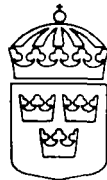


Kulturutskottets yttrande

1987/88:4 y

om ny organisation på lokal- och stiftsplanet i svenska kyrkan, m.m. (prop. 1987/88:31)



KrU
1987/88:4 y

Till konstitutionsutskottet

Konstitutionsutskottet har berett kulturutskottet tillfälle att yttra sig över proposition 1987/88:31 om ny organisation på lokal- och stiftsplanet i svenska kyrkan, m.m. jämte de med anledning av propositionen väckta motionerna 1987/88:K24-K27.

Utskottet begränsar sitt yttrande över propositionen och motionerna till de delar som rör förslagen om särskilt anslag till domkapitlens kansliresurser, om egendomsnämnder och om fördelning av prästtjänster.

Utskottet

Särskilda statsanslag till domkapitlens kansliresurser

Enligt 4 § i det i propositionen framlagda förslaget till domkapitelslag skall stiftssamfälligheten tillhandahålla domkapitlet sekreteraren och annan personal, kontorslokaler, inventarier, materiel samt det som i övrigt behövs för att domkapitlet skall kunna fullgöra sina uppgifter.

Av 17 § förslaget till kyrkofondslag framgår att kyrkofondens styrelse får bevilja stiftssamfälligheter bidrag ur kyrkofonden (stiftsbidrag) för bl.a. domkapitlets, stiftsstyrelsens och egendomsnämndens förvaltningskostnader.

Som skäl för att ha ett gemensamt stiftskansli anför departementschefen följande (prop. s. 116-117).

Önskemål har länge förts fram om en möjlighet att skapa ett gemensamt stiftskansli såväl för de legala stiftsmyndigheterna, dvs. domkapitlet och stiftsnämnd, som för den omfattande frivilliga verksamhet i stiftstingets och stiftsrådets regi som bedrivs vid särskilda kanslier, vanligen benämnda stiftsbyråer, i de olika stiftet. På flera håll har ansatser redan gjorts att lokalmässigt samordna verksamheten. I administrativt hänseende finns stora praktiska fördelar att vinna med att samordna kanslifunktionerna.

Inom ramen för den nya stiftsorganisation som här föreslås anser jag att stiftssamfälligheterna skall svara för det sammanhållna stiftskansliet. Samfälligheten kommer ju själv att behöva en kansliorganisation som dels motsvarar de nuvarande stiftstingets icke obetydliga resurser i detta hänseende, dels kan fullgöra administrativa uppgifter i samband med de statliga förvaltningsuppgifter som överlämnas åt stiftsstyrelsen. En stor del

av dessa uppgifter sköts i dag av domkapitlens och stiftsnämndernas personal. Domkapitlen behöver utöver den juridiskt utbildade sekreteraren i framtiden mycket begränsade resurser. Det är då naturligt att stiftssamfälligheterna åläggs att tillhandahålla också den personal och de övriga kansliresurser som domkapitlen behöver.

Kyrkomötet har inte haft någon erinran mot förslaget. Kyrkolagsutskottet (KL 1987:5) har uttalat att det med tillfredsställelse noterat att möjligheter nu öppnas att sammanföra kansliresurserna på stiftsplanet, varför nämnda utskott tillstyrker förslaget. Organisationsutskottet (KO 1987:3) har förklarat sig inte finna anledning motsätta sig den föreslagna konstruktionen av det nya stiftsbidraget.

I motion K25 (m) hemställs att riksdagen skall besluta att särskilda statsanslag anvisas domkapitlet för dess kostnader för personal och lokaler m.m. I motionen framhålls att det finns en risk för att domkapitlet som självständig myndighet kommer att bli ekonomiskt beroende av den kommunala stiftssamfälligheten. Särskilda statsanslag bör anvisas såväl till sekreteraruppgifterna som till domkapitlets del av kostnaderna för lokaler, expenser och annat.

Kulturutskottet delar uppfattningen att det är värdefullt att kansliresurserna på stiftsplanet kan samordnas. Vid redovisningen av de nya bestämmelserna om stiftsbidrag framhålls i propositionen (s. 153) att vid kyrkofondens beslut om bidrag skall, förutom stiftsstyrelsens planer över resursbehovet, även föreliggande underlag i form av domkapitlets beräkning av medelsbehovet för sin andel av kansliresurserna. Departementschefen anser i likhet med kyrkokommittén att dessa planer bör åtföljas av yttranden från svenska kyrkans centralstyrelse. Mot bakgrund härav anser utskottet att det saknas fog för sådana farhågor som uttalas i motionen.

Utskottet har på grund av det anförda inte något att erinra mot propositionens förslag om finansieringen av domkapitlets kansliresurser. Motionen avstyrks i motsvarande del (yrkande 2).

Egendomsnämnder

Enligt propositionens förslag till lag om förvaltningen av kyrklig jord skall i varje stiftssamfällighet finnas en egendomsnämnd. Nämnden skall ha hand om de uppgifter i fråga om kyrklig jord inom stiftet som ankommer på nämnden enligt lagen eller bestämmelser som har meddelats med stöd av lagen (4 §). Egendomsnämnden skall bl.a. förvalta prästlönefondsfastigheter, domkyrkas fastigheter och biskopsgården samt skogen på löneboställen (7 §). När ett löneboställe eller en församlingskyrkas fastighet skall upplåtas på jordbruksarrende, skall egendomsnämnden bestämma villkoren för upplåtelsen. När en arrendenämnd eller en domstol handlägger frågor om sådana villkor företräds den kyrkliga jorden av egendomsnämnden (13 §). Egendomsnämnden tar således över stiftsnämndens och boställsnämndens nuvarande uppgifter att bestämma arrendevillkor även för sådan jordbruksegendom som nämnden inte förvaltar.

Förslaget i propositionen ansluter sig till kyrkokommitténs förslag att egendomsnämnderna skall överta samtliga de uppgifter som enligt lagen

(1970:939) och förordningen (1971:860) om förvaltning av kyrklig jord ankommer på de nuvarande stifts- och boställsnämnderna. I propositionen framhålls att de nya egendomsnämnderna till skillnad från stiftsnämnderna är kommunala organ, vars ledamöter väljs av företrädare för samtliga stiftets kyrkliga kommuner. Enligt departementschefens mening går därför förslaget dem till mötes som efterlyst ett ökat lokalt inflytande över förvaltningen på stiftsplanet av den kyrkliga jorden samtidigt som förutsättningar skapas för en enhetlig och samtidigt kompetent behandling av arrendevillkor m.m.

I fråga om samråd om arrendevillkor anför departementschefen följande (prop. s. 167).

Jag förutsätter att de förslag till arrendevillkor, som egendomsnämnden skall ta ställning till, utarbetas efter samråd med de kyrkliga arrendatorerna. Egendomsnämnden har att själv bestämma hur ett sådant samråd skall gå till. Sådan samverkan förekommer enligt vad jag inhämtat regelmässigt och i skiftande former bl.a. inom fastighetsförvaltningarna hos några kommuner och universitetet i Uppsala. Jag delar också den bedömning av det stora värdet av ett organiserat samråd mellan jordförvaltare och arrendatorer, som uttrycks i en skrivelse i frågan från Sveriges jordbruksarrendatorers förbund. Ett sådant organiserat samråd kommer lättare till stånd i egendomsnämndens än i de enskilda församlingarnas eller pastoratens regi.

Kyrkomötet har i sitt yttrande inte haft något att erinra mot förslaget att stiftsnämnderna ersätts med egendomsnämnder.

I sitt av kyrkomötet godtagna betänkande (KL 1987:5) avstyrkte kyrkolagsutskottet en motion med förslag att boställsnämnderna skulle behållas i den nya organisationen och anförde därvid följande.

Frågan om att avskaffa boställsnämnderna behandlades av 1986 års kyrkomöte med anledning av regeringens skrivelse 1986:3. Utskottet tillstyrkte regeringens förslag att avskaffa nämnderna. Kyrkomötet följde utskottet. I sitt betänkande (KL 1986:1) med anledning av regeringens förslag framhöll utskottet att omfattningen av det kyrkliga jordinnehavet växlar starkt mellan de olika stiftet, liksom behovet av lokalkännedom och jordbruksexpertis. Utskottet framhöll vidare att det borde ankomma på stiftsnämnderna själva att bedöma vilket behov av biträde som kan föreligga i det egna stiftet och att stiftsnämnderna bäst kunde avgöra i vilken form ett sådant behov lämpligen kan tillgodoses. Enligt utskottets mening gäller de synpunkter som utskottet framförde föregående år på stiftsnämnderna även egendomsnämnderna. Det får vidare anses ligga i sakens natur att de nya egendomsnämnderna genom arvodering och delegation tar tillvara den sakkunskap som redan finns i stiftet, inte minst hos de nuvarande boställsnämndsordförandena, när nämnden tar över ansvaret för den kyrkliga jorden. Behovet av kännedom om de lokala förhållandena kan vidare tillgodoses genom att stiftsfullmäktige väljer ledamöter i nämnden från olika delar av stiftet.

I en fempartimotion, K26, yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts om val av ledamöter i egendomsnämnden samt att riksdagen ger stiftsfullmäktige rätt att inrätta lokala egendomsnämnder i enlighet med vad som framförts i motionen. I motionen framhålls att ledamöterna i de statliga stiftsnämnderna skall ha insikt i jordbruk eller skogsbruk eller eljest vara förfarna i allmänna värv medan motsvarande kompetenskrav inte kan läggas på ledamöterna i en kyrkokommunal nämnd.

Med hänsyn till vikten av att sådan kompetens finns representerad i de nya egendomsnämnderna anser motionärerna att riksdagen bör uttala sig för att behovet av sådan kunskap skall beaktas vid val av ledamöter till egendomsnämnder. Enligt motionärernas mening bör den kompetens som i dag finns i boställsnämnderna tas till vara genom en i förhållande till propositionen utvidgad organisation. I motionen föreslås därför att stiftsfullmäktige under egendomsnämnderna får inrätta lokala egendomsnämnder med uppgift att efter delcgation från egendomsnämnden bestämma arrendeavgift samt övriga avtalsvillkor, att upprätta förslag till arrendeavtal samt att planera och föreslå investeringar och lämpliga rationaliseringsåtgärder m.m. I den mån enighet inte kan uppnås mellan arrendator och lokal egendomsnämnd eller reservation föreligger inom den lokala egendomsnämnden skall ärendet återgå till egendomsnämnden. I lagtekniskt hänseende hänvisas i motionen till lokala organ på det primärkommunala området.

Kulturutskottet behandlade förra året frågan om avskaffande av boställsnämnderna (KrU 1986/87:8). Enligt ett i proposition 1986/87:13 framlagt förslag om ändring i lagen (1970:939) om förvaltning av kyrklig jord skulle boställsnämndernas förvaltningsuppgifter övertas av den som förvaltar den kyrkliga jorden. Med anledning av motioner rörande boställsnämndernas avskaffande fann utskottet att det inte fanns skäl att föregripa den allsidiga prövning av organisationen som riksdagen borde göra med anledning av den kommande propositionen om ny organisation på det lokala och regionala planet inom svenska kyrkan. Utskottet avstyrkte därför regeringens förslag om avskaffande av boställsnämnderna. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag (rskr. 1986/87:113).

Utskottet godtar i princip det i propositionen framlagda förslaget om förvaltning av kyrklig jord genom de föreslagna egendomsnämnderna. Dessa är kommunala organ och deras ledamöter skall utses av stiftsfullmäktige. Det skulle strida mot kommunalrättsliga principer att föreskriva eller rekommendera särskilda valbarhetskriterier för ledamöter i kommunala nämnder även om det gäller specialreglerad verksamhet. Utskottet anser sig därför inte böra tillmötesgå motionärernas förslag att riksdagen skall uttala sig om kompetensen hos egendomsnämndernas ledamöter. Utskottet avstyrker därför motionen i denna del (yrkande 1).

Utskottet delar motionärernas uppfattning att det är viktigt med erforderlig lokalkunskap vid bestämmande av villkor för jordbruksarrende. Likaledes i överensstämmelse med vad motionärerna anfört bör därför möjligheter skapas för att tillgodose detta önskemål. Om så kan ske, skapas större garantier för att rättvisa och enhetliga regler tillämpas vid bestämmande av arrendevillkor.

De i motionen föreslagna lokala organen skiljer sig enligt utskottets mening från sådana lokala kommunala organ som regleras genom bestämmelserna i lagen (1979:408) om vissa lokala organ i kommunerna. I sistnämnda fall rör det sig om kommunala organ med självständig beslutanderätt enligt samma regler som gäller för kommunala nämnder vars verksamhet regleras direkt av kommunallagen. Som framgår av motionen skall de föreslagna lokala organen under egendomsnämnderna inte ha

samma självständiga ställning. Enligt utskottets mening innebär motionärernas förslag snarare ett delegationsförfarande än inrättande av självständiga kommunala organ. Utskottet vill därför erinra om att propositionens förslag till lag om förvaltning av kyrklig jord ger möjlighet för stiftsfullmäktige att delegera beslutanderätten i fråga om upplåtelse av jordbruksarrende och fastställande av arrendevillkor (jämför 6 § propositionens förslag till lag om förvaltningen av kyrklig jord samt 7 kap. 17 § och 9 kap. 7 § propositionens förslag till församlingslag). Utskottet vill här skjuta in att skäl talar för att hänvisningen i 6 § lag om förvaltning av kyrklig jord i här aktuellt hänseende bör förtydligas. En sådan prövning bör ankomma på konstitutionsutskottet.

Kulturutskottet får vidare framhålla följande. Enligt 5 § förslaget till lag om förvaltningen av kyrklig jord skall ledamöter och suppleanter i egendomsnämnderna väljas av stiftsfullmäktige till det antal som fullmäktige bestämmer. Antalet ledamöter får dock inte vara mindre än fem. Det finns således inga föreskrifter om högsta antal ledamöter. Det är därför fullt möjligt för stiftsfullmäktige att välja så stort antal ledamöter att egendomsnämnderna rymmer lokalkunskap över hela stiftet. Nämnden kan sedan delegera till utskott bestående av ledamöter i nämnden att besluta i ärenden rörande jordbruksarrende. Med en sådan ordning öppnas möjligheter till erforderlig lokalkunskap hos de organ som skall besluta i sådana frågor. Syftet med motionärernas önskemål om delegering till lokala organ kan härigenom tillgodoses. Någon saklig ändring av förslaget till lag om förvaltningen av kyrklig jord erfordras därför enligt utskottets mening inte.

Prästtjänsternas fördelning

Ett riksdagsbeslut från 1957 (prop. 1957:153, SU 1957:175, rskr. 1957:388) reglerar nuvarande ordning för tilldelning av prästtjänster i pastoraten. På grundval av det riksdagsbeslutet genomfördes också pastoratsregleringen 1962. Kriterierna för tilldelning av prästtjänster är folkmängd, areal och tätortsgrad. En närmare redovisning av bestämmelserna finns i KrU 1985/86:5.

Under förberedelsearbetet till propositionen har frågorna om prästtjänsternas fördelning varit föremål för ingående överväganden. Utskottet hänvisar i första hand till kyrkokommitténs betänkanden (SOU 1985:1) Församlingar i samverkan och (SOU 1986:17 och 18) Framtid i samverkan samt till utskottsbetänkanden vid 1985 och 1987 års kyrkomöten (KO 1985:10 och KL 1987:5).

Enligt propositionens förslag till prästanställningslag skall i huvudsak följande gälla.

Regeringen fastställer hur många statligt reglerade prästtjänster som får finnas inrättade i riket. Svenska kyrkans centralstyrelse skall årligen besluta hur många prästtjänster som får finnas inrättade i varje stift. Frågor om inrättande av tjänster som biskop och domprost prövas av regeringen. Frågor om inrättande av tjänster som stiftsadjunkt och kontraktsadjunkt prövas av svenska kyrkans centralstyrelse. Frågor om inrättande av tjänster som kyrkoherde, komminister och pastorsadjunkt prövas av stiftsstyrelsen.

Kyrkomötet har godtagit de i propositionen föreslagna reglerna för fördelning av prästtjänster (KL 1987:5).

I motion 1987/88:K27 (c) hemställs att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad som i motionen sagts om prästtjänsternas fördelning. I motionen framhålls att nuvarande antal prästtjänster i stiftet skall vara utgångspunkten för den nya tjänsteorganisationen och att det är viktigt att svenska kyrkans centralstyrelse inte frångår de grundläggande målsättningar som legat bakom kyrkomötets godtagande av principen och de principer som hittills gällt för den s.k. ortsindelningen.

Kulturutskottet konstaterar att propositionens förslag innebär att nuvarande antal prästtjänster i riket skall vara utgångspunkt för den nya tjänsteorganisationen och att den nya beslutsordningen innebär ökad frihet för kyrkan att bestämma över sina angelägenheter. Utskottet har ingen erinran mot den i propositionen valda lösningen men vill framhålla följande.

Ett genomförande av propositionens förslag innebär att tidigare fattade beslut angående ortsindelning vid fördelning av prästtjänster kommer att sakna formell betydelse. Bakom dessa beslut ligger en strävan att åstadkomma en jämn fördelning av prästtjänsterna mellan olika delar av riket och mellan tätort och landsbygd. Härigenom skulle i görligaste mån hela befolkningen få lika möjlighet att komma i åtnjutande av kyrkans verksamhet. Utskottet anser att denna målsättning bör bestå även i framtiden. Utskottet anser sig kunna förutsätta att hittills gällande principer för ortsindelning även i framtiden tillmäts betydelse vid fördelning av prästtjänster mellan och inom stiftet. Härigenom tillgodoses enligt utskottets mening i viss utsträckning syftet med motionen i denna del (yrkande 6).

Stockholm den 17 februari 1988

På kulturutskottets vägnar

Ingrid Sundberg

Närvarande: Ingrid Sundberg (m), Ing-Marie Hansson (s), Catarina Rönning (s), Maja Bäckström (s), Jan-Erik Wikström (fp), Karl Boo (c), Berit Oscarsson (s), Lars Ahlmark (m), Anders Nilsson (s), Sylvia Pettérsson (s), Margareta Mörck (fp), Kerstin Göthberg (c), Alexander Chrisopoulos (vpk), Mats O Karlsson (s) och Håkan Stjernlöf (m).

1. Särskilda statsanslag till domkapitlens kansliresurser

Ingrid Sundberg, Lars Ahlmark och Håkan Stjernlöf (alla m) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 2 börjar med "Kulturutskottet delar" och slutar med "(yrkande 2)" bort ha följande lydelse:

Ett flertal remissinstanser har reagerat mot förslaget att stiftssamfälligheten skall tillhandahålla de kansliresurser som behövs för domkapitlet och att detta således inte får någon egen personal anställd. Remissinstanserna har framhållit att det finns en risk för att domkapitlet som självständig myndighet kommer att bli ekonomiskt beroende av den kommunala stiftssamfälligheten. En konsekvens kan bli att besparingar i första hand går ut över den del av kansliet som betjänar domkapitlet. För att motverka en sådan utveckling bör särskilda statsanslag anvisas såväl till sekreteraruppgifterna som till domkapitlets del av kostnaderna för lokaler, expenser och annat. Utskottet menar att det finns fog för remissinstansernas oro. Av såväl principiella som praktiska skäl bör domkapitlet inte vara beroende av ett kommunalt organ för att kunna utföra ålagda arbetsuppgifter. Utskottet anser därför att motion K25 i här aktuell del (yrkande 2) bör tillstyrkas.

2. Egendomsnämnder

Karl Boo (c), Kerstin Göthberg (c) och Alexander Chrisopoulos (vpk) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 4 börjar med "Utskottet godtar" och på s. 5 slutar med "mening inte" bort ha följande lydelse:

Utskottet anser sig inte böra motsätta sig förslaget i propositionen att eigendomsnämnder skall inrättas.

Liksom vad nu gäller i fråga om kompetenskrav för ledamöterna i stiftsnämnderna bör ledamöterna i eigendomsnämnder ha insikt i jordbruk eller skogsbruk eller eljest vara förfarna i allmänna värv. Utskottet tillstyrker därför motion K26 i motsvarande del.

Även då det gäller förslaget i motionen om inrättande av lokala eigendomsnämnder ansluter sig utskottet till motionärernas bedömningar. Det av dem framlagda förslaget om sådana nämnder synes vara väl ägnat att tillgodose önskemålet om att den kompetens som i dag finns i boställsnämnderna skall tas till var. Detta gäller både lokalkännedom och expertkunskap på jordbruksområdet. Utskottet vill i sammanhanget framhålla att det är viktigt att man vid ställningstagandet till frågor som rör inrättandet av lokala nämnder tar hänsyn till de vitt skilda förhållanden som finns i olika stift.

Det får ankomma på konstitutionsutskottet att utforma erforderlig lagtext för ett genomförande av motionärernas förslag.

3. Prästtjänsternas fördelning

Karl Boo och Kerstin Göthberg (båda c) anser att den del av utskottets yttrande som på s. 6 börjar med "Ett genomförande" och slutar med "(yrkande 6)" bort ha följande lydelse:

Ett genomförande av propositionens förslag innebär att tidigare fattade

beslut angående ortsindelning vid fördelning av prästtjänster kommer att sakna formell betydelse. Riksdagsbeslutet 1957 innebar att en omgruppering av prästtjänsterna skulle ske. Det angavs att riktpunkten härvid borde vara en såvitt möjligt jämn fördelning av de tillgängliga prästerliga arbetskrafterna i förhållande till arbetets omfattning och art, vilket också torde vara ett anspråk sammanfallande med hela svenska kyrkans intresse och därmed ett givet riksintresse. Hela befolkningen borde i görlig mån äga lika möjlighet till prästerlig betjäning oberoende av om den tillhörde tätort eller landsbygd, rikets södra eller dess norra delar (prop. 1957:153 s. 9-10). Kulturutskottet anser att den målsättning för prästtjänsternas fördelning som sålunda angavs år 1957 bör bestå även i framtiden. Detta ställningstagande innebär att syftet med motionen i denna del (yrkande 6) tillgodoses.