

Regeringens proposition

1984/85:36

om svenska kyrkans centralstyrelses rättsliga ställning m. m.;

beslutad den 25 oktober 1984.

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

På regeringens vägnar

INGVAR CARLSSON

BO HOLMBERG

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen läggs fram förslag om vissa ändringar av föreskrifterna om svenska kyrkan i övergångsbestämmelserna till regeringsformen.

Det föreslås att grundlagsreglerna ändras på så sätt att svenska kyrkans centralstyrelse kan få ställning som förvaltningsmyndighet under kyrkomötet. Vidare föreslås att regeringens kompetens att meddela föreskrifter om centralstyrelsen begränsas i viss utsträckning.

I propositionen föreslås också att det införs ökade möjligheter för kyrkomötet att vidaredelegera normgivning i vissa ämnen. Vidare föreslås en förenkling av formerna för upphävande av äldre lag som reglerar ämnen som kan delegeras till kyrkomötet.

Grundlagsändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1986.

Förslag till**Lag om ändring i regeringsformen**

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen¹
dels att punkt 9 övergångsbestämmelserna skall ha nedan angivna lydelse,
dels att i övergångsbestämmelserna skall införas fem nya punkter, 10–14,
 av nedan angivna lydelse.

dels att övergångsbestämmelserna till lagen (1982:937) om ändring i regeringsformen skall ha nedan angivna lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

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

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

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

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

(9. Sjätte stycket)

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

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

(9. Fjärde stycket)

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

svenska kyrkans lära,

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

svenska kyrkans lära,

¹ Regeringsformen omtryckt 1982:940.

Nuvarande lydelse

svenska kyrkans böcker,
 svenska kyrkans sakrament, guds-
 tjänst och övriga handlingar,
 kollekter,
 central verksamhet för evangelisa-
 tion, mission och övrigt utlandsarbe-
 te samt diakoni,
 kyrkomötets arbetssätt samt verk-
 samheten hos *organ som tillsätts av*
 kyrkomötet.

(9. Femte stycket första meningen)

Bemyndigar riksdagen kyrkomö-
 tet att meddela föreskrifter i ett visst
 ämne, kan riksdagen därvid medge
 att kyrkomötet genom kyrklig kun-
 görelse överlåter åt *organ som till-
 sätts av* kyrkomötet, att i sådan
 kungörelse meddela bestämmelser i
 ämnet.

(9. Femte stycket andra-fjärde me-
ningarna)

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

(9. Sjunde stycket)

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

Föreslagen lydelse

svenska kyrkans böcker,
 svenska kyrkans sakrament, guds-
 tjänst och övriga handlingar,
 kollekter,
 central verksamhet för evangelisa-
 tion, mission och övrigt utlandsarbe-
 te samt diakoni,
 kyrkomötets arbetssätt samt verk-
 samheten hos *myndigheter under*
 kyrkomötet.

Bemyndigar riksdagen kyrkomö-
 tet att meddela föreskrifter i ett visst
 ämne, kan riksdagen därvid medge
 att kyrkomötet genom kyrklig kun-
 görelse överlåter åt *myndigheter un-
 der* kyrkomötet att i sådan kungörel-
 se meddela bestämmelser i ämnet. *I
 fråga om svenska kyrkans böcker,
 svenska kyrkans sakrament, guds-
 tjänst och övriga handlingar samt
 kollekter kan riksdagen också medge
 att kyrkomötet genom kyrklig kun-
 görelse överlåter åt stiftsmyndigheter,
 kyrkliga kommuner eller kyrkokom-
 munala förvaltningsmyndigheter att
 meddela bestämmelser.*

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

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

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

Nuvarande lydelse

(9. Åttonde stycket)

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

(9. Nionde stycket)

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

Föreslagen lydelse

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

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

1. Denna lag¹ träder i kraft den 1 januari 1983.

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

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

2. Äldre författningar och föreskrifter, som har tillkommit genom beslut av Konungen eller regeringen gemensamt med riksdagen och med samtycke av allmänt kyrkomöte, skall fortsätta att gälla utan hinder av att de inte har tillkommit i den ordning som skulle ha iakttagits vid tillämpning av de nya bestämmelserna. Bestämmelserna i 8 kap. 17 § första meningen i denna regeringsform skall gälla i fråga om sådana författningar och föreskrifter. Punkt 9 *fjärde* stycket övergångsbestämmelserna till regeringsformen i deras nya lydelse tillämpas också i fråga om äldre lag. *Tredje meningen gäller dock ej i fråga om lag som har trätt i kraft före den 1 januari 1983 och som reglerar ämnen som anges i punkt 10 övergångsbestämmelserna till regeringsformen.*

3. Utan hinder av *punkterna 9 och 10* övergångsbestämmelserna till regeringsformen i deras nya lydelse får regeringen upphäva föreskrifter som Konungen eller regeringen har meddelat före den 1 januari 1983. Sådana föreskrifter skall inte tillämpas i den mån de gäller fråga som regleras i kyrklig kungörelse.

Denna lag² träder i kraft den 1 januari 1986.

¹ 1982:937.

² 1985:000.

CIVILDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1984-10-25

Närvarande: statsrådet I. Carlsson, ordförande, och statsråden Lundkvist, Sigurdson, Gustafsson, Leijon, Peterson, Boström, Bodström, Göransson, Gradin, Dahl, Holmberg, Hellström, Thunborg.

Föredragande: statsrådet Holmberg.

Proposition om svenska kyrkans centralstyrelsers rättsliga ställning m. m.

1 Inledning

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

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

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

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

De nu angivna frågorna har utretts av en arbetsgrupp inom regeringskan-

sliet. Arbetsgruppen fick i uppdrag att inom ramen för den politiska överenskommelse som låg till grund för reformen lägga fram förslag till lösningar på de problem som hade aktualiserats. Arbetsgruppen har presenterat sina förslag i promemorian (Ds C 1984:4) Klargöranden och kompletteringar av kyrkomötesreformen. En sammanfattning av arbetsgruppens överväganden och förslag bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1* och de författningsförslag som läggs fram i promemorian som *bilaga 2*.

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

Arbetsgruppens förslag innefattar dels ändringar i övergångsbestämmelserna till RF, dels ändringar i lagen om svenska kyrkan och i lagen om kyrkomötet. Efter samråd med chefen för justitiedepartementet tar jag nu upp förslagen till ändringar i övergångsbestämmelserna till RF. En förutsättning för att de ändringar som jag ämnar föreslå skall kunna träda i kraft den 1 januari 1986 är att riksdagen fattar ett första beslut om grundlagsändring under 1984/85 års riksmöte och ett andra beslut snarast möjligt efter riksdagsvalet i september 1985.

Arbetsgruppens förslag till ändringar i lagen om svenska kyrkan och i lagen om kyrkomötet kräver yttrande av kyrkomötet. I fråga om lagen om svenska kyrkan gäller dessutom att riksdagen fattar beslut i särskild ordning, nämligen i den ordning som gäller för huvudbestämmelserna i riksdagsordningen. Jag avser att i annat sammanhang återkomma till regeringen med förslag i de delar som kräver kyrkomötets yttrande. Avsikten är att inhämta yttrande av kyrkomötet vid dess sammanträde i mars 1985. Det blir därefter möjligt att förelägga riksdagen en proposition i ämnet i sådan tid att riksdagen, om den så önskar, under våren 1985 i ett sammanhang kan fatta beslut om grundlagsändringarna och ändringarna i lagen om svenska kyrkan.

2 Allmän motivering

2.1 Svenska kyrkans centralstyrelse

2.1.1 Nuvarande förhållanden

Grundläggande regler om svenska kyrkans centralstyrelse finns i lagen om svenska kyrkan. Härutöver finns regler om centralstyrelsen i lagen om kyrkomötet, i kyrklig kungörelse (SKFS 1983:9) med instruktion för svenska kyrkans centralstyrelse samt i kyrklig kungörelse (SKFS 1983:4) med arbetsordning för kyrkomötet. De två sistnämnda författningarna är beslutade av kyrkomötet.

I 9 § lagen om svenska kyrkan stadgas att centralstyrelsen består av ärkebiskopen, som självskriven ledamot och ordförande, och högst 14 andra av kyrkomötet valda ledamöter. I paragrafen föreskrivs också att centralsty-

relsen skall väljas för varje kyrkomötes valperiod. Enligt 8 § lagen om svenska kyrkan har centralstyrelsen till uppgift att verkställa kyrkomötets beslut. Styrelsen skall också bereda de ärenden som skall avgöras av kyrkomötet, i den mån uppgiften inte ankommer på eller har överlämnats åt annat organ som tillsätts av kyrkomötet.

I förarbetena till kyrkomötesreformen behandlades inte frågan om centralstyrelsens statsrättsliga ställning. Frågan synes inte heller ha övervägts i den debatt som föregick reformen.

Enligt min mening bör utgångspunkten för en bedömning av centralstyrelsens ställning vara nu gällande regler om den offentliga förvaltningsorganisationen. Enligt 1 kap. 8 § RF finns för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Samtliga offentligrättsliga statliga och kommunala organ med undantag för riksdagen, de kommunala beslutande församlingarna och kyrkomötet är enligt RF:s terminologi myndigheter.

Centralstyrelsen måste betraktas som ett från kyrkomötet formellt sett fristående organ. Dess lagreglerade uppgifter innefattar förvaltning. På grund härav får styrelsen anses inta ställning som statlig förvaltningsmyndighet. Huvuddragen i den statliga förvaltningsorganisationen och de statliga förvaltningsmyndigheternas ställning regleras i 11 kap. 6 § första stycket RF. Enligt denna bestämmelse finns det endast två typer av statliga förvaltningsmyndigheter, nämligen statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen och statliga förvaltningsmyndigheter under riksdagen. För att en myndighet skall lyda under riksdagen krävs bestämmelser i RF eller i annan lag. Sådana bestämmelser saknas beträffande centralstyrelsen. Den bör därför betraktas som en statlig förvaltningsmyndighet under regeringen.

2.1.2 Ändrad statsrättslig ställning

Mitt förslag: I övergångsbestämmelserna till RF införs en bestämmelse med den innebörden att det vid sidan av statliga förvaltningsmyndigheter under riksdagen och regeringen även kan finnas statliga förvaltningsmyndigheter under kyrkomötet.

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

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrar sig i denna del tillstyrker förslaget till lagteknisk lösning av frågan om centralstyrelsens statsrättsliga ställning. Centralstyrelsen framhåller visserligen i sitt yttrande att den anser att den redan nu skall betraktas som en myndighet under kyrkomötet. Styrelsen har dock ingen erinran mot att en grundlagsändring kommer till stånd i klarläggande syfte.

Skäl för mitt förslag: Som jag tidigare har sagt behandlas inte frågan om centralstyrelsens statsrättsliga ställning i förarbetena till kyrkomötesreformen. Jag ser det som värdefullt att ett klagörande på denna punkt nu kan ske. Enligt min mening ligger det helt i linje med grundtankarna bakom kyrkomötesreformen att centralstyrelsen ges ställning som förvaltningsmyndighet under kyrkomötet i stället för under regeringen. Därigenom förverkligas den ökade självständighet för kyrkan som avsågs med reformen. Jag förordar därför att en grundlagsändring görs på denna punkt i enlighet med arbetsgruppens förslag.

Av 11 kap. 6 § första stycket RF följer att det finns statliga förvaltningsmyndigheter under riksdagen och statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen. En grundlagsbestämmelse som erkänner statliga förvaltningsmyndigheter under kyrkomötet bör som arbetsgruppen har föreslagit lämpligen utformas som ett undantag från den angivna bestämmelsen. Liksom övriga grundlagsregler om svenska kyrkan bör bestämmelsen ges i övergångsbestämmelserna till RF.

Arbetsgruppen har gett bestämmelsen en så allmän avfattning att den inte endast omfattar centralstyrelsen utan också kan avse andra myndigheter under kyrkomötet. Enligt min mening är detta en ändamålsenlig lösning. Det kan nämligen finnas önskemål om att i framtiden inrätta nya organ som också bör bli statliga myndigheter under kyrkomötet. Arbetsgruppen har redan i promemorian föreslagit att det inrättas ytterligare en myndighet under kyrkomötet, kyrkomötets besvärsnämnd. Jag avser att behandla denna fråga i ett senare sammanhang.

Efter i princip samma mönster som gäller för myndigheter under riksdagen bör det av bestämmelsen framgå att det krävs bestämmelser i lag som anger att myndigheten är en myndighet under kyrkomötet. Den nya grundlagsbestämmelsen måste alltså kompletteras med en lagbestämmelse om att centralstyrelsen är en myndighet under kyrkomötet. Arbetsgruppen föreslår att en sådan föreskrift ges i 8 § lagen om svenska kyrkan. Jag har för avsikt att till regeringen återkomma med förslag om att kyrkomötets yttrande skall inhämtas över en sådan lagändring.

Jag övergår nu till att redovisa några konsekvenser i statsrättsligt hänseende av centralstyrelsens ändrade ställning.

Statsrättsliga konsekvenser: I 11 kap. 9 § tredje stycket RF finns bestämmelser om krav på svenskt medborgarskap för att inneha eller utöva vissa statliga tjänster och uppdrag m. m. Sålunda får t. ex. endast den som är svensk medborgare inneha uppdrag som ledamot av myndighet som lyder omedelbart under regeringen. Denna bestämmelse omfattar f. n. centralstyrelsen. Om centralstyrelsen inte längre skall vara en myndighet under regeringen bortfaller det grundlagsfästa kravet på svenskt medborgarskap för ledamöterna av styrelsen. Arbetsgruppen finner det inte nödvändigt att ändra grundlagen så att det nyss nämnda kravet på svenskt medborgarskap även i

framtiden omfattar centralstyrelsens ledamöter. Arbetsgruppen hänvisar därvid till att något motsvarande krav inte gäller för kyrkomötets ledamöter. Centralstyrelsen har vid remissbehandlingen inte haft någon erinran mot detta synsätt. Även jag anser att man kan undvara kravet på svenskt medborgarskap i detta sammanhang.

Som jag redan har antytt förblir centralstyrelsen en statlig förvaltningsmyndighet även om dess förhållande till regeringen ändras. Härav följer att de allmänna regler om statlig förvaltning som finns i RF och andra lagar även i fortsättningen blir tillämpliga på centralstyrelsen. Som statlig förvaltningsmyndighet blir centralstyrelsen också underkastad den insyn och kontroll som gäller för annan statlig verksamhet. Sålunda kommer justitieombudsmännen, riksdagens revisorer, justiekanslern och riksrevisionsverket att utöva tillsyn över centralstyrelsens verksamhet.

Centralstyrelsens ändrade statsrättsliga ställning påverkar regeringens beslutsbefogenheter beträffande styrelsen. Sålunda försvinner regeringens rätt att för särskilda fall meddela direktiv till styrelsen. Regeringen kan sålunda inte kräva av styrelsen att den i ett särskilt fall skall fullgöra en viss uppgift. Vid remissbehandlingen av arbetsgruppens förslag har kyrkoförvaltningsutredningen påpekat att detta förhållande påverkar bl. a. regeringens nuvarande möjlighet att i särskilt fall besluta om centralstyrelsens verksamhet och förläggning under krig. Det kan därför enligt utredningen vara behövligt att undersöka om generella föreskrifter måste ges om styrelsens verksamhet under krig eller krigsfara. Jag kan instämma i detta. Frågan har samband också med kyrkomötets verksamhet i krig. Den bör därför inte tas upp nu utan i ett större sammanhang.

Regeringens beslutsbefogenheter i fråga om stats- och kyrkofondsmedel påverkas inte av centralstyrelsens ändrade ställning. Inte heller påverkas regeringens rätt att meddela generella föreskrifter i ämnen som rör centralstyrelsen. Regeringen får alltså även i fortsättningen med stöd av 8 kap. 13 § RF meddela föreskrifter om verkställighet av lag och föreskrifter som inte enligt grundlag skall meddelas av riksdagen, även om dessa föreskrifter rör centralstyrelsen. Däremot bortfaller regeringens nuvarande möjligheter att delegera denna normgivningskompetens till centralstyrelsen. Jag återkommer strax till frågan om regeringens framtida normgivning beträffande centralstyrelsen (avsnitt 2.2.2).

2.2 Normgivningen på det kyrkliga området

2.2.1 Gällande rätt

Regler om lagstiftning på det kyrkliga området finns i punkt 9 övergångsbestämmelserna till RF. Enligt de äldre regler, som fanns fram till år 1983, skulle kyrkolag stiftas, ändras eller upphävas av regeringen gemensamt med riksdagen. Dessutom fordrades samtycke av allmänt kyrkomöte. Med

kyrkolag avsågs allmänt uttryckt sådan lag som omfattar grundläggande bestämmelser om kyrkans väsen, egendom, organisation och verksamhet.

Genom 1982 års reform anpassades reglerna om kyrkolagstiftning till RF:s huvudprinciper om normgivning. Enligt de nya bestämmelserna i punkt 9 övergångsbestämmelserna till RF är huvudregeln att riksdagen ensam stiftar lag på det kyrkliga området. Kyrkomötet har dock tillförsäkrats ett inflytande genom att det i viss utsträckning skall medverka i en del lagstiftningsärenden. Denna medverkan består i att kyrkomötets yttrande skall inhämtas innan riksdagen beslutar lag i vissa ämnen. I fråga om lagstiftning om medlemskap i svenska kyrkan gäller att kyrkomötet skall samtycka till lagstiftningsåtgärden.

Vissa föreskrifter i kyrkliga ämnen har fått ett särskilt starkt konstitutionellt skydd. Det gäller grundläggande föreskrifter om svenska kyrkan och grundläggande föreskrifter om kyrkomötet. Sådana föreskrifter skall meddelas i lagen om svenska kyrkan, som stiftas, ändras eller upphävs på samma sätt som huvudbestämmelserna i riksdagsordningen (8 kap. 16 § RF). Ett motsvarande skydd har givits åt föreskrifter om ändring av det ändamål för vilket den kyrkliga egendomen är avsedd.

De nya normgivningsreglerna innebär också att en möjlighet har öppnats för riksdagen att till kyrkomötet delegera normgivningskompetens i vissa internt kyrkliga ämnen. En sådan delegation skall ske genom föreskrifter i lagen om svenska kyrkan. Kyrkomötets föreskrifter i delegerade ämnen skall ges genom kyrklig kungörelse. De delegeringsbara ämnena är följande:

- svenska kyrkans lära,
- svenska kyrkans böcker,
- svenska kyrkans sakrament, gudstjänst och övriga handlingar,
- kollekter,
- central verksamhet för evangelisation, mission och övrigt utlandsarbete samt diakoni,
- kyrkomötets arbetssätt samt verksamheten hos organ som tillsätts av kyrkomötet.

Riksdagen har i lagen om svenska kyrkan utnyttjat den förut angivna möjligheten att delegera normgivning till kyrkomötet. Kyrkomötet får med stöd av 7 § lagen om svenska kyrkan meddela föreskrifter i alla de ämnen som de nya grundlagsreglerna ger möjlighet till.

Enligt de nya grundlagsreglerna får riksdagen också – om den bemyndigar kyrkomötet att meddela föreskrifter i ett visst ämne – medge att kyrkomötet överlåter åt organ som det tillsätter att meddela bestämmelser i ämnet. I 7 § andra stycket lagen om svenska kyrkan har riksdagen medgivit att kyrkomötet får överlåta åt svenska kyrkans centralstyrelse att meddela föreskrifter om kollekter.

Bland de nya grundlagsreglerna finns bestämmelser som löser frågan huruvida riksdagen och regeringen kan besluta föreskrifter i de ämnen som

kan delegeras till kyrkomötet. Bestämmelserna innebär att riksdagen i lagen om svenska kyrkan kan besluta föreskrifter i dessa ämnen. Detta gäller även om kyrkomötet har bemyndigats att meddela föreskrifter i ämnet. Regeringen kan däremot inte meddela föreskrifter i de ämnen som kan delegeras till kyrkomötet. I övrigt kan dock regeringen på det kyrkliga området med stöd av 8 kap. 13 § RF meddela föreskrifter om verkställighet av lag och andra föreskrifter som inte enligt grundlag skall meddelas av riksdagen.

För ändring eller upphävande av lag som avses i punkt 9 övergångsbestämmelserna till RF gäller samma formkrav som är föreskrivna för stiftande av sådan lag. I fråga om upphävande av äldre lag gäller särskilda regler. Jag återkommer senare till dessa regler (avsnitt 2.2.4).

2.2.2 Normgivning rörande svenska kyrkans centralstyrelse

Mitt förslag: Regeringens kompetens att meddela föreskrifter om centralstyrelsen ändras på så sätt att grundläggande föreskrifter om centralstyrelsens organisation förs till riksdagens beslutsområde. I övrigt görs ingen begränsning av regeringens normgivningsbefogenheter i förhållande till centralstyrelsen.

Arbetsgruppen: Överensstämmer i huvudsak med mitt förslag (promemorian s. 46–50).

Remissinstanserna: Arbetsgruppens förslag i denna del lämnas utan erinringar av flertalet remissinstanser. Några har dock en kritisk inställning. Svenska kyrkans centralstyrelse anser att förslagen är ägnade att minska i stället för öka kyrkomötets och centralstyrelsens självständighet. Enligt centralstyrelsens uppfattning bör regeringens restkompetens med visst undantag föras över till kyrkomötet såvitt gäller föreskrifter som gäller kyrkomötet underställda myndigheter (se bilaga 3 avsnitt 4.2).

Skäl för mitt förslag: Enligt min mening måste den fördelning av normgivningsbefogenheterna rörande centralstyrelsen som gjordes vid 1982 års reform i grunden ligga fast. Detta utesluter dock inte att en viss begränsning av regeringens normgivningskompetens kan övervägas.

1982 års reform innebar att normgivningsmakten på det kyrkliga området fördelades mellan riksdagen, regeringen och kyrkomötet allt efter ämnets art. Vad gäller föreskrifter om centralstyrelsen framgår av övergångsbestämmelserna till RF endast att kyrkomötet med stöd av föreskrifter i lagen om svenska kyrkan får meddela föreskrifter om verksamheten hos organ som tillsätts av kyrkomötet, dvs. verksamheten hos centralstyrelsen. Konstitutionellt innebär detta att andra föreskrifter som rör centralstyrelsen ligger inom ramen för regeringens normgivningskompetens enligt 8 kap. 13 § RF, den

s. k. restkompetensen. Riksdagen har emellertid i lagen om svenska kyrkan meddelat föreskrifter om centralstyrelsens uppgifter i förhållande till kyrkomötet och om dess sammansättning. I lagen om kyrkomötet har riksdagen dessutom meddelat föreskrifter om val av ledamöter i centralstyrelsen, om sammanträden samt om beslutförhet vid handläggning av ärenden i styrelsen. Med hänsyn till bestämmelsen i 8 kap. 17 § RF om den s. k. formella lagkraftens princip har därigenom regeringens kompetens i praktiken redan begränsats.

Ett sätt att även i formell mening åstadkomma en begränsning av regeringens normgivning beträffande centralstyrelsen är att genom en grundlagsändring helt eller delvis föra över normgivningsbefogenheterna till riksdagen. I samma utsträckning som föreskrifter om centralstyrelsen förs till riksdagens beslutsområde begränsas regeringens restkompetens enligt 8 kap. 13 § RF. De föreskrifter om centralstyrelsen som riksdagen redan har meddelat kan sammanfattande betecknas som grundläggande föreskrifter om organisationen. I likhet med arbetsgruppen anser jag att detta är en naturlig utgångspunkt för övervägandena om vilka föreskrifter som bör undantas från regeringens kompetensområde. Regeringens restkompetens kan alltså begränsas genom att grundläggande regler om centralstyrelsens organisation förs till riksdagens beslutsområde. Jag föreslår att punkt 9 övergångsbestämmelserna till RF kompletteras med en bestämmelse av denna innebörd. Som formkrav bör gälla att grundläggande föreskrifter i ämnet – i likhet med vad som faktiskt redan har skett – ges i lagen om svenska kyrkan eller i annan lag, efter yttrande av kyrkomötet. Jag återkommer till den närmare utformningen av bestämmelsen i specialmotiveringen (avsnitt 4).

Centralstyrelsen har vid remissbehandlingen av arbetsgruppens förslag förespråkatt att regeringens normgivningskompetens begränsas ytterligare och att kyrkomötet i stället får utökade normgivningsbefogenheter beträffande centralstyrelsen. Enligt centralstyrelsen är det naturligt att regeringen måste kunna meddela föreskrifter om verkställighet av lag som berör centralstyrelsen. Centralstyrelsen ifrågasätter inte heller regeringens befogenhet att meddela föreskrifter som rör förvaltningen och användningen av anslagna statsmedel. Däremot anser styrelsen att det inte finns något behov för regeringens del att generellt reglera styrelsens angelägenheter i frågor som omfattas av regeringens restkompetens.

För egen del vill jag sätta in frågan om regeringens normgivningsbefogenheter beträffande centralstyrelsen i ett större sammanhang. En bärande tanke i 1982 års reform var att inom ramen för ett bevarat samband mellan staten och svenska kyrkan åstadkomma en rimlig fördelning mellan statens och kyrkans befogenheter att meddela föreskrifter i kyrkliga ämnen. I förarbetena till reformen (prop. 1981/82:77 s. 30) uttalade föredragande statsrådet att kyrkan, så länge dess organisation och verksamhet är offentlig-rättsligt reglerad, måste godta principerna för den offentliga maktens

utövande, såsom dessa har kommit till uttryck i vår författning. Enligt min mening kan det i förevarande ärende inte komma i fråga att rubba denna grundsats som det råder politisk enighet om. Det innebär bl. a. att regeringen med stöd av sin restkompetens måste kunna meddela föreskrifter som rör centralstyrelsen i dess egenskap av statlig förvaltningsmyndighet. En annan sak är att kompetensen inte bör utnyttjas på ett sätt som kan uppfattas som ett intrång i kyrkans självbestämmanderätt i internt kyrkliga frågor. Det hela bygger enligt min mening på ett fortsatt ömsesidigt förtroende mellan staten och kyrkan.

Under hänvisning till vad jag nu har sagt ser jag det som naturligt att centralstyrelsen omfattas av vissa föreskrifter som regeringen meddelar. Helt klart är det att regeringen bör kunna meddela föreskrifter som rör förvaltningen och användningen av anslagna stats- och kyrkofondsmedel. Centralstyrelsen har inte heller riktat invändningar häremot. Vidare bör det enligt min mening finnas möjligheter för regeringen att genom normgivning föra över förvaltningsuppgifter på centralstyrelsen. Som exempel vill jag nämna att det f. n. övervägs att till centralstyrelsen föra över uppgiften att pröva frågor om fördelning av bidrag till viss rikskyrklig verksamhet. Om regeringen på detta sätt för över en förvaltningsuppgift till centralstyrelsen, måste det enligt min mening finnas en möjlighet för regeringen att i samband därmed föreskriva hur uppgiften skall fullgöras. Det kan gälla regler om förfarandet vid ansökan, skyldighet att höra andra myndigheter, underrättelse om beslut m. m. Jag menar att regeringen över huvud taget med stöd av restkompetensen skall kunna meddela sådana föreskrifter beträffande styrelsen, som avser dess förhållande till andra myndigheter eller till enskilda. Ett behov av sådana föreskrifter kan finnas när det gäller t. ex. arkivvård, upphandling och utgivande av författningssamling. Ett annat exempel är detaljföreskrifter om offentliga anställningsförhållanden.

Inom de ämnesområden som jag nu har beskrivit finns det alltså enligt min mening alltjämt ett behov för regeringen att med stöd av sin restkompetens kunna meddela föreskrifter som berör centralstyrelsen. Om man därutöver vill begränsa regeringens restkompetens krävs det att man noga anger de ämnen som bör uteslutas från kompetensområdet. Det skulle närmast vara fråga om ämnen som formellt ligger inom regeringens kompetensområde, men som närmast rör internt kyrkliga frågor. Arbetsgruppen har inte ansett sig kunna ange och med tillräcklig klarhet beskriva några ämnen av detta slag. Inte heller centralstyrelsen har givit några sådana exempel. Arbetsgruppen har i stället förordat att regeringen, på samma sätt som i fråga om regleringen av den kommunala verksamheten, visar stor återhållsamhet när det gäller att utnyttja sin normgivningskompetens. Jag delar arbetsgruppens bedömning av denna fråga. En sådan återhållsamhet är enligt min mening angelägen med hänsyn till att kyrkan inom ramen för ett bevarat samband med staten bör få åtnjuta en så stor självständighet som möjligt. Jag vill särskilt poängtera att strävandena att begränsa regeringens normgivning inte

bara bör avse nya författningar utan även redan beslutade regeringsförfattningar. Det är därför angeläget att en genomgång av författningsmaterialet påbörjas snarast. Självfallet måste detta ske i nära samarbete med centralstyrelsen.

För att undvika tillämpningsproblem är det angeläget att gränsen mellan regeringens och kyrkomötets kompetens att meddela föreskrifter om centralstyrelsen blir så klart angiven som möjligt. Av särskild betydelse är beskrivningen i punkt 9 övergångsbestämmelserna till RF av de ämnen i vilka kyrkomötet efter delegation från riksdagen får meddela föreskrifter. Systemet är nämligen så utformat att regeringen inte får meddela föreskrifter i de ämnen som enligt grundlagsbestämmelserna kan delegeras till kyrkomötet.

Enligt punkt 9 fjärde stycket övergångsbestämmelserna till RF får kyrkomötet med stöd av föreskrifter i lagen om svenska kyrkan meddela föreskrifter om bl. a. "verksamheten hos organ som tillsatts av kyrkomötet". Härmed avses enligt förarbetena till bestämmelsen (prop. 1981/82:77 s. 32 f) detaljregler rörande arbetsformer m. m. Som kyrkoförfattningsutredningen framhåller i sitt remissyttrande avses närmast sådana regler som normalt återfinns i statliga myndigheters instruktioner. Kyrkomötet har också i kyrklig kungörelse (SKFS 1983:4) med arbetsordning för kyrkomötet och i kyrklig kungörelse (SKFS 1983:9) med instruktion för svenska kyrkans centralstyrelse meddelat sådana regler om centralstyrelsen.

Arbetsgruppen anser att uttrycket "verksamheten hos" är oklart och kan ge utrymme för framtida tolkningssvårigheter. Arbetsgruppen föreslår i förtydligande syfte att uttrycket ersätts av "arbetssättet hos". Mot detta har centralstyrelsen och ytterligare någon remissinstans invänt att en sådan ändring skulle medföra en betydande inskränkning i kyrkomötets befogenheter att meddela föreskrifter för organ under kyrkomötet.

I likhet med arbetsgruppen anser jag att det kan ifrågasättas om "verksamheten hos" är ett lämpligt uttryck för vad som innefattas i kyrkomötets normgivningskompetens beträffande centralstyrelsen. Jag anser emellertid inte att man behöver hysa några farhågor för framtida tolkningssvårigheter i förhållande till regeringens kompetensområde. Enligt min mening står det nämligen helt klart att kyrkomötets normgivningskompetens endast omfattar detaljbetonade regler rörande centralstyrelsens arbetsformer av det slag som brukar meddelas i instruktioner för statliga myndigheter. Som jag redan har berört vid behandlingen av frågan om regeringens normgivningskompetens måste regeringen i samband med att förvaltningsuppgifter förs över till centralstyrelsen kunna meddela föreskrifter om handläggningen av de ärenden som förs över. Regeringen måste över huvud taget kunna meddela föreskrifter om styrelsens förhållande till andra myndigheter eller till enskilda. Jag anser därför att det inte är nödvändigt att ändra den berörda grundlagsbestämmelsens ordalydelse. Jag föreslår följaktligen ingen lagstiftningsåtgärd i denna del.

2.2.3 Vidaredelegation av kyrkomötets normgivning

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

Arbetsgruppen: Överensstämmer med mitt förslag (promemorian s. 52 -- 53).

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

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

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

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

Kyrkomötet år 1983 har i en skrivelse till regeringen (EU 1983:17, kskr 45) fäst regeringens uppmärksamhet på problemet såvitt avser beslut om ordningen för vissa huvudgudstjänster. Under hand har också framförts önskemål om att de konstitutionella hindren för kyrkomötet att vidaredele-

gera normgivning i fråga om kollekter till domkapitlen och kyrkoråden undanröjs.

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

Vad jag nu har sagt ger vid handen att det föreligger vissa oönskade effekter av 1982 års reform när det gäller möjligheterna för domkapitlen och kyrkoråden att besluta föreskrifter i vissa ämnen. För att rätta till detta föreslår jag, i likhet med arbetsgruppen, att övergångsbestämmelserna till RF ändras så att det blir möjligt för kyrkomötet att vidaredelegera normgivning i de förut angivna ämnena till stiftsmyndigheter, kyrkliga kommuner och kyrkokommunala myndigheter. En motsvarande ändring får göras i lagen om svenska kyrkan. I det sammanhanget får övervägas om de angivna organen behöver preciseras närmare. Jag har för avsikt att återkomma till regeringen i denna fråga.

2.2.4 Formerna för ändring eller upphävande av äldre lag

Mitt förslag: Äldre lag som har trätt i kraft före den 1 januari 1983 och som reglerar ämnen inom kyrkomötets normgivningsområde skall kunna upphävas av riksdagen genom ett enkelt beslut och utan krav på yttrande av kyrkomötet.

Arbetsgruppen: Överensstämmer med mitt förslag (promemorian s. 53 – 54).

Remissinstanserna: Endast några få remissinstanser kommenterar förslaget i denna del. Svea hovrätt anser att de föreslagna ändringarna gör att reglerna, vilka enligt hovrättens mening redan nu är komplicerade, blir än svårare att överblicka och förstå. Hovrätten ifrågasätter om det från principiella synpunkter kan godtas att beslut om upphävande av föreskrifter i sådana för kyrkan grundläggande ämnen som svenska kyrkans lära, gudstjänster, dop m. m. skall kunna fattas utan att kyrkomötets mening inhämtas. Domkapitlet i Lund har vissa synpunkter på utformningen av den föreslagna lagbestämmelsen (se bilaga 3 avsnitt 4.4).

Skäl för mitt förslag: Vissa äldre lagar innehåller föreskrifter i ämnen som numera ligger inom kyrkomötets normgivningsområde. Som exempel på en sådan lag kan jag nämna 1686 års kyrkolag. Avsikten är att kyrkomötet, inom

ramen för dess normgivningskompetens, med egna föreskrifter skall ersätta sådana äldre lagbestämmelser. Med hänsyn till den s. k. formella lagkraftens princip (8 kap. 17 § RF) måste riksdagen emellertid först upphäva de föreskrifter som nu finns i lag.

Reglerna om upphävande av äldre lag på det kyrkliga området är relativt komplicerade och svårtillgängliga. I korthet gäller följande.

Den grundläggande bestämmelsen om ändring eller upphävande av lag på det kyrkliga området finns numera i punkt 9 sjätte stycket övergångsbestämmelserna till RF. Där sägs att i fråga om ändring eller upphävande av lag som avses i punktens första – tredje stycken gäller vad som är föreskrivet om stiftande av sådan lag.

Enligt punkt 2 övergångsbestämmelserna till 1982 års ändringar av punkt 9 gäller detsamma i fråga om ändring eller upphävande av äldre lag. Om äldre lag skall upphävas skall alltså iakttas de formkrav som numera gäller för stiftande av sådan lag. I sak innebär detta bl. a. att äldre lag som reglerar ämnen som kan delegeras till kyrkomötet endast kan upphävas genom föreskrifter i lagen om svenska kyrkan.

Enligt min mening kan det inte vara riktigt med en sådan ordning som den nyss beskrivna för upphävande av viss äldre lagstiftning på det kyrkliga området. Mycket av det författningsarbete som återstår för att genomföra kyrkomötesreformen avser just upphävande av föreskrifter i ämnen som kyrkomötet självt får besluta om. Utan tvekan blir det otympligt att tynga lagen om svenska kyrkan med föreskrifter om upphävande av äldre författningsbestämmelser som numera ligger inom kyrkomötets normgivningsområde. I och för sig har Svea hovrätt fog för den synpunkten att en ändrad ordning kan sägas ytterligare komplicera reglerna. Enligt min mening överväger dock de praktiska skälen för en ny ordning i fråga om upphävande av äldre lag.

Som Svea hovrätt också har påpekat kan det rent principiellt vara tveksamt med en ordning som innebär att äldre föreskrifter i för kyrkan grundläggande ämnen kan upphävas utan att kyrkomötets mening inhämtas. För egen del anser jag dock att kyrkomötets yttrande knappast behövs när det gäller att upphäva lagbestämmelser i sådana ämnen där kyrkomötet har egen normgivningskompetens. Genom att kyrkomötet självt har kompetens att besluta om föreskrifterna har kyrkomötet alltid garantier för att nödvändiga bestämmelser kommer att finnas på ifrågavarande områden. Kyrkomötet kan alltså ersätta en upphävd föreskrift med en egen föreskrift. Jag ser det som självklart att riksdagen inte kommer att upphäva äldre bestämmelser inom detta område innan kyrkomötet för sin del är berett att ersätta dessa med egna föreskrifter. Givetvis förutsätter detta en samordning mellan regeringen, riksdagen och kyrkomötet. I prop. 1981/82:192 om ett reformerat kyrkomöte m. m. förutsattes det att en sådan samordning kommer till stånd.

Jag föreslår alltså att äldre lag som reglerar ämnen inom kyrkomötets normgivningsområde inte längre behöver upphävas genom föreskrifter i

lagen om svenska kyrkan. I stället bör sådana lagar kunna upphävas av riksdagen genom ett enkelt beslut och utan krav på yttrande av kyrkomötet. Detta bör gälla för lagar som har trätt i kraft före den 1 januari 1983.

3 Upprättat lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom civildepartementet upprättats förslag till lag om ändring i regeringsformen.

Förslaget har upprättats efter samråd med chefen för justitiedepartementet.

4 Specialmotivering

Av vad jag har anfört i det föregående framgår, att det krävs grundlagsändringar om svenska kyrkans centralstyrelse skall få ställning som förvaltningsmyndighet under kyrkomötet. Flera av förslagen i fråga om normgivningen på det kyrkliga området kräver också grundlagsändringar. Jag föreslår att de nya reglerna tas in i övergångsbestämmelserna till RF.

Övergångsbestämmelserna till regeringsformen

Övergångsbestämmelsernas disposition

I lagförslaget tas upp ändringar av de bestämmelser om svenska kyrkan som nu finns intagna i punkt 9 övergångsbestämmelserna till RF.

Efter ändringarna år 1982 av punkt 9 övergångsbestämmelserna till RF innehåller denna punkt sammanlagt nio stycken. Av dessa reglerar förstasjätte styckena normgivningen på det kyrkliga området. I det sjunde finns bestämmelser om bekännelsekravet för föredragande statsråd i kyrkoärenden. Åttonde stycket reglerar de kyrkliga kommunernas konstitutionella ställning. I nionde stycket finns slutligen en bestämmelse om statschefens tro.

Mina förslag innebär att de nuvarande grundlagsbestämmelserna om svenska kyrkan måste ändras och byggas ut. Punkt 9 är i sin nuvarande lydelse redan lång och svåröverskådlig. Den bör därför delas upp i olika punkter. Förutom en ändrad lydelse av punkt 9 föreslås sålunda att det i övergångsbestämmelserna förs in fem nya punkter till vilka en del av de nuvarande grundlagsreglerna flyttas över.

I förslaget har reglerna fördelats på skilda punkter allt efter deras inbördes samband. Därvid har i punkterna 9–10 tagits in regler som rör normgivningen på det kyrkliga området. I punkt 11 finns bestämmelser om myndigheter under kyrkomötet. Punkt 12 innehåller en bestämmelse om bekännelsekravet för föredragande statsråd i kyrkoärenden. De kyrkliga kommunernas konstitutionella ställning regleras i punkt 13. Punkt 14 innehåller slutligen en bestämmelse om statschefens tro.

Punkt 9

Första och andra styckena

I dessa stycken återfinns de nuvarande första och andra styckena i punkt 9 övergångsbestämmelserna till RF. I första stycket finns sålunda bestämmelser om vilka föreskrifter som skall meddelas i lagen om svenska kyrkan och hur denna stiftas. I andra stycket regleras lagstiftningsförfarandet när det gäller föreskrifter om medlemskap i svenska kyrkan.

Tredje stycket

Tredje stycket innehåller i dag bestämmelser om normgivningen beträffande grundläggande föreskrifter om prästerliga tjänster, om stiftsmyndigheter och om den egendom som är avsedd för svenska kyrkans verksamhet. Vidare innehåller det bestämmelser om normgivningsförfarandet när det gäller föreskrifter om kyrkomötet, som inte är av grundläggande karaktär, och föreskrifter som innebär ändring av det ändamål för vilket den kyrkliga egendomen är avsedd.

Till de nuvarande bestämmelserna i tredje stycket har lagts regler om normgivningsförfarandet i fråga om grundläggande föreskrifter om organisationen av myndigheter under kyrkomötet. I likhet med vad som enligt tredje stycket redan gäller i fråga om grundläggande föreskrifter om bl. a. prästerliga tjänster och stiftsmyndigheter skall grundläggande föreskrifter om organisationen av myndigheter under kyrkomötet meddelas genom lag. Sådana föreskrifter kan tas in i lagen om svenska kyrkan eller i annan lag. Om föreskrifterna tas in i lagen om svenska kyrkan, gäller de formkrav som anges i första stycket. Även om föreskrifterna inte tas in i lagen om svenska kyrkan, skall yttrande inhämtas av kyrkomötet innan lagen stiftas.

De nya bestämmelserna i tredje stycket tar sikte på den grundläggande regleringen av bl. a. centralstyrelsens organisation. Med organisation avses sammansättning, beslutförhet, omröstning o. d. Utanför begreppet organisation faller t. ex. arbetsuppgifter. I likhet med vad som nu gäller kan regeringen således även i fortsättningen med stöd av sin restkompetens genom normgivning föra över förvaltningsuppgifter på t. ex. centralstyrelsen. I den mån föreskrifterna inte är av grundläggande karaktär eller rör centralstyrelsens arbetssätt (jfr punkt 10) kan regeringen med stöd av sin restkompetens också meddela andra föreskrifter som kan beröra centralstyrelsens förhållande till andra myndigheter eller enskilda. Avsikten är emellertid inte att regeringen särskilt ofta skall gripa in med bestämmelser. Som tidigare har anförts (avsnitt 2.2.2) torde det nämligen kunna förutsättas att regeringen iakttar den återhållsamhet i fråga om regleringen av centralstyrelsen som påkallas av hänsynen till kyrkans önskemål att inom ramen för ett bevarat samband med staten få åtnjuta så stor frihet som möjligt.

Fjärde stycket

I detta stycke återfinns nuvarande sjätte stycket i punkt 9 övergångsbestämmelserna till RF. Bestämmelsen reglerar formkraven för ändring och upphävande av sådan lag som avses i första–tredje styckena.

Punkt 10

Till punkt 10 har med vissa ändringar förts över de nuvarande bestämmelserna i punkt 9 fjärde–femte styckena. Punkten har delats upp i tre olika stycken. Första stycket har sin motsvarighet i nuvarande punkt 9 fjärde stycket och innehåller bestämmelser om att kyrkomötet, med stöd av föreskrifter i lagen om svenska kyrkan, kan meddela föreskrifter i de ämnen som anges i stycket. Andra stycket har till en del sin motsvarighet i nuvarande punkt 9 femte stycket. Bestämmelserna i stycket reglerar möjligheterna för kyrkomötet att delegera vidare normgivning till vissa organ. Tredje stycket motsvaras av nuvarande punkt 9 femte stycket andra–fjärde meningarna. Stycket reglerar riksdagens och regeringens möjligheter att meddela föreskrifter i de ämnen som kan delegeras till kyrkomötet.

Första stycket

Som nyss har sagts innehåller första stycket bestämmelser om att kyrkomötet, med stöd av föreskrifter i lagen om svenska kyrkan, kan meddela föreskrifter i de ämnen som anges i stycket. Stycket har med en viss ändring sin motsvarighet i nuvarande fjärde stycket i punkt 9 övergångsbestämmelserna till RF.

Ändringen avser ett av de ämnen beträffande vilka normgivningskompetens nu kan delegeras till kyrkomötet och innebär att orden ”verksamheten hos organ som tillsätts” har bytts ut mot ”verksamheten hos myndigheter under”. Terminologin har därvid anpassats till att det i fortsättningen skall finnas myndigheter under kyrkomötet. Sådana myndigheter konstitueras genom att det i lag anges att myndigheten skall vara en myndighet under kyrkomötet (jfr punkt 11). En sådan myndighet är svenska kyrkans centralstyrelse. Beträffande den närmare innebörden av uttrycket ”verksamheten hos” hänvisas till den allmänna motiveringen (avsnitt 2.2.2).

Andra stycket

Första meningen motsvarar i sak nuvarande femte stycket första meningen i punkt 9 övergångsbestämmelserna till RF. Bestämmelsen innebär att riksdagen har möjlighet att, i samband med att den bemyndigar kyrkomötet att meddela föreskrifter i ett visst ämne, medge att kyrkomötet överlåter åt en myndighet under kyrkomötet att meddela bestämmelser i ämnet. I likhet

med första stycket har terminologin anpassats till att det skall finnas myndigheter under kyrkomötet och orden "organ som tillsätts av" bytts ut mot "myndigheter under".

Andra stycket andra meningen innehåller en nyhet i förhållande till vad som gäller i dag. Enligt andra meningen kan riksdagen, om den bemyndigar kyrkomötet att meddela bestämmelser i vissa särskilt angivna ämnen, medge att kyrkomötet genom kyrklig kungörelse överlåter åt stiftsmyndigheter, kyrkliga kommuner eller kyrkokommunala förvaltningsmyndigheter att meddela bestämmelser i ämnet. De ämnen i vilka vidaredelegation sålunda kan ske är svenska kyrkans böcker, svenska kyrkans sakrament, gudstjänst och övriga handlingar samt kollekter. Vad närmare gäller de angivna ämnena kan hänvisas till vad som uttalades i förarbetena till 1982 års reform (prop. 1981/82:77 s. 28 ff). Som nyss har sagts kan vidaredelegation enligt bestämmelsen ske till stiftsmyndigheter och till kyrkliga kommuner. Om kyrkomötet efter medgivande av riksdagen överlåter åt kyrkliga kommuner att meddela föreskrifter i de aktuella ämnena, är det de kyrkliga kommunernas beslutande församlingar, i regel kyrkofullmäktige, som får besluta föreskrifter. Som tidigare har sagts kan vidaredelegation enligt bestämmelsen också ske till kyrkokommunala förvaltningsmyndigheter, dvs. till kyrkoråd eller andra sådana förvaltningsmyndigheter.

Tredje stycket

Tredje stycket motsvaras i sak av nuvarande femte stycket andra–fjärde meningarna i punkt 9 övergångsbestämmelserna till RF. Bestämmelserna rör riksdagens och regeringens möjligheter att meddela föreskrifter i de ämnen som anges i första stycket.

Punkt 11

Bestämmelsen i punkt 11 är ny. Den innebär att det vid sidan av statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen och riksdagen också kan finnas statliga förvaltningsmyndigheter under kyrkomötet. För att en statlig förvaltningsmyndighet skall ha en sådan ställning krävs enligt bestämmelsen föreskrifter i lag som anger att myndigheten är en myndighet under kyrkomötet.

Punkt 12

Punkt 12 motsvarar det nuvarande sjunde stycket i punkt 9 övergångsbestämmelserna till RF. Bestämmelsen rör bekännelsekravet för föredragande statsråd i kyrkoärenden.

Punkt 13

Punkt 13, som reglerar de kyrkliga kommunernas konstitutionella ställning, motsvaras av nuvarande åttonde stycket i punkt 9 övergångsbestämmelserna till RF.

Punkt 14

Punkt 14 motsvaras av nuvarande nionde stycket i punkt 9 övergångsbestämmelserna till RF. Bestämmelsen rör statschefens tro.

Övergångsbestämmelserna till lagen (1982:937) om ändring i regeringsformen*Punkt 2*

Punkt 2 första–tredje meningarna motsvarar i sak nuvarande bestämmelser i punkt 2. Hänvisningen i tredje meningen till punkt 9 sjätte stycket har ändrats till punkt 9 fjärde stycket. Bestämmelserna rör giltigheten av äldre kyrkolag och formerna för ändring och upphävande av äldre lag på det kyrkliga området.

Enligt punkt 2 första meningen skall sålunda äldre författningar och föreskrifter som har tillkommit i den förut för kyrkolag stadgade ordningen, dvs. genom samfällt beslut av Konungen eller regeringen och riksdagen och med samtycke av allmänt kyrkomöte, gälla i fortsättningen trots att de inte har beslutats i den ordning som nu gäller för lagstiftning på det kyrkliga området.

Enligt andra meningen i punkt 2 kan sådana äldre författningar eller föreskrifter ändras eller upphävas endast efter beslut av riksdagen. Genom en hänvisning till 8 kap. 17 § första meningen RF har nämligen den formella lagkraftens princip gjorts tillämplig på sådana bestämmelser.

I den utsträckning äldre bestämmelser i kyrkolag eller i annan lag hör till den typ av lagstiftning som avses i första–tredje styckena i punkt 9 övergångsbestämmelserna till RF, skall enligt tredje meningen de formkrav som gäller enligt dessa stycken iakttas även vid ändring eller upphävande. Det innebär att t. ex. lagen om svenska kyrkan – fastän den har beslutats före den 1 januari 1983 – bara får ändras eller upphävas i den ordning som gäller i fråga om stiftande av riksdagsordningens huvudbestämmelser och efter det att kyrkomötets yttrande har inhämtats. Vidare får nuvarande föreskrifter om medlemskap i svenska kyrkan ändras eller upphävas av riksdagen endast med samtycke av kyrkomötet.

Fjärde meningen innehåller en ny bestämmelse. Den tar sikte på sådan äldre lag som har trätt i kraft före den 1 januari 1983 och som reglerar ämnen vilka enligt punkt 10 övergångsbestämmelserna till RF kan delegeras till

kyrkomötet. För ändring eller upphävande av sådan äldre lag gäller enligt fjärde meningen inte bestämmelserna i tredje meningen. Det innebär att t. ex. bestämmelserna i 1686 års kyrkolag om svenska kyrkans lära, om gudstjänster, om dop, om nattvard, om biskops- och prästvigning m. m. kan upphävas av riksdagen utan att de formkrav som gäller enligt första – tredje styckena i punkt 9 övergångsbestämmelserna till RF behöver iakttas. Som jag har anført i den allmänna motiveringen (avsnitt 2.2.4) har kyrkan ett skydd för att nödvändiga bestämmelser kommer att finnas genom att kyrkomötet självt har kompetens att besluta om föreskrifterna.

Punkt 3

Punkt 3 rör bl. a. upphävande av äldre regeringsförfattningar. Ändringarna innebär endast att hänvisningen till *grundlagsreglerna om normgivning* på det kyrkliga området har anpassats till den nya dispositionen av dessa regler.

Ikraftträdande

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 1986. Detta bygger på att riksdagen fattar ett första beslut om grundlagsändring under 1984/85 års riksmöte och ett andra beslut snarast möjligt efter riksdagsvalet i september 1985.

5 Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anført hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att i den ordning som anges i 8 kap. 15 § regeringsformen anta förslaget till lag om ändring i regeringsformen.

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 I***Arbetsgruppens sammanfattning av sina överväganden och förslag**

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

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

Centralstyrelsen blir förvaltningsmyndighet under kyrkomötet

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

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

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

någon utvidgning av kyrkomötets beslutsbefogenheter beträffande centralstyrelsen.

Centralstyrelsen får själv tillsätta tjänster

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

Regeringens normgivning begränsas

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

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

Nuvarande regeringsförfattningar går igenom

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

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

Vissa andra grundlagsregler om normgivning ändras

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

- Normgivning i vissa internt kyrkliga ämnen delegeras vidare

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

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

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

Arbetsgruppens författningsförslag

1. Förslag till

Lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen¹
dels att punkt 9 övergångsbestämmelserna skall ha nedan angivna lydelse,
dels att i övergångsbestämmelserna skall införas fem nya punkter, 10–14,
av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

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

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

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

Föreslagen lydelse

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

(9. Sjätte stycket)

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

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

¹ Regeringsformen omtryckt 1982:940.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

(9. Fjärde stycket)

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

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

kyrkomötets arbetssätt samt verksamheten hos organ som tillsätts av kyrkomötet.

(9. Femte stycket första meningen)

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

(9. Femte stycket andra-fjärde meningarna)

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

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

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

kyrkomötets arbetssätt samt arbetssättet hos myndigheter under kyrkomötet.

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

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

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

Nuvarande lydelse

(9. Sjunde stycket)

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

(9. Åttonde stycket)

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

(9. Nionde stycket)

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

Föreslagen lydelse

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

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

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

2. Förslag till

Lag om ändring i regeringsformen

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

Nuvarande lydelse

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

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

Föreslagen lydelse

2. Äldre författningar och föreskrifter, som har tillkommit genom beslut av Konungen eller regeringen gemensamt med riksdagen och med samtycke av allmänt kyrkomöte, skall fortsätta att gälla utan hinder av att de inte har tillkommit i den ordning som skulle ha iakttagits vid tillämpning av de nya bestämmelserna. Bestämmelserna i 8 kap. 17 § första meningen i denna regeringsform skall gälla i fråga om sådana författningar och föreskrifter. Punkt 9 *fjärde* stycket övergångsbestämmelserna till regeringsformen i deras nya lydelse tillämpas också i fråga om äldre lag. *Tredje meningen gäller dock ej i fråga om lag som har trätt i kraft före den 1 januari 1983 och som reglerar ämnen som anges i punkt 10 övergångsbestämmelserna till regeringsformen.*

3. Utan hinder av *punkterna 9 och 10* övergångsbestämmelserna till regeringsformen i deras nya lydelse får regeringen upphäva föreskrifter som Konungen eller regeringen har meddelat före den 1 januari 1983. Sådana föreskrifter skall inte tillämpas i den mån de gäller fråga som regleras i kyrklig kungörelse.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

3. Förslag till

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §¹

Kyrkomötet får genom kyrklig kungörelse meddela föreskrifter i följande ämnen:

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

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

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

8 §

Svenska kyrkans centralstyrelse är en myndighet under kyrkomötet.

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

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

¹Senaste lydelse 1983:339.

4. Förslag till

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

Häri genom föreskrivs i fråga om lagen (1982:943) om kyrkomötet
dels att 38, 39 och 43 §§ skall ha nedan angivna lydelse,
dels att i lagen skall införas sju nya paragrafer, 44–50 §§, av nedan angivna lydelse,
dels att närmast före 47 § skall införas en ny rubrik av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

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

Föreslagen lydelse
38 §

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

39 §

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

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

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

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

43 §

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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

44 §

Tjänster vid svenska kyrkans centralstyrelse tillsätts av styrelsen.

45 §

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

46 §

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

Kyrkomötets besvärsnämnd

47 §

Kyrkomötets besvärsnämnd är en myndighet under kyrkomötet.

Besvärsnämnden väljs av kyrkomötet för varje valperiod.

48 §

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

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

49 §

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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

52 §

*Besvärsnämndens beslut får inte
överklagas.*

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1986.

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

1 Inkomna yttranden

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

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

2 Allmänna synpunkter

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

Hovrätten för Västra Sverige:

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

Svenska kyrkans centralstyrelse:

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

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

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

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

Kyrkoförfattningsutredningen:

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

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

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

Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund:

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

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

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

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

Förbundsstyrelsen menar att förslagen i dessa delar behöver överarbetas.

3 Svenska kyrkans centralstyrelse

3.1 Ändrad statsrättslig ställning

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

Svenska kyrkans centralstyrelse:

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

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

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

— — — —

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

Domkapitlet i Visby:

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

Kyrkoförfattningsutredningen:

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

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

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

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

Kammarkollegiet:

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

Svenska kyrkans centralstyrelse:

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

Kyrkoförfattningsutredningen:

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

3.2 Centralstyrelsen och de statliga kontrollfunktionerna

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

Riksrevisionsverket:

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

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

Liknande synpunkter anförs av *kammarkollegiet*.

3.3 Centralstyrelsens arbetsgivarfunktion

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

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

Svenska kyrkans personalförbund:

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

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

3.4 Överklagande av centralstyrelsens beslut

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

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

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

Domkapitlet i Visby:

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

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

Kammarkollegiet:

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

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

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

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

Svenska kyrkans centralstyrelse:

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

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

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

4 Normgivningen på det kyrkliga området

4.1 Klarare gränsdragning mellan regeringens och kyrkomötets kompetens

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

Svenska kyrkans centralstyrelse:

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

Domkapitlet i Uppsala:

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

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

Kyrkoförfattningsutredningen:

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

4.2 Begränsning av regeringens normgivning

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

Några remissinstanser har en mera kritisk inställning.

Svea hovrätt:

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

Svenska kyrkans centralstyrelse:

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

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

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

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

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

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

4.3 Vidaredelegation av kyrkomötets normgivning

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

Svea hovrätt:

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

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

Svenska kyrkans centralstyrelse:

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

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

4.4 Formerna för ändring eller upphävande av äldre lag

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

Svea hovrätt:

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

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

Domkapitlet i Lund:

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

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

Genomgång av författningar

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

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

5 Vissa lagtekniska synpunkter

Hovrätten för Västra Sverige:

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

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

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

Kammarrätten i Göteborg:

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

Domkapitlet i Strängnäs:

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

Domkapitlet i Visby:

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

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

Innehåll

Regeringens proposition	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Förslag till lag om ändring i regeringsformen	2
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 25 oktober 1984 ..	5
1 Inledning	5
2 Allmän motivering	6
2.1 Svenska kyrkans centralstyrelse	6
2.1.1 Nuvarande förhållanden	6
2.1.2 Ändrad statsrättslig ställning	7
2.2 Normgivningen på det kyrkliga området	9
2.2.1 Gällande rätt	9
2.2.2 Normgivning rörande svenska kyrkans centralstyrelse	11
2.2.3 Vidaredelegation av kyrkomötets normgivning ..	15
2.2.4 Formerna för ändring eller upphävande av äldre lag	16
3 Upprättat lagförslag	18
4 Specialmotivering	18
5 Hemställan	23
6 Beslut	23
<i>Bilaga 1</i> Arbetsgruppens sammanfattning av sina överväganden och förslag	24
<i>Bilaga 2</i> Arbetsgruppens författningsförslag	27
<i>Bilaga 3</i> Sammanställning av remissyttranden över promemorian (Ds C 1984:4) Klargöranden och kompletteringar av kyrkomötesreformen	35

