Regeringens proposition
1981/82: 12
om kyrklig beredskap;

beslutad den 22 oktober 1981.

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

På regeringens vägnar

BIRGIT FRIGGEBO

KARL BOO

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att det genom en lag om kyrklig beredskap införs en skyldighet för de kyrkliga kommunerna att redan under fredstid planera och vidta andra förberedelser för den kyrkliga verksamheten under beredskap och krig. De nya bestämmelserna motsvarar i huvudsak den planeringsskyldighet som redan finns för kommuner och landstingskommuner enligt lagen om kommunal beredskap. Det föreslås att domkapitlen skall följa tillämpningen av den nya lagen och ha tillsyn över de kyrkliga kommunernas beredskapsplanering. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 1982.

Förslag till
Lag om kyrklig beredskap

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag gäller de kyrkliga kommunernas beredskap. Med kyrklig kommun avses i lagen församling och kyrklig samfällighet enligt lagen (1961:436) om församlingsstyrelse. I fråga om de icke-territoriella församlingarna gäller denna lags bestämmelser om kyrkliga kommuner i tillämpliga delar.

2 § De kyrkliga kommunerna skall under fredstid vidta de förberedelser som behövs för att de under beredskapstillstånd och krig skall kunna fullgöra de uppgifter som enligt lag eller annan författning ankommer på dem eller eljest handhas av dem.

3 § Vid förberedelsearbetet skall den kyrkliga kommunen samverka med den borgerliga kommunen och andra kyrkliga kommuner som är belägna inom denna.

Den kyrkliga kommunen skall också samråda med övriga kristna trossamfund som är verksamma inom den borgerliga kommunen.

4 § Inom varje stift åligger det domkapitlet att följa tillämpningen av denna lag. Domkapitlet skall se till att förberedelsearbetet och de kyrkliga kommunernas verksamhet under beredskapstillstånd och krig bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och samordnas med annan beredskapsplanläggning och försvarsverksamhet. I samordningsfrågor skall domkapitlet samråda med länsstyrelsen.

5 § Om domkapitlet, med hänsyn till beredskapsuppgifternas omfattning eller betydelse, anser att en kyrklig kommuns förberedelser bör redovisas i en särskild plan, får domkapitlet besluta att en sådan plan skall upprättas.

Om beslut enligt första stycket meddelas i fråga om

1. en kyrklig samfällighet som utgör pastorat och som inte ingår i en samfällighet enligt 2,
2. en kyrklig samfällighet som avser alla ekonomiska församlingsangelägenheter eller
3. Stockholms kyrkliga samfällighet,

skall den särskilda beredskapsplanen omfatta även de kyrkliga kommuner som ingår i samfälligheten.

Domkapitlet får besluta om revision av särskilda beredskapsplaner, när det påkallas av ändrade förhållanden.

6 § Den särskilda beredskapsplanen upprättas och antas av den kyrkliga kommunen. I fall som avses i 5 § andra stycket upprättas och antas planen av samfälligheten.

När den särskilda beredskapsplanen har antagits, skall den sändas in till domkapitlet.

7 § En kyrklig kommun är under beredskapstillstånd och krig skyldig att, i de hänseenden i vilka den är verksam för dem som är kyrkobokförda inom den kyrkliga kommunen, utöva verksamhet även till förmån för andra personer som vistas inom den kyrkliga kommunen till följd av krigsskada, utrymning eller andra med krig eller krigsfara sammanhängande utomordentliga förhållanden.

8 § Under beredskapstillstånd och krig får en kyrklig kommun övergå till krigsorganisation. Om domkapitlet beslutar om det, skall den kyrkliga kommunen övergå till krigsorganisation. Domkapitlet skall genast underrättas om beslut, varigenom en kyrklig kommun har övergått till krigsorganisation eller återgått till fredstida organisation.

Kyrkorådet leder verksamheten, när en kyrklig kommun har övergått till krigsorganisation. Kyrkorådet får därvid besluta om hur övriga nämnder och andra organ i den kyrkliga kommunen än fullmäktige och församlingsdelegerade skall inrikta och bedriva sin verksamhet. Kyrkorådet får också besluta om fördelning av personal och utrustning mellan de organ som ingår i krigsorganisationen allt efter uppkommande behov.

9 § En kyrklig kommun har rätt till ersättning från staten för kostnader som under beredskapstillstånd eller krig har uppkommit för den kyrkliga kommunen till följd av verksamhet enligt 7 §. Ersättningen beslutas av länsstyrelsen. Den kyrkliga kommunen har rätt att få förskott på sådan ersättning av länsstyrelsen.

10 § Domkapitlets beslut enligt denna lag får överklagas hos regeringen genom besvär. Länsstyrelsens beslut enligt 9 § får också överklagas hos regeringen genom besvär.

Under beredskapstillstånd eller krig får domkapitlet besluta att dess beslut enligt denna lag skall gälla med omedelbar verkan.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1982.

KOMMUNDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1981-10-22

Närvarande: statsrådet Friggebo, ordförande, och statsråden Dahlgren, Johansson, Wirtén, Andersson, Boo, Petri, Eliasson, Elmstedt, Ahrland, Molin

Föredragande: statsrådet Boo.

Proposition om kyrklig beredskap

---

1 Inledning

För kommuner och landstingskommuner gäller lagen (1964:63) om kommunal beredskap (omtryckt 1977:417, ändrad senast 1981:294). Kommunerna och landstingskommunerna är enligt denna skyldiga att i fredstid vidta de förberedelser som behövs för att de skall kunna fullgöra sina uppgifter under beredskapstillstånd. Utöver de fredstida kommunala uppgifterna åläggs kommunerna enligt lagen särskilda uppgifter under beredskapstillstånd. Kompletterande bestämmelser om den kommunala beredskapen finns i kommunala beredskapskungörelsen (1964:722, ändrad senast 1981:889). Föreskrifter om kommunala uppgifter av vikt för totalförsvaret finns också i flera andra författningar.

Lagbestämmelser om de kyrkliga kommunerna finns huvudsakligen i lagen (1961:436) om församlingsstyrelse (omtryckt 1976:500, ändrad senast 1981:558). Varken i församlingsstyrelselagen eller annorstädes finns uttryckliga bestämmelser om skyldighet att planera och vidta andra förberedelser för beredskap och krig. Någon motsvarighet till den författningsreglering som gäller för kommuner och landstingskommuner finns alltså inte på det kyrkokommunala området.

Frågan om planering för den kyrkliga verksamheten vid krig eller krigsfara har övervägts och utretts i skilda sammanhang. Efter framställning av ärkebiskopen tillkallades år 1960 en utredningsman med uppdrag att utreda svenska kyrkans och de fria trossamfundens själavårdande verksamhet under krig (kyrkoberedskapsutredningen). Utredningen avgav betänkandet (SOU

1965:59) Kyrklig beredskap. I detta behandlades utöver den själavårdande verksamheten olika frågor, som utredningen bedömde vara viktiga för den kyrkliga verksamheten under krig.

Vid remissbehandlingen av betänkandet restes bl. a. från kyrkliga remissinstanser starka principiella invändningar mot de föreslagna organisatoriska lösningarna. Förslagen i betänkandet överarbetades därför inom utbildningsdepartementet. Resultatet av översynen redovisades våren 1970 i promemorian (Ds U 1970:7 del I) angående den fortsatta behandlingen av kyrkoberedskapsutredningens betänkande.

I departementspromemorian systematiserades utredningens olika förslag. Enligt vad som framhålls i promemorian borde vissa riktlinjer av grundläggande art fastställas för det fortsatta utrednings- och planeringsarbetet. Sådana allmänna riktlinjer angavs också i promemorian. Enligt dessa riktlinjer borde de kyrkokommunala uppgifterna i princip handläggas av de kyrkokommunala organen och de statliga beredskapsuppgifterna av statliga myndigheter. I promemorian angavs att det av beredskapsskäl var synnerligen angeläget att utrednings- och planeringsarbetet kom i gång utan ytterligare dröjsmål. I promemorian föreslogs därför att som centralt organ under Kungl. Maj:t för handläggning av kyrkliga beredskapsfrågor skulle tillsättas en mindre kommitté. Denna skulle bl. a. få till uppgift att initiera en planläggning på hela det kyrkliga området, att fungera som rådgivande och samordnande organ i kyrkoberedskapsfrågor samt att inom området utreda de grundläggande frågor som inte lämpligen borde ankomma på något annat centralt organ.

Sedan promemorian hade remissbehandlats, bemyndigade regeringen den 11 juli 1976 den dåvarande kyrkoministern att tillkalla en kommitté, kyrkoberedskapskommittén (U 1976:09), med uppdrag att fortsätta att utreda och planlägga själavården och övriga kyrkliga beredskapsfrågor vid krig eller krigsfara.

Kommittén[1] har den 24 april 1979 till regeringen avgett en promemoria med förslag till lag om kyrklig beredskap. Promemorian har remissbehandlats.

Mot vissa delar av kommitténs förslag har invändningar riktats vid remissbehandlingen. Förslaget har därför överarbetats inom kommundepartementet. Resultatet av överarbetningen har redovisats i departementspromemorian (Ds Kn 1980:5) Kyrklig beredskap. Promemorian bör fogas till regeringsprotokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Promemorian har remissbehandlats. En inom kommundepartementet upprättad sammanställning över remissinstanser och remissyttranden bör fogas till regeringsprotokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

[1] Departementsrådet Torsten Svensson, ordförande, biskopen Lars Carlzon, missionsförestandaren Gösta Hedberg, förbundsdirektören Per-Olof Nilsson, krigsrådet Hans Kollind, stiftssekreteraren Sten G. Olsson, kyrkoherden Jan Smith.

2 Allmän motivering

2.1 Nuvarande ordning

En administrativ beredskap finns genom att statsmakterna redan under fred utfärdar lagar, förordningar och andra föreskrifter som reglerar samhällets omställning från fred till krig. Den administrativa beredskapen kommer också till uttryck genom planering i fredstid för denna omställning och genom planering för att samhället även under krig skall kunna fungera i ordnade former. Denna planläggning, som görs inom skilda samhällsområden, brukar kallas beredskapsplanläggning. En grundläggande princip inom totalförsvaret är att den myndighet eller det organ som svarar för viss verksamhet i fred skall svara för verksamheten också i krig, om verksamheten då skall fortgå. Härav följer att den myndighet eller det organ, som har ansvaret för en viss verksamhet i fred, i regel också har ett ansvar för planläggning och andra förberedelser för verksamheten i krig.

Genom fullmaktslagstiftning för krig och krigsfara skapas möjligheter för regeringen att snabbt lämna de föreskrifter som kan krävas under sådana förhållanden. Fullmaktslagarna är utfärdade redan i fred, men de tillämpas då endast som underlag för krigsplanläggningen och andra förberedelser. För tillämpning i övrigt av fullmaktslagarna under krig eller vid krigsfara m. m. fordras i regel särskilt förordnande av regeringen och i många fall även att förordnandet underställs riksdagens prövning.

En av fullmaktslagarna är lagen (1942:87) med särskilda bestämmelser angående stats- och kommunalmyndigheterna och deras verksamhet vid krig eller krigsfara m. m. (ändrad senast 1953:51), den s. k. administrativa fullmaktslagen. Lagen, som har tillkommit med kyrkomötets samtycke, gäller med vissa undantag för "statsmyndigheter" och "kommunalmyndigheter". Med "kommunalmyndigheter" avses bl. a. de kommunala, landstingskommunala och kyrkokommunala beslutande församlingarna och nämnderna. Lagen gör det möjligt för regeringen att vid krig eller krigsfara bestämma bl. a. att en uppgift som tillkommer regeringen skall övertas av en underordnad myndighet samt att de uppgifter som tillkommer en statlig myndighet helt eller delvis skall övertas av en annan statlig myndighet eller av en "kommunalmyndighet". Enlig lagen kan regeringen vidare bestämma att vissa beslut av statliga myndigheter inte får överklagas, att de uppgifter som tillkommer en "kommunalmyndighet" helt eller delvis skall övertas av en annan "kommunalmyndighet" eller av en statlig myndighet samt att en myndighet får fatta beslut i annan sammansättning, med färre ledamöter eller i annan ordning än som annars är föreskrivet (2 §). Lagen gör det möjligt med väsentliga förenkligar i myndigheternas arbetssätt under krigsförhållanden.

Bestämmelser om tillämpningen av lagen finns i en anslutande kungörelse (1943:137). Enligt denna är myndigheterna redan i fredstid skyldiga att vidta

vissa förberedande åtgärder. Det åligger bl. a. en myndighet att planlägga de ändringar eller inskränkningar i verksamheten samt de övriga åtgärder som kan antas bli nödvändiga under krig eller krigsfara (2 §). Vid krig eller krigsfara skall myndigheterna anpassa sin verksamhet efter det rådande läget. Organisationen, arbetsformerna och förfarandet i övrigt skall förenklas i största möjliga utsträckning. För det fall att sammanträde med det beslutande organet inte kan hållas under krig eller krigsfara anges i 11 § beträffande det kommunala och kyrkokommunala området vilka organ som skall utöva beslutanderätten i det ordinarie organets ställe. I församling, pastorat eller kyrklig samfällighet utövas i sådant fall beslutanderätten av kyrkorådet.

För att stärka rikets försvarsberedskap vid krigsfara får regeringen förordna om beredskapstillstånd. Grundläggande bestämmelser om detta finns i lagen (1960:513) om beredskapstillstånd. Kompletterande bestämmelser om vad som skall iakttas vid beredskapstillstånd ges i beredskapskungörelsen (1960:515). I denna har fastställts vissa beredskapsgrader som skall intas vid beredskapstillstånd. I 8 § anges vilka beredskapsåtgärder som skall vidtas vid de olika beredskapsgraderna. De särskilda beredskapsgraderna gäller också för kommunala myndigheter och organisationer för vilka har utfärdats föreskrifter om förberedelser för verksamhet i krig. Enligt 9 § innebär s. k. beredskapslarm att ett stort antal beredskapsförfattningar skall tillämpas, om inte regeringen bestämmer annat.

För flertalet statliga myndigheter, bl. a. domkapitel och stiftsnämnder, gäller förordningen (1977:55) om vissa statliga myndigheters beredskap m. m. Enligt 2 § bestämmer regeringen i vad mån en myndighet skall upprätthålla sin verksamhet under krig eller vid krigsfara. De myndigheter vilkas verksamhet skall upprätthållas skall under fredstid planera för att under krig eller vid krigsfara kunna inta krigsorganisation och vidta övriga anordningar för den egna beredskapen samt kunna bedriva avsedd verksamhet (4 §). Planeringen skall enligt 6 § samordnas med planeringen vid andra civila och militära myndigheter inom totalförsvaret.

Med hänsyn till kommunernas betydelse för totalförsvaret är det av stor vikt att kommunerna redan i fredstid planlägger verksamheten och vidtar andra förberedelser som behövs för att de skall kunna fullgöra sina uppgifter under beredskap och krig. Föreskrifter härom finns i lagen om kommunal beredskap och i kommunala beredskapskungörelsen. Lagen om kommunal beredskap är tillämplig också på landstingskommunerna. Föreskrifter om kommunala uppgifter av vikt för totalförsvaret finns också i flera andra författningar.

Kommunerna och landstingskommunerna är enligt 6 § lagen om kommunal beredskap skyldiga att i fredstid vidta de förberedelser som behövs för att de skall kunna fullgöra sina uppgifter under beredskapstillstånd. Enligt 7 § kan länsstyrelsen, om det med hänsyn till beredskapsuppgifternas omfatt-

ning eller betydelse i en viss kommun fordras att dennas förberedelser redovisas i särskild plan, förordna att kommunen eller landstingskommunen skall upprätta och anta sådan plan. Vid planläggningen skall samråd ske med länsstyrelsen. När planen har antagits, skall den insändas till länsstyrelsen. Den förutvarande underställningsskyldigheten för kommunerna har nyligen upphävts (prop. 1980/81:80, KU 1980/81:13, rskr 1980/81:149).

Om en kommun eller landstingskommun enligt 7 § har upprättat en särskild plan, utgår statsbidrag med 90 % eller den större del av planläggningskostnadens belopp som regeringen medger (16 §). Planläggningskostnaden skall i princip beräknas efter grunder som regeringen fastställer. Länsstyrelsen får förordna om revision av kommunala och landstingskommunala beredskapsplaner, när det påkallas av ändrade förhållanden.

Enligt 1 § är en kommun under beredskapstillstånd i princip skyldig att i de hänseenden i vilka kommunen är verksam för sina egna medlemmar utöva verksamhet till förmån för sådan befolkning från andra kommuner som till följd av krigsskada, utrymning e. d. har tagit uppehåll inom kommunen. Detsamma gäller för landstingskommunerna. I 18 § finns bestämmelser om ersättning från staten till kommuner och landstingskommuner för kostnader till följd av bl. a. verksamhet för inkvarterad befolkning från andra kommuner och landstingskommuner. I 5 § finns bestämmelser om skyldighet för kommuner och landstingskommuner att under vissa förutsättningar lämna andra kommuner och landstingskommuner visst bistånd.

Uppgifter som en kommun skall fullgöra under beredskapstillstånd och som saknar motsvarighet i fredstid skall enligt 9 § i princip handhas av en beredskapsnämnd. En sådan nämnd får tillsättas redan i fredstid. Under beredskapstillstånd får en kommun eller landstingskommun övergå till krigsorganisation (11 §). När en kommun eller landstingskommun har övergått till krigsorganisation, ankommer ledningen av beredskapsverksamheten på kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet. Regeringen eller länsstyrelsen får under beredskapstillstånd förordna att en kommun eller landstingskommun skall övergå till krigsorganisation (12 § lagen om kommunal beredskap och 7 § kommunala beredskapskungörelsen).

Kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet skall övervaka att erforderlig planläggning sker och att övriga nödvändiga förberedelser vidtas för verksamheten i krig eller vid krigsfara (13 § lagen om kommunal beredskap).

Enligt 14 § lagen om kommunal beredskap åligger det länsstyrelsen att följa tillämpningen av lagen. Länsstyrelsen skall därvid se till att såväl förberedelsearbetet som själva verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt samt samordnas med annan beredskapsplanläggning och försvarsverksamhet. I 20 § föreskrivs bl. a. att länsstyrelsen, om en kommun eller landstingskommun underlåter att fullgöra skyldighet som åvilar kommunen

eller landstingskommunen enligt lagen eller föreskrift som meddelas med stöd av denna, kan förelägga kommunen eller landstingskommunen lämpligt vite eller också själv vidta den åtgärd som skyldigheten avser.

En särskild nämnd, riksnämnden för kommunal beredskap, har inrättats med uppgift att handha vissa centrala samordningsuppgifter rörande den kommunala beredskapsplanläggningen. Riksnämnden ger ut allmänna anvisningar om kommunal beredskapsplanläggning. F. n. har så gott som samtliga kommuner och landstingskommuner upprättat beredskapsplaner. Enligt riksnämnden beräknas den landstingskommunala nyplanläggningen bli slutförd under budgetåret 1981/82. Landstingskommunerna är fr. o. m. den 1 juli 1981 skyldiga att också planlägga hälso- och sjukvården under beredskap och krig, eftersom ledningen av sjukvården i krig och därmed sammanhängande frågor då överflyttades från länsstyrelserna till sjukvårdshuvudmännen (prop. 1980/81:57, SoU 1980/81:23, rskr 1980/81:216).

2.2 Svenska kyrkans och de övriga trossamfundens beredskapsplanering

Samhället och dess olika organ måste i betydande utsträckning kunna fullgöra sina uppgifter också under beredskap och krig. Även under krigsförhållanden måste samhället kunna fungera i ordnade former. För att detta skall vara möjligt måste samhället ha en försvarsberedskap för krig och krigsfara. En god beredskap kräver planering och andra förberedelser redan i fredstid.

Som jag har redovisat tidigare skall enligt förordningen om vissa statliga myndigheters beredskap m. m. de myndigheter vilkas verksamhet skall upprätthållas under krig eller vid krigsfara redan under fredstid planera för att under beredskap och krig kunna inta krigsorganisation och vidta övriga anordningar för den egna beredskapen (organisationsberedskap). De skall också planera för att kunna bedriva avsedd verksamhet (verksamhetsberedskap). Vidare skall de planera för att i förekommande fall kunna flytta verksamheten till särskild krigsuppehållsplats. Dessa bestämmelser om beredskapsplanering gäller bl. a. domkapitel och stiftsnämnder. För dessa organ inom svenska kyrkan finns sålunda grundläggande bestämmelser om beredskapsplanering.

Enligt lagen om kommunal beredskap är kommunerna och landstingskommunerna skyldiga att i fredstid vidta de förberedelser som behövs för att kommunerna skall kunna fullgöra sina uppgifter under beredskap och krig. Lagen gäller emellertid inte de kyrkliga kommunerna. I fråga om dessa saknas föreskrifter i lag om deras skyldighet att planera och vidta andra förberedelser för beredskap och krig. Någon motsvarighet till den författningsreglering som gäller för det statliga och det borgerligt kommunala området finns alltså inte på det kyrkokommunala området. I tillämpningskungörelsen till administrativa fullmaktslagen finns visserligen en generell

bestämmelse, som också gäller de kyrkliga kommunerna, att myndigheterna skall planlägga de ändringar eller inskränkningar i verksamheten samt de övriga åtgärder som kan antas bli erforderliga under krig eller vid krigsfara. En enstaka bestämmelse av detta slag är enligt min mening inte tillräcklig som grund för en kvalificerad kyrklig beredskapsplanläggning. Härtill kommer att föreskrifter om bl. a. de kyrkliga kommunernas åligganden i princip skall meddelas i lag (8 kap. 5 § regeringsformen och punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen).

Ett omfattande utredningsmaterial har tagits fram genom åren i fråga om den kyrkliga beredskapen. Detta material visar klart att det behövs en kyrklig beredskapsplanering och att det är mycket angeläget att det skapas förutsättningar för att en sådan också kan komma till stånd. Det har emellertid tidigare inte gått att nå enighet om i vilka organisatoriska former svenska kyrkan skall handlägga beredskapsfrågorna. En av orsakerna till detta är svenska kyrkans uppbyggnad och det förhållandet att både statliga och kyrkokommunala myndigheter svarar för svenska kyrkans verksamhet.

Som jag har nämnt inledningsvis föreslog kyrkoberedskapskommittén en lag om kyrklig beredskap. Kommittén ansåg att det fordras en lagstadgad skyldighet för de kyrkliga kommunerna att vidta förberedelser i beredskapssyfte för att en tillfredsställande kyrklig beredskap skall uppnås. Kommitténs lagförslag byggde på att organisationen av den kyrkliga beredskapen så långt möjligt borde knytas till redan befintliga organ. Organisationen på lokal nivå borde enligt kommittén omfatta samma territoriella område som den borgerliga kommunen. Denna utgångspunkt mötte enligt kommittén svårigheter i de fall församling och kommun inte sammanfaller eller när samtliga församlingar i en kommun inte bildar en samfällighet. För att lösa denna komplikation föreslog kommittén att särskilda samfälligheter för beredskapsfrågor skulle inrättas i dessa fall. Alla församlingar inom kommunen skulle ingå i samfälligheten. Enligt kommittén skulle samfällighetens kyrkoråd vara beredskapsnämnd. Församlingarnas skyldigheter att vidta förberedelseåtgärder för beredskap och krig skulle enligt kommitténs förslag fullgöras genom den särskilda samfällighetens försorg.

Kyrkoberedskapskommitténs förslag att den kyrkliga beredskapen skulle regleras i lag mottogs på det hela taget positivt. Förslaget att särskilda samfälligheter för beredskapsfrågor skulle inrättas, när församling eller kyrklig samfällighet inte sammanfaller med den borgerliga kommunen, föranledde emellertid betydande kritik. I departementspromemorian föreslås därför att församlingarna resp. de redan befintliga samfälligheterna i princip själva svarar för beredskapsuppgifterna. I det överarbetade lagförslaget föreskrivs en skyldighet för de kyrkliga kommunerna, vari inbegrips de redan befintiga samfälligheterna, att vidta de förberedelseåtgärder som behövs för att de skall kunna fullgöra sina uppgifter under beredskap och krig.

Remissbehandlingen av departementspromemorian ger vid handen att förslaget om en särskild beredskapslag för de kyrkliga kommunerna i huvudsak tillstyrks eller lämnas utan erinran. Flertalet remissinstanser ställer sig positiva till att beredskapsplaneringen skall göras av befintliga kyrkliga organ.

I direktiven för kyrkoberedskapskommittén anges att de fria trossamfundens beredskapsfrågor bör lösas så att frivilliga överenskommelser mellan trossamfunden kommer till stånd. Kommittén har emellertid stannat för att föreslå en lagstadgad planläggningsskyldighet också för de fria trossamfundens del. Kommittén har motiverat detta med att det skulle föreligga starka önskemål härom, inte minst från de ledamöter av kommittén som representerar de fria samfunden.

Kommitténs förslag på denna punkt har kritiserats vid remissbehandlingen. Företrädare för de fria samfunden har därvid föreslagit en samverkan mellan de fria trossamfunden och svenska kyrkan på frivillig väg i stället för en skyldighet för dem att vidta förberedelseåtgärder för krig eller krigsfara.

I departementspromemorian anförs att det inte bör komma i fråga att behålla föreskriften om en skyldighet för de fria trossamfunden att vidta förberedelseåtgärder.

Det övervägande antalet remissinstanser delar uppfattningen i promemorian att planläggningsskyldigheten inte bör omfatta de fria trossamfunden utan att beredskapsplaneringen för deras vidkommande bör vara helt frivillig. Länsstyrelsen i Västernorrlands län är emellertid av annan mening och anser att det är en allvarlig brist att den föreslagna lagen endast omfattar regler om planläggning för svenska kyrkan och inte för de fria trossamfunden.

Enligt min mening är det av stor betydelse för försvarsberedskapen att den verksamhet som svenska kyrkan och övriga trossamfund bedriver upprätthålls i största möjliga utsträckning under beredskap och krig. Under de påfrestningar som sådana lägen innebär kommer många människor säkerligen att känna ett starkt behov av andlig omvårdnad. Svenska kyrkan och övriga trossamfund bör sålunda enligt min mening fullgöra sina uppgifter även under krigsförhållanden. Det fordras givetvis att verksamheten anpassas efter de ändrade förhållanden som kommer att råda under beredskap och krig. Som påpekas i departementspromemorian ändrar uppgifterna naturligen karaktär och vissa av dem kan komma att utökas radikalt, t. ex. omhändertagande och begravning av döda. För att svenska kyrkan och övriga trossamfund skall kunna klara sina uppgifter under beredskap och krig krävs förberedelser och planering redan i fredstid.

För svenska kyrkans vidkommande har en beredskapsplanläggning genomförts bara i begränsad utsträckning. Inom svenska kyrkan är endast domkapitlen och stiftsnämnderna skyldiga att vidta beredskapsförberedel-

ser. För de kyrkokommunala organen inom svenska kyrkan saknas däremot en i lag grundad skyldighet att ombesörja en beredskapsplanering. Jag anser att det är angeläget att det nu skapas förutsättningar för att en beredskapsplanering också kan komma till stånd på det kyrkokommunala området. Det är enligt min mening inte naturligt att räkna med att en beredskapsplanering av svenska kyrkans verksamhet kan initieras enbart på frivillighetens väg. En skyldighet för de kyrkliga kommunerna att vidta beredskapsförberedelser skall ha stöd i lag. Jag ansluter mig därför till uppfattningen i departementspromemorian att det behövs en reglering i lag om den beredskapsplanering och de andra beredskapsförberedelser som otvivelaktigt bör komma till stånd på det kyrkokommunala området. En lagstiftning om kyrklig beredskap som riktar sig till svenska kyrkans församlingar och samfälligheter bör alltså nu skapas.

Enligt min mening är det angeläget att de fria trossamfundens verksamhet också kan fortgå under beredskap och krig. För att de fria trossamfunden under sådana förhållanden skall kunna klara sina uppgifter bör de vidta förberedelser redan i fredstid. De fria trossamfunden bör emellertid handha sina beredskapsfrågor på frivillig väg. Jag är således inte beredd att förorda en lagstadgad planläggningsskyldighet för de fria trossamfunden. Det bör kunna vara tillfyllest för att främja planeringsarbetet att den kyrkliga kommunen samråder med framför allt de fria kristna trossamfunden som är verksamma inom den borgerliga kommunen. Det ankommer självfallet på de fria trossamfunden att själva avgöra i vilken utsträckning de önskar ett sådant samråd.

En lag om kyrklig beredskap bör sålunda enligt min mening avse svenska kyrkan och dess verksamhet. Som jag redan har nämnt är domkapitlen och stiftsnämnderna redan skyldiga att vidta beredskapsförberedelser. Tyngdpunkten i svenska kyrkans verksamhet ligger emellertid på de kyrkliga kommunerna. Det är alltså främst deras uppgifter under beredskap och krig som behöver planeras och förberedas. En kyrklig beredskapslagstiftning bör därför i förtsta hand slå fast att de kyrkliga kommunerna är skyldiga att redan i fredstid planlägga verksamheten under krig och vid krigsfara och att vidta andra förberedelser så att de under sådana förhållanden kan fullgöra den verksamhet som bedrivs av dem. En sådan skyldighet bör självfallet gälla för alla kyrkliga kommuner.

Som framhålls i departementspromemorian kommer de kyrkliga kommunerna till skillnad från de borgerliga kommunerna troligtvis inte att åläggas några nya särskilda uppgifter under beredskap och krig. En beredskapsplanläggning på det kyrkliga området kommer därför att omfatta uppgifter av i princip samma slag som de fredstida uppgifterna. Jag vill i sammanhanget erinra om att ett utmärkande drag för svenska kyrkan är församlingsstrukturen, dvs. ett mycket stort antal kyrkliga kommuner, varav många små enheter. Med hänsyn härtill och då verksamheten är mycket

begränsad jämfört med kommunernas och landstingskommunernas verksamhet kommer de kyrkliga kommunernas beredskapsplanläggning i många fall inte att behöva bli särskilt omfattande. Jag vill emellertid också peka på att församlingsstrukturen medför särskilda organisatoriska problem. Jag återkommer till de organisatoriska frågorna i det följande.

I promemorian anförs att en lagstiftning om en kyrkokommunal beredskapsplanläggning bör ha karaktären av en ramlagstiftning utan detaljföreskrifter. Denna lagstiftningsteknik har uttryckligen mött invändningar endast från domkapitlet i Göteborg. Domkapitlet anser att departementspromemorians lagförslag inte kan läggas till grund för en lagstiftning, eftersom lagförslaget är alltför abstrakt och konturlöst. Det saknar vidare enligt domkapitlet en förklaring till vad kyrklig beredskap närmare innebär. För egen del delar jag den uppfattning som har uttryckts i promemorian. Jag anser att en lagstiftning i saken kan utformas i huvudsak enligt promemorians förslag. En lag som gäller de kyrkliga kommunernas beredskap bör enligt min mening inte innehålla detaljerade föreskrifter. Genom att enbart ange ramarna för en kyrkokommunal beredskapsplanläggning tas tillbörlig hänsyn till den kyrkokommunala självstyrelsen. En så utformad normgivning ligger helt i linje med de strävanden som nu görs att i möjlig mån begränsa den statliga normgivningen på olika områden. Jag förordar därför att lagstiftningen på det hela taget får den inriktning som föreslås i promemorian. Jag delar vidare uppfattningen i departementspromemorian att lagen om kommunal beredskap kan ge en viss ledning för en reglering i lag av beredskapsfrågorna på det kyrkokommunala området.

Liksom fallet är med lagen om kommunal beredskap bör enligt min mening en lag om kyrklig beredskap vara i kraft redan under fredstid. Vissa bestämmelser som är avsedda endast för krig, krigsfara eller liknande situationer bör emellertid utformas så att de först under sådana förhållanden kan träda i funktion.

2.3 Ansvaret för beredskapsplanläggningen m. m.

För totalförsvarsplaneringen gäller principen att den som har ett ansvar i fred för viss verksamhet också skall förbereda, genomföra och leda samma verksamhet i krig, om verksamheten då skall fortgå. I direktiven för kyrkoberedskapskommittén angavs att ansvaret för beredskapsuppgifterna om möjligt borde förläggas till redan existerande myndigheter och organ som har motsvarande uppgifter i fred. Enligt kyrkoberedskapskommitténs förslag skulle emellertid en särskild organisation för de kyrkliga beredskapsfrågorna skapas. Kommittén ansåg att organisationen på lokal nivå borde omfatta samma territoriella område som den borgerliga kommunen. Kommittén föreslog att en särskild partiell samfällighet bildades för beredskapsfrågorna, när församling eller kyrklig samfällighet inte samman-

föll med den borgerliga kommunen. Alla församlingar inom kommunen skulle ingå i samfälligheten. Samfällighetens kyrkoråd skulle enligt förslaget vara beredskapsnämnd. Församlingarnas skyldigheter att vidta förberedelseåtgärder för beredskap och krig skulle enligt kommitténs förslag fullgöras genom den särskilda samfällighetens försorg. Samfällighetens beredskapsnämnd skulle planera för församlingarnas verksamhet under beredskap och krig.

Förslaget om särskilda samfälligheter fick vid remissbehandlingen betydande kritik. De kritiska remissinstanserna ansåg bl. a. med hänvisning till totalförsvarsprincipen att några särskilda samfälligheter i princip inte behövdes. Förslaget om särskilda samfälligheter för beredskapsfrågor har frångåtts i departementspromemorian. Med hänsyn till de nackdelar som uppenbarligen var förenade med förslaget anförs i promemorian att församlingarna resp. de redan befintliga samfälligheterna i princip själva bör svara för beredskapsuppgifterna.

Departementspromemorians förslag att beredskapsplaneringen på lokal nivå skall utföras av redan befintliga kyrkliga organ och inte av några enbart för beredskapsändamål särskilt bildade samfälligheter tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet remissinstanser. Några remissinstanser framhåller emellertid vikten och lämpligheten av att den lokala beredskapsorganisationen geografiskt anknyter till den borgerliga kommunen och omfattar samma område som denna. Den kyrkliga samfälligheten i Södertälje förordar att särskilda samfälligheter inrättas för den kyrkliga beredskapen.

För egen del anser jag att strävan bör vara att lägga beredskapsuppgifterna på organ som ingår i den normala fredstida organisationen. Den samverkan som kan behövas med den borgerliga kommunen, andra kyrkliga kommuner och andra trossamfund anser jag bör kunna tillgodoses utan att särskilda samfälligheter bildas. Ett tillskapande av särskilda samfälligheter innebär onekligen att man i onödan och i stort antal fall skapar en betungande administrativ apparat som grundas på en för svenska kyrkan ny territoriell indelning. Som framhålls i departementspromemorian skulle inte sällan samfälligheten komma att omfatta åtskilliga församlingar. Vidare skulle inte alltid samtliga församlingar kunna bli representerade i församlingsdelegerade och kyrkorådet skulle ofta få ohanterligt många ledamöter, även om alla församlingarna inte blev representerade där. Jag instämmer alltså i den kritik som har riktats mot förslaget om särskilda samfälligheter för beredskapsfrågorna och anser att sådana inte bör inrättas. I enlighet med totalförsvarsprincipen förordar jag att församlingarna resp. de redan befintliga samfälligheterna i princip själva svarar för beredskapsuppgifterna. De kyrkliga kommunerna kommer ju inte att upphöra under beredskap och krig, utan den kyrkokommunala verksamheten skall vidmakthållas med de förändringar som kan bli nödvändiga. Det är enligt min mening naturligt att den myndighet eller det organ som i fred bedriver en viss verksamhet också

planerar för dess bedrivande vid krig och krigsfara. Jag föreslår alltså att de kyrkliga kommunerna själva i befintliga organisationsformer skall ha hand om de kyrkliga beredskapsfrågorna.

2.4 Beredskapsplaneringens omfattning, beredskapsplaner m. m.

Enligt 6 § lagen om kommunal beredskap är kommunerna och landstingskommunerna skyldiga att redan i fredstid vidta de förberedelser som behövs för att de under beredskapstillstånd skall kunna fullgöra såväl sina uppgifter enligt lagen som upprätthålla eller utöva annan för totalförsvaret viktig verksamhet vilken åligger dem enligt särskild lag eller författning eller eljest bedrivs av dem. Den kommunala planläggningsskyldigheten omfattar sålunda bl. a. den kommunala förvaltningsapparaten i dess helhet.

Förutom skyldigheten att planlägga de specialuppgifter som kommunerna och landstingskommunerna skall fullgöra under beredskapstillstånd skall de också planlägga den verksamhet som de normalt bedriver i fredstid. Vid planläggningen måste det naturligtvis bli fråga om en resursomfördelning från mindre krigsviktiga verksamhetsområden till andra för totalförsvaret särskilt viktiga områden.

Med lagen om kommunal beredskap som förebild föreslås i departementspromemorian en lagfäst skyldighet för de kyrkliga kommunerna att under fredstid vidta de förberedelser som behövs för att de under beredskapstillstånd och krig skall kunna fullgöra de uppgifter som enligt lag eller annan författning ankommer på dem. I promemorian preciseras denna skyldighet till att omfatta planläggning och andra förberedelseåtgärder i fråga om de i församlingsstyrelselagen angivna församlingsangelägenheterna. Dessa anges i nämnda lag dels genom ett allmänt stadgande om att församlingen får själv vårda sina angelägenheter, dels genom en i princip uttömmande uppräkning av församlingens olika verksamhetsområden. En församling kan utöver församlingsangelägenheterna också ha specialreglerade uppgifter.

I departementspromemorian framhalls att också de kyrkliga samfälligheterna måste vidta de förberedelser som fordras för att de skall kunna fullgöra sina uppgifter under beredskapstillstånd och krig. För flerförsamlingspastoraten gäller planläggningsskyldigheten m. m. pastoratsangelägenheterna.

Kammarkollegiet tar i sitt remissyttrande upp frågan om planeringsskyldighetens omfattning. Kammarkollegiet anför att formuleringen av 2 § i departementspromemorians lagförslag inte borde föranleda någon tvekan angående planeringsskyldighetens omfattning, eftersom där står att de kyrkliga kommunerna skall vidta de förberedelser som enligt lag eller annan författning ankommer på dem. Med hänsyn till vad som uttalas i departementspromemorian betonar kollegiet att planeringsskyldigheten endast torde kunna omfatta den kyrkliga kommunens obligatoriska angelägenheter. I den mån församlingskompetensen grundas enbart på församlingsstyrelse-

lagen är den fakultativ, alltså frivillig, framhåller kollegiet. Församlingen kan här anpassa sina insatser till vad som befinns lämpligt. Denna frihet bortfaller enligt kollegiet helt eller delvis om angelägenheten är obligatorisk. Kammarkollegiet uttalar att det givetvis är önskvärt att församlingen eller samfälligheten upprätthåller även frivillig, fakultativ verksamhet under beredskap och krig. Särskilt i större församlingar är den enligt kollegiet ofta betydande och bedrivs inte sällan med anlitande av för denna verksamhet särskilt anställd personal. Men principiellt kan dock enligt kollegiets mening planeringsskyldigheten inte omfatta annat än den obligatoriska verksamheten.

Jag delar inte kammarkollegiets uppfattning i fråga om planeringsskyldighetens omfattning. Det ligger i sakens natur att det är den verksamhet som man avser att bedriva under beredskap och krig som behöver planeras. Denna verksamhet är givetvis av både obligatorisk och fakultativ art. Enligt min mening bör utgångspunkten vara att den kyrkliga verksamheten i största möjliga utsträckning fortgår som under fred. Även om verksamheten i princip bör upprätthållas måste den anpassas till de ändrade förhållanden som kommer att råda under beredskap och krig. Det är då naturligt att den fakultativa verksamheten minskar i omfång, men de församlingsvårdande uppgifterna bör om möjligt inte upphöra. Liksom den kommunala planläggningsskyldigheten omfattar hela den kommunala förvaltningsapparaten bör enligt min mening även den kyrkliga planläggningsskyldigheten omfatta all kyrkokommunal verksamhet. Detta bör komma till klart uttryck i lagtexten. Jag återkommer härtill i specialmotiveringen.

Som jag har angett tidigare är kommunerna och landstingskommunerna enligt 6 § lagen om kommunal beredskap skyldiga att i fredstid vidta de förberedelser som behövs för att de skall kunna fullgöra sina uppgifter under beredskapstillstånd. Enligt 7 § kan länsstyrelsen, om det med hänsyn till beredskapsuppgifternas omfattning eller betydelse i en viss kommun fordras att dennas förberedelser redovisas i särskild plan, förordna att kommunen eller landstingskommunen skall upprätta och anta en sådan plan.

Beträffande planläggningsordningen anfördes i propositionen med förslag till lag om kommunal beredskap (prop. 1964:4 s. 87) bl. a. att det torde vara erforderligt att planerna antogs av kommunen i de fall, då planläggningen skulle redovisas till länsstyrelsen. I övrigt fick det enligt propositionen ankomma på kommunen själv att avgöra om planerna formligen borde fastställas av kommunen eller om tillräcklig stadga i planerna kunde vinnas utan att sådan fastställelse skedde. Vidare anfördes att en granskning och sammanställning av planerna genom kommunstyrelsens försorg inte torde kunna undvaras. I åtskilliga fall torde det också enligt propositionen bli nödvändigt med särskilda beslut rörande förhållanden som ingår i planerna exempelvis om iordningställande av krigsuppehållsplatser för kommunala organ vid slutlig utrymning av deras ordinarie verksamhetsort.

Den kommunala beredskapsplanläggningen förutsätter att planläggningen återges i en beredskapsplan. Den kan i sin tur bestå av olika delplaner för en kommuns olika fackområden. En beredskapsplan som efter länsstyrelsens förordnande skall redovisas till länsstyrelsen kallas enligt 7 § lagen om kommunal beredskap särskild plan. I fråga om kommuner och landstingskommuner har praxis blivit att dessa skall upprätta särskilda planer.

Som jag har nämnt föreslår jag att också de kyrkliga kommunerna skall vara skyldiga att redan i fredstid planlägga verksamheten under beredskap och krig och att vidta andra förberedelser så att de under sådana förhållanden kan fullgöra den verksamhet som bedrivs av dem. Det föreslås att denna skyldighet skall gälla för alla kyrkliga kommuner.

Omfattningen av förberedelsearbetet blir enligt min mening beroende på den kyrkliga kommunens storlek. I små församlingar och samfälligheter kan arbetet säkerligen bli förhållandevis enkelt och inte medföra några svårigheter. Den kyrkliga beredskapsplanläggningen kan inte bli tillnärmelsevis lika omfattande som de borgerliga kommunernas beredskapsplanläggning. De kyrkliga kommunerna är inte sällan små enheter och de kommer sannolikt inte att tillföras några nya uppgifter under beredskap och krig. Enligt min mening bör vidare den kyrkliga beredskapen byggas upp successivt, i takt med vad de ekonomiska resurserna medger.

Beredskapsplaneringen måste självfallet anpassas efter de lokala förhållandena. I varje kyrklig kommun bör beredskapsplanläggningen dokumenteras på något sätt. Det förefaller lämpligt att en enkel plan i någon form upprättas för att den skall få tillräcklig stadga. Det synes däremot inte nödvändigt att planerna formligen också fastställs av den kyrkliga kommunen. De har ju i regel gjorts upp av kyrkorådet. Planerna kan emellertid nödvändiggöra särskilda beslut i fråga om exempelvis resursanvändningen m. m.

När det gäller den kommunala beredskapsplanläggningen har riksnämnden för kommunal beredskap i stor utsträckning meddelat allmänna anvisningar för planläggningen. Även de kyrkliga kommunerna kommer givetvis att behöva en närmare vägledning i fråga om planläggningen och andra förberedelser för verksamheten under beredskap och krig. Enligt direktiven för kyrkoberedskapskommittén är en av dess uppgifter att meddela erforderliga anvisningar i kyrkoberedskapsfrågor. Kommittén kommer enligt vad jag har erfarit att utfärda allmänna råd för kyrklig beredskap. Jag förutsätter att kommittén samarbetar med övriga myndigheter som handlägger beredskapsfrågor så att deras erfarenheter från beredskapsplanering kan tas till vara. De allmänna råd som kyrkoberedskapskommittén ämnar meddela kommer alltså att vara till ledning för förberedelsearbetet och för vad planerna kan innehålla.

I flertalet fall blir säkerligen de kyrkliga kommunernas förberedelsearbete inte särskilt omfattande eller komplicerat. I vissa fall kan en kyrklig kommuns planläggning eller verksamhet under beredskap och krig ha

särskild betydelse från totalförsvarssynpunkt. Detta kan vara fallet t. ex. om verksamheten har betydelse för en förhållandevis stor befolkning. I fråga om den kommunala beredskapsplanläggningen kan länsstyrelsen, om det med hänsyn till beredskapsuppgifternas omfattning eller betydelse i en viss kommun fordras att dennas förberedelser redovisas i särskild plan, förordna att kommunen eller landstingskommunen skall upprätta och anta en sådan plan. En motsvarande möjlighet att förordna att särskilda beredskapsplaner skall upprättas bör finnas också på det kyrkokommunala området. När det gäller de kyrkliga kommunerna finns det enligt min uppfattning mera sällan anledning att förordna att särskilda beredskapsplaner skall upprättas. Uppgiften att förordna att särskilda beredskapsplaner skall upprättas anser jag skall ankomma på domkapitlen.

Enligt promemorieförslaget skall den särskilda beredskapsplanen underställas domkapitlet för godkännande. I departementspromemorian uttalas att ett underställningsförfarande är motiverat åtminstone i ett inledningsskede, även om beredskapsplanläggningen för de kyrkliga kommunernas del kan antas bli jämförelsevis okomplicerad. Som skäl för att införa en underställningsskyldighet i fråga om de kyrkliga kommunernas särskilda beredskapsplaner anförs i promemorian att kommunerna har helt andra resurser för planläggningsarbetet än församlingarna och de kyrkliga samfälligheterna. Kommunerna har också en betydande erfarenhet av beredskapsplanering och annan verksamhet inom totalförsvaret.

Jag vill erinra om att kravet på underställning i fråga om kommunernas särskilda beredskapsplaner har slopats den 1 juli i år. En av uppgifterna för domkapitlen som tillsynsmyndigheter blir att biträda de kyrkliga kommunerna i förberedelsearbetet. Det förutsätts att de kyrkliga kommunerna samråder med domkapitlet under förberedelsearbetet. Ett nära samarbete mellan domkapitlet och den kyrkliga kommunen blir särskilt nödvändigt när en särskild beredskapsplan efter förordnande av domkapitlet skall upprättas. Det bör i fråga om den kyrkliga beredskapsplaneringen enligt min mening vara tillräckligt att särskilda beredskapsplaner upprättas i samarbete med domkapitlet. Genom detta samarbete kommer viktiga och övergripande beredskapssynpunkter med all säkerhet ändock att bli tillgodosedda. Någon ytterligare kontroll i form av ett formellt underställningsförfarande anser jag inte behövs. Det räcker att den särskilda beredskapsplanen sänds in till domkapitlet, när planen har antagits av den kyrkliga kommunen.

Jag övergår nu till frågan om den regionala tillsynen över de kyrkliga kommunernas beredskapsplanering.

2.5 Tillsynsmyndighet

Enligt 14 § lagen om kommunal beredskap åligger det länsstyrelsen inom varje län att följa tillämpningen av nämnda lag. Länsstyrelsen skall se till att

såväl förberedelsearbetet som själva verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt samt samordnas med annan beredskapsplanläggning och försvarsverksamhet.

Mot bakgrund av att lagen om kommunal beredskap har utgjort förebild till kyrkoberedskapskommitténs förslag till lag om kyrklig beredskap föreslog kommittén länsstyrelsen som tillsynsmyndighet också beträffande kyrkliga beredskapsfrågor. Kommitténs förslag på den här punkten mötte under remissbehandlingen viss kritik. I departementspromemorian föreslås i stället att domkapitlet blir tillsynsmyndighet.

Förslaget att lägga tillsynsuppgifterna på domkapitlen avstyrks endast av några få remissinstanser.

Länsstyrelsen i Jönköpings län, som godtar förslaget med domkapitlet som tillsynsmyndighet, anser att frågan om lämplig tillsynsmyndighet får bedömas bl. a. med hänsyn till omfattningen av den kyrkokommunala beredskapsplanläggningen. Mot bakgrund av att den kyrkokommunala beredskapsplanläggningen troligen är av sådan beskaffenhet att annan beredskapsplanläggning enbart i begränsad omfattning direkt påverkar den kyrkokommunala beredskapen är den föreslagna ordningen med domkapitlet som tillsynsmyndighet för den kyrkokommunala beredskapen godtagbar från länsstyrelsens synpunkt. Länsstyrelsen anser emellertid att det finns anledning att överväga om inte länsstyrelsen bör ha besvärsrätt över beslut av domkapitlet i beredskapsfrågor.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län anser att tillsynen över den kyrkliga beredskapen bör ligga på länsstyrelsen. Det åligger nämligen länsstyrelsen att verka för att totalförsvaret inom länet planläggs så att det i krig och vid krigsfara kan föras med en enhetlig inriktning. Om länsstyrelsen skall kunna fullgöra denna uppgift, krävs att länsstyrelsen får de formella möjligheterna att se till att planläggningen anpassas till de krav som olika militära och civila operativa planläggningar ställer på hela krigssamhället. Länsstyrelsen har dessutom under hand erfarit att tanken är att ansvaret för begravningsväsendet, i vad gäller katastrofsituationer under krig, skall läggas på den borgerliga kommunen. Detta talar enligt länsstyrelsen ytterligare för att tillsynen över den kyrkliga beredskapen läggs på länsstyrelsen.

Länsstyrelsen i Norrbottens län avstyrker förslaget med domkapitlet som tillsynsmyndighet. Enligt länsstyrelsens uppfattning saknar domkapitlen erfarenhet av beredskapsarbete och har inte heller resurser att biträda de kyrkliga kommunerna i beredskapsplaneringen. Med hänsyn till att länsstyrelsen är regional totalförsvarsmyndighet med ansvar för viss samordning av den civila beredskapsplanläggningen enligt länsstyrelseinstruktionen och till den erfarenhet länsstyrelsen har av beredskapsplanläggning synes det lämpligt att länsstyrelsen, på sätt gäller för den kommunala beredskapsplanläggningen, utses som tillsynsmyndighet, framhåller länsstyrelsen.

För egen del vill jag anföra följande.

En väsentlig uppgift för tillsynsmyndigheten blir bl. a. att samordna de kyrkliga kommunernas beredskapsplanering dels inom regionen, dels med annan beredskapsplanering och försvarsverksamhet. Att välja länsstyrelsen som tillsynsmyndighet kan enligt departementspromemorian i förstone te sig lämpligt med hänsyn till länsstyrelsens ställning som regional totalförsvarsmyndighet. Detta skulle emellertid enligt vad som anförs i promemorian innebära att ett organ som i fredstid endast i begränsad omfattning handhar kyrkliga frågor införlivades i det kyrkliga organisationsmönstret och att nya beslutsvägar infördes. Det kan enligt min mening inte vara lämpligt. Domkapitlet fullgör en mängd uppgifter i fråga om den kyrkliga verksamheten. Domkapitlet är bl. a. chefsmyndighet för stiftets prästerskap och har att tillgodose pastoratens behov av prästerlig arbetskraft under skiftande förhållanden. Den kyrkliga beredskapen innefattar främst frågor om hur de kyrkliga kommunernas verksamhet skall kunna fortgå också under beredskap och krig. De kyrkliga kommunerna kommer sannolikt inte att få några nya uppgifter i krig. Det kan antas att samordningen av de kyrkliga kommunernas förberedelsearbete och verksamhet under krigsförhållanden kommer att få större betydelse än samordningen med annan beredskapsplanering och försvarsverksamhet. Med hänsyn härtill anser jag det naturligt att lägga tillsynsfunktionerna på domkapitlet. Jag föreslår därför att domkapitlet blir tillsynsmyndighet.

Det är självklart att länsstyrelsens erfarenhet och sakkunskap i fråga om beredskapsplanläggning m. m. måste tas till vara. En samordning av beredskapsplanläggningen i fråga om olika sektorer ter sig ofrånkomlig. Jag föreslår en skyldighet för domkapitlet att samråda med länsstyrelsen. En besvärsrätt för länsstyrelsen över beslut av domkapitlet beträffande beredskapsfrågor som länsstyrelsen i Jönköpings län förespråkar är jag däremot inte beredd att föreslå.

2.6 Kostnader m. m.

Enligt 16 § lagen om kommunal beredskap kan en kommun som efter länsstyrelsens förordnande har upprättat en särskild beredskapsplan få statsbidrag för planläggningskostnaden. Kyrkoberedskapskommittén föreslog en motsvarande ersättningsbestämmelse i fråga om den kyrkliga beredskapen. Under remissbehandlingen av kommitténs förslag ifrågasattes det om ersättning från staten borde utgå för de kyrkliga kommunernas beredskapsplanläggning. Departementspromemorians lagförslag innehåller inte någon motsvarighet till 16 § lagen om kommunal beredskap. Enligt promemorian bör principen vara att de kyrkliga kommunerna själva med egna medel bekostar också sin planering för beredskap och krig.

Frågan om finansieringen av den kyrkliga beredskapsplaneringen har tagits upp av några remissinstanser. Ett par domkapitel ifrågasätter om inte

en kyrklig kommun bör erhålla statsbidrag för beredskapsplaneringen, eftersom en borgerlig kommun enligt 16 § lagen om kommunal beredskap har rätt till statsbidrag. Domkapitlet i Uppsala föreslår att det inom kyrkofonden inrättas en särskild beredskapsfond, vars finansiering på ett enkelt sätt kunde lösas via den allmänna kyrkoavgiften. Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund anser att de kyrkliga kommunerna i likhet med de borgerliga skall ha rätt till statsbidrag för planläggningskostnaderna, om underställning av beredskapsplanerna görs obligatorisk.

Enligt min uppfattning kan inte den kyrkliga beredskapsplanläggningen anses jämförlig med kommunernas beredskapsplanläggning. Den kyrkliga beredskapsplanläggningen blir inte tillnärmelsevis lika omfattande. Den kyrkliga kommunens verksamhet är genomsnittligt sett betydligt mindre än den borgerliga kommunens. Detta gäller även om man vid jämförelsen beaktar skillnaderna mellan de kyrkliga och de borgerliga kommunernas storlek. De kyrkliga kommunerna kommer sannolikt inte heller att tillföras några nya uppgifter under beredskap och krig. Som jag ser det bör de kyrkliga kommunernas planeringsarbete inte bli särskilt krävande ens sett i förhållande till deras ofta blygsamma resurser. Jag har i det föregående vidare framhållit att den kyrkliga beredskapsplaneringen bör byggas upp successivt, i takt med vad resurserna medger. Ambitionsnivån måste således anpassas till de tillgängliga resurserna. Jag utgår från att beredskapsplanerna för flertalet kyrkliga kommuner blir av enkel beskaffenhet. Sådana planer behöver inte heller sändas in till domkapitlet. En borgerlig kommun har rätt till statsbidrag för planläggningskostnaden bara om en särskild beredskapsplan efter länsstyrelsens förordnande har upprättats. Jag har tidigare framhållit att när det gäller de kyrkliga kommunerna det mera sällan finns anledning att förordna att särskilda beredskapsplaner skall upprättas. Den kyrkliga beredskapsplanläggningen avser väsentligen inomkyrkliga förhållanden och planeringsarbetet kommer säkerligen i stor utsträckning att få inriktas på en inomkyrklig samordning. Den kyrkliga beredskapsplanläggningen torde bara i begränsad omfattning beröra övrig beredskapsplanläggning. Sammanfattningsvis anser jag att principen bör vara att de kyrkliga kommunerna själva med egna medel bekostar också sin planering för beredskap och krig.

I departementspromemorian anförs att det självfallet inte är möjligt att kräva att en fullständig beredskapsplanering skall föreligga i flertalet kyrkliga kommuner förrän några år efter det att en lag om kyrklig beredskap har trätt i kraft, även om det är angeläget att de kyrkliga kommunernas beredskapsplanering kommer i gång snabbt. När det gäller sådana kyrkliga kommuner där förberedelsearbetet kan väntas bli mera omfattande synes det enligt promemorian lämpligt att arbetet bedrivs i ett begränsat antal kyrkliga kommuner i varje stift åt gången. En sådan ordning gör det enligt promemorian möjligt att utnyttja de erfarenheter som vinns efter hand,

samtidigt som domkapitlens resurser inte ansträngs lika hårt som vid ett mera forcerat förberedelsearbete. I vilken utsträckning domkapitlen kan behöva ökade resurser på grund av de nya uppgifterna kan inte bedömas nu, framhålls det i promemorian. I den mån ett sådant behov uppkommer torde enligt promemorian resp. domkapitel få begära de medel som behövs i samband med de årliga anslagsframställningarna.

Flera domkapitel framhåller i sina remissyttranden att det krävs resursförstärkningar av domkapitlen med hänsyn till de nya uppgifterna. Domkapitlet i Linköping anför att det fordras både en personell och en ekonomisk resursförstärkning för att domkapitlet skall kunna fullgöra sina åligganden enligt lagförslaget. Domkapitlet ifrågasätter om inte medel för resursförstärkningen i samband med lagstiftningens införande bör tilldelas domkapitlen för tillsynsverksamheten som utgör såväl ett förberedelsearbete som en fortlöpande verksamhet. Domkapitlet finner det inte vara ändamålsenligt att begära medel i samband med de årliga anslagsframställningarna med hänsyn till att det rör sig om nya åligganden för myndigheten.

För egen del är jag inte beredd att förorda någon permanent förstärkning av domkapitlens resurser. Jag utgår från att domkapitlen skall klara av de föreslagna uppgifterna inom ramen för befintliga resurser. Redan i dag åligger det domkapitlen att planera för den egna beredskapen. Denna planering hänger delvis samman med den beredskapsplanering som de kyrkliga kommunerna föreslås få ansvaret för. Denna utvidgade beredskapsverksamhet kommer att utvecklas successivt. Det biträde i kyrkoberedskapsfrågor som domkapitlen skall lämna de kyrkliga kommunerna får ske genom omprioritering och omfördelning av befintliga resurser. Vägledning i beredskapsplaneringen kommer domkapitlen att få genom de allmänna råd som kyrkoberedskapskommittén ämnar ge ut. Kommittén kommer också att ta fram exempel på hur en beredskapsplan kan vara utformad och uppdelad i olika delplaner. Sakkunskap på området finns också hos länsstyrelserna med vilka domkapitlen bör samverka. Ambitionerna i planläggningsarbetet måste anpassas till det ekonomiska utrymmet.

En ytterligare fråga i sammanhanget är behovet av utbildning dels för dem som kommer att upprätthålla ledande befattningar inom den kyrkliga krigsorganisationen, dels för dem som kommer att arbeta med beredskapsplanläggningen. Enligt direktiven skall kyrkoberedskapskommittén överväga behovet av utbildning på central nivå för dem som vid krig eller krigsfara kommer att inneha ledande befattningar inom den själavårdande verksamheten och inom övriga delar av den kyrkliga verksamheten i krig och – om sådan utbildning anses behövlig – lägga fram förslag härom för regeringen. Innan denna del av kommitténs uppdrag har fullgjorts finns det enligt min mening inte underlag för överväganden om behovet av utbildning i dessa frågor för sådan personal. I direktiven anges vidare att kommittén bör fungera som ett rådgivande och samordnande organ i kyrkoberedskapsfrå-

gor. Kommittén har förklarat sig beredd att medverka vid regionala konferenser eller liknande arrangemang i kyrkoberedskapsfrågor. Detta bör ske i så enkla former att verksamheten kan bedrivas inom ramen för befintliga resurser. En sådan medverkan anser jag bör kunna bli värdefull såväl för domkapitlens personal som för förtroendevalda, präster och annan personal i de kyrkliga kommunerna.

I likhet med vad som gäller för kommunerna bör de kyrkliga kommunerna få rätt till kostnadsersättning för sådan verksamhet som under beredskapstillstånd eller krig har bedrivits för personer som vistas i den kyrkliga kommunen utan att vara kyrkobokförda där. Jag vill i detta sammanhang erinra om att kyrkofondsutredningen (Kn 1980:05) f. n. undersöker hur kyrkofonden i ökad utsträckning skall kunna användas för ekonomisk utjämning mellan församlingarna. Eftersom den nu angivna kostnadsersättningen i hög grad gäller den inbördes kostnadsfördelningen mellan de kyrkliga kommunerna finns starka skäl för att ersättningen bör finansieras via kyrkofonden. I avvaktan på kyrkofondsutredningens förslag är jag emellertid inte beredd att nu föreslå en sådan lösning. Ersättningen bör i stället utgå av statsmedel. Jag avser emellertid att ta upp frågan till förnyad prövning i samband med att ställning tas till kyrkofondsutredningens förslag.

2.7 Övriga frågor

För de kyrkliga kommunernas beredskapsplanering är det av betydelse att ha tillgång till uppgifter om hur många präster som kan tas i anspråk för krigsorganisationen. Kyrkoberedskapskommittén har till regeringen avgett en skrivelse om organisationen av prästerlig arbetskraft inom svenska kyrkan under beredskap och krig. Kommittén har anhållit att regeringen fastställer en norm för den församlingsprästerliga organisationen under beredskaps- eller krigstillstånd och föreslagit att denna norm formuleras som ett procenttal – mellan 50 och 75 – beräknat på det antal präster som enligt nu gällande riktlinjer skulle få finnas i pastoratet; dock skall alltid minst en präst finnas i varje pastorat. Kommitténs skrivelse har remissbehandlats. Kammarkollegiet har ansett att det i nuvarande skede inte är möjligt att fastställa speciella normer för fördelningen av den prästerliga arbetskraften under beredskapsförhållanden. Kollegiet har i stället föreslagit att en inventering företas i de olika stiften av tillgången på aktiva och disponibla präster innan man eventuellt fastställer speciella beredskapsnormer. Kollegiet har framhållit att kyrkoberedskapskommittén därefter kan utarbeta regler som möjliggör för domkapitlen att förflytta präster över pastoratsgränserna (eventuellt stiftsgränserna) i den utsträckning de speciella förhållandena kräver och tillgången på präster medger.

Jag vill erinra om att en särskild utredare (Fö 1980:01) har tillkallats med uppdrag att lämna förslag till hur den andliga vården inom försvarsmakten

skall vara organiserad såväl i fred som under krig. Utredningsuppdraget beräknas vara avslutat under år 1982. Resultatet av detta utredningsarbete bör enligt min mening avvaktas. Frågan om hur många präster svenska kyrkan kan disponera under beredskap och krig, sedan försvarets behov av präster har tillgodosetts, får följaktligen övervägas i ett senare sammanhang.

En ytterligare fråga som ingår i kommitténs pågående arbete är spörsmålet om omhändertagande av döda civilpersoner i krig. Detta spörsmål hänger samman med hur begravningsväsendet skall vara organiserat under krigsförhållanden. Kommittén har tillsammans med riksnämnden för kommunal beredskap arbetat fram ett preliminärt förslag till hur frågan organisatoriskt skall lösas. Kommittén har inte tagit slutlig ställning i frågan. Det bör i sammanhanget erinras om att planeringsansvaret för hur begravningsverksamheten och kyrkobokföringen skall ombesörjas i krig kan komma att förändras med hänsyn till pågående utredningsarbete. En särskild utredare (Kn 1979:04) har tillkallats för att göra en kompletterande undersökning av begravningsverksamheten. Utredningen har nyligen avgett betänkandet (SOU 1981:36) Begravningsverksamheten. Ett ändrat ansvar för och en ändrad organisation av begravningsverksamheten kan bli följden av detta utredningsarbete. För att utreda folkbokföringens framtida organisation har en kommitté (B 1979:12) tillkallats. Enligt direktiven (Dir 1979:96) bör den löpande lokala folkbokföringen inte längre ankomma på pastorsämbetena inom svenska kyrkan. Vid beredskapsplaneringen bör enligt min mening de kyrkliga kommunerna beakta att förändringar i fråga om de nu angivna uppgifterna kan komma att föreslås, när pågående utredningsarbete är avslutat.

3 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom kommundepartementet upprättats ett förslag till lag om kyrklig beredskap.

4 Specialmotivering

Lagen omfattar de kyrkliga kommunernas beredskap. Lagstiftningens utgångspunkt är att de kyrkokommunala beredskapsuppgifterna skall handläggas av de kyrkokommunala organen och de statliga beredskapsuppgifterna av statliga myndigheter. Utanför lagens tillämpningsområde faller den del av svenska kyrkans verksamhet som bedrivs av statliga myndigheter eller av frivilliga organ och organisationer. För de statliga myndigheternas del regleras beredskapen i särskild ordning. För flertalet statliga myndigheter, bl. a. domkapitel och stiftsnämnder, gäller sålunda förordningen om vissa statliga myndigheters beredskap m. m.

I lagen införs en skyldighet för de kyrkliga kommunerna att redan under fredstid planera och vidta andra förberedelser för den kyrkliga verksamheten under beredskap och krig. Tyngdpunkten i lagförslaget ligger i de bestämmelser som reglerar de kyrkliga kommunernas beredskapsförberedelser. Dessa bestämmelser har därför placerats omedelbart efter en inledande bestämmelse som anger lagens tillämpningsområde.

I lagen föreskrivs att domkapitlet skall vara tillsynsmyndighet för den kyrkliga beredskapsplanläggningen och följa tillämpningen av lagen. Domkapitlet ges vidare befogenhet att förordna att den kyrkliga kommunens beredskapsförberedelser skall redovisas i en särskild beredskapsplan, om det är pakallat med hänsyn till beredskapsuppgifternas omfattning eller betydelse. Lagen innehåller bestämmelser om upprättande och antagande av en sådan plan. Lagen innehåller också bl. a. regler om övergång till krigsorganisation.

I promemorieförslaget har lagen rubricerats Lag om kyrklig beredskap. Ett par remissinstanser har riktat invändningar mot denna rubrik. Länsstyrelsen i Jönköpings län finner det något oegentligt att tala om kyrklig beredskap. Detta begrepp leder enligt länsstyrelsen tankarna till det antagandet att det är fråga om en beredskapsplanläggning för hela kyrkan. Lagen avser emellertid endast de kyrkliga kommunernas beredskap. Länsstyrelsen anser att det finns anledning att överväga om inte lagens rubrik bör ändras sa att den bättre återspeglar innehållet i lagen. Länsstyrelsen föreslår att lagen benämns "Lag om kyrkokommunal beredskap". Även domkapitlet i Visby finner lagens rubrik något oegentlig, eftersom lagen endast avser verksamheten inom kyrkokommunerna. Ordet kyrklig bör enligt domkapitlet därför bytas ut mot "kyrkokommunal" för att missförstånd om lagens räckvidd inte skall uppstå.

Jag kan i och för sig ha förstaelse för den kritik som har framförts mot lagens rubrik, eftersom lagen endast gäller de kyrkliga kommunernas beredskap. Svenska kyrkans församlingar och samfälligheter svarar emellertid för en mycket omfattande och betydelsefull del av kyrkans verksamhet. Uttrycket kyrklig beredskap har använts under utredningsskedet sedan lång tid tillbaka. Det kan enligt min mening mycket väl ingå i rubriken även om lagen enbart reglerar beredskapen på det kyrkokommunala området. Även om svenska kyrkans statliga organs beredskap regleras i annan ordning, kan jag inte dela uppfattningen att missförstånd om lagens räckvidd skall behöva uppstå. Jag ansluter mig därför till promemorieförslaget. Om lagen rubriceras som jag föreslår, kan den lättare särskiljas från lagen om kommunal beredskap.

1 § Denna lag gäller de kyrkliga kommunernas beredskap. Med kyrklig kommun avses i lagen församling och kyrklig samfällighet enligt lagen (1961:436) om församlingsstyrelse. I fraga om de icke-territoriella församlingarna gäller denna lags bestämmelser om kyrkliga kommuner i tillämpliga delar.

Paragrafen anger lagens tillämpningsområde. Paragrafen innehåller också en begreppsbestämning. I lagen används begreppet kyrklig kommun. De kyrkliga kommunerna är dels församlingar, dels kyrkliga samfälligheter.

För vissa specialreglerade angelägenheter bildar en eller flera församlingar ett pastorat, enligt indelning som beslutas av regeringen. Det ankommer på pastoraten att svara för kostnaderna för löner åt församlingspräster och kyrkomusiker, att anordna prästgård eller annan tjänstebostad för präst och att förvalta löneboställenas jordbruksdel. Pastoraten har också ett ekonomiskt ansvar för kyrkobokföringen. Om ett pastorat sammanfaller med en församling, s. k. enförsamlingspastorat, handhas pastoratsangelägenheterna av församlingens organ. Ett pastorat som består av flera församlingar, s. k. flerförsamlingspastorat, utgör en obligatorisk kyrklig samfällighet för pastoratsangelägenheterna (3 § 1 mom. församlingsstyrelselagen). Regeringen kan förordna att en sådan samfällighet också skall svara för andra församlingsangelägenheter av ekonomisk natur.

Församlingar kan även i övrigt gå samman i en kyrklig samfällighet för en eller flera ekonomiska församlingsangelägenheter. Om en sådan samfällighet handhar alla församlingsangelägenheter av ekonomisk natur, betecknas den som en total ekonomisk samfällighet. Flerförsamlingspastorat och andra kyrkliga samfälligheter har egna beslutande och förvaltande organ (församlingsdelegerade eller kyrkofullmäktige samt kyrkoråd m. m.) och får själva ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. För Stockholm och Göteborg gäller särskilda regler om samfällighetsbildning (3 § 2 och 3 mom.).

En församling eller en kyrklig samfällighet betecknas sålunda enligt denna paragraf som kyrklig kommun. Ett flerförsamlingspastorat är följaktligen enligt denna lag en kyrklig kommun. Även ett enförsamlingspastorat anses enligt den föreslagna lagen som en kyrklig kommun. Församlingen handhar ju i ett enförsamlingspastorat också pastoratsangelägenheterna. På pastoraten ankommer uppgifter som maste fullgöras också i krig och vid krigsfara. Denna verksamhet liksom församlingarnas och samfälligheternas verksamhet bör beredskapsplaneras redan i fredstid. Det kan anmärkas att den konstruktion som används i paragrafen väl synes stämma överens med församlingsstyrelselagens utformning. I 2 § 1 mom. nämnda lag anges nämligen att med församlings angelägenheter avses bl. a. avlöningsförmåner åt präster och kyrkomusiker, dvs. frågor som enligt lagen (1970:940) om kyrkliga kostnader (ändrad senast 1975:1323) ankommer på pastoraten.

Som kyrkliga kommuner betraktas endast de församlingar som har ett territoriellt underlag. Förutom de territoriella församlingarna finns även fem icke-territoriella församlingar. Dessa bildar egna pastorat. Församlingsstyrelselagen omfattar i första hand de territoriella församlingarna. Den gäller emellertid enligt 1 § i tillämpliga delar också icke-territoriell församling, om församlingarna inte har beslutat annat. Det är mycket som talar för att även de icke-territoriella församlingarna vidtar förberedelser för verksamheten

under beredskapstillstånd och krig. Paragrafen innehåller därför en föreskrift om att lagens bestämmelser om kyrkliga kommuner i tillämpliga delar skall gälla också icke-territoriella församlingar. Lagen gäller däremot inte de svenska utlandsförsamlingarna.

2 § De kyrkliga kommunerna skall under fredstid vidta de förberedelser som behövs för att de under beredskapstillstånd och krig skall kunna fullgöra de uppgifter som enligt lag eller annan författning ankommer på dem eller eljest handhas av dem.

I paragrafen slås fast en skyldighet för de kyrkliga kommunerna att redan under fredstid vidta de förberedelser som behövs för att de under beredskap och krig skall kunna fullgöra sina uppgifter. Paragrafen motsvarar 6 § första stycket lagen om kommunal beredskap.

Paragrafen gäller redan i fred och reglerar en viktig del i lagförslaget, nämligen de kyrkliga kommunernas förberedelser för verksamheten under beredskap och krig. En församling är enligt förevarande paragraf skyldig att planlägga och vidta andra förberedelser i fråga om församlingens angelägenheter under sådana förhållanden. Det gäller både obligatoriska och fakultativa församlingsuppgifter. Att så bör vara fallet har tidigare behandlats i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.4). Detta har i paragrafen uttryckts så att de kyrkliga kommunerna skall vidta förberedelser för att de under beredskap och krig "skall kunna fullgöra de uppgifter som enligt lag eller annan författning ankommer på dem eller eljest handhas av dem". Som har framhållits i den allmänna motiveringen bör den kyrkliga beredskapen byggas upp successivt i takt med vad de ekonomiska resurserna medger.

Även de kyrkliga samfälligheterna måste vidta de förberedelser som fordras för att de skall kunna fullgöra sina uppgifter under beredskap och krig. För flerförsamlingspastoraten gäller planläggningsskyldigheten m. m. pastoratsangelägenheterna.

De förberedelser i olika avseenden som de kyrkliga kommunerna vidtar enligt denna paragraf bör dokumenteras på något sätt. Beredskapsplaneringen bör lämpligen redovisas i beredskapsplaner, som emellertid kan vara enkelt utformade. Frågan om upprättandet av särskilda beredskapsplaner behandlas under 5 §.

I lagen om kommunal beredskap används beteckningen "beredskapstillstånd" för att ange bl. a. när kommunernas och landstingskommunernas olika skyldigheter – såvitt avser annat än att vidta förberedelseåtgärder – inträder enligt lagen. Mot detta uttryckssätt har invänts bl. a. att det kan leda till osäkerhet om vad som skall gälla under krigsförhållanden, eftersom beredskapstillståndet upphör när kriget bryter ut.

I beredskapslagstiftningen används olika konstruktioner för att ange under vilka förhållanden de skilda beredskapsförfattningarna är tillämpliga och vid vilken tidpunkt föreskrivna åtgärder skall vidtas. För att undvika den

oklarhet som måhända vidlåder begreppet beredskapstillstånd används i lagförslaget uttrycket beredskapstillstånd och krig.

I 8 § andra stycket lagförslaget föreskrivs att kyrkorådet leder verksamheten, när en kyrklig kommun har övergått till krigsorganisation. Det har däremot inte ansetts motiverat att i lagen ta in en uttrycklig motsvarighet till föreskriften i 13 § lagen om kommunal beredskap om att kommunstyrelsen skall övervaka att erforderlig planläggning sker och övriga nödvändiga förberedelser vidtas för den kommunala verksamheten i krig eller vid krigsfara. Anledningen till att en sådan föreskrift har ansetts onödig är inte främst att kyrkorådet enligt församlingsstyrelselagen (se 43 § första stycket, 60 § första stycket och 63 § 1 mom.) leder förvaltningen av den kyrkliga kommunens angelägenheter och har inseende även över övriga nämnders verksamhet. Avgörande har i stället varit att den kyrkokommunala nämndorganisationen normalt har en mycket blygsam omfattning. Även utan en sådan föreskrift som nu har diskuterats får det anses klart att det i första hand ankommer på kyrkorådet att se till att förberedelseåtgärder vidtas och att åtgärderna på olika verksamhetsområden samordnas.

3 § Vid förberedelsearbetet skall den kyrkliga kommunen samverka med den borgerliga kommunen och andra kyrkliga kommuner som är belägna inom denna.

Den kyrkliga kommunen skall också samråda med övriga kristna trossamfund som är verksamma inom den borgerliga kommunen.

Denna paragraf behandlar den samordning av beredskapsplaneringen som bör äga rum dels med den borgerliga kommunen, dels med andra kyrkliga kommuner och med övriga trossamund inom den borgerliga kommunen. Den kyrkliga beredskapsplaneringen har flera beröringspunkter med den kommunala beredskapsplanläggningen, även om den sistnämnda självfallet är väsentligt mer omfattande. Planeringen på de olika områdena behöver därför samordnas. För de kyrkliga kommunernas förberedelsearbete innebär en samverkan med den borgerliga kommunen att dennas erfarenheter av beredskapsplanering m. m. kan tas till vara.

Planeringsskyldigheten enligt lagen avser enbart de kyrkliga kommunerna. De fria trossamfunden handhar sina beredskapsfrågor på frivillig väg. Ett samråd mellan den kyrkliga kommunen och de fria trossamfunden bör emellertid kunna främja planeringsarbetet. I andra stycket föreskrivs därför att de kyrkliga kommunerna i en borgerlig kommun skall samråda med de fria kristna trossamfund som är verksamma inom den borgerliga kommunen. Det ankommer självfallet på de fria trossamfunden att själva avgöra i vilken utsträckning de önskar sådant samråd. Naturligtvis är det inget som hindrar att samrad också sker med icke kristna trossamfund.

Ett samråd mellan en kyrklig kommun och fria trossamfund torde främst böra inriktas pa organisatoriska och praktiska problem som rör gudstjänstlivet och församlingsarbetet i övrigt. En sådan fråga kan vara hur behovet av

lokaler för verksamheten under beredskapstillstånd och krig skall tillgodoses. Paragrafen innehåller inte några bestämmelser om i vilka former samråd och annan samverkan mellan de kyrkliga kommunerna, den borgerliga kommunen och de fria trossamfunden bör ske. Denna fråga kan alltså lösas på det sätt som framstår som lämpligast med hänsyn till de lokala förhållandena. På något håll kan man anse det fördelaktigt att inrätta ett varaktigt gemensamt samrådsorgan, medan den samverkan som kan behövas på andra håll kanske har så liten omfattning att det är lämpligare att den sker i friare former. De allmänna råd som kyrkoberedskapskommittén ämnar ge ut torde kunna anvisa lämpliga former för olika typer av samverkan.

4 § Inom varje stift åligger det domkapitlet att följa tillämpningen av denna lag. Domkapitlet skall se till att förberedelsearbetet och de kyrkliga kommunernas verksamhet under beredskapstillstånd och krig bedrivs på ett ändamålsenligt sätt och samordnas med annan beredskapsplanläggning och försvarsverksamhet. I samordningsfrågor skall domkapitlet samråda med länsstyrelsen.

Paragrafen behandlar den regionala tillsynen över de kyrkliga kommunernas beredskapsplanering. Denna uppgift har lagts på domkapitlet. I fråga om skälen för denna lösning hänvisas till vad som har anförts i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.5). Paragrafen motsvarar i övrigt 14 § första stycket lagen om kommunal beredskap.

Med hänsyn till att de kyrkliga kommunerna i regel torde sakna närmare erfarenhet av beredskapsplanering och annat förberedelsearbete för krigsförhållanden blir det en naturlig och väsentlig uppgift för domkapitlen som tillsynsmyndigheter att genom rådgivning och på annat sätt biträda de kyrkliga kommunerna i förberedelsearbetet. Några närmare föreskrifter om hur detta biträde skall lämnas synes inte behövas. Det torde inte heller behöva uttryckligen föreskrivas att de kyrkliga kommunerna skall samråda med domkapitlet under förberedelsearbetet. Att så bör ske framstår som självfallet. Såväl vid förberedelsearbetet som under beredskapstillstånd och krig blir det en viktig uppgift för domkapitlet att verka för att de kyrkliga kommunernas resurser i fråga om präster och annan personal motsvarar behovet.

Enligt förevarande paragraf skall domkapitlet bl. a. se till att förberedelsearbetet och de kyrkliga kommunernas verksamhet under beredskapstillstånd och krig bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. I lagförslaget har tagits in några bestämmelser som ger domkapitlet vissa befogenheter gentemot de kyrkliga kommunerna (se 5 och 8 §§). Domkapitlet skall sålunda kunna förordna att en kyrklig kommun skall upprätta en särskild beredskapsplan och att en kyrklig kommun skall övergå till krigsorganisation. Med hänsyn till arten av de kyrkliga kommunernas uppgifter har det däremot inte ansetts motiverat att i lagförslaget ta in en motsvarighet till bestämmelsen i 20 § lagen om kommunal beredskap om rätt för länsstyrelsen att meddela

vitesföreläggande mot en kommun som inte fullgör sina skyldigheter enligt lagen.

För att länsstyrelsens sakkunskap i fråga om beredskapsplanläggning m.m. skall kunna tas till vara föreskrivs en skyldighet för domkapitlet att samråda med länsstyrelsen. Bara i några fall sammanfaller ett stift med ett eller flera län. I övrigt omfattar stiften län och delar av län. Samrådsskyldigheten avser samtliga länsstyrelser i de län som helt eller delvis ingår i stiftet.

När det gäller olika frågor inom skilda fackområden, t. ex. arkivfrågorna, som spelar en viktig roll, förutsätts att domkapitlen utan särskild föreskift samråder med den ansvariga fackmyndigheten.

Behovet av samordning av de kyrkliga kommunernas beredskapsplanering inom ett stift kan knappast tillgodoses enbart genom domkapitlets kontakter med de enskilda kyrkliga kommunerna och det föreskrivna samrådet med länsstyrelserna. Det kan därför vara önskvärt att överläggningar i kyrkoberedskapsfrågor anordnas mellan företrädare för domkapitlet, de kyrkliga kommunerna och de fria trossamfunden. Till sådana överläggningar kan det ibland vara lämpligt att inbjuda företrädare för t. ex. länsstyrelserna och kommunerna inom stiftet.

Att reglera ett sådant samrådsförfarande i författning möter stora svårigheter. Det synes också vara lämpligare att samrådet får utvecklas fritt efter de förutsättningar och önskemål som kan finnas i de olika stiften. Det kan antas att kyrkoberedskapskommittén kommer att behandla också denna fråga i de allmänna råden.

5 § Om domkapitlet, med hänsyn till beredskapsuppgifternas omfattning eller betydelse, anser att en kyrklig kommuns förberedelser bör redovisas i en särskild plan, får domkapitlet besluta att en sådan plan skall upprättas.

Om beslut enligt första stycket meddelas i fråga om

1. en kyrklig samfällighet som utgör pastorat och som inte ingår i en samfällighet enligt 2,
2. en kyrklig samfällighet som avser alla ekonomiska församlingsangelägenheter eller
3. Stockholms kyrkliga samfällighet,

skall den särskilda beredskapsplanen omfatta även de kyrkliga kommuner som ingår i samfälligheten.

Domkapitlet får besluta om revision av särskilda beredskapsplaner, när det påkallas av ändrade förhållanden.

Enligt paragrafens första stycke får domkapitlet befogenhet att förordna att en särskild beredskapsplan skall upprättas för en kyrklig kommun, om det behövs med hänsyn till beredskapsuppgifternas omfattning eller betydelse. Denna paragraf och följande paragraf motsvarar 7 § lagen om kommunal beredskap.

I vissa fall kan en kyrklig kommuns planläggning eller verksamhet under beredskapstillstånd eller krig ha särskild betydelse från totalförsvarssynpunkt. Detta kan vara fallet t. ex. om verksamheten har betydelse för en förhållandevis stor befolkning. Särskilda beredskapsplaner har upprättats för så gott som alla kommuner. När det gäller de kyrkliga kommunerna torde det däremot mera sällan finnas anledning att förordna att särskilda beredskapsplaner skall upprättas.

När en särskild beredskapsplan skall upprättas för ett flerförsamlingspastorat eller en total ekonomisk samfällighet torde det vara lämpligt att planen omfattar även den verksamhet som ligger kvar på de kyrkliga kommuner som ingår i samfälligheten. I ett sådant fall finns det naturligtvis ett starkt samband mellan det planeringsarbete som gäller samfälligheten och det arbete som gäller de kyrkliga kommuner som ingår i denna. Den ordning som på grund härav föreskrivs i andra stycket gör det möjligt att utnyttja pastoraten och de totala ekonomiska samfälligheterna även för de kyrkliga beredskapsfrågor som rör de kyrkliga kommuner som ingår i resp. samfällighet. Systemet innebär att planläggningsarbetet koncentreras i de fall där det är av mera komplicerat slag. Härigenom kan man dra fördel av den överblick över ett större område som finns hos samfälligheten och få till stånd en bättre enhetlighet i planläggningen. Vad som nu har sagts gäller också i fråga om Stockholms kyrkliga samfällighet och de församlingar som ingår i samfälligheten.

I paragrafens tredje stycke får domkapitlet möjlighet att förordna att de kyrkliga kommunernas beredskapsplaner skall revideras vid ändrade förhållanden. Sådant förordnande kan exempelvis föranledas av att beredskapsplanerna måste ändras med hänsyn till förändringar i annan beredskapsplanläggning.

6 § Den särskilda beredskapsplanen upprättas och antas av den kyrkliga kommunen. I fall som avses i 5 § andra stycket upprättas och antas planen av samfälligheten.

När den särskilda beredskapsplanen har antagits, skall den sändas in till domkapitlet.

I första stycket finns bestämmelser om upprättande och antagande av *särskilda beredskapsplaner. Det är det beslutande organet i församlingen* eller den kyrkliga samfälligheten som har att anta planen. Att en kyrklig samfällighet som upprättar särskild beredskapsplan även för de församlingar som ingår i samfälligheten därvid måste samarbeta intimt med församlingarna ligger i sakens natur och har därför inte föreskrivits uttryckligen.

I paragrafen föreskrivs vidare att den särskilda beredskapsplanen skall sändas in till domkapitlet. Ett formellt underställningsförfarande har inte bedömts nödvändigt. Som har anförts i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.4) räcker det att den särskilda beredskapsplanen sänds in till domkapitlet, när planen har antagits av den kyrkliga kommunen.

7 § En kyrklig kommun är under beredskapstillstånd och krig skyldig att, i de hänseenden i vilka den är verksam för dem som är kyrkobokförda inom den kyrkliga kommunen, utöva verksamhet även till förmån för andra personer som vistas inom den kyrkliga kommunen till följd av krigsskada, utrymning eller andra med krig eller krigsfara sammanhängande utomordentliga förhållanden.

I paragrafen föreskrivs en skyldighet för den kyrkliga kommunen att låta församlingsarbetet och annan kyrklig verksamhet omfatta också sådan befolkning från andra kyrkliga kommuner som på grund av ofredsförhållanden vistas inom den kyrkliga kommunen. Skyldigheten gäller i förhållande till såväl medlemmar i svenska kyrkan som dem som tillhör ett annat trossamfund eller inte tillhör något trossamfund. Detta innebär givetvis inte något tvång för någon att också ta i anspråk svenska kyrkans tjänster. Självfallet gäller att de olika fria trossamfunden har rätt att på religionsfrihetens grund utforma sin tro och sitt gudstjänstliv också under beredskap och krig. Svenska kyrkans verksamhet gentemot dem som inte tillhör svenska kyrkan skall självfallet inte ha annan inriktning än under fredsförhållanden. Uttrycket "i de hänseenden i vilka den är verksam" syftar på den verksamhet som faktiskt bedrivs vid aktuell tidpunkt.

Paragrafen motsvarar i sak en liknande föreskrift i första delen av 1 § lagen om kommunal beredskap. Någon motsvarighet till senare delen av nämnda paragraf synes med hänsyn till arten av de kyrkliga kommunernas uppgifter inte behövas. Det kan vara mera tveksamt om inte ett visst behov föreligger av en motsvarighet till föreskriften i 5 § första stycket nämnda lag om skyldighet för en kommun varifrån utrymning sker att lämna bistånd åt en kommun där befolkning från utrymningsområdet inkvarteras i större omfattning. Ett sådant bistånd skulle kunna gälla t. ex. tillhandahållande av personal för verksamheten bland de inkvarterade. Något behov av en sådan föreskrift har emellertid inte framkommit i samband med remissbehandlingen. Civilförsvarsstyrelsen anför att befolkningen enligt de principer som f. n. utarbetas i första hand skall få skydd i skyddsrum och att det därför kan antas att utrymningsåtgärder i framtiden kommer att bli aktuella i mindre utsträckning än vad som anges i nuvarande planer. Med hänsyn till det anförda synes övervägande skäl tala för att någon motsvarighet till den aktuella föreskriften inte behövs.

8 § Under beredskapstillstånd och krig får en kyrklig kommun övergå till krigsorganisation. Om domkapitlet beslutar om det, skall den kyrkliga kommunen övergå till krigsorganisation. Domkapitlet skall genast underrättas om beslut, varigenom en kyrklig kommun har övergått till krigsorganisation eller återgått till fredstida organisation.

Kyrkorådet leder verksamheten, när en kyrklig kommun har övergått till krigsorganisation. Kyrkorådet får därvid besluta om hur övriga nämnder och andra organ i den kyrkliga kommunen än fullmäktige och församlingsdelegerade skall inrikta och bedriva sin verksamhet. Kyrkorådet får också besluta

om fördelning av personal och utrustning mellan de organ som ingår i krigsorganisationen allt efter uppkommande behov.

Under beredskaps- och krigsförhållanden kan det föreligga ett behov av att anpassa den kyrkliga verksamheten efter lägets olika växlingar. Paragrafen möjliggör för den kyrkliga kommunen att övergå till krigsorganisation. Paragrafen motsvarar 11 § lagen om kommunal beredskap. Kyrkoberedskapskommitténs lagförslag, som saknade regler om övergång till krigsorganisation, kritiserades av ett par remissinstanser just för detta.

I första hand ankommer det på de kyrkliga kommunerna själva att avgöra när de under krig eller vid krigsfara bör övergå till krigsorganisation. Paragrafen öppnar en möjlighet också för domkapitlet att förordna att en eller flera kyrkliga kommuner skall övergå till sådan organisation. Domkapitlet kan genom sin överblick över läget i stort förutse att en kyrklig kommun kommer att bli utsatt för en särskild belastning. Domkapitlet skall i sådana fall kunna höja den kyrkliga kommunens beredskap genom en dylik föreskrift.

I paragrafens andra stycke anges att kyrkorådet leder verksamheten, när den kyrkliga kommunen har övergått till krigsorganisation. Krigsorganisationen i övrigt bör utformas med hänsyn till de kyrkliga uppgifterna under beredskap och krig. I planläggningsarbetet bör naturligtvis ingå att ange hur krigsorganisationen skall vara utformad. I egenskap av ledningsorgan får kyrkorådet meddela den kyrkliga kommunens övriga nämnder och andra organ, dock inte kyrkofullmäktige eller församlingsdelegerade, direktiv rörande verksamhetens inriktning och bedrivande samt fördela personal och utrustning mellan de organ som ingår i krigsorganisationen.

Direktivrätten innebär inte någon generell möjlighet för kyrkorådet att överta uppgifter som ankommer på ett annat organ eller att flytta över arbetsuppgifter från ett ordinarie organ till ett annat. Genom att tillföra ett organ, som ställs inför övermäktiga uppgifter, resurser från ett annat, mindre belastat kyrkokommunalt organ, synes kyrkorådet på ett lämpligare sätt än genom beslut i organets ställe kunna nå åsyftat resultat. Överflyttning av arbetsuppgifter får endast ske under de förutsättningar som anges i tillämpningsföreskrifterna till administrativa fullmaktslagen.

9 § En kyrklig kommun har rätt till ersättning från staten för kostnader som under beredskapstillstånd eller krig har uppkommit för den kyrkliga kommunen till följd av verksamhet enligt 7 §. Ersättningen beslutas av länsstyrelsen. Den kyrkliga kommunen har rätt att få förskott på sådan ersättning av länsstyrelsen.

Enligt paragrafen har en kyrklig kommun, som enligt 7 § har utövat verksamhet även till förmån för befolkning från andra församlingar, rätt till ersättning för kostnader som har uppkommit till följd av den utvidgade verksamheten. Som har anförts i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.6) motsvarar paragrafen den regel om kostnadsersättning som finns i 18 § lagen om kommunal beredskap.

Av paragrafen följer att det endast är kostnader som verkligen beror på den utvidgade verksamheten som grundar en rätt till ersättning. Om en kostnad till en del hänför sig till verksamheten för den egna befolkningen och till en del till verksamhet för befolkning från andra församlingar och kostnaderna inte kan särskiljas, får kostnadsfördelningen grundas på en skälighetsbedömning. Om det däremot inte är klart att den utvidgade verksamheten har föranlett några ytterligare kostnader för den kyrkliga kommunen, föreligger inte heller någon rätt till ersättning. Av detta följer att paragrafen knappast kan grunda en rätt till ersättning för avlöningsförmåner åt präster.

Enligt 16 § lagen om kommunal beredskap kan en kommun som har upprättat en särskild beredskapsplan få statsbidrag för planläggningskostnaden. Någon motsvarighet finns inte i detta lagförslag. I fråga om skälen för denna avvikelse hänvisas till vad som har anförts i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.6).

10 § Domkapitlets beslut enligt denna lag får överklagas hos regeringen genom besvär. Länsstyrelsens beslut enligt 9 § får också överklagas hos regeringen genom besvär.

Under beredskapstillstånd eller krig får domkapitlet besluta att dess beslut enligt denna lag skall gälla med omedelbar verkan.

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagbarhet. Ett beslut av domkapitlet enligt 5 eller 8 § får överklagas hos regeringen genom besvär. Länsstyrelsens beslut enligt 9 § får också överklagas hos regeringen genom besvär.

Ikraftträdande

Som har anförts i den allmänna motiveringen bör liksom fallet är med lagen om kommunal beredskap den föreslagna lagen om kyrklig beredskap vara i kraft redan under fredstid. Tyngdpunkten i lagförslaget ligger nämligen i de bestämmelser som reglerar de kyrkliga kommunernas förberedelser för verksamheten under beredskap och krig och inte i de bestämmelser som reglerar själva verksamheten. Vissa bestämmelser som är avsedda endast för krig eller krigsfara har i enlighet härmed utformats så att de träder i funktion under sådana förhållanden. Lagen bör träda i kraft så snart som möjligt med hänsyn till vikten av att en beredskapsplanläggning på det kyrkokommunala området påbörjas. Med hänsyn härtill föreslås att lagen om kyrklig beredskap skall träda i kraft den 1 januari 1982.

5 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att anta förslaget till lag om kyrklig beredskap.

6 Beslut

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

Bilaga 1

KOMMUN-
DEPARTEMENTET

KYRKLIG BEREDSKAP

Promemoria upprättad i
kommundepartementet i juni 1980

Ds Kn 1980:5

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

sid.

1 Inledning ... 39
2 Svenska kyrkans organisation ... 42
3 Vissa författningsbestämmelser för krig och krigsfara m. m. . 43
4 Kyrkoberedskapskommittén ... 47
5 Remissyttrandena ... 50
5.1 Inkomna yttranden ... 50
5.2 Remissutfallet i stort ... 51
5.3 Allmänna synpunkter ... 52
5.4 Särskilda partiella samfälligheter för beredskapsfrågor . 55
5.5 De fria trossamfundens beredskapsplanering ... 59
5.6 Lagförslaget ... 60
6 Överväganden ... 65
6.1 Allmänna synpunkter ... 65
6.2 Organisatoriska frågor ... 68
7 Specialmotivering ... 71
Bilaga: Lagförslag ... 83

1 Inledning

Det svenska samhället måste på olika sätt vara rustat mot krig och mot de påfrestningar som samhället utsätts för vid krigsfara och liknande situationer. Därför behövs en beredskapsanläggning inom skilda samhällsområden. En grundläggande princip för försvarsplaneringen är att den myndighet eller det organ som svarar för viss verksamhet i fred skall svara för verksamheten också i krig, om verksamheten då skall fortgå. Härav följer ett ansvar för planläggning och andra förberedelser för verksamheten i krig.

Med hänsyn till kommunernas betydelse för totalförsvaret är det av stor vikt att kommunerna redan i fredstid planlägger verksamheten och vidtar andra förberedelser som behövs för att de skall kunna fullgöra sina uppgifter under beredskap och krig. Föreskrifter härom finns i lagen (1964:63) om kommunal beredskap (omtryckt 1977:417, ändrad senast 1979:405) och kommunala beredskapskungörelsen (1964:722, ändrad senast 1977:418). Föreskrifter om kommunala uppgifter av vikt för totalförsvaret finns också i flera andra författningar. Lagen om kommunal beredskap är också tillämplig på landstingskommunerna.

Frågan om planering för den kyrkliga verksamheten vid krig eller krigsfara har övervägts och utretts i skilda sammanhang. Frågan har emellertid ännu inte fått en tillfredsställande lösning. Efter framställning av ärkebiskopen tillkallades år 1960 en utredningsman med uppdrag att utreda svenska kyrkans och de frikyrkliga samfundens själavårdande verksamhet under krig (kyrkoberedskapsutredningen). Utredningen avgav betänkandet (SOU 1965:59) Kyrklig beredskap. I detta behandlades utöver den själavårdande verksamheten olika frågor, som utredningen bedömde vara viktiga för den kyrkliga verksamheten under krig.

Utredningen föreslog bl. a. att den centrala ledningen av den kyrkliga beredskapen skulle under regeringen utövas av en kyrkoberedskapsnämnd. I krig skulle emellertid ärkebiskopen under regeringen överta ledningen av den kyrkliga verksamheten. Enligt förslaget skulle i ett stift biskopen, i ett kontrakt kontraktsprosten och i ett pastorat kyrkoherden svara för den kyrkliga beredskapen.

Vid remissbehandlingen av betänkandet hade ett stort antal remissinstanser, bl. a. de kyrkliga, starka principiella invändningar mot de föreslagna organisatoriska lösningarna. I flera remissyttranden framhölls bl. a. att de kyrkorättsliga, förvaltningsrättsliga, administrativa och ekonomiska konsekvenserna av förslaget var oklara i flera hänseenden.

År 1969 tillsattes inom utbildningsdepartementet en arbetsgrupp med uppdrag att överarbeta de förslag som hade lagts fram i kyrkoberedskapsutredningens betänkande. Arbetsgruppen redovisade våren 1970 resultatet av översynen i promemorian (Ds U 1970:7 del I) angående den fortsatta behandlingen av kyrkoberedskapsutredningens betänkande.

I departementspromemorian systematiserades utredningens olika förslag.

De hänfördes i princip till någon av följande fyra huvudgrupper, nämligen själavård och kyrkobokföring, kyrkokommunala frågor, statliga beredskapsfrågor samt organisatoriska frågor. Inom alla delar av det kyrkliga beredskapsområdet borde enligt promemorian ansvaret för beredskapsuppgifterna om möjligt förläggas till redan existerande myndigheter och organ, som har motsvarande uppgifter i fred.

Enligt promemorian borde vissa riktlinjer av grundläggande art fastställas för det fortsatta utrednings- och planeringsarbetet. Sådana allmänna riktlinjer angavs i promemorian. Enligt dessa riktlinjer borde de kyrkokommunala uppgifterna i princip handläggas av de kyrkokommunala organen och de statliga beredskapsuppgifterna av statliga myndigheter.

I promemorian angavs att det av beredskapsskäl var synnerligen angeläget att utrednings- och planeringsarbetet kom i gång utan ytterligare dröjsmål. I promemorian förslogs därför att som centralt organ under Kungl. Maj:t för handläggning av kyrkliga beredskapsfrågor t. v. skulle tillsättas en mindre kommitté. Denna skulle bl. a. få till uppgift att initiera en planläggning på hela det kyrkliga området, att fungera som rådgivande och samordnande organ i kyrkoberedskapsfrågor samt att inom området utreda de grundläggande frågor som inte lämpligen borde ankomma på något annat centralt organ.

Promemorian remitterades till ett stort antal myndigheter och organisationer. Flertalet av dessa anslöt sig till den grundsyn på den kyrkliga beredskapen som angavs i promemorian och till de förordade allmänna riktlinjerna för det fortsatta arbetet. I åtskilliga remissyttranden framhölls vikten av att utrednings- och planläggningsarbetet påbörjades snarast.

Förslaget att en kommitté med i promemorian närmare angivna uppgifter skulle tillsättas för handläggning av kyrkliga beredskapsfrågor biträddes av flertalet remissinstanser. I ett stort antal remissvar betonades angelägenheten av att kommittén inrättades så snart som möjligt. De förslag i övrigt som lades fram i promemorian tillstyrktes i allt väsentligt eller lämnades utan erinran i flertalet remissyttranden.

Genom beslut den 22 juli 1976 bemyndigade regeringen den dåvarande kyrkoministern att tillkalla en kommitté med uppdrag att verkställa fortsatt utredning samt planläggning av själavården och övriga kyrkliga beredskapsfrågor vid krig eller krigsfara.

I direktiven för kommittén anfördes bl. a. följande.

Inför risken att Sverige kan bli berört av eller indraget i ett framtida krig pågår ett fortlöpande planeringsarbete. Detta syftar till att bygga upp ett totalt försvar med uppgift främst att verka fredsbevarande. Planeringen har efter hand utvidgats till att omfatta allt fler grenar av samhällsverksamheten. Den torde numera omfatta praktiskt taget all verksamhet som är av väsentlig betydelse för försvarsansträngningarna. På det kyrkliga området har planering emellertid kunnat ske endast i begränsad omfattning. Frånvaron av allmänna riktlinjer för verksamheten på detta område har också medfört att

någon samordnad planläggning inom hela fältet inte har kunnat komma till stånd. Som framgår av vad jag tidigare har redovisat föreligger emellertid numera ett omfattande utredningsmaterial. Av detta framgår att det finns ett stort behov av beredskap på det kyrkliga området. Utländska erfarenheter från länder som varit i krig visar också, att behovet av andlig omvårdnad ökar under krig eller liknande förhållanden.

Jag finner det alltså vara angeläget att arbetet med utredning och planering av den kyrkliga beredskapen fortsättes. Planeringsarbetet behövs oavsett hur frågan om förhållandet mellan staten och svenska kyrkan löses. Samhället måste nämligen alltid se till att den enskilde under de pressande förhållanden som råder under krig så långt möjligt får sina religiösa behov tillgodosedda.

På grund av det anförda förordar jag att en kommitté tillkallas för fortsatt utredning samt planläggning av själavården och övriga kyrkliga beredskapsfrågor vid krig eller krigsfara.

För kommitténs arbete bör gälla följande.

Vid det fortsatta utrednings- och planeringsarbetet bör kommittén utgå från den grundsyn och de allmänna riktlinjer som har angivits i departementspromemorian och som jag har redogjort för i det föregående.

– – –

Kommittén bör verka för att frivilliga överenskommelser mellan trossamfunden kommer till stånd. Med hänsyn till den mycket positiva inställning till förslagen i departementspromemorian som har kommit till uttryck i remissyttrandet från de fria kristna samfundens beredskapsnämnd räknar jag med att dessa samfund skall vara beredda att medverka i utrednings- och planeringsarbetet i betydande omfattning.

– – –

Ansvaret för beredskapsuppgifterna bör om möjligt förläggas till redan existerande myndigheter och organ som har motsvarande uppgifter i fred. De i departementspromemorian angivna allmänna riktlinjerna för det fortsatta arbetet i vad gäller ytterligare behövliga utredningar, arbetsmetoder och samverkan mellan berörda myndigheter och organ liksom även den i promemorian angivna ansvarsfördelningen mellan olika myndigheter bör ländа till huvudsaklig efterrättelse. Dock bör huvudansvaret för den närmare utredningen och för utformningen av anvisningar i fråga om uppsamling och borttransport av döda – såsom föreslagits i vissa remissyttranden – åvila civilförsvarsstyrelsen.

I utrednings- och planeringsarbetet bör uppmärksammas att en väsentlig omgestaltning av förhållandet mellan svenska kyrkan och olika samhällsinstanser på central, regional och lokal nivå kan bli följden av de pågående överläggningarna om stat-kyrka frågan. Kommittén bör därför utföra sitt uppdrag i nära samverkan med stat-kyrka gruppen. Den bör också samverka med berörda myndigheter och organ inom totalförsvaret och trossamfunden. Förslag bör avges efter samråd med dessa myndigheter och organ.

Kommittén bör vidare fungera som rådgivande och samordnande organ i kyrkoberedskapsfrågor och bör efter samråd med berörda myndigheter meddela erforderliga anvisningar för verksamheten i den mån uppgiften ej ankommer på annat organ.

Kommittén bör verka för att de kyrkliga beredskapsuppgifter som den har att handlägga samordnas med den planläggning av motsvarande slag som skett eller sker inom försvarsmakten och civilförsvaret. Beträffande områ-

den som har samband med den kommunala beredskapsplanläggningen bör kommittén samarbeta med de för denna planläggning ansvariga myndigheterna, främst riksnämnden för kommunal beredskap.

Slutligen bör kommittén överväga behovet av utbildning på central nivå för dem som vid krig eller krigsfara kommer att inneha ledande befattningar inom den själavårdande verksamheten och inom övriga delar av den kyrkliga beredskapen i krig och – om sådan utbildning anses behövlig – lägga fram förslag härom för regeringen.

De uppgifter som bör åvila kommittén blir sålunda av både utredande, samordnande och i viss mån verkställande natur. De särskilda föreskrifter som på grund härav kan fordras för kommitténs verksamhet bör utfärdas av regeringen i annat sammanhang.

2 Svenska kyrkans organisation

De särskilda svårigheter som har föranlett att de kyrliga bereskapsfrågorna ännu inte har funnit sin lösning hänger uppenbarligen samman med svenska kyrkans uppbyggnad. För kyrkans verksamhet svarar både statliga och kyrkokommunala myndigheter. Svenska kyrkan kan rättsligt och ekonomiskt betraktas som en organisation i tre plan, nämligen lokalplan, regionalplan och riksplan. På riksplanet handhas kyrkans verksamhet i stor utsträckning av olika statliga myndigheter. Svenska kyrkans regionala enheter utgörs av stiften. Stiftsorganen, domkapitlet och stiftsnämnden, är också statliga myndigheter.

Basenheterna på lokalplanet, församlingarna, utgör de grundläggande elementen i den kyrkliga verksamheten. Församlingarna brukar betecknas som kyrkliga kommuner. Församlingarna får enligt 2 § 1 mom. lagen (1961:436) om församlingsstyrelse (omtryckt 1976:500, ändrad senast 1980:277) själva vårda sina angelägenheter. För den del av församlingsverksamheten som finansieras med skattemedel gäller ett i församlingsstyrelselagen angivet kompetensområde. Församlingsangelägenheterna är följande:

a) anskaffande av och vård om kyrka, begravningsplats, församlingshus, tjänstebostäder och annan för kyrkligt ändamål avsedd egendom,

b) åtgärder till främjande av gudstjänstliv och kyrklig förkunnelse i övrigt samt av kristen verksamhet bland barn och ungdom, ålderstigna, sjuka och andra, som är i behov av omvårdnad, samt

c) avlöningsförmåner åt präst, kyrkomusiker och annan personal.

Beslutanderätten i en församling tillkommer kyrkofullmäktige som utses genom allmänna val vart tredje år (4, 5 och 11 §§). I mindre församlingar utses inte fullmäktige. Beslut fattas i stället vid kyrkostämma. Förvaltning och verkställighet ankommer på församlingens kyrkoråd och övriga nämnder. Församlingarna får ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter (1 kap. 7 § regeringsformen och punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen).

För vissa specialreglerade angelägenheter bildar en eller flera församlingar

ett pastorat, enligt indelning som beslutas av regeringen. Det ankommer på pastoraten att svara för kostnaderna för löner åt församlingspräster och kyrkomusiker, att anordna prästgård eller annan tjänstebostad för präst och att förvalta löneboställenas jordbruksdel. Pastoraten har också ett ansvar för kyrkobokföringen. Om ett pastorat sammanfaller med en församling, s. k. enförsamlingspastorat, handhas pastoratsangelägenheterna av församlingens organ. Ett pastorat som består av flera församlingar, s. k. flerförsamlingspastorat, utgör en obligatorisk kyrklig samfällighet för pastoratangelägenheterna (3 § 1 mom. församlingsstyrelselagen). Regeringen kan förordna att en sådan samfällighet också skall svara för andra församlingsangelägenheter av ekonomisk natur.

Församlingar kan även gå samman i en kyrklig samfällighet för en eller flera ekonomiska församlingsangelägenheter. Om en sådan samfällighet handhar alla församlingsangelägenheter av ekonomisk natur, betecknas den som en total ekonomisk samfällighet. Flerförsamlingspastorat och andra kyrkliga samfälligheter har egna beslutande och förvaltande organ (församlingsdelegerade eller kyrkofullmäktige samt kyrkoråd m. m.) och får själva ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter. För Stockholm och Göteborg gäller särskilda regler om samfällighetsbildning (3 § 2 och 3 mom.).

Stiften är indelade i kontrakt. Dessa är inte några kyrkokommunala enheter. De har betydelse främst i den prästerliga tjänsteorganisationen.

Enligt den kyrkliga indelningen den 1 januari 1980 fanns det 2 575 församlingar och 1 144 pastorat. I dessa siffror ingår fem icke-territoriella församlingar och pastorat. I utlandet finns det härutöver sju svenska utlandsförsamlingar. I fråga om särskilt bildade kyrkliga samfälligheter finns det 176 totala ekonomiska samfälligheter som omfattar 626 församlingar och 91 partiella samfälligheter som omfattar 292 församlingar.

3 Vissa författningsbestämmelser för krig och krigsfara m. m.

Den s. k. administrativa beredskapen omfattar de lagar, förordningar och andra föreskrifter som behövs för att reglera samhällets omställning från fred till krig och planeringen i fredstid för denna omställning samt för att samhället även under krig skall kunna fungera i ordnade former.

Konstitutionella regler för krissituationer finns i regeringsformen. I ett särskilt kapitel (13 kap.) har bestämmelser som tar sikte på förhållandena under krig och krigsfara samlats. Kapitlet reglerar främst rikets styrelse när riket befinner sig i krig eller krigsfara. Om riket är i krig eller omedelbar krigsfara kan en inom riksdagen utsedd krigsdelegation träda i riksdagens ställe. Bestämmelser om krigsdelegation finns också i riksdagsordningen. Om riket är i krig eller krigsfara och om det råder sådana utomordentliga förhållanden som är föranledda av krig eller krigsfara som riket har befunnit sig i, får regeringen med stöd av bemyndigande i lag genom förordning

meddela sådana föreskrifter i visst ämne som enligt grundlag annars skall meddelas genom lag (13 kap. 6 §).

För att stärka rikets försvarsberedskap vid krigsfara får regeringen förordna om beredskapstillstånd. Grundläggande bestämmelser om detta finns i lagen (1960:513) om beredskapstillstånd. Kompletterande bestämmelser om vad som skall iakttas vid beredskapstillstånd ges i beredskapskungörelsen (1960:515). I denna har fastställts vissa beredskapsgrader som skilda myndigheter skall inta vid beredskapstillstånd. För bl. a. statliga myndigheter vilkas verksamhet skall upprätthållas i krig gäller enligt 7 § särskilda beredskapsgrader. I 8 § anges vilka beredskapsåtgärder som skall vidtas vid de olika beredskapsgraderna. De särskilda beredskapsgraderna gäller också för bl. a. kommunala myndigheter och organisationer för vilka har utfärdats föreskrifter om förberedelser för verksamhet i krig. Enligt 9 § innebär s. k. beredskapslarm att ett stort antal beredskapsförfattningar skall tillämpas, om inte regeringen bestämmer annat.

En del av den lagstiftning som reglerar spörsmål vid krig och krigsfara m. m. utgörs av de s.k. fullmaktslagarna. Genom fullmaktslagstiftning för krig och krigsfara skapas möjligheter för regeringen att snabbt lämna de föreskrifter som situationen kan kräva. Fullmaktslagarna är utfärdade redan i fred, men de tillämpas då endast som underlag för krigsplanläggningen och andra förberedelser. För tillämpning i övrigt av fullmaktslagarna under krig eller vid krigsfara m. m. fordras i regel särskilt förordnande av regeringen och i många fall även att förordnandet underställs riksdagens prövning.

En av fullmaktslagarna är den s. k. administrativa fullmaktslagen, dvs. lagen (1942:87) med särskilda bestämmelser angående stats- och kommunalmyndigheterna och deras verksamhet vid krig eller krigsfara m. m. (ändrad senast 1953:51). Lagen som har stiftats med kyrkomötets samtycke gäller med vissa undantag för "statsmyndigheter" och "kommunalmyndigheter". Med "kommunalmyndigheter" avses bl. a. de kommunala, landstingskommunala och kyrkokommunala beslutande församlingarna och nämnderna. Lagen gör det möjligt för regeringen att vid krig eller krigsfara m. m. bestämma bl. a. att en uppgift som tillkommer regeringen skall övertas av en underordnad myndighet, att de uppgifter som tillkommer en statlig myndighet skall helt eller delvis övertas av en annan statlig myndighet eller av en "kommunalmyndighet", att vissa beslut av statliga myndigheter inte får överklagas, att de uppgifter som tillkommer en "kommunalmyndighet" skall helt eller delvis övertas av en annan "kommunalmyndighet" eller av en statlig myndighet samt att en myndighet får fatta beslut i annan sammansättning, med färre ledamöter eller i annan ordning än som annars är föreskrivet (2 §). Lagen möjliggör under krigsförhållanden m. m. väsentliga förenklingar i myndigheternas arbetssätt.

Bestämmelser om tillämpningen av lagen finns i en anslutande kungörelse (1943:137). Enligt de inledande bestämmelserna i denna är myndigheterna redan i fredstid skyldiga att vidta vissa föreberedande åtgärder. Det åligger

bl. a. en myndighet att planlägga de ändringar eller inskränkningar i verksamheten samt de övriga åtgärder som kan antas bli nödvändiga under krig eller krigsfara m. m. (2 §). Vid krig eller krigsfara m. m. skall myndigheterna anpassa sin verksamhet efter det rådande läget. Organisationen, arbetsformerna och förfarandet i övrigt skall förenklas i största möjliga utsträckning. För det fallet att sammanträde med det beslutande organet inte kan hållas under krig eller krigsfara m. m. anges i 11 § beträffande det kommunala och kyrkokommunala området vilka organ som skall utöva beslutanderätten i det ordinarie organets ställe. I församling, pastorat eller annan kyrklig samfällighet utövas i sådant fall beslutanderätten av kyrkorådet.

För flertalet statliga myndigheter gäller förordningen (1977:55) om vissa statliga myndigheters beredskap m. m. Enligt 2 § bestämmer regeringen i vad mån en myndighet skall upprätthålla sin verksamhet under krig eller vid krigsfara. De myndigheter vilkas verksamhet skall upprätthållas skall under fredstid planera för att under krig eller vid krigsfara kunna inta krigsorganisation och vidta övriga anordningar för den egna beredskapen samt kunna bedriva avsedd verksamhet (4 §). Planeringen skall enligt 6 § samordnas med planeringen vid andra civila och militära myndigheter inom totalförsvaret.

För kommuner och landstingskommuner gäller lagen om kommunal beredskap. Kommunerna och landstingskommunerna är enligt 6 § skyldiga att i fredstid vidta de förberedelser som behövs för att de skall kunna fullgöra sina uppgifter under beredskapstillstånd. Av 22 § följer att lagen i princip inte är tillämplig på landstingskommunernas uppgifter som sjukvårdshuvudmän. I fråga om hälso- och sjukvården gäller i stället bestämmelserna i krigssjukvårdslagen (1953:688). Utredningen (S 1976:05) om sjukvården i krig har i sitt betänkande (SOU 1978:83) Sjukvården i krig lagt fram förslag om ansvaret för och ledningen av sjukvården i krig. I betänkandet föreslås bl. a. att krigssjukvårdslagen upphävs och att lagen om kommunal beredskap utvidgas till att också gälla sjukvården i krig.

En särskild myndighet, riksnämnden för kommunal beredskap, har inrättats med uppgift att handha vissa centrala samordningsuppgifter rörande den kommunala beredskapsplanläggningen. Riksnämnden har bl. a. utgett allmänna anvisningar om kommunal beredskapsplanläggning.

Enligt 7 § lagen om kommunal beredskap kan länsstyrelsen, om det med hänsyn till beredskapsuppgifternas omfattning eller betydelse i en viss kommun fordras att dennas förberedelser redovisas i särskild plan, förordna att kommunen skall upprätta och anta sådan plan samt underställa länsstyrelsen denna för godkännande. Det nu sagda gäller också i fråga om landstingskommunerna. Plan för landstingskommun behöver dock inte underställas länsstyrelsens prövning. Länsstyrelsen får förordna om revision av kommunala och landstingskommunala beredskapsplaner, när det påkallas av ändrade förhållanden.

Om en kommun enligt 7 § har upprättat en särskild plan, som godkänts av länsstyrelsen, har kommunen rätt till statsbidrag med 90 procent eller den större del av planläggningskostnadens belopp som regeringen medger (16 §). Landstingskommunerna kan också få kostnadsersättning enligt dessa regler. För landstingskommunerna har dock inte som villkor för statsbidrag uppställts krav på att beredskapsplanen skall ha underställts länsstyrelsen för godkännande.

Enligt 1 § är en kommun under beredskapstillstånd i princip skyldig att i de hänseenden i vilka kommunen är verksam för sina egna medlemmar utöva verksamhet till förmån för sådan befolkning från andra kommuner som till följd av krigsskada, utrymning e. d. har tagit uppehåll inom kommunen. Detsamma gäller för landstingskommunerna. I 18 § finns bestämmelser om ersättning från staten till kommuner och landstingskommuner för kostnader till följd av bl. a. verksamhet för inkvarterad befolkning från andra kommuner och landstingskommuner. I 5 § finns bestämmelser om skyldighet för kommuner och landstingskommuner att under vissa förutsättningar lämna andra kommuner och landstingskommuner visst bistånd.

Uppgifter som en kommun skall fullgöra under beredskapstillstånd och som saknar motsvarighet i fredstid skall enligt 9 § i princip handhas av en beredskapsnämnd. En sådan nämnd får tillsättas redan i fredstid. Under beredskapstillstånd får en kommun eller landstingskommun övergå till krigsorganisation (11 §). När en kommun eller landstingskommun har övergått till krigsorganisation, ankommer ledningen av beredskapsverksamheten på kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet. Regeringen eller länsstyrelsen får under beredskapstillstånd förordna att en kommun eller landstingskommun skall övergå till krigsorganisation (12 § lagen om kommunal beredskap och 7 § kommunala beredskapskungörelsen).

Kommunstyrelsen resp. förvaltningsutskottet skall övervaka att erforderlig planläggning sker och att övriga nödvändiga förberedelser vidtas för verksamheten i krig eller vid krigsfara (13 § lagen om kommunal beredskap).

Enligt 14 § lagen om kommunal beredskap åligger det länsstyrelsen att följa tillämpningen av lagen. Länsstyrelsen skall därvid se till att såväl förberedelsearbetet som själva verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt samt samordnas med annan beredskapsplanläggning och försvarsverksamhet. I 20 § föreskrivs bl. a. att länsstyrelsen, om en kommun eller landstingskommun underlåter att fullgöra skyldighet som åvilar kommunen eller landstingskommunen enligt lagen eller föreskrift som meddelas med stöd av denna, kan förelägga kommunen eller landstingskommunen lämpligt vite eller också själv vidta den åtgärd som skyldigheten avser.

F. n. har så gott som samtliga kommuner och 15 landstingskommuner upprättat beredskapsplan. Enligt riksnämnden för kommunal beredskap beräknas den landstingskommunala nyplanläggningen bli slutförd under budgetåret 1981/82.

Av den lämnade redovisningen av bestämmelser för den kommunala beredskapsplanläggningen framgår att en av kommunen upprättad beredskapsplan skall underställas länsstyrelsen för godkännande. I sammanhanget bör nämnas att statskontrollkommittén (Kn 1976:06) i sitt nyligen avgivna slutbetänkande (SOU 1980:10) Ökad kommunal självstyrelse anför att det inte finns tillräckliga skäl att behålla kravet på underställning beträffande kommunala beredskapsplaner. Kommittén föreslår att kravet på underställning tas bort.

Kommittén anför bl. a. följande.

När kommun upprättat beredskapsplan äger i praktiken ett fortlöpande samråd rum med de olika totalförsvarsmyndigheterna. Ett sådant samråd bör kunna garantera att planläggningen får en betryggande utformning. Kommittén anser att kravet på samråd har sådan tyngd att samrådsskyldigheten bör anges i lagen. För att länsstyrelserna skall kunna fullgöra sina uppgifter enligt lagen bör planerna även i fortsättningen redovisas för länsstyrelsen. Kommittén föreslår därför en uttrycklig föreskrift om att kommunernas och landstingskommunernas beredskapsplaner skall sändas in till länsstyrelsen.

Den nu gjorda genomgången av vissa bestämmelser av betydelse från totalförsvarssynpunkt är inte fullständig. Härutöver finns en mängd grundläggande författningar som gäller det militära försvaret, civilförsvaret samt det ekonomiska och psykologiska försvaret.

4 Kyrkoberedskapskommittén

Det fortsatta arbetet med de kyrkliga beredskapsfrågorna har ankommit och ankommer alltjämt på kyrkoberedskapskommittén (U 1976:09). Till grund för kommitténs arbete ligger det inledningsvis angivna utredningsmaterialet. För att kommittén skall kunna åstadkomma en tillfredsställande kyrklig beredskap har kommittén ansett att det fordras en lagstadgad skyldighet för de kyrkliga kommunerna att ordna beredskapsfrågorna. Kommittén har till regeringen avgett en promemoria den 24 april 1979 med förslag till lag om kyrklig beredskap. Promemorian har remissbehandlats.

I promemorian uttalar kommittén att utgångspunkten vid utformandet av lagförslaget har varit att organisationen av den kyrkliga beredskapen så långt möjligt bör knytas till redan befintliga organ. Organisationen på lokal nivå bör enligt kommittén omfatta samma territoriella område som den borgerliga kommunen. De kyrkliga beredskapsfrågorna är nämligen i betydande utsträckning av samma natur som motsvarande borgerligt kommunala frågor, och för de flesta kommuner föreligger redan en planering enligt lagen om kommunal beredskap. Vad som gör arbetet särskilt svårt när det gäller att organisera svenska kyrkans församlingar för beredskapsfrågor inom den borgerliga kommunen som territoriell enhet är enligt kommittén att

indelningen inte sammanfaller. Beredskapsorganisationen möter visserligen inga svårigheter i de fall församling och kommun sammanfaller eller då samtliga församlingar i en kommun bildar en partiell eller total kyrklig samfällighet. I dessa fall kan enligt kommittén resp. kyrkoråd svara för beredskapsfrågorna. Den största gruppen kommer emellertid att bestå av fall då församlingarna i en kommun inte ingår i en och samma kyrkliga samfällighet, vare sig total eller partiell, framhåller kommittén. För denna grupp blir enligt kommittén svårigheterna betydande att skapa en lämplig beredskapsorganisation. Kommittén föreslår att en särskild partiell samfällighet bildas för ändamålet. Detta innebär att särskilda församlingsdelegerade och ett särskilt kyrkoråd måste utses för beredskapsfrågor.

Lagen om kommunal beredskap har utgjort förebild till kommitténs förslag till lag om kyrklig beredskap. I lagförslagets inledande paragraf slås fast att kyrklig beredskap är en angelägenhet för svenska kyrkans församlingar. Kyrklig beredskap definieras som en församlings förberedelse för att under krig eller vid krigsfara vari riket befinner sig eller under andra av krig föranledda utomordentliga förhållanden kunna fullgöra sina uppgifter inom den andliga vården och de övriga områden, där församlingen lagligen har att verka. I stället för ordet beredskapstillstånd i 1 § lagen om kommunal beredskap används alltså detta längre uttryck för att beteckna de särskilda krisförhållandena. Kommittén motiverar detta med att förordnande om beredskapstillstånd kan komma att meddelas på ett ganska sent stadium under en kris som utvecklar sig successivt. Kommittén menar att den föreslagna formuleringen närmare anknyter till 13 kap. 6 § regeringsformen. Kommittén framhåller att formuleringen ger större möjligheter att sätta beredskapsplanerna i verket på ett tidigt stadium och att smidigt anpassa åtgärderna till händelseförloppet.

På motsvarande sätt som i lagen om kommunal beredskap föreskrivs i lagförslaget att en församling är skyldig att utöva verksamhet även till förmån för sådan befolkning från annan församling som till följd av krigsskada, utrymning eller andra med krig eller krigsfara sammanhängande utomordentliga förhållanden vistas i församlingen.

I lagförslaget slås vidare fast en skyldighet för församlingen att i fredstid vidta förberedelseåtgärder för att församlingen under krig eller vid krigsfara etc. skall kunna fullgöra de uppgifter som har ålagts den.

Enligt kommitténs förslag skall en beredskapsnämnd handha de kyrkliga beredskapsfrågorna. I en församling eller kyrklig samfällighet som sammanfaller med kommunen utgör kyrkorådet beredskapsnämnd. När församling eller kyrklig samfällighet inte sammanfaller med kommunen skall samtliga de församlingar som ingår i kommunen bilda en särskild kyrklig samfällighet för kyrklig beredskap. Kyrkorådet i samfälligheten utgör i sådana fall beredskapsnämnd. Ansvaret för att församlingarna vidtar förberedelseåtgärder i de här fallen åvilar alltså den särskilt bildade samfälligheten. För att en uppdelning av beredskapsfrågorna i de som är av ekonomisk natur och de

som är av annan natur skall kunna undvikas föreslår kommittén att den särskilt bildade samfälligheten skall utan särskilt beslut handha samtliga beredskapsfrågor.

Beredskapsnämndens uppgift enligt förslaget är att planera verksamheten under krig och vid krigsfara etc. Nämnden åläggs därvid att verka för att samråd sker med övriga trossamfund i kommunen. Om länsstyrelsen anser att det behövs med hänsyn till beredskapsuppgifternas omfattning eller betydelse, skall länsstyrelsen förordna att förberedelserna skall redovisas i en särskild plan. Denna upprättas av beredskapsnämnden och antas av församling eller samfällighet som sammanfaller med kommunen eller av den särskilt bildade samfälligheten. Den skall därefter underställas länsstyrelsen för godkännande. Före godkännandet skall länsstyrelsen samråda med domkapitlet.

Enligt en särskild bestämmelse i lagförslaget är också de fria trossamfunden skyldiga att redan i fredstid vidta förberedelser för verksamheten under krig eller vid krigsfara etc. Två representanter för sådana samfund föreslås få närvara vid beredskapsnämndens behandling av vissa frågor och delta i överläggningarna men inte i besluten.

Enligt förslaget skall länsstyrelsen följa tillämpningen av lagen om kyrklig beredskap. Länsstyrelsen skall tillse att såväl förberedelsearbetet som själva verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt sätt samt samordnas med annan beredskapsplanläggning och försvarsverksamhet. Länsstyrelsen får vidare under vissa förutsättningar meddela en församling eller samfällighet föreskrifter beträffande verksamhetens bedrivande och inriktning.

Enligt 16 § lagen om kommunal beredskap kan en kommun, som har upprättat en särskild beredskapsplan, erhålla statsbidrag för planläggningskostnaden med 90 procent eller den större del av kostnaden som regeringen medger. Kommittén föreslår en motsvarande ersättningsbestämmelse för den kyrkliga beredskapen. En församling eller samfällighet, som har upprättat en särskild beredskapsplan, skall alltså vara berättigad till bidrag med åtminstone 90 procent av planläggningskostnaden.

För att säkerställa att resurserna i kristider samordnas inom alla församlingar i en kommun föreslår kommittén att regeringen får föreskriva att en samfällighet som omfattar hela kommunens område skall från en församling eller en annan samfällighet överta en eller flera uppgifter som är särskilt viktiga för den kyrkliga beredskapen. Som exempel på sådana uppgifter nämns bl. a. förvaltning av kyrkogård och tillgodoseende av personalbehovet.

Kommittén föreslår också vissa ändringar i lagen om församlingsstyrelse.

Som nyss har nämnts har kyrkoberedskapskommitténs promemoria remissbehandlats. En utförlig sammanställning av avgivna remissyttranden redovisas i avsnitt 5. Kommitténs förslag har fått ett förhållandevis positivt mottagande. Kritik mot väsentliga delar av förslaget har emellertid också

framförts. Flera remissinstanser betonar vikten av att frågan om den kyrkliga beredskapen får en lösning. De flesta remissinstanserna tillstyrker eller lämnar utan erinran förslaget att den kyrkliga beredskapsplanläggningen skall regleras i en särskild lag.

De kritiska remissinstanserna redovisar allvarliga invändningar mot förslaget om särskilt bildade samfälligheter för kyrkliga beredskapsfrågor. Några av dessa remissinstanser hänvisar till den s. k. totalförsvarsprincipen och betonar att kyrkliga beredskapsfrågor i möjligaste mån bör knytas till den i fred befintliga kyrkliga organisationen. Det har med hänsyn till remisskritiken ansetts nödvändigt att inom kommundepartementet överarbeta det framlagda förslaget till lag om kyrklig beredskap. Överarbetningen har gjorts i samverkan med kyrkoberedskapskommittén. Resultatet av överarbetningen redovisas i denna promemoria.

Kyrkoberedskapskommittén har utöver förslaget till lag om kyrklig beredskap även avgett en skrivelse till regeringen om organisationen av prästerlig arbetskraft inom svenska kyrkan under beredskap och krig. Kommittén har anhållit att regeringen fastställer en norm för den församlingsprästerliga organisationen under beredskaps- eller krigstillstånd och föreslår att denna norm formuleras som ett procenttal – mellan 50 och 75 – beräknat på det antal präster som enligt nu gällande riktlinjer skulle få finnas i pastoratet; dock skall alltid minst en präst finnas i varje pastorat. Kommitténs skrivelse har remissbehandlats. Frågan om hur många präster svenska kyrkan kan disponera under beredskap och krig, sedan försvarets behov av präster har tillgodosetts, övervägs i särskild ordning.

En ytterligare fråga som ingår i kommitténs pågående arbete är spörsmålet om omhändertagande av döda civilpersoner i krig. Detta spörsmål hänger samman med hur begravningsväsendet skall vara organiserat under krigsförhållanden. Det bör i sammanhanget erinras om att planeringsansvaret för hur begravningsverksamheten och kyrkobokföringen skall ombesörjas i krig kan komma att förändras med hänsyn till pågående utredningsarbete. En särskild utredare (Kn 1979:04) har tillkallats för att göra en kompletterande undersökning av begravningsverksamheten. Ett ändrat ansvar för och en ändrad organisation av begravningsverksamheten kan bli följden av detta utredningsarbete. För att utreda folkbokföringens framtida organisation har en kommitté (B 1979:12) tillkallats. Enligt direktiven (Dir 1979:96) bör kyrkobokföringen inte längre ankomma på pastorsämbetena inom svenska kyrkan.

5 Remissyttrandena

5.1 Inkomna yttranden

Efter remiss har yttranden över kyrkoberedskapskommitténs promemoria avgetts av överbefälhavaren (ÖB), civilförsvarsstyrelsen, beredskapsnämn-

den för psykologiskt försvar, socialstyrelsen, kammarkollegiet, riksrevisionsverket, riksarkivet, riksantikvaricämbetet och statens historiska museer, statens naturvårdsverk, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, statens planverk, riksnämnden för kommunal beredskap, länsstyrelserna i Uppsala, Jönköpings, Skaraborgs och Norrbottens län, civilbefälhavaren i södra civilområdet, ärkebiskopen, domkapitlen i Västerås, Växjö, Lund och Luleå, Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, Sveriges frikyrkoråd, Sveriges frikyrkoråds samarbetsnämnd och delegationen för vissa trossamfund, De fria kristna samfundens råd (de fyra sistnämnda instanserna har förenat sig i ett gemensamt yttrande), de kyrkliga samfälligheterna i Norrköping, Falköping och Malmö, Stockholms kyrkliga samfällighet, Sigtuna församling, Lidingö församling och Föreningen Sveriges kyrkogårdschefer.

Riksarkivet har till sitt remissvar fogat yttranden från landsarkiven i Uppsala och Vadstena samt stadsarkivet i Stockholm. Domkapitlet i Växjö har till sitt svar fogat yttranden av två kontraktsprostar i stiftet.

5.2 Remissutfallet i stort

Remissinstanserna är förhållandevis positiva till kommitténs förslag men kritik mot förslaget saknas inte. Flera remissinstanser betonar vikten av att frågan om den kyrkliga beredskapen får en lösning. De flesta remissinstanserna tillstyrker eller lämnar utan erinran förslaget att den kyrkliga beredskapsplanläggningen skall regleras i en särskild lag.

Till de i huvudsak positivt inställda remissinstanserna hör ÖB, civilförsvarsstyrelsen, socialstyrelsen, kammarkollegiet, riksrevisionsverket, riksarkivet, riksantikvarieämbetet, naturvårdsverket, planverket, länsstyrelserna i Uppsala, Skaraborgs och Norrbottens län, ärkebiskopen, domkapitlet i Västerås, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, Sveriges frikyrkoråd m. fl., de kyrkliga samfälligheterna i Norrköping, Falköping och Malmö, Stockholms kyrkliga samfällighet, Sigtuna och Lidingö församlingar samt Föreningen Sveriges kyrkogårdschefer.

Av remissinstanserna intar tio instanser i allt väsentligt en negativ hållning. Dessa instanser är i princip kritiska mot förslaget om särskilt bildade samfälligheter för kyrkliga beredskapsfrågor. Några negativa remissinstanser hänvisar till den s. k. totalförsvarsprincipen och understryker att kyrkliga beredskapsfrågor i möjligaste mån bör knytas till den i fred befintliga kyrkliga organisationen. De i huvudsak negativa remissinstanserna är beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, riksnämnden för kommunal beredskap, länsstyrelsen i Jönköpings län, civilbefälhavaren i södra civilområdet, domkapitlen i Växjö, Lund och Luleå, Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet.

5.3 Allmänna synpunkter

ÖB biträder kommitténs uppfattning att är angeläget att kyrklig verksamhet i beredskap och krig planeras redan i fredstid, att detta i första hand bör vara en församlingsangelägenhet och att skyldigheten att genomföra en sådan planering bör lagfästas. ÖB tillstyrker att beredskapsplaneringen organiseras i enheter som stämmer överens med den kommunala indelningen. *Kammarkollegiet* tillstyrker att den för den kyrkliga beredskapen nödvändiga lagstiftningen i huvudsak utformas enligt de principer som kommittén har angett. Kollegiet pekar på att kommittén har haft att utgå från förutsättningar som kan te sig svårförenliga, nämligen dels att den kyrkliga beredskapsplaneringen liksom själva verksamheten i möjligaste mån bör bedrivas av redan befintliga organ, dels att planeringen på lokal nivå bör omfatta samma område som den borgerliga kommunen. Kollegiet kan inte finna annat än att kommittén genom förslaget att församlingsstyrelselagens möjligheter till samfällighetsbildning skall utnyttjas funnit en lyckad lösning på problemet. Genom denna metod kan den församlingskommunala självstyrelsen fungera även vid behandlingen av kyrkliga beredskapsfrågor.

Planverket framhåller att verket har ett särskilt ansvar i fråga om anläggande och väsentlig ändring av begravningsplatser och krematorier. Från denna utgångspunkt har verket ingenting att invända mot den föreslagna lagstiftningen. Tvärtom ser verket en klar fördel i att beredskapsfrågorna anförtros organ vars geografiska områden motsvarar de borgerliga kommunerna. Detta bör enligt verket kunna underlätta en samordning mellan kommunernas fysiska planering och den beredskapsplanläggning som skall ske enligt förslaget. En sådan samordning är nödvändig, eftersom en reservation av mark för anläggande av begravningsplats i krigstid kan påverka markens användning redan i fredstid.

Länsstyrelsen i Uppsala län instämmer i kommitténs förslag att den kyrkliga beredskapen lokalt bör omfatta samma territoriella område som den borgerliga kommunen. Den nödvändiga samordningen när en församlings eller samfällighets gränser inte sammanfaller med kommunens kan lösas enligt kommitténs förslag om partiella samfälligheter för beredskapsfrågor. Länsstyrelsen erinrar om att kommittén konstaterar att de kyrkliga beredskapsfrågorna i betydande utsträckning är av samma natur som motsvarande borgerligt kommunala frågor. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* noterar med tillfredsställelse kommitténs strävan att försöka anpassa den territoriella indelningen för beredskapsfrågor till samma områden som omfattas av de borgerliga kommunerna. I de fall detta går att genomföra, kommer givetvis samverkan med övriga delar av totalförsvaret att underlättas, framhåller länssstyrelsen.

Domkapitlet i Västerås uttalar att en lagstiftning på området behövs. I många fall är enligt domkapitlet kunskaperna om beredskapsfrågor mycket

bristfälliga och ofta saknas en beredskapsplanering helt. En särskild fortbildningskurs i beredskapsfrågor skulle enligt domkapitlet säkerligen vara till stor nytta. För det fall att en särskild kyrklig beredskapsorganisation tillskapas, har domkapitlet ingen erinran mot att den skall bygga på kommunens område. Detta synes enligt domkapitlet ändamålsenligt, i varje fall såvitt gäller förhållandena i Västerås stift.

Flera remissinstanser framför kritiska synpunkter.

Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar understryker betydelsen av att verksamheten inom svenska kyrkan och de fria samfunden kan fortsätta i en krigssituation. Den andliga gemenskap som dessa organisationer kan ge men också deras utåtriktade verksamhet kan i en tid, då människor är utsatta för hård press, få ett särskilt värde, anför nämnden. Frågan om beredskapsplanläggning för den svenska kyrkan bör kunna lösas på ett enklare sätt än det som kommittén föreslår. Verksamheten bör enligt nämnden så långt det är möjligt bygga på frivillighetens grund. För svenska kyrkans planläggning kan det vara nödvändigt med viss tvingande lagstiftning. Ett centralt organ (eventuellt något redan nu befintligt) bör leda verksamheten och ange de huvudsakliga riktlinjerna för denna. Till detta organ bör knytas en nämnd med ledamöter, som genom sin ställning (inom svenska kyrkan, de fria samfunden och totalförsvaret) kan anses särskilt lämpade att handlägga ärenden rörande den planläggning, som det här är fråga om.

Överstyrelsen för ekonomiskt försvar delar kommitténs uppfattning att de kyrkliga beredskapsfrågorna så långt möjligt bör knytas till redan befintliga organ. Beredskapsfrågorna ingår som normala arbetsuppgifter för kyrkoråden, framhåller överstyrelsen.

Riksnämnden för kommunal beredskap anser det angeläget att svenska kyrkans och de fria samfundens möjligheter att verka under beredskap och krig säkerställs och regleras genom lag. Riksnämnden betonar att den s. k. totalförsvarsprincipen, som innebär att den som har ansvar för en verksamhet i fred bör ha samma ansvar i krig, bör vara styrande vid all totalförsvarsplanläggning. Denna princip bör enligt riksnämnden gälla även för kyrkans beredskapsplanläggning. Riksnämnden framhåller att den i likhet med kommittén har den principiella uppfattningen att den kyrkliga beredskapsorganisationen så långt som möjligt bör knytas till de i fred befintliga organen. Riksnämnden menar därför att man i all beredskapsplanläggning i första hand skall försöka behålla fredsorganisationen. De samverkansmöjligheter som växer fram i fredsorganisationen bör enligt riksnämnden tas till vara i krigsorganisationen. Riksnämnden uttalar att förutsättningarna för att finna en sådan enklare lösning bör vara goda. I motsats till kommunerna, framhåller riksnämnden, får församlingarna nämligen inte några nya uppgifter när beredskapstillstånd inträder. Olika verksamheter kan få annan tyngd vid beredskapstillstånd än i fred, fortsätter riksnämnden. Det kan påverka behovet av resurser, t. ex. lokaler, personal och maskiner. Begravningsväsendet är ett exempel härpå. Sådana problem

borde dock enligt riksnämnden kunna lösas i samband med den beredskapsplanläggning som skall ske i fred, t. ex. genom överenskommelse om samverkan mellan en församling och en kommun. Riksnämnden anser att kommittén inte har visat att detta är omöjligt eller olämpligt. En ändring av samverkansmönstret som förutsätter att nya partiella samfälligheter tillskapas bör enligt riksnämnden tillgripas endast som en sista utväg. Riksnämnden menar att varje församling och samfällighet som finns i fred bör göra sin beredskapsplanläggning med utgångspunkt i fredsorganisationen. Hänsyn får enligt riksnämnden tas till ökad eller minskad arbetsbelastning jämfört med fredsorganisationen.

Länsstyrelsen i Jönköpings län anför att förslaget om den kyrkliga beredskapen är ett bra exempel på hur svårt det är att finna organisatoriska lösningar i fråga om samarbete i större sammanhang än pastoratsvis. Länsstyrelsen betonar att det är angeläget att frågan om den kyrkliga beredskapen får en lösning. Det är enligt länsstyrelsen måhända nödvändigt att detta sker lagstiftningsvägen, eftersom det kan vara svårt att åstadkomma en rikstäckande lösning helt på frivillighetens väg. Länsstyrelsen ifrågasätter emellertid om inte ett ytterligare försök bör göras att åstadkomma en sådan lösning. Enligt länsstyrelsens mening blir den föreslagna ordningen tungrodd och komplicerad. Länsstyrelsen kan därför inte tillstyrka förslaget om bildande av särskilda samfälligheter.

Civilbefälhavaren i södra civilområdet tillstyrker med hänsyn till den ställning som svenska kyrkan har att kyrkan i lag ges skyldighet att genomföra viss beredskapsplanläggning.

Domkapitlet i Lund har inte något att erinra mot att församlingarnas skyldighet att anordna sina beredskapsfrågor föreskrivs i en särskild lag till vilken kan knytas de anvisningar och bestämmelser i olika sakfrågor som förutsätts bli utfärdade för att en kyrklig beredskapsplanering skall kunna komma till stånd. Domkapitlet anser att kommitténs förslag att den kyrkliga beredskapsorganisationen på lokal nivå skall omfatta samma territoriella område som den borgerliga kommunen är att bruka större våld på den kyrkliga organisationen än nöden kräver.

Domkapitlet i Växjö finner det angeläget att svenska kyrkans planeringsansvar på olika nivåer för beredskapsfrågorna klarläggs i författning. Beredskapsorganisationen bör enligt domkapitlet så nära som möjligt anknyta till fredsorganisationen och till de relationer mellan myndigheterna som härvid råder.

Svenska kommunförbundet redovisar den principiella uppfattningen att den kyrkliga beredskapsorganisationen, så långt det är möjligt, bör knytas till i fred befintliga organ. Det är enligt förbundet en ståndpunkt som helt stämmer överens med den allmänt vedertagna s. k. totalförsvarsprincipen. Kommitténs förslag innebär för många församlingar däremot att deras krigsorganisation i hög grad avviker från fredsorganisationen, framhåller förbundet. I organisatoriskt hänseende innebär förslaget att man för de

kyrkliga beredskapsfrågorna i ett stort antal fall nödgas tillskapa nya partiella samfälligheter. Detta avlastar visserligen de i fredsorganisationen verksamma församlingarna och samfälligheterna vissa uppgifter men inte alla. Församlingarna och samfälligheterna måste därför fortsätta att verka också i krig. Det kräver planläggning, även om den kan bli ganska enkel. Förbundet har den principiella uppfattningen att man i all beredskapsplanläggning i första hand bör söka behålla fredsorganisationen med de samverkansmöjligheter som där har utbildats efter hand.

Landstingsförbundet anför att grundläggande för försvarsplaneringen bör vara principen att ansvar i fred för en viss verksamhet följs av ansvar att förbereda, genomföra och leda samma verksamhet i krig, om den då skall fortgå. Särskilda resurser bör inte skapas för behov som kan tillgodoses genom fredssamhället. Svenska kyrkan bör enligt förbundet planlägga för själavården och övriga kyrkliga beredskapsfrågor i krigssamhället utgående från sin fredsorganisation. Den samverkan som härvid kommer till stånd i fred mellan den kyrkliga och den borgerliga kommunen kommer även att underlätta samverkan i krig.

Riksnämnden för kommunal beredskap erinrar om att möjligheter finns att öva den kyrkliga krigsorganisationen i samband med de ledningsövningar på lokal nivå som genomförs i varje kommun vart tredje år under ledning av försvarsområdesregementet och länsstyrelsen. Syftet med övningarna är främst att öva samordning och samverkan. Avslutningsvis framhåller riksnämnden vikten av att personalfrågorna inom svenska kyrkan och de fria samfunden löses snarast. Det är enligt riksnämnden av stor vikt att präster och pastorer krigsplaceras på sina tjänster i helt annan utsträckning än vad som f. n. är fallet.

Domkapitlet i Växjö efterlyser föreskrifter som ger möjlighet att från ett domkapitel till ett annat lämna över ansvaret för en del av ett stift, när det under krig eller vid krigsfara befinns ändamålsenligt eller rentav nödvändigt. Erfarenheterna från beredskapsövningar visar enligt domkapitlet att det bör finnas föreskrifter om ansvarsdelegering mellan stiften.

5.4 Särskilda partiella samfälligheter för beredskapsfrågor

Flertalet remissinstanser tillstyrker förslaget om särskilda samfälligheter för beredskapsfrågor eller lämnar förslaget utan erinran. *ÖB, kammarkollegiet, planverket, länsstyrelserna i Uppsala* och *Norrbottens län, domkapitlet i Västerås, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund* och *kyrkliga samfälligheten i Malmö* tillstyrker uttryckligen förslaget. De positiva remissinstanserna betonar, som framgår av avsnitt 5.3, värdet av att det organ som svarar för beredskapsfrågorna omfattar samma område som kommunen. En sådan ny kyrkokommunal enhet anknyter enligt *Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund* på ett tillfredsställande sätt till den befintliga organisationen. Enligt *kyrkliga samfälligheten i Malmö*

förefaller förslaget om särskilda samfälligheter att vara ett naturligt sätt att uppnå samordning.

Av framställningen i avsnitt 5.2 framgår att ett tiotal remissinstanser har en kritisk inställning till förslaget om särskilda samfälligheter för beredskapsfrågor. Allmänna synpunkter från de kritiska remissinstanserna har redovisats i avsnitt 5.3.

Enligt *beredskapsnämnden för psykologiskt försvar* behöver en så vidlyftig organisation som den kommittén föreslår inte byggas upp för att lösa de uppgifter som beredskapsplanläggningen innebär. För samverkan med den borgerliga kommunen kan enligt *överstyrelsen för ekonomiskt försvar* ordinarie kyrkoråd fungera inom församlingar och kyrkliga samfälligheter vilkas områden stämmer överens med kommunindelningen. I övriga fall synes enligt överstyrelsens mening möjligheter föreligga att församlingar (samfälligheter) med bibehållande av sina kyrkoråd utser gemensamt kyrkoråd för exempelvis angelägenheter som rör försvarsberedskapen. Uppgifterna för ett sådant kyrkoråd bör enligt överstyrelsen förslagsvis vara begränsade till sambandsuppgifter gentemot kommunen. För verkställigheten av beredskapsåtgärderna svarar "ordinarie" kyrkoråd. Några särskilda beredskapsnämnder synes enligt överstyrelsen inte behövas.

Länsstyrelsen i Jönköpings län anser det viktigt att anknyta organisationen till redan befintliga förhållanden särskilt som den kyrkliga beredskapen görs till en församlingskommunal angelägenhet. Den naturliga utgångspunkten är enligt länsstyrelsen att göra den kyrkliga beredskapen till en uppgift för församling eller pastorat eller andra redan bestående samfälligheter med uppgifter av ekonomisk natur. Det är särskilt angeläget att beredskapsuppgiften knyts till något organ som normalt redan finns i den kyrkokommunala organisationen. Länsstyrelsen avfärdar en lösning församlingsvis med hänsyn till det stora antalet församlingar i riket. Länsstyrelsen konstaterar att antalet pastorat utgör 1 143 och framhåller att också det är ett stort antal enheter ur samordningssynpunkt. Kommittén har emellertid inte redovisat några skäl till varför man avvisat även möjligheten att göra den kyrkliga beredskapen till en pastoratsuppgift i likhet med kyrkobokföringen. Länsstyrelsen anser att kommittén hade bort närmare överväga om inte beredskapsfrågorna kan knytas till pastoraten. En tanke bakom kommitténs förslag är att beredskapsfrågorna skall lösas gemensamt för områden som motsvarar en kommun, fortsätter länsstyrelsen. Detta är enligt länsstyrelsen från många synpunkter en lämplig utgångspunkt. För vissa kommuner i riket skulle emellertid antalet församlingar i samfälligheterna bli mycket högt. Det torde vara svårt att – med bibehållande av de enskilda församlingarnas respekt för den kommunala demokratin – skapa fungerande samfälligheter av sådan storlek, framhåller länsstyrelsen.

Länsstyrelsen pekar vidare på att det i förslaget inte har angetts hur många ledamöter beredskapsnämnden skall ha. Det har inte heller angetts hur de enskilda församlingarna skall representeras i den särskilda samfälligheten

beslutande organ eller hur ledamöterna skall utses. Avsikten torde enligt länsstyrelsen emellertid vara att församlingsstyrelselagens regler om samfälligheter skall tillämpas fullt ut. Länsstyrelsen ifrågasätter om inte undantag bör göras från bestämmelserna i församlingsstyrelselagen. Om detta avvisas, kan de antydda problemen åberopas som starka skäl mot den föreslagna konstruktionen. Enligt länsstyrelsen har kommittén inte heller berört finansieringsfrågan. Den föreslagna samfälligheten skulle enligt nuvarande system själv få rätt att ta ut skatt för skötseln av vissa uppgifter med därav följande administrativa olägenheter, konstaterar länsstyrelsen. Länsstyrelsen finner det tveksamt om det är lämpligt att bilda ett utdebiteringsberättigat organ för förvaltning av relativt begränsade uppgifter. En avgiftsfinansiering hade bort övervägas. Enligt länsstyrelsens mening kan det lämpliga i att berika den församlingskommunala organfloran med ytterligare ett obligatoriskt organ med relativt begränsade uppgifter ifrågasättas.

Civilbefälhavaren i södra civilområdet yttrar att man inte bör inrätta nya organ för beredskapsplanläggning utan bygga på existerande organisation, om inte alldeles speciella skäl talar för en annan lösning. Enligt civilbefälhavaren är planläggningen i första hand en församlingsuppgift. Planläggningen blir inte omfattande och, om någon samordning behövs, kan samordningsansvaret åläggas kyrkoherden efter domkapitlets anvisningar. I fred samarbetar församlingarna redan med kommunerna, konstaterar civilbefälhavaren. Ärendenas omfattning eller karaktär i krig torde inte kräva några nya instanser, även om en kommun skulle omfatta ett antal församlingar. Önskemålen om uniformitet i samverkansnivåerna får inte föranleda att särskilda konstruktioner tillskapas, om de inte absolut behövs, fortsätter civilbefälhavaren. Där det redan finns samfälligheter av något slag kan dessa givetvis få särskilda samordningsuppgifter, om så befinns lämpligt. Detta gäller enligt civilbefälhavaren både fredsplanläggningen och verksamheten i krig.

Förslaget om samfällighetsbildning för beredskapsfrågor innebär att en betungande administrativ apparat tillskapas, betonar *domkapitlet i Lund.* Det är en utveckling som går stick i stäv mot domkapitlets strävan att rationalisera det administrativa arbetet genom att om möjligt minska antalet beslutsfattande organ. Om det av t. ex. ekonomiska skäl är nödvändigt med en samfällighetsbildning, borde enligt domkapitlet en sådan kunna ske inom den befintliga territoriella indelningen. Förslaget innebär inte bara att nya organ inrättas utan även att en ny territoriell indelning skall tillämpas.

Domkapitlet pekar på att den föreslagna beredskapsorganisationen kommer att medföra svårigheter för flertalet pastorat i Lunds stift. Domkapitlet upplyser att samtliga församlingar i en kommun bildar en kyrklig samfällighet bara i ett fall och att församling och kommun sammanfaller bara i två fall. I ytterligare några av stiftets pastorat tillhör församlingarna inom resp. pastorat olika kommuner. Det är minst lika orimligt att skära pastoratsgränser som att skära kommungränser, framhåller

domkapitlet. Kyrkans organisation är uppbyggd kontraktsvis och inom kontraktet existerar redan i dag ett visst samarbete som, om det utvidgades, skulle kunna komma kyrkan till nytta även på andra sätt. Det finns ingen anledning att i en krissituation, när vissa funktioner kanske slås ut och påfrestningarna på organisationen blir stora, frångå ett gammalt invant organisationssystem och tillämpa ett nytt, ovant. För planeringen i fredstid innebär enligt domkapitlet ett nytt system kanske inte fullt så stora svårigheter, men enligt förslaget skall den kyrkliga samfälligheten för beredskapsfrågor från församling eller samfällighet överta vissa för beredskapen särskilt viktiga uppgifter.

Domkapitlet utgår från att kostnaderna för planläggningen skall bestridas genom att de särskilda församlingsdelegerade i samfälligheten får utdebiteringsrätt jämsides med församling och pastorat, om statsbidrag inte kan erhållas enligt 11 § lagförslaget. Domkapitlet pekar på de svårigheter som en sådan utdebiteringsrätt kan medföra. Med hänsyn till att beredskapsplaneringen är en riksangelägenhet ifrågasätter domkapitlet om inte, i de fall då statsbidrag inte utgår, kyrkofonden direkt skulle kunna stå för kostnaderna. Detta gäller särskilt, om det kunde medföra att man i stället för att bilda särskilda samfälligheter skulle kunna låta församlingarna i en kommun endast utse en gemensam beredskapsnämnd.

Domkapitlet i Luleå avstyrker kommitténs förslag om särskilda samfälligheter för beredskapsfrågor. Bortsett från att både bildandet av och arbetsformerna för en sådan särskild samfällighet lätt blir tillkrånglade och byråkratiska, finns med tanke på beredskapsnämndernas uppgifter (8 § lagförslaget) inget fog för förslaget. Arbetsuppgifterna enligt denna paragraf utom de som anges i punkt f löses enligt domkapitlet enklast och bäst av kyrkorådet i varje församling. För att uppnå likartade principiella lösningar inom varje kommun kan personligt samråd mellan församlingarna och resp. kommun ordnas betydligt enklare än genom bildande av en särskild kyrklig samfällighet. Enligt domkapitlets mening bör församlingens kyrkoråd eller, i en samfällighet, samfällighetens kyrkoråd vara beredskapsnämnd.

Landstingsförbundets principiella uppfattning är att någon särskild partiell samfällighet inte bör bildas för beredskapsplanläggning, utan att denna bör utföras av ordinarie fredsorganisation. Detta innebär enligt förbundet att kyrkorådet i församlingen resp. samfälligheten bör vara verkställande organ i kyrkliga beredskapsfrågor. Landstingsförbundet anser att någon beredskapsnämnd inte torde behövas, eftersom uppgifterna under beredskapstillstånd motsvarar, eller i huvudsak motsvarar, fredstida kyrkliga uppgifter. Förbundet kan inte bedöma om det med hänsyn till behovet av en områdesindelning som stämmer överens med den borgerliga kommunen finns anledning frångå denna princip. I kommitténs promemoria redovisas inte tillräckliga skäl härför, menar förbundet.

Kyrkliga samfälligheten i Norrköping ifrågasätter om det är nödvändigt att bilda en särskild partiell samfällighet för beredskapsfrågor i de fall

huvuddelen av befolkningen inom en kommun redan tillhör en total ekonomisk samfällighet. Samfälligheten menar att förslaget i sådana fall innebär en omotiverad och opraktisk överorganisation. I stället borde enligt samfälligheten lagen föreskriva och möjliggöra att de pastorat inom kommunen som står utanför en befintlig samfällighet adjungeras till samfällighetens kyrkoråd vid handläggning av beredskapsfrågor. Samfälligheten anser det synnerligen orationellt att tillskapa ytterligare ett beslutande organ (församlingsdelegerade) och ett förvaltande organ (beredskapsnämnd) för enbart kyrkliga beredskapsfrågor. Kostnaderna för beredskapsverksamheten bör enligt samfälligheten fördelas i förhållande till pastoratens skatteunderlag.

Kyrkliga samfälligheten i Falköping anmärker att det av promemorian inte framgår hur den särskilda samfälligheten för kyrklig beredskap skall väljas eller hur många ledamöter som skall utses. Om varje församling skall ha sin representant, måste den särskilda samfälligheten för kyrklig beredskap bli en mycket tungrodd organisationsapparat, som t. ex. på grund av starka krigsstörningar kan få svårt att sammanträda och fungera. Samfälligheten föreslår som ett möjligt alternativ en uppdelning på fyra beredskapsnämnder i anslutning till de största tätorterna.

5.5 De fria trossamfundens beredskapsplanering

ÖB anser att det för att planeringsarbetet skall bli effektivt är angeläget att de fria samfunden deltar i beredskapsplaneringen. ÖB biträder kommitténs förslag att de trossamfund som är representerade i samarbetsnämnden och delegationen för statsbidrag till vissa trossamfund skall åläggas en skyldighet att genomföra en beredskapsplanering.

Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund har inget att invända mot att trossamfund, som är representerade i samarbetsnämnden och delegationen för statsbidrag till vissa trossamfund, deltar i beredskapsarbetet och får tillfälle att framföra synpunkter i beredskapsnämnden. Förbundet ställer sig dock frågande inför förslaget att frivilliga organisationer skall kunna åläggas uppgifter utan att sanktionsbestämmelser samtidigt införs. Utan sådana torde skyldigheten bli illusorisk.

Kyrkliga samfälligheten i Malmö tillstyrker förslaget att de fria trossamfunden skall åläggas att i fredstid vidta förberedelseåtgärder för verksamheten under krig eller vid krigsfara. Samfälligheten hänvisar i det sammanhanget till att samfunden själva önskar en lagstadgad skyldighet att ordna sina beredskapsfrågor. Med tanke på vikten av samordning förefaller en adjungering av representanter för de fria samfunden till den kyrkliga beredskapsnämnden ändamålsenlig. Samfälligheten uttalar emellertid tveksamhet inför kommitténs mening, att med "fria samfund" skall avses inte bara kristna utan även t. ex. mosaiska och kanske också muslimska samfund.

Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar ifrågasätter däremot om det är nödvändigt att föreskriva en lagstadgad skyldighet för de fria samfunden att ordna en beredskapsplanläggning. Nämnden anser att en planläggning för de fria samfunden bör kunna lösas på ett enklare sätt än det som kommittén föreslår. Planläggningen för de fria samfunden bör vara helt frivillig, framhåller nämnden.

Länsstyrelsen i Jönköpings län uttalar att det från olika utgångspunkter kan diskuteras om det är lämpligt att i lag på sätt som har föreslagits ålägga fria trossamfund att utföra en beredskapsplanering. En annan möjlighet är enligt länsstyrelsen att stipulera sådan planering som villkor för statsbidrag till dessa trossamfund.

Civilbefälhavaren i södra civilområdet avvisar tanken på att även de fria samfunden skall ha lagfäst skyldighet att upprätta beredskapsplaner. *Domkapitlet i Växjö* är tveksamt till riktigheten och lämpligheten av att lagstifta om de fria samfundens beredskapsfrågor.

Beträffande förslaget om en lagstadgad skyldighet för de fria trossamfunden att i fredstid vidta förberedelseåtgärder för beredskap och krig anför *Sveriges frikyrkoråd, De fria kristna samfundens råd m. fl.* att bestämmelsen därom bör ersättas av en regel om frivillig samverkan mellan svenska kyrkan och de fria samfunden. I en sådan regel bör det anges att de fria samfunden har rätt till representation i beredskapsnämnderna.

5.6 Lagförslaget

En del remissinstanser har erinringar mot att kommittén i sitt förslag till lag om kyrklig beredskap använder uttrycket "under krig eller vid krigsfara vari riket befinner sig eller under andra av krig föranledda utomordentliga förhållanden" i stället för begreppet beredskapstillstånd som används i 1 § lagen om kommunal beredskap.

ÖB vänder sig mot att ordet beredskapstillstånd inte används i kommitténs lagförslag. Enligt ÖB bör olika definitioner inte användas i parallell lagstiftning. Om större möjlighet att sätta beredskapsplaner i verket är önskvärd, bör enligt ÖB detta gälla även för den kommunala planeringen och följaktligen lagen om kommunal beredskap ändras på denna punkt.

Civilförsvarsstyrelsen förordar att begreppet beredskapstillstånd behålls. Enligt styrelsen är detta ett vedertaget begrepp i totalförsvarssammanhang. Begreppet anknyter direkt till lagen om beredskapstillstånd och beredskapskungörelsen. Även *Svenska kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* anser att lagen om kommunal beredskap bör vara normgivande på denna punkt och att ordet beredskapstillstånd bör användas. *Domkapitlet i Lund* framhåller att det av kommittén använda uttrycket möjligen innebär att oklarhet kan uppstå om vid vilken tidpunkt de planerade åtgärderna skall sättas in.

Några instanser behandlar frågan om vad som avses med begreppet kyrklig beredskap och vad beredskapen innebär.

Kammarkollegiet konstaterar att det i 1 § första stycket förslaget till lag om kyrklig beredskap slås fast att kyrklig beredskap är en angelägenhet för församling i svenska kyrkan. Därmed är enligt kollegiet också sagt att såväl territoriella som icke-territoriella församlingar omfattas av lagen. Kollegiet betonar nödvändigheten av att även de icke-territoriella församlingarna deltar i beredskapsplaneringen. *Riksnämnden för kommunal beredskap* framhäller att i 1 § förslaget till lag om kyrklig beredskap definieras begreppet kyrklig beredskap som församlingarnas förberedelse (under fred) för att under krig kunna fullgöra sina uppgifter. Riksnämnden understryker att lagförslagets senare del förutsätter att begreppet kyrklig beredskap även omfattar församlingarnas verkställighetsuppgifter under krig. Detta bör enligt riksnämnden framgå av lagtexten.

Enligt *civilbefälhavaren i södra civilområdet* måste väl kyrklig beredskap vara en angelägenhet inte bara för församling utan också för pastorat (kontrakt) och domkapitel. Antingen bör detta på något sätt framgå av lagen eller bör det klart anges att lagen gäller endast församlingarna, medan andra organ behandlas i annan ordning, uttalar civilbefälhavaren. Mot bakgrund av domkapitlets ansvar för de kyrkliga frågorna efterlyser *ÖB* bestämmelser om regional planering. Utan en sådan planering blir militärbefälhavarens och civilbefälhavarens samverkansvägar i förhållande till de kyrkliga organen oklara. ÖB föreslår därför att domkapitlet skall ha ett regionalt samordnings- och planeringsansvar.

Civilförsvarsstyrelsen kommenterar 2 § förslaget till lag om kyrklig beredskap och upplyser att en ny grundsyn är under utarbetande beträffande utrymning av befolkningen i händelse av krig. Denna grundsyn utgår från att befolkningen i första hand skall ges skydd i skyddsrum. Utrymningsåtgärder kommer därför antagligen att begränsas både vad avser omfattning och längd i förhållande till vad som gäller i nuvarande planläggning, framhåller styrelsen. Svenska kyrkan bör enligt *civilbefälhavaren i södra civilområdet* vara skyldig att ställa gudstjänstlokaler till förfogande för andra kristna samfund som av olika skäl inte kan utnyttja de egna lokalerna samt att bistå inte bara enskilda personer utan också samfund som har utrymts från andra orter.

Några instanser behandlar bestämmelser i 3 § lagförslaget om att församlingarna skall följa de föreskrifter som vederbörande centrala myndigheter meddelar rörande beredskapsförberedelser.

Naturvårdsverket ifrågasätter om verket kan anses höra till "vederbörande centrala myndigheter", vilket anges i kommitténs promemoria. Förslagen berör naturvårdsverket perifert. Enligt *länsstyrelsen i Uppsala län* kan bestämmelser i form av föreskrifter låsa planläggande och verkställande organs rörelsefrihet till förfång för den lokala anpassningen. Länsstyrelsen förordar att centrala myndigheter meddelar bestämmelser i form av

anvisningar. Länsstyrelsen anser vidare att det i 1 § förslaget till förordning om kyrklig beredskap bör anges vilka myndigheter som har att meddela anvisningar och att det även bör anges vad resp. anvisningar skall avse. *Civilbefälhavaren i södra civilområdet* anser att en församling kan ställas inför skenbart motstridiga regler, om den skall följa olika "centrala myndigheters" föreskrifter. Enligt civilbefälhavaren är bestämmelserna i 1 § i förslaget till förordning om kyrklig beredskap inte garanti nog mot att detta sker. I stället bör kyrkoberedskapskommittén eller domkapitlet ha till uppgift att omsätta eventuella centrala föreskrifter så att de blir direkt tillämpliga för församlingarna, framhåller civilbefälhavaren. I förslaget till förordning om kyrklig beredskap bör enligt civilbefälhavaren anges vilka som skall ha beredskapsplaner och hur samspelet mellan centrala myndigheter, kyrkoberedskapskommittén och domkapitlet skall ordnas.

Bestämmelsen i 4 § lagförslaget om att beredskapsnämnder skall finnas för handläggning av kyrkliga beredskapsfrågor diskuteras av ett par remissinstanser.

Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar framhåller att det av olika skäl är olämpligt att beteckningen beredskapsnämnd används på flera organ på central och lokal nivå med olika uppgifter. *Riksnämnden för kommunal beredskap* anmärker att förebilden till förslaget att särskilda beredskapsnämnder för de kyrkliga beredskapsfrågorna skall inrättas är lagen om kommunal beredskap. Enligt den lagen kan beredskapsnämnder inrättas för att ha hand om nya uppgifter som befolkningsregistrering, utrymning och inkvartering, framhåller riksnämnden. Ett sådant motiv för beredskapsnämnder föreligger inte i fråga om den kyrkliga beredskapen. Här tillkommer inte några nya uppgifter. En församlings eller samfällighets beredskapsuppgifter såväl i fred (planläggning) som i krig (handhavande av de för totalförsvaret viktiga kyrkliga uppgifterna) synes enligt riksnämndens mening kunna handhas av vederbörande kyrkoråd, helt i enlighet med totalförsvarsprincipen. Liknande synpunkter anför *Svenska kommunförbundet.*

Ett par remissinstanser kommenterar 5 § förslaget till lag om kyrklig beredskap.

Kammarkollegiet förordar en omformulering av 5 § första styckets första mening med hänsyn till kollegiets konstaterande att såväl territoriella som icke-territoriella församlingar omfattas av lagen. Kollegiet föreslår att bestämmelsen formuleras på följande sätt. "För fall som avses i 4 § fjärde stycket skall alla i kommunen ingående församlingar tillsammans med där etablerad icke-territoriell församling bilda en särskild kyrklig samfällighet för kyrklig beredskap." Kollegiet nämner att det redan nu förekommer att en icke-territoriell församling ingår i en partiell kyrklig samfällighet. Karlskrona amiralitetsförsamling bildar nämligen samfällighet med Karlskrona stadsförsamling. *Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund* anmärker att skrivningen i 5 § andra stycket bättre bör ansluta till församlingsstyrelsela-

gens formuleringar. I den lagen används inte begreppen partiell eller total ekonomisk samfällighet.

I fråga om föreskriften i 7 § lagförslaget om skyldighet att planera verksamheten under krig och vid krigsfara m. m. anför *civilbefälhavaren i södra civilområdet* att det behövs planer för hur man skall förfara med kyrkböcker, arkivalier och andra handlingar samt för hur värdefulla inventarier skall skyddas. Frågan om hur eventuella vakanser på grund av inkallelser till försvarsmakten skall kompenseras måste också klarläggas. *Domkapitlet i Västerås* anser att det är mycket viktigt att organisations- och personalplaner för beredskap och krig följs upp kontinuerligt. För detta ändamål bör enligt domkapitlet inrättas en särskild arbetsgrupp i varje stift. Arbetsgruppen bör ha såväl rådgivande och planerande som verkställande uppgifter.

En del remissinstanser behandlar förslaget att en kyrklig samfällighet för beredskapsfrågor skall kunna överta en eller flera för den kyrkliga beredskapen särskilt viktiga uppgifter från en församling eller från en annan samfällighet.

ÖB anser att punkt a i 8 § förslaget till lag om kyrklig beredskap bör kompletteras med ett undantag för krigskyrkogårdar, vilka anordnas och under krig förvaltas av försvarsmakten. Han förutsätter att en planering med stöd av punkt f i samma paragraf inte får inkräkta på försvarets behov av personal. *Domkapitlet i Västerås* framhåller att de i 8 § förslaget till lag om kyrklig beredskap angivna uppgifterna (a–f) nu handläggs av olika kyrkliga organ (kyrkoråd, pastor, särskilda utskott och nämnder som kan finnas inrättade etc.). Förslaget innebär enligt domkapitlet att ansvaret för åtskilliga uppgifter i stället skall handläggas av beredskapsnämnden i den särskilda samfälligheten. Domkapitlet anser det vara mycket viktigt att lagstiftningen utformas så att full klarhet råder i fråga om vilket organ som är ansvarigt för vad. Om pastor resp. kyrkoråd skall fråntas t. ex. ansvar beträffande bruk av gudstjänstlokaler eller skydd av inventarier och arkivalier, bör detta enligt domkapitlet motiveras klarare än som har skett. Stor restriktivitet måste självfallet iakttas när det gäller att helt eller delvis föra över ansvaret för sådana angelägenheter på andra organ än det som normalt har ansvaret för dem, framhåller domkapitlet. Vidare bör det enligt domkapitlet vara helt klart om och i så fall i vilken omfattning ansvaret avses ligga kvar på de vanliga organen.

Domkapitlet i Lund förutsätter att 8 § förslaget till lag om kyrklig beredskap endast rör uppgifter som normalt åvilar församlings, pastorats eller samfällighets kyrkoråd. Domkapitlet utgår från att avsikten med 8 § punkt c inte är att ändra pastors beslutsrätt när det gäller upplåtande av kyrka för gudstjänständamål och från att 8 § punkt f inte avser präster och kyrkomusiker. *Domkapitlet i Luleå* kommenterar 8 § punkt f och framhåller att det måste ankomma på varje församling att planera för behovet av kyrkogårds- och folkbokföringspersonal. Däremot bör enligt domkapitlet

behovet av präster och kyrkomusiker planeras regionalt lämpligen genom kontraktsprostens försorg. I tidigare utredningar om kyrklig beredskap har kontraktsprostens uppgift särskilt accentuerats och vid samövningar mellan militära och civila organ har detta visat sig lämpligt, framhåller domkapitlet.

Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund ställer sig tveksamt till formuleringarna i 8 § punkterna a–f. Formuleringarna är enligt förbundet oklara, särskilt under b och f. Ett mera stringent skrivsätt måste eftersträvas; detta är av vikt för undvikande av oklarheter i fråga om gränserna mellan den särskilda beredskapssamfällighetens kompetens och församlingarnas eller övriga samfälligheters kompetens. Förbundet anser vidare att lagen om församlingsstyrelse måste kompletteras med en bestämmelse som avlyfter ansvaret för de uppgifter som skall övertas av en särskild beredskapssamfällighet från församlingar och samfälligheter, när regeringen föreskriver att beredskapssamfälligheten skall överta uppgifterna. Vidare bör enligt förbundet övervägas om inte församlingsstyrelselagen måste kompletteras med bestämmelser som motsvarar 6 § andra stycket och 15 § förslaget till lag om kyrklig beredskap.

Flera remissinstanser tar upp frågan om länsstyrelsens tillsynsfunktion.

Den föreslagna lagen om kyrklig beredskap ger enligt *kammarkollegiet* länsstyrelsen vidsträckta befogenheter i fråga om den lokala beredskapsplaneringen och i viss mån beträffande själva verksamheten. Detta torde vara ofrånkomligt med hänsyn till länsstyrelsens allmänna funktion inom totalförsvaret, anser kammarkollegiet. Enligt *länsstyrelsen i Jönköpings län* kan det utifrån vissa utgångspunkter diskuteras om man bör ge länsstyrelsen tillsynsuppgift beträffande den kyrkliga beredskapsplanläggningen. Länsstyrelsen anser att det i första hand vore naturligt att den uppgiften ankom på domkapitlet. Med hänsyn till samordningen med annan beredskapsplanering torde det dock enligt länsstyrelsen vara lämpligare att tillsynsuppgifterna läggs på länsstyrelsen. *Civilbefälhavaren i södra civilområdet* anser däremot att det inte är lämpligt att länsstyrelsen blir tillsynsmyndighet och understryker att jämförelsen med kommunala civilförsvarsåtgärder är diskutabel. Enligt civilbefälhavaren bör domkapitlet i stället för länsstyrelsen ha det övergripande ansvaret på regionalt plan. *Domkapitlet i Växjö* anser inte heller att länsstyrelsen bör få ett tillsynsansvar i fråga om den kyrkliga beredskapen. Som nämnts i det föregående anser *ÖB* att domkapitlet bör ha ett regionalt samordnings- och planeringsansvar.

Riksarkivet kommenterar 9 och 10 §§ förslaget till lag om kyrklig beredskap och föreslår att 9 § kompletteras med en bestämmelse om att samråd i arkivfrågor skall ske med arkivmyndighet vad gäller planeringen för olika arkivfrågor. Bestämmelsen kan formuleras på följande sätt. "Länsstyrelsen skall före godkännande av planen samråda med domkapitlet och vad gäller arkivfrågor arkivmyndigheten." Enligt riksarkivet bör länsstyrelsen

samråda med arkivmyndigheten även vid meddelande av föreskrifter enligt 10 § lagförslaget.

Några remissinstanser behandlar frågan om statsbidrag.

Civilförsvarsstyrelsen, som inte ser som sin uppgift att diskutera huruvida statsbidrag bör utgå eller ej, ifrågasätter ändå det lämpliga i att jämföra den kyrkliga beredskapsplanläggningen med den planläggning som förekommer i fråga om ledningscentraler inom civilförsvaret. *Civilbefälhavaren i södra civilområdet* avstyrker förslaget om ersättning av statsmedel för planläggningen. Enligt civilbefälhavaren bör planernas omfattning inte bli sådan att det är motiverat med statsbidrag. I stället bör principen följas att myndigheten själv med egna medel bekostar även sin planläggning för krig. *Kammarkollegiet* anser att det bör övervägas om inte ersättning av statsmedel borde kunna utgå även till församlingarna för kostnader under beredskapstillstånd, eftersom den verksamhet som genom 2 § förslaget till lag om kyrklig beredskap åläggs församlingarna torde kunna förorsaka en församling (samfällighet) kostnader utöver det normala. Kollegiet anser att en motsvarighet till 18 § lagen om kommunal beredskap bör övervägas. *Lidingö församling* förutsätter att de kostnader som kan uppkomma för beredskapsplanläggningen och för tillkommande verksamhet i krig m. m. i huvudsak ersätts av statsmedel.

I yttrandet från *Sveriges frikyrkoråd, De fria kristna samfundens råd m. fl.* föreslås att bestämmelserna om samverkan mellan svenska kyrkan och de fria trossamfunden utformas så att de kommer att gälla samverkan mellan svenska kyrkan och "övriga trossamfund". Den föreslagna representationen för övriga trossamfund i de lokala beredskapsnämnderna enligt 15 § förslaget till lag om kyrklig beredskap bedöms som otillräcklig. Lika representation från svenska kyrkan genom kyrkorådet i församlingen eller samfälligheten och från de inom den borgerliga kommunen verksamma övriga trossamfunden föreslås. Vidare föreslås att representanterna för övriga trossamfund skall ha såväl yttrande- som beslutsrätt.

Svenska kommunförbundet anmärker att kommitténs förslag till lag om kyrklig beredskap saknar regler om övergång till krigsorganisation. Förbundet föreslår att lagförslaget kompletteras med bestämmelser därom i huvudsaklig överensstämmelse med vad som föreskrivs i 11 § lagen om kommunal beredskap. En liknande anmärkning gör *Landstingsförbundet.*

6 Överväganden

6.1 Allmänna synpunkter

En beredskapsplanläggning på det kyrkliga området har genomförts bara i begränsad utsträckning i avvaktan på en organisatorisk lösning av den kyrkliga beredskapen. För de kyrkokommunala organen inom svenska kyrkan saknas nämligen lagstadgad skyldighet att vidta förberedelser i

beredskapssyfte. Remissutfallet på kyrkoberedskapskommitténs promemoria ger vid handen att en kyrklig beredskapsplanering behövs och att det är angeläget att arbetet med en sådan kan komma i gång. Remissinstanserna är i stort sett eniga om att för svenska kyrkans del en lagstiftning om kyrklig beredskap krävs för att en beredskapsplanering skall komma till stånd. I vilka organisatoriska former svenska kyrkan skall handlägga beredskapsfrågorna råder det däremot inte samma enighet om. När det gäller de fria trossamfunden är det framför allt förslaget att dessa i lag skall åläggas en planläggningsskyldighet som har föranlett invändningar.

I många remissyttranden har den uppfattningen uttryckts att det är nödvändigt att den verksamhet som svenska kyrkan och övriga trossamfund bedriver upprätthålls också under beredskap och krig. Under de svåra förhållanden som beredskap och krig innebär kommer många människor förvisso att känna ett starkare behov av andlig omvårdnad än under fredstid. Detta betonas också i 1965 års betänkande och remissyttrandena över detta liksom i 1970 års promemoria. Svenska kyrkan bör sålunda fungera som trossamfund med de uppgifter som hon har ålagts eller frivilligt påtagit sig även under krigsförhållanden. Svenska kyrkans verksamhet bör därför i största möjliga utsträckning fortgå som under fred. Det fordras givetvis att verksamheten anpassas efter de förändrade förhållanden som kommer att råda under beredskap och krig. Uppgifterna ändrar naturligen karaktär och vissa av dem kan komma att utökas radikalt, t. ex. omhändertagande och begravning av döda.

De övriga trossamfundens verksamhet bör givetvis också fortgå under beredskap och krig. För att svenska kyrkan och övriga trossamfund skall kunna klara sina uppgifter under de svåra förhållanden som då kommer att råda krävs förberedelser redan i fredstid. En diskussion om kyrkliga beredskapsfrågor måste utgå från det självklara förhållandet att de olika trossamfundens rätt att på religionsfrihetens grund själva utforma sin tro och sitt gudstjänstliv inte i något avseende får kränkas vare sig i fred eller under krig. En inblandning i samfundens trosfrågor får absolut inte ske.

Den största delen av svenska kyrkans verksamhet regleras i lag eller annan författning. Det är därför naturligt att statsmakterna för svenska kyrkans vidkommande lagstiftningsvägen bestämmer om den beredskapsplanläggning och de andra förberedelser som otvivelaktigt bör komma till stånd. För de övriga trossamfundens del gäller emellertid andra förutsättningar. I direktiven för kommittén anges att de fria trossamfundens beredskapsfrågor bör lösas så att frivilliga överenskommelser mellan trossamfunden kommer till stånd. Kommittén har trots detta stannat för att föreslå en lagstadgad planläggningsskyldighet också för de fria trossamfundens del. Kommittén motiverar detta med att det skulle föreligga starka önskemål härom, inte minst från de ledamöter av kommittén som representerar de fria samfunden. Som nyss har nämnts har flera remissinstanser kritiserat förslaget på denna punkt. I det gemensamma yttrandet från Sveriges frikyrkoråd, De fria

kristna samfundens råd m. fl. föreslås en samverkan mellan de fria trossamfunden och svenska kyrkan på frivillig basis i stället för en skyldighet för de fria trossamfunden att vidta förberedelseåtgärder för krig eller krigsfara.

Mot bakgrund av det anförda bör det inte komma i fråga att vid överarbetningen av kommitténs förslag till lag om kyrklig beredskap behålla föreskriften om en skyldighet för de fria trossamfunden att vidta förberedelseåtgärder. Överarbetningen bör inriktas på hur den kyrkliga beredskapen skall lösas för svenska kyrkans del. Utgångspunkten bör härvid vara att de för den kyrkliga verksamheten i fred ansvariga och beslutande organen skall ha att svara för beredskapsplanläggningen i fred och verksamheten i krig. Tyngdpunkten i den kyrkliga verksamheten ligger på de kyrkliga kommunerna. Det är alltså främst deras uppgifter under beredskap och krig som behöver planeras.

För de statliga kyrkliga myndigheternas del finns, som framgår av avsnitt 3, bestämmelser om myndigheternas skyldighet att i fredstid planera verksamheten under krig och vid krigsfara i bl. a. förordningen om vissa statliga myndigheters beredskap m. m. Det finns därför inte anledning att i detta sammanhang överväga föreskrifter som rör t. ex. domkapitlens åtgärder för att förbereda den egna verksamheten under beredskap och krig.

Det har i det föregående på åtskilliga ställen understrukits att det däremot saknas föreskrifter i lag om de kyrkliga kommunernas skyldighet att planera och vidta andra förberedelser för beredskap och krig. I tillämpningskungörelsen till administrativa fullmaktslagen finns visserligen en generell bestämmelse, som också gäller de kyrkliga kommunerna, att myndigheterna skall planlägga de ändringar eller inskränkningar i verksamheten samt de övriga åtgärder som kan antas bli erforderliga under krig eller vid krigsfara. En enstaka bestämmelse av detta slag är självfallet inte tillräcklig som grund för en kvalificerad kyrklig beredskapsplanläggning. Härtill kommer att föreskrifter om bl. a. de kyrkliga kommunernas åligganden i princip skall meddelas i lag (8 kap. 5 § regeringsformen och punkt 9 övergångsbestämmelserna till regeringsformen). Det behövs sålunda en reglering i lag av de kyrkliga kommunernas planläggningsskyldighet motsvarande den reglering som har skett på det borgerligt kommunala området.

Lagen om kommunal beredskap kan ge en viss ledning för en lagreglering av beredskapsfrågorna på det kyrkokommunala området. Som tidigare har framhållits är det ställt utom all diskussion att de kyrkliga kommunernas verksamhet skall upprätthållas också under beredskap och krig. Till skillnad mot de borgerliga kommunerna kommer emellertid de kyrkliga kommunerna troligtvis inte att åläggas några nya, särskilda uppgifter under beredskap och krig. En beredskapsplanläggning på det kyrkliga området kommer alltså att omfatta uppgifter av i princip samma slag som de fredstida uppgifterna. Ett utmärkande drag för det kyrkliga området är församlingsstrukturen, dvs. ett mycket stort antal kyrkliga kommuner varav många små enheter. Detta

medför särskilda problem som kommer att behandlas i följande avsnitt. De nämnda förhållandena torde medverka till att de kyrkliga kommunernas beredskapsplanläggning i många fall inte behöver bli särskilt omfattande.

En lagstiftning om en kyrkokommunal planläggningsskyldighet m. m. bör ha karaktären av en ramlagstiftning utan detaljföreskrifter. De kyrkliga kommunerna kommer givetvis att behöva en närmare vägledning beträffande planläggningen och andra förberedelseåtgärder för verksamheten under beredskap och krig. Att meddela erforderliga anvisningar i kyrkoberedskapsfrågor är enligt direktiven en av uppgifterna för kyrkoberedskapskommittén och kommittén har också utarbetat ett utkast till allmänna råd och rekommendationer för kyrklig beredskap.

En lagstiftning om kyrklig beredskap bör till en början slå fast att de kyrkliga kommunerna är skyldiga att redan i fredstid planlägga verksamheten under krig och vid krigsfara och att vidta andra förberedelser så att de under sådana förhållanden kan fullgöra den verksamhet som ankommer på dem. En sådan skyldighet bör självfallet gälla för alla kyrkliga kommuner. Liksom de borgerliga kommunerna är skyldiga att under vissa förutsättningar vara verksamma även för befolkning från andra kommuner än den egna bör också en lag om kyrklig beredskap stadga en generell skyldighet för den kyrkliga kommunen att utöva kyrklig verksamhet även till förmån för personer som till följd av krigshändelserna vistas inom den kyrkliga kommunen.

Liksom fallet är med lagen om kommunal beredskap bör en lag om kyrklig beredskap vara i kraft redan under fredstid. Vissa bestämmelser som är avsedda endast för krig, krigsfara eller liknande situationer bör utformas så att de kan träda i funktion under sådana förhållanden.

6.2 Organisatoriska frågor

Som inledningsvis har framhållits gäller för totalförsvarsplaneringen den principen att den som har ett ansvar i fred för viss verksamhet också skall förbereda, genomföra och leda samma verksamhet i krig, om verksamheten då skall fortgå. Enligt direktiven för kommittén bör ansvaret för de kyrkliga beredskapsuppgifterna om möjligt förläggas till redan existerande myndigheter och organ som har motsvarande uppgifter i fred. Kommittén har emellertid föreslagit en särskild organisation för de kyrkliga beredskapsfrågorna. Kommittén anser att organisationen på lokal nivå bör omfatta samma territoriella område som den borgerliga kommunen.

Kommittén föreslår att en särskild partiell samfällighet bildas för beredskapsfrågorna, när församling eller kyrklig samfällighet inte sammanfaller med den borgerliga kommunen. Alla församlingar inom kommunen skall ingå i samfälligheten. Samfällighetens kyrkoråd skall enligt förslaget vara beredskapsnämnd. Församlingarnas skyldigheter att vidta förberedelseåtgärder för beredskap och krig skall enligt kommitténs förslag fullgöras

genom den särskilda samfällighetens försorg. Samfällighetens beredskapsnämnd skall planera för församlingarnas verksamhet under beredskap och krig. Länsstyrelsen skall enligt förslaget kunna förordna att beredskapsnämnden skall upprätta en särskild plan, där förberedelseåtgärderna redovisas. Sedan samfälligheten har antagit planen, skall den underställas länsstyrelsen för godkännande. Enligt förslaget skall regeringen vidare kunna förordna att samfälligheten under beredskap och krig skall överta vissa uppgifter från församlingarna.

Förslaget om särskilda samfälligheter har föranlett kritik från flera remissinstanser. De kritiska instansernas synpunkter kan sammanfattas på följande sätt. Den samverkan i beredskapsfrågor med kommunen som behövs kan komma till stånd utan att en särskild samfällighet bildas. Beredskapsfrågorna får begränsad omfattning med hänsyn till att de kyrkliga kommunernas uppgifter under beredskap och krig kan väntas i huvudsak motsvara de fredstida uppgifterna. Några särskilda samfälligheter behövs därför inte. I enlighet med den s. k. totalförsvarsprincipen bör beredskapsuppgifterna i stället läggas på organ som ingår i den normala fredstida organisationen. Förslaget om särskilda samfälligheter innebär att man i onödan och i stort antal fall skapar en betungande administrativ apparat som grundas på en ny territoriell indelning. I vissa fall kan det antal församlingar som skulle ingå i samfälligheten och därmed bli representerade i dennas beslutande organ bli så stort att det skulle bli svårt att få till stånd en fungerande organisation.

Vid bedömningen av de organisatoriska frågorna bör utgångspunkten i enlighet med totalförsvarsprincipen vara att de olika kyrkliga kommunerna i huvudsak skall behålla sina fredstida uppgifter under krig eller vid krigsfara. Kommitténs förslag innebär inte heller att t. ex. de särskilt bildade samfälligheterna annat än undantagsvis skall överta uppgifter från de församlingar som ingår i samfälligheten. Som sagts förut torde de kyrkliga kommunerna knappast få några helt nya uppgifter under krigsförhållanden. Däremot kan vissa uppgifter få en helt annan tyngd än under fredstid eller på annat sätt bli svårare att genomföra. Detta medför ett behov av planläggning och andra förberedelser för verksamheten under krig eller vid krigsfara.

De kyrkliga kommunernas verksamhet är av sådan karaktär att anknytningen till de lokala förhållandena har särskild betydelse. Samtidigt står det klart att både de påfrestningar som verksamheten under krig eller vid krigsfara kan medföra och de förberedelseåtgärder för denna verksamhet som kan behövas medför ett behov av samverkan inom ett större område än vad en enskild församling normalt omfattar. Samverkan behövs med den borgerliga kommunen, andra kyrkliga kommuner och andra trossamfund. De särskilda samfälligheter som kommittén föreslår skulle otvivelaktigt ge goda förutsättningar för en sådan samverkan. Samtidigt skulle de ge en bättre överblick som kan ha betydelse för planläggningsarbetet och bättre resurser för detta arbete. Samverkansbehovet synes emellertid kunna tillgodoses utan

att särskilda samfälligheter bildas. Med hänsyn till att de kyrkliga kommunernas uppgifter avser bara ett fåtal områden kan planläggningsarbetet antas bli tämligen okomplicerat åtminstone för de kyrkliga kommuner som inte omfattar större geografiska områden med ett betydande antal invånare. Det kan därför antas att särskilda samfälligheter för beredskapsfrågor inte är nödvändiga av hänsyn till planläggningsarbetet.

De särskilda samfälligheterna skulle få ganska begränsade uppgifter. De "ordinära" kyrkliga kommunerna skall ju även enligt kommitténs förslag svara för den egentliga verksamheten både i krig och fred. De särskilda samfälligheternas uppgift skall enligt förslaget i princip endast vara att planera och i övrigt förbereda övriga kyrkliga kommuners verksamhet under krig och vid krigsfara. En sådan ordning synes kunna medföra risk för oklara ansvarsförhållanden. Förslaget om särskilda samfälligheter innebär att en särskild organisation, som grundas på en ny kyrkokommunal indelning och som har rätt att ta ut skatt för skötseln av sina uppgifter, skapas enbart för beredskapsfrågorna. Eftersom församlingarnas eller de redan befintliga samfälligheternas områden sällan stämmer överens med den borgerliga kommunens, skulle särskilda samfälligheter få bildas i ett stort antal fall. Inte sällan skulle samfälligheten komma att omfatta åtskilliga församlingar. Samtliga församlingar skulle inte alltid kunna bli representerade i församlingsdelegerade och kyrkorådet skulle ofta få ohanterligt många ledamöter, även om alla församlingarna inte blev representerade där.

Med hänsyn till de nackdelar som är förenade med förslaget om särskilda samfälligheter för beredskapsfrågor bör församlingarna resp. de redan befintliga samfälligheterna i princip själva svara för beredskapsuppgifterna. Frågan hur behovet av samverkan med den borgerliga kommunen, andra kyrkliga kommuner och övriga trossamfund skall lösas kommer att behandlas i specialmotiveringen.

De större kyrkliga kommunernas verksamhet kan i vissa fall ha särskild betydelse från totalförsvarssynpunkt. Med hänsyn härtill kan det vara nödvändigt att sådana kyrkliga kommuners beredskapsplanläggning och övriga förberedelser redovisas i en särskild beredskapsplan. När det är påkallat att upprätta sådana särskilda beredskapsplaner, torde det vara lämpligt att koncentrera planläggningsarbetet och utnyttja de resurser som de kyrkliga samfälligheterna erbjuder. Att upprätta särskilda beredskapsplaner synes därför böra ankomma på pastorat eller total ekonomisk samfällighet. Frågan behandlas närmare i specialmotiveringen.

Vid de bedömningar av frågan om ansvaret för beredskapsuppgifterna som nu har redovisats har särskild hänsyn inte tagits till de problem som ansvaret för begravningsväsendet kan medföra under krigsförhållanden. Kommittén överväger emellertid f. n. ett förslag till lagstiftning om planläggning av begravningsverksamheten under krig. I denna fråga samråder kommittén med den särskilda utredaren (Kn 1979:04) som har tillkallats för att göra en kompletterande undersökning av begravningsverksamheten.

Kyrkoberedskapskommittén föreslår länsstyrelsen som tillsynsmyndighet beträffande kyrkliga beredskapsfrågor. Förslaget stämmer överens med den ordning som gäller enligt lagen om kommunal beredskap, nämligen att länsstyrelsen har att följa tillämpningen av nämnda lag. Saken tas upp i några remissyttranden. Med hänsyn till samordningen med annan beredskapsplanering stannar länsstyrelsen i Jönköpings län för att det nog är lämpligast att tillsynsuppgifterna läggs på länsstyrelsen. Civilbefälhavaren i södra civilområdet menar däremot att domkapitlet i stället för länsstyrelsen bör ha det övergripande ansvaret på regionalt plan. Enligt domkapitlet i Växjö framstår det som främmande att ge länsstyrelserna ett ansvar för kyrklig verksamhet. Domkapitlen bör enligt ÖB ha ett regionalt samordnings- och planeringsansvar.

En väsentlig uppgift för tillsynsmyndigheten blir bl. a. att samordna de kyrkliga kommunernas beredskapsplanering dels inom regionen, dels med annan beredskapsplanering och försvarsverksamhet. Att välja länsstyrelsen som tillsynsmyndighet kan i förstone te sig lämpligt med hänsyn till länsstyrelsens ställning som regional totalförsvarsmyndighet. Detta skulle emellertid innebära att ett organ som i fredstid endast i begränsad omfattning handhar kyrkliga frågor införlivades i det kyrkliga organisationsmönstret och att nya beslutsvägar infördes. Det synes inte vara lämpligt. Domkapitlet fullgör en mängd uppgifter i fråga om den kyrkliga verksamheten. Domkapitlet är bl. a. chefsmyndighet för stiftets prästerskap och har att tillgodose pastoratens behov av prästerlig arbetskraft under skiftande förhållanden. Den kyrkliga beredskapen innefattar främst frågor om hur de kyrkliga kommunernas verksamhet skall kunna fortgå också under beredskap och krig. De kyrkliga kommunerna kommer inte att få några helt nya uppgifter i krig. Det kan antas att samordningen av de kyrkliga kommunernas förberedelsearbete och verksamhet under krigsförhållanden kommer att få större betydelse än samordningen med annan beredskapsplanering och försvarsverksamhet. Med hänsyn härtill framstår det som naturligt att lägga tillsynsfunktionerna på domkapitlet. Det föreslås därför att domkapitlet blir tillsynsmyndighet.

7 Specialmotivering

Med utgångspunkt i de överväganden som har redovisats i avsnitt 6 har upprättats ett förslag till lag om kyrklig beredskap (se bilaga). Lagen reglerar enbart beredskapen på det kyrkokommunala området. Lagens rubricering kan måhända inge föreställningen att lagen gäller alla organ inom svenska kyrkan. Den omfattar emellertid bara de kyrkliga kommunernas beredskap. Enligt den uppfattning som ligger till grund för övervägandena i det föregående bör nämligen de kyrkokommunala beredskapsuppgifterna i princip handläggas av de kyrkokommunala organen och de statliga beredskapsuppgifterna av statliga myndigheter. Utanför lagens tillämpnings-

område faller den del av svenska kyrkans verksamhet som bedrivs av statliga myndigheter eller frivilliga organ och organisationer. För de statliga myndigheternas del regleras beredskapen i särskild ordning. För flertalet statliga myndigheter, bl. a. domkapitel och stiftsnämnder, gäller sålunda förordningen om vissa statliga myndigheters beredskap m. m.

Lagen om kommunal beredskap har till stora delar utgjort förebild till lagförslaget. Med hänsyn till den särskilda karaktären av de kyrkliga kommunernas uppgifter och med hänsyn till att dessa uppgifter i princip blir desamma i krig som i fred kan motsvarigheter till flera av bestämmelserna i lagen om kommunal beredskap undvaras. Detta gäller i fråga om t. ex. 2–4 §§, 6 § andra–fjärde styckena och 8–10 §§ nämnda lag.

Tyngdpunkten i lagförslaget ligger hos de bestämmelser som reglerar de kyrkliga kommunernas förberedelser för verksamheten i krig m. m. och inte i de bestämmelser som reglerar själva verksamheten. Det har därför ansetts mest naturligt att placera bestämmelserna om förberedelsearbetet omedelbart efter en inledande bestämmelse som anger lagens tillämpningsområde.

Som har antytts nyss innehåller lagförslaget bestämmelser om bl. a. de kyrkliga kommunernas förberedelser för verksamheten under krig m. m. samt om verksamheten under krig m. m. Bestämmelser av detta slag finns också i lagen om kommunal beredskap. De förhållanden som dessa bestämmelser siktar på anges där med beteckningen "beredskapstillstånd". Mot detta uttryckssätt har invänts bl. a. att det kan leda till osäkerhet om vad som skall gälla under krigsförhållanden, eftersom beredskapstillståndet upphör när kriget bryter ut. Kommittén använder i sitt lagförslag uttrycket "under krig eller vid krigsfara vari riket befinner sig eller under andra av krig föranledda utomordentliga förhållanden". Anledningen till att kommittén har valt denna formulering är att ett förordnande om beredskapstillstånd kan komma att meddelas på ett ganska sent stadium under en kris som utvecklar sig successivt. Kommittén anför också att den föreslagna formuleringen anknyter närmare till 13 kap. 6 § regeringsformen samt att den ger möjlighet att sätta beredskapsplanerna i verket på ett tidigt stadium och att smidigt anpassa åtgärderna till händelseförloppet. Bara några få remissinstanser uttalar sig om kommitténs förslag på denna punkt. Samtliga betonar att man i en lag om kyrklig beredskap bör använda samma uttryck som i lagen om kommunal beredskap. Domkapitlet i Lund framhåller också att det uttryck som kommittén föreslår möjligen innebär att oklarhet kan uppstå om vid vilken tidpunkt de planerade åtgärderna skall sättas in.

I betänkandet (SOU 1978:83) Sjukvården i krig föreslås, som har angetts i avsnitt 3, bl. a. att lagen om kommunal beredskap utvidgas till att gälla också sjukvården i krig. I betänkandet föreslås att uttrycket "beredskapstillstånd" byts ut mot "krig" samt att det i en särskild bestämmelse skall anges att regeringen under krigsfara eller andra utomordentliga förhållanden skall kunna förordna att lagen skall tillämpas helt eller delvis från den tidpunkt

som regeringen bestämmer. Betänkandet har remissbehandlats och övervägs f. n. inom regeringskansliet. Det måste anses olämpligt att föregripa dessa överväganden i arbetet på ett förslag till en lag om kyrklig beredskap. Detta gäller särskilt som det synes svårt att finna ett uttryckssätt som framstår som lämpligt från alla synpunkter. Med hänsyn till det anförda föreslås att uttrycket "beredskapstillstånd och krig" används i förslaget till lag om kyrklig beredskap i avbidan på att ställning tas till vilket uttryck som skall användas i lagen om kommunal beredskap.

1 § Denna lag gäller de kyrkliga kommunernas beredskap. Med kyrklig kommun avses i lagen församling och kyrklig samfällighet enligt lagen (1961:436) om församlingsstyrelse. I fråga om de icke-territoriella församlingarna gäller denna lags bestämmelser om kyrkliga kommuner i tillämpliga delar.

Denna paragraf anger lagens tillämpningsområde. Paragrafen innnehåller också en begreppsbestämning. I lagen används begreppet kyrklig kommun. De kyrkliga kommunerna är dels församlingar, dels kyrkliga samfälligheter. Ett pastorat, som består av två eller flera församlingar, utgör enligt församlingsstyrelselagen i princip en obligatorisk kyrklig samfällighet. Ett flerförsamlingspastorat betecknas därför som kyrklig kommun. Av paragrafen framgår att även ett enförsamlingspastorat i detta sammanhang anses som en kyrklig kommun. På pastoraten ankommer ju uppgifter som måste fullgöras också i krig och vid krigsfara. Denna verksamhet liksom församlingarnas och samfälligheternas verksamhet bör beredskapsplaneras redan i fredstid. Det kan anmärkas att den konstruktion som används i paragrafen synes stämma väl överens med församlingsstyrelselagens utformning. I 2 § 1 mom. nämnda lag anges nämligen att med församlings angelägenheter avses bl. a. avlöningsförmåner åt präster och kyrkomusiker, dvs. frågor som enligt lagen (1970:940) om kyrkliga kostnader (ändrad senast 1975:1323) ankommer på pastoraten.

I kommitténs lagförslag anges att kyrklig beredskap är en angelägenhet för församling i svenska kyrkan. Kammarkollegiet påpekar i sitt remissyttrande att därmed också är sagt att såväl territoriella som icke-territoriella församlingar omfattas av lagen. Kollegiet betonar i yttrandet nödvändigheten av att även de icke-territoriella församlingarna deltar i beredskapsplaneringen.

Som kyrkliga kommuner betraktas endast de församlingar som har ett territoriellt underlag. Förutom de territoriella församlingarna finns, som har redovisats i avsnitt 2, även fem icke-territoriella församlingar. Dessa bildar egna pastorat. Församlingsstyrelselagen omfattar i första hand de territoriella församlingarna. Den gäller emellertid enligt 1 § i tillämpliga delar också icke-territoriell församling, om församlingen inte har beslutat annat. Det är mycket som talar för att även de icke-territoriella församlingarna vidtar förberedelser för verksamheten under beredskapstillstånd och krig. Det föreslås därför en föreskrift om att lagens bestämmelser om kyrkliga

kommuner i tillämpliga delar skall gälla också icke-territoriella församlingar. Lagen gäller däremot inte utlandsförsamlingarna.

2 § De kyrkliga kommunerna skall under fredstid vidta de förberedelser som behövs för att de under beredskapstillstånd och krig skall kunna fullgöra de uppgifter som enligt lag eller annan författning ankommer på dem.

Denna paragraf motsvarar 6 § första stycket lagen om kommunal beredskap. I paragrafen föreskrivs skyldighet för de kyrkliga kommunerna att vidta de förberedelseåtgärder som behövs för att de skall kunna upprätthålla sin verksamhet under beredskapstillstånd och krig. En församling är sålunda skyldig att planlägga och vidta andra förberedelser i fråga om de i församlingsstyrelselagen angivna församlingsangelägenheterna. Även de kyrkliga samfälligheterna måste vidta de förberedelser som fordras för att de skall kunna fullgöra sina uppgifter under beredskapstillstånd och krig. För flerförsamlingspastoraten gäller planläggningsskyldigheten m. m. pastoratsangelägenheterna.

Omfattningen av förberedelsearbetet blir givetvis beroende på den kyrkliga kommunens storlek. I små församlingar och samfälligheter kan arbetet säkerligen bli förhållandevis enkelt. Det är angeläget att planeringsarbetet kommer i gång snabbt. Arbetet bör emellertid kunna ske successivt. Kommittén ämnar meddela allmänna råd till ledning för förberedelsearbetet. Frågan om upprättandet av särskilda beredskapsplaner behandlas under 5 §.

I 8 § andra stycket föreskrivs att kyrkorådet leder verksamheten, när en kyrklig kommun har övergått till krigsorganisation. Det har däremot inte ansetts motiverat att i lagen ta in en uttrycklig motsvarighet till föreskriften i 13 § lagen om kommunal beredskap om att kommunstyrelsen skall övervaka att erforderlig planläggning sker och övriga nödvändiga förberedelser vidtas för den kommunala verksamheten i krig eller vid krigsfara. Anledningen till att en sådan föreskrift har ansetts onödig är inte främst att kyrkorådet enligt församlingsstyrelselagen (se 43 § första stycket, 60 § första stycket och 63 § 1 mom.) leder förvaltningen av den kyrkliga kommunens angelägenheter och har inseende även över övriga nämnders verksamhet. Avgörande har i stället varit att den kyrkokommunala nämndorganisationen normalt har en mycket blygsam omfattning. Även utan en sådan föreskrift som nu har diskuterats får det anses klart att det i första hand ankommer på kyrkorådet att se till att förberedelseåtgärder vidtas och att åtgärderna på olika verksamhetsområden samordnas.

3 § Vid förberedelsearbetet skall den kyrkliga kommunen samverka med den borgerliga kommunen och andra kyrkliga kommuner som är belägna inom denna.

Den kyrkliga kommunen skall också samråda med övriga kristna trossamfund inom den borgerliga kommunen.

Denna paragraf behandlar den samordning av beredskapsplaneringen som

bör äga rum dels med den borgerliga kommunen, dels med andra kyrkliga kommuner och övriga trossamfund inom den borgerliga kommunen. Den kyrkliga beredskapsplaneringen har flera beröringspunkter med den kommunala beredskapsplanläggningen, även om den sistnämnda självfallet är väsentligt mer omfattande. Planeringen på de olika områdena behöver därför samordnas. För de kyrkliga kommunernas förberedelsearbete innebär en samverkan med den borgerliga kommunen att dennas erfarenheter av beredskapsplanering m. m. kan tas till vara.

Planeringsskyldigheten enligt lagen avser enbart de kyrkliga kommunerna. De övriga trossamfunden får handha sina beredskapsfrågor på frivillig basis. Ett samråd mellan den kyrkliga kommunen och de fria trossamfunden bör emellertid kunna främja planeringsarbetet. I andra stycket föreskrivs därför att de kyrkliga kommunerna i en borgerlig kommun skall samråda med övriga kristna trossamfund som är verksamma inom den borgerliga kommunen. Det ankommer självfallet på de fria trossamfunden att själva avgöra i vilken utsträckning de önskar sådant samråd. Det är naturligtvis inget som hindrar att samråd sker med icke kristna trossamfund.

Ett samråd mellan en kyrklig kommun och övriga trossamfund torde främst böra inriktas på organisatoriska och praktiska problem som rör gudstjänstlivet och församlingsarbetet i övrigt. En sådan fråga kan vara hur behovet av lokaler för verksamheten under beredskapstillstånd och krig skall tillgodoses. Paragrafen innehåller inte några bestämmelser om i vilka former samråd och annan samverkan mellan de kyrkliga kommunerna, den borgerliga kommunen och övriga trossamfund bör ske. Denna fråga kan alltså lösas på det sätt som framstår som lämpligast med hänsyn till de lokala förhållandena. På något håll kan man anse det fördelaktigt att inrätta ett varaktigt gemensamt samrådsorgan, medan den samverkan som kan behövas på andra håll kanske har så liten omfattning att det är lämpligare att den sker i friare former. De allmänna råd som kommittén ämnar ge ut torde kunna anvisa lämpliga former för olika typer av samverkan.

4 § Inom varje stift åligger det domkapitlet att följa tillämpningen av denna lag. Domkapitlet skall se till att förberedelsearbetet och de kyrkliga kommunernas verksamhet under beredskapstillstånd och krig bedrivs på ett ändamålsenligt sätt samt samordnas med annan beredskapsplanläggning och försvarsverksamhet. I samordningsfrågor skall domkapitlet samråda med länsstyrelsen.

Denna paragraf motsvarar 14 § första stycket lagen om kommunal beredskap. Den behandlar den regionala tillsynen över de kyrkliga kommunernas beredskapsplanering och tillämpningen av lagen i övrigt. Denna uppgift har lagts på domkapitlet. I fråga om skälen för denna lösning hänvisas till vad som anförs i den allmänna motiveringen (avsnitt 6.2).

Med hänsyn till att de kyrkliga kommunerna i regel torde sakna närmare erfarenhet av beredskapsplanering och annat förberedelsearbete för krigsförhållanden blir det en naturlig och väsentlig uppgift för domkapitlen som

tillsynsmyndigheter att genom rådgivning och på annat sätt biträda de kyrkliga kommunerna i förberedelsearbetet. Några närmare föreskrifter om hur detta biträde skall lämnas synes inte behövas. Det torde inte heller behöva uttryckligen föreskrivas att de kyrkliga kommunerna skall samråda med domkapitlet under förberedelsearbetet. Att så bör ske framstår som självfallet. Såväl vid förberedelsearbetet som under beredskapstillstånd och krig blir det en viktig uppgift för domkapitlet att verka för att de kyrkliga kommunernas resurser i fråga om präster och annan personal motsvarar behovet.

Enligt förevarande paragraf skall domkapitlet bl. a. se till att förberedelsearbetet och de kyrkliga kommunernas verksamhet under beredskapstillstånd och krig bedrivs på ett ändamålsenligt sätt. I lagförslaget har tagits in några bestämmelser som ger domkapitlet vissa befogenheter gentemot de kyrkliga kommunerna (se 5, 8 och 9 §§). Domkapitlet skall sålunda kunna förordna att en kyrklig kommun skall upprätta en särskild beredskapsplan och att en kyrklig kommun skall övergå till krigsorganisation. Domkapitlet skall också under beredskapstillstånd och krig kunna meddela en kyrklig kommun föreskrifter beträffande den kyrkliga verksamhetens bedrivande och inriktning. Med hänsyn till arten av de kyrkliga kommunernas uppgifter har det däremot inte ansetts motiverat att i lagförslaget ta in en motsvarighet till bestämmelsen i 20 § lagen om kommunal beredskap om rätt för länsstyrelsen att meddela vitesföreläggande mot en kommun som inte fullgör sina skyldigheter enligt lagen.

För att länsstyrelsens sakkunskap i fråga om beredskapsplanläggning m. m. skall kunna tas till vara föreskrivs en skyldighet för domkapitlet att samråda med länsstyrelsen. Bara i några fall sammanfaller ett stift med ett eller flera län. I övrigt omfattar stiften län och delar av län. Samrådsskyldigheten avser samtliga länsstyrelser i de län som helt eller delvis ingår i stiftet.

I flertalet fall torde de kyrkliga kommunernas förberedelsearbete inte bli särskilt omfattande eller komplicerat. I de fall när det är befogat att ålägga en kyrklig kommun att upprätta en särskild beredskapsplan kan arbetet antas bli både mera omfattande och svårare. Detta innebär att större anspråk då också kommer att ställas på det biträde som domkapitlet skall lämna. De allmänna råd som kommittén ämnar ge ut bör naturligtvis kunna tjäna till vägledning.

Enligt direktiven skall kommittén överväga behovet av utbildning på central nivå för dem som vid krig eller krigsfara kommer att inneha ledande befattningar inom den själavårdande verksamheten och inom övriga delar av den kyrkliga verksamheten i krig och – om sådan utbildning anses behövlig – lägga fram förslag härom för regeringen. Innan denna del av kommitténs uppdrag har fullgjorts finns det inte underlag för överväganden om behovet av utbildning i dessa frågor för personal vid domkapitlen. I direktiven anges vidare att kommittén bör fungera som ett rådgivande och samordnande

organ i kyrkoberedskapsfrågor. Kommittén har förklarat sig beredd att medverka vid regionala konferenser eller liknande arrangemang i kyrkoberedskapsfrågor. En sådan medverkan bör kunna bli värdefull såväl för domkapitlens personal som för förtroendevalda, präster och annan personal i de kyrkliga kommunerna.

I allmänhet har domkapitlen begränsade resurser för det biträde i förberedelsearbetet som de kyrkliga kommunerna kan behöva. Även om det är angeläget att de kyrkliga kommunernas beredskapsplanering kommer i gång snabbt, är det självfallet inte möjligt att kräva att en fullständig beredskapsplanering skall föreligga i flertalet kyrkliga kommuner förrän några år efter det att en lag om kyrklig beredskap har trätt i kraft. När det gäller sådana kyrkliga kommuner där förberedelsearbetet kan väntas bli mera omfattande synes det lämpligt att arbetet bedrivs i ett begränsat antal kyrkliga kommuner i varje stift åt gången. En sådan ordning gör det möjligt att utnyttja de erfarenheter som vinns efter hand, samtidigt som domkapitlens resurser inte ansträngs lika hårt som vid ett mera forcerat förberedelsearbete. I vilken utsträckning domkapitlen kan behöva ökade resurser på grund av de nya uppgifterna kan inte bedömas nu. I den mån ett sådan behov uppkommer torde resp. domkapitel få begära de medel som behövs i samband med de årliga anslagsframställningarna.

Behovet av samordning av de kyrkliga kommunernas beredskapsplanering inom ett stift kan knappast tillgodoses enbart genom domkapitlets kontakter med de enskilda kyrkliga kommunerna och det föreskrivna samrådet med länsstyrelserna. Det är därför önskvärt att överläggningar i kyrkoberedskapsfrågor anordnas mellan företrädare för domkapitlet, de kyrkliga kommunerna och de fria trossamfunden. Till sådana överläggningar kan det ibland vara lämpligt att inbjuda företrädare för t. ex. länsstyrelserna och kommunerna inom stiftet. Att reglera ett sådant samrådsförfarande i författning möter stora svårigheter. Det synes också vara lämpligare att samrådet får utvecklas fritt efter de förutsättningar och önskemål som kan finnas i de olika stiften. Det kan antas att kommittén kommer att behandla också denna fråga i de allmänna råden.

5 § Om domkapitlet, med hänsyn till beredskapsuppgifternas omfattning eller betydelse, anser att en kyrklig kommuns förberedelser bör redovisas i en särskild plan, får domkapitlet förordna att en sådan plan skall upprättas.

Om förordnande enligt första stycket meddelas i fråga om

1. en kyrklig samfällighet som utgör pastorat och som inte ingår i en samfällighet enligt 2,
2. en kyrklig samfällighet som avser alla ekonomiska församlingsangelägenheter eller
3. Stockholms kyrkliga samfällighet,

skall den särskilda beredskapsplanen omfatta även de kyrkliga kommuner som ingår i samfälligheten.

Domkapitlet får förordna om revision av särskilda beredskapsplaner, när det påkallas av ändrade förhållanden.

Denna paragraf motsvarar (tillsammans med 6 §) 7 § lagen om kom[illegible]nal beredskap. Det ankommer, som nämnts i det föregående, på kyrkorådet i församlingen, den kyrkliga samfälligheten eller pastoratet att se till att beredskapsplaneringen kommer till stånd och att övriga förberedelser för den kyrkliga verksamheten under krig eller vid krigsfara vidtas. Beredskapsplaneringen måste självfallet anpassas efter de lokala förhållandena. När det gäller små kyrkliga enheter medför planeringen säkerligen inte några svårigheter. Planeringsarbetet blir givetvis mer omfattande i de större kyrkliga kommunerna. Beredskapsplaneringen i varje kyrklig kommun bör dokumenteras på något sätt. Det förefaller lämpligt att en enkel plan i någon form upprättas.

I vissa fall kan en kyrklig kommuns planläggning eller verksamhet under beredskapstillstånd eller krig ha särskild betydelse från totalförsvarssynpunkt. Detta kan vara fallet t. ex. om verksamheten har betydelse för en förhållandevis stor befolkning. För sådana fall ger paragrafen domkapitlet en befogenhet att förordna att den kyrkliga kommunens beredskapsförberedelser skall redovisas i en särskild beredskapsplan. Särskilda beredskapsplaner har upprättats för så gott som alla kommuner. När det gäller de kyrkliga kommunerna torde det däremot i allmänhet inte finnas anledning att förordna att särskilda beredskapsplaner skall upprättas.

När en särskild beredskapsplan skall upprättas för ett flerförsamlingspastorat eller en total ekonomisk samfällighet torde det vara lämpligt att planen omfattar även den verksamhet som ligger kvar på de kyrkliga kommuner som ingår i samfälligheten. I ett sådant fall finns det naturligtvis ett starkt samband mellan det planeringsarbete som gäller samfälligheten och det arbete som gäller de kyrkliga kommuner som ingår i denna. Den ordning som på grund härav föreskrivs i andra stycket gör det möjligt att utnyttja pastoraten och de totala ekonomiska samfälligheterna även för de kyrkliga beredskapsfrågor som rör de kyrkliga kommuner som ingår i resp. samfällighet. Systemet innebär att planläggningsarbetet koncentreras i de fall där det är av mera komplicerat slag. Härigenom kan man dra fördel av den överblick över ett större område som finns hos samfälligheten och få till stånd en bättre enhetlighet i planläggningen. Vad som nu har sagts gäller också i fråga om Stockholms kyrkliga samfällighet och de församlingar som ingår i samfälligheten.

I paragrafens tredje stycke ges domkapitlet möjlighet att förordna att de kyrkliga kommunernas beredskapsplaner skall revideras vid ändrade förhållanden. Sådant förordnande kan exempelvis föranledas av att beredskapsplanerna måste ändras med hänsyn till omläggningar i annan beredskapsplanläggning.

6 § Den särskilda beredskapsplanen upprättas och antas av den kyrkliga kommunen. I fall som avses i 5 § andra stycket upprättas och antas planen av samfälligheten.

Den särskilda beredskapsplanen skall underställas domkapitlet för godkännande.

I första stycket finns bestämmelser om upprättande och antagande av särskilda beredskapsplaner. Det är det beslutande organet i församlingen eller den kyrkliga samfälligheten som har att anta planen. Att en kyrklig samfällighet som upprättar särskild beredskapsplan även för de församlingar som ingår i samfälligheten därvid måste samarbeta intimt med församlingarna ligger i sakens natur och har därför inte föreskrivits uttryckligen.

Vidare föreskrivs att planen därefter skall underställas domkapitlet för godkännande. Statskontrollkommittén har i betänkandet (SOU 1980:10) Ökad kommunal självstyrelse föreslagit att kravet på underställning skall slopas i fråga om kommunernas särskilda beredskapsplaner. Med hänsyn till länsstyrelsernas uppgifter och befogenheter som tillsynsmyndigheter och till det samarbete mellan kommunen och länsstyrelsen som förekommer i planläggningsarbetet anser kommittén att underställningsskyldigheten bör kunna tas bort utan risk för menliga effekter på beredskapsplanläggningen (bet. s. 96). Motsvarande resonemang skulle kunna föras i fråga om de kyrkliga kommunernas särskilda beredskapsplaner. Kommunerna har emellertid helt andra resurser för planläggningsarbetet än församlingarna och de kyrkliga samfälligheterna. De har också en betydande erfarenhet av beredskapsplanering och annan verksamhet inom totalförsvaret. Även om beredskapsplanläggningen för de kyrkliga kommunernas del kan antas bli jämförelsevis okomplicerad, synes därför ett underställningsförfarande vara motiverat åtminstone i ett inledningsskede.

7 § En kyrklig kommun är under beredskapstillstånd och krig skyldig att i de hänseenden i vilka den är verksam för dem som är kyrkobokförda inom den kyrkliga kommunen utöva verksamhet även till förmån för andra personer som till följd av krigsskada, utrymning eller andra med krig eller krigsfara sammanhängande utomordentliga förhållanden vistas inom den kyrkliga kommunen.

I paragrafen föreskrivs en skyldighet för den kyrkliga kommunen att låta församlingsarbetet och annan kyrklig verksamhet omfatta också sådan befolkning från andra kyrkliga kommuner som på grund av ofredsförhållanden vistas inom den kyrkliga kommunen. Skyldigheten gäller i förhållande till såväl medlemmar i svenska kyrkan som dem som tillhör ett annat trossamfund eller inte tillhör något trossamfund.

Paragrafen motsvarar i sak en liknande föreskrift i första delen av 1 § lagen om kommunal beredskap. Någon motsvarighet till senare delen av nämnda paragraf synes med hänsyn till arten av de kyrkliga kommunernas uppgifter inte behövas. Det kan vara mera tveksamt om inte ett visst behov föreligger av en motsvarighet till föreskriften i 5 § första stycket nämnda lag om skyldighet för en kommun varifrån utrymning sker att lämna bistånd åt en kommun där befolkning från utrymningsområdet inkvarteras i större omfattning. Ett sådant bistånd skulle kunna gälla t. ex. tillhandahållande av personal för verksamheten bland de inkvarterade. Något behov av en sådan föreskrift har emellertid inte påtalats i samband med remissbehandlingen av

kommitténs promemoria. Civilförsvarsstyrelsen anför att befolkningen enligt de principer som f. n. utarbetas i första hand skall ges skydd i skyddsrum och att det därför kan antas att utrymningsåtgärder i framtiden kommer att bli aktuella i mindre utsträckning än vad som anges i nuvarande planer. Med hänsyn till det anförda synes övervägande skäl tala för att någon motsvarighet till den aktuella föreskriften inte behövs.

8 § Under beredskapstillstånd och krig får en kyrklig kommun övergå till krigsorganisation. Om domkapitlet förordnar om det, skall den kyrkliga kommunen övergå till krigsorganisation. Domkapitlet skall genast underrättas om beslut, varigenom en kyrklig kommun har övergått till krigsorganisation eller återgått till fredstida organisation.

Kyrkorådet leder verksamheten, när en kyrklig kommun har övergått till krigsorganisation. Kyrkorådet får meddela övriga nämnder och andra organ i den kyrkliga kommunen, dock ej fullmäktige eller församlingsdelegerade, föreskrifter om verksamhetens inriktning och bedrivande samt fördela personal och utrustning mellan de organ som ingår i krigsorganisationen allt efter uppkommande behov.

Under beredskaps- och krigsförhållanden kan det föreligga ett behov av att anpassa den kyrkliga verksamheten efter lägets olika växlingar. Paragrafen möjliggör för den kyrkliga kommunen att övergå till krigsorganisation. Paragrafen motsvarar 11 § lagen om kommunal beredskap. Kyrkoberedskapskommitténs lagförslag, som saknade regler om övergång till krigsorganisation, kritserades av ett par remissinstanser just för detta.

I första hand ankommer det på de kyrkliga kommunerna själva att avgöra när de under krig eller vid krigsfara bör övergå till krigsorganisation. Paragrafen öppnar en möjlighet också för domkapitlet att förordna att en eller flera kyrkliga kommuner skall övergå till sådan organisation. Domkapitlet kan genom sin överblick över läget i stort förutse att en kyrklig kommun kommer att bli utsatt för särskild belastning. Domkapitlet skall i sådana fall kunna höja den kyrkliga kommunens beredskap genom en dylik föreskrift.

I paragrafens andra stycke anges att kyrkorådet leder verksamheten, när den kyrkliga kommunen har övergått till krigsorganisation. Krigsorganisationen i övrigt bör utformas med hänsyn till de kyrkliga uppgifterna under beredskap och krig. I planläggningsarbetet bör naturligtvis ingå att ange hur krigsorganisationen skall vara utformad. I egenskap av ledningsorgan får kyrkorådet meddela den kyrkliga kommunens övriga nämnder och andra organ, dock inte kyrkofullmäktige eller församlingsdelegerade, direktiv rörande verksamhetens inriktning och bedrivande samt fördela personal och utrustning mellan de organ som ingår i krigsorganisationen.

Direktivrätten innebär inte någon generell möjlighet för kyrkorådet att överta uppgifter som ankommer på ett annat organ eller att flytta över arbetsuppgifter från ett ordinarie organ till ett annat. Genom att tillföra ett organ, som ställs inför övermäktiga uppgifter, resurser från ett annat, mindre belastat kyrkokommunalt organ, synes kyrkorådet på ett lämpligare sätt än

genom beslut i organets ställe kunna nå åsyftat resultat. Överflyttningen av arbetsuppgifterna bör således ske under de förutsättningar som anges i administrativa fullmaktslagen och tillämpningsföreskrifterna till denna.

9 § Under beredskapstillstånd och krig får domkapitlet, om det är nödvändigt för samordning med annan verksamhet inom totalförsvaret, meddela en kyrklig kommun föreskrifter beträffande den kyrkliga verksamhetens bedrivande och inriktning.

Denna paragraf motsvarar 14 § andra stycket lagen om kommunal beredskap. Den ger domkapitlet en viss direktivrätt gentemot de kyrkliga kommunerna. Befogenheten för domkapitlet att meddela föreskrifter bör utnyttjas bara om det är oundgängligen nödvändigt. Befogenheten gäller bara under beredskapstillstånd och krig. Den kan inte användas för att förmå en kyrklig kommun att i fredstid vidta önskade förberedelseåtgärder. Det bör observeras att paragrafen avser den kyrkliga kommunens verksamhet i stort. Avsikten är alltså inte att domkapitlet skall kunna ingripa i den interna ledningen av den kyrkliga kommunens dagliga verksamhet. Sådana direktiv av mera övergripande karaktär som paragrafen gäller kan bli aktuella, när särskilda insatser inom en viss del av den kyrkliga kommunen eller ett visst uppgiftsområde behövs i samband med t. ex. befolkningsomflyttningar.

10 § En kyrklig kommun har rätt till ersättning från staten för kostnader som under beredskapstillstånd eller krig har uppkommit för den kyrkliga kommunen till följd av verksamhet enligt 7 §. Ersättningen betalas av länsstyrelsen. Den kyrkliga kommunen har rätt att få förskott på sådan ersättning av länsstyrelsen.

Denna paragraf motsvarar 18 § lagen om kommunal beredskap. Enligt paragrafen har en kyrklig kommun, som enligt 7 § har utövat verksamhet även till förmån för befolkning från andra församlingar, rätt till ersättning för kostnader som har uppkommit till följd av den utvidgade verksamheten.

Av paragrafen följer att det är endast kostnader som verkligen beror på den utvidgade verksamheten som grundar en rätt till ersättning. Om en viss kostnad till en del hänför sig till verksamheten för den egna befolkningen och till en del till verksamhet för befolkning från andra församlingar och kostnaderna inte kan särskiljas, får kostnadsfördelningen grundas på en skälighetsbedömning. Om det däremot inte är klart att den utvidgade verksamheten har föranlett några ytterligare kostnader för den kyrkliga kommunen, föreligger inte heller någon rätt till ersättning. Av detta följer att paragrafen knappast kan grunda en rätt till ersättning för avlöningsförmåner åt präster.

Enligt 16 § lagen om kommunal beredskap kan en kommun som har upprättat en särskild beredskapsplan få statsbidrag för planläggningskostnaden. Kommittén föreslår en motsvarande ersättningsbestämmelse i fråga om den kyrkliga beredskapen. Civilförsvarsstyrelsen och civilbefälhavaren i

södra civilområdet ifrågasätter om ersättning från staten bör utgå för de kyrkliga kommunernas beredskapsplanläggning.

Den kyrkliga beredskapsplanläggningen kan inte anses jämförlig med kommunernas beredskapsplanläggning. Den kyrkliga beredskapsplanläggningen blir inte tillnärmelsevis lika omfattande. Detta gäller även om man vid jämförelsen beaktar skillnaderna mellan de kyrkliga och de borgerliga kommunernas storlek. De kyrkliga kommunerna skall inte tillföras några nya uppgifter under beredskap och krig. De kyrkliga kommunernas planeringsarbete bör inte bli särskilt krävande ens sett i förhållande till deras ofta blygsamma resurser. Den kyrkliga beredskapen bör byggas upp successivt. Principen bör därför vara att de kyrkliga kommunerna själva med egna medel bekostar också sin planering för beredskap och krig. Lagförslaget innehåller följaktligen inte någon motsvarighet till 16 § lagen om kommunal beredskap.

11 § Talan mot domkapitlets beslut enligt denna lag förs genom besvär hos regeringen.

Under beredskapstillstånd eller krig får domkapitlet förordna att ett beslut som meddelas enligt denna lag skall gälla med omedelbar verkan.

Paragrafen innehåller bestämmelser om besvärsrätt. Ett beslut av domkapitlet enligt 5, 6, 8 eller 9 § får överklagas genom besvär hos regeringen.

Om ikraftträdandebestämmelsen är endast att anmärka att lagen bör träda i kraft så snart som möjligt med hänsyn till vikten av att en beredskapsplanläggning på det kyrkokommunala området påbörjas.

Förslag till
Lag om kyrklig beredskap

Härigenom föreskrivs följande.

1 § Denna lag gäller de kyrkliga kommunernas beredskap. Med kyrklig kommun avses i lagen församling och kyrklig samfällighet enligt lagen (1961:436) om församlingsstyrelse. I fråga om de icke-territoriella församlingarna gäller denna lags bestämmelser om kyrkliga kommuner i tillämpliga delar.

2 § De kyrkliga kommunerna skall under fredstid vidta de förberedelser som behövs för att de under beredskapstillstånd och krig skall kunna fullgöra de uppgifter som enligt lag eller annan författning ankommer på dem.

3 § Vid förberedelsearbetet skall den kyrkliga kommunen samverka med den borgerliga kommunen och andra kyrkliga kommuner som är belägna inom denna.

Den kyrkliga kommunen skall också samråda med övriga kristna trossamfund inom den borgerliga kommunen.

4 § Inom varje stift åligger det domkapitlet att följa tillämpningen av denna lag. Domkapitlet skall se till att förberedelsearbetet och de kyrkliga kommunernas verksamhet under beredskapstillstånd och krig bedrivs på ett ändamålsenligt sätt samt samordnas med annan beredskapsplanläggning och försvarsverksamhet. I samordningsfrågor skall domkapitlet samråda med länsstyrelsen.

5 § Om domkapitlet, med hänsyn till beredskapsuppgifternas omfattning eller betydelse, anser att en kyrklig kommuns förberedelser bör redovisas i en särskild plan, får domkapitlet förordna att en sådan plan skall upprättas.

Om förordnande enligt första stycket meddelas i fråga om

1. en kyrklig samfällighet som utgör pastorat och som inte ingår i en samfällighet enligt 2,
2. en kyrklig samfällighet som avser alla ekonomiska församlingsangelägenheter eller
3. Stockholms kyrkliga samfällighet,

skall den särskilda beredskapsplanen omfatta även de kyrkliga kommuner som ingår i samfälligheten.

Domkapitlet får förordna om revision av särskilda beredskapsplaner, när det påkallas av ändrade förhållanden.

6 § Den särskilda beredskapsplanen upprättas och antas av den kyrkliga kommunen. I fall som avses i 5 § andra stycket upprättas och antas planen av samfälligheten.

Den särskilda beredskapsplanen skall underställas domkapitlet för godkännande.

7 § En kyrklig kommun är under beredskapstillstånd och krig skyldig att i de hänseenden i vilka den är verksam för dem som är kyrkobokförda inom den kyrkliga kommunen utöva verksamhet även till förmån för andra personer som till följd av krigsskada, utrymning eller andra med krig eller krigsfara sammanhängande utomordentliga förhållanden vistas inom den kyrkliga kommunen.

8 § Under beredskapstillstånd och krig får en kyrklig kommun övergå till krigsorganisation. Om domkapitlet förordnar om det, skall den kyrkliga kommunen övergå till krigsorganisation. Domkapitlet skall genast underrättas om beslut, varigenom en kyrklig kommun har övergått till krigsorganisation eller återgått till fredstida organisation.

Kyrkorådet leder verksamheten, när en kyrklig kommun har övergått till krigsorganisation. Kyrkorådet får meddela övriga nämnder och andra organ i den kyrkliga kommunen, dock ej fullmäktige eller församlingsdelegerade, föreskrifter om verksamhetens inriktning och bedrivande samt fördela personal och utrustning mellan de organ som ingår i krigsorganisationen allt efter uppkommande behov.

9 § Under beredskapstillstånd och krig får domkapitlet, om det är nödvändigt för samordning med annan verksamhet inom totalförsvaret meddela en kyrklig kommun föreskrifter beträffande den kyrkliga verksamhetens bedrivande och inriktning.

10 § En kyrklig kommun har rätt till ersättning från staten för kostnader som under beredskapstillstånd eller krig har uppkommit för den kyrkliga kommunen till följd av verksamhet enligt 7 §. Ersättningen betalas av länsstyrelsen. Den kyrkliga kommunen har rätt att få förskott på sådan ersättning av länsstyrelsen.

11 § Talan mot domkapitlets beslut enligt denna lag förs genom besvär hos regeringen.

Under beredskapstillstånd eller krig får domkapitlet förordna att ett beslut som meddelas enligt denna lag skall gälla med omedelbar verkan.

Denna lag träder i kraft den

Bilaga 2

Sammanställning av remissinstanser samt remissyttranden över departementspromemorian (Ds Kn 1980:5) Kyrklig beredskap

1. Remissinstanser

Efter remiss har yttranden över departementspromemorian avgetts av rikspolisstyrelsen, överbefälhavaren, civilförsvarsstyrelsen, beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, socialstyrelsen, kammarkollegiet, riksrevisionsverket, riksarkivet, riksantikvarieämbetet och statens historiska museér, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, statens planverk, riksnämnden för kommunal beredskap, länsstyrelserna i Uppsala, Jönköpings, Göteborgs och Bohus, Skaraborgs, Västernorrlands och Norrbottens län, civilbefälhavarna i Södra, Västra och Östra civilområdena samt Bergslagens, Nedre Norrlands och Övre Norrlands civilområden, ärkebiskopen och samtliga domkapitel.

Vidare har yttranden avgetts av Svenska kommunförbundet, Landstingsförbundet, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund, Sveriges frikyrkoråd, De fria kristna samfundens råd, de kyrkliga samfälligheterna i Falköping, Göteborg, Lund, Mamlö, Norrköping, Södertälje, Uppsala och Västerås, församlingarna i Flen, Lidingö och Sigtuna samt statens rättsläkarstation i Stockholm.

Till sitt remissyttrande har riksarkivet fogat yttranden av landsarkiven i Vadstena, Uppsala, Härnösand och Östersund samt Stockholms stadsarkiv.

2 Allmänna synpunkter på förslaget

Promemorieförslaget har allmänt sett fått ett positivt mottagande. Det övervägande antalet remissinstanser som kommer med allmänna omdömen om förslaget godtar huvudprinciperna i förslaget och att den kyrkliga beredskapsplaneringen regleras i lag. Till dessa remissinstanser hör *överbefälhavaren, civilförsvarsstyrelsen, beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, kammarkollegiet, samtliga länsstyrelser, samtliga civilbefälhavare, ärkebiskopen* samt *flertalet domkapitel* och *kyrkliga samfälligheter*. En del remissinstanser understryker det angelägna i att den kyrkliga beredskapsplaneringen påbörjas så fort som möjligt. Några remissinstanser föreslår förtydliganden och modifieringar i vissa enskilda frågor. Vissa invändningar av mer principiell natur görs av *kammarkollegiet* och *domkapitlet i Göteborg*.

3 Åläggande i lag att planera beredskapen

I denna fråga råder det fullständig enighet bland de remissinstanser vilka uttalar sig om promemorians förslag på denna punkt. De tillstyrker förslaget om en lag genom vilken de kyrkliga kommunerna under fredstid blir skyldiga att vidta nödvändiga förberedelseåtgärder för att de under krig och beredskapstillstånd skall kunna fullgöra sina författningsenliga uppgifter. Bland remissinstanser som är odelat positiva till förslaget om en särskild lag finns *överbefälhavaren, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, länsstyrelserna i Jönköpings, Göteborgs och Bohus* samt *Norrbottens län, domkapitlet i Göteborg* samt *Landstingsförbundet*. Dessa framhåller betydelsen av en i lag föreskriven planeringsskyldighet, eftersom det eljest kan befaras att beredskapsplaneringen inte i tillräcklig omfattning kommer att utföras vid ett system baserat på frivillighet.

4 Beredskapsorganisationen på lokal nivå

Av de remissinstanser, vilka framför synpunkter i frågan, ställer sig alla utom en positiva till promemorians förslag, att beredskapsplaneringen på lokal nivå skall utföras av befintliga kyrkliga organ – församling, samfällighet och pastorat – och inte av några enbart för detta ändamål bildade samfälligheter. Förslaget tillstyrks sålunda av *beredskapsnämnden för psykologiskt försvar, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, länsstyrelserna i Uppsala, Jönköpings* och *Västernorrlands län* samt *domkapitlen i Linköping, Västerås, Karlstad* och *Luleå*. Dessa motiverar sitt ställningstagande dels med att organisationen enligt den föreslagna utformningen är okomplicerad och därtill förenlig med totalförsvarsprincipen och dels med att de kyrkliga kommunerna inte kommer att ansvara för andra uppgifter under krig och beredskapstillstånd än under fredstid. Vissa remissinstanser däribland *länsstyrelsen i Västernorrlands län* och *de kyrkliga samfälligheterna i Göteborg* och *Malmö* framhåller vikten och lämpligheten av att den lokala beredskapsorganisationen geografiskt anknyter till den borgerliga kommunen och omfattar samma område som denna.

Den *kyrkliga samfälligheten i Södertälje* delar inte fullt promemorians förslag till beredskapsorganisation. Den förordar i stället att särskilda samfälligheter inrättas för den kyrkliga beredskapen. Samfälligheten i Södertälje betonar nödvändigheten av fastare organisatoriska samverkansformer än vad lagförslaget ger uttryck för. Vidare anser man det angeläget att i lagtext eller anvisningar närmare ange skyldighet och former för samverkan. Samfälligheten hävdar slutligen att lagförslaget inte kan bedömas isolerat utan detta måste göras samordnat med kommande förslag om särskild lag om begravningsväsendet i krig.

Flertalet remissinstanser som yttrar sig i denna delfråga är också positiva till att den kyrkliga kommunen under förberedelsearbetet skall samverka

eller samråda med den borgerliga kommunen och övriga kyrkliga kommuner inom denna samt övriga kristna trossamfund inom den kyrkliga kommunen.

Överbefälhavaren anser att samrådsskyldigheten med övriga kristna trossamfund bör markeras tydligare i lagförslaget. Han framhåller vidare nödvändigheten av samverkan med det militära försvaret och överläggningar för en samordning med detta.

Domkapitlet i Linköping förordar att en motsvarande skyldighet för de borgerliga kommunerna att samverka bör föreskrivas i lagen om kommunal beredskap. Därtill föreslår man att samrådsskyldigheten bör utvidgas till att också omfatta icke kristna trossamfund.

5 Särskilda beredskapsplaner som skall upprättas i vissa fall och underställas domkapitlen för godkännande

Samtliga remissinstanser som kommenterar frågan har inget att erinra mot förslaget om de kyrkliga kommunernas skyldighet att i särskilda fall upprätta beredskapsplaner. Hit hör bland annat *länsstyrelserna i Jönköpings, Göteborgs och Bohus, Västernorrlands* och *Norrbottens län, domkapitlen i Linköping, Skara* och *Göteborg* samt *Svenska kommunförbundet*. Remissorganens huvudinställning skiljer sig dels beträffande under vilka förutsättningar planen skall upprättas och vad den skall innehålla samt dels om och i vilka fall planen skall underställas domkapitlet för godkännande.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län anser att de särskilda beredskapsplanerna bör kunna utformas så att de blir av ringa omfattning och enkel beskaffenhet. De bör innehålla uppgift om ledningen av verksamheten under krig och beredskapstillstånd, vilka lokaler som kan disponeras för kyrklig verksamhet samt vilken personal som är disponibel för verksamheten.

Civilbefälhavaren i östra civilområdet ifrågasätter om det är nödvändigt att planen skall underställas domkapitlet. Det är tillräckligt att domkapitlet av de kyrkliga kommunerna infordrar nödvändigt material angående planläggningen och när det behövs föreskriver att beredskapsplanen inte får fastställas av den kyrkliga kommunen innan samråd med domkapitlet ägt rum.

Civilbefälhavaren i Bergslagens civilområde förordar att alla typer av beredskapsplaner dokumenteras på något sätt och inte bara i de fall som avses i 5 § lagförslaget. Hur de s. k. enkla planerna skall hanteras framgår inte av lagförslaget. Det förefaller naturligt att även den mindre omfattande beredskapsplaneringen blir föremål för fastställelse av ett beslutande organ och en bestämmelse därom bör intas i lagförslaget. Ett fastställelsebeslut kan vara ett sätt att sprida information om och förståelse för verksamheten inom den kyrkliga kommunen under beredskap och krig.

Domkapitlet i Linköping anser det erforderligt med en närmare precisering av nödvändiga kriterier för upprättandet av särskilda beredskapsplaner.

Domkapitlet i Göteborg påtalar att det varken av den föreslagna lagtexten eller av kommentaren framgår vad planerna skall innehålla. Oavsett hur planen ser ut bör en enhetlig benämning tillskapas – t. ex. beredskapsplan – och beträffande dess innehåll vissa bestämda föreskrifter lämnas.

Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund ifrågasätter också huruvida de av kyrkokommunerna fastställda beredskapsplanerna obligatoriskt bör underställas domkapitlen för godkännande.

6 Tillsynen över beredskapsplaneringen

Samtliga remissinstanser så när som på tre biträder eller lämnar promemorians förslag utan erinran beträffande såväl valet av tillsynsmyndighet som de skäl man anfört härför. Till de positivt inställda remissinstanserna hör *överstyrelsen för ekonomiskt försvar, länsstyrelserna i Uppsala* samt *Göteborgs och Bohus län* samt *flertalet domkapitel.*

Domkapitlen i Linköping, Växjö och *Härnösand* anser det nödvändigt med en resursförstärkning av domkapitlen främst i form av ökad personal, om de skall kunna fullgöra sina tillsynsfunktioner. Därjämte föreligger det ett utbildningsbehov för dessa uppgifter som inte kan tillgodoses inom ramen för nuvarande resurstilldelning. Beträffande samrådsskyldigheten med länsstyrelsen framhåller *domkapitlet i Linköping* i likhet med *länsstyrelsen i Norrbottens län* att en motsvarande samrådsskyldighet bör föreskrivas för länsstyrelsen.

Domkapitlet i Göteborg påpekar att det inte framgår av lagförslaget vad som avses med samråd samt i vilka frågor och i vilka fall samråd skall ske.

Länsstyrelserna i Västernorrlands och *Norrbottens län* samt *Södertälje kyrkliga samfällighet* avstyrker promemorians förslag till tillsynsmyndighet. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* framhåller att domkapitlen saknar erfarenhet av beredskapsplanering och därjämte erforderliga resurser för denna verksamhet.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län framhåller att det åligger länsstyrelsen enligt 11 § länsstyrelseinstruktionen att verka för att totalförsvaret inom länet planlägges så att det i krig och vid krigsfara kan föras med en enhetlig inriktning. Skall denna uppgift kunna fullgöras, krävs också att länsstyrelsen får de formella möjligheterna att tillse att planläggningen anpassas till de krav som olika militära och civila operativa planläggningar ställer på hela krigssamhället. Underhand har länsstyrelsen dessutom erfarit att ansvaret för begravningsväsendet, i vad gäller katastrofsituationer under krig, föreslås läggas på den borgerliga kommunen. Detta talar ytterligare för att tillsynen

för den kyrkliga beredskapen bör ligga på länsstyrelsen. Annars riskerar man att begravningstjänsten i krig får två tillsynsmyndigheter, eftersom tillsynen över den borgerliga kommunens beredskap redan ligger på länsstyrelsen. Både tillsynen och samordningen av planläggningen skall givetvis ske i samråd med domkapitlet.

7 Finansieringen av beredskapsplaneringen

Endast fyra remissinstanser har yttrat sig i denna fraga.

Domkapitlet i Uppsala föreslår att det av främst praktiska skäl inrättas en särskild beredskapsfond inom kyrkofonden, vars finansiering pa ett enkelt sätt kunde lösas via den allmänna kyrkoavgiften. Ett sådant arrangemang skulle inte bara uppvisa praktiska fördelar utan också undanröja eventuella uppkommande tvistigheter angäende den ekonomiska ersättningens storlek.

Domkapitlen i Linköping och *Växjö* ifrågasätter huruvida inte en kyrklig kommun i analogi med vad som gäller för en borgerlig kommun enligt 16 § lagen om kommunal beredskap skall kunna erhålla statsbidrag till sina kostnader för beredskapsplaneringen.

Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund delar denna uppfattning om det skall vara obligatoriskt att underställa domkapitlen beredskapsplanerna.

8 De fria trossamfundens medverkan

Det övervägande antalet remissinstanser delar promemorians förslag om att planläggningsskyldigheten ej bör omfatta de fria trossamfunden utan för deras vidkommande bör vara helt frivilig. Dessa remissinstanser har heller inget att erinra mot de skäl som åberopas i promemorian för dess ställningstagande.

Domkapitlen i Uppsala och *Visby* hävdar att de kyrkliga kommunerna vid utformningen av beredskapsplaneringen bör åläggas en författningsenlig plikt att samverka med även icke kristna trossamfund inom den kyrkliga kommunen.

Domkapitlet i Uppsala påpekar också att de fria trossamfundens medverkan måste uttryckas på ett klarare och tydligare sätt än det samrådsförfarande som lagförslaget anvisar.

Länsstyrelsen i Västernorrlands län delar inte promemorians förslag utan "konstaterar att det är en allvarlig brist att lagen endast omfattar regler för planläggning av den svenska kyrkan och inte för de fria trossamfunden. Länsstyrelsen delar således inte den framförda åsikten att tvingande regler för de fria trossamfunden skulle innebära intrång i samfundens religionsfrihet. Planläggning för kyrklig verksamhet, liksom för många andra totalför-

svarsverksamheter, måste ses som en resursplanläggning. Tillämpningen av totalförsvarsprincipen att den som svarar för en viss verksamhet i fred även skall svara för samma verksamhet i krig medför att planläggningen inte skall reglera verksamheten som sådan. Planläggningen skall i stället redovisa en organisation anpassad till de krav krigssamhället ställer och en inventering av de resurser som krävs för att organisationen skall kunna utöva sin verksamhet. Utgår man från dessa förutsättningar borde en planläggning för de fria samfunden betraktas som en hjälp från statsmakternas sida mera än som ett försök att begränsa religionsfriheten. Om bara svenska kyrkans resurser tryggas skulle detta däremot innebära en begränsning av religionsfriheten, då de fria samfunden inte kunde verka under samma resursmässiga förutsättningar som den svenska kyrkan."

9 Synpunkter på lagförslaget i allmänhet

Promemorians förslag till lag tillstyrks uttryckligen av bl. a. *överbefälhavaren, civilförsvarsstyrelsen, överstyrelsen för ekonomiskt försvar, länsstyrelserna i Uppsala* och *Norrbottens län, ärkebiskopen, domkapitlen i Karlstad* och *Visby* samt *Svenska kommunförbundet.*

Domkapitlet i Visby finner lagens rubrik något oegentlig eftersom lagen endast avser verksamheten inom kyrkokommunerna och då kyrkans verksamhet under beredskapstillstånd och krig kommer att utövas i nära samverkan mellan prästerlig ämbetsförvaltning och folkligt förankrad självstyrelse. Ordet kyrklig i rubriken bör därför utbytas mot kyrkokommunal för att missförstånd om lagens räckvidd inte skall riskeras.

Domkapitlet i Göteborg anser däremot att det framlagda lagförslaget inte kan läggas till grund för en lagstiftning i ämnet, eftersom det är alltför abstrakt och konturlöst. Vidare saknas i förslaget en förklaring till vad kyrklig beredskap närmare innebär.

Västerås kyrkliga samfällighet anser det angeläget att det i lagmotiven finns anvisningar för hur beredskapsplaneringen skall genomföras och vad den skall omfatta.

10 Kommentarer till enskilda lagbestämmelser

2 §

Kammarkollegiet, som är positivt till paragrafens utformning, anför: Formuleringen av denna paragraf borde inte föranleda någon tvekan angående planeringsskyldighetens omfattning, eftersom där står att de kyrkliga kommunerna skall vidta de förberedelser som enligt lag eller annan författning ankommer på dem. Ett närmare studium av uttalanden framför allt i specialmotiveringen (sid. 49) men även exempelvis på sid. 38 i promemorian har dock gjort att kollegiet finner anledning att betona, att

planeringsskyldigheten endast torde kunna omfatta den kyrkliga kommunens obligatoriska angelägenheter. I den mån församlingskompetensen grundas enbart på LFS är den fakultativ, alltså frivillig. Församlingen kan här anpassa sina insatser till vad som befinns lämpligt. Denna frihet bortfaller helt eller delvis om angelägenheten är obligatorisk, dvs. den kyrkliga kommunen är ålagd en viss åtgärd i annan lag eller författning än LFS. Det är givetvis önskvärt, att församlingen/samfälligheten upprätthåller även frivillig, fakultativ verksamhet under beredskap och krig. Särskilt i större församlingar är den ofta betydande och bedrivs inte sällan med anlitande av för denna verksamhet församlingskommunalt anställd personal. Men principiellt kan dock enligt kollegiets mening planeringsskyldigheten inte omfatta annat än den obligatoriska verksamheten.

Domkapitlet i Växjö ifrågasätter om inte kyrkorådet bör vara det organ inom församlingen som skall svara för förberedelseåtgärderna, enär det enligt 8 § andra stycket lagförslaget har att leda verksamheten under krig eller beredskapstillstånd.

Domkapitlet i Göteborg anser att paragrafen bör preciseras så att den närmare anger de åtgärder som måste vidtas för att pastoratens och församlingarnas verksamhet skall kunna fortsätta i största möjliga utsträckning även under krig och beredskapstillstånd.

3 §

Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar anser att önskvärdheten av och möjligheterna till planläggning för de fria trossamfunden bör framgå på ett tydligare sätt.

Domkapitlet i Uppsala ifrågasätter om inte de fria trossamfunden bör omfattas av beredskapsplaneringen på ett klarare och tydligare sätt än det föreslagna samrådsförfarandet.

Domkapitlet i Visby vill formulera skyldigheten för kyrkorådet, så att den avser att "söka samråd" med de fria trossamfunden, eftersom dessa själva avgör om de önskar samråd.

4 §

Riksarkivet förordar att paragrafen modifieras på så sätt att det av denna uttryckligen framgår att domkapitlet är skyldigt att samråda med arkivmyndigheten vad gäller arkivfrågor.

5 §

Beredskapsnämnden för psykologiskt försvar anser att även s. k. enkla planer bör dokumenteras, om inte domkapitlet förordnar annat.

6 §

Civilbefälhavaren i östra civilområdet förordar en annan utformning av paragrafen. Ändringen bör innebära att planen inte skall underställas domkapitlet för godkännande utan det bör vara tillräckligt att domkapitlet får rätt att inhämta uppgifter från de kyrkliga kommunerna angående planläggningen samt att planen inte får fastställas av kyrkokommunen innan samråd ägt rum med domkapitlet.

Civilbefälhavaren i Bergslagens civilområde anser att man i bestämmelsen eller i annan paragraf i författningen bör föreskriva att även de mindre omfattande planerna, de s. k. enkla planerna, kan bli föremål för fastställelse av ett beslutande organ.

Domkapitlet i Linköping påtalar att det av paragrafen eller dess specialmotivering inte framgår vad som menas med uttryckssättet "omfattning eller betydelse" varför det är nödvändigt med en närmare precisering av erforderliga kriterier för upprättande av en särskild beredskapsplan.

7 §

Kammarkollegiet påtalar det specifika för den kyrkliga kommunen vilket består i att dess verksamhet utmärks av förhållandet mellan å ena sidan prästerlig självständig ämbetsförvaltning och å andra sidan folkligt förankrad självstyrelse. Någon motsvarighet till detta existerar inte för den borgerliga kommunen. Av denna dualism följer att kyrkoberedskapsplaneringen endast kan omfatta den kyrkliga kommunens skyldighet att tillhandahålla materiella resurser men ej församlingsprästernas skyldigheter – såsom förrättande av dop, nattvard och vigsel m. m. – som de utövar under självständigt ansvar.

Länsstyrelsen i Jönköpings län anser att innehållet i paragrafen bör ytterligare övervägas så att kyrklig kommuns skyldigheter under beredskapstillstånd och i krig får en bättre precisering. Avgränsningen av uppdragsområdet är oklart i lagförslaget. Avses enbart de obligatoriska eller även de fakultativa församlingsangelägenheterna? Frågeställningen får särskild betydelse mot bakgrund av 7 § lagförslaget, där det sägs att kyrklig kommun under beredskapstillstånd och krig är skyldig att i de hänseenden i vilka den är verksam för kyrkobokförda inom den kyrkliga kommunen utöva verksamhet även till förmån för andra personer, som till följd av krigsskada m. m. vistas inom den kyrkliga kommunen. Innebörden av 7 § lagförslaget är av stor betydelse beträffande omfattningen av planläggningsskyldigheten m. m. Syftar uttrycket "i de hänseenden i vilka den är verksam" på den normala verksamheten i fred eller på den verksamhet som vid den aktuella tidpunkten faktiskt bedrivs inom den kyrkliga kommunen? I fråga om obligatoriska församlingsangelägenheter kan vidare exempelvis följande frågeställning göra sig gällande: Medför skyldigheten att hålla församlings-

kyrka skyldighet att hålla kyrkorum eller motsvarande för andra trossamfund, som till följd av krigsskada m. m. finns representerade inom församlingen? En sådan skyldighet finns inte i fred och kan rimligen inte vara avsedd i krig. En annan sak är att församlingen – precis som i fred – kan ha den ambitionen att på frivillig basis så långt det är möjligt och lämpligt söka medverka till att andra trossamfund får sina behov av gudstjänstlokaler tillgodosedda. Frågan om upplåtelse av kyrkorum torde för övrigt även under beredskapstillstånd och i krig vara beroende på tillämpningen av lagen (1963:501) om upplåtande av kyrkorum i vissa fall. Man kan vidare ställa frågan vad 7 § lagförslaget innebär i fråga om kyrklig kommuns skyldigheter beträffande exempelvis begravningsplats. Att hålla begravningsplats, som pa samma villkor som gäller för kyrkobokförda inom den kyrkliga kommunen får utnyttjas av även andra trosriktningar, behöver i och för sig inte innebära något problem. Det kan dock lätt uppstå situationer där främmande gravskick kan medföra problem. Hur långt sträcker sig skyldigheten att tillmötesgå önskemål härvidlag? Som exempel kan nämnas att islamiskt gravskick lär innebära begravning i sittande ställning med ansiktet vänt mot Mecka. Dubbelgravar är här inte möjliga, varför markåtgången blir betydande i förhållande till vad som följer av inhemskt gravskick. Det kan även nämnas att 7 § lagförslaget kan medföra tillämpningssvårigheter i fråga om skyldigheten att tillhandahålla präst och kyrkomusiker. I fråga om fakultativa församlingsangelägenheter är innebörden av 7 § lagförslaget ännu mer tveksam. Vad är avsett att gälla i fråga om exempelvis ungdomsverksamhet, församlingshem, diakoniverksamhet m. m.?

8 §

Domkapitlet i Lund förordar att ett förtydligande sker i stadgandet. Paragrafens andra stycke ger inte kyrkorådet rätt att ta över uppgifter som enligt lag åvilar pastor eller att besluta att pastors uppgifter skall fullgöras av annat organ. I vart fall bör det i motiven till lagen klart utsägas att uppgifter som enligt lag eller annan författning skall fullgöras av pastor inte får övertas av kyrkorådet. En annan sak är att dess beredskapsplanering måste omfatta uppgifter som ankommer på pastor.

Innehåll

Regeringens proposition 1
Propositionens huvudsakliga innehåll 1
Förslag till lag om kyrklig beredskap 2
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 22 oktober 1981 4
1 Inledning 4
2 Allmän motivering 6
2.1 Nuvarande ordning 6
2.2 Svenska kyrkans och de övriga trossamfundens beredskapsplanering 9
2.3 Ansvaret för beredskapsplanläggningen m. m. 13
2.4 Beredskapsplaneringens omfattning, beredskapsplaner m. m. 15
2.5 Tillsynsmyndighet 18
2.6 Kostnader m. m. 20
2.7 Övriga frågor 23
3 Upprättat lagförslag 24
4 Specialmotivering 24
5 Hemställan 34
6 Beslut 35

Bilaga 1 Departementspromemorian (Ds Kn 1980:5) Kyrklig beredskap 37
Bilaga 2 Sammanställning av remissinstanser samt remissyttranden över departementspromemorian (Ds Kn 1980:5) Kyrklig beredskap 85