utgångspunkt från det förhållandet att svenska kyrkan f. n. har status av

statskyrka knappast förefaller görligt och i varje fall mindre fruktbart att söka företa avvägningen mellan förmenta statliga och kyrkliga intressen vid fördelningen av normgivningen. Enligt nämnden uppstår betydande och svårbemästrade gränsdragningsproblem. Vidare låter sig dylika operationer enligt nämnden näppeligen genomföras utan ett direkt eller åtminstone indirekt hänsynstagande till den principfråga som enligt direktiven i sammanhanget inte får tangeras. *Teologiska fakultetsnämnden vid universitetet i Lund* kritiserar förslaget och anser att den ökade självbestämmanderätt som enligt förslaget skulle tillförsäkras kyrkan blir illusorisk. I fråga om det kompetensområde som kommittén vill tillägga staten kan det enligt nämnden finnas statliga intressen, men det är lika uppenbart att de direkt eller indirekt djupt ingriper i kyrkans centrala verksamhet. Som exempel anger nämnden den statliga lagstiftningen om medlemskap i kyrkan, vilken förutsätts vara bestämmande för de villkor kyrkan kan väntas ange för delaktighet i kyrkans sakrament. Vidare pekar nämnden på att kvalifikationsbestämmelserna för utnämning till prästerlig tjänst är en fråga som direkt berör de grundläggande funktionerna inom kyrkan. En genomgång av kyrkomötets tilltänkta befogenheter visar enligt nämnden att det nästan uteslutande rör sig om sådana frågor där regering och riksdag redan enligt nuvarande praxis endast expedierar de beslut som kyrkomötet har kommit fram till.

Domkapitlet i Strängnäs framhåller att de ärenden som enligt förslaget skall föras över till kyrkomötets självständiga bestämmanderätt i allt väsentligt gäller frågor beträffande vilka kyrkan redan nu i praktiken har ett bestämmande inflytande. Även om gränsen mellan statsmakternas och kyrkomötets kompetens skulle kunna dras på ett något annat sätt än kommittén har gjort, förefaller det ändå enligt domkapitlet oundvikligt att vitala områden av kyrkans inre angelägenheter läggs under statlig beslutanderätt. Domkapitlet anser att det befästade och den utbyggnad av statskyrkosystemet som detta innebär inte låter sig förenas med de intentioner som har kommit till uttryck i direktiven. *Domkapitlet i Växjö* anser att förslagen till ärendefördelning kännetecknas av vaghet och osäkerhet. Som förslaget nu ser ut innebär det enligt domkapitlet att kyrkan får vad den redan har, medan statens befogenheter ökar väsentligt. Domkapitlet anför att det är helt klart, att staten måste ha ett inflytande när det gäller frågor med ekonomiska konsekvenser (lönefrågor, regleringsfrågor m. fl.). Enligt domkapitlet är det emellertid lika självklart, att det finns frågor av detta slag där kyrkan måste få komma till tals och även få sina synpunkter beaktade. Domkapitlet framhåller att det i den föreslagna lagen om svenska kyrkan föreskrivs, att svenska kyrkan skall upprätthålla "en på demokratisk grund uppbyggd riksomfattande verksamhet" samt att alla skall beredas "möjlighet att delta i kyrkans gudstjänster och religiösa verksamheter i övrigt". Domkapitlet anför att rikstäckande verksamhet kräver bestämda ekonomiska förutsättningar. När det gäller att ange graden och gränserna för densamma, måste kyrkan enligt domkapitlet få komma till tals

och även få sina synpunkter beaktade. I annat fall blir det enligt domkapitlet meningslöst att tala om en samverkan mellan stat och kyrka. I sammanhanget bör också beaktas och utredas domkapitlens och stiftsnämndernas ställning som lokala statliga myndigheter i relation till kyrkans föreslagna centrala organ, anser domkapitlet. En begränsning av resurser kan exempelvis hindra kyrkligt initierad verksamhet. Ett annat område där kommittén enligt domkapitlets mening har föreslagit en orimlig ärendefördelning, gäller medlemskapet i kyrkan. Domkapitlet kan inte acceptera kommitténs förslag att riksdagen ensam skall besluta om ändring, tillägg eller upphävande av medlemskapsreglerna. Domkapitlet framhåller att kyrkotillhörigheten inte kan betraktas som en medborgerlig rättighet, utan kyrkan måste själv ha möjlighet att framföra sin syn. Hela denna fråga måste enligt domkapitlet bli föremål för förnyade överväganden. *Domkapitlet i Lund* framhåller att en reform av så genomgripande slag som kommittén föreslår måste bygga på ett ömsesidigt förtroende. Enligt domkapitlets uppfattning är det för kyrkan helt oacceptabelt att det statliga intresset så får överhanden som förslaget innebär. Det vägledande vid gränsdragningen får alltså inte vara om frågan traditionellt har reglerats genom kyrkolag eller om staten har intresse av frågan. Gränsdragningen måste enligt domkapitlet, med beaktande att kyrkan är ett trossamfund, ske så att frågor där kyrkan har det största intresset överläts åt kyrkomötets självbestämmande medan frågor där statens intresse överväger lämnas till regeringen. Enligt domkapitlets uppfattning är reglerna om medlemskap i kyrkan av så grundläggande karaktär för kyrkan att kyrkans intresse måste få ta överhanden. Möjligen kan religionsfrihetslagen innehålla en mycket allmänt hållen regel om medlemskap i svenska kyrkan. Också reglerna om behörighet till prästämbetet samt prästvalslagen och lagen om biskopsval bör kunna överlämnas till kyrkomötets självbestämmande, de senare dock under förutsättning att det åt kyrkan även överlämnas rätten att utnämna till prästerlig tjänst. Också i övrigt hör tillämpningsfrågor som f. n. regleras i förordningar utfärdade av regeringen kunna överlämnas till kyrkans självbestämmande. *Domkapitlet i Göteborg* anser att utredningen föreslår en klart markerad förändring av relationen stat-kyrka. Den ömsesidighet som tidigare har gällt i lagstiftningen ersätts enligt domkapitlet av ett förmyndarsystem. Riksdagen utövar bestämmanderätten i så viktiga frågor som religionsfrihetslagen, gränserna för kyrkomötets kompetens, grunderna för den kyrkliga organisationen, församlingsstyrelselagen etc. samt i övrigt då en konflikt föreligger mellan statlig och kyrklig uppfattning. Domkapitlet anser t. ex. att religionsfrihetslagen till betydande del rör vid frågor som direkt har med kyrkans lära att göra, bl. a. därför att den reglerar villkoren för medlemskap i kyrkan. Domkapitlet ställer sig helt avvisande till förslaget som enligt dess mening föregriper stat-kyrka-frågans lösning. *Domkapitlet i Karlstad* konstaterar att staten enligt kommittéförslaget skall bestämma så snart det föreligger en konflikt mellan statlig och kyrklig uppfattning om regleringens sakliga

innehåll. Domkapitlet kan inte tillstyrka att denna tankegång upphöjs till ledande princip för normgivningens fördelning. Enligt domkapitlet bör arbetet i stället inriktas på praktiska lösningar med bred förankring. Domkapitlet anser att varje trossamfund måste få bestämma vilka som får tillhöra samfundet men framhåller samtidigt att det synes ofrånkomligt att riksdagen fastställer vissa ramar för medlemskapet. Enligt domkapitlet bör den närmare kompetensfördelningen bli föremål för ytterligare överväganden.

När det gäller kyrkans organisation på stiftsplanet anser domkapitlet att kyrkan inte helt kan avhända sig medbestämmanderätten beträffande domkapitlen. Ett minimikrav är att kyrkomötet får tillfälle att yttra sig över frågor om dess kompetens. Enligt domkapitlet bör vidare förutsättningarna för prästvigning ligga under kyrkomötets kompetensområde och behörighetsvillkoren för prästerliga tjänster i största möjliga utsträckning få bestämmas av kyrkomötet. *Domkapitlet i Härnösand*, som har avgivit ett yttrande gemensamt med *stiftsnämnden i Härnösand*, menar att man med skäl kan ifrågasätta om inte en ändrad fördelning mellan statens och kyrkans normgivning bör anstå till dess man tar principiell ställning i frågan om relationerna mellan staten och kyrkan. Domkapitlet konstaterar att kyrkan hittills genom kyrkomötet har deltagit i flertalet beslut, medan det nu föreslås att kyrkomötet får besluta inom ett mycket begränsat område och att riksdagen beslutar i de stora och avgörande frågorna. Detta måste enligt domkapitlet från kyrkans sida betecknas som helt oacceptabelt. *Domkapitlet i Luleå*, som avstyrker förslaget, förklarar att om förslaget ändå genomförs kan domkapitlet inte biträda förslaget om att bestämmelser om medlemskap i svenska kyrkan skall avgöras utan medverkan av ett för kyrkan representativt organ. När det gäller kyrkans tjänster och de bestämmelser som avses reglera dessa, förefaller det domkapitlet som om frågor rörande behörighet för inträde i prästämbetet, bestämmelser för prästexamen och prästvalslagen samtliga är av sådant internt kyrkligt intresse, att de helt och hållet bör handhas inom ramen för kyrkomöte och kyrklig centralstyrelse.

Stiftsnämnden i Uppsala konstaterar att den av kommittén föreslagna ändrade kompetensfördelningen mellan staten och kyrkan innebär att normgivningen beträffande den kyrkliga egendomen i fortsättningen enbart kommer att åvila riksdagen. Enligt nämnden är egendomsförvaltningen emellertid en fortsatt angelägen fråga även för kyrkan. Nämnden framhåller att om man i görligaste mån vill bibehålla den rådande balansen mellan parterna är det av vikt att statens normgivning begränsas till att avse grundläggande bestämmelser som reglerar främst principerna för förmögenhetsförvaltningen och de ekonomiska mellanhavandena mellan staten och kyrkan, medan de kyrkliga organen på tillämpningsområdet ges väsentligt ökade befogenheter till självständigt och effektivt agerande inom ramen för de givna allmänna riktlinjerna. *Stiftsnämnden i Linköping* anser att förvaltningen av den kyrkliga jorden vid en kompetensuppdelning i stället

bör tillkomma kyrkomötet. I varje fall bör, enligt nämnden, kyrkomötet i någon form ge sitt bifall till varje av riksdagen föreslagen ändring av reglerna för förvaltning av den kyrkliga jorden. *Stiftsnämnden i Västerås* anser att ärendefördelningen måste genomarbetas mera. Enligt stiftsnämnden bör därvid beaktas att kyrkan är ett trossamfund. Stiftsnämnden framhåller att staten i lag har förklarat svenska kyrkan vara ett trossamfund med det mått av respekt och självständighet från statens sida som detta innebär. Samtidigt är det enligt stiftsnämnden viktigt att beakta demokratin i kyrkan. Alla som har rösträtt har rätt till inflytande och delaktighet i beslut. Av betydelse för justering av ärendefördelningen bör enligt stiftsnämnden vidare en förändring av kyrkolagsområdet bli. Stiftsnämnden anger som ett konkret exempel på vad som behöver ändras i ärendefördelningen reglerna om kyrkotillhörighet. Enligt stiftsnämnden kan reglerna inte bestämmas utan ett fortsatt kyrkligt inflytande, med hänsyn till den betydelse som reglerna kan få för kyrkans organisation och egenart. Stiftsnämnden framhåller vidare att den lagstiftning som reglerar den kyrkliga jorden berör för kyrkan vitala ekonomiska intressen, varför kyrkan måste garanteras inflytande på denna lagstiftning. Stiftsnämnden anser att frågan om förvaltningen och handhavandet av den fasta kyrkliga egendomen bör utredas i hela sin vidd. För att detta skall kunna ske utan att det slutliga ställningstagandet föregrips, bör enligt stiftsnämnden nuvarande ordning och reglering bestå fram till dess. Enligt stiftsnämnden kan en möjlig lösning vara att det i lag endast meddelas vissa grundläggande bestämmelser, medan det överlämnas åt kyrkomötet att besluta om sådana tillämpningsfrågor, som f. n. finns i förordningen om förvaltning av kyrklig jord. Också i övrigt bör enligt stiftsnämnden tillämpningsfrågor, som f. n. regleras i förordningar utfärdade av regeringen, kunna överlämnas till kyrkans självbestämmande. *Stiftsnämnden i Göteborg* anför att lydelsen av 5 § förslaget till lag om svenska kyrkan under inga omständigheter bör ges sådant innehåll att en inskränkning därigenom görs av kyrkomötets beslutanderätt beträffande den kyrkliga jorden och dess handhavande.

Svenska kyrkans centralsråd för evangelisation och församlingsarbete säger sig inte kunna godta den princip utredningen har angett när det gäller att dra upp gränserna mellan kyrklig och statlig bestämmanderätt. Enligt centralsrådet måste gränserna för kyrkans självbestämmanderätt dras utifrån sakliga och noggranna överväganden om de enskilda frågornas natur och hemorterätt och kan inte i första hand göras beroende av att kyrkans ställningstagande sammanfaller med statens. Under andra förutsättningar blir enligt centralsrådet allt tal om någon kyrkans självbestämmanderätt helt illusoriskt. Centralsrådet säger sig inte kunna finna att den i utredningen angivna principen på något sätt medverkar till att upprätthålla den nuvarande balansen mellan kyrkan och staten, även om kommittén försäkrar att kyrkan inte behöver vara förhindrad att få sina synpunkter beaktade vid en sådan frågas prövning. *Svenska kyrkans diakoninämnd* konstaterar att kommittén

har utformat sitt förslag så att staten förbehåller sig rätten att besluta i praktiskt taget varje grundläggande fråga, ytterst även sådan som gäller kyrkans beaktelse. Diakoninämnden konstaterar vidare att kyrkomötet anförtros frågor om ändringar, tillägg eller tolkningar av beaktelsen utan att samtidigt kunna utfärda lagligt bindande bestämmelser om dessa ting. Enligt diakoninämnden måste det betraktas som en avgörande försämring i svenska kyrkans rättsläge om kyrkomötets nuvarande medverkan i kyrkolagsfrågor upphör. Om förslaget genomförs krävs att frågan om behörighetskrav till prästämberet hänförs till området för kyrkans självbestämmande.

Biskopsmötet är kritiskt mot förslaget och anser att det medför en relationsändring mot större statligt beroende. Enligt Biskopsmötet kan man genomgående säga att den föreslagna ärendefördelningen mellan riksdag och kyrkomöte tillgodoser framför allt statens intressen. Biskopsmötet framhåller vidare att kyrkotillhörigheten och de bestämmelser som reglerar denna utgör en viktig grundval för den kyrkliga demokratin. Om grundvalen ändras, ändras därmed förutsättningarna för den kyrkliga demokratin. Det är enligt Biskopsmötet inte rimligt att detta bör bestämmas av riksdagen. Biskopsmötet uttalar att det även torde strida mot svenska kyrkans religionsfrihet som trossamfund, om dess medlemskapsbestämmelser fastställdes enbart av en riksdag, där ett avsevärt antal ledamöter inte tillhör svenska kyrkan. Biskopsmötet förklarar sig därför inte kunna biträda förslaget om att föra bestämmelserna om medlemskapet till riksdagens normgivningsområde. Kyrkotillhörighetsfrågan i dess helhet bör enligt Biskopsmötet bli föremål för bedömning av kommande kyrkomöten. Liknande synpunkter förs fram även av *domkapitlet i Västerås. Riksförbundet kyrkans ungdom* anser att de åtgärder som utredningen föreslår i syfte att behålla balansen mellan statlig och kyrklig bestämmanderätt – för att i enlighet med direktiven inte föregripa de principiella ställningstagandena i stat-kyrka-frågan – inte svarar mot detta syfte. Förbundet hänvisar till den enligt förbundets mening oklara kompetensfördelning mellan riksdag och kyrkomöte som kommer till uttryck i 5 § den föreslagna lagen om svenska kyrkan. Förbundet framhåller att samtidigt som riksdagen övertar bestämmanderätten beträffande flera för kyrkan angelägna frågor, fastställs ingen motsvarande exklusiv bestämmanderätt för kyrkomötet. Den nyss nämnda paragrafen garanterar enligt förbundet staten bestämmanderätt i alla frågor där en konflikt mellan statlig och kyrklig uppfattning kan föreligga.

Stiftsrådet i Strängnäs säger sig inte kunna finna annat än att för kyrkan synnerligen väsentliga områden genom förslaget skulle ligga utanför kyrkans självbestämmanderätt eller möjligheter till påverkan. Bestämmelser angående medlemskap i kyrkan och frågan om dopets ställning skulle bl. a. ligga utanför kyrkans bestämmandeområde. Utanför detta område skulle även ligga frågor om kompetens för innehav av kyrkliga ämbeten m. m. En konsekvens av förslaget är enligt stiftsrådet att delar av kyrkans läromyndighet skulle överföras till statliga organ, vilket inte kan vara acceptabelt för

kyrkan. Stiftsrådet framhåller att i tillskapandet av lagbestämmelser för kyrkans vidkommande utan tvekan ingår även en tolkning av kyrkans lära, vilket det inte är rimligt att frånhända kyrkan. *Stiftsrådet i Växjö* konstaterar att kommittén i fråga om ärendefördelningen inte har lyckats leva upp till sina egna uttalade intentioner. Som förslaget nu ser ut innebär det enligt stiftsrådet att kyrkans inflytande blir knappt status quo, medan statens befogenheter utökas väsentligt. Stiftsrådet menar vidare att kommittén har föreslagit en helt orinlig ärendefördelning vad gäller medlemskapet i kyrkan. Enligt stiftsrådet bör den föreslagna ärendefördelningen mellan riksdag och kyrkomöte ordentligt ses över och hänsyn därvid tas till svenska kyrkans karaktär av trossamfund. *Stiftsrådet i Härnösund* konstaterar att kyrkans självbestämmanderätt enligt förslaget blir mycket inskränkt, medan däremot riksdagens bestämmanderätt skulle komma att omfatta större delen av de frågor som är viktiga och avgörande för kyrkan. Stiftsrådet säger sig inte kunna biträda förslaget. *Svenska kyrkans personalförbund* anser att kommitténs förslag bör avvisas. Detta framgår enligt förbundet bl. a. vid en närmare genomgång av några områden som faller inom den nuvarande kyrkolagstiftningen, men som kommittén för över till riksdagens beslutande eller uttrycker sig oklart om. Förbundet framhåller att det i tillskapandet av bestämmelser för kyrkan även ingår tolkning och tillämpning av kyrkans lära och tro, vilket det inte är rimligt att frånta kyrkan. Som exempel på områden som inte kan undandras kyrkomötets bestämmanderätt nämner förbundet reglerna om medlemskap i kyrkan, bestämmelser om präst- och biskopsämbete liksom tillsättning av prästerliga tjänster, regler om ändamål, användning och förvaltning av kyrkornas inventarier och kyrkans egendom.

Några få remissinstanser tar särskilt upp frågan om förslaget att överföra normgivningsmakt till kyrkomötet går att förena med *r e g e r i n g s f o r m e n s b e s t ä m m e l s e r*.

Regeringsrätten framhåller att det vill synas som om kommittén sätter likhetstecken mellan "kyrkans självbestämmanderätt" och "kyrkomötets självständiga bestämmanderätt", å ena, samt kyrkans "normgivningsmakt" å andra sidan. En sådan sammanblandning av skilda begrepp gör det enligt regeringsrätten svårt att förstå innebörden av kommitténs förslag. *Regeringsrätten* framhåller att med normgivning avses eljest regelmässigt endast stiftande av sådana lagar och andra föreskrifter som åsyftas i regeringsformen, särskilt i dess 8 kapitel. Att utfärda normer av denna beskaffenhet kan enligt regeringsrätten inte falla inom området för det självbestämmande som tillkommer ett enskilt trossamfund. En förutsättning för att kyrkan ges normgivningsmakt är att kyrkan blir ett offentligrättsligt samfund. *Regeringsrätten* konstaterar att kommittén vidare synes mena att det skulle ankomma på kyrkan att själv meddela tillämpningsföreskrifter till lagen om svenska kyrkan. Hur detta är grundlagsenligt möjligt är enligt regeringsrätten oklart. Är kyrkan en privaträttslig sammanslutning (enskilt trossamfund), kan den i samma utsträckning som andra sådana sammanslutningar

själv bestämma rörande sina angelägenheter. Däremot går det enligt regeringsrätten inte att på kyrkan som enskilt rättssubjekt överflytta den kompetens att utfärda föreskrifter om verkställighet av lag, som enligt 8 kap. 13 § regeringsformen tillkommer regeringen. Härför fordras en grundlagsändring, framhåller regeringsrätten. JK framhåller att en normgivningsmakt för kyrkan måste ha grundlagsstöd. Den kan inte tas upp i vanlig lag annat än om riksdagen med sin exklusiva rätt att stifta lag ges rätt i grundlag att delegera normgivningskompetensen. Detta förfarande innebär emellertid enligt JK att man i princip lägger lagstiftningsmakten i riksdagens hand också när det gäller all kyrklig lagstiftning och att den kyrkliga kompetensen blir beroende av riksdagens gottfinnande. Kyrkan får enligt JK i sådant fall en underordnad ställning i förhållande till staten. JK framhåller vidare att nya regler om fördelningen av normgivningsmakten även torde kräva övergångsbestämmelser i fråga om gällande kyrkolagar. Dessa har stiftats gemensamt av regering och riksdag med kyrkomötets samtycke. Frågan om hur de i fortsättningen skall upphävas eller ändras måste enligt JK lösas. JK framhåller att slutsatsen blir att ett upphävande av de nuvarande reglerna i punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen om lagstiftningskompetensen måste ersättas med nya och mer omfattande grundlagsregler, om kyrkan på vissa områden ensam skall ges normgivningskompetens.

Juridiska fakultetsnämnden vid universitetet i Stockholm framhåller att kommittén har förbisett, att det krävs grundlagsstöd för sådan delegation av normgivningsmakt till kyrkomötet som föreslås ske genom den föreslagna lagen om svenska kyrkan. Ett genomförande av kommitténs förslag i denna del förutsätter enligt fakultetsnämnden, att delegationsbestämmelserna i 8 kap. regeringsformen kompletteras med ett stadgande om rätt för kyrkomötet att efter bemyndigande i lag utfärda föreskrifter i vissa ämnen. Med hänsyn till oklarheten om utgången av stat-kyrka-frågan kan det enligt fakultetsnämnden eventuellt vara lämpligare att sådana bestämmelser tas in i regeringsformens övergångsbestämmelser. *Juridiska fakultetsnämnden vid universitetet i Lund* konstaterar att en viss normgivning anförts åt kyrkomötet i den föreslagna lagen om svenska kyrkan. Fakultetsnämnden framhåller att detta är en delegation av normgivningsmakt, vilket kräver grundlagsstöd. Nämnden hänvisar till uttalanden i prop. 1973:90 s. 209. Något sådant grundlagsstöd finns inte för närvarande vare sig i själva regeringsformen eller i dess övergångsbestämmelser. Regeringsformen måste därför enligt fakultetsnämnden kompletteras med en föreskrift om delegation av normgivningsmakt på det kyrkliga området.

Domkapitlet i Växjö framhåller att den av kommittén föreslagna delegationen av normgivningsmakt åt kyrkomötet bör grundlagsfästas. *Stiftsnämnden i Västerås* anser att det nuvarande kyrkomötet bör reformeras i demokratisk riktning samt att det bör få ett eget vittomfattande kompetensområde. Stiftsnämnden vill emellertid peka på att kyrkomötets liksom den föreslagna centralstyrelsens förhållande till de legala stiftsorganen, domka-

pitel och stiftsnämnder, bör klaras ut närmare. Stiftsnämnden framhåller att det reformerade kyrkomötet inom sitt kompetensområde kommer att fatta beslut med konsekvens för de legala stiftsorganen. För att så skall kunna ske bör enligt stiftsnämnden helst en föreskrift till stöd för en sådan ordning föras in i regeringsformen. Förslaget bör enligt stiftsnämndens mening ses över med hänsyn härtill.

4 Prästerskapets privilegier

Kommitténs förslag att bestämmelserna om prästerskapets privilegier upphävs får ett blandat mottagande av de remissinstanser som har yttrat sig i denna fråga. Endast ett fåtal instanser godtar förslaget som kommittén har utformat det. Flertalet godtar förslaget endast under vissa mer eller mindre långtgående förbehåll.

Kammarkollegiet, länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings och Kronobergs län, domkapitlen i Karlstad och Härnösand, stiftsnämnden i Karlstad, Riksförbundet kyrkans ungdom, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund samt stiftsrådet i Stockholm tillstyrker eller motsätter sig inte kommitténs förslag i denna del.

Kammarkollegiet erinrar om att kollegiet i tidigare sammanhang har hävdad den uppfattningen att samtliga privilegier för prästerskapet har förfallit med undantag för frihet för präst att delta i kyrkvaktares avlöning och rätt för präst till fria gravplatser och fri klockringning i samband med begravning. Kollegiet anser liksom kommittén att ett upprätthållande av särskilda privilegiebestämmelser måste anses vara otidsenligt och föga demokratiskt. Kollegiet tillstyrker därför förslaget. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* kan inte finna annat än att privilegiestadgandenas praktiska betydelse i dag är av ringa värde för svenska kyrkan. Länsstyrelsen delar därför kommitténs uppfattning att privilegierna bör avskaffas. *Domkapitlet i Karlstad* motsätter sig inte att privilegierna upphävs. Enligt domkapitlet torde dessa i stort sett sakna betydelse för prästerna själva. Endast rätten till fria gravplatser har enligt domkapitlet något egentligt intresse, men domkapitlet anser att betydelsen därav är ringa. *Domkapitlet i Härnösand* framhåller att den viktigaste privilegiefrågan gäller frågan om svenska kyrkans rätt till den kyrkliga egendomen. Eftersom den kyrkliga egendomen får anses ha det skydd som rimligen kan begäras, vill domkapitlet inte motsätta sig att dessa privilegier upphör. Enligt domkapitlet kan också övriga privilegier upphöra eftersom de har ringa betydelse. *Stiftsnämnden i Karlstad* ansluter sig i huvudsak till kommitténs uppfattning, att den kyrkliga egendomen åtnjuter ett tillfredsställande skydd genom lagar och rättsgrundsatser, som gäller för stiftelser och genom ändamålsbestämmelser. Nämnden har övervägt om skyddet skulle kunna förstärkas genom införande av någon lagbestämmelse om att den kyrkliga egendomen för framtiden skall behållas för sitt ändamål. Enligt nämnden förefaller dock en sådan bestämmelse som

föga meningsfull. Gällande lagstiftning om kyrklig jord torde nämligen enligt nämnden vila på grundsatsen att jorden skall behållas för sitt ändamål. Stiftsnämnden motsätter sig därför inte att de prästerliga privilegierna avskaffas även såvitt de kan beröra den kyrkliga jorden, om privilegierna av vissa skäl anses otidsenliga. Nämnden framhåller samtidigt att frågan om kyrkans rätt till jorden är av så vital betydelse att den bör behandlas med synnerlig omsorg.

Flera remissinstanser anser att förslaget kan genomföras endast under förutsättning att garantier skapas för att skydda kyrkans egendom. En sådan inställning redovisar *domkapitlet i Linköping, Skara, Strängnäs, Västerås och Lund, stiftsnämnderna i Linköping, Skara, Strängnäs, Lund och Luleå, Svenska Kyrkans centralråd för evangelisation och församlingsarbete, Biskopsmötet, stiftsråden i Strängnäs, Linköping, Växjö, Karlstad och Härnösand samt Svenska kyrkans personalförbund.*

Domkapitlet i Skara framhåller att privilegierna endast i obetydlig omfattning kan sägas utgöra förmåner för prästerskapet. Privilegierna ålägger också skyldigheter. Domkapitlet förutsätter att ett eventuellt avskaffande av privilegieskyddet i denna del varken nu eller framledes förändrar kyrkans dispositionsrätt till egendomen. I övrigt har domkapitlet inte något att erinra mot privilegiernas avskaffande. Samma synpunkter framförs av *stiftsnämnden i Skara*. *Domkapitlet i Strängnäs* anför att privilegierna representerar en otidsenlig lagstiftningsform, men att de inte kan avskaffas innan de har ersatts av en lagstiftning som erbjuder motsvarande skydd eller att man på annat sätt tillgodosett behovet av garantier för att egendomen förblir kyrkans. *Domkapitlet i Lund* framhåller att privilegierna i egentlig mening inte är bestämmelser till förmån för prästerskapet. Reellt är privilegierna en "förmån för den svenska kyrkan i dess helhet" (kyrkolagsutskottet 1932). Deras främsta betydelse är att ge ett särskilt skydd för den egendom som med kyrklig äganderätt eller dispositionsrätt skall tjäna kyrkan och hennes angelägenheter. Stadgandet om kyrkomötets samtycke i en fråga som rör privilegierna avser att bereda förstärkt skydd åt dessa. Privilegierna, som är av högre valör än vanlig lag, och bestämmelsen om kyrkomötets samtycke, kan enligt domkapitlet inte upphävas utan att kyrkan i annan form erhåller ett motsvarande skydd för den egendom det gäller.

Stiftsnämnden i Linköping hänvisar till uttalanden av kommittén om att privilegiebrevets artiklar 3 och 4, som stadgar skydd för församlingspräster, biskoparnas och klockarnas forna lönetillgångar, alltjämt är giltiga. Upphåvs giltigheten av dessa artiklar mister kyrkan en lagfäst garanti för besittningsrätten till den kyrkliga jorden. Om så sker, bör enligt stiftsnämnden en garanti av samma innehåll lämnas kyrkan i annan form. Liknande synpunkter framförs av *stiftsnämnden i Lund*. *Stiftsnämnden i Strängnäs* framhåller att nämnden i ett annat sammanhang har bejakat ett tidigare utredningsförslag om stiftelsebildning rörande den kyrkliga egendomen.

Stiftsnämnden föreslår att det övervägs att genomföra huvudprinciperna i det förslaget. Härigenom skulle kyrkan få garanti för att egendomen bibehölls för sitt ändamål. Några administrativa eller juridiska svårigheter torde enligt nämnden inte föreligga eftersom såväl kyrkokommuner som domkapitel förvaltar stiftelseegendom i form av de medeltida kyrkor, vilka i den juridiska doktrinen alltid har ansetts utgöra stiftelser. Med en sådan ordning för den kyrkliga egendomen kan enligt stiftsnämndens mening prästerskapets privilegier upphävas. Även *Svenska kyrkans centralråd för evangelisation och församlingsarbete* anser att rättsskyddet för kyrkans egendom kan säkras genom en stiftelsekonstruktion. *Stiftsnämnden i Luleå* hävdar med bestämdhet att privilegierna måste ersättas av annan lag, tillkommen i kyrkolags form för att undvika att det rättsliga skyddet för den kyrkliga jorden skulle falla. *Biskopsmötet* framhåller att privilegiefrågorna och spörsmålen om kyrkans egendom måste ses tillsammans. Om privilegierna skall upphävas, måste enligt Biskopsmötets uppfattning den kyrkliga äganderätten till den specialreglerade egendomen garanteras i annan rättslig form. *Domkapitlet i Västerås* framför samma uppfattning.

Stiftsrådet i Strängnäs framhåller att problemen kring prästerskapets privilegier är komplicerade och svåra. De utgör i egentlig mening inte någon privilegielagstiftning till förmån för prästerskapet, utan är i stället ett rättsskydd för kyrkans egendom. Stiftsrådet menar att i den mån några av de privilegier som avsåg prästerskapet fortfarande skulle gälla, kan dessa upphävas. Mer komplicerade är de frågor som gäller kyrkans egendom och hennes dispositionsrätt och äganderätt till denna. Stiftsrådet anser att det vid upphävandet av privilegielagstiftningen är nödvändigt att i annan form skapa ett garanterat skydd för kyrkans egendom. Vid tillskapandet av sådana regler är det väsentligt att kyrkans organ får medverka. Stiftsrådet hänvisar till att de förslag som lades fram av de kyrkliga företrädarna i stat-kyrka-överläggningarna i utredningen *Kyrkans framtida organisation* (SOU 1978:2) innehöll förslag om stiftelsebildning för den specialreglerade egendomen av fem olika typer. Stiftsrådet menar att dessa väl skulle kunna brukas vid ett upphävande av privilegierna och ge den kyrkliga egendomen ett rättsligt skydd. *Stiftsrådet i Växjö* ser frågan om prästerskapets privilegier i samband med stiftstingsorganisationen. Stiftsrådet anser att privilegierna inte får förändras så att det får menliga konsekvenser för det fria stiftsarbetet. *Stiftsrådet i Härnösand* ansluter sig till kommitténs förslag att privilegierna kan upphävas, under förutsättning att privilegiernas innehåll beträffande den kyrkliga egendomen inte upphör att gälla.

Enligt *juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* har kommittén inte presenterat någon tillfredsställande utgångspunkt för en revision av prästerskapets privilegier. Nämnden anför bl. a. att det visserligen "må vara ställt utom tvivel att dessa stadgandens praktiska betydelse i dag är av ringa värde för svenska kyrkan". Nämnden ställer frågan hur förhållandet därvidlag kan komma att gestalta sig för morgondagens kyrka. Nämnden

ifrågasätter huruvida inte partiella revisionsprojekt bör vila i avvaktan på det av författningsutredningen åsyftade utredningsarbetet, som lämpligen bör avse inte bara spörsmålet om kyrkans framtida status utan även inriktas på att nå större klarhet rörande privilegiernas materiella innehåll. Å andra sidan finner nämnden frågan om prästerskapets privilegier knappast vara av sådan dignitet, att anledning finns att direkt motsätta sig kommitténs förslag om upphävande av ifrågavarande stadganden. I så fall bör enligt nämnden beslut därom fattas i den ordning som gäller för kyrkolagstiftning. Med hänsyn till ovissheten om vilka privilegier som alltjämt är giltiga bör beslutet om upphävande av dessa i enlighet med kommitténs förslag ges den allmänna utformningen, att samtliga i 1723 års privilegieurkund ingående bestämmelser upphävs. *Svenska kyrkans personalförbund* anser att privilegierna och bestämmelsen om krav på kyrkomötets samtycke om en fråga rör privilegierna inte kan upphävas utan att kyrkan i annan form får ett motsvarande skydd för främst den egendom det gäller. Allmänna lagbestämmelser och rättsgrundsatser, som kan ändras utan kyrkans samtycke, är enligt förbundet inte en tillräcklig garanti för den egendom det gäller.

JK, domkapitlet i Uppsala, stiftsnämnden i Växjö samt stiftsråden i Uppsala och Västerås anser att frågan om prästerskapets privilegier behöver utredas närmare.

JK framhåller att frågan om ett upphävande av bestämmelserna om prästerskapets privilegier behöver belysas mera ingående än vad kommittén har ansett vara nödvändigt. En sådan belysning skulle enligt *JK* ha varit naturlig mot bakgrund av att man i samband med 1974 års grundlagsreform ansåg sig böra behålla grundlagsreglerna om prästerskapets privilegier medan ståndsprivilegierna i övrigt upphävdes. Vid grundlagsreformen hänvisades till oklarheten i vilken utsträckning prästerskapets privilegier alltjämt gällde och hade någon betydelse. De grundlagsfästa rättigheter som eventuellt kan föreligga i detta hänseende kan enligt *JK:s* mening inte avfärdas på det lättvindiga sätt som utredningen har gjorts. Enligt *domkapitlet i Uppsala* måste, före ett upphävande av prästerskapets privilegier, frågan först underkastas en noggrann utredning. En sådan utredning bör innefatta en utvärdering av vilka konsekvenser ett upphävande medför. *Stiftsnämnden i Växjö* anser att prästerskapets privilegier bör utredas och omföras i regler om skydd för kyrkans egendom och organisation. *Stiftsrådet i Uppsala* konstaterar att det inte, som den ålderdomliga benämningen kan ge sken av, handlar om några företrädesrättigheter för prästerna som personer utan om för den kyrkliga ekonomin betydelsefulla prästlönertilgångar. Begreppets exakta innebörd är dock oklar. Stiftsrådet finner att inga åtgärder bör vidtas utan att större klarhet har vunnits om innebörden i begreppet prästerskapets privilegier. Enligt *stiftsrådet i Västerås* bör det tillsättas en utredning för att utarbeta förslag om en reglering av den kyrkliga egendomen i olika typer av stiftelser i enlighet med de grundprinciper i egendomsfrågan som framfördes i 1978 års stat-kyrka-betänkande.

Stiftsrådet anser att nuvarande ordning på egendomsområdet bör gälla och de lagar som reglerar detta bör bestå till dess ställning har tagits till ett sådant förslag. *Domkapitlet i Växjö* anser att frågan hänger så nära samman med stat-kyrka-problematiken att den bör avgöras i direkt samband med denna. Tills vidare bör därför inga beslut fattas om prästerskapets privilegium. *Svenska kyrkans diakoninämnd* framhåller att det skydd för kyrklig egendom, som privilegierna utgör, måste kvarstå och inte kunna ändras utan bifall av kyrkomötet.

5 Bekännelsekravet för innehavare av ämbeten och tjänster

Kommitténs förslag i denna del får ett i huvudsak positivt bemötande av de remissinstanser som yttrar sig särskilt i frågan. Några instanser har dock en från kommittén avvikande uppfattning i några delfrågor. Endast en instans avstyrker förslagen i sin helhet.

Regeringsrätten, juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings, Kronobergs och Kopparbergs län, domkapitlet i Skara, Strängnäs, Lund och Visby, stiftsnämnden i Visby, Svenska kyrkans centralråd för evangelisation och församlingsarbete, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, Riksförbundet kyrkans ungdom, stiftsråden i Uppsala och Visby, Sveriges kyrkliga kvinnoråd samt Svenska kyrkans personalförbund är i huvudsak positiva.

Regeringsrätten, JK, kammarrätten i Göteborg samt länsstyrelserna i Stockholms, Kronobergs och Blekinge län uppehåller sig särskilt vid frågan om föredragande statsråds medlemskap i svenska kyrkan.

Regeringsrätten framhåller bl. a. att det inte finns anledning att ställa olika krav på regeringens medlemmar i religiöst hänseende om regeringen uppfattas som kyrkostyrelse. Grundlagsregeln om föredragande statsråds bekännelse bör därför utgå. Enligt *JK* kan kyrkans inflytande över regeringsärendena knappast vara beroende av ett enda enskilt statsråds tro. Någon anledning att ha en grundlagsfäst bestämmelse i just detta hänseende finns därför inte. *Kammarrätten i Göteborg* betvivlar starkt att föredragande statsrådets medlemskap i svenska kyrkan har någon reell betydelse för kyrkoärendenas handläggning och avgörande i regeringen och ifrågasätter därför om inte även detta behörighetsvillkor kan slopas. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att jävsregeln bör upphävas också för föredragande statsråd. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* är tveksam om de av kommittén åberopade skälen för att behålla kravet att föredragande statsråd i kyrkoärenden skall tillhöra svenska kyrkan är tillräckligt bärande. Om den föreslagna kompetensuppdelningen mellan statsmakt och kyrka genomförs torde enligt länsstyrelsen flertalet regeringsärenden bli av sådan art att ett konfessionskrav för föredragande statsråd inte framstår som vare sig nödvändigt eller meningsfullt. Länsstyrelsen vill emellertid inte uttryckligen motsätta sig att konfessionskravet bibehålls. Om det anses erforderligt med

ett behörighetsvillkor för föredragande statsråd, bör det enligt *länsstyrelsen i Blekinge län* vara till fyllest att det tas in i den föreslagna lagen om svenska kyrkan.

Domkapitlet i Skara har i och för sig ingen erinran mot kommitténs tanke att de s. k. jävsbestämmelserna för deltagande i själva avgörandet av vissa ärenden tas bort, medan kravet på föredragande statsråds medlemskap i kyrkan i princip kvarstår. Domkapitlet har dock invändningar mot den lagtekniska lösningen. Beteckningen "sådan ärende" i nuvarande punkt 9 andra stycket sista meningen övergångsbestämmelserna till regeringsformen kan visserligen enligt domkapitlet syfta på vilken som helst ärendetyp som nämns i föregående mening (beslutsdeltagandejävet), men avser faktiskt endast vissa av dessa ärendegrupper, eftersom t. ex. ämbetsansvarsfrågor inte alls handläggs av regeringen. Domkapitlet anser därför att ett oförändrat överförande av ärendegrupperna inte blir korrekt, varför paragrafen bör omarbetas.

Några instanser berör bekännelsekravet för stiftssekreterare. Enligt *domkapitlet i Lund* intar stiftssekreteraren en sådan ställning i domkapitlet att han måste vara medlem i svenska kyrkan. En bestämmelse härom kan enligt domkapitlet lämpligen införas i lagen om domkapitel. I likhet med kommittén finner *domkapitlet, stiftsnämnden och stiftsrådet i Visby* (stiftsorganen) att en i lag intagen bestämmelse om krav för prästerlig befattningshavare att bekänna svenska kyrkans lära inte torde skapa någon konflikt med religionsfriheten. De avstyrker dock utredningens förslag att avskaffa jävsregeln för vissa befattningshavare vid handläggningen av ärenden och mål rörande kyrkan med hänsyn till svenska kyrkans karaktär av trossamfund. Den av kommittén anförda motiveringen att ärenden av övervägande kyrkligt intresse föreslås bli överförda till kyrkans självbestämmanderätt saknar enligt stiftsorganen i detta sammanhang större intresse. De flesta avgörandena som det här gäller torde ske vid domkapitlet. Stiftsorganen anser att den som innehar stiftssekreterartjänst eller förordnas att uppehålla sådan tjänst skall vara medlem av svenska kyrkan.

Det måste, enligt *Sveriges kyrkliga kvinnoråd*, vara ett krav att prästerliga befattningshavare bekänner sig till svenska kyrkans lära och att detta lagfästs som hittills. Samma bör gälla lärares i kristendom och teologisk vetenskap trosåskädning. *Riksförbundet kyrkans ungdom* anser att kraven för prästerlig befattningshavare att tillhöra svenska kyrkan över huvud taget inte bör regleras i lag.

Domkapitlet i Göteborg avstyrker förslagen i sin helhet. Domkapitlet framhåller att konsekvensen av det framlagda förslaget blir att den avgörande lagstiftningsmakten över kyrkan ligger i samhällets organ, medan det samtidigt föreskrivs att endast en enda ämbetsinnehavare är bunden till kyrkans tro, nämligen det föredragande statsrådet. Bakgrunden till sådana förslag är enligt domkapitlet en bristande förståelse för vad bekännelsen betyder för kyrkan. Utredningen kan t. o. m. hävda "att det viktigaste

skyddet för svenska kyrkan ligger i det demokratiska styrelseskicket". Det som gör kyrkan till kyrka är enligt domkapitlet hennes förening med Kristus, hennes bundenhet till Kristus. Denna förening skyddas av bekännelsen. Det är därför bekännelsen har fått sin plats såväl i kyrkolagens första kapitel, som i regeringsformens bestämmelse om statschefens tro, framhåller domkapitlet. Det demokratiska styrelseskicket utgör enligt domkapitlet därför ett skydd för kyrkan endast under förutsättningen att beslutsfattare respekterar kyrkans tro och bekännelse. Domkapitlet framhåller att det blir en väsentlig skillnad om bestämmelsen om bekännelsekravet som nu står i grundlagen, förs över till en särskild lag om svenska kyrkan. Härmed företar man enligt domkapitlet en reell ändring av relationerna mellan samhället och kyrkan.

6 De kyrkliga kommunernas konstitutionella ställning

Förslaget i denna del har fått ett positivt mottagande av remissinstanserna.

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet, länsstyrelsen i Jönköpings län, domkapitlen i Lund och Visby, stiftsnämnden i Visby, Svenska kyrkans centralråd för evangelisation och församlingsarbete, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, stiftsråden i Uppsala, Västerås, Härnösand och Visby samt Sveriges kyrkliga kvinnoråd tillstyrker uttryckligen förslaget om att bestämmelsen om de kyrkliga kommunernas konstitutionella ställning bör stå kvar i övergångsbestämmelserna till regeringsformen.

Domkapitlet, stiftsnämnden och stiftsrådet i Visby (stiftsorganen) konstaterar att frågan om kyrkokommunernas – i första hand församlingarnas – framtida konstitutionella ställning avhandlas i utredningen på sammanlagt fyra sidor. Enligt stiftsorganen är frågan dock av en mycket stor betydelse vid en samlad bedömning av förslagen. Stiftsorganen framhåller att församlingen är svenska kyrkans grundläggande enhet. Det är genom samverkan inom församlingen, mellan präster, kyrkoråd, andra personalkategorier och lekmanamedarbetare som kyrkan bedriver sin viktigaste verksamhet i egenskap av trossamfund i det svenska samhället. Kyrkokommunerna är enligt stiftsorganen svenska kyrkans ekonomiska ryggrad. De konstaterar att utredningen har funnit att det visserligen är lagtekniskt möjligt att överföra stadgandet om de kyrkliga kommunerna från regeringsformen till annan lagstiftning, men att församlingarna då förlorar sin nuvarande starka konstitutionella ställning som kommuner. Ett sådant beslut har enligt utredningens uppfattning så stor betydelse för förhållandet mellan staten och svenska kyrkan att det bör fattas först i anslutning till ett framtida ställningstagande till relationerna dem emellan. Stiftsorganen instämmer helt i utredningens bedömning i denna fråga. Utredningen har dock enligt stiftsorganen inte dragit konsekvenserna av kyrkokommunernas tills vidare grundlagsfästa ställning. Här genombryts principen om att undvika särregler

i grundlagen om kyrkan på en för bägge parter mycket central punkt.

Regeringsrätten berör frågan om församlingarnas rättsliga ställning. De i 2 och 3 §§ förslaget till lag om svenska kyrkan omnämnda församlingarna torde enligt *regeringsrätten* få uppfattas som lokala sammanslutningar av det i 1 § samma lagförslag nämnda trossamfundets medlemmar. Parallellt härmed skall lagen om församlingsstyrelse gälla, enligt vilken de församlingar som denna lag reglerar är kommuner. *Regeringsrätten* framhåller att församlingarna enligt gällande rätt normeras av den kommunalrättsliga lagstiftningen. Det synes *regeringsrätten* oklart vilken församlingarnas rättsställning blir, om de i lag, dvs. i lagen om svenska kyrkan, också tillägs uppgiften som lokalavdelningar för ett trossamfund. Bl. a. ifrågasätter *regeringsrätten* vilken betydelse ett sådant lagstadgande får för omfattningen av församlingarnas kommunala kompetens och därmed beskattningsrätten. Av vikt är den rätt enligt 1 kap. 7 § *regeringsformen* att ta ut skatt av kommunmedlemmarna, som förslaget till punkt 9 övergångsbestämmelserna ger kyrklig kommun även framgent. Församlingarna får sålunda, även om de har karaktär av lokalavdelningar av ett enskilt trossamfund, utöva en sådan samhällsfunktion som rätt att beskatta. *Regeringsrätten* framhåller att församlingarnas beskattningsrätt i nuvarande form hänger samman med kyrkans statsrättsligt grundade ställning som samhällsinstitution. Om kyrkan förlorar denna ställning, blir det enligt *regeringsrätten* svårt att motivera förekomsten av kyrkliga kommuner med bl. a. beskattningsrätt. Vidare observerar *regeringsrätten* regeln i 11 kap. 6 § tredje stycket *regeringsformen*. I den mån församlingarna agerar som lokalavdelningar av ett enskilt trossamfund kan de tilläggas förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning endast genom lag. Som kommun behöver däremot församlingarna inte sådant stöd för sina aktiviteter. Med anledning av kommitténs uttalande att t. ex. församlingarnas beskattningsrätt skulle kunna föras över till församlingsstyrelselagen uttalar *JK* att församlingarnas beskattningsrätt torde förutsätta stöd i grundlag. Vidare pekar *JK* på att reglerna i 1–3 §§ i kommitténs förslag till lag om svenska kyrkan rent faktiskt torde innebära förändringar i församlingarnas nuvarande kommunala status. Hur den skulle förändras är emellertid enligt *JK* synnerligen oklart och måste utredas. Det gäller bl. a. församlingarnas egenskap av kommunala organ och myndigheter.

Riksförbundet kyrkans ungdom menar att församlingarnas ställning som kommuner bör upphöra.

7 Statschefens tro

Av de remissinstanser som har yttrat sig över förslaget om statschefens tro är ett fåtal positiva, medan flertalet intar en negativ hållning till förslaget.

Länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings, Kronobergs och Kopparbergs län, domkapitlet i Strängnäs, stiftsråden i Strängnäs och Stockholm samt Riksförbundet kyrkans ungdom tillstyrker eller lämnar förslaget utan erinran.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser det naturligt att upphäva bestämmelsen om statschefens tro såväl med hänsyn till den ställning som statschefen numera har som till religionsfrihetsaspekten. *Länsstyrelsen i Kronobergs län* framhåller att kommittén har redovisat starka skäl för att slopa kravet på att statschefen skall omfatta kyrkans lära. Länsstyrelsen kan inte finna att förslaget skulle föregripa ett beslut i stat-kyrka-frågan. Länsstyrelsen tillstyrker därför förslaget att slopa bestämmelsen om statschefens tro liksom förslaget att upphäva 4 § successionsordningen. *Domkapitlet i Strängnäs* har inga erinringar mot förslaget om statschefens tro. Domkapitlet framhåller emellertid att det är angeläget att den definition av svenska kyrkans bekännelse som ingår i bestämmelserna om statschefens tro förs över till annan lagstiftning så länge sambandet mellan stat och kyrka består. Formuleringen i den föreslagna lagen om svenska kyrkan att svenska kyrkan skall vara ett evangeliskt-lutherskt trossamfund är alltför vag enligt domkapitlets mening. Domkapitlet anser att svenska kyrkans identitet endast kan uttryckas genom en preciserad bestämning av dess bekännelsegrund. *Stiftsrådet i Strängnäs* föreslår att en närmare bestämning om kyrkans bekännelse tas med i lagen om svenska kyrkan och att de i lagen föreslagna vaga formuleringarna om kyrkan som evangelisk-luthersk utgår.

Riksmarskalksämberet, regeringsrätten, juridiska fakultetsnämnden vid universitet i Uppsala, domkapitlet i Uppsala, Linköping, Västerås, Växjö, Göteborg, Karlstad, Härnösand och Luleå, stiftsnämnden i Växjö, Svenska kyrkans centralråd för evangelisation och församlingsarbete, Biskopsmötet, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund samt stiftsråden i Uppsala, Linköping, Västerås, Växjö och Luleå är i huvudsak negativa till förslaget.

Riksmarskalksämberet anser att statschefen skall tillhöra svenska kyrkan. Som en följd härav bör enligt ämbetet även övriga successionsberättigade medlemmar av det kungliga huset tillhöra detta trossamfund. Bestämmelser med denna innebörd bör tas in i grundlag. Något stadgande som anger på vilket organ det ankommer att se till att kravet på statschefens tro uppfylls synes däremot enligt ämbetets mening inte erforderligt. Riksmarskalksämberet anför vidare:

I propositionen 1973:90 (sid. 173-174) med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m. uttalade föredragande departementschefen bl. a. att statschefen i sin egenskap av samlande representant och symbol för landet som helhet fullgör en betydelsefull funktion som ställer stora krav på hans person. Vidare framhöll departementschefen att statschefens hela agerande inför offentligheten måste präglas av hans roll att företräda nationen i dess helhet. Enligt ämbetets mening kommer uppgiften att

framträda som nationens symbol att avsevärt försvåras om statschefen inte själv är medlem av det trossamfund som den helt övervägande delen av det svenska folket tillhör, nämligen den svenska kyrkan. Många skulle finna det stötande om rikets högste företrädare tillhörde en religiös minoritet eller inget trossamfund alls. Som symbol för hela nationen måste statschefen givetvis dock hysa förståelse såväl för andra trossamfund, än det han själv tillhör, som för att människor väljer att inte tillhöra något trossamfund alls. Medlemskapet i svenska kyrkan innebär för övrigt inte konfessionell bundenhet för den enskilda. Den kristna traditionen i Sverige är trots sekulariseringen fortfarande stark på många håll. Särskilt kommer detta till uttryck vid de avgörande händelserna i människans liv, såsom födelse, äktenskap och död. Konungen och hans familj är även i dessa hänseenden betydelsefulla symboler för nationen. Dop, bröllop och begravningar i den kungliga familjen röner stort intresse hos allmänheten. Riksmarskalksäm- betet har svårt att tro att svenska folket skulle ha förståelse för att dessa akter genomfördes utan den svenska kyrkans medverkan.

De unika krav som ställs på statschefen får därför kommitténs hänvisning till religionsfrihetsaspekten att just i detta sammanhang framstå som mindre relevant. Symbolvärdet, grundat på tradition och hänsynstagande till folkmeningen, är här det väsentliga.

Riksmarskalksäm- betets uppfattning att statschefen bör tillhöra svenska kyrkan utgör ingalunda ett ställningstagande i stat-kyrka-frågan. I debatten i detta ämne har som ett för parter med skilda inställningar gemensamt önskemål uttalats att karaktären av öppen folkkyrka skall kunna bibehållas, även om nuvarande samband mellan staten och kyrkan upphör. Att statschefen tillhör denna folkkyrka innebär därför inte enligt ämbetets mening ett bestående av statskyrkosystemet. Inte heller kommittén anser för övrigt att en förändring av bestämmelserna om statschefens tro utgör ett ställningstagande i stat-kyrka-frågan (sid. 139).

Att en regel i detta ämne finns kvar i regeringsformen har enligt *regeringsrätten* sin historiska förklaring i den ställning som monarken ursprungligen intog i en evangelisk-luthersk statskyrka som kyrkans främste (*summus episcopus*). Det har varit naturligt att knyta beskrivningen av kyrkans lära till monarken. Stadgandet om statschefens tro har enligt *regeringsrätten* den betydelsen att därmed den grundläggande definitionen av svenska kyrkans lära har grundlags karaktär. Spörsmålet huruvida beskrivningen av svenska kyrkans lära skall vara grundlagsfäst eller ej får ses som en nyckelfråga då det gäller statens och kyrkans inbördes relationer. En förändring på denna punkt utgör enligt *regeringsrätten* otvivelaktigt ett beslut som föregriper de principiella ställningstagandena i stat-kyrka-frågan. *Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet* avstyrker förslagen i denna del. Nämnden anför bl. a. att det med den symbolfunktion, som regeringsformen tillägger statschefen, finns starka statsrättsliga motiv för föreskrifter rörande statschefens tro, så länge statskyrkosystemet består.

Enligt *domkapitlet i Uppsala* bör statschefen, som en konsekvens av nuvarande relationer mellan kyrka och stat, vara medlem av svenska kyrkan och således bekänna sig till den evangeliska läran. Stadgandet i 4 § successionsordningen bör därför enligt domkapitlet kvarstå. Bestämmelsen

om statschefens tro bör inte, enligt *domkapitlet i Linköping*, utgå så länge som de nära relationerna mellan staten och kyrkan består. Domkapitlet framhåller att monarken har en symbolisk funktion även för svenska kyrkan. *Domkapitlet i Västerås* anser att frågan om statschefens tro bör bli föremål för en närmare utredning. Domkapitlet anser inte kommitténs argumentering för att slopa bestämmelsen övertygande. I organisatoriskt avseende hör frågan enligt domkapitlet samman med frågorna om hovförsamlingen och hovkonsistoriet. Samma synpunkter framförs av *stiftsrådet i Västerås*. *Domkapitlet i Växjö* anser att det med den symbolfunktion som regeringsformen tillägger statschefen finns starka motiv för bestämmelser rörande dennes tro, så länge nuvarande relation mellan stat och kyrka består. Domkapitlet understryker att statschefens tro inte är någon privat angelägenhet för denne. Bestämmelserna vilar på intressen och hänsyn av offentlig natur. Domkapitlet kan vidare knappast tänka sig en hovförsamling om statschefen inte tillhör svenska kyrkan. Domkapitlet anser därför att inga beslut tills vidare skall fattas om statschefens tro.

Domkapitlet i Göteborg framhåller att bestämmelsen om statschefens tro har en grundläggande betydelse. Den gäller kyrkans bekännelse. Det är denna paragraf som anger vilken religion och tro vårt samhälle har varit bundet vid. En ändring av denna bestämmelse innebär enligt domkapitlet ett ingrepp i relationen mellan stat och kyrka. Utredningens förslag att låta bestämmelsen utgå röjer enligt domkapitlet den inkonsekvens som kännetecknar betänkandet. På samma gång som man nu överför den avgörande lagstiftningsmakten över kyrkan till riksdagen, markerar man med en grundlagsändring att vårt samhälle inte längre har den kristna tron såsom sin religion. Om samhället i sin pluralism och sekularisering i själva grundlagen markerar att det inte erkänner den kristna tron som statsreligion, skall samhället enligt domkapitlet självfallet inte heller inneha den lagstiftande makten i de för kyrkans verksamhet avgörande frågorna. En utveckling som medför att staten binder kyrkan med sina övergripande sekulariserade värderingar måste kyrkan enligt domkapitlets mening starkt motsätta sig. Enligt *domkapitlet i Karlstad* måste i denna fråga mot varandra vägas å ena sidan religionsfriheten och å andra sidan det symbolvärde, som ligger i att statschefen tillhör kyrkan. Med den relation mellan kyrka och stat som kommittén tänker sig, finner domkapitlet att det inte finns någon anledning att ändra de nuvarande bestämmelserna i detta hänseende. Även om bestämmelserna enbart skulle ha ett på tradition grundat symbolvärde, såsom kommittén anser, bör detta värde alltså tas till vara. *Domkapitlet i Härnösand* kan inte tillstyrka att 4 § successionsordningen upphävs. Oavsett kungens befogenheter framstår han utåt som den som representerar Sverige, framhåller domkapitlet. Frågan om statschefens tro kan inte vara mer aktuell än att den enligt domkapitlets synsätt kan behandlas i samband med ett principiellt ställningstagande i stat-kyrka-frågan. Enligt *stiftsnämnden i Växjö* synes frågan om statschefens tro ha en större betydelse än utredningen

anfört. Stiftsnämnden framhåller att statschefen fortfarande till mycket stor del är landets ansikte utåt. Det förefaller stiftsnämnden som om i många fall mycket underliga situationer skulle uppstå, om statschefen företrädde en annan tro än den evangelisk-lutherska.

Biskopsmötet anser att kommitténs argumentering inte tar tillräcklig hänsyn till förslagets grundläggande konsekvenser. Att upphäva 2 § i 1809 års regeringsform berör kyrkans bekännelse och relationen stat och kyrka. Det är enligt Biskopsmötet inkonsekvent att föreslå att paragrafen upphävs och samtidigt överlåta åt staten att stifta kyrkolag. Det är därför enligt Biskopsmötet inte en oväsentlig detalj att upphäva bestämmelsen om statschefens tro. *Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund* anser att kommittén kraftigt har överbetonat religionsfrihetsaspekten i en fråga som har både historisk och teologisk kontur. Så länge det nuvarande sambandet mellan stat och kyrka består är det enligt förbundet önskvärt att statschefen omfattar svenska kyrkans tro. Oavsett inställningen i sak är förbundet emellertid inte helt övertygat om att frågan måste lösas genom grundlagsreglering. Onekligen åvilar en mängd plikter statschefen utan att fördenskull vara lagreglerade, framhåller förbundet. *Stiftsrådet i Uppsala stift* anser att ett upphävande av bestämmelsen om statschefens tro skulle innebära att de principiella ställningstagandena i stat-kyrka-frågan föregrips.

Innehåll

Regeringens proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Förslag till lag om ändring i regeringsformen	2
Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen	5
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 18 mars 1982 ..	6
1 Inledning	6
2 Allmän motivering	7
2.1 Reformen som helhet	7
2.1.1 Bakgrunden	7
2.1.2 1979 års kyrkomöteskommitté	11
2.1.3 Remissinstanserna	12
2.1.4 Föredragandens överväganden	13
2.2 Normgivningen på det kyrkliga området	15
2.2.1 Utgångspunkter	15
2.2.2 Förfarandet vid lagstiftning på det kyrkliga områ-	
det	19
2.2.3 Fördelningen av normgivning mellan staten och	
kyrkan	24
2.3 Prästerskapets privilegier	34
2.4 Bekännelsekravet för innehavare av ämbeten och tjän-	
ster	36
2.5 De kyrkliga kommunernas konstitutionella ställning ...	38
2.6 Statschefens tro	39
3 Upprättade lagförslag	41
4 Specialmotivering	41
4.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen	41
4.2 Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen .	47
5 Hemställan	48
6 Beslut	48
<i>Bilaga 1</i> Kommitténs sammanfattning av sina överväganden och	
förslag	49
<i>Bilaga 2</i> Kommitténs författningsförslag	55
<i>Bilaga 3</i> Sammanställning av remissyttranden över betänkandet	
(SOU 1981:14) Reformerat kyrkomöte, kyrklig lagstiftning m. m.	65