

## Regeringens proposition

1984/85:165

om vissa klagöranden och kompletteringar av kyrkomötesreformen;

beslutad den 21 mars 1985.

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

På regeringens vägnar

OLOF PALME

BO HOLMBERG

### Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås vissa ändringar i lagen (1982:942) om svenska kyrkan och i lagen (1982:943) om kyrkomötet. Ändringarna kompletterar det förslag till grundlagsändringar som har förelagts riksdagen genom propositionen om svenska kyrkans centralstyrelsens rättsliga ställning m. m. (prop. 1984/85:36). Riksdagen har som vilande antagit förslaget (KU 1984/85:16, rskr. 54).

Ändringarna i lagen om svenska kyrkan innebär att svenska kyrkans centralstyrelse får ställning som förvaltningsmyndighet under kyrkomötet. Vidare utökas kyrkomötets möjligheter att vidaredelegera sin normgivningskompetens i vissa ämnen.

En annan nyhet är att centralstyrelsen själv skall få tillsätta tjänster hos styrelsen. Genom ändringarna i lagen om kyrkomötet inrättas dessutom ytterligare en myndighet under kyrkomötet, kyrkomötets besvärsnämnd. Nämnden får till uppgift att pröva besvär över beslut av centralstyrelsen.

I propositionen föreslås också vissa följdändringar i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 1986.

Kyrkomötet har yttrat sig över förslagen till ändringar i lagen om svenska kyrkan och lagen om kyrkomötet. Propositionen innehåller därför tre huvuddelar:

- regeringens skrivelse till kyrkomötet (s. 8),
- kyrkomötets yttrande (s. 23) samt
- föredragande statsrådets ställningstagande till kyrkomötets synpunkter (s. 43).

I den sistnämnda delen av propositionen redovisas också skälen till det lagförslag som kyrkomötet inte har yttrat sig över.

Den som vill ta del av samtliga skäl för lagförslagen måste läsa alla tre delarna.

## 1 Förslag till

## Lag om ändring i lagen (1982:942) om svenska kyrkan

Härigenom föreskrivs att 7–9 §§ lagen (1982:942) om svenska kyrkan skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*7 §<sup>1</sup>

Kyrkomötet får genom kyrklig kungörelse meddela föreskrifter i följande ämnen:

- |   |  |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. svenska kyrkans lära,</li> <li>2. svenska kyrkans böcker,</li> <li>3. svenska kyrkans sakrament, gudstjänst och övriga handlingar,</li> <li>4. kollekter,</li> <li>5. central verksamhet för evangelisation, mission och övrigt utlandsarbete samt diakoni,</li> <li>6. kyrkomötets arbetssätt samt verksamheten hos <i>organ som enligt lag får tillsättas av kyrkomötet</i>.</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. svenska kyrkans lära,</li> <li>2. svenska kyrkans böcker,</li> <li>3. svenska kyrkans sakrament, gudstjänst och övriga handlingar,</li> <li>4. kollekter,</li> <li>5. central verksamhet för evangelisation, mission och övrigt utlandsarbete samt diakoni,</li> <li>6. kyrkomötets arbetssätt samt verksamheten hos <i>myndigheter under kyrkomötet</i>.</li> </ol> |
|---|--|

Kyrkomötet får genom kyrklig kungörelse överlåta åt svenska kyrkans centralstyrelse att i sådan kungörelse meddela föreskrifter om kollekter.

Kyrkomötet får genom kyrklig kungörelse överlåta åt svenska kyrkans centralstyrelse att i sådan kungörelse meddela föreskrifter om kollekter. *Kyrkomötet får också genom kyrklig kungörelse överlåta åt domkapitel, kyrkliga kommuner och kyrkokommunala förvaltningsmyndigheter att meddela föreskrifter om svenska kyrkans böcker, svenska kyrkans sakrament, gudstjänst och övriga handlingar samt kollekter.*

## 8 §

*Svenska kyrkans centralstyrelse är en myndighet under kyrkomötet.*

Det ankommer på *svenska kyrkans centralstyrelse* att verkställa kyrkomötets beslut. Styrelsen bereder även ärenden som skall avgöras av kyrkomötet, i den mån uppgiften inte ankommer på eller har överlämnats åt annat organ som tillsätts av kyrkomötet.

Det ankommer på *centralstyrelsen* att verkställa kyrkomötets beslut. Styrelsen bereder även ärenden som skall avgöras av kyrkomötet, i den mån uppgiften inte ankommer på eller har överlämnats åt annat organ som tillsätts av kyrkomötet.

<sup>1</sup> Senaste lydelse 1983:339.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

9 §

Ledamöter av svenska kyrkans centralstyrelse är ärkebiskopen samt högst fjorton andra ledamöter, som för varje valperiod väljs av kyrkomötet. För de valda ledamöterna skall utses lika många ersättare.

*Ärkebiskopen är styrelsens ordförande. Bland de valda ledamöterna utser kyrkomötet en vice ordförande.*

*Endast den som tillhör svenska kyrkan och som är myndig kan vara ledamot av centralstyrelsen eller ersättare för ledamot.*

*Ärkebiskopen är styrelsens ordförande. Bland de valda ledamöterna utser kyrkomötet en vice ordförande.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1986.

## 2 Förslag till

### Lag om ändring i lagen (1982:943) om kyrkomötet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1982:943) om kyrkomötet

*dels* att 38, 39 och 43 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

*dels* att i lagen skall införas sex nya paragrafer, 44–49 §§, av nedan angivna lydelse,

*dels* att närmast före 46 § skall införas en ny rubrik av nedan angivna lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

Kyrkomötet skall för varje valperiod inom sig utse en valberedning. Valberedningen bereder val av svenska kyrkans centralstyrelse och kyrkomötets utskott.

Val av svenska kyrkans centralstyrelse, utskott och valberedning skall vara proportionellt, om det begärs av minst så många ledamöter som motsvarar den kvot som erhålls om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal, skall den avrundas till närmast högre hela tal. Vid sådant proportionellt val skall bestämmelserna i lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom lands- ting, kommunfullmäktige m. m. tillämpas.

Om ersättare ej väljs proportionellt skall vid valen även bestämmas den ordning, i vilken de skall inkallas till tjänstgöring.

#### 43 §

Svenska kyrkans centralstyrelse får handlägga ärenden endast om ordföranden eller, vid förhinder för denne, vice ordföranden samt minst hälften av de övriga ledamöterna är närvarande.

#### *Föreslagen lydelse*

#### 38 §

Kyrkomötet skall för varje valperiod inom sig utse en valberedning. Valberedningen bereder val av svenska kyrkans centralstyrelse, *kyrkomötets besvärsnämnd* och kyrkomötets utskott.

#### 39 §

Val inom kyrkomötet skall, om omröstning begärs, ske med slutna sedlar. Valsedlarna skall vara lika till storlek, material och färg. De skall vara enkla och omärkta samt, om valet ej sker proportionellt, upptaga namn på så många personer som valet avser. Vid lika röstetal sker avgörandet genom lottning.

Val av svenska kyrkans centralstyrelse, *kyrkomötets besvärsnämnd*, utskott och valberedning skall vara proportionellt, om det begärs av minst så många ledamöter som motsvarar den kvot som erhålls om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal, skall den avrundas till närmast högre hela tal. Vid sådant proportionellt val skall bestämmelserna i lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom land- sting, kom- munfullmäktige m. m. tillämpas.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

*Som styrelsens beslut gäller den mening som de flesta enar sig om. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst. Bestämmelserna i 29 kap. rättegångsbalken skall dock tillämpas i sådana personalfrågor där detta skall ske för arbetstagare i allmänhet hos staten.*

## 44 §

*Tjänster vid svenska kyrkans centralstyrelse tillsätts av styrelsen.*

## 45 §

*Centralstyrelsens beslut får överklagas genom besvär hos kyrkomötets besvärsnämnd. Detta gäller dock inte om annat är särskilt föreskrivet.*

**Kyrkomötets besvärsnämnd**

## 46 §

*Kyrkomötets besvärsnämnd är en myndighet under kyrkomötet.*

*Besvärsnämnden väljs av kyrkomötet för varje valperiod.*

## 47 §

*Besvärsnämnden består av en ordförande, som skall vara eller ha varit ordinarie domare, och fyra inom kyrkomötet valda ledamöter. Ordföranden väljs särskilt.*

*För ordföranden skall finnas en ersättare. Vad som föreskrivs om ordföranden gäller också ersättaren. För övriga ledamöter skall inom kyrkomötet utses lika många ersättare.*

## 48 §

*Besvärsnämnden är beslutför när ordföranden och minst tre andra ledamöter är närvarande.*

*Som nämndens beslut gäller den mening som de flesta enar sig om. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst.*

## 49 §

*Besvärsnämndens beslut får inte överklagas.*

### 3 Förslag till

#### Lag om ändring i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar

Härigenom föreskrivs att 1 och 5 §§ lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar<sup>1</sup> skall ha nedan angivna lydelse.

##### Nuvarande lydelse

##### Föreslagen lydelse

##### 1 §<sup>2</sup>

Författningar som har beslutats av riksdagen, regeringen eller kyrkomötet eller av en myndighet under regeringen eller riksdagen skall kungöras enligt denna lag, om inte annat följer av 2 §. Detsamma gäller de internationella överenskommelser och de ändringar i sådana som enligt författning skall gälla som svensk rätt.

Författningar som har beslutats av riksdagen, regeringen eller kyrkomötet eller av en myndighet under regeringen, riksdagen eller kyrkomötet skall kungöras enligt denna lag, om inte annat följer av 2 §. Detsamma gäller de internationella överenskommelser och de ändringar i sådana som enligt författning skall gälla som svensk rätt.

Med författningar skall i denna lag förstås lagar, förordningar och andra rättsregler som i 8 kap. regeringsformen betecknas som föreskrifter.

##### 5 §

Författningar som beslutas av kyrkomötet skall kungöras i Svenska kyrkans författningssamling.

Författningar som beslutas av kyrkomötet eller en myndighet under kyrkomötet skall kungöras i Svenska kyrkans författningssamling.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1986.

<sup>1</sup> Lagen omtryckt 1982:1254.

<sup>2</sup> Senaste lydelse 1985:124.

CIVILDEPARTEMENTET

Utdrag  
PROTOKOLL  
vid regeringsammanträde  
1985-01-17

**Närvarande:** statsrådet Lundkvist, ordförande, och statsråden Sigurdsen, Hjelm-Wallén, Andersson, Boström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Thunborg, Wickbom

**Föredragande:** statsrådet Holmberg

---

## 1 Inledning

Den 1 januari 1983 trädde en betydelsefull reform på det kyrkliga området i kraft. Genom ändringar i punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen (RF) gäller från den angivna tidpunkten nya regler om formerna för den kyrkliga lagstiftningen. Vidare har kyrkomötet reformerats genom lagen (1982:942) om svenska kyrkan och lagen (1982:943) om kyrkomötet.

De nya grundlagsreglerna innebar väsentliga nyheter i fråga om dels formerna för beslutande av lag på det kyrkliga området, dels fördelningen mellan riksdagen, regeringen och kyrkomötet av befogenheten att meddela föreskrifter i vissa kyrkliga ämnen.

Reformeringen av kyrkomötesorganisationen innebar att kyrkomötet fick en bredare förankring och en mera demokratisk uppbyggnad än tidigare. Vidare fick kyrkomötet ett permanent beredande och verkställande organ, svenska kyrkans centralstyrelse.

Under det utredningsarbete som har förekommit för att genomföra reformen har vissa oklarheter och olösta problem uppmärksammats. Det gäller för det första frågan om svenska kyrkans centralstyrelsens statsrättsliga ställning. I det sammanhanget har också uppmärksammats vissa frågor som hänger samman med centralstyrelsens arbetsgivarfunktion. Vidare gäller det vissa oklarheter och praktiska problem i fråga om normgivningen på det kyrkliga området. Häribland märks befogenheterna att meddela föreskrifter i fråga om centralstyrelsen.

De nu angivna frågorna har utretts av en arbetsgrupp inom regeringskansliet. Arbetsgruppen fick i uppdrag att inom ramen för den politiska överenskommelse som låg till grund för reformen lägga fram förslag till lösningar på de problem som hade aktualiserats. Arbetsgruppen har

presenterat sina förslag i promemorian (Ds C 1984:4) Klargöranden och kompletteringar av kyrkomötesreformen. En sammanfattning av arbetsgruppens överväganden och förslag bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1* och de författningsförslag som läggs fram i promemorian som *bilaga 2*.

Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna och en sammanställning av deras yttranden bör fogas till protokollet i ärendet som *bilaga 3*.

Arbetsgruppens förslag innefattar dels ändringar i övergångsbestämmelserna till RF, dels ändringar i lagen om svenska kyrkan och i lagen om kyrkomötet.

Genom propositionen (prop. 1984/85:36) om svenska kyrkans centralstyrelsers rättsliga ställning m. m. har regeringen förelagt riksdagen förslag till grundlagsändringar på grundval av promemorieförslaget. Riksdagen har som vilande antagit det i propositionen framlagda förslaget (KU 1984/85:16, rskr 54). Av arbetsgruppens förslag återstår att behandla ändringarna i lagen om svenska kyrkan och lagen om kyrkomötet. I dessa delar krävs yttrande av kyrkomötet.

Jag tar nu upp promemorieförslaget vad gäller ändringar i de båda nämnda lagarna och föreslår i det följande att kyrkomötets yttrande inhämtas över förslagen i den delen. Förslagen bygger på att riksdagen slutligt antar de förslag till grundlagsändringar som regeringen redan har lagt fram i prop. 1984/85:36. Sedan yttrande har inhämtats från kyrkomötet avser jag att föreslå regeringen att riksdagen skall föreläggas en proposition om ändringarna i lagen om svenska kyrkan och lagen om kyrkomötet. I det sammanhanget avser jag också att ta upp vissa nödvändiga följdändringar i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar.

## 2 Allmän motivering

### 2.1 Förslaget i stort

**Mitt förslag:** Förslagen till grundlagsändringar i prop. 1984/85:36 om svenska kyrkans centralstyrelsers rättsliga ställning m. m. följs upp av ändringar i lagen om svenska kyrkan och i lagen om kyrkomötet.

**Arbetsgruppen:** Överensstämmer med mitt förslag.

**Remissinstanserna:** Förslaget har inte mött några erinringar vid remissbehandlingen.

**Skälen för mitt förslag:** Som jag tidigare har nämnt har regeringen i propositionen om svenska kyrkans centralstyrelsers rättsliga ställning m. m. föreslagit riksdagen vissa grundlagsändringar på grundval av arbetsgruppens förslag. Propositionen behandlar dels frågan om centralstyrelsens statsrätt-

sliga ställning, dels vissa problem beträffande normgivningen på det kyrkliga området.

I propositionen föreslås att det i övergångsbestämmelserna till RF införs en bestämmelse om att det vid sidan av statliga förvaltningsmyndigheter under riksdagen och regeringen även kan finnas statliga förvaltningsmyndigheter under kyrkomötet. En förutsättning för att en myndighet skall få en sådan ställning är enligt förslaget att det i lag anges att myndigheten är en myndighet under kyrkomötet.

När det gäller normgivningen på det kyrkliga området föreslås att regeringens kompetens att meddela föreskrifter beträffande centralstyrelsen begränsas genom att grundläggande föreskrifter om centralstyrelsens organisation – i likhet med t. ex. grundläggande föreskrifter om stiftsmyndigheter – beslutas av riksdagen i lagen om svenska kyrkan eller i annan lag efter yttrande av kyrkomötet. Några andra grundlagsändringar som begränsar regeringens normgivningskompetens föreslås inte. Däremot förutsätts att regeringen iakttar den återhållsamhet i fråga om att reglera centralstyrelsen som påkallas av hänsynen till att svenska kyrkan inom ramen för ett bevarat samband med staten bör få åtnjuta så stor självständighet som möjligt. I propositionen föreslås – till skillnad från vad arbetsgruppen föreslog – ingen ändring i reglerna om kyrkomötets kompetens att meddela föreskrifter om centralstyrelsen.

I fråga om formerna för normgivning i övrigt föreslås i propositionen ändringar i nuvarande regler i två olika avseenden. För det första föreslås en utvidgning av kyrkomötets möjligheter att vidaredelegera normgivning. Enligt förslaget öppnas det en möjlighet för kyrkomötet att i fråga om svenska kyrkans böcker, svenska kyrkans sakrament, gudstjänst och övriga handlingar samt kollekt delegera normgivning till stiftsmyndigheter, kyrkliga kommuner eller kyrkokommunala förvaltningsmyndigheter. Vidare föreslås en förenkling av formerna för upphävande av vissa äldre lagar. Det gäller lagar som har trätt i kraft före den 1 januari 1983 och som reglerar ämnen inom kyrkomötets normgivningsområde. Sådan lagstiftning skall kunna upphävas av riksdagen genom ett enkelt beslut och utan krav på yttrande av kyrkomötet.

Den föreslagna grundlagsändringen om en ändrad statsrättslig ställning för svenska kyrkans centralstyrelse måste som jag tidigare har sagt följas upp av ändringar i annan lagstiftning. Styrelsens ändrade ställning föranleder också vissa andra överväganden, t. ex. när det gäller tillsättande av tjänster hos styrelsen och frågan om överklagande av dess beslut. Jag avser att behandla detta i det följande. Jag tar också upp en följdändring till förslaget om vidaredelegation av kyrkomötets normgivningsbefogenheter. Mina förslag föranleder ändringar i lagen om svenska kyrkan och i lagen om kyrkomötet. I den sistnämnda lagen bör också göras vissa ändringar utöver de som omedelbart följer av förslaget till grundlagsändringar. Jag återkommer till detta i specialmotiveringen (avsnitt 4.2).

## 2.2 Svenska kyrkans centralstyrelsens rättsliga ställning

**Mitt förslag:** I lagen om svenska kyrkan införs en bestämmelse om att svenska kyrkans centralstyrelse är en myndighet under kyrkomötet.

**Arbetsgruppen:** Överensstämmer med mitt förslag (promemorian s. 27–33).

**Remissinstanserna:** Samtliga remissinstanser som yttrar sig i denna del tillstyrker förslaget om centralstyrelsens statsrättsliga ställning. Centralstyrelsen framhåller i sitt yttrande att den anser att den redan nu skall betraktas som en myndighet under kyrkomötet. Eftersom förslaget innebär att centralstyrelsens ställning som myndighet under kyrkomötet klart framgår av lag, finner styrelsen emellertid att förslaget är tillfredsställande i sak.

**Skälen för mitt förslag:** I prop. 1984/85:36 föreslås att det införs en bestämmelse i punkt 9 övergångsbestämmelserna till RF med den innebörden att det vid sidan av förvaltningsmyndigheter under riksdagen och regeringen även kan finnas statliga förvaltningsmyndigheter under kyrkomötet. Som jag anförde i grundlagsärendet ligger det helt i linje med grundtankarna bakom kyrkomötesreformen att centralstyrelsen ges ställning som förvaltningsmyndighet under kyrkomötet i stället för under regeringen. Enligt min mening kan den ökade självständighet för kyrkan som avsågs med reformen förverkligas genom en sådan åtgärd.

Den föreslagna grundlagsbestämmelsen har fått en så allmän avfattning att den inte endast omfattar centralstyrelsen utan också kan avse andra myndigheter under kyrkomötet. Efter i princip samma mönster som gäller för myndigheter under riksdagen framgår det av bestämmelsen att det krävs bestämmelser i lag som anger att myndigheten är en myndighet under kyrkomötet.

Jag föreslår nu att grundlagsbestämmelsen kompletteras med en föreskrift i lagen om svenska kyrkan om att centralstyrelsen är en myndighet under kyrkomötet. Jag kommer i det följande att föreslå att det inrättas ytterligare en myndighet under kyrkomötet (avsnitt 2.4).

## 2.3 Tillsättning av tjänster vid centralstyrelsen

**Mitt förslag:** Tjänster vid svenska kyrkans centralstyrelse skall tillsättas av styrelsen.

**Arbetsgruppen:** Överensstämmer med mitt förslag (promemorian s. 38).

**Remissinstanserna:** De remissinstanser som yttrar sig särskilt i denna del tillstyrker förslaget.

**Skälen för mitt förslag:** Enligt RF ankommer det på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att tillsätta tjänsterna vid förvaltningsmyndigheter under regeringen (11 kap. 9 § första stycket). En konsekvens av att centralstyrelsen blir en förvaltningsmyndighet under kyrkomötet är att denna grundlagsbestämmelse inte blir tillämplig. Av 4 kap. 1 § lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA, omtryckt 1982:100) följer emellertid ändå att tjänsterna skall tillsättas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, om ej annat är särskilt föreskrivet i lag eller annan författning. Med stöd av bestämmelsen i LOA kan regeringen alltså utfärda en föreskrift om att tjänster vid centralstyrelsen skall tillsättas av styrelsen.

Svenska kyrkans centralstyrelse har f. n. inte någon anställd personal. Det kan ändå enligt min mening vara lämpligt att nu överväga vilket organ som bör tillsätta de tjänster hos centralstyrelsen som kan komma att inrättas i framtiden. Med hänsyn till den ändrade ställning i förhållande till regeringen som centralstyrelsen nu föreslås få ser jag det som naturligt att styrelsen själv tillsätter dessa tjänster. För att centralstyrelsen skall ges en så självständig ställning som möjligt bör en föreskrift om detta tas in i en lag i stället för i en regeringsförfattning. Som framgår av vad jag nyss har sagt är en sådan specialreglering möjlig enligt LOA. Jag föreslår att en föreskrift om att centralstyrelsen själv tillsätter tjänster hos styrelsen tas in i lagen om kyrkomötet.

Jag vill i detta sammanhang framhålla, att den som anställs hos centralstyrelsen blir arbetstagare hos staten även efter det att centralstyrelsens ställning har ändrats. LOA kommer därför att gälla, på samma sätt som den redan gör för de riksdagsanställda. Enligt min mening finns det inte anledning att genom särskilda lagstiftningsåtgärder undanta eventuella arbetstagare hos centralstyrelsen från de grundläggande föreskrifterna om statstjänstemännens ställning i LOA.

Utöver LOA finns det ett stort antal regeringsföreskrifter som gäller för statligt anställda och för andra arbetstagare med statligt reglerade anställningar. Dessa föreskrifter, som i väsentliga hänseenden är till förmån för de anställda, blir tillämpliga också för den personal som kan komma att anställas vid centralstyrelsen. En del föreskrifter vänder sig uttryckligen endast till statliga myndigheter under regeringen. Som exempel kan nämnas omplaceringsförordningen (1974:1006). Sedan riksdagen har tagit ställning i den grundläggande frågan om centralstyrelsens ställning, får man överväga i vilken utsträckning även sådana regeringsföreskrifter bör göras tillämpliga för den personal som kan bli anställd hos centralstyrelsen.

## 2.4 Överklagande av centralstyrelsens beslut

**Mitt förslag:** Det inrättas en nämnd, kyrkomötets besvärsnämnd, som skall pröva besvär över centralstyrelsens beslut, om inte annat följer av särskilda föreskrifter. Nämnden blir en myndighet under kyrkomötet.

**Arbetsgruppen:** Avviker från mitt förslag på så sätt att endast tjänstetillsättningsbeslut skall kunna överklagas hos besvärsnämnden. Andra beslut överklagas hos regeringen, om inte annat följer av särskilda föreskrifter.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna kommenterar i regel inte förslaget om att inrätta kyrkomötets besvärsnämnd. De flesta som yttrar sig har inga erinringar mot förslaget. Kammarkollegiet och svenska kyrkans centralstyrelse avstyrker förslaget om att andra beslut än tjänstetillsättningsbeslut skall överklagas hos regeringen. Enligt centralstyrelsen skulle en sådan ordning innebära att styrelsens självständighet gentemot regeringen skulle försvagas. Styrelsen föreslår i stället att även andra beslut än tjänstetillsättningsbeslut skall kunna överklagas hos besvärsnämnden.

**Skälen för mitt förslag:** I fråga om besvär över statliga myndigheters beslut gäller som en allmän regel att besluten får överklagas genom besvär av den som berörs av beslutet, om inte annat har föreskrivits. Talan förs hos närmast högre instans och i sista instans hos regeringen, om inte andra föreskrifter i ämnet har meddelats. Denna princip gäller sedan gammalt och anses tillämplig även om uttryckliga föreskrifter om besvärsmätt saknas.

Så länge som centralstyrelsen är en myndighet under regeringen gäller beträffande besvär över styrelsens beslut vad som nyss har sagts om besvär över beslut av centrala förvaltningsmyndigheter i allmänhet. Om centralstyrelsen i stället blir en myndighet under kyrkomötet finns det skäl att överväga om en annan besvärsmätt skall tillskapas. Det är därvid av betydelse att undersöka vilka olika typer av beslut som centralstyrelsen kan tänkas fatta.

Jag har tidigare föreslagit att centralstyrelsen själv skall få tillsätta tjänster vid styrelsen. Förutom själva tillsättningsbesluten kan styrelsen också komma att fatta andra beslut i personalfrågor. Som exempel kan nämnas beslut om tjänstledigheter samt beslut varigenom olika regeringsförfattningar på det statliga arbetsgivarområdet tillämpas. I sin egenskap av förvaltningsmyndighet fattar centralstyrelsen också beslut i andra administrativa ärenden. Det kan gälla t. ex. beslut i frågor om allmänna handlingars offentlighet.

Centralstyrelsen har till uppgift att bereda och verkställa kyrkomötets beslut. Enligt 2 § kyrklig kungörelse (SKFS 1983:9) med instruktion för svenska kyrkans centralstyrelse åligger det styrelsen bl. a. att förbereda kyrkomötets sammanträden, sammanställa och bereda budgetförslag för den rikskyrkliga verksamheten samt att göra erforderliga anslagsframställningar

till regeringen och andra myndigheter. Beslut som centralstyrelsen fattar inom detta område är regelmässigt av den karaktären att de enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer inte kan överklagas. Det kan dock inte helt uteslutas att vissa beslut är överklagbara.

Ytterligare ett beslutsområde gäller sådana förvaltningsärenden som regeringen genom normgivning har fört över på centralstyrelsen. I samband med att sådana ärenden förs över till centralstyrelsen är det ofta lämpligt att reglera frågorna om besluts överklagbarhet och om besvärordning.

Arbetsgruppens förslag om att en särskild besvärnsämnd skall överpröva beslut om tjänstetillsättningar har inte mött några erinringar vid remissbehandlingen. Även jag anser att detta är en lämplig ordning och jag föreslår därför att en sådan nämnd inrättas. Frågan är emellertid om nämnden bör ha ett så begränsat kompetensområde som arbetsgruppen har föreslagit eller om även besvär över beslut i andra typer av frågor bör kunna anföras hos nämnden.

Arbetsgruppen har föreslagit att besvär över andra beslut än tjänstetillsättningar även i fortsättningen skall anföras hos regeringen, om inte annat följer av särskilda föreskrifter. För att inte någon tvekan skall råda om besvärordningen bör det enligt arbetsgruppen tas in en uttrycklig bestämmelse i lagen om kyrkomötet om att regeringen är besvärinstans. Förslaget i denna del har mött viss kritik vid remissbehandlingen.

Av vad jag tidigare har anfört framgår att det i praktiken rör sig om endast ett relativt litet antal grupper av ärenden, vari centralstyrelsen fattar beslut, som över huvud taget kan överklagas. Mot denna bakgrund har jag förståelse för att arbetsgruppen inte har föreslagit någon ändrad besvärordning. Samtidigt kan jag emellertid inte finna annat än att en ordning med regeringen som besvärinstans över centralstyrelsens beslut är mindre väl förenlig med principerna bakom reformen om en ändrad statsrättslig ställning för centralstyrelsen. Det kan nämligen uppfattas som principiellt tveksamt att ha kvar en besvärsmätt till regeringen över styrelsens beslut trots att den får en statsrättslig ställning som innebär ett frigörande från regeringen. Jag är därför inte beredd att följa arbetsgruppens förslag på denna punkt. Enligt min mening bör i stället den föreslagna besvärnsämnden få till uppgift att överpröva även andra beslut än sådana som gäller tjänstetillsättningar.

Jag föreslår alltså att det i lagen om kyrkomötet tas in en föreskrift om att besvär över centralstyrelsens beslut får anföras hos kyrkomötets besvärnsämnd. Detta bör naturligtvis inte gälla om annat följer av särskilda föreskrifter. Jag vill framhålla att föreskriften endast reglerar hos vilken myndighet besvär skall anföras. Beslut som inte går att överklaga kan givetvis inte heller i fortsättningen överklagas. Jag återkommer till dessa frågor i specialmotiveringen (avsnitt 4.2).

Besvärnsämnden bör som arbetsgruppen har föreslagit bli en myndighet under kyrkomötet. Härigenom kan, på samma sätt som i fråga om

centralstyrelsens ändrade ställning, önskemålen om en ökad självständighet för kyrkan tillgodoses.

Nämnden bör utses av kyrkomötet för varje valperiod och bestå av en ordförande, som skall vara eller ha varit ordinarie domare, och av fyra andra ledamöter, valda inom kyrkomötet. Nämndens beslut bör inte få överklagas. Jag föreslår att de grundläggande föreskrifterna om nämnden i fråga om sammansättning, beslutförhet m. m. tas in i lagen om kyrkomötet. Jag återkommer till den närmare utformningen av föreskrifterna i specialmotive- ringen (avsnitt 4).

## 2.5 Vidaredelegation av kyrkomötets normgivning

**Mitt förslag:** En möjlighet öppnas för kyrkomötet att delegera normgivning till domkapitel, kyrkliga kommuner och kyrkokommunala förvaltningsmyndigheter i fråga om svenska kyrkans böcker, svenska kyrkans sakrament, gudstjänst och övriga handlingar samt kollekter.

**Arbetsgruppen:** Överensstämmet med mitt förslag (promemorian s. 52–53).

**Remissinstanserna:** Förslaget godtas i allmänhet av remissinstanserna. Några framför dock detaljsynpunkter på utformningen av lagförslaget (se bilaga 3 avsnitt 4.3).

**Skälen för mitt förslag:** Enligt punkt 9 femte stycket övergångsbestämmelserna till RF kan riksdagen, om den bemyndigar kyrkomötet att meddela föreskrifter i ett visst ämne, medge att kyrkomötet överlåter åt organ, som det tillsätter, att meddela bestämmelser i ämnet. Kyrkomötet kan alltså under vissa förutsättningar vidaredelegera sin normgivningskompetens till centralstyrelsen. Riksdagen har i 7 § andra stycket lagen om svenska kyrkan öppnat en sådan möjlighet för kyrkomötet i fråga om kollekter. I kyrklig kungörelse (SKFS 1983:2) om kollekter har kyrkomötet utnyttjat den sålunda givna möjligheten.

Före ikraftträdandet av 1982 års reform kunde domkapitlen och kyrkoråden fatta beslut av författningskaraktär eller författningsliknande beslut i vissa ämnen, t. ex. i fråga om kollekter och ordningen för vissa gudstjänster. De nya normgivningsreglerna innebär att föreskrifter i de ämnen som ligger inom kyrkomötets normgivningsområde inte längre kan beslutas av eller delegeras vidare till domkapitlen eller kyrkoråden. Detta innebär i sin tur att beslut om föreskrifter i de aktuella ämnena endast kan fattas av kyrkomötet och i vissa fall av centralstyrelsen, även om föreskrifterna endast rör ett visst stift eller en viss församling. Sålunda har t. ex. under hösten 1983 centralstyrelsen utfärdat 13 olika kyrkliga kungörelser (SKFS 1983:11–23) med föreskrifter om riks- och stiftskollekter för år 1984, nämligen en för varje stift.

Syftet med 1982 års reform var att föra över vissa internt kyrkliga ämnen från regeringens till kyrkomötets normgivningsområde. Däremot fanns det inte någon uttalad avsikt att ändra på handläggningsordningen i fråga om föreskrifter som tidigare kunde beslutas av domkapitel och kyrkoråd.

Kyrkomötet år 1983 har i en skrivelse till regeringen (EU 1983:17, kskr 45) fäst uppmärksamheten på problemet såvitt avser beslut om ordningen för vissa huvudgudstjänster. Under hand har också framförts önskemål om att de konstitutionella hindren för kyrkomötet att vidaredelegera normgivning i fråga om kollekter till domkapitlen och kyrkoråden undanröjs.

De ämnen i vilka det kan finnas behov av att vidaredelegera normgivning till domkapitlen, de kyrkliga kommunerna eller de kyrkokommunala förvaltningsmyndigheterna är svenska kyrkans böcker, svenska kyrkans sakrament, gudstjänst och övriga handlingar samt kollekter. Det kan gälla frågor om att vid gudstjänster eller andra förrättningar inom ett stift eller inom en församling använda vissa kyrkliga böcker, ta upp kollekter för vissa ändamål eller bestämma dagar da kollekter skall tas upp för särskilda ändamål.

I den tidigare nämnda grundlagspropositionen har regeringen föreslagit riksdagen att övergångsbestämmelserna till RF skall ändras på så sätt att riksdagen kan medge att kyrkomötet vidaredelegerar normgivning i de förut angivna ämnena till stiftsmyndigheter, kyrkliga kommuner och kyrkokommunala myndigheter. Jag föreslår nu att ett sådant medgivande för kyrkomötet ges i 7 § lagen om svenska kyrkan.

Den föreslagna grundlagsändringen innebär att en vidaredelegation av kyrkomötets normgivning kan ske till bl. a. stiftsmyndigheter. Denna allmänt hållna beskrivning av myndigheterna på stiftsplanet ansluter till de begrepp som används i grundlagstexten. Det torde emellertid knappast vara aktuellt för andra stiftsmyndigheter än domkapitlen att meddela föreskrifter i de delegeringsbara ämnena. Såvitt gäller stiftsmyndigheterna bör medgivandet därför begränsas till att avse domkapitlen. Jag föreslår alltså att det i 7 § lagen om svenska kyrkan tas in en föreskrift om att kyrkomötet genom kyrklig kungörelse får överlåta åt domkapitel, kyrkliga kommuner och kyrkokommunala förvaltningsmyndigheter att meddela föreskrifter om svenska kyrkans böcker, svenska kyrkans sakrament, gudstjänst och övriga handlingar samt kollekter.

### 3 Upprättade lagförslag

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

1. lag om ändring i lagen (1982:942) om svenska kyrkan,
2. lag om ändring i lagen (1982:943) om kyrkomötet.

Förslagen bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 4*.

## 4 Specialmotivering

### 4.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1982:942) om svenska kyrkan

#### 7 §

##### Första stycket

Enligt punkt 9 fjärde stycket övergångsbestämmelserna till RF i dess nuvarande lydelse får kyrkomötet med stöd av föreskrifter i lagen om svenska kyrkan meddela föreskrifter i vissa särskilt angivna ämnen. I förevarande paragraf finns det bemyndigande som den nyssnämnda grundlagsbestämmelsen ger stöd åt. Ett ämne gäller kyrkomötets befogenhet att meddela föreskrifter om verksamheten hos organ som enligt lag får tillsättas av kyrkomötet. Härmed avses i praktiken föreskrifter om centralstyrelsens verksamhet. Centralstyrelsen föreslås nu bli en myndighet under kyrkomötet. Terminologin i förevarande paragraf har därför anpassats till att det i fortsättningen skall finnas myndigheter under kyrkomötet. Vad gäller den närmare innebörden i övrigt av bestämmelsen finns en beskrivning härav i propositionen (prop. 1984/85:36 s. 14) om svenska kyrkans centralstyrelsens rättsliga ställning m. m.

##### Andra stycket

De ändringar av övergångsbestämmelserna till RF som har föreslagits i prop. 1984/85:36 innebär bl. a. att kretsen av de organ till vilka kyrkomötet efter medgivande av riksdagen skall kunna vidaredelegera normgivning i vissa ämnen utvidgas (punkt 10 andra stycket övergångsbestämmelserna till RF). Sålunda skall kyrkomötet efter medgivande av riksdagen kunna överlåta inte bara åt myndigheter under kyrkomötet utan också åt stiftsmyndigheter, kyrkliga kommuner och kyrkokommunala förvaltningsmyndigheter att meddela föreskrifter om svenska kyrkans böcker, svenska kyrkans sakrament, gudstjänst och övriga handlingar samt kollektor.

I 7 § andra stycket ges medgivandet för kyrkomötet att till de nyss nämnda organen delegera vidare normgivning i de angivna ämnena. Det får ankomma på kyrkomötet att i samband med ett beslut om delegering ta ställning till frågan om överklagbarheten av sådana normbeslut som meddelas med stöd av delegationen. I fråga om stiftsmyndigheter begränsas medgivandet till att avse domkapitel, eftersom det knappast kan vara aktuellt för andra stiftsmyndigheter att meddela föreskrifter i de aktuella ämnena. Med kyrkokommunala förvaltningsmyndigheter avses främst kyrkoråden.

#### 8 §

I prop. 1984/85:36 har föreslagits en föreskrift i övergångsbestämmelserna till RF om att det vid sidan av de nu enligt 11 kap. 6 § första stycket RF erkända typerna av statliga förvaltningsmyndigheter finns statliga förvaltningsmyndigheter under kyrkomötet. En förutsättning för att en statlig

förvaltningsmyndighet skall få en sådan ställning är att det i lag anges att myndigheten är en myndighet under kyrkomötet. I ett nytt första stycke till förevarande paragraf föreskrivs att svenska kyrkans centralstyrelse är en myndighet under kyrkomötet.

Ändringen i andra stycket är av redaktionell natur.

#### *Ikraftträdande*

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 januari 1986.

Lagen om svenska kyrkan skall stiftas, ändras eller upphävas 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). Vidare krävs att yttrande av kyrkomötet har inhämtats.

De föreslagna lagändringarna bygger på de förslag till ändringar i övergångsbestämmelserna till regeringsformen som har lagts fram i prop. 1984/85:36. Riksdagen har som vilande antagit grundlagsändringarna (KU 1984/85:16, rskr 54). Dessa avses träda i kraft den 1 januari 1986. Ändringarna i lagen om svenska kyrkan bör träda i kraft vid samma tidpunkt. För att detta skall vara möjligt krävs att ett yttrande av kyrkomötet inhämtas vid dess sammanträde i mars 1985 och att ett förslag i ämnet därefter föreläggs riksdagen i sådan tid att riksdagen, om den så önskar, under våren 1985 som vilande kan anta förslaget till ändringar i lagen om svenska kyrkan. I sådant fall kan riksdagen fatta det andra beslutet under hösten 1985 efter det att riksdagen slutligt har antagit grundlagsändringen. Hinder kan inte anses föreligga mot att riksdagen redan då – med verkan efter det att grundlagsändringen har trätt i kraft – beslutar om de aktuella ändringarna i lagen om svenska kyrkan.

#### **4.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1982:943) om kyrkomötet**

I detta lagförslag tas upp de ändringar i lagen om kyrkomötet som föranleds av förslagen om tillsättning av tjänster vid centralstyrelsen, om överklagande av centralstyrelsens beslut samt om inrättande av en ny myndighet under kyrkomötet, nämligen kyrkomötets besvärnämnd.

Förslaget till lagändringar innebär att reglerna om val inom kyrkomötet ändras så att 38 och 39 §§ också kommer att omfatta kyrkomötets besvärnämnd. Lagens avsnitt om svenska kyrkans centralstyrelse kompletteras med nya bestämmelser. Sålunda kompletteras 43 § med ett nytt andra stycke, i vilket ges omröstningsregler för centralstyrelsen. I två nya paragrafer regleras frågorna om tillsättning av tjänster vid centralstyrelsen (44 §) och om besvär över beslut av styrelsen (45 §). I lagen införs vidare ett nytt avsnitt om kyrkomötets besvärnämnd med fyra nya paragrafer, 46–49 §§, som reglerar nämndens ställning, valperiod, sammansättning m. m.

## 38 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om att kyrkomötet skall för varje valperiod inom sig utse en valberedning. Vidare regleras vilka val som valberedningen skall bereda. Som framgår av den allmänna motiveringen (avsnitt 2.4) bör det inrättas en ny myndighet, kyrkomötets besvärnsnämnd, som skall pröva besvär över beslut av centralstyrelsen. Enligt förslaget skall besvärnsnämnden utses av kyrkomötet. Ändringen i förevarande paragraf innebär att valberedningen, i likhet med vad som gäller för val av svenska kyrkans centralstyrelse och kyrkomötets utskott, skall bereda val av kyrkomötets besvärnsnämnd.

## 39 §

Paragrafens första och tredje stycken är oförändrade. Däremot har en ändring gjorts i paragrafens andra stycke, som innehåller bestämmelser om proportionella val. Ändringen innebär att val av kyrkomötets besvärnsnämnd skall vara proportionellt under samma förutsättningar som gäller för val av svenska kyrkans centralstyrelse, utskott och valberedning. Det ligger i sakens natur att det sagda inte gäller valet av ordförande och ersättare för ordföranden i besvärnsnämnden. Dessa skall nämligen väljas särskilt.

## 43 §

Paragrafen innehåller f. n. en bestämmelse om när centralstyrelsen är beslutförför. Däremot saknas omröstningsregler. I ett nytt andra stycke har paragrafen kompletterats med sådana regler. Föreskriften innebär att styrelsen beslutar genom enkel majoritet. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst. I vissa personalärenden skall dock omröstningsreglerna i 29 kap. rättegångsbalken tillämpas. Av reglerna i 15 kap. 7 § lagen (1976:600) om offentlig anställning (LOA) och 26 § anställningsförordningen (1965:601) följer att dessa särskilda omröstningsregler gäller vid beslut om anställningsupphörande, disciplinansvar, avskedande, åtalsanmälan, avstängning eller läkarundersökning.

## 44 §

Paragrafen, som är ny, innehåller en regel om att tjänster vid svenska kyrkans centralstyrelse skall tillsättas av styrelsen. I fråga om de närmare övervägandena bakom bestämmelsen hänvisas till den allmänna motiveringen (avsnitt 2.3).

## 45 §

Paragrafen är ny och reglerar besvär över beslut av centralstyrelsen. I paragrafen föreskrivs att besvär över centralstyrelsens beslut skall prövas i särskild ordning. Besvär över besluten skall nämligen anföras hos en särskild nämnd, kyrkomötets besvärsnämnd. Härigenom regleras endast hos vilken myndighet besvär skall anföras. Det bör i sammanhanget noteras att många av centralstyrelsens beslut har den karaktären att de enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer över huvud taget inte kan överklagas. Det gäller t. ex. i fråga om beslut att avge remissyttranden och beslut om att göra framställningar till kyrkomötet. I sådana fall blir alltså förevarande paragraf inte tillämplig.

Av paragrafens andra mening framgår att bestämmelsen inte skall tillämpas om annat följer av särskilda föreskrifter. Ingen ändring görs således i gällande föreskrifter om att talan mot beslut i vissa fall skall föras i annan ordning än genom besvär. Förslaget avser alltså inte sådana beslut som kan komma under domstols prövning enligt lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister (LRA). Om talan i saken skall handläggas enligt LRA får en arbetstagare inte heller anföras besvär över en offentlig arbetsgivares beslut rörande hans arbets- eller anställningsvillkor. Det framgår av lagen (1965:276) om inskränkning i rätten att föra talan mot offentlig arbetsgivares beslut. Här gör ingen ändring.

Det följer vidare av paragrafens andra mening att bestämmelsen inte skall tillämpas om det finns ett besvärsförbud. Ett sådant förbud finns exempelvis i kyrklig kungörelse (SKFS 1983:2) om kollekter. Som exempel på en särreglering av besvärsordningen kan nämnas reglerna om besvär i sekretesslagen (1980:100). Dessa regler gäller med tillämpning av paragrafens andra mening också för beslut i frågor om allmänna handlingars offentlighet som centralstyrelsen meddelar. Särskilda föreskrifter om besvär finns också i lagen (1971:309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol att pröva vissa mål. Även dessa föreskrifter skall alltså gälla i fortsättningen.

Besvär i ärenden om tjänstledigheter och besvär i ärenden som enligt kollektivavtal skall avgöras av arbetsgivaren prövas enligt förordningen (1983:341) om överklagande av beslut i ärenden om tjänstledigheter m. m. av statens arbetsgivarverk (SAV). Förordningen tar dock endast sikte på en prövning av besvär i sista instans. Besvärsnämndens beslut skall inte kunna överklagas (49 §). Det innebär att centralstyrelsens beslut om tjänstledigheter m. m. endast kommer att kunna överprövas av besvärsnämnden.

## 46 §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om inrättandet av en kyrkomötets besvärsnämnd. I paragrafen föreskrivs att kyrkomötets besvärsnämnd skall vara en myndighet under kyrkomötet. Besvärsnämnden får härigenom samma statsrättsliga ställning som centralstyrelsen.

Besvärsnämnden bör väljas på samma sätt och för samma tid som svenska kyrkans centralstyrelse. I paragrafens andra stycke föreskrivs därför att kyrkomötets besvärsnämnd skall väljas av kyrkomötet för varje valperiod.

#### 47 §

Paragrafen är ny och innehåller grundläggande regler om besvärsnämndens sammansättning.

I första stycket finns en föreskrift om att besvärsnämnden består av en ordförande, som skall vara eller ha varit ordinarie domare, och fyra inom kyrkomötet valda ledamöter. Ordföranden skall väljas särskilt. För ordföranden uppställs alltså inte något krav på att vara ledamot av kyrkomötet. Bestämmelsen utgör naturligtvis inte något hinder mot att ordföranden ändå väljs bland ledamöterna, under förutsättning att han eller hon har den föreskrivna domarkompetensen.

Av andra stycket framgår att det skall finnas ersättare för ordföranden och ledamöterna. Vad som i första stycket föreskrivs om ordföranden gäller också dennes ersättare. Även ersättaren skall alltså vara eller ha varit ordinarie domare. Vidare skall ersättaren, liksom ordföranden, väljas särskilt.

#### 48 §

Paragrafen är ny och innehåller bestämmelser om när besvärsnämnden är beslutför. I paragrafen föreskrivs att nämnden är beslutför när ordföranden och minst tre andra ledamöter är närvarande. I likhet med vad som gäller för centralstyrelsen föreskrivs att nämnden beslutar genom enkel majoritet. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst.

#### 49 §

Paragrafen är ny. Enligt paragrafen får besvärsnämndens beslut inte överklagas.

#### *Ikraftträdande*

Liksom ändringarna i lagen om svenska kyrkan bygger ändringarna i lagen om kyrkomötet på de förslag till grundlagsändringar som har lagts fram i prop. 1984/85:36. Även ändringarna i lagen om kyrkomötet bör därför träda i kraft samtidigt som grundlagsändringarna, dvs. den 1 januari 1986. För att detta skall vara möjligt måste kyrkomötets yttrande över lagändringarna inhämtas vid dess sammanträde i mars 1985. Riksdagen kan sedan besluta i frågan sedan den under hösten 1985 slutligt har antagit grundlagsändringar-

na. Hinder kan inte anses föreligga mot att riksdagen redan då – med verkan efter det att grundlagsändringen har trätt i kraft – beslutar om de aktuella ändringarna i lagen om kyrkomötet.

## **5 Hemställan**

Jag hemställer att kyrkomötets yttrande inhämtas över förslagen till

1. lag om ändring i lagen (1982:942) om svenska kyrkan.
2. lag om ändring i lagen (1982:943) om kyrkomötet.

## **6 Beslut**

Regeringen beslutar i enlighet med föredragandens hemställan.

1985 ÅRS KYRKOMÖTE      KYRKOMÖTETS SKRIVELSE 1985:33  
1985-03-15

REGERINGEN

**Kyrkolagsutskottets betänkande 22 om vissa klargöranden och kompletteringar till kyrkomötesreformen m. m. (RegSkr 1985:1 jämte motioner)**

Med överlämnande av nämnda betänkande får jag anmäla att kyrkomötet den 15 mars 1985 beslutat dels föreslå att de framlagda lagförslagen skall träda i kraft den 1 juli 1986, dels i övrigt bifalla utskottets hemställan.

Göran Åstrand

/Bengt Törnell

## KL 1985:22

## Kyrkolagsutskottets betänkande

## 1985:22

om vissa klargöranden och kompletteringar till kyrkomötesreformen m. m. (RegSkr 1985:1 jämte motioner)

## Regeringens skrivelse till kyrkomötet m. m.

I regeringens skrivelse till kyrkomötet 1985:1 har regeringen (civildepartementet) hemställt om kyrkomötets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i lagen (1982:942) om svenska kyrkan,
2. lag om ändring i lagen (1982:943) om kyrkomötet.

Rörande skrivelsens huvudsakliga innehåll hänvisas till vad som anförs i det följande under rubriken Utskottet på s. 7.

I samband med skrivelsen behandlar utskottet följande motioner:

1. Motion 1985:32 av *Gunnar Edqvist* om domkapitlet som myndighet under kyrkomötet,
2. Motion 1985:72 av *Robert Schött* om vissa valbarhetskrav för ledamöter och suppleanter i centralstyrelsen,
3. Motion 1985:88 av *Urban Gibson m. fl.* om kyrkomötets läronämnd som ansvarsnämnd för biskopar,
4. Motion 1985:96 av *Caroline Krook* om ändring av 36 § lagen om kyrkomötet.

Motionsyrkandena redovisas på s. 6.

Läronämnden har avgett yttrande över regeringens skrivelse och över motionerna 72, 88 och 96. Nämndens yttranden fogas till betänkandet som *bilaga 1-4*.

De i skrivelsen upptagna, för yttrande överlämnade lagförslagen har följande lydelse.

## 1. Förslag till

### Lag om ändring i lagen (1982:942) om svenska kyrkan

Härigenom föreskrivs att 7 och 8 §§ lagen (1982:942) om svenska kyrkan skall ha nedan angivna lydelse.

#### Nuvarande lydelse

#### Föreslagen lydelse

##### 7 §<sup>1</sup>

Kyrkomötet får genom kyrklig kungörelse meddela föreskrifter i följande ämnen:

- |   |  |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. svenska kyrkans lära,</li> <li>2. svenska kyrkans böcker,</li> <li>3. svenska kyrkans sakrament, gudstjänst och övriga handlingar,</li> <li>4. kollekter,</li> <li>5. central verksamhet för evangelisation, mission och övrigt utlandsarbete samt diakoni,</li> <li>6. kyrkomötets arbetssätt samt verksamheten hos <i>organ som enligt lag får tillsättas av kyrkomötet</i>.</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. svenska kyrkans lära,</li> <li>2. svenska kyrkans böcker,</li> <li>3. svenska kyrkans sakrament, gudstjänst och övriga handlingar,</li> <li>4. kollekter,</li> <li>5. central verksamhet för evangelisation, mission och övrigt utlandsarbete samt diakoni,</li> <li>6. kyrkomötets arbetssätt samt verksamheten hos <i>myndigheter under kyrkomötet</i>.</li> </ol> |
|---|--|

Kyrkomötet får genom kyrklig kungörelse överlåta åt svenska kyrkans centralstyrelse att i sådan kungörelse meddela föreskrifter om kollekter.

Kyrkomötet får genom kyrklig kungörelse överlåta åt svenska kyrkans centralstyrelse att i sådan kungörelse meddela föreskrifter om kollekter. *Kyrkomötet får också genom kyrklig kungörelse överlåta åt domkapitel, kyrkliga kommuner och kyrkokommunala förvaltningsmyndigheter att meddela föreskrifter om svenska kyrkans böcker, svenska kyrkans sakrament, gudstjänst och övriga handlingar samt kollekter.*

##### 8 §

*Svenska kyrkans centralstyrelse är en myndighet under kyrkomötet.*

Det ankommer på *svenska kyrkans centralstyrelse* att verkställa kyrkomötets beslut. Styrelsen bereder även ärenden som skall avgöras

Det ankommer på *centralstyrelsen* att verkställa kyrkomötets beslut. Styrelsen bereder även ärenden som skall avgöras av kyrkomötet, i den

<sup>1</sup>Senaste lydelse 1983:339.

av kyrkomötet, i den mån uppgiften inte ankommer på eller har överlämnats åt annat organ som tillsätts av kyrkomötet.

mån uppgiften inte ankommer på eller har överlämnats åt annat organ som tillsätts av kyrkomötet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

## 2. Förslag till

### Lag om ändring i lagen (1982:943) om kyrkomötet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1982:943) om kyrkomötet

*dels* att 38, 39 och 43 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

*dels* att i lagen skall införas sex nya paragrafer, 44–49 §§, av nedan angivna lydelse.

*dels* att närmast före 46 § skall införas en ny rubrik av nedan angivna lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

Kyrkomötet skall för varje valperiod inom sig utse en valberedning. Valberedningen bereder val av svenska kyrkans centralstyrelse och kyrkomötets utskott.

#### 38 §

#### *Föreslagen lydelse*

Kyrkomötet skall för varje valperiod inom sig utse en valberedning. Valberedningen bereder val av svenska kyrkans centralstyrelse, *kyrkomötets besvärsnämnd* och kyrkomötets utskott.

#### 39 §

Val inom kyrkomötet skall, om omröstning begärs, ske med slutna sedlar. Valsedlarna skall vara lika till storlek, material och färg. De skall vara enkla och omärkta samt, om valet ej sker proportionellt, upptaga namn på så många personer som valet avser. Vid lika röstetal sker avgörandet genom lottning.

Val av svenska kyrkans centralstyrelse, utskott och valberedning skall vara proportionellt, om det begärs av minst så många ledamöter som motsvarar den kvot som erhålls om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal, skall den avrundas till närmast högre hela tal. Vid sådant proportionellt val skall bestämmelserna i lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m. m. tillämpas.

Val av svenska kyrkans centralstyrelse, *kyrkomötets besvärsnämnd*, utskott och valberedning skall vara proportionellt, om det begärs av minst så många ledamöter som motsvarar den kvot som erhålls om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal, skall den avrundas till närmast högre hela tal. Vid sådant proportionellt val skall bestämmelserna i lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m. m. tillämpas.

Om ersättare ej väljs proportionellt skall vid valen även bestämmas den ordning, i vilken de skall inkallas till tjänstgöring.

## Nuvarande lydelse

## Föreslagen lydelse

## 43 §

Svenska kyrkans centralstyrelse får handlägga ärenden endast om ordföranden eller, vid förhinder för denne, vice ordföranden samt minst hälften av de övriga ledamöterna är närvarande.

*Som styrelsens beslut gäller den mening som de flesta enar sig om. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst. Bestämmelserna i 29 kap. rättegångsbalken skall dock tillämpas i sådana personalfrågor där detta skall ske för arbetstagare i allmänhet hos staten.*

## 44 §

*Tjänster vid svenska kyrkans centralstyrelse tillsätts av styrelsen.*

## 45 §

*Centralstyrelsens beslut får överklagas genom besvär hos kyrkomötets besvärsnämnd. Detta gäller dock inte om annat är särskilt föreskrivet.*

**Kyrkomötets besvärsnämnd**

## 46 §

*Kyrkomötets besvärsnämnd är en myndighet under kyrkomötet.*

*Besvärsnämnden väljs av kyrkomötet för varje valperiod.*

## 47 §

*Besvärsnämnden består av en ordförande, som skall vara eller ha varit ordinarie domare, och fyra inom kyrkomötet valda ledamöter. Ordföranden väljs särskilt.*

*För ordföranden skall finnas en ersättare. Vad som föreskrivs om ordföranden gäller också ersättaren. För övriga ledamöter skall inom kyrkomötet utses lika många ersättare.*

## 48 §

*Besvärsnämnden är beslutförför ordföranden och minst tre andra ledamöter är närvarande.*

*Som nämndens beslut gäller den mening som de flesta enar sig om. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst.*

*Nuvarande lydelse*

*Förelagen lydelse*

49 §

*Besvärsnämndens beslut får inte  
överklagas.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

## Motionerna

I motion 1985:32 av *Gunnar Edqvist* föreslås att kyrkomötet beslutar att som sin mening ge regeringen till känna vad i motionen anförts om domkapitlen som myndigheter under kyrkomötet.

I motion 1985:72 av *Robert Schött* hemställs att kyrkomötet beslutar att hos regeringen anhålla om sådan ändring i lagen om svenska kyrkan att samma valbarhetskrav uppställs för ledamöter och ersättare för ledamot i Svenska kyrkans centralstyrelse som i 3 § andra stycket uppställs för ledamöter och ersättare för ledamot av kyrkomötet.

I motion 1985:88 av *Urban Gibson* m. fl. hemställs att kyrkomötet beslutar att i skrivelse till regeringen begära en ändring av de regler som rör handhavandet av anmälningar mot biskop så att sådana ärenden prövas av kyrkomötets läronämnd på sätt som har föreslagits i motionen.

I motion 1985:96 av *Caroline Krook* begärs att kyrkomötet hos regeringen begär ändring i 36 § lagen om kyrkomötet i enlighet med vad som har anförts i motionen.

## Utskottet

### Inledning

Den 1 januari 1983 trädde en betydelsefull reform på det kyrkliga området i kraft. Genom ändringar i punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen (RF) gäller från den angivna tidpunkten nya regler om formerna för den kyrkliga lagstiftningen. Vidare har kyrkomötet reformerats genom lagen (1982:942) om svenska kyrkan och lagen (1982:943) om kyrkomötet.

De nya grundlagsreglerna innebar väsentliga nyheter i fråga om dels formerna för beslutande av lag på det kyrkliga området, dels fördelningen mellan riksdagen, regeringen och kyrkomötet av befogenheten att meddela föreskrifter i vissa kyrkliga ämnen.

Genom reformeringen av kyrkomötesorganisationen fick kyrkomötet ett permanent beredande och verkställande organ, Svenska kyrkans centralstyrelse.

Under det utredningsarbete som har förekommit för att genomföra reformen har vissa oklarheter och olösta problem uppmärksamats. Det gäller bl. a. frågan om Svenska kyrkans centralstyrelsens statsrättsliga ställning. Vidare gäller det vissa oklarheter och praktiska problem i fråga om normgivningen på det kyrkliga området. Häribland märks befogenheterna att meddela föreskrifter i fråga om centralstyrelsen.

De nu angivna frågorna har utretts av en arbetsgrupp inom regeringskansliet. Arbetsgruppen har lagt fram sina förslag i promemorian (Ds C 1984:4) Klargöranden och kompletteringar av kyrkomötesreformen. Förslagen

innefattar dels ändringar i övergångsbestämmelserna till RF, dels ändringar i lagen om svenska kyrkan och i lagen om kyrkomötet.

Genom proposition 1984/85:36 om svenska kyrkans centralstyrelsens rättsliga ställning m. m. har regeringen för riksdagen lagt fram förslag till grundlagsändringar på grundval av promemoriaförslaget. Riksdagen har som vilande antagit det i propositionen framlagda förslaget (KU 1984/85:16, rskr 54).

De förslag som upptas i regeringens skrivelse avser arbetsgruppens återstående förslag rörande ändringar i lagen om svenska kyrkan och lagen om kyrkomötet. I dessa delar krävs enligt RF kyrkomötets yttrande. Förslagen förutsätter att riksdagen slutligt antar det förslag till grundlagsändringar som antagits som vilande.

#### **Det som vilande antagna grundlagsförslaget**

Det förslag till grundlagsändringar som riksdagen antagit som vilande avser övergångsbestämmelserna till RF. Förslaget innebär bl. a. att där förs in en bestämmelse med innebörden att det vid sidan av statliga förvaltningsmyndigheter under riksdagen och regeringen även kan finnas statliga förvaltningsmyndigheter under kyrkomötet. Regeringens kompetens att meddela föreskrifter om centralstyrelsen ändras på så sätt att grundläggande föreskrifter om centralstyrelsens organisation förs till riksdagens beslutsområde. En möjlighet öppnas för kyrkomötet att delegera normgivningen till stiftsmyndigheter, kyrkliga kommuner eller kyrkokommunala förvaltningsmyndigheter i fråga om Svenska kyrkans böcker, Svenska kyrkans sakrament, gudstjänst och övriga handlingar samt kollekter. Förslaget omfattar vidare en förenkling av formerna för upphävande av äldre lag som reglerar ämnen som kan delegeras till kyrkomötet.

Grundlagsändringarna avses träda i kraft den 1 januari 1986.

#### **Skrivelsens huvudsakliga innehåll**

Genom skrivelsen inhämtas kyrkomötets yttrande över förslag till ändringar i lagen om svenska kyrkan och i lagen om kyrkomötet. Ändringarna följer upp det förslag till grundlagsändringar som riksdagen har antagit som vilande.

Ändringarna i lagen om svenska kyrkan innebär att Svenska kyrkans centralstyrelse får ställning som förvaltningsmyndighet under kyrkomötet. Vidare utökas kyrkomötets möjligheter att vidaredelegera sin normgivningskompetens i vissa ämnen.

En annan nyhet är att centralstyrelsen själv skall få tillsätta tjänster hos styrelsen. Genom ändringarna i lagen om kyrkomötet inrättas dessutom ytterligare en myndighet under kyrkomötet, kyrkomötets besvärdsnämnd.

Nämnden får till uppgift att pröva besvär över beslut av centralstyrelsen.  
Lagändringarna avses träda i kraft den 1 januari 1986.

### Utskottets överväganden

#### Ändringar rörande lagen om svenska kyrkan.

##### *Vidaredelegation av kyrkomötets normgivning*

Enligt de av riksdagen såsom vilande antagna ändringarna i RF kan riksdagen medge att kyrkomötet genom kyrkliga kungörelser överlåter åt stiftsmyndigheter, kyrkliga kommuner eller kyrkokommunala förvaltningsmyndigheter att meddela bestämmelser i fråga om Svenska kyrkans böcker, Svenska kyrkans sakrament, gudstjänst och övriga handlingar samt kollektor. – F. n. tillkommer normgivningskompetens på området i huvudsak endast kyrkomötet.

I regeringens skrivelse föreslås genom ett tillägg till 7 § andra stycket lagen om svenska kyrkan att grundlagsändringen följs upp och att sålunda möjlighet öppnas för kyrkomötet att delgera sin normgivning till domkapitel, kyrkliga kommuner och kyrkokommunala förvaltningsmyndigheter i sådana ämnen som anges i RF.

Bakgrunden till den föreslagna möjligheten till vidaredelegation är följande.

Före ikraftträdandet av 1982 års reform kunde domkapitlen och kyrkoråden fatta beslut av författingskaraktär eller författningsliknande beslut i vissa ämnen, t. ex. i fråga om kollektor och ordningen för vissa gudstjänster. De nuvarande normgivningsreglerna enligt RF innebär att föreskrifter i de ämnen som ligger inom kyrkomötets normgivningsområde inte längre kan beslutas av eller delegeras vidare till domkapitlen eller kyrkoråden. Detta innebär i sin tur att beslut om föreskrifter i de aktuella ämnena f. n. endast kan fattas av kyrkomötet och i vissa fall av centralstyrelsen, även om föreskrifterna endast rör ett visst stift eller en viss församling.

Syftet med 1982 års reform var att föra över vissa internt kyrkliga ämnen från regeringens till kyrkomötets normgivningsområde. Däremot fanns det inte någon uttalad avsikt att ändra på handläggningsordningen i fråga om föreskrifter som tidigare kunde beslutas av domkapitel och kyrkoråd.

Den föreslagna möjligheten för kyrkomötet till vidaredelegation innebär i huvudsak att man söker åstadkomma samma läge beträffande handläggningsordningen i fråga om föreskrifter som gällde före reformen.

Utskottet finner det värdefullt med den föreslagna möjligheten till vidaredelegation, som ligger i linje med intentionerna bakom 1982 års reform. Utskottet kan därför i princip ställa sig bakom förslaget.

När det gäller angivandet av de organ till vilka delegation skall kunna ske ställer sig utskottet dock tveksamt till förslaget. Enligt ändringen i RF anges

vidaredelegation kunna ske till stiftsmyndigheter. I skrivelsen anför emellertid att det knappast torde vara aktuellt för andra stiftsmyndigheter än domkapitlen att meddela föreskrifter i de delegeringsbara ämnena. Medgivandet till delegationen föreslås därför i det nu aktuella lagförslaget bli begränsat till att gälla domkapitlen. Enligt utskottets mening bör ett motsvarande synsätt också anläggas på frågan om delegation till de andra i RF angivna organen. Även om det är lämpligt att där använda en allmänt hållen beskrivning av dessa anser utskottet – i linje med läronämnden – att i en delegationsbestämmelse i lagen om svenska kyrkan bör uttryckligen anges de organ till vilka det blir aktuellt att överlåta normgivning. Utskottet anser därför att – i stället för kyrkliga kommuner och kyrkokommunala förvaltningsmyndigheter – i bestämmelsen bör anges församlingar och kyrkoråd.

Med den nu angivna ändringen tillstyrker utskottet den föreslagna delegationsbestämmelsen. Kyrkomötet bör hos regeringen anhålla om ändring av förslaget i enlighet med det anförda.

Utskottet vill i sammanhanget beröra en annan sak som kanske närmast blir aktuell först då det blir fråga om att besluta kyrklig kungörelse om delegation. De delegeringsbara ämnena omfattar Svenska kyrkans böcker, Svenska kyrkans sakrament, gudstjänst och övriga handlingar samt kollektor. Utskottet vill för att undvika framtida gränsdragningsproblem starkt betona att det här inte gäller delegation i frågor som rör Svenska kyrkans lära, utan endast formella frågor eller de yttre ramarna, såsom bl. a. ritualer, temagudstjänster, val av bibelöversättning. I den mån Svenska kyrkans lära berörs kan delegation inte ske.

#### *Centralstyrelsens rättsliga ställning*

De såsom vilande antagna ändringarna i RF innebär bl. a. att det vid sidan av förvaltningsmyndigheter under riksdagen och regeringen även kan finnas statliga förvaltningsmyndigheter under kyrkomötet. För att en myndighet skall vara myndighet under kyrkomötet krävs lagbestämmelser härom.

I regeringens skrivelse föreslås att det i lagen om svenska kyrkan införs en bestämmelse om att Svenska kyrkans centralstyrelse är en myndighet under kyrkomötet.

Utskottet anser i likhet med föredragande statsrådet att det ligger helt i linje med grundtankarna bekom kyrkomötesreformen att centralstyrelsen ges ställning som förvaltningsmyndighet under kyrkomötet i stället för under regeringen. Utskottet välkomnar därför förslaget härom, som uttryckligen markerar kyrkans självständighet.

#### *Valbarhetskravet för ledamöter i centralstyrelsen*

I motion 72 av Robert Schött begärs en sådan ändring i lagen om svenska kyrkan att samma valbarhetskrav uppställs för ledamöter och ersättare i

centralstyrelsen som gäller för ledamöter och ersättare för ledamot av kyrkomötet.

Enligt 3 § andra stycket lagen om svenska kyrkan kan endast den som tillhör Svenska kyrkan och som är myndig vara ledamot av kyrkomötet eller ersättare för ledamot. Sådana villkor uppställs också för ledamot och suppleant i domkapitel, 8 § lagen (1936:567) om domkapitel.

Ledamöter av centralstyrelsen utgörs av ärkebiskopen samt högst 14 andra ledamöter som för varje valperiod väljs av kyrkomötet. För de valda ledamöterna skall utses lika många ersättare.

Läronämnden har i sitt yttrande ställt sig bakom motionsförslaget.

Enligt utskottets mening är det redan genom det sätt på vilket centralstyrelsens ledamöter och ersättare utses i och för sig väl sörgt för att vederbörliga kvalifikationskrav är uppfyllda. Detta hindrar emellertid inte att det ligger ett värde i att det i lagen anges en sådan självklar sak som att endast den som tillhör Svenska kyrkan kan vara ledamot i centralstyrelsen eller ersättare för ledamot. Skall man såsom utskottet sålunda anser ta in en föreskrift härom i lagen bör föreskriften ges ett innehåll som motsvarar det som gäller för kyrkomötets ledamöter. En föreskrift i ämnet bör lämpligt tas in som ett nytt andra stycke i 9 § lagen om svenska kyrkan och ges den utformning som framgår av utskottets hemställan.

Kyrkomötet bör hos regeringen anhålla om den lagändring som utskottet med anledning av motion 72 sålunda föreslår.

### **Ändringar rörande lagen om kyrkomötet**

Utskottet lämnar det i regeringens skrivelse framlagda förslaget till lag om ändring i lagen om kyrkomötet utan erinran.

### **Domkapitlens rättsliga ställning**

I motion 1985:32 av Gunnar Edqvist förespråkas att domkapitlen skall få ställning som myndigheter under kyrkomötet. En sådan ordning skulle enligt motionären ligga väl i linje med kyrkomötesreformen, inte minst mot bakgrund av kyrkokommitténs förslag beträffande domkapitlens framtida uppgifter.

Domkapitlen – som finns i varje stift – är statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen. De allmänna bestämmelserna om domkapitlens uppgifter m. m. finns i lagen (1936:567) om domkapitel, kompletterad av en instruktion (SFS 1965:738). Domkapitel består av biskopen (preses), domprosten (vice preses), en av stiftets präster vald präst, en av ombud för pastoraten i stiftet vald lekman samt två av regeringen förordnade ledamöter.

Domkapitlens uppgifter omfattar i huvudsak att beflita sig om det kyrkliga livets vård och förkovran, att vaka över att stadgad kyrklig ordning iakttas och att ha inseende över prästerskapets ämbetsförvaltning. Vidare fullgör

domkapitlen bl. a. arbetsgivarfunktioner och övar tillsyn över pastorsämbetenas befattning med kyrkobokföringen.

Kostnaderna för domkapitlens verksamhet bestrids delvis från anslag i statsbudgeten.

Enligt utskottets uppfattning är domkapitlens nuvarande ställning under regeringen en från många synpunkter ändamålsenlig ordning. Även med beaktande av de förslag rörande domkapitlens framtida uppgifter och organisation som presenterats av 1982 års kyrkokommitté (SOU 1985:1) anser utskottet att det saknas skäl att överväga en ändring av domkapitlens ställning på sätt som föreslagits i motion 32. Utskottet avstyrker därför bifall till motionen.

### **Handhavandet av anmälningar mot biskopar**

I motion 1985:88 av Urban Gibson m. fl. förespråkas att anmälningar mot biskopar för fel i tjänsten i frågor som inte gäller brott, t. ex. i lärofrågor, skall handhas av kyrkomötets läronämnd i stället för av den nuvarande ansvarsnämnden. Enligt motionärerna är det främmande att ett annat organ än läronämnden prövar ansvarsfrågor av detta slag.

Som en bakgrund till motionsspörsmålet kan här antecknas följande.

För anställda i statens och kommunernas tjänst finns särskilda bestämmelser om bl. a. disciplinansvar, avskedande, åtalsanmälan, avstängning och läkarundersökning. Bestämmelserna återfinns främst i lagen (1976:600) om offentlig anställning. För innehavare av prästerliga befattningar gäller motsvarande bestämmelser i lagen (1936:567) om domkapitel.

Frågan om disciplinansvar eller annan åtgärd som nyss sagts för försummelse eller brott i tjänsten skall enligt lagen om offentlig anställning normalt prövas av den myndighet som den anställde lyder under. För innehavare av prästerliga befattningar tillkommer enligt huvudregeln denna befogenhet det domkapitel under vilket prästen lyder.

I fråga om vissa högre statstjänstemän gäller att prövningen av frågor om disciplinansvar m. m. skall ske av en särskild nämnd, statens ansvarsnämnd. De statstjänstemän det här gäller är bl. a. ordinarie domare och byråchefer eller därmed jämställda eller högre tjänstemän. Beträffande arbetstagare hos riksdagen och dess myndigheter görs motsvarande prövning i fråga om vissa högre tjänstemän där av riksdagen ansvarsnämnd.

Med avseende på biskopar tillkommer de befogenheter som domkapitlet har på området en särskild nämnd, ansvarsnämnden för biskopar. Närmare bestämmelser om nämndens verksamhet m. m. finns i förordningen (1983:398) med instruktion för ansvarsnämnden för biskopar.

Ansvarsnämnden för biskopar består av fem ledamöter. Ordföranden skall vara lagkunnig och erfaren i domarvärv. Av övriga ledamöter skall en vara biskop och de återstående lekmän som har visat nit och insikt i det kyrkliga församlinglivet. Ledamöterna utses av regeringen. – För de båda

andra ansvarsnämnder som har nämnts här gäller också att de består av fem ledamöter, varav såväl ordföranden som vice ordföranden skall vara lagkunniga och erfarna i domarvärv. Beslut av en ansvarsnämnd kan överklagas. Härvid tillämpas reglerna i lagen (1974:371) om rättegången i arbetstvister.

Läronämnden har i yttrande över motion 88 framhållit att nämnden med sin nuvarande sammansättning inte är lämpad att fungera som ansvarsnämnd för biskopar, även om juridisk sakkunskap införskaffades.

I sammanhanget förtjänar det att nämnas att frågan om bl. a. läronämndens funktioner och dess sammansättning är föremål för utredning av centralstyrelsen (se KO 1985:5).

Som framgår av den gjorda redovisningen råder på det statliga tjänsteområdet en i stort sett enhetlig ordning när det gäller handhavandet av frågor om disciplinansvar m. m. beträffande innehavare av vissa högre tjänster. Denna ordning har delvis sitt ursprung i den s. k. ämbetsansvarsreformen och kan sägas ha satts i stället för den straffrättsliga ansvarsprövning som ankom på domstol före reformen. Ansvarsnämnden för biskopar, liksom de övriga två ansvarsnämnderna, har också en domstolsliknande sammansättning.

Enligt utskottets uppfattning kan det inte riktas några principiella invändningar mot den ordning för handhavandet av frågor om disciplinansvar beträffande biskopar som råder. Med den sammansättning ansvarsnämnden har anser utskottet att nämndens behov av sakkunskap är väl tillgodosett. Även i övrigt framstår ordningen som ändamålsenlig. – Mot det i motionen framförda förslaget talar f. ö. vad läronämnden anfört därom.

Det nu anförda innebär att utskottet inte kan ställa sig bakom förslaget i motion 88. Utskottet avstyrker därmed bifall till motionen.

### Minoritetsbordläggning

I motion 1985:96 av Caroline Krook begärs en ändring av reglerna om minoritetsbordläggning i 36 § lagen om kyrkomötet på så sätt att ett bordlagt ärende skall vila till närmast följande kyrkomöte och alltså inte, såsom f. n., till nästa nyvalda kyrkomöte. Beträffande motiveringen hänvisar motionären till motion 1984:122. Där anføres bl. a. att en bordläggning till nästföljande kyrkomötessammanträde erbjuder tillräckligt rådrum samt att läromässiga eller liturgiska frågor knappast hör hemma i en valrörelse.

Förslag som gäller Svenska kyrkans lära m. m. omfattas av ett särskilt beslutsförfarande. Enligt 36 § lagen om kyrkomötet skall sålunda sådana förslag, om de inte förkastas av kyrkomötet, på yrkande av lägst tio av dess ledamöter vila till dess nästa nyvalda kyrkomöte sammanträder. Utan hinder härav kan kyrkomötet anta förslaget om minst fem sjättedelar av de röstande enar sig om beslutet. Bestämmelsen omfattar förslag till kyrklig kungörelse som gäller Svenska kyrkans lära eller avser bibelöversättning, psalmbok, evangeliebok, kyrkohandbok eller katekes.

Den angivna bestämmelsen om minoritetsbordläggning är av liknande slag som de föreskrifter som gäller för rättighetsbegränsande lagstiftning enligt 2 kap. 12 § RF.

Bestämmelsen om minoritetsbordläggning syftar till att utgöra ett särskilt skydd mot förhastade beslut. I lagens förarbeten framhålls bl. a. att ändringar i så grundläggande frågor som dem som rör läran inte bör kunna ske med mindre en bred majoritet står bakom beslutet. Genom det uppskovsförfarande som står till buds ges möjligheter till noggranna överväganden och tillfälle till en allmän debatt i frågorna och därigenom skapas vidare ett skydd mot tillfälliga opinioner (se prop. 1981/82:192 s. 34).

Utskottet behandlade vid förra årets kyrkomöte ett motionsvägen väckt förslag liknande det som nu är aktuellt (LU 1984:25). Utskottet, som avstyrkte bifall till motionen, uttalade härvid att det är både önskvärt och realistiskt att frågor om kyrkans lära och böcker kan göras till föremål för en bred debatt i anslutning till kyrkliga val. Utskottet framhöll vidare att regeln om nyval också bidrar till att ge tyngd åt de invändningar som kan framföras av en minoritet inom kyrkomötet och befrämjar därmed syftet att invändningarna skall vinna vederbörligt beaktande. – Kyrkomötet följde utskottet.

Läronämnden har i sitt yttrande över motionen ansett bl. a. att det är högst befogat att det finns särskilda regler som rör beslut om kyrkans lära och kyrkans böcker. Sådana beslut skall enligt nämnden inte vara beroende av tillfälliga majoriteter. Vidare måste det enligt nämnden finnas möjligheter till rådrum före ett beslut.

I likhet med sitt ställningstagande förra året kan utskottet inte finna att kravet på nyval i sådant fall som avses i 36 § lagen om kyrkomötet skulle vara mindre väl motiverat. Resultatet av folkstyrelsekommitténs överväganden rörande möjligheterna till direkta val till kyrkomötet kan dessutom komma att ge bestämmelsen om nyval vid minoritetsbordläggning en ökad betydelse.

Det anförda innebär att det inte finns skäl till annan bedömning av motionsspörsmålet än den som utskottet gjorde förra året. Utskottet avstyrker således bifall till motion 96.

## Utskottets hemställan

### Utskottet hemställer

1. beträffande *vidaredelegation av kyrkomötets normgivning* att kyrkomötet med anledning av regeringens skrivelse 1985:1 hos regeringen anhåller att 7 § i det genom skrivelsen framlagda förslaget till lag om ändring i lagen (1982:942) om svenska kyrkan ges följande som *Utskottets förslag* betecknade lydelse:

## Regeringens förslag

## Utskottets förslag

## 7 §

Kyrkomötet får genom kyrklig kungörelse meddela föreskrifter i följande ämnen:

1. svenska kyrkans lära,
2. svenska kyrkans böcker,
3. svenska kyrkans sakrament, gudstjänst och övriga handlingar,
4. kollekter,
5. central verksamhet för evangelisation, mission och övrigt utlandsarbete samt diakoni,
6. kyrkomötets arbetssätt samt verksamheten hos myndigheter under kyrkomötet.

Kyrkomötet får genom kyrklig kungörelse överlåta åt svenska kyrkans centralstyrelse att i sådan kungörelse meddela föreskrifter om kollekter. Kyrkomötet får också genom kyrklig kungörelse överlåta åt domkapitel, kyrkliga kommuner och kyrkokommunala förvaltningsmyndigheter att meddela föreskrifter om svenska kyrkans böcker, svenska kyrkans sakrament, gudstjänst och övriga handlingar samt kollekter.

Kyrkomötet får genom kyrklig kungörelse överlåta åt svenska kyrkans centralstyrelse att i sådan kungörelse meddela föreskrifter om kollekter. Kyrkomötet får också genom kyrklig kungörelse överlåta åt domkapitel, församlingar och kyrkoråd att meddela föreskrifter om svenska kyrkans böcker, svenska kyrkans sakrament, gudstjänst och övriga handlingar samt kollekter.

2. *beträffande centralstyrelsens rättsliga ställning*

att kyrkomötet hos regeringen anmäler att kyrkomötet tillstyrker 8 § i det i moment 1 angivna lagförslaget,

3. *beträffande valbarhetskravet för ledamöter i centralstyrelsen*

att kyrkomötet med anledning av motion 1985:72 hos regeringen anhåller att 9 § lagen om svenska kyrkan ges följande som Utskottets förslag betecknade lydelse:

## Nuvarande lydelse

## Utskottets förslag

## 9 §

Ledamöter av svenska kyrkans centralstyrelse är ärkebiskopen samt högst fjorton andra ledamöter, som för varje valperiod väljs av kyrkomötet. För de valda ledamöterna skall utses lika många ersättare.

*Endast den som tillhör svenska kyrkan och som är myndig kan vara ledamot av centralstyrelsen eller ersättare för ledamot.*

Ärkebiskopen är styrelsens ordförande. Bland de valda ledamöterna utser kyrkomötet en vice ordförande.

4. att kyrkomötet hos regeringen anmäler att kyrkomötet tillstyrker det i moment 1 angivna lagförslaget i övrigt med den ändring i lagens ingress som betingas av förslaget i moment 3,
5. att kyrkomötet hos regeringen anmäler att kyrkomötet tillstyrker det genom skrivelsen framlagda förslaget till lag om ändring i lagen (1982:943) om kyrkomötet,

6. *beträffande domkapitlens rättsliga ställning*  
att kyrkomötet avslår motion 1985:32,
7. *beträffande handhavandet av anmälningar mot biskopar*  
att kyrkomötet avslår motion 1985:88,
8. *beträffande minoritetsbordläggning*  
att kyrkomötet avslår motion 1985:96.

Stockholm den 11 mars 1985

På kyrkolagsutskottets vägnar  
KARL-ERIK JOHANSSON

*Olof Egerstedt*

*Närvarande:* Karl-Erik Johansson ordf., Gustav Öberg, Thyra Håkansson, Solveig Fridh, Karl-Axel Johansson, Torsten Gustafsson, Thore Månsson, Thomas Söderberg, Fritz Walfridsson, Berith Öhrnberg, Ingemar Björck, Nils Glimelius, Per Wihlborg, Karl-Gustav Lindelöw och Lars Svensson.

## Läronämndens yttrande

**1985:1**

**med anledning av regeringens skrivelse 1985:1**

Till läronämnden har för yttrande överlämnats RegSkr 1985:1.

Läronämnden ser positivt på att möjligheter öppnas för kyrkomötet att delegera normgivning. Nämnden förutsätter att bestämmelserna om delegering till församlingsplanet utformas så, att den sker endast till de organ som enligt hittills gällande bestämmelser har befogenhet att handlägga här aktuella frågor.

Stockholm den 27 februari 1985

På läronämndens vägnar  
**BERTIL WERKSTRÖM**

*Örjan Wikmark*

*Närvarande:* Ärkebiskop Bertil Werkström ordf., biskop Martin Lönnebo\*, biskop Helge Brattgård, biskop Tord Simonsson, biskop Arne Palmqvist, biskop Per-Olov Ahrén\*, biskop Sven Ingebrand, biskop Bengt G Hallgren, biskop Olaus Brännström, biskop Tore Furberg, biskop Krister Stendahl\*, Åke Andréén, Caroline Krook, Inez E Larsson, Martin Lind, Eva Lundgren, Per Erik Persson och Birgitta Rengmyr.

\* Ej närvarande vid yttrandets justering.

## **Läronämndens yttrande**

**1985:5**

**med anledning av motion om vissa valbarhetskrav för ledamöter och suppleanter i centralstyrelsen**

Till läronämnden har för yttrande överlämnats KMot 1985:72.

Läronämnden finner att hemställen i motionen är en självklar konsekvens av reglerna för valbarhet till kyrkomötet.

Stockholm den 27 februari 1985

På läronämndens vägnar  
BERTIL WERKSTRÖM

*Örjan Wikmark*

*Närvarande:* Ärkebiskop Bertil Werkström ordf., biskop Martin Lönnebo\*, biskop Helge Brattgård, biskop Tord Simonsson, biskop Arne Palmqvist, biskop Per-Olov Ahrén\*, biskop Sven Ingebrand, biskop Bengt G Hallgren, biskop Olaus Brännström, biskop Tore Furberg, biskop Krister Stendahl, Åke André, Caroline Krook, Inez E Larsson, Martin Lind, Eva Lundgren, Per Erik Persson och Birgitta Rengmyr.

\* Ej närvarande vid yttrandets justering.

## **Läronämndens yttrande**

**1985:7**

**med anledning av motion om kyrkomötets läronämnd som ansvars-  
nämnd för biskopar**

Till läronämnden har för yttrande överlämnats KMot 1985:88.

Läronämnden vill framhålla att nämnden med sin nuvarande sammansättning inte är lämpad att fungera som ansvarsnämnd för biskopar, även om juridisk sakkunskap införskaffades.

Stockholm den 27 februari 1985

På läronämndens vägnar  
**BERTIL WERKSTRÖM**

*Örjan Wikmark*

*Närvarande:* Ärkebiskop Bertil Werkström ordf., biskop Martin Lönnebo\*, biskop Helge Brattgård, biskop Tord Simonsson, biskop Arne Palmqvist, biskop Per-Olov Ahrén\*, biskop Sven Ingebrand, biskop Bengt G Hallgren, biskop Olaus Brännström, biskop Tore Furberg, biskop Krister Stendahl, Åke Andréén, Caroline Krook, Inez E Larsson, Martin Lind, Eva Lundgren, Per Erik Persson och Birgitta Rengmyr.

\* Ej närvarande vid yttrandets justering.

## Läronämndens yttrande

1985:24

med anledning av motion om ändring av 36 § lagen om kyrkomötet

Till läronämnden har för yttrande överlämnats KMot 1985:96.

Läronämnden anser att det är högst befogat att det finns särskilda regler som rör beslut om kyrkans lära och kyrkans böcker. Sådana beslut skall inte vara beroende av tillfälliga majoriteter, och det måste finnas rådrum.

Läronämnden vill dock framhålla att om tröskeln för reformer och förändringar inom en kyrka blir för hög är detta inte längre ett skydd för en rätt lära. Det kan t. o. m. vara tvärtom. Den rätta läran, som ständigt måste kunna finna nya uttrycksformer, skyddas inte självklart genom en antagningsprocedur som blir alltför komplicerad.

Stockholm den 6 mars 1985

På läronämndens vägnar  
HELGE BRATTGÅRD

*Örjan Wikmark*

*Närvarande:* Biskop Helge Brattgård ordf., biskop Tord Simonsson, biskop Arne Palmqvist, biskop Sven Lindegård, biskop Sven Ingebrand, biskop Bengt G Hallgren, biskop Olaus Brännström, biskop Tore Furberg, biskop Krister Stendahl, Caroline Krook, Inez E Larsson, Martin Lind, Eva Lundgren, Per Erik Persson och Birgitta Rengmyr.

CIVILDEPARTEMENTET

Utdrag  
PROTOKOLL  
vid regeringssammanträde  
1985-03-21

**Närvarande:** statsministern Palme, ordförande, och statsråden Lundkvist, Feldt, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Hjelm-Wallén, Peterson, Andersson, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, R. Carlsson, Holmberg, Hellström, Thunborg, Wickbom

**Föredragande:** statsrådet Holmberg

## **Proposition om vissa klargöranden och kompletteringar av kyrkomötesreformen**

### **1 Anmälan av kyrkomötets yttrande**

Föredraganden anmäler kyrkomötets yttrande<sup>1</sup> över förslag till

1. lag om ändring i lagen (1982:942) om svenska kyrkan.
2. lag om ändring i lagen (1982:943) om kyrkomötet.

Föredraganden redogör för kyrkomötets yttrande och anför.

Vad gäller frågan om vidaredelegation av kyrkomötets normgivning i vissa ämnen föreslår kyrkomötet att delegationsbestämmelsen i 7 § andra stycket lagen om svenska kyrkan ändras på så sätt att kyrkliga kommuner och kyrkokommunala förvaltningsmyndigheter preciseras till församlingar och kyrkoråd. Det torde i och för sig förhålla sig så att det är till dessa organ som kyrkomötet kan tänkas överlåta normgivning. Jag är emellertid inte beredd att biträda kyrkomötets förslag till inskränkning i lagtexten. Det remitterade lagförslaget ger nämligen kyrkomötet frihet att självt bestämma omfattningen av delegationen. Det är alltså enligt min mening bättre att använda den allmänt hållna beskrivningen "kyrkliga kommuner och kyrkokommunala förvaltningsmyndigheter". Det får sedan ankomma på kyrkomötet att göra en närmare precisering när det blir fråga om att besluta kyrkliga kungörelser om delegation. Jag förordar alltså att bestämmelsen i 7 § andra stycket lagen om svenska kyrkan får en lydelse enligt det remitterade förslaget.

Kyrkomötet föreslår att lagen om svenska kyrkan ändras så att det införs samma valbarhetskrav för ledamöterna av svenska kyrkans centralstyrelse och deras ersättare som gäller för kyrkomötets ledamöter. Med hänsyn till att ledamöterna av centralstyrelsen och ersättarna väljs av kyrkomötet kan man

---

<sup>1</sup> Beslut om skrivelse till kyrkomötet (RegSkr 1985:1) fattat vid regeringssammanträde den 17 januari 1985.

enligt min mening ifrågasätta om det finns ett behov av en sådan regel. Jag vill emellertid inte motsätta mig kyrkomötets önskemål på denna punkt. Jag föreslår därför att det i 9 § lagen om svenska kyrkan tas in en föreskrift i ämnet med den lydelse som kyrkomötet har föreslagit.

Kyrkomötet har tillstyrkt förslagen i övrigt. Kyrkomötet har dock för sin del föreslagit att lagförslagen skall träda i kraft den 1 juli 1986. Jag biträder kyrkomötets förslag om ikraftträdandetider. Enligt min mening bör lagförslagen nu föreläggas riksdagen.

## 2 Kungörande av kyrkliga författningar

Jag vill i detta sammanhang också ta upp en fråga om kungörande av vissa kyrkliga författningar.

Enligt 7 § andra stycket lagen om svenska kyrkan får kyrkomötet överlåta åt svenska kyrkans centralstyrelse att meddela föreskrifter om kollektor. Kyrkomötet har utnyttjat den sålunda givna möjligheten till vidaredelegation i kyrklig kungörelse (SKFS 1982:2) om kollektor.

I lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar (kungörandelagen) regleras kungörandet av författningar som beslutas av riksdagen, regeringen eller kyrkomötet eller av en myndighet under riksdagen eller regeringen.

Svenska kyrkans centralstyrelse är i dag en statlig förvaltningsmyndighet under regeringen. Författningar som beslutas av centralstyrelsen skall därför kungöras enligt de regler som gäller för sådana myndigheter. Regler härom finns i 6 § kungörandelagen. Enligt huvudregeln skall författningar som beslutas av centrala myndigheter under regeringen kungöras i författningssamling som myndigheten enligt regeringens beslut låter utge. Sådana beslut har tagits in i författningssamlingsförordningen (1976:725, omtryckt 1984:-212). I 8 a § föreskrivs att centralstyrelsen ger ut Svenska kyrkans författningssamling (SKFS).

Centralstyrelsen föreslås nu få ställning som statlig förvaltningsmyndighet under kyrkomötet. Med anledning härav måste kungörandelagen kompletteras med bestämmelser om kungörande av författningar som beslutas av sådana myndigheter. Jag föreslår därför en ändring i 1 § första stycket kungörandelagen som innebär att lagen blir tillämplig också på författningar som beslutas av myndigheter under kyrkomötet.

Författningar som i framtiden kan komma att beslutas av centralstyrelsen bör även i fortsättningen kungöras i SKFS. I 5 § kungörandelagen föreskrivs att författningar som beslutas av kyrkomötet skall kungöras i Svenska kyrkans författningssamling. Jag föreslår ett tillägg i den paragrafen med det innehållet att även författningar som beslutas av myndigheter under kyrkomötet skall kungöras i SKFS.

Enligt de förslag till grundlagsändringar som regeringen tidigare har förelagt riksdagen (prop. 1984/85:36) och som nu följs upp av vissa ändringar

i lagen om svenska kyrkan skall kyrkomötet kunna delegera vidare normgivning i vissa ämnen till domkapitlen, de kyrkliga kommunerna och kyrkokommunala förvaltningsmyndigheter. Några ändringar i kungörandelagen behövs inte med anledning härav. För domkapitlen gäller reglerna i 9 § kungörandelagen om kungörande av författningar som beslutas av regionala statliga myndigheter under regeringen. I fråga om sådana kyrkokommunala författningar som kan komma att beslutas efter delegation av kyrkomötet kommer att gälla de allmänna reglerna om tillkännagivande av kyrkokommunala beslut.

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom civildepartementet upprättats förslag till lag om ändring i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar. Förslaget har upprättats efter samråd med chefen för justitiedepartementet.

### 3 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att

*dels* i den ordning som anges i punkt 9 första stycket övergångsbestämmelserna till regeringsformen anta det till kyrkomötet remitterade och efter vidtagna ändringar upprättade förslaget till

1. lag om ändring i lagen (1982:942) om svenska kyrkan,

*dels* anta det till kyrkomötet remitterade och efter vidtagen ändring upprättade förslaget till

2. lag om ändring i lagen (1982:943) om kyrkomötet,

*dels* anta förslaget till

3. lag om ändring i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar.

### 4 Beslut

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

*Bilaga 1***Arbetsgruppens sammanfattning av sina överväganden och förslag**

Den kyrkomötesreform som beslutades år 1982 innebar att en ny ordning för normgivning på det kyrkliga området infördes, att kyrkomötet fick en bredare förankring och en mera demokratisk uppbyggnad än tidigare samt att kyrkomötet fick ett permanent verkställande och beredande organ, svenska kyrkans centralstyrelse. När reformen skulle genomföras uppmärksammades vissa oklarheter och olösta problem. Det gäller centralstyrelsens statsrättsliga ställning, normgivningen på det kyrkliga området och vissa arbetsrättsliga frågor. De nu angivna frågorna har utretts av en arbetsgrupp inom regeringskansliet.

Som en riktlinje för arbetsgruppens arbete har gällt att de förslag som läggs fram skall utgå från principen att svenska kyrkan skall få så stor frihet som möjligt inom ramen för den politiska överenskommelse som låg till grund för kyrkomötesreformen.

*Centralstyrelsen blir förvaltningsmyndighet under kyrkomötet*

Arbetsgruppen har tillgodosett centralstyrelsens önskemål om att den skall få ställning som förvaltningsmyndighet under kyrkomötet och lämnar förslag till lagteknisk lösning av en sådan ordning (2.2).

Förslaget innebär att det i grundlagsreglerna om svenska kyrkan, dvs. i övergångsbestämmelserna till regeringsformen (RF), införs en ny bestämmelse om att det vid sidan av statliga förvaltningsmyndigheter under riksdagen och regeringen även kan finnas statliga förvaltningsmyndigheter under kyrkomötet. En förutsättning för att en myndighet skall få en sådan ställning är enligt förslaget att det i lag anges att myndigheten är en myndighet under kyrkomötet. Förslaget till ändringen i övergångsbestämmelserna till RF kompletteras därför med ett förslag till ändring i lagen om svenska kyrkan, enligt vilket centralstyrelsen anges som en myndighet under kyrkomötet.

I konstitutionellt hänseende innebär centralstyrelsens ändrade ställning att regeringens direktiv rätt för särskilda fall gentemot styrelsen försvinner. Vidare kan regeringen inte till styrelsen delegera sin direkt på 8 kap. 13 § första stycket RF grundade kompetens att meddela föreskrifter. Regeringens grundlagsfästa befogenheter att tillsätta tjänster hos styrelsen försvinner också. Slutligen bortfaller också det grundlagsfästa kravet på svenskt medborgarskap för ledamöter av centralstyrelsen. I övrigt innebär ändringen inte inskränkningar i regeringens befogenheter. Den innebär inte heller

någon utvidgning av kyrkomötets beslutsbefogenheter beträffande centralstyrelsen.

#### *Centralstyrelsen får själv tillsätta tjänster*

I samband med centralstyrelsens ändrade ställning föreslår arbetsgruppen att det införs en ny föreskrift i lagen om kyrkomötet om att centralstyrelsen själv skall få tillsätta tjänster vid styrelsen (2.4.3). Vidare föreslås att det inrättas en ny myndighet under kyrkomötet, kyrkomötets besvärsnämnd, som skall pröva besvär över centralstyrelsens beslut om tillsättning av tjänster (2.5).

#### *Regeringens normgivning begränsas*

När det gäller normgivningen på det kyrkliga området föreslår arbetsgruppen att reglerna i fråga om kyrkomötets kompetens att meddela föreskrifter om centralstyrelsen förtydligas. Förslaget innebär ingen ändring i sak i förhållande till vad som i dag gäller, utan endast att reglerna uttrycks klarare (3.2.2). Vidare föreslår arbetsgruppen att regeringens restkompetens beträffande centralstyrelsen begränsas genom att grundläggande föreskrifter om centralstyrelsens organisation – i likhet med t. ex. grundläggande föreskrifter om stiftsmyndigheter – beslutas av riksdagen i lagen om svenska kyrkan eller i annan lag efter yttrande av kyrkomötet (3.2.3).

Några andra grundlagsändringar som begränsar regeringens normgivningskompetens föreslås inte. Däremot förutsätter arbetsgruppen att regeringen utan särskild föreskrift i RF iakttar den återhållsamhet i fråga om att reglera centralstyrelsen som påkallas av hänsynen till svenska kyrkans önskemål att inom ramen för ett bevarat samband med staten få åtnjuta så stor självständighet som möjligt.

#### *Nuvarande regeringsförfattningar går igenom*

De flesta regeringsförfattningar som reglerar den statliga verksamheten blir tillämpliga på centralstyrelsen även efter det att dess ställning har ändrats. Enligt arbetsgruppens mening bör strävandena att begränsa regeringens normgivning beträffande centralstyrelsen avse inte bara nya författningar utan även redan beslutade regeringsförfattningar.

Centralstyrelsen bör så långt det är möjligt undantas från sådana författningars tillämpningsområden. En förutsättning för att styrelsen skall kunna undantas från gällande författningar är emellertid att samtliga författningar går igenom. I varje särskilt fall får sedan bedömas om en författning även i framtiden bör gälla centralstyrelsen. Arbetsgruppen föreslår att en sådan genomgång sker i nära samarbete med centralstyrelsen (3.3).

*Vissa andra grundlagsregler om normgivning ändras*

När det gäller formerna för normgivning i övrigt föreslår arbetsgruppen ändringar i nuvarande regler i två olika avseenden. Det gäller för det första kyrkomötets möjligheter att vidaredelegera normgivning i vissa ämnen. Vidare gäller det frågan om formerna för upphävande av äldre lag som reglerar ämnen som kan delegeras till kyrkomötet.

- Normgivning i vissa internt kyrkliga ämnen delegeras vidare

Före ikraftträdandet av 1982 års reform kunde domkapitlen och kyrkoråden fatta författningsbeslut eller författningsliknande beslut i vissa ämnen, t. ex. i fråga om kollektor och ordningen för vissa gudstjänster. De nya normgivningsreglerna innebär att föreskrifter i de ämnen som ligger inom kyrkomötets normgivningsområde inte kan delegeras vidare till domkapitlen och kyrkoråden. Det innebär i sin tur att beslut om föreskrifter i de aktuella ämnena endast kan fattas av kyrkomötet och i vissa fall av centralstyrelsen, även om föreskrifterna uteslutande avser ett visst stift eller en viss församling. Arbetsgruppen föreslår därför att normgivningsreglerna ändras så att det blir möjligt för kyrkomötet att delegera normgivning i vissa internt kyrkliga ämnen till domkapitlen, de kyrkliga kommunerna och de kyrkokommunala förvaltningsmyndigheterna (3.4.1).

- Vissa äldre lagar föreslås kunna upphävas genom enkelt beslut av riksdagen

Vissa äldre lagar innehåller föreskrifter i ämnen som nu ligger inom kyrkomötets normgivningskompetens. Avsikten är att kyrkomötet med egna föreskrifter skall ersätta sådana äldre lagar. Med hänsyn till den s. k. formella lagkraftens princip måste riksdagen emellertid upphäva de föreskrifter som nu finns i lag. Enligt de nuvarande grundlagsreglerna kan äldre lag som reglerar ämnen inom kyrkomötets normgivningsområde upphävas endast genom föreskrifter i lagen om svenska kyrkan. Arbetsgruppen föreslår att detta onödiga formkrav av praktiska skäl tas bort genom att grundlagsreglerna ändras så att äldre lagar i de aktuella ämnena kan upphävas av riksdagen genom ett enkelt beslut (3.4.2).

## Arbetsgruppens författningsförslag

### 1. Förslag till

#### Lag om ändring i regeringsformen

Häri genom föreskrivs i fråga om regeringsformen<sup>1</sup>  
*dels* att punkt 9 övergångsbestämmelserna skall ha nedan angivna lydelse,  
*dels* att i övergångsbestämmelserna skall införas fem nya punkter, 10–14,  
 av nedan angivna lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

#### *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.

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 organisationen av myndigheter under kyrkomötet och 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.

#### (9. Sjätte stycket)

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

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

<sup>1</sup> Regeringsformen omtryckt 1982:940.

*Nuvarande lydelse*

## (9. Fjärde stycket)

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

svenska kyrkans lära,  
svenska kyrkans böcker,  
svenska kyrkans sakrament, gudstjänst och övriga handlingar, kollekt, central verksamhet för evangelisation, mission och övrigt utlandsarbete samt diakoni,

kyrkomötets arbetssätt samt *verksamheten hos organ som tillsätts av kyrkomötet.*

## (9. Femte stycket första meningen)

Bemyndigar riksdagen kyrkomötet att meddela föreskrifter i ett visst ämne, kan riksdagen därvid medge att kyrkomötet genom kyrklig kungörelse överlåter åt *organ som tillsätts av kyrkomötet*, att i sådan kungörelse meddela bestämmelser i ämnet.

## (9. Femte stycket andra-fjärde meningarna)

Riksdagen kan i lagen om svenska kyrkan meddela föreskrifter i de ämnen som anges i *fjärde* stycket. Detta gäller även om kyrkomötet har bemyndigats att besluta föreskrifter i ämnet. Regeringen får inte besluta föreskrifter i dessa ämnen.

*Föreslagen lydelse*

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

svenska kyrkans lära,  
svenska kyrkans böcker,  
svenska kyrkans sakrament, gudstjänst och övriga handlingar, kollekt, central verksamhet för evangelisation, mission och övrigt utlandsarbete samt diakoni,

kyrkomötets arbetssätt samt *arbetsättet hos myndigheter under kyrkomötet.*

Bemyndigar riksdagen kyrkomötet att meddela föreskrifter i ett visst ämne, kan riksdagen därvid medge att kyrkomötet genom kyrklig kungörelse överlåter åt *myndigheter under kyrkomötet* att i sådan kungörelse meddela bestämmelser i ämnet. *I fråga om svenska kyrkans böcker, svenska kyrkans sakrament, gudstjänst och övriga handlingar samt kollekt kan riksdagen också medge att kyrkomötet genom kyrklig kungörelse överlåter åt stiftsmyndigheter, kyrkliga kommuner eller kyrkokommunala förvaltningsmyndigheter att meddela bestämmelser.*

Riksdagen kan i lagen om svenska kyrkan meddela föreskrifter i de ämnen som anges i *första* stycket. Detta gäller även om kyrkomötet har bemyndigats att besluta föreskrifter i ämnet. Regeringen får inte besluta föreskrifter i dessa ämnen.

11. *Bestämmelserna i 11 kap. 6 § första stycket gäller inte myndigheter som enligt lag är myndigheter under kyrkomötet.*

*Nuvarande lydelse*

## (9. Sjunde stycket)

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

## (9. Åttonde stycket)

Vad i denna regeringsform föreskrivs om primärkommuner skall, med undantag av 1 kap. 7 § första stycket andra meningen, tillämpas även i fråga om kyrkliga kommuner.

## (9. Nionde stycket)

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

*Föreslagen lydelse*

12. När regeringen skall avgöra ärenden som angår svenska kyrkans religionsvård eller religionsundervisning, utövning av prästämbetet, befordring eller ämbetsansvar inom kyrkan, skall föredraganden tillhöra svenska kyrkan.

13. Vad i denna regeringsform föreskrivs om primärkommuner skall, med undantag av 1 kap. 7 § första stycket andra meningen, tillämpas även i fråga om kyrkliga kommuner.

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

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

## 2. Förslag till Lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen att punkterna 2 och 3 övergångsbestämmelserna till lagen (1982:937) om ändring i regeringsformen skall ha nedan angivna lydelse.

### *Nuvarande lydelse*

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.

### *Föreslagen lydelse*

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 *fjärde* stycket övergångsbestämmelserna till regeringsformen i deras nya lydelse tillämpas också i fråga om äldre lag. *Tredje meningen gäller dock ej i fråga om lag som har trätt i kraft före den 1 januari 1983 och som reglerar ämnen som anges i punkt 10 övergångsbestämmelserna till regeringsformen.*

3. Utan hinder av *punkterna 9 och 10* 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.

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

### 3. Förslag till Lag om ändring i lagen (1982:942) om svenska kyrkan

Härigenom föreskrivs att 7 och 8 §§ lagen (1982:942) om svenska kyrkan skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

#### 7 §<sup>1</sup>

Kyrkomötet får genom kyrklig kungörelse meddela föreskrifter i följande ämnen:

- |  |  |
|--|--|
| 1. svenska kyrkans lära,   | 1. svenska kyrkans lära,   |
| 2. svenska kyrkans böcker,   | 2. svenska kyrkans böcker.   |
| 3. svenska kyrkans sakrament, gudstjänst och övriga handlingar,                                    | 3. svenska kyrkans sakrament, gudstjänst och övriga handlingar,                          |
| 4. kollekter,  | 4. kollekter,  |
| 5. central verksamhet för evangelisation, mission och övrigt utlandsarbete samt diakoni,           | 5. central verksamhet för evangelisation, mission och övrigt utlandsarbete samt diakoni, |
| 6. kyrkomötets arbetssätt samt verksamheten hos organ som enligt lag får tillsättas av kyrkomötet. | 6. kyrkomötets arbetssätt samt arbetssättet hos myndigheter under kyrkomötet.            |

Kyrkomötet får genom kyrklig kungörelse överlåta åt svenska kyrkans centralstyrelse att i sådan kungörelse meddela föreskrifter om kollekter.

Kyrkomötet får genom kyrklig kungörelse överlåta åt svenska kyrkans centralstyrelse att i sådan kungörelse meddela föreskrifter om kollekter. *Kyrkomötet får också genom kyrklig kungörelse överlåta åt domkapitlet, kyrkliga kommuner och kyrkokommunala förvaltningsmyndigheter att meddela föreskrifter om svenska kyrkans böcker, svenska kyrkans sakrament, gudstjänst och övriga handlingar samt kollekter.*

#### 8 §

*Svenska kyrkans centralstyrelse är en myndighet under kyrkomötet.*

Det ankommer på svenska kyrkans centralstyrelse att verkställa kyrkomötets beslut. Styrelsen bereder även ärenden som skall avgöras av kyrkomötet, i den mån uppgiften inte ankommer på eller har överlämnats åt annat organ som tillsätts av kyrkomötet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

<sup>1</sup>Senaste lydelse 1983:339.

## 4. Förslag till

## Lag om ändring i lagen (1982:943) om kyrkomötet

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1982:943) om kyrkomötet

*dels* att 38, 39 och 43 §§ skall ha nedan angivna lydelse.

*dels* att i lagen skall införas sju nya paragrafer, 44–50 §§, av nedan angivna lydelse.

*dels* att närmast före 47 § skall införas en ny rubrik av nedan angivna lydelse.

## Nuvarande lydelse

Kyrkomötet skall för varje valperiod inom sig utse en valberedning. Valberedningen bereder val av svenska kyrkans centralstyrelse och kyrkomötets utskott.

Val inom kyrkomötet skall, om omröstning begärs, ske med slutna sedlar. Valsedlarna skall vara lika till storlek, material och färg. De skall vara enkla och omärkta samt, om valet ej sker proportionellt, upptaga namn på så många personer som valet avser. Vid lika röstetal sker avgörandet genom lottning.

Val av svenska kyrkans centralstyrelse, utskott och valberedning skall vara proportionellt, om det begärs av minst så många ledamöter som motsvarar den kvot som erhålls om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal, skall den avrundas till närmast högre hela tal. Vid sådant proportionellt val skall bestämmelserna i lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom lands- ting, kommunfullmäktige m. m. tillämpas.

Om ersättare ej väljs proportionellt skall vid valen även bestämmas den ordning, i vilken de skall inkallas till tjänstgöring.

Svenska kyrkans centralstyrelse får handlägga ärenden endast om ordföranden eller, vid förhinder för denne, vice ordföranden samt minst hälften av de övriga ledamöterna är närvarande.

## Föreslagen lydelse

38 §

Kyrkomötet skall för varje valperiod inom sig utse en valberedning. Valberedningen bereder val av svenska kyrkans centralstyrelse, kyrkomötets besvärdsnämnd och kyrkomötets utskott.

39 §

Val av svenska kyrkans centralstyrelse, kyrkomötets besvärdsnämnd, utskott och valberedning skall vara proportionellt, om det begärs av minst så många ledamöter som motsvarar den kvot som erhålls om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal, skall den avrundas till närmast högre hela tal. Vid sådant proportionellt val skall bestämmelserna i lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m. m. tillämpas.

43 §

*Som styrelsens beslut gäller den mening som de flesta enar sig om eller, vid lika röstetal, den mening som ordföranden biträder. Bestäm-*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*melserna i 29 kap. rättegångsbalken skall dock tillämpas i sådana personalfrågor där detta skall ske för arbetstagare i allmänhet hos staten.*

44 §

*Tjänster vid svenska kyrkans centralstyrelse tillsätts av styrelsen.*

45 §

*Beslut om tillsättning av tjänster vid centralstyrelsen får överklagas hos kyrkomötets besvärsnämnd genom besvär.*

46 §

*Besvär över andra beslut av centralstyrelsen än som avses i 45 § förs hos regeringen om inte annat följer av särskilda föreskrifter.*

**Kyrkomötets besvärsnämnd**

47 §

*Kyrkomötets besvärsnämnd är en myndighet under kyrkomötet.*

*Besvärsnämnden väljs av kyrkomötet för varje valperiod.*

48 §

*Besvärsnämnden består av en ordförande, som skall vara eller ha varit ordinarie domare, och fyra inom kyrkomötet valda ledamöter. Ordföranden väljs särskilt.*

*För ordföranden skall finnas en ersättare. Vad som föreskrivs om ordföranden gäller också ersättaren. För övriga ledamöter skall utses lika många ersättare.*

49 §

*Besvärsnämnden är beslutför när ordföranden och minst tre andra ledamöter är närvarande.*

*Som nämndens beslut gäller den mening som de flesta enar sig om*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

*eller, vid lika röstetal, den mening  
som ordföranden biträder.*

52 §

*Besvärsnämndens beslut får inte  
överklagas.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

## Sammanställning av remissyttranden över promemorian (Ds C 1984:4) Klargöranden och kompletteringar av kyrkomötesreformen

### 1 Inkomna yttranden

Efter remiss har yttranden avgetts av justitiekanslern, Svea hovrätt, hovrätten för Västra Sverige, kammarrätten i Göteborg, riksrevisionsverket, kammarkollegiet, statens arbetsgivarverk, statens löne- och pensionsverk, Svenska kyrkans centralstyrelse, domkapitlen i Uppsala, Strängnäs, Lund, Härnösand och Visby, riksdagens ombudsmän (JO), kyrkoförfattningsutredningen (Kn 1982:06) samt Svenska kyrkans personalförbund.

Ett yttrande har dessutom inkommit från Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund.

### 2 Allmänna synpunkter

*Justitiekanslern* och *JO* har förklarat att de från de synpunkter som de har att beakta inte har någon erinran mot förslagen. *Domkapitlet i Härnösand* anser att de föreslagna författningsändringarna är lämpliga och ändamålsenliga. Domkapitlet tillstyrker därför arbetsgruppens förslag.

#### *Hovrätten för Västra Sverige:*

De förslag som promemorian innehåller är en följd av kyrkomötesreformen 1982. Eftersom förslagen synes fullfölja de tankegångar som ligger till grund för reformen och i övrigt framstår som ändamålsenliga har hovrätten inte funnit skäl till erinran mot förslagen i sak.

#### *Svenska kyrkans centralstyrelse:*

Centralstyrelsen anser att arbetsgruppens förslag är tillfredsställande såvitt gäller centralstyrelsens formella ställning. Promemorian innehåller emellertid även vissa förslag som enligt centralstyrelsens mening är ägnade att minska i stället för öka kyrkomötets och centralstyrelsens självständighet. Detta gäller framför allt den föreslagna ändringen av 7 § 6. lagen om Svenska kyrkan, den föreslagna regeln om besvärshöjning till regeringen samt att regeringens s. k. restkompetens att utfärda föreskrifter för centralstyrelsens verksamhet skall i stort sett kvarstå trots att centralstyrelsen förklaras vara en myndighet under kyrkomötet.

Enligt centralstyrelsens mening är konsekvenserna av arbetsgruppens förslag i dessa delar att centralstyrelsens självständighet totalt sett kommer

att minska i stället för att öka. Detta står enligt centralstyrelsens mening inte i överensstämmelse med utgångspunkten för arbetsgruppens arbete som varit att centralstyrelsen skulle vara en myndighet under kyrkomötet.

Centralstyrelsen har mot bakgrund härav haft väsentliga invändningar mot arbetsgruppens förslag och även föreslagit ändringar i dessa, eftersom förslagen enligt centralstyrelsens mening står i strid mot grundtankarna bakom kyrkomötesreformen. Centralstyrelsen förväntar sig därför att de av styrelsen framförda synpunkterna beaktas.

#### *Kyrkoförfattningsutredningen:*

Utredningen anser det värdefullt att man nu gått till verket med att undanröja de oklarheter och problem som uppmärksammats vid genomförandet av kyrkomötesreformen. Det finns emellertid anledning att ifrågasätta om inte arbetsgruppen fått en alltför begränsad utgångspunkt för sitt uppdrag. I vissa hänseenden hade det varit motiverat med en mera genomgripande översyn.

Det kan exempelvis diskuteras om det är en lagtekniskt lämplig lösning att reglerna om lagstiftningen på det kyrkliga området också i fortsättningen skall vara placerade i övergångsbestämmelserna till RF. När RF tillkom var detta rimligt, eftersom kyrka-statfrågan då fortfarande var oklar. Då frågan numera får anses på ett mera varaktigt sätt reglerad genom kyrkomötesreformen, borde normgivningsreglerna rörande svenska kyrkan tas in i huvudbestämmelserna i RF. Reglerna hade i så fall också kunnat ges en mera lättöverskådlig utformning. Man kan numera svårigen motivera varför dessa regler, som avser bestående förhållanden, skall behandlas som övergångsbestämmelser. Det hade varit lämpligt att frågan beaktats i samband med de nu föreslagna ändringarna i dessa regler.

I enlighet med utredningsuppdraget tar de framlagda förslagen endast sikte på organ direkt under kyrkomötet. Flera av de frågor förslagen gäller är emellertid i samma grad giltiga för vissa andra kyrkliga myndigheter. Det kan exempelvis verka något inkonsekvent att man föreslår statusändringar i den kyrkliga organisationen på det centrala planet men inte på det regionala. Det hade därför varit värdefullt om ett resonemang i dessa frågor också kunnat föras med hänsynstagande till sistnämnda myndigheter. Detta gäller särskilt domkapitlen, som är myndigheter under regeringen och kommer att så förbli.

#### *Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund:*

Arbetsgruppens förslag uppfyller de formella anspråk som rests från vårt förbund. Genom en grundlagsändring uttalas att centralstyrelsen är en myndighet under kyrkomötet. Förbundsstyrelsen tillstyrker arbetsgruppens förslag i denna del.

En närmare granskning av promemorians innehåll ger vid handen att arbetsgruppens förslag emellertid knappast uppfyller de reella anspråk på självständighet under kyrkomötet för centralstyrelsen, som varit en så viktig förutsättning för vårt förbunds ställningstagande.

Exempel på detta är den regel om besvär till regeringen som föreslås. Vidare avses regeringen alltjämt kunna utöva huvuddelen av sin på 8 kap 13 § regeringsformen grundade restkompetens. Till yttermera visso föreslås en ändring av 7 § 6. lagen om svenska kyrkan, varigenom kyrkomötets normgiv-

ningsbefogenheter med avseende på centralstyrelsen minskar och regeringens och riksdagens i motsvarande mån ökar.

Förbundsstyrelsen menar att förslagen i dessa delar behöver överarbetas.

### 3 Svenska kyrkans centralstyrelse

#### 3.1 Ändrad statsrättslig ställning

Remissinstanserna är överlag positiva till förslaget om att centralstyrelsen skall få ställning som förvaltningsmyndighet under kyrkomötet. De tillstyrker förslaget till lagteknisk lösning.

#### *Svenska kyrkans centralstyrelse:*

Som framhålls i promemorian finns i nuvarande regeringsform (RF) endast upptaget två typer av myndigheter – statliga och kommunala myndigheter. Statliga myndigheter är antingen myndigheter under regeringen eller myndigheter under riksdagen. Mot bakgrund härav framhålls i promemorian att RF till följd härav inte erkänner myndigheter under kyrkomötet.

Centralstyrelsen vill med anledning härav framhålla att den lagstiftning som reglerar kyrkomötet och av detta tillsatta organ inte återfinns i RF utan grundas på bestämmelser i övergångsbestämmelserna till denna. Centralstyrelsen anser därför att man inte utan vidare kan dra sådana slutsatser som man synes göra i promemorian angående centralstyrelsens formella ställning. Tvärtom anser centralstyrelsen att den skall betraktas som en myndighet under kyrkomötet eftersom ifrågasvarande lagstiftning inte utgår ifrån nuvarande RF utan från övergångsbestämmelserna till denna. Eftersom bestämmelserna således finns i övergångsbestämmelserna måste frågan tolkas med utgångspunkt från de förutsättningar som gällde enligt 1809 års regeringsform, vilken inte kände någon motsvarande absolut uppdelning i myndigheter under regering eller riksdag.

I promemorian görs gällande att centralstyrelsen uttryckt önskemål om att den bör vara en myndighet under kyrkomötet. Detta påstående är inte helt korrekt. Centralstyrelsen har nämligen hävdad att kyrkomötets befogenhet enligt 9. övergångsbestämmelserna till regeringsformen samt 7 § 6. lagen om Svenska kyrkan att meddela föreskrifter om verksamheten hos organ, som enligt lag får tillsättas av kyrkomötet, innebär att centralstyrelsen måste anses vara en myndighet under kyrkomötet. Däremot har centralstyrelsen vid överläggningar med civildepartementet framhållit att en grundlagsändring bör komma till stånd så att centralstyrelsens ställning klarläggs.

-----

Arbetsgruppens förslag innebär att centralstyrelsens ställning som myndighet under kyrkomötet klart framgår av lagen. Centralstyrelsen finner därför förslaget vara i sak tillfredsställande.

*Domkapitlet i Visby:*

Domkapitlet har ingen erinran mot att centralstyrelsen görs till förvaltningsmyndighet under kyrkomötet. Detta innebär ur statsrättslig synpunkt en stor principiell förändring men torde praktiskt sett vara av mindre betydelse. Reformen förutsätter dock att de nuvarande regeringsförfattningarna omgående går igenom och att man för framtiden tillskapar ett regelsystem som enkelt och entydigt bestämmer om en författning också är tillämplig på centralstyrelsen.

*Kyrkoförfattningsutredningen:*

Arbetsgruppen har lämnat förslag till lagteknisk lösning av en ändrad statsrättslig ställning för svenska kyrkans centralstyrelse. Utredningen har inget att erinra häremot. Ur konstitutionell synpunkt är givetvis tillskapandet av en helt ny myndighetstyp en stor statsrättslig reform, men i praktiken torde centralstyrelsens ändrade ställning få ringa betydelse. Arbetsgruppen har även behandlat konsekvenserna av en sådan ändring. I detta hänseende har utredningen funnit vissa oklarheter föreligga, som det kan finnas skäl att fästa uppmärksamheten på.

En principiellt – men kanske inte praktiskt – viktig fråga, som inte har lösts i samband med den föreslagna ändringen av centralstyrelsens ställning, är hur man skall förfara om en konfliktfråga uppkommer mellan centralstyrelsen och en myndighet under regeringen. I dag kan en sådan fråga underställas regeringens prövning. Om ändringen genomförs är detta inte längre möjligt. Detta kan eventuellt skapa problem inom t. ex. redovisnings- och arkivvårdsområdena.

En ändring av centralstyrelsens ställning enligt arbetsgruppens förslag medför att regeringens direktivrätt för särskilt fall gentemot centralstyrelsen försvinner. Detta påverkar bl. a. regeringens nuvarande möjlighet att i särskilt fall besluta om centralstyrelsens verksamhet och förläggning under krig. Det kan därför vara behövt att också se över om generella föreskrifter måste ges om styrelsens verksamhet under krig eller krigsfara.

Några remissinstanser kommenterar det förhållandet att regeringsformens krav på svenskt medborgarskap för innehavare av vissa statliga tjänster bortfaller, om centralstyrelsen inte längre är myndighet under regeringen.

*Kammarkollegiet:*

Kollegiet kan instämma i uppfattningen att något krav på svenskt medborgarskap för berörda kyrkliga befattningshavare knappast behöver ställas. I detta sammanhang har kollegiet emellertid uppmärksammat att enligt gällande lagstiftning något krav på medlemskap i svenska kyrkan inte tycks föreligga för ledamot av svenska kyrkans centralstyrelse. Enligt kollegiets mening borde ett sådant krav införas motsvarande vad som enligt 3 § lagen (1982:942) om svenska kyrkan gäller för ledamot av kyrkomötet och ersättare för ledamot.

*Svenska kyrkans centralstyrelse:*

En ytterligare konsekvens av att centralstyrelsen inte är en myndighet under regeringen är att det inte finns något krav på svenskt medborgarskap för ledamöterna i centralstyrelsen. Centralstyrelsen, som i sammanhanget vill framhålla att denna fråga torde sakna större betydelse, har ingen erinran mot att det ej finns något sådant krav för att vara ledamot i styrelsen.

*Kyrkoförfattningsutredningen:*

Den föreslagna ändringen av centralstyrelsens ställning innebär vidare, om denna genomförs, att man tar bort det grundlagsfästa kravet på svenskt medborgarskap för ledamöterna av centralstyrelsen. Därefter saknas regler om ett sådant villkor. Vid en jämförelse med ledamot av domkapitel, för vilken medborgarskapskravet gäller, ter sig detta något inkonsekvent. Om man vill ha kvar en sådan regel för ledamot av centralstyrelsen måste riksdagen – icke kyrkomötet – lagstifta om detta.

### 3.2 Centralstyrelsen och de statliga kontrollfunktionerna

*Riksrevisionsverket, kammarkollegiet och svenska kyrkans centralstyrelse*, som yttrar sig särskilt i denna del, har ingen erinran mot förslaget att centralstyrelsen även i fortsättningen bör vara underkastad statliga kontrollfunktioner.

*Riksrevisionsverket:*

RRV redovisade i skrivelse (RRV dnr 1983:457) till finansdepartementet förslag rörande förändringar i den statliga redovisnings- och revisionsorganisationen per 1983-07-01. RRV föreslog bl. a. att Svenska kyrkans centralstyrelse (SKC) skulle anslutas till kammarkollegiets redovisningsgrupp och revisionskontor. I regeringsbeslut (CE 1364/83) (delvis), (1543/84) beslöts att SKC skulle tillhöra kammarkollegiets revisionskontor. Beslut om tillhörighet till redovisningsgrupp har ännu inte tagits. I rubricerade promemoria fastslås att SKC är en statlig förvaltningsmyndighet och som sådan underkastad bl. a. RRVs tillsyn i enlighet med verkets instruktion att bedriva tillsyn över den statliga redovisnings- och revisionsorganisationen.

RRV redovisade en principiell ståndpunkt i rapport Utvecklingen av den statliga redovisnings- och revisionsverksamheten (RRV dnr 1983:808, oktoberrapporten 1983, sid 5) nämligen att kongruens i princip bör föreligga beträffande myndigheter som skall granskas av revisionskontor och myndigheter som skall upprätta årsbokslut, vilket förutsätts ske enligt den statliga bokföringsförordningen (1979:1212) med anvisningar (SBF). I promemorian framförs det som naturligt att regeringen genom RRV har en möjlighet att kontrollera att anslagna medel används effektivt och på föreskrivet sätt samt att redovisning m. m. sker i betryggande former. RRV vill instämma i denna bedömning och föreslår att SKC ansluts till redovisningsgrupp från ingången av 1984/85. RRV anser att SKC skall tillämpa SBF med anvisningar och därmed vid räkenskapsårets utgång upprätta, fastställa och avlämna årsbokslut.

Liknande synpunkter anförs av *kammarkollegiet*.

### 3.3 Centralstyrelsens arbetsgivarfunktion

*Svenska kyrkans centralstyrelse* anser i likhet med arbetsgruppen att de regeringsföreskrifter som gäller för arbetstagare med statligt reglerade anställningar och för anställda hos statliga myndigheter bör göras tillämpliga på den personal som kan komma att anställas hos centralstyrelsen.

*Statens löne- och pensionsverk* vitsordar att under de förutsättningar som anges i promemorian kommer ev. anställda hos centralstyrelsen att bli omfattade av bl. a. allmänt pensionsavtal för statliga och vissa andra tjänstemän.

*Svenska kyrkans personalförbund:*

De i promemorian föreslagna regeländringarna utgår ifrån att Centralstyrelsen i sin egenskap av förvaltningsmyndighet under kyrkomötet skall vara arbetsgivare för personal hos styrelsen. Under förhandlingar som förts om allmänna anställningsvillkor m. m. för personal anställd hos Svenska kyrkans stiftelse för rikskyrklig verksamhet, vilken bildades i anslutning till 1984 års kyrkomöte, har framkommit att avsikten är att Centralstyrelsen inte skall få egna anställda. Personal kommer att ställas till Centralstyrelsens förfogande av stiftelsen. Det kan mot den bakgrunden ifrågasättas, om de åtgärder som föreslagits beträffande Centralstyrelsens arbetsgivarfunktion behöver genomföras. De föreslagna åtgärderna kommenteras därför inte i detta yttrande. SKPF förutsätter, att denna fråga får prövas på nytt om den ovan angivna förutsättningen förändras.

*Kammarkollegiet, svenska kyrkans centralstyrelse och domkapitlet i Visby* tillstyrker förslaget att centralstyrelsen skall få befogenhet att själv tillsätta tjänster.

### 3.4 Överklagande av centralstyrelsens beslut

Endast några få remissinstanser kommenterar arbetsgruppens förslag om överklagande av centralstyrelsens beslut.

*Kammarkollegiet, svenska kyrkans centralstyrelse och domkapitlet i Lund* tillstyrker förslaget om att det inrättas en ny myndighet under kyrkomötet, kyrkomötets besvärsnämnd, som skall pröva besvär över centralstyrelsens beslut om tillsättning av tjänster.

*Kammarkollegiet* anser att besvärsnämndens ledamöter bör vara medlemmar i svenska kyrkan. Enligt *domkapitlet i Lund* bör sådant medlemskap krävas för ordföranden och dennes ersättare.

*Domkapitlet i Visby:*

Om centralstyrelsen görs till myndighet under kyrkomötet är det också logiskt att en uttrycklig föreskrift ges om att den själv får tillsätta sina tjänster. Däremot är domkapitlet tveksamt om behovet av den föreslagna besvärnsnämnden med hänsyn till det ringa antal tjänster det här rör sig om. Över huvud bör i detta sammanhang övervägas om det föreligger ett allmänt intresse av att centralstyrelsens beslut skall vara överklagbara.

Några remissinstanser avstyrker förslaget om att *centralstyrelsens beslut i andra frågor än tjänstetillsättningar* skall få överklagas hos regeringen.

*Kammarkollegiet:*

Kollegiet vill ifrågasätta om den generella regeln om rätt att besvära sig hos regeringen över andra beslut än tillsättningsbeslut verkligen skall tillämpas på centralstyrelsen. Beslut som f. n. inte kan överklagas därför att de fattas av regeringen bör inte bli överklagbara enbart därför att beslutanderätten övergår till centralstyrelsen. Som exempel på sådana beslut kan anföras regeringens beslut om avslag på en ansökan att få uppbära rikskollekt. Det förefaller olämpligt med en ordning som leder till att regeringen som besvärnsinstans skall styra praxis på områden där normgivningskompetensen flyttats till centralstyrelsen. En sådan ordning skulle i praktiken kunna eliminera den åsyftade verkan av ändringen beträffande normgivningen.

Kollegiet vill i detta sammanhang också peka på det förhållandet att enligt 3 § kollektkungörelsen 1953:739 (upphävd enl SFS 1983:472 sedan centralstyrelsen övertagit normgivningsrätten på detta område) domkapitlets avslagsbeslut på framställning om stiftskollekt inte kunde överklagas. Motsvarande beslut, som fattas av domkapitlet på grund av delegering från centralstyrelsen, bör inte heller kunna överklagas.

Det kan nämnas att beslut av kyrkofondens styrelse enligt lagen (1970:940) och förordningen (1971:861) om kyrkliga kostnader inte får överklagas (35 § förordningen).

Kollegiet föreslår att centralstyrelsens beslut – med undantag för tillsättningsbeslut och beslut som innebär tillämpning av allmänna författningar där besvärsmätt finns inskriven – inte får överklagas.

*Svenska kyrkans centralstyrelse:*

Den allmänna regeln att statliga myndigheters beslut skall kunna överklagas till regeringen, om ej särskilda föreskrifter meddelats, gäller endast myndigheter som är underställda regeringen. Den gäller således inte för myndigheter under riksdagen. Enligt arbetsgruppens förslag skall centralstyrelsen uttryckligen förklaras vara en myndighet under kyrkomötet. Enligt centralstyrelsens mening synes därför det i promemorian förda resonemang-  
et bygga på felaktiga utgångspunkter. Centralstyrelsen anser att påståendet i promemorian att det vid rättstillämpningen skulle framstå som oklart om regeringen var besvärnsinstans inte är helt korrekt. Det finns ingen allmän regel om att besvär skulle kunna föras hos regeringen över beslut fattade av en myndighet under kyrkomötet lika lite som att det finns en allmän regel att besvär över beslut fattade av myndighet under riksdagen skulle kunna föras till regeringen.

Som framgår av vad centralstyrelsen tidigare anfört är styrelsens mening att den redan nu är en myndighet under kyrkomötet. Enligt arbetsgruppens förslag skall det i lagtexten uttryckligen framgå att så är fallet. Om arbetsgruppens förslag att centralstyrelsen skall vara en myndighet under kyrkomötet och ej under regeringen kombineras med en generell möjlighet att föra besvär över centralstyrelsens beslut hos regeringen så skulle detta enligt centralstyrelsens mening innebära att dess självständighet gentemot regeringen både från formella och materiella utgångspunkter försvagas. Detta måste klart strida mot grundtankarna bakom kyrkomötesreformen. Centralstyrelsen vill därför bestämt avstyrka den föreslagna besvärregeln. I stället vill centralstyrelsen föreslå att dess beslut – om ej särskilda föreskrifter gäller – skall kunna överklagas hos kyrkomötets besvärnsnämnd.

*Domkapitlet i Uppsala* förordar ytterligare utredning av frågan om överklagande av centralstyrelsens beslut innan beslut fattas.

#### 4 Normgivningen på det kyrkliga området

##### 4.1 Klarare gränsdragning mellan regeringens och kyrkomötets kompetens

Ett par remissinstanser avstyrker förslaget om att uttrycket "verksamheten hos organ som tillsatts av kyrkomötet" i punkt 9 fjärde stycket övergångsbestämmelserna till RF ersatts av uttrycket "arbetsättet hos myndigheter under kyrkomötet".

##### *Svenska kyrkans centralstyrelse:*

Centralstyrelsen vill för sin del framhålla att orden "verksamhet" och "arbetsätt" betyder helt skilda saker och att centralstyrelsen alltid tolkat ifrågakarande bestämmelse enligt ordens strikta betydelse. Centralstyrelsen delar därför inte arbetsgruppens uppfattning att det endast skulle röra sig om en ändring av formell karaktär utan anser att det rör sig om en väsentlig materiell ändring i kompetensfördelningen mellan regering och kyrkomöte. Den föreslagna ändringen skulle medföra en betydande inskränkning i kyrkomötets befogenheter att meddela föreskrifter för organ under kyrkomötet. Detta strider enligt centralstyrelsens mening mot grundtankarna bakom kyrkomötesreformen. Centralstyrelsen avstyrker förslaget i denna del.

##### *Domkapitlet i Uppsala:*

Domkapitlet har i princip intet att erinra mot den lagtekniska lösning i övergångsbestämmelserna till regeringsformen och lagen om Svenska kyrkan, som presenteras i förslaget. Kapitlet vill dock göra en reservation beträffande den föreslagna ändringen i p. 10 lagen om ändring i regeringsformen och 7 § p. 6 i lagen om Svenska kyrkan, där "verksamheten hos organ som tillsatts av kyrkomötet" utbyts mot "arbetsättet hos myndigheter under kyrkomötet". Enligt motiveringen s. 47 samt följande stycken i förstnämnda lagrum framgår att regeringen inte får meddela föreskrifter i ämnen som kan delegeras till kyrkomötet och för riksdagens normgivnings-

kompetens i dessa hänseenden gäller särskilt formkrav. Med hänsyn till kyrkomötets i stort sett begränsade kompetens vill domkapitlet avstyrka den föreslagna lydelsen, som synes ge vid handen att kyrkomötet skulle vara förhindrat ange verksamhetens mål och inriktning för myndigheter under kyrkomötet.

#### *Kyrkoförfattningsutredningen:*

Utredningen är införstådd med att det är svårt att forma ett alldeles adekvat uttryck, men det är givet att detta bör avse sådana frågor som normalt regleras i instruktioner för myndigheterna, såsom t. ex. expeditiionstider, beslut om semester eller annan ledighet. I övrigt bör enligt utredningens mening allmänna verksstadgan gälla också för arbetet hos myndigheter som tillsätts av kyrkomötet. Om verksstadgan skall gälla, måste man emellertid tillse att den inte strider mot de detaljföreskrifter om arbetssättet som kyrkomötet meddelar i kyrklig kungörelse för sina underordnade myndigheter.

#### **4.2 Begränsning av regeringens normgivning**

Förslaget om att regeringens restkompetens bör begränsas genom att grundläggande regler om centralstyrelsens organisation förs över till riksdagens beslutsområde tillstyrks av *kammarrätten i Göteborg*.

Några remissinstanser har en mera kritisk inställning.

#### *Svea hovrätt:*

När det gäller gränsdragningen mellan regeringens och centralstyrelsens kompetens i fråga om normgivning har arbetsgruppen ansett, att regeringens s. k. restkompetens bör begränsas endast på så sätt att det i p. 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen tas in en bestämmelse om att de grundläggande reglerna om centralstyrelsens organisation hör till lagområdet. I övrigt har arbetsgruppen ansett sig kunna utgå från att regeringen kommer att visa återhållsamhet när det gäller att utnyttja sin normgivningskompetens beträffande centralstyrelsen (promemorian s. 50). Hovrätten har förståelse för arbetsgruppens synpunkter men vill ändå framhålla, att den föreslagna lösningen innebär att gränsen mellan regeringens och kyrkomötets kompetens på normgivningsområdet blir oklar och flytande, något som kan vålla olägenheter vid den praktiska tillämpningen.

#### *Svenska kyrkans centralstyrelse:*

I enlighet med grundtankarna bakom kyrkomötesreformen skall kyrkomötet få ökade befogenheter att meddela föreskrifter rörande kyrkans angelägenheter inom ramen för ett bevarat samband med staten. Som en konsekvens av detta har nu i promemorian föreslagits att centralstyrelsen som är den myndighet som huvudsakligen utreder kyrkomötets ärenden och verkställer dess beslut skall ha ställning som myndighet under kyrkomötet och inte under regeringen. Betydelsen härav minskas dock väsentligt om regeringens normgivningsmakt skulle i princip kvarstå oförändrad, vilket i sin tur innebär att kyrkomötets befogenheter gentemot centralstyrelsen inskränks.

Centralstyrelsen finner det naturligt att regeringen här liksom i andra fall måste kunna meddela föreskrifter om verkställighet av lag. Centralstyrelsen vill inte heller ifrågasätta regeringens befogenhet att meddela föreskrifter som rör förvaltningen och användningen av anslagna statsmedel. Däremot anser centralstyrelsen att det inte finns något behov att för regeringens del generellt reglera centralstyrelsens angelägenheter i frågor som omfattas av regeringens restkompetens.

Genom den tidigare genomförda kyrkomötesreformen och nu föreliggande förslag om centralstyrelsens ställning kommer centralstyrelsen att få ställning som en myndighet under kyrkomötet vid sidan av myndigheter underställda regeringen på samma sätt som fallet är för statliga myndigheter som är underställda riksdagen. Sistnämnda kategori av myndigheter omfattas inte av regeringens normgivning. Centralstyrelsen anser att en naturlig konsekvens av tidigare genomförd och nu föreslagna lagstiftning är att centralstyrelsen i detta hänseende jämföras med myndigheter under riksdagen. Enligt centralstyrelsen bör därför, med de undantag som nyss angetts, regeringens s. k. restkompetens enligt 8 kap. 13 § första stycket RF överföras från regeringen till kyrkomötet såvitt gäller föreskrifter som gäller kyrkomötets underställda myndigheter.

Det skulle självfallet innebära ett mycket omfattande arbete om alla föreskrifter av den typ som nu avses skulle upphävas och ersättas med kyrkliga kungörelser. Om centralstyrelsens principiella synpunkter angående normgivningskompetensen beaktas bör därför redan nu utfärdade regeringsföreskrifter gälla tills kyrkomötet utfärdar nya föreskrifter. Det bör vidare framhållas att de kyrkliga kungörelser som i framtiden skulle utfärdas inom ifrågavarande område sannolikt i de flesta fall skulle nära anluta sig till motsvarande föreskrifter som utfärdas för de under regeringen lydande myndigheterna.

I promemorian anförs vidare (s. 31–32) att regeringens möjligheter att till centralstyrelsen delegera normgivning, som faller inom regeringens restkompetens borfaller om centralstyrelsen blir en myndighet under kyrkomötet och ej under regeringen. Som framgår av vad tidigare sagts anser centralstyrelsen att regeringens s. k. restkompetens såvitt gäller föreskrifter som riktar sig mot centralstyrelsen och den föreslagna besvärnämnden bör överföras till kyrkomötet.

Om regeringens restkompetens likväl skall kvarstå vill centralstyrelsen förorda att regeringen skall ha möjlighet att till kyrkomötet delegera ifrågavarande normgivningskompetens oaktat centralstyrelsen inte är en myndighet under regeringen. Centralstyrelsen föreslår därför att övergångsbestämmelserna till RF kompletteras med en bestämmelse av sådan innebörd.

### 4.3 Vidaredelegation av kyrkomötets normgivning

Arbetsgruppens förslag om att kyrkomötet skall få möjlighet att delegera normgivning i vissa internt kyrkliga ämnen till stiftsmyndigheter, kyrkliga kommuner och kyrkokommunala förvaltningsmyndigheter tillstyrks av *Svea hovrätt, kammarrätten i Göteborg, kammarkollegiet, Svenska kyrkans centralstyrelse* samt *domkapitlen i Strängnäs, Lund och Visby*.

## 5 Vissa lagtekniska synpunkter

### *Hovrätten för Västra Sverige:*

I promemorian föreslås en omredigering av punkten 9 i övergångsbestämmelserna till regeringsformen på så sätt att punkten delas upp i sex nummerade avsnitt. Hovrätten instämmer i att en sådan uppdelning skulle göra innehållet väsentligt mer lättillgängligt. Punkten innehåller emellertid regler om svenska kyrkan som till skillnad från övriga punkter i övergångsbestämmelserna står i ett inbördes samband med varandra. En uppdelning av punkten 9 i flera avsnitt skulle därför bryta mot systematiken i övergångsbestämmelserna. En mindre markerad uppdelning – exempelvis med bokstäver – skulle ge samma fördelar som den i promemorian föreslagna utan den angivna inkonsekvensen.

I följd av förslaget att svenska kyrkans centralstyrelse skall vara en (förvaltnings-) myndighet under kyrkomötet föreslås att en bestämmelse därom tas in som ett första stycke i 8 § lagen (1982:942) om svenska kyrkan. Eftersom svenska kyrkans centralstyrelse då redan nämnts bör lagrummets andra stycke ändras så att där hänvisas endast till centralstyrelsen eller styrelsen. Jfr t. ex. 43 § i förslaget till lag om ändring i lagen om kyrkomötet.

Vissa lagrum som berörs av de aktuella ändringarna är såväl genom sitt sakliga innehåll som sitt omfång redan tidigare svårtillgängliga. Efter de av arbetsgruppen föreslagna kompletteringarna blir denna olägenhet än större. Främst behöver punkten 2 i övergångsbestämmelserna till lagen (1982:937) om ändring i regeringsformen redigeras om, men även i övrigt torde i några fall en översyn vara motiverad.

### *Kammarrätten i Göteborg:*

Kammarrätten anser att arbetsgruppens lagtekniska lösningar är välmotiverade och stämmer överens med direktiven. Från principiell synpunkt är det emellertid diskutabelt att utvidga övergångsbestämmelserna till regeringsformen.

### *Domkapitlet i Strängnäs:*

Med utgångspunkt från önskemålet att centralstyrelsen blir förvaltningsmyndighet under kyrkomötet har en inom regeringskansliet tillsatt arbetsgrupp utarbetat ett lagtekniskt förslag till förändring av styrelsens statsrättsliga ställning. Att förändringen kommer till uttryck i övergångsbestämmelser till regeringsformen är en konsekvens av tidigare reformer men ger ett ökat intryck av reformens provisoriska karaktär. Lagregler av statsrättslig karaktär torde böra återfinnas i rikets grundlag.

### *Domkapitlet i Visby:*

I promemorian förutsätts att reglerna om lagstiftningen på det kyrkliga området även i fortsättningen skall vara intagna i övergångsbestämmelserna till RF. Domkapitlet har i yttrande den 28 februari 1964 över författningsutredningens förslag till RF (SOU 1963:16 och 17) från början ställt sig avvisande till en sådan placering av de centrala kyrkorättsliga stadgandena. Enligt domkapitlets mening bör denna fråga tas upp ånyo sedan nu

*Svea hovrätt:*

Vad gäller förslaget till lag om ändring i regeringsformen anges i delegationsbestämmelsen i p. 10 andra stycket att riksdagen i fråga om svenska kyrkans böcker, svenska kyrkans sakrament, gudstjänst och övriga handlingar samt kollektor kan medge att kyrkomötet genom kyrklig kungörelse överlåter åt stiftsmyndigheter, kyrkliga kommuner eller kyrkokommunala förvaltningsmyndigheter att meddela bestämmelser. Lagtexten synes ge utrymme för delegation i vidare omfattning än som svarar mot gjorda uttalanden i motiven. Det kan särskilt anmärkas att uttrycket "svenska kyrkans böcker" förefaller något oklart och hovrätten vill ifrågasätta om det inte borde närmare preciseras.

-----

Slutligen vill hovrätten påpeka att det i den föreslagna ändringen om delegation i 7 § 2 st lagen (1982:942) om svenska kyrkan talas om *domkapitel*, kyrkliga kommuner och kyrkokommunala förvaltningsmyndigheter, medan det i p. 10 i förslaget till lag om ändring i regeringsformen beträffande motsvarande delegationsbestämmelse anges att riksdagen kan medge kyrkomötet att genom kyrklig kungörelse överlåta åt *stiftsmyndigheter*, kyrkliga kommuner eller kyrkokommunala förvaltningsmyndigheter att meddela aktuella bestämmelser. Det synes lämpligt att samma benämningar används i båda författningarna.

*Svenska kyrkans centralstyrelse:*

Centralstyrelsen vill för sin del framhålla att sådana frågor som berörs av den föreslagna rätten till delegering i allmänhet torde vara av den karaktären att de inte behöver regleras genom kyrklig kungörelse. Likväl anser centralstyrelsen att det är värdefullt att det finns en sådan möjlighet att delegera rätten att utfärda föreskrifter och tillstyrker därför förslaget i denna del.

*Domkapitlet i Strängnäs* anser att uttrycket stiftsmyndigheter, kyrkliga kommuner eller kyrkokommunala förvaltningsmyndigheter bör ersättas av domkapitel och kyrkoråd, eftersom det är dessa organ som har den faktiska normgivningen. Enligt *domkapitlet i Visby* bör kontraktsprost ingå i uppräkningslistan av stiftsmyndigheter m. m.

#### 4.4 Formerna för ändring eller upphävande av äldre lag

*Kammarrätten i Göteborg, kammarkollegiet* och *Svenska kyrkans centralstyrelse* tillstyrker förslaget i denna del. Ett par remissinstanser är mera kritiska.

*Svea hovrätt:*

Beträffande formerna för upphävande av äldre lag i ämnen vilka kan delegeras till kyrkomötet anser hovrätten, att de föreslagna ändringarna gör att reglerna, vilka redan nu är komplicerade, blir än svårare att överblicka

och förstå. Enligt vad som sägs i specialmotiveringen till den föreslagna ändringen i p. 2 i övergångsbestämmelserna till lagen (1982:937) om ändring i regeringsformen (promemorian s. 62) innebär ändringen att t. ex. bestämmelserna i 1686 års kyrkolag om svenska kyrkans lära, om gudstjänster, dop, nattvard, biskops- och prästvigning m. m. kan upphävas av riksdagen utan att formföreskrifterna i första-tredje styckena i p. 9 övergångsbestämmelserna till RF behöver iakttas, dvs. utan att kyrkomötet behöver höras. Hovrätten vill starkt ifrågasätta om det från principiella synpunkter kan godtas att beslut i sådana för kyrkan grundläggande ämnen skall kunna fattas utan att kyrkomötets mening inhämtas. De praktiska synpunkter som har anförts till stöd för lösningen (promemorian s. 54) synes inte tillräckligt tungt vägande.

#### *Domkapitlet i Lund:*

Vad avser den föreslagna lagtexten finner domkapitlet förslaget till tillägg till punkten 2 till övergångsbestämmelserna till lagen (1982:937) om ändring i regeringsformen mindre lyckad. "Tredje meningen" kan syfta på punkt 9 fjärde stycket övergångsbestämmelserna till regeringsformen vilket inte är avsikten. Vidare förutsätter den föreslagna lagtexten och förarbetena i promemorian att riksdagen genom lag har delegerat till kyrkomötet beslutanderätten i ämnen som avses i punkt 10 övergångsbestämmelserna till regeringsformen. Det bör inte i bestämmelser av grundlagskaraktär förutsättas att lagar av lägre dignitet har stiftats. På grund av det anförda bör tredje meningen i punkt 2 ha följande lydelse:

"Punkt 9 fjärde stycket övergångsbestämmelserna till regeringsformen i deras nya lydelse tillämpas också i fråga om äldre lag, dock ej i fråga om lag som trätt i kraft före den 1 januari 1983 och som reglerar ämnen som anges i punkt 10 övergångsbestämmelserna till regeringsformen i den mån delegation till kyrkomötet har ägt rum i dessa ämnen."

#### **Genomgång av författningar**

*Kammarkollegiet* anser, i likhet med arbetsgruppen att en genomgång bör ske av författningar för att om möjligt undanta centralstyrelsen från vissa statliga författningars tillämpningsområde. Kammarkollegiet anför:

Som exempel på författningar om vilkas tillämplighet på centralstyrelsen tvekan kan råda vill kollegiet nämna tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen (1980:100). Av speciellt intresse är därvid förhållandet mellan centralstyrelsen och Svenska kyrkans förvaltningsstiftelse. Allmän handling är som bekant varje handling som förvaras hos en myndighet, om den kommit in till myndigheten. Frågan är här om en handling, som upprättats hos stiftelsen eller kommit in dit, blir allmän handling genom överlämnande till centralstyrelsen och när en handling skall anses inkommen till eller upprättad eller förvarad hos styrelsen resp. stiftelsen. Även i övrigt torde konsekvenserna av offentlighets- och sekretessreglerna böra undersökas.

## 5 Vissa lagtekniska synpunkter

### *Hovrätten för Västra Sverige:*

I promemorian föreslås en omredigering av punkten 9 i övergångsbestämmelserna till regeringsformen på så sätt att punkten delas upp i sex nummerade avsnitt. Hovrätten instämmer i att en sådan uppdelning skulle göra innehållet väsentligt mer lättillgängligt. Punkten innehåller emellertid regler om svenska kyrkan som till skillnad från övriga punkter i övergångsbestämmelserna står i ett inbördes samband med varandra. En uppdelning av punkten 9 i flera avsnitt skulle därför bryta mot systematiken i övergångsbestämmelserna. En mindre markerad uppdelning – exempelvis med bokstäver – skulle ge samma fördelar som den i promemorian föreslagna utan den angivna inkonsekvensen.

I följd av förslaget av svenska kyrkans centralstyrelse skall vara en (förvaltnings-) myndighet under kyrkomötet föreslås att en bestämmelse därom tas in som ett första stycke i 8 § lagen (1982:942) om svenska kyrkan. Eftersom svenska kyrkans centralstyrelse då redan nämnts bör lagrummets andra stycke ändras så att där hänvisas endast till centralstyrelsen eller styrelsen. Jfr t. ex. 43 § i förslaget till lag om ändring i lagen om kyrkomötet.

Vissa lagrum som berörs av de aktuella ändringarna är såväl genom sitt sakliga innehåll som sitt omfång redan tidigare svårtillgängliga. Efter de av arbetsgruppen föreslagna kompletteringarna blir denna olägenhet än större. Främst behöver punkten 2 i övergångsbestämmelserna till lagen (1982:937) om ändring i regeringsformen redigeras om, men även i övrigt torde i några fall en översyn vara motiverad.

### *Kammarrätten i Göteborg:*

Kammarrätten anser att arbetsgruppens lagtekniska lösningar är välmotiverade och stämmer överens med direktiven. Från principiell synpunkt är det emellertid diskutabelt att utvidga övergångsbestämmelserna till regeringsformen.

### *Domkapitlet i Strängnäs:*

Med utgångspunkt från önskemålet att centralstyrelsen blir förvaltningsmyndighet under kyrkomötet har en inom regeringskansliet tillsatt arbetsgrupp utarbetat ett lagtekniskt förslag till förändring av styrelsens statsrättsliga ställning. Att förändringen kommer till uttryck i övergångsbestämmelser till regeringsformen är en konsekvens av tidigare reformer men ger ett ökat intryck av reformens provisoriska karaktär. Lagregler av statsrättslig karaktär torde böra återfinnas i rikets grundlagar.

### *Domkapitlet i Visby:*

I promemorian förutsätts att reglerna om lagstiftningen på det kyrkliga området även i fortsättningen skall vara intagna i övergångsbestämmelserna till RF. Domkapitlet har i yttrande den 28 februari 1964 över författningsutredningens förslag till RF (SOU 1963:16 och 17) från början ställt sig avvisande till en sådan placering av de centrala kyrkorättsliga stadgandena. Enligt domkapitlets mening bör denna fråga tas upp ånyo sedan nu

förhållandet mellan stat och kyrka genom 1982 års kyrkomötesreform fått en mera långsiktig lösning. Förslagsvis kan detta ske genom att ett nytt kapitel – 14 kapitlet – införs i RF.

## Bilaga 4

*De för yttrande överlämnade lagförslagen.*

## 1. Förslag till

### Lag om ändring i lagen (1982:942) om svenska kyrkan

Härigenom föreskrivs att 7 och 8 §§ lagen (1982:942) om svenska kyrkan skall ha nedan angivna lydelse.

#### *Nuvarande lydelse*

#### *Föreslagen lydelse*

#### 7 §<sup>1</sup>

Kyrkomötet får genom kyrklig kungörelse meddela föreskrifter i följande ämnen:

1. svenska kyrkans lära,
2. svenska kyrkans böcker,
3. svenska kyrkans sakrament, gudstjänst och övriga handlingar,
4. kollekter,
5. central verksamhet för evangelisation, mission och övrigt utlandsarbete samt diakoni,
6. kyrkomötets arbetssätt samt verksamheten hos *organ som enligt lag får tillsättas av kyrkomötet*.

Kyrkomötet får genom kyrklig kungörelse överlåta åt svenska kyrkans centralstyrelse att i sådan kungörelse meddela föreskrifter om kollekter.

1. svenska kyrkans lära,
2. svenska kyrkans böcker,
3. svenska kyrkans sakrament, gudstjänst och övriga handlingar,
4. kollekter,
5. central verksamhet för evangelisation, mission och övrigt utlandsarbete samt diakoni,
6. kyrkomötets arbetssätt samt verksamheten hos *myndigheter under kyrkomötet*.

Kyrkomötet får genom kyrklig kungörelse överlåta åt svenska kyrkans centralstyrelse att i sådan kungörelse meddela föreskrifter om kollekter. *Kyrkomötet får också genom kyrklig kungörelse överlåta åt domkapitel, kyrkliga kommuner och kyrkokommunala förvaltningsmyndigheter att meddela föreskrifter om svenska kyrkans böcker, svenska kyrkans sakrament, gudstjänst och övriga handlingar samt kollekter.*

#### 8 §

*Svenska kyrkans centralstyrelse är en myndighet under kyrkomötet.*

Det ankommer på svenska kyrkans centralstyrelse att verkställa kyrkomötets beslut. Styrelsen bereder även ärenden som skall avgöras

Det ankommer på centralstyrelsen att verkställa kyrkomötets beslut. Styrelsen bereder även ärenden som skall avgöras av kyrkomötet, i den

<sup>1</sup>Senaste lydelse 1983:339.

av kyrkomötet, i den mån uppgiften inte ankommer på eller har överlämnats åt annat organ som tillsätts av kyrkomötet.      mån uppgiften inte ankommer på eller har överlämnats åt annat organ som tillsätts av kyrkomötet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

## 2. Förslag till

### Lag om ändring i lagen (1982:943) om kyrkomötet

Häri genom föreskrivs i fråga om lagen (1982:943) om kyrkomötet

*dels* att 38, 39 och 43 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

*dels* att i lagen skall införas sex nya paragrafer, 44–49 §§, av nedan angivna lydelse,

*dels* att närmast före 46 § skall införas en ny rubrik av nedan angivna lydelse.

#### Nuvarande lydelse

Kyrkomötet skall för varje valperiod inom sig utse en valberedning. Valberedningen bereder val av svenska kyrkans centralstyrelse och kyrkomötets utskott.

#### Föreslagen lydelse

##### 38 §

Kyrkomötet skall för varje valperiod inom sig utse en valberedning. Valberedningen bereder val av svenska kyrkans centralstyrelse, kyrkomötets besvärsnämnd och kyrkomötets utskott.

##### 39 §

Val inom kyrkomötet skall, om omröstning begärs, ske med slutna sedlar. Valsedlarna skall vara lika till storlek, material och färg. De skall vara enkla och omärkta samt, om valet ej sker proportionellt, upptaga namn på så många personer som valet avser. Vid lika röstetal sker avgörandet genom lottning.

Val av svenska kyrkans centralstyrelse, utskott och valberedning skall vara proportionellt, om det begärs av minst så många ledamöter som motsvarar den kvot som erhålls om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal, skall den avrundas till närmast högre hela tal. Vid sådant proportionellt val skall bestämmelserna i lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m. m. tillämpas.

Val av svenska kyrkans centralstyrelse, kyrkomötets besvärsnämnd, utskott och valberedning skall vara proportionellt, om det begärs av minst så många ledamöter som motsvarar den kvot som erhålls om antalet närvarande ledamöter delas med det antal personer som valet avser, ökat med 1. Om kvoten är ett brutet tal, skall den avrundas till närmast högre hela tal. Vid sådant proportionellt val skall bestämmelserna i lagen (1955:138) om proportionellt valsätt vid val inom landsting, kommunfullmäktige m. m. tillämpas.

Om ersättare ej väljs proportionellt skall vid valen även bestämmas den ordning, i vilken de skall inkallas till tjänstgöring.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

## 43 §

Svenska kyrkans centralstyrelse får handlägga ärenden endast om ordföranden eller, vid förhinder för denne, vice ordföranden samt minst hälften av de övriga ledamöterna är närvarande.

*Som styrelsens beslut gäller den mening som de flesta enar sig om. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst. Bestämmelserna i 29 kap. rättegångsbalken skall dock tillämpas i sådana personalfrågor där detta skall ske för arbetstagare i allmänhet hos staten.*

## 44 §

*Tjänster vid svenska kyrkans centralstyrelse tillsätts av styrelsen.*

## 45 §

*Centralstyrelsens beslut får överklagas genom besvär hos kyrkomötets besvärsnämnd. Detta gäller dock inte om annat är särskilt föreskrivet.*

**Kyrkomötets besvärsnämnd**

## 46 §

*Kyrkomötets besvärsnämnd är en myndighet under kyrkomötet.*

*Besvärsnämnden väljs av kyrkomötet för varje valperiod.*

## 47 §

*Besvärsnämnden består av en ordförande, som skall vara eller ha varit ordinarie domare, och fyra inom kyrkomötet valda ledamöter. Ordföranden väljs särskilt.*

*För ordföranden skall finnas en ersättare. Vad som föreskrivs om ordföranden gäller också ersättaren. För övriga ledamöter skall inom kyrkomötet utses lika många ersättare.*

## 48 §

*Besvärsnämnden är beslutför när ordföranden och minst tre andra ledamöter är närvarande.*

*Som nämndens beslut gäller den mening som de flesta enar sig om. Vid lika röstetal har ordföranden utslagsröst.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

49 §

*Besvärnsnämndens beslut får inte  
överklagas.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

**Innehåll**

Propositionen .....	1
Propositionens huvudsakliga innehåll .....	1
Lagförslag .....	3
1. Förslag till lag om ändring i lagen (1982:942) om svenska kyrkan .....	3
2. Förslag till lag om ändring i lagen (1982:943) om kyrkomötet .....	5
3. Förslag till lag om ändring i lagen (1976:633) om kungörande av lagar och andra författningar .....	7
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 17 januari 1985 ..	8
1 Inledning .....	8
2 Allmän motivering .....	9
2.1 Förslaget i stort .....	9
2.2 Svenska kyrkans centralstyrelsens rättsliga ställning .....	11
2.3 Tillsättning av tjänster .....	11
2.4 Överklagande av centralstyrelsens beslut .....	13
2.5 Vidaredelegation av kyrkomötets normgivning .....	15
3 Upprättade lagförslag .....	16
4 Specialmotivering .....	17
4.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (1982:942) om svenska kyrkan .....	17
4.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1982:943) om kyrkomötet .....	18
5 Hemställan .....	22
6 Beslut .....	22
Kyrkomötets skrivelse 1985:33 .....	23
Kyrkolagsutskottets betänkande 1985:22 .....	24
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 mars 1985 .....	43
1 Anmälan av kyrkomötets yttrande .....	43
2 Kungörande av kyrkliga författningar .....	44
3 Hemställan .....	45
4 Beslut .....	45

*Bilagor*

Bilaga 1 Arbetsgruppens sammanfattning av sina överväganden och förslag .....	46
Bilaga 2 Arbetsgruppens författningsförslag .....	49
Bilaga 3 Remissammanställning .....	57
Bilaga 4 De för yttrande överlämnade lagförslagen .....	72