

STATEN OCH TROSSAMFUNDEN



Den kyrkliga egendomen

BETÄNKANDE AV KAMMARKOLLEGIET

SOU 1997:47

A: Ref KB
Occ sau



Statens offentliga utredningar
1997:47
Kulturdepartementet

Staten och trossamfunden

Den kyrkliga egendomen

Betänkande av Kammarkollegiet
Stockholm 1997

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90

Svara på remiss. Hur och Varför. Statsrådsberedningen, 1993.

– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:

Regeringskansliets förvaltningsavdelning
Distributionscentralen
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 10 10
Telefon: 08-405 10 25

Omslag: Rolf Hernegran, NsT Form

Omslagsbild: Glasfönster för sakristian i S:t Eskils kyrka Haninge Centrum 1996.

Konstnär Bosse Falk. Västerhaninge.

Motiv: Rytmer i de vertikala och diagonala linjerna markerar den uppåtriktade rörelsen i allt levandes strävan mot ljus kraft och insikt.

Utfört av Ringströms Glasmästeri Stockholm.

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1997

ISBN 91-38-20552-1
ISSN 0375-250X

Till regeringen

Kammarkollegiet fick genom beslut vid regeringssammanträde den 21 december 1995 uppdraget att utreda den kyrkliga egendomen vid en ändring av relationerna mellan staten och Svenska kyrkan.

Inom Kammarkollegiet har arbetet bedrivits i en särskild projektgrupp under ledning av generaldirektören Sture Johansson. I projektgruppen har ingått chefsjuristen Bertil Kallner, kammarråden Ingrid Backlund och Gunnar Edenman, avdelningsdirektören Eva Birath och kanslichefen Torbjörn Zygmunt.

F.d. departementsrådet Göran Göransson, direktorn Lennart Stolt, kyrkojuristen Anders Karlberg, lantmätaren Thomas Linder och professorn Bertil Bengtsson har såsom sakkunniga biträtt Kammarkollegiet i arbetet.

En referensgrupp bestående av överlantmätaren Birger Gunnarsson, enhetschefen Bengt Kämpfe, avdelningschefen Thomas Hennig, förbundsordföranden Lisen Ridne, tekn.dir. Karl-Johan Nilsson, 1:e stiftsjägmästaren Bernt Persson och 1:e stiftsjägmästaren Claes-Göran Johansson har följt Kammarkollegiets arbete.

Kollegiets arbete har i stor utsträckning bedrivits inom ett särskilt sekretariat, ursprungligen bestående av kammarrättsassessorn Anna Åkerrén som särskilt anlitad huvudsekreterare samt tjänstemännen vid kollegiet avdelningsdirektören Hann-Marie Bergström, advokatfiskalen Åke Thunborg, byrådirektören Peter Henning och generaldirektörens sekreterare Inger Andersson Grännby. I oktober 1996 knöts även 1:e ombudsmannen Bo Grubb till sekretariatet.

Kollegiets förslag har anmälts i Kammarkollegiets styrelse den 20 februari 1997.

Kammarkollegiet överlämnar nu sitt slutbetänkande om den kyrkliga egendomen. Vårt utredningsuppdrag är därmed avslutat.

Stockholm i mars 1997

Sture Johansson

Ingrid Backlund

Bertil Kallner

Eva Birath

Gunnar Edenman

Hann-Marie Bergström

Torbjörn Zygmunt

Åke Thunborg

Peter Henning

Inger Andersson Grännby

Bo Grubb

/Anna Åkerrén

Innehållsförteckning

| | |
|--|----|
| Sammanfattning..... | 13 |
| Summary..... | 17 |
| Författningsförslag | 21 |
| 1 Förslag till lag om Svenska kyrkan (lagstiftningsalternativet)..... | 21 |
| 2 Förslag till lag om införande av lagen (1999:000) om Svenska kyrkan (lagstiftningsalternativet)..... | 22 |
| 3 Förslag till lag om avveckling av åborätts- och landgilleinstituten... 24 | |
| 4 Förslag till lag om ändring i lagen (1958:566) om ersättning för krigsskada å egendom..... | 26 |
| 5 Förslag till lag om ändring i lagen (1970:995) om införande av nya jordabalken..... | 27 |
| 1 Inledning | 29 |
| 1.1 Direktiven | 29 |
| 1.2 Arbetets uppläggning..... | 29 |
| 2 Kortfattad bakgrund..... | 31 |
| 3 Den kyrkliga egendomens ursprung | 35 |
| 3.1 De olika egendomskategorierna | 35 |
| 3.2 Den specialreglerade kyrkliga egendomen, fast egendom, förvaltningsförmögenheten..... | 37 |
| 3.2.1 Kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkogårdar och begravningsplatser | 37 |
| 3.2.2 Domkyrkor..... | 39 |
| 3.3 Den specialreglerade kyrkliga egendomen, fast egendom, finansförmögenheten | 40 |
| 3.3.1 De tidigare löneboställena som numera betecknas som prästlönefastigheter..... | 40 |
| 3.3.2 De tidigare prästlönefondsfastigheterna som numera betecknas som prästlönefastigheter | 41 |
| 3.3.3 Prästgårdar | 42 |
| 3.3.4 Församlingskyrkas fastigheter | 42 |
| 3.3.5 Kyrkofondsfastigheter | 43 |
| 3.3.6 Domkyrkas fastigheter..... | 44 |
| 3.3.7 Biskopsgårdar | 45 |

| | | |
|--------|---|----|
| 3.4 | Den specialreglerade kyrkliga egendomen, lös egendom, finansförmögenheten | 46 |
| 3.4.1 | Prästlönefonder | 46 |
| 3.4.2 | Församlingskyrkors och domkyrkors fastighetsfonder..... | 47 |
| 3.4.3 | Kyrkofonden | 48 |
| 3.5 | Den specialreglerade kyrkliga egendomen, lös egendom, förvaltningsförmögenheten..... | 49 |
| 3.5.1 | Inventarier i församlingskyrkor | 49 |
| 3.5.2 | Inventarier i domkyrkor | 50 |
| 3.5.3 | Inventarier i biskopsgårdar | 50 |
| 3.5.4 | Penningmedel och övrig lös egendom..... | 51 |
| 3.6 | Särskilda rättsinstitut | 51 |
| 3.7 | Den kyrkokommunala egendomen | 52 |
| 3.8 | Stiftelse- och föreningsegendom | 52 |
| 3.9 | Kronoanslagen | 53 |
| 3.9.1 | Kronoanslagen – en historik | 53 |
| 3.9.2 | Thulin m.fl. | 54 |
| 3.9.3 | 1968 års beredning om stat och kyrka | 55 |
| 3.10 | Några anledningar till att den kyrkliga egendomens ursprung är oklart..... | 55 |
| 3.10.1 | 1724 års jordeboksmetod..... | 56 |
| 3.10.2 | Lagfartsförhållandena | 58 |
| 3.10.3 | 1972 års förvaltningsreform | 61 |
| 3.10.4 | Nya definitioner av de kyrkliga egendomskategorierna i kyrkolagen..... | 64 |
| 3.10.5 | Kammarkollegiets överväganden om metod att söka den kyrkliga egendomens ursprung..... | 64 |
| 4 | Den kyrkliga egendomens omfattning | 65 |
| 4.1 | Den specialreglerade kyrkliga egendomen, fast egendom, förvaltningsförmögenheten..... | 65 |
| 4.1.1 | Kyrkobyggnadernas antal | 65 |
| 4.1.2 | Äldre och yngre kyrkobyggnader | 69 |
| 4.1.3 | Domkyrkor | 71 |
| 4.2 | Den specialreglerade kyrkliga egendomen, fast egendom, finansförmögenheten..... | 71 |
| 4.2.1 | STIFAST-registret och Kammarkollegiets enkätundersökning | 71 |
| 4.2.2 | Prästlönefastigheter..... | 72 |
| 4.2.3 | Prästgårdar | 75 |
| 4.2.4 | Församlingskyrkas fastigheter | 78 |
| 4.2.5 | Kyrkofondsfastigheter | 80 |
| 4.2.6 | Domkyrkas fastigheter..... | 82 |
| 4.2.7 | Biskopsgårdar | 82 |
| 4.2.8 | Sammanställning av den kyrkliga jorden..... | 84 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 4.3 | Den specialreglerade kyrkliga egendomen, lös egendom, finansförmögenheten | 85 |
| 4.3.1 | Prästlönefonder | 85 |
| 4.3.2 | Församlingskyrkas fastighetsfonder | 88 |
| 4.3.3 | Domkyrkas fastighetsfonder | 90 |
| 4.3.4 | Kyrkofonden | 90 |
| 4.4 | Den specialreglerade kyrkliga egendomen, lös egendom, förvaltningsförmögenheten | 93 |
| 4.4.1 | Inventarier i församlingskyrkor | 93 |
| 4.4.2 | Inventarier i domkyrkor | 94 |
| 4.4.3 | Inventarier i biskopsgårdar | 94 |
| 4.4.4 | Penningmedel och övrig lös egendom | 95 |
| 4.5 | Den kyrkokommunala egendomen | 97 |
| 4.6 | Stiftelse- och föreningsegendomen | 99 |
| 4.7 | En översiktlig sammanställning av resultatet av Kammarkollegiets omfattningsutredning | 100 |
| 4.7.1 | Värdet av Svenska kyrkans finansförmögenhet i dag | 103 |
| 4.8 | Kronoanslagen | 104 |
| 4.8.1 | Kronoanslagens omfattning | 104 |
| 5 | Stiftelserätt | 105 |
| 5.1 | Allmänt om stiftelser | 105 |
| 5.2 | Permutationslagen | 105 |
| 5.3 | Stiftelselagen | 106 |
| 5.3.1 | Allmänt | 106 |
| 5.3.2 | Hur bildas en stiftelse? | 106 |
| 5.3.3 | Tillåtna stiftelser | 107 |
| 5.3.4 | Den kyrkliga egendomen | 107 |
| 5.3.5 | Förvaltningen | 108 |
| 5.3.6 | Bokföring och revision | 110 |
| 5.3.7 | Bestämmelser till skydd för stiftelsens ändamål | 110 |
| 5.3.8 | Tillsyn och registrering | 112 |
| 5.4 | Allmänna handlingar | 113 |
| 5.5 | Generella permutationsbeslut genom lag | 113 |
| 6 | Vad händer vid relationsändringen? | |
| | Introduktion och problemanalys | 115 |
| 6.1 | Relationsändringens förutsättningar | 115 |
| 6.2 | Synen på läget efter en relationsändring | 117 |
| 6.2.1 | Vad ersätter lagstiftningen? | 117 |
| 6.2.2 | Hur utövas Svenska kyrkans självbestämmanderätt? | 119 |
| 6.3 | Vissa principiella förutsättningar | 120 |
| 6.3.1 | Hur mycket skall staten bestämma? | 120 |
| 6.3.2 | Reformen får inte minska friheten | 124 |

| | | |
|-------|---|-----|
| 6.4 | Några särskilda problem..... | 125 |
| 6.4.1 | Normgivningsproblemet..... | 125 |
| 6.4.2 | Äldre och yngre kyrkor..... | 125 |
| 6.4.3 | Egendom som ibland byter ändamål..... | 127 |
| 6.4.4 | Regeringsformens egendomsskydd..... | 128 |
| 6.4.5 | Delning av kyrkofonden?..... | 128 |
| 6.5 | Introduktion till alternativen..... | 129 |
| 6.5.1 | Stiftelsealternativet..... | 129 |
| 6.5.2 | Ägandeanternativet..... | 130 |
| 6.5.3 | Lagstiftningsalternativet..... | 130 |
| 7 | Den kyrkliga egendomens ändamål..... | 133 |
| 7.1 | Allmänna synpunkter..... | 133 |
| 7.2 | Ändamålen och relationsändringen: | |
| | Kyrkor och begravningsplatser..... | 136 |
| 7.2.1 | Kyrkobyggnaderna..... | 136 |
| 7.2.2 | Kyrkogårdar och begravningsplatser..... | 138 |
| 7.3 | Ändamålen och relationsändringen: Den kyrkliga jorden..... | 139 |
| 7.3.1 | Inledning..... | 139 |
| 7.3.2 | Prästlönefastigheter..... | 140 |
| 7.3.3 | Prästgårdar..... | 142 |
| 7.3.4 | Församlingskyrkas fastighet och domkyrkas fastighet..... | 143 |
| 7.3.5 | Biskopsgårdar..... | 144 |
| 7.3.6 | Kyrkofondsfastigheter..... | 145 |
| 7.3.7 | Prästlönefonder..... | 145 |
| 7.3.8 | Församlingskyrkors och domkyrkors fastighetsfonder..... | 145 |
| 7.4 | Ändamålen och relationsändringen: Kyrkofonden..... | 146 |
| 8 | Konstitutionella frågor..... | 149 |
| 8.1 | Tillämpliga regler..... | 149 |
| 8.2 | Alternativa lösningar av egendomsfrågan..... | 151 |
| 8.3 | Angelägna allmänna intressen?..... | 153 |
| 8.4 | Expropriationsersättning?..... | 154 |
| 8.5 | Närmare utformning av ersättningsregeln..... | 155 |
| 8.6 | Förhållandet till Europakonventionen..... | 157 |
| 9 | Statens äganderätt..... | 159 |
| 9.1 | Inledning..... | 159 |
| 9.2 | Kronoanslagens omfattning och värde m.m..... | 159 |
| 9.3 | Vilken betydelse har statens äganderätt i samband med relationsändringen?..... | 160 |
| 9.4 | Kammarkollegiets överväganden..... | 161 |

| | | |
|---------|--|-----|
| 10 | Stiftelsealternativet..... | 163 |
| 10.1 | Direktiven | 163 |
| 10.2 | Tidigare ställningstaganden..... | 163 |
| 10.3 | Allmänt om stiftelser | 165 |
| 10.4 | Allmänna överväganden | 166 |
| 10.4.1 | Inledning | 166 |
| 10.4.2 | Egendom som skall ingå i stiftelsen..... | 167 |
| 10.4.3 | Bestämmelser i stiftelseförordnandet..... | 167 |
| 10.4.4 | Förvaltningen | 169 |
| 10.4.5 | Äganderättsfrågan | 170 |
| 10.4.6 | Tillsyn..... | 170 |
| 10.4.7 | Stiftelsebildningen..... | 171 |
| 10.4.8 | Allmänhetens rätt att ta del av stiftelsens handlingar..... | 171 |
| 10.4.9 | Stiftelselagen | 172 |
| 10.4.10 | Förslag till lag om införande av lagen (1999:000) om Svenska kyrkan | 172 |
| 11 | Ägandalternativet..... | 175 |
| 11.1 | Ägande som dispositionsform | 175 |
| 11.2 | Bakgrund | 175 |
| 11.3 | Hur skapas ägandalternativet? | 177 |
| 11.4 | Detaljutförningen..... | 177 |
| 11.4.1 | Ägande på olika nivåer..... | 177 |
| 11.4.2 | Ändamål | 178 |
| 11.5 | Motiv för ägandalternativet | 178 |
| 11.6 | Lagtext..... | 179 |
| 11.6.1 | Förslag till lag om införande av lagen (1999:000) om Svenska kyrkan | 179 |
| 12 | Lagstiftningsalternativet..... | 181 |
| 12.1 | Vad direktiven säger om lagstiftningsmodellen..... | 181 |
| 12.2 | Lagstiftningsmodellens bakgrund..... | 181 |
| 12.2.1 | ERK-utredningen | 181 |
| 12.2.2 | Kyrkoberedningen..... | 183 |
| 12.2.3 | Remissammanställning (Ds 1995:34) på grund av kyrkoberedningens betänkande | 184 |
| 12.2.4 | Regeringens skrivelse till kyrkomötet (RegSkr 1995:1) om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan | 185 |
| 12.2.5 | Andra kyrkolagsutskottets betänkande 1995:1 om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan | 185 |
| 12.2.6 | Regeringens proposition 1995/96:80 om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan..... | 186 |

| | | |
|--------|---|-----|
| 12.3 | Förutsättningar för lagstiftningsmodellen..... | 186 |
| 12.4 | Lagstiftningsalternativet..... | 187 |
| 12.4.1 | Huvudinnehållet i lagstiftningsalternativet..... | 187 |
| 12.4.2 | Ändamålsbindning i lagen om Svenska kyrkan.... | 188 |
| 12.5 | Lagfartsfrågan..... | 188 |
| 12.6 | Författningsförslag i lagstiftningsalternativet..... | 189 |
| 12.7 | Specialmotiveringar i lagstiftningsalternativet..... | 189 |
| 13 | De skattemässiga konsekvenserna av de olika modellerna..... | 191 |
| 13.1 | Direktiven m.m..... | 191 |
| 13.2 | Allmänna utgångspunkter..... | 191 |
| 13.3 | Kollegiets föreslagna modeller..... | 191 |
| 13.4 | Kollegiets slutsatser beträffande modellvalet..... | 192 |
| 13.5 | Stämpelskatt..... | 193 |
| 14 | Statlig tillsyn..... | 195 |
| 14.1 | Bakgrund m.m..... | 195 |
| 14.2 | Kammarkollegiets överväganden..... | 195 |
| 14.2.1 | Allmänna synpunkter..... | 195 |
| 14.2.2 | Tillsyn i stiftelsealternativet..... | 197 |
| 14.2.3 | Tillsyn i lagstiftningsalternativet..... | 197 |
| 14.2.4 | Tillsyn i ägandeanternativet..... | 198 |
| 15 | Statlig revision..... | 199 |
| 16 | Vissa övergångsfrågor..... | 201 |
| 16.1 | Den kyrkokommunala egendomen..... | 201 |
| 16.2 | Den fria stiftelse- och föreningsegendomen..... | 202 |
| 17 | Avveckling av åborätts- och landgilleinstituten..... | 203 |
| 17.1 | Direktiven..... | 203 |
| 17.2 | Orientering..... | 203 |
| 17.3 | Övervägande och förslag..... | 206 |
| 17.4 | Ekonomiska konsekvenser av förslaget..... | 212 |
| 18 | Kammarkollegiets slutliga förslag..... | 213 |
| 18.1 | Våra principiella synpunkter..... | 213 |
| 18.2 | Den specialreglerade egendomen: Äganderättsfrågan..... | 216 |
| 18.2.1 | Äganderätten till kronoanslagen..... | 216 |
| 18.2.2 | Äganderätten till äldre kyrkor, prästgårdar m.m.... | 217 |
| 18.2.3 | Äganderätten till kyrkofondsfastigheter..... | 219 |
| 18.2.4 | Äganderätten till kyrkofonden..... | 219 |
| 18.3 | Den specialreglerade egendomen: Bindningen till ett visst ändamål..... | 220 |
| 18.3.1 | Fortsatt ändamålsbundenhet för prästlönefastigheter och prästlönefonder..... | 220 |
| 18.3.2 | Ändamålsbestämmelser i speciallagstiftning..... | 221 |
| 18.3.3 | Ändamålsbestämmelser i övergångslagstiftning.... | 221 |

| | | |
|----------------|--|-----|
| 18.4 | Den specialreglerade egendomen: Formen för kyrkans disposition av prästlönetillgångarna..... | 222 |
| 18.4.1 | Inledning | 222 |
| 18.4.2 | Stiftelsealternativet..... | 223 |
| 18.4.3 | Ägandeanternativet | 224 |
| 18.4.4 | Lagstiftningsalternativet..... | 225 |
| 18.4.5 | Kammarkollegiets överväganden..... | 226 |
| 18.5 | Den kyrkokommunala egendomen..... | 229 |
| 18.6 | Den fria stiftelse- och föreningsegendomen..... | 229 |
| 18.7 | Äldre rättsinstitut | 230 |
| 19 | Kostnadskonsekvenser m.m..... | 231 |
| 20 | Specialmotivering till författningsförslagen..... | 233 |
| 20.1 | Lagen om Svenska kyrkan..... | 233 |
| 20.2 | Lagen om införande av lagen om Svenska kyrkan..... | 234 |
| | Särskilda yttranden | 237 |
| BILAGOR | | |
| Bilaga 1 | Kommittédirektiv (Dir. 1995:162)..... | 241 |
| Bilaga 2 | Beskrivning av Riksantikvarieämbetets kyrkobyggnadsregister..... | 259 |
| Bilaga 3 | Tidigare omfattningsundersökningar..... | 261 |

Sammanfattning

Svenska kyrkan disponerar över en omfattande mängd egendom. Det är t.ex. kyrkor och prästgårdar, men också jord och skog, vars avkastning på vissa sätt skall komma den kyrkliga verksamheten till godo. Försäljningar av jord och skog har gett upphov till fonder som förvaltas och ger avkastning till verksamheten. Detta är bara några exempel på olika slag av egendom som kyrkan disponerar.

Kammarkollegiet har översiktligt kartlagt kyrkans egendom och presenterar olika sammanställningar i den första delen av detta betänkande.

En del av egendomen disponeras av kyrkan med vanlig äganderätt, dvs. kyrkan förfogar över den som ägare enligt vanliga civilrättsliga regler. Stora delar av egendomen har emellertid inte så okomplicerad ställning. Många slag av egendomen omfattas av regler i lagar och andra författningar om vad den får användas till, hur den skall förvaltas osv. Oftast ägs den dessutom inte av kyrkan på vanligt sätt, utan äganderätten tillkommer stiftelser, huvuddelen av dem ålderdomliga och utan alldeles tydlig förankring i moderna rättsregler. Det sistnämnda har hittills inte spelat så stor roll, eftersom egendomen i sig har varit lagreglerad.

En del av egendomen utgörs av s.k. kronoanslag, dvs. egendom som under historiens förlopp har anslagits till kyrkan och kyrklig verksamhet. Det anses inte att kyrkan har fått förfoga över denna del av egendomen med full äganderätt av nutida slag.

Kammarkollegiet har i betänkandets andra del, kortfattat och med utgångspunkt i vad andra utredningar under 1900-talet har kommit fram till, sökt beskriva den specialreglerade kyrkliga egendomens ursprung. En viktig erfarenhet av vårt kartläggningsarbete är att vissa förhållanden numera är så oklara att det inom ramen för ett vanligt utredningsarbete inte längre är meningsfullt att söka reda ut dem. Det gäller frågor om hur de lokala kyrkostiftelserna är sammansatta och det gäller vilka delar av egendomen som härrör från kronoanslag.

Den viktiga utgångspunkten för återstoden av vårt arbete har varit att hela egendomen alltjämt skall stå till kyrkans förfogande när relationerna mellan stat och kyrka förändras i enlighet med 1995 års principbeslut. Vårt arbete har koncentrerats på uppgiften att analysera vad som händer med egendomen vid en relationsändring och att föreslå lämpliga former för kyrkans fortsatta förfogande över egendomen.

Ett första resultat av vårt arbete är konstaterandet att alla rimliga lösningar kräver att frågan om äganderätten till egendomen behandlas i samband med en relationsändring.

Med utgångspunkt från detta har vi föreslagit att staten skall avstå från framtida anspråk på kronoanslagen. Enligt vår uppfattning har de i dag i realiteten inte något värde för staten.

Vi har vidare föreslagit att viss lokal stiftelseegendom förs från sina stiftelsessubjekt till sin församling. Det gäller äldre kyrkor och domkyrkor samt församlingskyrkors och domkyrkors fastigheter och fastighetsfonder. Genom detta åstadkommer man bl. a. att det i framtiden inte behövs olika regler för äldre och yngre kyrkor. På motsvarande sätt har vi föreslagit att prästgårdarna skall föras från sina stiftelsessubjekt till sitt pastorat. Vi har av liknande skäl föreslagit att biskopsgårdar, som inte är domkyrkas fastighet eller kyrkofondsfastighet, skall föras till sitt stift.

När det gäller äganderätten har vi slutligen föreslagit att kyrkofondsfastigheter och den del av den nuvarande kyrkofonden som återstår sedan det statliga åtagandet för prästernas pensioner på lämpligt sätt tryggats skall överföras till trossamfundet Svenska kyrkan.

Genom de nämnda förslagen anser vi oss ha uppnått syftet att undanröja reella hinder för Svenska kyrkan att själv ta ansvar för verksamhetsformer och organisation efter en relationsändring. Vi anser också att de rättsliga förhållandena på detta sätt blir enklare och klarare.

När det gäller prästlönefastigheter och prästlönefonder – kyrkans reella finansförmögenhet i jord, skog och fonder – diskuterar vi tre olika alternativ för kyrkans fortsatta förfogande. Det första är stiftelsealternativet, som innebär att egendomen samlas i en stiftelse, vilken i fortsättningen följer stiftelselagens regler.

Ett annat alternativ är att hela finansförmögenheten skulle ägas direkt av trossamfundet Svenska kyrkan. Det tredje alternativet är att Svenska kyrkan förvaltar egendomen med stöd av fortsatt lagstiftning i lagen om Svenska kyrkan.

Vi har uppfattningen att alla tre alternativen är tillfredsställande. De har emellertid olika egenskaper och förtjänster. Vi har stannat för att förorda lagstiftningsalternativet.

Större delen av den specialreglerade egendomen har idag alldeles bestämda ändamål.

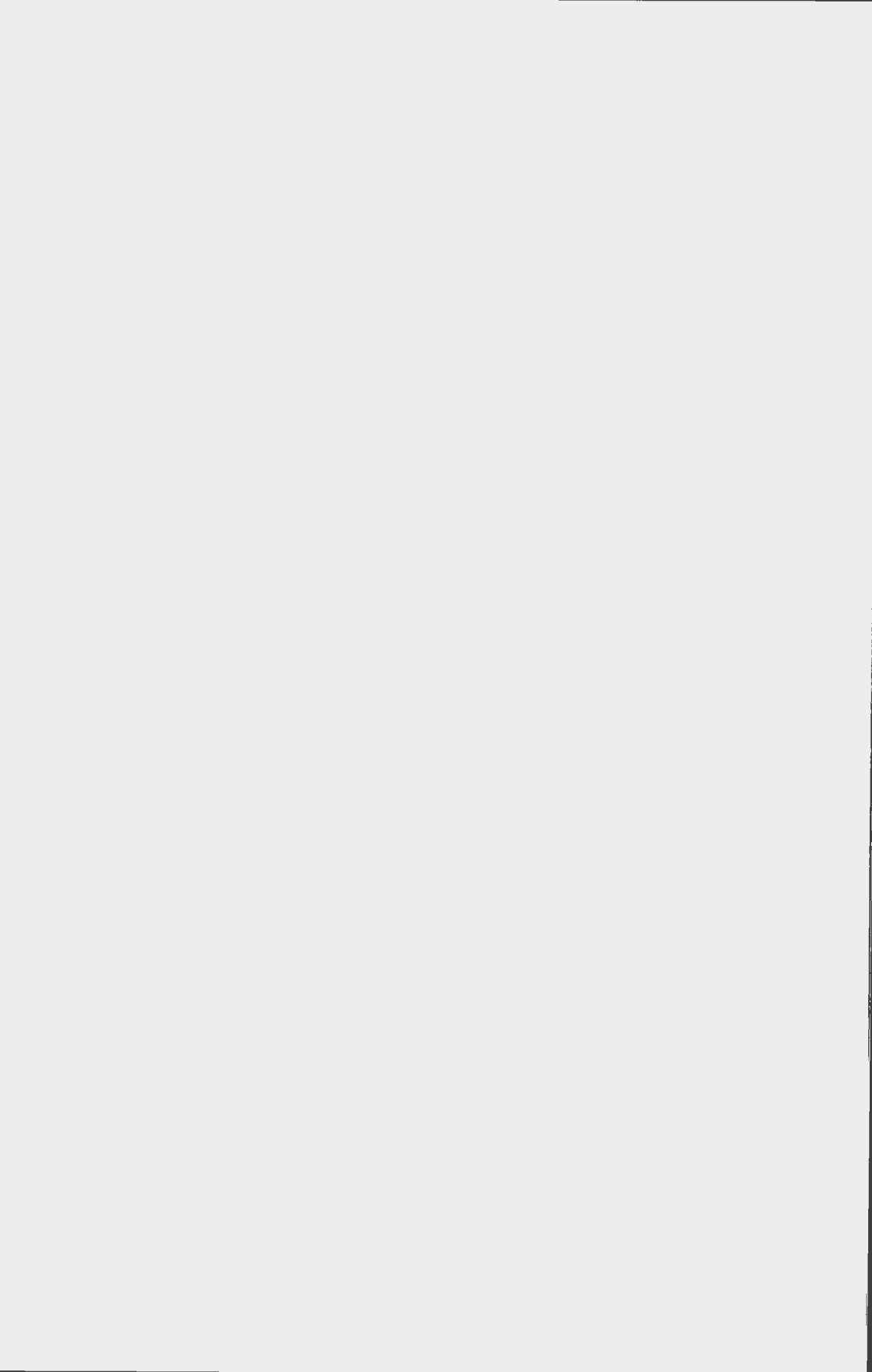
Vi har analyserat hur dessa påverkas av relationsändringen och lämnat förslag till vilka ändamål som skall fastställas även för framtiden, respektive vilka som skall konstateras gälla vid relationsändringen med möjlighet att ändra dem genom permutation eller i viss utsträckning genom kyrkans egna beslut.

Vi har föreslagit en särskild rätt till ersättning för den som lider någon förlust genom överföringarna, men vi har inte räknat med att den skall få någon nämnvärd praktisk betydelse.

Vi har föreslagit vissa övergångsbestämmelser som gäller den kyrkokommunala egendomen och den fria stiftelse- och föreningsegendomen.

Utöver vårt uppdrag angående den kyrkliga egendomen har vi utrett de äldre rättsinstitutet stadgad åborätt och landgille, det senare med anknytning till den kyrkliga egendomen. Vi föreslår avveckling av dessa institut i lagreglerade former.

Våra förslag kommenteras i sammanfattad form i kap. 18.



Summary

The Church of Sweden has a large amount of property at its disposal. This not only takes the form of churches and vicarages, for example, but also land and forests whose yield is to be used in some way to benefit the work of the Church. Sales of land and forests have given rise to funds that are administered to provide revenue for this work. These are merely a few examples of the different forms of property that the Church has at its disposal.

The National Judicial Board for Public Lands and Funds has made a general survey of Church property and this information is presented in various ways in the first section of this report.

Some of this property is owned in the normal way by the Church, i.e. the church has gained legal title to the property according to the usual regulations. Where much of the property is concerned, however, the situation is somewhat more complicated. For many forms of property there are provisions in laws and other statutes prescribing what it may be used for, how it is to be administered, etc. Often such property is not owned by the Church in the normal way, but the title has devolved to charitable foundations, the majority of them antiquated and with no firm basis in modern legal principles. This latter circumstance has not hitherto been of great importance, as the property has itself been subject to legal provisions.

Some of the property consists of what are known as royal benefactions, in other words property that during the course of history has been granted to the Church and ecclesiastical activities. It is not considered that the Church has been granted disposal of this form of property with the same kind of title as that conferred by ownership today.

In the second section of the report, the National Judicial Board for Public Lands and Funds has attempted to present a concise description, based on the findings of other scrutinies during the past century, of the origin of Church property subject to special regulations. One important outcome of the survey is that certain circumstances are now so unclear that there is no longer much point in attempting to clarify them within the scope of a normal investigation. This applies to questions such as the composition of the local ecclesiastical foundations and which items of property derive from royal benefactions.

The most important starting point for the remainder of our work has been that all of this property should remain at the disposal of the Church

when the relationship between Church and state is to be changed in accordance with the principle laid down by the decision of 1995. In our work we have concentrated on the task of analysing what will happen to this property on disestablishment and proposing suitable means of ensuring the Church's continued disposal of this property.

The initial result of our work is the observation that all reasonable solutions require that the question of title to this property should be dealt with in conjunction with disestablishment.

With this as our starting point, we have proposed that the state should renounce all future claims to royal benefactions. In our opinion, today these have in reality no value for the state.

In addition, we have proposed that title to some of the property of the local foundations should be transferred from the foundations to their parishes. This applies to the older churches and cathedrals and to the real estate and real estate funds of the parish churches and cathedrals. One of the results of this transfer will be to remove any future need of different regulations for older and more modern churches. Similarly, we have proposed that vicarages should be transferred from the foundations that own them to the parish or group of parishes they serve. We have made a corresponding proposal that Bishop's palaces that are not diocesan property or the property of the Ecclesiastical Fund should be transferred to their dioceses.

Finally, with regard to the ownership of real estate belonging to the Ecclesiastical Fund and that portion of the Ecclesiastical Fund that will remain when the state's obligation to provide clerical pensions has been appropriately resolved, our proposal is that this should be transferred to the disestablished Swedish Church.

We have proposed an exceptional right to compensation for those who incur loss from the transfers that we have suggested, but it is our assumption that this will not have any significant implications in practice.

With the proposals listed here, we believe that we have attained the objective of removing any real obstacle that could prevent the Swedish Church from being able to take responsibility itself for its activities and organisation after disestablishment. We also consider that the legal situation will in this way be made simpler and clearer.

When it comes to the continued disposal by the Church of the real estate and funds now administered to provide clerical salaries – which constitute the real wealth of the Church in land, forests and funds – three alternatives are discussed. The first of these is the foundation alternative, which would involve using all this property to endow a foundation that would in future be subject to provisions of the Act on Foundations. Another alternative would be transfer of the entire financial holding to the direct ownership of the disestablished Swedish Church. The third alter-

native would be to allow the Swedish Church to administer the property by virtue of continued legislation in the Act on the Swedish Church.

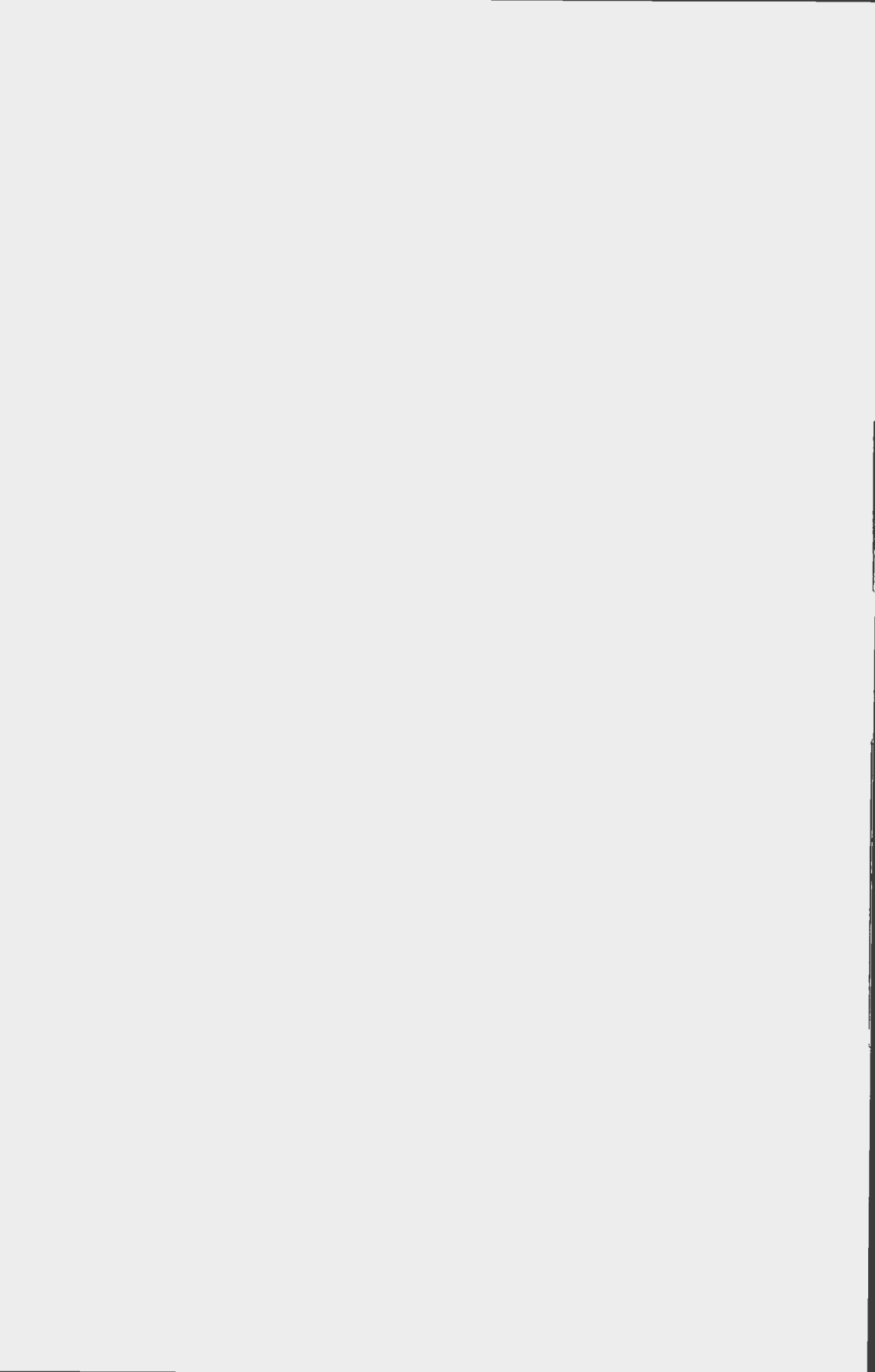
Our opinion is that each of these three alternatives is satisfactory. However, they have different features and different advantages. We have decided to recommend the legislation alternative.

Much of the property subject to special regulations today is dedicated to very specific purposes. We have analysed how these will be affected by disestablishment and submitted a proposal about which purposes should also be stipulated for the future and which should be described as applying on disestablishment but capable of modification either by transmutation or, to some extent, by the decision of the Church itself.

We have proposed certain transitional regulations to apply to parochial council property and the property of the free foundations and associations.

In addition to our brief concerning ecclesiastical property, we have also looked at two time-hallowed legal institutions, tenant right (*åborätt*) and *onus* (*landgille*), the latter as it relates to ecclesiastical property. We propose that both of these institutions should be terminated by judicial means.

Our proposal is commented on in summary in Section 18.



Författningsförslag

1 Förslag till lag om Svenska kyrkan

Häriigenom föreskrivs följande.

Kyrklig egendom

9 § Prästlönetillgångar har till ändamål att bidra till de ekonomiska förutsättningarna för Svenska kyrkans förkunnelse.

Prästlönetillgångarna skall bevaras för sitt ändamål och förvaltas av Svenska kyrkan. Regeringen får besluta om tillsyn av förvaltningen.

Förmögenheten skall vara placerad på ett godtagbart sätt.

2 Förslag till lag om införande av lagen (1999:000) om Svenska kyrkan

Härigenom föreskrivs följande.

Egendomsfrågor

7 § Från och med den 1 januari 2000 skall äganderätten till egendom som regleras i 38 kap., 39 kap., 41 kap., utom 1 § 1. och 23 §, och 42 kap. kyrkolagen (1992:300) tillkomma Svenska kyrkan eller församling, kyrklig samfällighet eller stift som avses i 3 §. Därvid skall gälla att

1. kyrkor och domkyrkor med tillhörande inventarier, kyrkotomt och kyrkogård, uppförda före år 1817 på landet eller före år 1843 i stad, skall tillkomma den församling där kyrkan är belägen och användas för samma ändamål som tidigare, tills annat beslutas med stöd av lagen (1999:000) om Svenska kyrkan,

2. egendom som regleras i 41 kap. 1 § 2. kyrkolagen (prästgård) skall tillkomma den kyrkliga samfällighet, eller om sådan inte finns, den församling där egendomen är belägen,

3. egendom som regleras i 41 kap. 1 § 3. kyrkolagen (församlingskyrkas fastighet) och i 41 kap. 1 § 5. kyrkolagen (domkyrkas fastighet) skall tillkomma den församling där kyrkan är belägen och användas för samma ändamål som tidigare, tills annat beslutas med stöd av permutationslagen (1972:205) eller lagen om Svenska kyrkan,

4. egendom som regleras i 41 kap. 1 § 4. kyrkolagen (kyrkofondsfastighet) skall tillkomma Svenska kyrkan,

5. egendom som regleras i 41 kap. 1 § 6. kyrkolagen (biskopsgård) skall, om annat inte följer av 3. eller 4., tillkomma det stift där egendomen är belägen,

6. egendom som regleras i 41 kap. 24 § kyrkolagen (församlingskyrkors och domkyrkors fastighetsfonder) skall tillkomma den församling där kyrkan är belägen och användas för samma ändamål som tidigare, tills annat beslutas med stöd av permutationslagen eller lagen om Svenska kyrkan,

7. egendom som regleras i 42 kap. kyrkolagen (kyrkofonden) skall tillkomma Svenska kyrkan och användas för kyrkligt ändamål.

8 § Egendom som regleras i 41 kap. 1 § 1. kyrkolagen (prästlönefastigheter) och 41 kap. 23 § kyrkolagen (prästlönefonder) utgör prästlönetillgångar som från den 1 januari 2000 skall förvaltas såsom stiftelser enligt 9 § lagen om Svenska kyrkan.

En församling eller kyrklig samfällighet, som avses i 3 § och som den 31 december 1999 enligt stadgandena i 41 kap. 11 och 28 §§ kyrkolagen hade rätt till andel i avkastningen av prästlönetillgångarna, skall ha samma rätt tills annat beslutas med stöd av permutationslagen eller lagen om Svenska kyrkan. Därvid skall fortfarande gälla att högst hälften av egendomens avkastning får användas för annat kyrkligt ändamål.

För prästlönetillgångarna gäller 1 kap. 4 § stiftelselagen (1994:1220). Stiftelselagens bestämmelser i övrigt skall inte tillämpas på dessa tillgångar.

Äganderätten till prästlönetillgångarna tillkommer stiftelserna.

9 § Bestämmelserna i 7 och 8 §§ skall gälla även om egendomen har anslagits av staten.

10 § Om den som före ikraftträdandet av denna lag var ägare till kyrklig egendom som avses i lagen lider förlust genom att egendom överförs enligt 7 och 8 §§, har han rätt till skälig ersättning av staten. Detsamma gäller den som före ikraftträdandet hade särskild rätt till egendomen.

11 § En stiftelse som den 31 december 1999 förvaltas av en församling eller en kyrklig samfällighet skall fr.o.m. den 1 januari 2000 förvaltas av motsvarande församling, kyrkliga samfällighet eller stift.

Detsamma skall gälla om en församling eller en kyrklig samfällighet skall utse en styrelseledamot i en stiftelse.

3 Förslag till lag om avveckling av åborätts- och landgilleinstituten

Stadgad åborätt

1 § Den som är rätt innehavare av besittningsrätten till fastighet under stadgad åborätt skall från och med denna lags ikraftträdande inneha fastigheten med full äganderätt.

2 § Rätt innehavare enligt 1 § är den som enligt grunderna för tidigare gällande bestämmelser skulle ha kunnat skatteköpa fastigheten eller annars den som under minst tio år beskattats för innehavet eller, om ingen sådan finns, den som enligt grunderna för tidigare gällande bestämmelser skulle ha kunnat villkorligt inrymmas eller antas som åbo. Rätt innehavare i angivna hänseenden kan vara antingen en fysisk eller juridisk person.

3 § Länsstyrelsen prövar vem som är rätt innehavare enligt 1 §. Länsstyrelsens beslut kan överklagas till Kammarkollegiet.

4 § Regeringen äger meddela närmare föreskrifter beträffande förfarandet vid en avveckling av institutet stadgad åborätt.

Landgille

5 § Skyldighet att betala landgille upphör från och med denna lags ikraftträdande.

6 § I de fall åbo/brukare är skyldig att betala landgille för lokaliserad skattlagd eller inte skattlagd mark som inte ägs av brukaren, skall äganderätten överföras till brukaren.

7 § Regeringen äger meddela närmare föreskrifter beträffande förfarandet vid en avveckling av institutet landgille.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000. Genom lagen upphävs följande författningar:

Förordning den 21 februari 1789 om kronohemmans försäljande till skatte.

Kammarkollegiets kungörelse den 29 februari 1808 ang. besittningsrätt å kronohemman.

Förordning den 15 december 1848 om ändring i gällande stadganden om sättet för skatterätts förvärvande å kronojord.

Förordning den 8 maj 1863 ang. utvidgad frihet i avseende på överlåtelse av åborätt å kronohemman.

Kungl. Cirk den 19 augusti 1870 ang. upprättande av förteckningar över till skatte icke lösta kronohemman.

Förordning (1930:194) ang. upphävande av förbud mot skatteköp i vissa fall.

Förordning (1965:119) om tillsyn över vissa kronohemman, m.m.

Förordning (1937:540) om försäljning av vissa kyrkolägenheter i Skåne, Halland och Blekinge.

Förordning (1937:591) angående upphörande av det från viss jord i Skåne, Halland och Blekinge utgående landgille.

Lag (1938:159) om avlösning av avgälder från de till skatte försålda så kallade halländska kyrkohemmanen.

Lag (1988:1555) om landgille och städja för vissa församlingskyrkors fastigheter i Lunds och Göteborgs stift.

4 Förslag till lag om ändring i lagen (1958:566) om ersättning för krigsskada å egendom

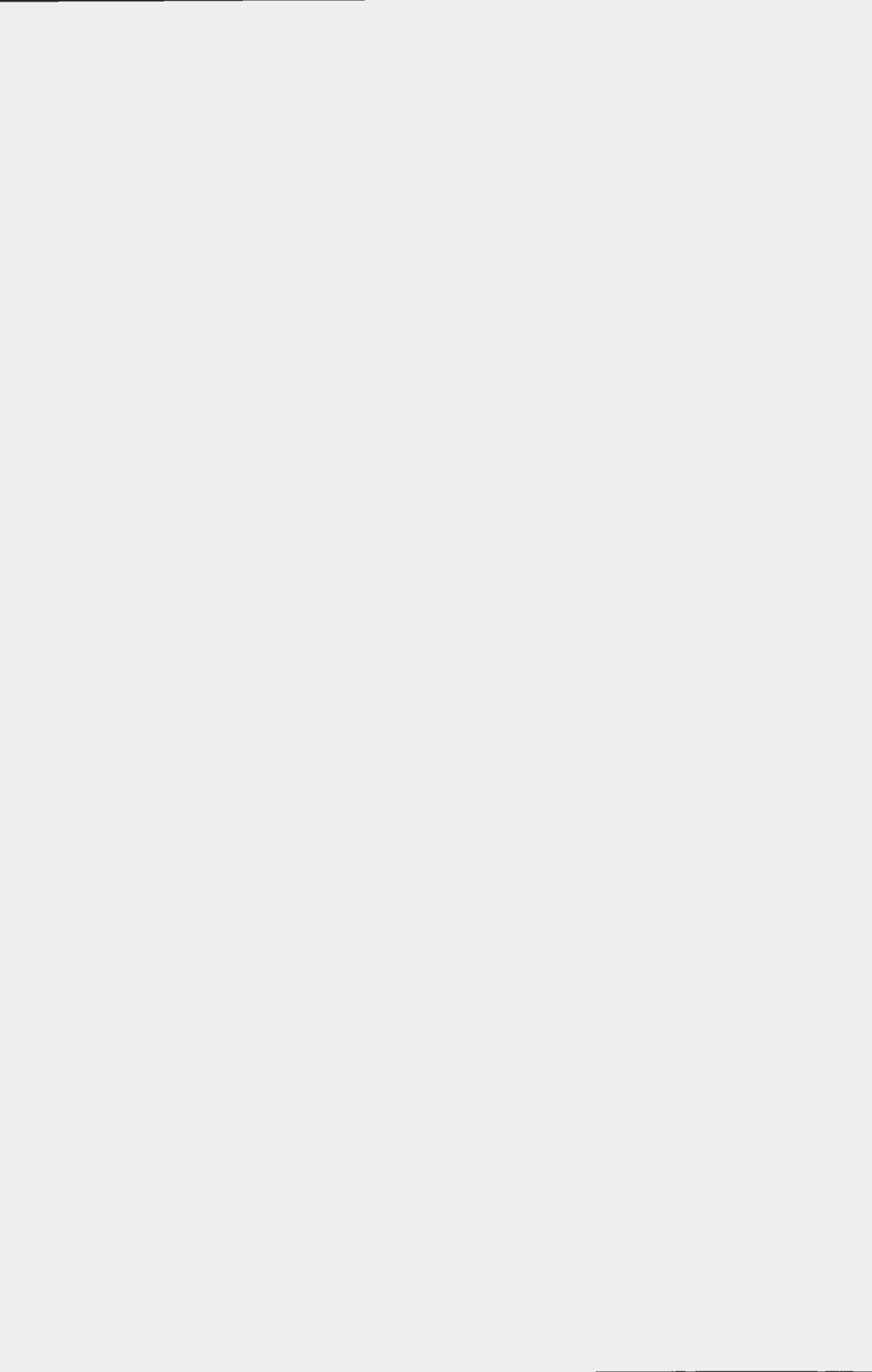
Enligt riksdagens beslut förskrivs att i 3 § 1 mom. under a lagen (1958:566) om ersättning för krigsskada å egendom orden "eller med åborätt" skall utgå.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

5 Förslag till lag om ändring i lagen (1970:995) om införande av nya jordabalken

Enligt riksdagens beslut föreskrivs att i 7 § lagen (1970:995) om införande av nya jordabalken orden "stadgad åborätt och annan" skall utgå.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.



1 Inledning

1.1 Direktiven

Vid sammanträde den 21 december 1995 beslöt regeringen att utfärda direktiv för det fortsatta utredningsarbetet om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan m.m. (Dir. 1995:162). I direktiven bemyndigades chefen för Civildepartementet att tillkalla fyra kommittéer för särskilda uppdrag. Vidare lämnade regeringen särskilda uppdrag till Riksskatteverket och Kammarkollegiet.

Kammarkollegiet skall enligt direktiven i möjligaste mån undersöka den kyrkliga egendomens ursprung och omfattning samt kartlägga hur de olika slagen av egendom berörs av relationsändringen. Vidare skall kollegiet föreslå hur den kyrkliga egendomen efter ändringen av relationerna skall stå till kyrkans förfogande enligt stiftelse- och lagstiftningsmodellerna. De skattemässiga konsekvenserna av varje särskild modell bör särskilt redovisas. Kollegiet skall också överväga om det finns behov av att skapa en statlig tillsyn över att den kyrkliga egendomen inte används för främmande ändamål och hur revisionen skall ske. Förslag om hur de äldre rättsinstituterna skall avvecklas och vilka övergångslösningar som erfordras vid en sådan avveckling bör också läggas fram. Eventuella problem när det gäller den kyrkliga egendomen vid övergången till de nya relationerna bör uppmärksammas.

Direktiven återfinns i bilaga 1.

1.2 Arbetets uppläggning

Kammarkollegiets arbete har i huvudsak bedrivits i ett särskilt sekretariat inom myndigheten. Arbetet har letts av en projektgrupp, vars ledamöter och sakkunniga också har medverkat i utredningsarbetet. En särskild referensgrupp har följt arbetet och lämnat synpunkter under dess gång.

Det första sammanträdet med projektgruppen ägde rum den 17 april 1996. Arbetet har på ett naturligt sätt delat sig på tre olika områden. Det första området har avsett den kyrkliga egendomens omfattning, det andra egendomens ursprung och det tredje hur egendomen skall stå till kyrkans förfogande efter en relationsändring. I omfattnings- och ursprungsdelarna hade kollegiet i inledningsskedet flera kontakter med Lantmäteriverket. Arbetet har gått vidare med utnyttjande av bl.a. Riksantikvarieämbetets

och Statistiska centralbyråns särskilda kyrkobyggnadsregister samt det särskilda fastighetsregister – STIFAST – som används av tio av landets tretton egendomsnämnder och omfattar den kyrkliga jorden m.m. En enkätundersökning genomfördes under sommaren och hösten 1996. De tre stift som inte är anslutna till registret har fått lämna kompletterande uppgifter. Vissa särskilt riktade enkäter har också genomförts, bl.a. rörande prästgårdar, domkyrkor och församlingskyrkors fastigheter, för att göra undersökningen så fullständig som möjligt.

Parallellt med arbetet i omfattnings- och ursprungsdelarna har hela tiden utretts och förts diskussioner om hur egendomen i framtiden skall stå till kyrkans förfogande. Till grund för dessa diskussioner har legat bl.a. Utredningens om ekonomi och rätt i kyrkan (ERK-utredningen) betänkande (SOU 1992:9), Kyrkoberedningens slutbetänkande Staten och trossamfundet (SOU 1994:42), remissyttrandena över dessa betänkanden, andra kyrkolagsutskottets betänkande 1995:1 samt regeringens proposition 1995/96:80 om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan.

I detta betänkande redovisar Kammarkollegiet resultatet av sitt arbete.

2 Kortfattad bakgrund

Kyrklig egendom är av många slag. Den specialreglerade egendom som kallas för kyrklig jord och fonder som bildats av försäljningsmedel m.m. definieras genom sina olika lagfästa ändamål i 41 kap. kyrkolagen. Det finns också specialregler om kyrkor och domkyrkor i 38–40 kap. kyrkolagen. Kyrkofonden regleras särskilt i 42 kap. kyrkolagen.

Under den tidigare hälften av 1900-talet höjdes då och då politiska krav på att kyrkans egendomar skulle förstatligas. Kraven underbyggdes med motiv som hänförde sig till egendomens uppkomst och dess egenskap av "samhällsegendom". Att egendomen ofta redovisades under krono titel i jordeböckerna återopades också som stöd för en sådan ståndpunkt. Med tiden fick emellertid avkastningen av den kyrkliga egendomen relativt mindre betydelse. Detta medförde att indragningen till staten inte längre framstod som intressant.

Den kyrkliga egendomens ställning har ständigt varit en av komponenterna i kyrka-statfrågan, ibland i blickpunkten, ibland i en mer undanskymd roll.

Ett grundläggande utredningsarbete utfördes av 1958 års utredning Kyrka-stat, vars synpunkter beträffande den kyrkliga egendomen redovisades i betänkandet Kyrklig egendom. Skattefrågor. Prästerskapets privilegier. (SOU 1967:46). En jämförelse med hur man i andra länder löst egendomsfrågorna gav enligt utredningen inte någon vägledning beroende på de mycket skiftande politiska förhållanden under vilka en skilsmässa mellan stat och kyrka genomfördes.

Utredningen anförde när det gällde den kyrkliga egendomens ställning i en fri kyrka bl.a. (s.190):

Det finnes anledning förmoda, att uppgörelsen med kyrkan vid en eventuell skilsmässa från staten sker i sådana former att kyrkan i vart fall icke frånhändes den kyrkliga egendomen. Härå tyder de uttalanden som gjorts i den allmänna debatten under de senaste 15 åren. Utredningen hänvisar härutinnan till en promemoria rörande denna debatt, som på uppdrag av ecklesiastikdepartementet upprättats av universitetslektorn fil.dr. Clarence Nilsson. Avslutningsvis anföres sålunda i promemorian att det samlade debattmaterialet - inlägg som gjorts i riksdagen samt från kyrkligt och frikyrkligt håll, samt uttalanden av olika politiska organisationer - visar att man alltmer kommit till insikt om den kyrkliga egendomens jämförelsevis underordnade betydelse, i vad gäller

den löpande finansieringen av en fri kyrka, samt att det nästan genomgående är så, att man särskilt beträffande egendomen – även om man uttalar tveksamhet i fråga om äganderätten – är angelägen om att förordna en "generös uppgörelse". Motiven härför kan enligt promemorian växla. Ofta är det väl en önskan att på denna punkt undvika att försvåra och fördröja en skilsmässolösning, men där kan också skymta en vilja att ge kyrkan en viss ekonomisk bas för att därigenom bl.a. slippa en eventuell mindre tilltalande utveckling av en fristående kyrka. Såsom symptomatisk för en utveckling, som givit betydelsen av den kyrkliga egendomen mer måttliga proportioner och som dessutom inte velat förbinda ett skilsmässoförfarande med åtgärder som bl.a. ur rättslig synpunkt skulle kunna verka komplicerande och stötande, har i promemorian vidare framhållits den ändring i det socialdemokratiska partiprogrammet, som kom till stånd år 1960 och varigenom den punkten ströks, som krävde att statskyrkan skulle avskaffas och den kyrkliga egendomen "stanna i samhällets ägo".

1958 års utredning skisserade, utan att själv ta ställning, fyra olika modeller för ändrade relationer mellan stat och kyrka, de s.k. A-, B-, C- och D-lägena. Endast i D-läget förutsattes att kyrkan skulle avhändas all egendom utom kyrkobyggnader med tomter, men utredningen ansåg, i belysning av det ovan lämnade citatet, att en sådan lösning av egendomsfrågorna var "mindre sannolik". Beträffande B- och C-lägena som handlade om en kyrka som skulle vara organisatoriskt friställd från staten anfördes följande (s. 194 f):

Även i dessa fria lägen kan de kyrkliga organen få behålla besittningsrätten till jorden utan att frågan om äganderätten till egendomen i varje konkret fall löses. För dessa lägen kan också tänkas den lösningen, att de kyrkliga rättssubjekten tillförsäkras äganderätten till all den kyrkliga egendomen, alltså även till kronoanslagen. Otvivelaktigt skulle det vara en rättstekniskt vinnande lösning och avsevärt bidra till en förenkling av de nu så svårlösta problemen rörande den kyrkliga egendomen, om kyrkans besittningsrätt i dessa fria lägen konsoliderades till vanlig äganderätt.

Utredningen diskuterade om viss ersättning skulle utgå från kyrkan till staten vid en sådan egendomsöverföring, men övergick sedan till att behandla frågan om hur överföringen från statligt till privat ägande har gått till i liknande fall. Sitt eget ställningstagande till hur man skulle behandla den kyrkliga egendomen formulerade utredningen på följande sätt (s. 198 f):

Därest det skulle anses befogat att i B- och C-lägena äganderätten till den av kronan anslagna egendomen vederlagsfritt överföres till kyrkan, synes detta kunna ske i den ordningen att statsmakterna genom en lag avsäger sig anspråken på denna kronoegendom av vad slag den vara må. För ett sådant tillvägagångssätt talar inte minst praktiska skäl. I vissa fall kan det sålunda stöta på påtagliga svårigheter att få klarlagt om viss kyrklig jord är kronoanslag eller ej. --- I lagen kan måhända ändå helt allmänt utsägas att kronan avsäger sig all den rätt till egendomen den kan ha under villkor att egendomen användes för de särskilda kyrkliga ändamål vartill den disponerats. Det kan också tänkas den möjligheten, att i lagen bestämmes på vilka kyrkliga rättssubjekt äganderätten skall överföras.

Utredningen kunde tänka sig att de olika slagen av egendom fördelades på församlingskyrkorna som stiftelser, de äldre domkyrkorna som stiftelser samt Svenska kyrkan som en erkänd privatjuridisk person, i fråga om de allmänna kyrkohemmanen, biskopshemmanen och biskopsgårdarna m.m.

1958 års utrednings bedömning av kyrkans rätt att förfoga över all den kyrkliga egendomen bekräftades av den efterföljande diskussionen. När regeringen meddelade direktiv för 1968 års beredning om stat och kyrka, som leddes av Alva Myrdal, slogs det fast att "ett genomförande av D-läget, som förutsätter att i stort sett all kyrklig egendom skall tillkomma staten inte kan vara förenligt med den generositet som torde böra visas vid ett upphävande av statskyrkosystemet".

I sitt slutbetänkande Samhälle och trossamfund (SOU 1972:36) gjorde beredningen den i dag vedertagna åtskillnaden mellan kyrkans finansförmögenhet, som med sin avkastning skall tjäna olika kyrkliga ändamål, och dess förvaltningsförmögenhet - kyrkobyggnader m.m. som direkt utnyttjas i den kyrkliga verksamheten. Beredningen konstaterade att insikten om att finansförmögenheten numera saknade nämnvärd betydelse för att finansiera kyrkans verksamhet hade lett fram till att den kyrkliga egendomen blivit ett mer perifert spörsmål i kyrka-statdebatten. Vetskapen om att många andra trossamfund har tillgång till fastigheter och kapital hade också, enligt beredningen, bidragit till att synen på Svenska kyrkans egendomsinnehav hade förändrats. Beredningen fokuserade sig på frågan om i vilka former egendomen skulle stå till kyrkans disposition i framtiden. Stiftelsemodellen aktualiserades som ganska naturlig med hänsyn till den vikt som ändamålsbestämningen av egendomen hittills haft. Den kyrkostiftelseägda egendomen skulle också i fortsättningen ägas av församlingskyrkor eller domkyrkor som stiftelser. Det skulle ankomma på kyrkan själv att bestämma vilka organ som skulle företräda kyrkostiftelserna och

hur de skulle förvaltas. Intresset av att den specialreglerade egendomen bibehölls och användes för sitt ändamål skulle skyddas genom lagstiftning. Äganderätten till kronoanslagen skulle också i fortsättningen tillkomma staten och rättssubjekt inom Svenska kyrkan skulle ha besittningsrätt till dem. Formerna för förvaltningen av kronoanslagen borde bestämmas av kyrkan själv. Beträffande kyrkofondens tillgångar föreslog beredningen inte någon förändring av ägandeförhållandena. Till följd av ändamålsbundenheten föreslogs att fondens tillgångar även i fortsättningen skulle få disponeras av Svenska kyrkan.

Den myrdalska beredningens förslag vann inte den breda uppslutning regeringen funnit önskvärd för en lösning av kyrka-statfrågan. Det övervägande antalet remissinstanser som yttrade sig i egendomsfrågan var kritiskt inställda till beredningens förslag. Kritiken följde olika linjer. En huvudinvändning var att Svenska kyrkan eller dess organ borde ha tillförsäkrats full äganderätt antingen till all den egendom som den förfogar över eller till vissa slag av denna egendom.

Sedan myrdalberedningens förslag hade fallit inleddes i februari 1975 överläggningar mellan en kyrklig och en statlig arbetsgrupp. Dessa överläggningar ledde till ett nytt förslag i kyrka-statfrågan i det gemensamma betänkandet (SOU 1978:1) Stat-Kyrka Ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan. Detta förslag innehöll en egendomslösning, baserad på bildandet av nya stiftelser. Förslaget redovisas utförligare i inledningen till vårt stiftelsealternativ i kap. 10.

Den kyrkliga egendomen har därefter behandlats av såväl Utredningen om ekonomi och rätt i kyrkan som Kyrkoberedningen. Dessa båda utredningar behandlar både stiftelsealternativ och lagstiftningsalternativ. Båda dessa utredningar har framhållit vad som finns att vinna genom att staten avstår från sina anspråk på kronoanslagen. Vad utredningarna närmare förespråkade redovisas utförligare i kap. 10 och 12.

3 Den kyrkliga egendomens ursprung

Kyrklig egendom kan i mycket vid mening definieras som all egendom – lös som fast – som tillhör något kristet samfund. Definitionen egendom som förvaltas av organ inom Svenska kyrkan ger en riktigare bild. Den kyrkliga egendomen har också allmänt i tidigare statliga utredningar definierats som sådana förmögenhetstillgångar av fast eller lös natur som med olika rättsgrund disponeras av Svenska kyrkan med dess församlingar eller av andra till Svenska kyrkan knutna organ.

I kapitel 3 definieras de olika egendomskategorierna och en kort historik görs för varje kategori med en redogörelse för varje kategoris ursprung. I kapitlet redovisas också några av de tidigare undersökningar som gjorts för att söka den kyrkliga egendomens ursprung. Kammarkollegiets val av metod för att i denna utredning söka ursprunget presenteras och motiveras.

3.1 De olika egendomskategorierna

Det finns olika kategorier av kyrklig egendom. *Den specialreglerade kyrkliga egendomen* är sådan kyrklig egendom som tjänar vissa allmänna ändamål som staten har ansett vara värda att särskilt skydda genom speciell lagstiftning. Det är fråga om både fastigheter med tillhörande byggnader och lös egendom av olika slag. I den *specialreglerade fasta egendomen* ingår bl.a. församlingskyrkor och domkyrkor med kyrkotomter, kyrkogårdar och andra begravningsplatser.

Beteckningen *kyrkans förvaltningsförmögenhet* brukar användas för den samlade egendomsmassan av församlingskyrkor, domkyrkor, kyrkotomter, kyrkogårdar och andra begravningsplatser eftersom den egendomen i allmänhet inte ger kyrkan någon ekonomisk avkastning. Det är i stället fråga om egendom som genom sitt *bruksvärde* tjänar kyrkan. Bestämmelser om församlingskyrkor och domkyrkor finns i nuvarande 38 och 39 kap. kyrkolagen.

I nuvarande 41 kap. 1 § kyrkolagen räknas de olika slag av *specialreglerad fast egendom* eller tomträtt upp som med ett samlat namn betecknas som *kyrklig jord*. Kyrklig jord är sådan egendom som tillsammans med viss kyrklig lös egendom av fondkaraktär brukar *kallas kyrkans finansförmögenhet*. Det är här fråga om egendom som generellt sett med sin *avkastning* skall tjäna den kyrkliga verksamheten.

Kyrklig jord är enligt det nämnda stadgandet i kyrkolagen i dess lydelse (SFS 1993:1323) sådan fast egendom eller tomträtt:

1. vars avkastning är avsedd för avlöning åt kyrkoherde eller komminister i visst eller vissa pastorat (*prästlönefastighet*)
2. där tjänstebostad är anvisad åt en kyrkoherde eller komminister (*prästgård*)
3. vars avkastning är avsedd för en församlingskyrkas behov (*församlingskyrkas fastighet*)
4. vars avkastning tillförs kyrkofonden (*kyrkofondsfastighet*)
5. vars avkastning är avsedd för en domkyrkas behov (*domkyrkas fastighet*)
6. där tjänstebostad är anvisad åt en biskop (*biskopsgård*)

I paragrafen stadgas också särskilt (SFS 1994:1849) att en prästgård på vilken en tjänstebostad inte längre är anvisad skall bli församlingskyrkas fastighet. Om fastigheten senare åter skulle komma att användas som tjänstebostad åt en präst blir den prästgård igen i lagens mening. Också sådan jord som vid utgången av år 1994 var löneboställe, men som den 1 januari 1989 var prästgård, skall fr.o.m. den 1 januari 1995 vara församlingskyrkas fastighet.

En annan förändring mot lagrummets tidigare lydelse är att de egendommar som förut benämndes löneboställen och prästlönefondsfastigheter sammanfördes under den gemensamma benämningen prästlönefastighet fr.o.m. den 1 januari 1995. Denna förändring var en konsekvens av att en samlad förvaltning av prästlöneboställenas jord och skog samt prästlönefondsfastigheterna genomfördes då. Stiftens egendomsnämnder blev den gemensamma förvaltaren för denna nya samlade kategori av kyrklig jord.

Prästgårdar och biskopsgårdar tillhör kategorien kyrklig jord utan att för den skull också tillhöra finansförmögenheten.

Det finns i den specialreglerade fasta kyrkliga egendomen som kallas kyrklig jord s.k. kronoanslag. Kronoanslagen är av kronan anslagen mark. Kammarkollegiet hänvisar här till redogörelsen i avsnitt 3.9.

Det finns också *specialreglerad lös egendom*. I kyrkolagen återfinns bestämmelser om skyldighet att fondera ersättning för kyrklig jord i prästlönefonder, församlingskyrkas fastighetsfond, domkyrkas fastighetsfond och i kyrkofonden. Fondernas avkastning skall enligt lagen användas för samma ändamål som jorden en gång varit avsedd för. För kyrkofonden finns det särskilda bestämmelser. Fonderna är en del av kyrkans finansförmögenhet eftersom de fonderade medlen skall tjäna samma ändamål som de olika egendomslag från vilka fondmedlen kommit. Därmed skall med-

len i likhet med den kyrkliga jorden förvaltas så att de ger bästa möjliga avkastning.

Den specialreglerade lösa egendomen utgörs också av inventarierna i församlingskyrkor, domkyrkor och biskopsgårdar. Till den lösa egendomen hör dessutom bl.a. olika penningmedel som testamentrats och donerats till kyrkan. Medlen förvaltas av kyrkor och församlingar. Dessa medel utgör en del av *kyrkans förvaltningsförmögenhet* eftersom den tjänar kyrkan genom sitt bruksvärde.

Begreppen kyrkans förvaltningsförmögenhet och kyrkans finansförmögenhet infördes av 1958 års utredning i delbetänkandet kyrka – stat: X om kyrklig egendom, skattefrågor och prästerskapets privilegier (SOU 1967:46). Begreppen har sedan dess varit vedertagna. Dessa begrepp har med tiden blivit mindre relevanta eftersom egendom numera enligt kyrkolagen kan föras mellan de olika egendomskategorierna genom försäljningar och byten av kyrklig jord, fondering av ersättningsmedel och nyinvesteringar i andra objekt för kyrkliga ändamål. Det har också, såsom framgått ovan, på senare år lagstiftningsvägen införts ändringar i de olika egendomskategorierna som gör att begreppen inte längre är konstanta.

Utöver den specialreglerade fasta och lösa egendom som nämnts i detta avsnitt finns det kyrkokommunal egendom och stiftelse- och föreningsegendom. Kammarkollegiet hänvisar här till redogörelser i avsnitten 3.7 och 3.8.

3.2 Den specialreglerade kyrkliga egendomen, fast egendom, förvaltningsförmögenheten

3.2.1 Kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkogårdar och begravningsplatser

Rent historiskt uppförde stormän och storbönder på medeltiden själva kyrkor på sina egendomar för sitt eget, husfolkets och landböndernas bekvämlighet. Konungar och biskopar lät också bygga kyrkor liksom sockenmenigheter, som själva enades om att uppföra sin kyrka. Kyrkorna skulle sedan vigas för sitt ändamål av biskopen. Ett villkor för att biskopen skulle komma och inviga en kyrka och förse den med en präst, var att kyrkan hade tilldelats jord som kunde brukas för att försörja prästen och underhålla själva kyrkobyggnaden.

Jord skänktes till kyrkan av *enskilda* genom testamentsförordnanden, oftast med särskilda villkor om läsande av själamässor. I något enstaka fall kunde kyrkotomten anslås av *kronan* som anvisade jorden för kyrkliga ändamål. Kyrkotomten definieras som ett område kring en kyrkobyggnad

som hör samman med byggnadens funktion och miljö. Kyrkotomten behöver inte alltid fungera som en begravningsplats, men det är vanligt att kyrkogårdar omger äldre kyrkor, framför allt på landsbygden.

Under medeltiden ansågs *sockenkyrkorna* vara *särskilda stiftelse-liknande rättssubjekt*. Först under den tidigare hälften av 1800-hundratalet fick *församlingarna* rättslig ställning som *egna juridiska personer* och kunde bli ägare till fast och lös egendom. För landsbygdsförsamlingarna ändrades förhållandena genom en förordning den 26 februari 1817 angående sockenstämmor och kyrkoråd. 1817 års förordning ersattes den 29 augusti 1843 av tre förordningar som gav också städernas församlingar rättskapacitet som juridiska personer. Den äldre (tidigare än 1817 resp. 1843) lokala kyrkan ses *själv* som ett stiftesliknande subjekt som äger kyrkobyggnaden med tillhörande tomt.

Kyrkor som byggts 1817 resp. 1843 eller senare eller som då mottagits som gåva från bolag, stiftelse eller enskild har *församlingen* som ägare. Dessa mer sentida kyrkor är specialreglerad kyrkokommunal egendom.

En *kyrkobyggnad* kan sålunda, beroende på dess datering i tiden, ägas av kyrkan själv som stiftesliknande rättssubjekt, av en församling eller av en kyrklig samfällighet. Staten äger vissa kyrkobyggnader som tidigare var klosterkyrkor och drogs in till kronan vid reformationen på 1500-talet. Staten äger också garnisonskyrkan i Karlsborg. (ERK-utredningen s.133) En *kyrkotomt* kan ägas av den stiftesliknande lokalkyrkan, församling, kyrklig samfällighet eller av staten. I vissa fall kan en enskild person eller en stiftelse vara ägare till en kyrka med tillhörande tomt (slottskapell, småkyrka el. dyl.).

Regler om förvaltningen av kyrkobyggnader med tillhörande tomtmark finns i 11, 38, 40 och 41 kap. i nuvarande kyrkolagen. För att tillgodose kulturminnesvårdens intressen finns det för närvarande också regler om kyrkobyggnader i lagen om kulturminnen och förordningen om kulturminnen m.m. (1988:950 och 1988:1188).

Begravningsplatser kan vara både allmänna och enskilda. En *allmän* begravningsplats har anordnats av Svenska kyrkan, av kommun eller det allmänna. En *enskild* begravningsplats är en gravplats som tillhör annat trossamfund än Svenska kyrkan eller någon enskild eller juridisk person. Allmänna begravningsplatser kan finnas dels i anslutning till kyrkobyggnaderna dels friliggande. Finns begravningsplatsen på kyrkojord som ägs av den stiftesliknande lokalkyrkan, på prästlönefastighet eller på den borgerliga kommunens mark har församlingen bara dispositionsrätt. Den snabba utvecklingen av tätorterna har lett till att *friliggande begravningsplatser* blivit allt vanligare. Friliggande begravningsplatser har i allmänhet anordnats efter 1817. De friliggande begravningsplatserna kan hållas av församling eller av borgerlig kommun. I begravningslagen (SFS 1990:1144) lämnas de närmare definitionerna av begravningsplatsbe-

greppen. Kulturminnesvårdens intressen av begravningsplatserna tillgodoses för närvarande i lagen och förordningen om kulturminnen.

3.2.2 Domkyrkor

Enligt romersk-katolsk ordning var *domkyrkan* eller katedralkyrkan kyrka för stiftets biskop och främst bestämd för domkapitlets gudstjänsthållning och biskopens religiösa ämbetsförättningar. Efter reformationen på 1500-talet fungerade domkyrkorna också som församlingskyrkor för domkyrkoförsamlingarna. Domkyrkorna byggdes större och dyrbarare än vanliga sockenkyrkor. Domkyrkobyggnaderna uppfördes vanligen med medel (i både lös och fast egendom) som *konungar* och *enskilda* hade gett eller donerat till kyrkan i testamenten. Det förekom också anslag av fattig- och kyrkotioden.

Under *medeltiden* byggdes domkyrkorna i Uppsala, Linköping, Skara, Strängnäs, Västerås och Växjö. Lunds domkyrka uppfördes också under den katolska tiden. Domkyrkorna i Göteborg, Härnösand, Karlstad och Luleå är uppförda efter reformationen för att fungera som församlingskyrkor och domkyrkor. Visby S:ta Maria kyrka och Stockholms storkyrka är medeltida församlingskyrkor som tjänstgör som domkyrkor sedan de nya stiftet bildats. Domkyrkan i Luleå uppfördes som församlingskyrka först under senare hälften av 1800-talet. Domkyrkorna i Mariestad och Kalmar uppfördes efter reformationen vid ändring av stiftsindelningen. De fungerar nu endast som vanliga församlingskyrkor.

Domkyrkorna ses generellt som särskilda stiftelsesliknande juridiska personer och äger i denna sin egenskap både kyrkobyggnaden och kyrkotomten. Det är bara den förhållandevis sentida domkyrkan i Luleå som är församlingsägd.

För de sex domkyrkor som uppfördes under medeltiden finns för närvarande särskilda förvaltningsregler i 39 kap. kyrkolagen enligt vilka domkapitlet i respektive stift skall förvalta domkyrkan. Närmare föreskrifter om förvaltningen av dessa domkyrkor finns i förordningen (1994:250) om förvaltningen av kyrklig jord m.m. och i förordningen (SKFS 1992:14). För Lunds domkyrka finns särskilda förordningar (SKFS 1989:1, SKFS 1992:15) med instruktion för Domkyrkorådet i Lund m.m. Motsatsvis gäller att andra domkyrkor än de sex medeltida och Lunds domkyrka för närvarande förvaltas som församlingskyrkorna dvs. av kyrkorådet i respektive domkyrkoförsamling.

3.3 Den specialreglerade kyrkliga egendomen, fast egendom, finansförmögenheten

3.3.1 De tidigare löneboställena som numera betecknas som prästlönefastigheter

Prästboställena är både den största och den värdefullaste delen av den fasta finansförmögenheten. Rent historiskt tillfördes kyrkan mark redan vid den tidpunkt då landet kristnades. En kyrka fick invigas först när prästen hade tillförsäkrats avkastning från framförallt skogs- och jordbruksfastigheter. Avkastningen av fastigheterna blev en del av prästens lön. Prästboställenas ursprung kan ledas tillbaka till de fastigheter som församlingsprästerna under äldre avlöningssystem hade på lön. 1910, i samband med prästlönereformen, avskildes vanligen på dessa fastigheter ett särskilt område för *bostad åt prästen* (prästgård). Det område som blev kvar kallades för *löneboställe*.

Löneboställen betecknas enligt lagändring (SFS 1993:1323) numera som *prästlönefastighet* sedan den 1 januari 1995. Samtidigt sammanfördes förvaltningen av prästlöneboställenas jord och skog till gemensam förvaltning hos stiftens egendomsnämnder.

Av prästboställena (i betydelsen prästgårdar och löneboställen sedan 1910) bildar de som har sitt ursprung från medeltiden både antalsmässigt och värdemässigt den mest betydande gruppen.

I 1958 års utredning om kyrka – stat (SOU 1967:46), s. 84, citerades den inställning som departementschefen haft om prästboställenas härstamning i en proposition om prästlönelag m.m. (prop 1932:187 s. 186):

"Av den i detta ämne verkställda utredningen synes mig med all önskvärd tydlighet framgå, att i regel de från medeltiden härstammande prästboställena tillkommit genom donation av en eller flera enskilda samt att avsikten med dessa donationer varit, att boställenas avkastning skulle utgöra avlöning åt den vid den särskilda lokalkyrkan anställde prästen."

Någon klarhet i frågan om ursprunget till de medeltida boställena har i allmänhet inte kunnat uppnås. Den stiftelseliknande lokalkyrkan ses rent allmänt som ägare till dessa boställen. De boställen som anses vara ägda av den stiftelseliknande lokalkyrkan kan både ha anskaffats av församlingen eller donerats av enskilda efter reformationen, men *innan* församlingen blev självständigt rättssubjekt. Om församlingen *efter* vunnit rättssubjektivitet med egna medel förvärvat boställen ägs de dock av församlingen själv. Egendomen är då specialreglerad kyrkokommunal egendom.

I många fall är boställen sammansatta av hemman och lägenheter med olika ursprung eller också har de med tiden blivit större genom skilda förvärv.

Flera av de boställen som skapades efter reformationen anslogs av kronan. Med utgångspunkt från tidigare utredningar om vilka boställen som anslagits av kronan, har det helt allmänt antagits att omkring *en femtedel* av prästboställena är *kronoanslag*. Staten har beträffande kronoanslagen inte överlåtit äganderätten men anvisat jorden för kyrkliga ändamål såsom prästernas avlöning. Kammarkollegiet återkommer till kronoanslagen senare i detta kapitel.

3.3.2 De tidigare prästlönefondsfastigheterna som numera betecknas som prästlönefastigheter

Prästlönefondsfastigheter var fastigheter – prästlönefondshemman – inköpta med medel från prästlönefonder och prästlönejordsfonder.

Medel från försålda prästboställen liksom ersättning på grund av expropriation, upplåtelse av naturtillgång eller liknande skulle tidigare förvaltas som en *prästlönefond* hos de pastorat som boställena och annan exproprierad eller upplåten egendom tillhört. Fondmedel från flera pastorat kunde föras samman i en prästlönejordsfond. För fondens medel kunde stiftet sedan skaffa så kallade *prästlönefondshemman*.

Av intresse i ursprungsfrågorna kan noteras att 1958 års utredning (SOU 1967:46) kyrka – stat bl.a. uttalade att:

I prästlönefonderna ingår medel av mycket skiftande slag. En uppdelning av äganderätten till sådan fond torde ofta vara omöjlig att genomföra. Detsamma gäller stifts prästlönejordsfond och prästlönefondshemman.

Enligt lagändring (SFS 1993:1323) som gäller fr.o.m. den 1 januari 1995 upplöstes pastoratens prästlönefonder och prästlönejordsfonderna. Medlen överfördes till stiftens prästlönefonder. Stiftens egendomsnämnder sköter enligt nuvarande bestämmelser också förvaltningen av prästlönefastigheterna i sin helhet.

Prästlönefondsfastigheterna kallas numera i likhet med de tidigare löneboställena för *prästlönefastigheter*.

3.3.3 Prästgårdar

Prästgård är enligt kyrkolagen sådan kyrklig jord där tjänstebostad är anvisad åt en präst.

Prästgårdarna tillhör den specialreglerade fasta egendoms-kategorien. Det finns inte något avkastningskrav för prästgårdarna och de skulle därför egentligen kunna redovisas som en del av den fasta förvaltningsförmögenheten. Eftersom de för närvarande finns med i lagstiftningens uppräkning av kyrklig jord redovisar Kammarkollegiet för enkelhetens skull ändå prästgårdarna här.

Det finns två olika kategorier av prästgårdar. En kategori är de prästgårdar som från början var prästboställen. Från prästboställena avskildes 1910 i samband med prästlönereformen oftast ett särskilt område där prästen skulle bo (*prästgård*). Sådana prästgårdar redovisas inte som särskilda fastigheter i fastighetsböckerna eftersom de har uppförts på redan befintliga fastigheter. Om avstyckning av prästgårdsfastigheten har gjorts från prästbostället ses prästgården dock som en egen fastighet. Kammarkollegiet återkommer i den del som gäller egendomens omfattning till att det i vissa fall är svårt att omfattningsredovisa prästgårdarna.

En redogörelse för dessa tidigare prästboställens ursprung har getts vid avsnittet om tidigare löneboställen.

Det finns också prästgårdar som köpts in särskilt för att vara bostad åt en präst. Det är i sådana fall i allmänhet tätortsförsamlingar eller pastoraten som äger prästgårdarna. (SOU 1978:3 s. 76) Dessa prästgårdar redovisas som särskilda fastigheter i fastighetsböckerna.

Det är pastoraten som enligt gällande bestämmelser förvaltar och underhåller prästgårdarna. Egendomsnämnderna får meddela föreskrifter för vård och användning av vissa prästgårdar.

Pastoraten bestämmer själva om anvisande av prästgård som tjänstebostad och svarar för dess kostnader. Pastoraten skall också anordna bostaden och uppbära hyran för denna.

3.3.4 Församlingskyrkas fastigheter

Församlingskyrkas fastighet är fastighet vars avkastning är avsedd för församlingskyrkas behov. Det är då främst fråga om annan fast egendom än själva kyrkotomten med kyrkobyggnad, kyrkogård eller annan begravningsplats.

De allra flesta fastigheterna har ett medeltida ursprung och anses tillhöra den stiftelse-liknande lokalkyrkan. I vissa fall har jorden inköpts för lokalkyrkans medel, i andra fall har donationer av enskilda förekommit.

I det ursprungliga svenska riket är församlingskyrkas fastigheter till följd av Gustav Vasas reduktion fåtaliga och ganska obetydliga till storlek och värde.

Församlingskyrkas fastigheter finns därför främst kvar i de landskap som tidigare i historien har hört till Danmark dvs. Skåne, Halland och Blekinge.

Vissa fastighetsbestånd finns också kvar i det övriga landet såsom kyrkoskärgårdar i Värmland, vissa kyrkoskogor och en del smålägenheter.

I kyrkolagen stadgas särskilt att prästgård på vilken tjänstebostad inte längre är anvisad åt kyrkoherde eller komminister skall bli församlingskyrkas fastighet. En ny kategori av egendom har även fr.o.m. den 1 januari 1995 tillförts församlingskyrkas fastighet (SFS 1993:1323) nämligen jord som vid utgången av år 1994 var löneboställe, men som den 1 januari 1989 var prästgård. Om det finns flera tidigare församlingskyrkor i pastoratet skall enligt gällande bestämmelser pastoratet bestämma vilken av dessa kyrkor som fastigheten skall tillhöra. (SFS 1994:1849)

Det är enligt kyrkolagen numera pastoraten som förvaltar både jorden och skogen på församlingskyrkas fastigheter. Egendomsnämnderna skall dock företräda församlingskyrkas fastigheter vid vissa upplåtelse av rättigheter t.ex. tomträtter och servitut.

3.3.5 Kyrkofondsfastigheter

Kyrkofondsfastigheter är enligt kyrkolagens definition ett antal fastigheter vars avkastning tillförs kyrkofonden.

Kyrkofondsfastigheterna skall enligt kyrkolagen i dess senaste lydelse förvaltas av egendomsnämnderna. Enligt ett principbeslut som kyrkofondens styrelse fattade under år 1995 genomförs i nuläget en avveckling av kyrkofondsfastigheterna. Styrelsen anser att fastigheterna inte passar in som placering i en fond av kyrkofondens slag som bör ha en hög likviditet för att kunna möta svängningar i den kyrkliga ekonomin. Efter en värdering av samtliga fastigheter inleddes avvecklingsarbetet i samarbete med egendomsnämnderna som enligt kyrkolagen också skall besluta om försäljningarna. Hittills har kyrkofondsfastigheterna i huvudsak köpts av egendomsnämnderna för prästlönefondernas räkning.

Kyrkofondsfastigheterna är av olika ursprung och består av allmänna kyrkohemman, biskopshemman och klockarhemman.

Allmänna kyrkohemman var sådana fastigheter, som ursprungligen varit lokala prästlönetillgångar, men vilkas avkastning senare tillförts kyrkofonden. I 1958 års utredning kyrka – stat (SOU 1967:46) uttalades att de allmänna kyrkohemmanen, möjligen med något undantag, torde ha varit *kronoanslag*.

Biskopshemman var den största gruppen kyrkofondsfastigheter. De hade oftast sitt ursprung i boställsjord som varit anslagen till biskoparnas avlöning. Avkastningen drogs vid biskopslönereformen år 1936 in till kyrkofonden. Biskopshemman var fastigheter som inte hade någon biskopsgård inom området. Om det på en lönefastighet fanns ett särskilt område som var biskopsgård kallas den övriga delen biskopshemman. Enligt 1958 års utredning kyrka – stat (SOU 1967:46) saknades det rättsfall, som kunde klarlägga frågan om bl.a. biskopshemmanens rättsställning. Den mer allmänna uppfattningen var dock att de flesta biskopshemmanen hade utgjorts av *kronoanslag*.

För *klockarhemman* gällde följande. Klockares och organists innehav på lön av boställsjord, den s.k. klockarjorden, avvecklades genom en lag 1938 om klockarboställen. I de allra flesta fall övertogs bostället av församlingen med äganderätt och lika fri dispositionsrätt som för kyrkokommunal jord. En mindre grupp förhållandevis större och värdefullare boställen behölls som "publika arrendegårdar", klockarhemman, för kyrkofondens disposition.

I förarbetena till lagstiftningen om klockarhemmanen m.m. (prop. 1938:188) definierades klockarhemman som "lönefastighet som skall bibehållas som publik arrendegård". Beträffande sådana lönefastigheter anförde föredragande statsrådet (s. 11) bl.a. att man härvid hade att räkna med ett nog så brokigt ursprung. Ursprunget kunde ledas tillbaka till upplåtelse från församlingarna, till anslag från kronan eller till dispositioner av enskilda.

Tillsammans med stiftens prästlönefondshemman betecknades de olika slagen av kyrkofondsfastigheter tidigare som ecklesiastika arrendegårdar och deras förvaltning reglerades i en särskild ecklesiastik arrendestadga.

3.3.6 Domkyrkas fastigheter

En redogörelse för i vilka städer landets domkyrkor är belägna, under vilken tid de uppförts och hur de förvaltas har gjorts i tidigare avsnitt.

Domkyrkorna kan i likhet med många församlingskyrkor huvudsakligen betraktas som stiftseliknande rättssubjekt och det är i denna sin egenskap domkyrkorna äger kyrkobyggnader och kyrkotomter.

Domkyrkas fastighet är enligt de gällande bestämmelserna i kyrkolagen sådan fast egendom eller tomträtt vars avkastning är avsedd för en domkyrkas behov. Härmed avses inte själva domkyrkobyggnaden med tillhörande tomtmark.

Det är de äldsta domkyrkorna som äger sådan fast egendom förutom själva domkyrkobyggnaden med tillhörande tomtmark som lagligen definieras som domkyrkas fastighet.

Jordbruksfastigheter finns bara vid Strängnäs, Västerås och Lunds domkyrkor. Lunds domkyrka har det utan jämförelse största och värdefullaste fastighetsbeståndet. Även andra äldre domkyrkor äger fastigheter som kommit till under medeltiden.

I 1958 års kyrka – statutredning antecknades att domkyrkas fastigheter huvudsakligen kommit i de äldre domkyrkornas besittning genom enskildas donationer eller genom kronoanslag. Fastigheter som tillförts domkyrkorna *efter reformationen* torde också i regel vara kronoanslag och donationer av enskilda. I en del fall har fastigheterna inköpts av vederbörande domkyrkas medel.

Det är enligt kyrkolagens nuvarande bestämmelser egendomsnämnderna som förvaltar domkyrkas fastigheter utom de som finns i Lunds stift. Lunds domkyrkas betydande fastighetsinnehav förvaltas sedan gammalt av Domkyrkorådet i Lund.

3.3.7 Biskopsgårdar

Biskopsgård är sådan kyrklig jord där tjänstebostad är anvisad åt en biskop. Varken prästgårdarna eller biskopsgårdarna tillhör i egentlig mening finansförmögenheten men presenteras här ändå enhetligt tillsammans med övrig kyrklig jord.

Vid biskopslönereformen 1936 skildes de fastigheter som varit anslagna för avlöning av biskoparna från de särskilda biskopsstolarna. Fastigheter som tidigare varit bostadsboställen anvisades sedan helt eller delvis som tjänstebostad åt biskopen, s.k. *biskopsgård*.

Det är enligt kyrkolagen regeringen som får besluta att innehavaren av en biskopstjänst skall anvisas tjänstebostad. Det är egendomsnämnderna som förvaltar biskopsgårdarna.

Enligt förordningen (SKFS 1989:1) med instruktion för Domkyrkorådet i Lund m.m. skall på motsvarande sätt Domkyrkorådet i Lund underhålla och sköta biskopshuset i Lund. Det finns där också vissa specialbestämmelser om hur medel ur kyrkofonden skall föras till Domkyrkorådet i Lund för förvaltningen av bostaden åt biskopen i Lund. Enligt den nu gällande förordningen (1994:250) om förvaltningen av kyrklig jord m.m. får också egendomsnämnderna bidrag ur kyrkofonden för alla kostnader för sin förvaltning av de övriga biskopsgårdarna.

Biskopsgårdarnas ursprung och ägarförhållanden är av olika slag. Domkyrkan eller kyrkofonden kan i vissa fall vara ägare till en biskopsgård, medan några har anvisats av kronan.

Enligt en utredning som f.d. departementsrådet Göran Göransson lät göra 1991 – som uppdaterats av Kammarkollegiet under hösten 1996 – gäller för de 13 olika biskopsgårdarna följande.

- Biskopsgården i Uppsala var indragen av Gustav Vasa och därefter donerad till en biskop. Egendomen köptes sedan av kronan som biskopsgård och blev anslagen till bostad åt ärkebiskopen 1692/93. Uppsalas biträdande biskop bor i en hyreslägenhet i domkyrkans fastighet.
- Biskopsgården i Linköping är byggd på mark som är indragen och sedan anslagen av kronan. Huset byggdes för domkyrkans medel.
- Biskopsgården i Skara inköptes för kyrkofondsmedel 1937.
- Biskopsgården i Strängnäs köptes 1664, delvis för domkyrkans medel.
- Biskopsgården i Västerås är medeltida. Den härrör från en gård som tillhörde domkyrkan där det uppläts bostad åt biskopen.
- Biskopsgården i Växjö är en prebendegård under domkyrkan som 1576 anvisades av kronan till biskopsgård. Huset är uppfört för domkyrkans medel.
- Biskopsgården i Lund tillhör Lunds domkyrka.
- Biskopsgården i Göteborg är köpt 1990 för kyrkofondsmedel.
- Biskopsgården i Karlstad är uppförd på 1770-talet med domkyrkans medel, bidrag från borgerskapet och prästerskapet.
- Biskopsgården i Härnösand är byggd på 1890-talet med medel ur biskopslöneregleringsfonden.
- Biskopsgården i Luleå är en hyreslägenhet som kyrkofonden betalar hyra för till ägaren stiftssamfälligheten.
- Biskopsgården i Visby hyrs av domkyrkoförsamlingen.
- Biskopsgården i Stockholm utgörs av två våningar som hyrs i den tidigare kyrkofondsfastigheten Huset. Resten av fastigheten är uthyrd till andra. Efter beslut av regeringen köptes Huset 1955 av byggnadsstyrelsen för kronans räkning. Köpeskillingen hämtades ur kyrkofondens fastighetsförsäljningsmedel. Två våningar var biskopsgård, resten var biskopshemman. Fastigheten är nu såld till prästlönefastighet.

3.4 Den specialreglerade kyrkliga egendomen, lös egendom, finansförmögenheten

3.4.1 Prästlönefonder

Prästlönefonderna har uppkommit genom att prästlönetillgångar har sålts och köpeskillingarna har fonderats.

Det stadgas numera i 41 kap 21 § kyrkolagen att ersättningsmedel för kyrklig jord på grund av försäljning, expropriation, upplåtelse av naturtillgång eller liknande skall fonderas och att avkastningen skall användas för samma ändamål som jorden var avsedd för. Utöver de direkt angivna ersättningsgrunderna kan medel för fondering tillkomma som t.ex. dellikvid vid markbyte.

Pastoratens prästlönefonder skall sedan den 1 januari 1995 förvaltas av respektive stifts egendomsnämnd och tillsammans utgöra stiftets prästlönefond. Fondens avkastning fördelas mellan de olika pastoraten enligt särskilt uträknade andelstal. Kapitalet i prästlönefonderna har i varierande utsträckning med tiden också placerats i värdepapper såsom obligationer och aktier. Kapitaluttag ur prästlönefonderna får för närvarande göras enligt särskilda föreskrifter för att köpa t.ex. skogs- eller jordbruk eller för att finansiera en värdebeständig rationalisering.

Har en förutvarande prästgård före den 1 januari 1989 blivit löneboställe enligt tidigare regler skall ersättningsmedel som härrör från den förutvarande prästgården vara prästlönefond i stiftet. (Se övergångsbestämmelserna SFS 1994:1849.)

Av intresse i ursprungsfrågorna kan noteras att 1958 års utredning kyrka – stat (s. 174) uttalade att:

I prästlönefonderna ingår medel av mycket skiftande slag. En uppdelning av äganderätten till sådan fond torde ofta vara omöjlig att genomföra. I fonderna ingår även medel som lämnats i ersättning för rätten att taga i anspråk sten-, grus-, ler-, eller torvtäkt å boställe. En del av fonderna kan vidare ha uppkommit av ersättningsmedel för växande skog eller genom kapitalisering av behållen skogsavkastning. Ett mindre antal donationsfonder torde även finnas. Det är alltså medel av mycket skiftande slag som ingår i prästlönefonderna. Särskilt är att märka att skillnad inte görs vid fondering av köpeskilling eller annan ersättning om boställe tillhör församlingskyrkan, församlingen eller kronan. I en och samma fond kan sålunda ingå medel som härstammar från olika ägare.

3.4.2 Församlingskyrkors och domkyrkors fastighetsfonder

Ersättning för kyrklig jord skall fonderas och medlens avkastning skall användas för samma ändamål som jorden var avsedd för. Fondering görs enligt nuvarande bestämmelser i kyrkolagen i *fastighetsfond för församlingskyrkan* om medlen kommer från församlingskyrkas fastighet eller sådan prästgård som ses som församlingskyrkas fastighet. Fondens avkast-

ning skall tjäna samma ändamål som den kyrkliga jorden gjort nämligen församlingskyrkans behov. Församlingskyrkas fastighetsfond förvaltas av det pastorat som församlingskyrkan tillhör. Medel ur församlingskyrkas fastighetsfond får för närvarande bl.a. användas för väsentlig ombyggnad av kyrkan eller för annat arbete på kyrkan som inte är att hänföra till vanligt underhåll, för amortering av lån ur kyrkofonden och för inköp av aktier eller förlagsbevis som är inregistrerade vid en svensk börs eller andelar i värdepappersfond enligt lagen om värdepappersfonder med viss del av fondens tillgångar.

För *domkyrkas fastighetsfond* gäller samma villkor som för församlingskyrkas fastighetsfond. Ersättning som kommer från en domkyrkas fastighet skall vara fastighetsfond för domkyrkans behov. Domkyrkas fastighetsfond förvaltas av den som förvaltar domkyrkan. Det stadgas särskilt att ersättning som kommer från biskopsgården i Lund skall tillföras fastighetsfonden för Lunds domkyrka. Anledningen till detta är att biskopshuset i Lund har bekostats av domkyrkans medel.

3.4.3 Kyrkofonden

Kyrkofonden bildades 1914 genom att man sammanförde de tidigare prästerskapets löneruleringsfond och de ecklesiastika bostälernas skogsfond. Kyrkofonden fick årliga inkomster genom ersättningar från staten för prästerskapets år 1910 indragna tionden m.m., dels räntor, arrendeinkomster och inkomst av skogsförsäljningsmedel. Kyrkofonden skulle då svara för utjämningsbidrag till pastorat, prostar och en del andra prästerliga arvoden. 1932 fick fonden ett utökat ansvar för utjämning mellan pastoraten av prästlönekostnaderna och från år 1952 även för kyrkomusikerna. Ansvar för biskoparnas löner tillkom 1936 och vid avveckling av klockarhemmanen 1938 fick fonden överta de största och uppbära deras avkastning. 1941 tillfördes fonden prästerskapets änke- och pupillkassa. Sedan 1983 är fondens huvudsakliga funktion att svara för skatteutjämning mellan pastoraten och sedan 1989 även stiftssamfälligheterna. Kostnaderna för den rikskyrkliga organisationen och andra gemensamma kostnader såsom kostnader för tjänstepensioner för präster, avlöningsförmåner och tjänstepensioner för biskopar samt sammanträdeskostnader för domkapitelsledamöter betalas via kyrkofonden. Det ankommer också på fonden att bekosta arbetsgivaravgifter.

Kyrkofonden fick 1983 en särskild styrelse med ordförande, tre ledamöter och tre suppleanter utsedda av regeringen samt tre ledamöter och tre suppleanter valda av kyrkomötet. Fonden har ett eget kansli inom ramen för Kammarkollegiets fondbyrå. Kollegiet ansvarar för placeringen av

fondens medel, upprättar dess bokslut och utför olika förvaltningsuppgifter åt fonden.

Avkastning som kommer från en kyrkofondsfastighet eller från någon annan biskopsgård än biskopsgården i Lund skall enligt gällande regler tillföras kyrkofonden.

Fonden bestod vid 1995 års redovisning av bankmedel, olika fordringar på bl.a. egendomsnämnderna för avkastning på förvaltningen av kyrkofondens fastigheter, av andelar i Kammarkollegiets ränte- och aktiekonsortium, lån för fondens ändamål och av värdet på dess fastighets-tillgångar.

Ett nytt system för ekonomisk utjämning av inkomster och kostnader inom Svenska kyrkan via kyrkofonden har införts fr.o.m. den 1 januari 1997 med en fyraårig övergångstid. Det nya systemet har skapats bl.a. för att en fortsatt rikstäckande kyrklig verksamhet skall vara möjlig i framtiden. Systemet består av två olika delar, en generell del som innehåller både en inkomstutjämningsmekanik och en utjämning av kostnader som har strukturella orsaker. Inkomstutjämningsdelen bygger på principen att de pastorat och samfälligheter som har ett sämre inkomst- och kostnads-läge än genomsnittet får bidrag och de med ett gynnsammare läge får betala en avgift. Den individuella delen prövas efter ansökan och gäller strukturbidrag, kyrkobyggnadsbidrag och extra utjämningsbidrag.

3.5 Den specialreglerade kyrkliga egendomen, lös egendom, förvaltningsförmögenheten

För den specialreglerade lösa egendomen (prästlönefonder, församlingskyrkas och domkyrkas fastighetsfonder samt kyrkofonden) har en redogörelse lämnats tidigare.

Det finns också annan specialreglerad lös egendom som inte är finansförmögenhet utan i stället är en del av kyrkans förvaltningsförmögenhet. Det är då fråga om lös egendom som huvudsakligen genom sitt *bruksvärde* tjänar kyrkan.

Inventarier i församlingskyrkor, domkyrkor och biskopsgårdar är sådan specialreglerad lös egendom som huvudsakligen genom sitt *bruksvärde* tjänar kyrkan.

3.5.1 Inventarier i församlingskyrkor

För *inventarier i församlingskyrkor* finns förteckningar som församlingskyrkorna enligt bestämmelser i kulturminneslagen är skyldiga att föra över

kulturhistoriskt värdefulla inventarier. Förteckningarna skall föras lokalt och hållas aktuella. Det finns en exemplifiering av sådana kyrkliga inventarier som skall ingå i förteckningarna i 19 § förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. Däri stadgas att till inventarier som skall förtecknas hör bl.a. äldre skrudar, rökelsekar, kärl, böcker, altartavlor, kors och krusifix, dopfuntar, andra målningar och konstarbeten, avlatsskrin, förvaringskistor, fattigbössor, ljuskronor och ljusstakar, epitafier, vapensköldar, banér, sorgfanor, vapen, rustningar, votivskepp, kyrkklockor, musikinstrument samt vissa äldre gravvårdar.

Det finns ingen lagstadgad skyldighet att också förteckna kyrkliga inventarier som inte är kulturhistoriskt värdefulla. I praktiken förtecknas all lös egendom som finns i kyrkorummen. Förteckningarna har olika funktioner att fylla. De utgör ett nödvändigt underlag vid både inventeringar, redovisningar och revisioner. De kan också ligga till grund för värderingar i försäkringssammanhang.

Ursprunget för församlingskyrkornas inventarier är blandat. Ursprunget har en liknande historia som kyrkobyggnaderna själva.

Inventarierna har genom tiderna blivit skänkta till kyrkorna av enskilda och olika juridiska personer, vidare har de tillförts kyrkorna av kronan och vissa inventarier har inköpts av kyrkorna för församlingsmedel.

3.5.2 Inventarier i domkyrkor

Beträffande *domkyrkornas inventarier* och deras ursprung gäller likartade förhållanden som för församlingskyrkornas inventarier.

3.5.3 Inventarier i biskopsgårdar

I *biskopsgårdarna* skulle det, enligt 8 § i Kammarkollegiets den 1 januari 1995 upphävda föreskrifter (1989:671) om biskopsgårds förvaltning m.m., föras en särskild förteckning över de möbler och övriga *inventarier* för representationsändamål som fanns däri. Sedan den 1 januari 1995 gäller i stället 4 § förordningen (1994:250) om förvaltningen av kyrklig jord m.m. enligt vilken det är egendomsnämnden som skall föra förteckning över de tillgångar som nämnden förvaltar, däribland biskopsgårdar.

Biskoparnas tjänstebostäder skall enligt förordning (1989:89) vara försedda med möbler, telefon och annan utrustning enligt inventarieförteckning som tidigare *fastställdes* av Kammarkollegiet men som enligt ändring (1994:1372) fastställs av kyrkofondens styrelse.

Inventarierna i biskopsgårdarna är i många fall av brukskaraktär men även av kyrklig karaktär. Kammarkollegiets sedan tidigare fastställda in-

ventarieförteckningar kan användas som ledning för hur biskopsgårdarnas inventarier har sett ut fram till den nämnda lagändringen.

3.5.4 Penningmedel och övrig lös egendom

Det finns också penningmedel och annan lös egendom som skall tjäna kyrkan genom sin avkastning eller sitt bruksvärde.

De penningmedel som här är i fråga är medel som kyrkan fått genom olika testamenten och donationer. Det finns också medel som kommit från kollekter och insamlingar för skilda ändamål. Vidare finns det fonderade ersättningar för gravskötselåtaganden; dels sådana för all framtid och dels åtaganden för ett bestämt antal år.

Gravskötselåtaganden förvaltas särskilt. För kollekter och gåvor m.m. finns det särskilda redovisningskonton inom kyrkokommunernas bokföring.

Rent redovisningsmässigt särskiljs vanliga gåvor och testamenten från stiftelser och donationsfonder enligt den nya stiftelselagen. Har kyrkan genom testamente eller gåvobrev fått *en viss summa pengar* att disponera får fånget ses som en *gåva*. Är det i gåvobrevet eller testamentet däremot särskilt föreskrivet att *avkastningen eller räntan* av viss egendom skall tillföras kyrkan redovisas det som en *stiftelse*. Redovisningen görs då enligt den nya stiftelselagens bestämmelser. Om någonting kallas för "fond" är det viktigt att bestämma dess rättsliga natur för att se hur medlen skall redovisas.

3.6 Särskilda rättsinstitut

I Lunds och Göteborgs stift finns sedan den danska tiden vissa s.k. halländska kyrkohemman och andra kyrkolägenheter. Det sammanlagda antalet av de ifrågavarande hemmanen och andra kyrkolägenheterna antas uppgå till ca 300. Många av dem är numera ofta fastighetsrättsligt obestämda och okända till sitt läge.

Kyrkans dispositionsrätt till dessa fastigheter är inskränkt. De har upplåtits till prästerskapet eller till något bestämt hemman för att brukas och innehas mot vissa avgifter till församlingens kyrka. Avgifterna kan vara olika och de består av dels en engångsavgift, städja, som skall betalas i samband med skifte av åbo på hemmanet, dels en i allmänhet ringa avgift, s.k. landgille, för själva nyttjandet av jorden.

Det har länge varit aktuellt att avveckla dessa äldre rättsinstitut. I Kammarkollegiets uppdrag ingår också att ge förslag om hur de äldre

rättsinstituterna skall avvecklas och vilka övergångslösningar som erfordras vid en sådan avveckling.

Kammarkollegiets utredningsuppdrag i denna del redovisas i kapitel 17.

3.7 Den kyrkokommunala egendomen

Förutom den specialreglerade kyrkliga egendomen finns det andra förmögenhetstillgångar som på skilda sätt är knutna till den kyrkliga egendomen. Bland dessa förmögenhetstillgångar märks främst den kyrkokommunala egendomen. Den kyrkokommunala egendomen är egendom som förts till församlingarna sedan dessa under 1800-talet blivit självständiga juridiska personer.

En särställning bland den kyrkokommunala egendomen har de kyrkor och begravningsplatser som tillkommit sedan år 1817 på landet och år 1843 i städerna. För dessa gäller för närvarande samma specialreglering avseende vården och förvaltningen som för motsvarande egendom som utgör kyrklig jord. Här hänvisar Kammarkollegiet till avsnittet 3.2.1 ovan.

Den övriga kyrkokommunala egendomen, den s.k. *fria kyrkokommunala egendomen*, förvaltas och disponeras enligt vanliga kommunalrättsliga principer. Denna egendom har tillkommit under senare tid för att tjäna skilda ändamål inom kyrkans fria verksamhet och varken äganderättsligt eller ur andra synpunkter erbjuder egendomen några särskilda problem.

I den fria kyrkokommunala egendomen, ingår t.ex. hyresfastigheter, församlingshem, kyrkokommunala kanslibyggnader och tjänstebostäder för andra anställda än präster och biskopar.

3.8 Stiftelse- och föreningsegendom

Utöver annan kyrklig egendom som tidigare redovisats finns också den s.k. stiftelse- och föreningsegendomen. Denna *fria stiftelse- och förenings-egendom* har tillkommit under senare tid för att tjäna skilda ändamål inom kyrkan och varken äganderättsligt eller i övrigt är det några särskilda problem med egendomen.

Den fria stiftelse- och föreningsegendomen omfattar tillgångar lokalt, på stiftsnivå och på riksplanet. Det är oftast fråga om egendom *som inköpts med anlåtande av insamlade medel*, eller om *donationer*. Den lokala egendomen är främst olika församlingshem och småkyrkor som ägs av särskilda stiftelser. På stiftsnivå finns stiftsgårdar, ungdomsgårdar, folkhögskolor, sjömanshem, vårdhem drivna av diakoniföreningar.

3.9 Kronoanslagen

I de tidigare avsnitten i detta kapitel har de olika kyrkliga egendoms-kategoriernas ursprung redovisats. Av den redovisningen har framgått att kyrkans egendomar delvis är anslagna till kyrkan av kronan (staten). I detta avsnitt lämnas en historisk redogörelse för kronoanslagen och resultaten av vissa undersökningar beträffande dem.

3.9.1 Kronoanslagen, en historik

Egendom har alltsedan Sverige kristnades tillförts kyrkan. Den kyrkliga egendomen har sitt ursprung dels i olika gåvor, testamenten och donationer från enskilda och dels i anslag från olika skattemedel och i anslag av jord från kronan.

Vid riksdagen i Västerås år 1527 vidtogs åtgärder som var avsedda att förbättra rikets finanser. Det fattades bl.a. principbeslut om att kronans ränta skulle förstärkas med kyrkans överflödiga inkomster. Gustav Vasa genomförde under de närmast följande årtiondena en genomgripande reduktion av den kyrkliga egendomen.

Reduktionen var slutförd omkring år 1550. Vad som då fanns kvar av kyrklig egendom var i huvudsak församlingsprästernas bostadsboställen (och i viss mån stomhemmanen), kyrkorna, kyrkogårdarna och kyrkvallarna. Den egendom som ännu hörde till kyrkan kom trots allt i viss mån att jämställas med skattejord eftersom flera av egendomens inkomster som biskopen (kyrkans högsta tillsyningsman) tidigare fått disponera i stället gavs till kronan.

Av prästjorden drogs huvudsakligen landbohemman in till kronan. Det hände ändå ibland att den präst som tidigare haft inkomst av landboräntan fick fortsätta uppbära räntan.

De hemman som vid reduktionen drogs in till kronan uppfördes i kronans register och jordeböcker under titlar som definierade deras tidigare natur som biskops-, domkyrko-, kanike-, prebende-, kyrko- och prästhemman. Det bestämdes att viss årlig ränta, jordeboksränta skulle betalas till kronan av den som bebodde hemmanet.

Kronan tog efter hand på sig ansvaret för att upprätthålla församlingsprästernas organisation och anslag särskilt under Karl XI:s regeringstid (1672–1697) hemman till komministerboställen. Komministrarna benämndes tidigare kaplaner och var från början hjälppräster till kyrkoherdarna. Hemmanen var ofta små och i dåligt skick. Bland de anslagna hemmanen var flera s.k. ödehemman och skattevrak. Många av dem var fastigheter som från början övergått till kronan eftersom fastighetens ägare inte betalat sin grundskatt. I några fall anslogs hemman till boställen och

avlöningsjord åt kyrkoherdar i nybildade pastorat. Ibland förbättrades bestående kyrkoherdeboställen med kronolägenheter.

Kronan upplät också stom-, annex- och mensalhemman och lägenheter till annat än bostadsboställen för prästerskapet. De allmänna kyrkohemman och biskopshemman som numera tillhör kategorien kyrkofondsfastigheter bestod i huvudsak av kronoanslag.

De domkyrkas fastigheter som har tillfallit domkyrkorna efter reformationen torde i regel vara kronoanslagna. Resten av domkyrkas fastigheter från tiden efter reformationen utgörs av donationer från enskilda och inköp som gjorts av domkyrkans egna medel.

Biskopsgårdarna är i många fall kronoanslagna.

Kyrkofondsmedlen har historiskt setts som kronoanslagna till en mindre del.

För kyrklig jord som har upplåtits av kronan gäller att det inte har varit frågan om någon överlåtelse av äganderätten till jorden. Jorden har anvisats för vissa kyrkliga ändamål. Kronan är alltså fortfarande i dagsläget kronoanslagens formella ägare. Så länge som ändamålen med den anvisade egendomen består kvarstår också kyrkans rätt till den förlänade jorden.

3.9.2 Thulin m.fl.

För att bl.a. ta reda på vilka boställen som anslagits av kronan gav regeringen år 1901 direktiv till en utredning om uppkomsten av de ecklesiastiska boställena. Regeringsrådet G. Thulin var med i det inledande arbetet. Kammarkollegiet kallar därför undersökningarna för Thulin m.fl.

Mellan åren 1904 och 1929 undersöktes förhållandena i Gävleborgs, Västernorrlands, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens, Värmlands och Kopparbergs län. Utredningen avbröts år 1929. Utredningsmaterialet bestod då av 54 volymer med anteckningar. Utredningsmännen uppdrog därefter åt amanuensen hos Kammarkollegiet F.H. Morssing att göra en särskild utredning om tillkomsten av befintliga boställen inom rikets sydligaste trakter. De län som undersöktes av Morssing var Södermanlands, Jönköpings, Gotlands, Malmöhus, Hallands och Skaraborgs län.

I betänkandet SOU 1931:24 med förslag till huvudgrunderna för en decentraliserad förvaltning av prästlönejorden m.m. redovisades resultatet av undersökningarna.

Vid en sammanjämföring av resultaten i de tretton län som hade undersökts kom man i 1931 års betänkande fram till att ca tjugo procent av alla boställen hade ställts till kyrkans förfogande av kronan.

Därefter har det helt allmänt antagits att omkring en femtedel av prästboställena i landet är kronoanslagna.

3.9.3 1968 års beredning om stat och kyrka

I 1968 års beredning om stat och kyrka (SOU 1972:36–38) fanns en tablå över kyrklig egendom med i bilagedelen. Tablå utgjorde en sammanställning av tidigare statliga utredningars material om den kyrkliga egendomen. Beträffande kronoanslagen egendom redovisades följande.

Löneboställena, i den mån de inte uppförts eller anlagts efter 1817 eller 1843, var ägda av "kyrkostiftelser". Dessa äldre löneboställena var ca 4 000 varav ca en femtedel eller ca 800 utgjordes av kronoanslag. Yngre löneboställena ägdes av församlingarna och utgjorde en mindre del av ca 4 000. Det sammanlagda värdet av löneboställena angavs till 625 milj. kr. Prästgårdarna ägdes av "kyrkostiftelser" i den mån de ej anskaffats för församlingsmedel efter 1817 eller 1843. Dessa äldre prästgårdar var ca 2 000 varav ca en femtedel eller 400 utgjordes av kronoanslag. Prästgårdarnas värde angavs till sammanlagt 250 milj. kr. Yngre prästgårdar ägdes av församlingarna och var en mindre del av ca 2 000.

Kyrkofondsfastigheter var allmänna kyrkohemman som i huvudsak ägdes av kronan, biskopshemman som i huvudsak ägdes av kronan och klockarhemman som ägdes av "kyrkostiftelse" i den mån de inte anskaffats för församlingsmedel efter 1817 eller 1843. Yngre klockarhemman ägdes av församlingarna. Allmänna kyrkohemman, biskopshemman och äldre klockarhemman var sammanlagt ca 150 stycken. Yngre klockarhemman utgjordes av ett fåtal. Det sammanlagda värdet för kyrkofondsfastigheterna var 75 milj. kr (taxeringsvärde 1965).

Domkyrkas fastigheter ägdes av "domkyrkostiftelse" samt några av kronan. Lunds domkyrka, som hade flest, ägde ca 100 fastigheter. Det sammanlagda värdet av domkyrkornas fastigheter var 25 milj. kr (taxeringsvärde 1959). I den mån fastigheter tillförts domkyrkorna efter reformationen torde de, enligt tablå, i regel vara kronoanslag. Biskopsgårdarna ägdes av kronan (I Lund domkyrkostiftelsen). Värdet var 2 milj. kr (taxeringsvärde 1959). Kyrkofonden var till en mindre del ägd av kronan och till en större del ägd av kyrkliga rättssubjekt. Kyrkofondens värde angavs i tablå till 80 milj. kr.

Kammarkollegiet återkommer till kronoanslagen i kapitlet där omfattningen av kyrkans egendomar redovisas.

3.10 Några anledningar till att den kyrkliga egendomens ursprung är oklart

Kammarkollegiet har enligt direktiven att i möjligaste mån undersöka den kyrkliga egendomens ursprung. Ursprunget är gammalt och det har under

tidernas gång fördunklats. I detta avsnitt redovisas några av anledningarna till att det i dag är vanskligt att på objektnivå ange de olika egendomarnas ursprung.

3.10.1 1724 års jordeboksmetod

De kamerala myndigheterna utgick länge från den föreställningen att den kyrkliga fasta egendomen i allmänhet var upplåten av kronan till kyrkan. Detta uttrycktes särskilt i bestämmelser som år 1724 utfärdades för hur myndigheterna då skulle lägga upp sina nya jordeböcker. Det bestämdes att jordeböckerna bara skulle innehålla tre titlar, nämligen skatte, krono och frälse. Denna metod ledde i praktiken till att så gott som all kyrklig fast egendom blev redovisad under kronotitel. Det var bara i några enstaka fall som egendom blev registrerad i jordeböckerna med annan titel. Det gjordes undantag från kronoregistreringen bara om det var känt när man upprättade jordeboken att jorden hade upplåtits till kyrkan av enskild. Om det var känt att egendom hade donerats till kyrkan uppfördes den som frälse. Det presumerades sedan att egendom som var registrerad under kronotitel i jordeböckerna också ägdes av kronan. Den som påstod sig äga ett kronoregistrerat hemman måste bevisa att han ägde det. I praktiken gick det i de flesta fall inte att bevisa.

Den kamerala uppfattningen att kronan i allmänhet skulle vara ägare eller upplåtare av den kyrkliga fasta egendomen slog aldrig igenom i det allmänna rättsmedvetandet. År 1824 ställdes saken på sin spets när Kammarkollegiet inte godkände ett yrkande om att ett boställe som stod inskrivet i jordeboken under krononatur i stället skulle vara av frälsenatur. Detta nekades trots att det fanns ett brev av en biskop i Skara daterat år 1431. Enligt brevet hade bostället skänkts till kyrkan till "evärdlig ägo" av en väpnare och hans hustru. Gåvan hade blivit gillad och stadfast av Gustav Vasa och av några andra senare kungar. Kunglig Maj:t prövade 1824 rättvist att upphäva ett utslag av Kammarkollegiet och låta ändra boställets natur i jordeboken från krono till frälse. Kunglig Maj:t ansåg att jordeboken inte kunde äga vitsord i ärendet när det fanns laga bevis däremot. Enligt ett kungligt brev år 1867 undanröjde Kunglig Maj:t senare ett antal utslag av Kammarkollegiet där kollegiet förklarat att kronan var ägare till vissa hemman mot församlingarnas bevisning och bestridande. Det blev sedan bestämt att domstolarna och inte Kammarkollegiet skulle avgöra om den kyrkliga fasta egendomen som var registrerad under kronotitel i jordeböckerna skulle anses tillhöra kronan eller kyrkan.

Den ändrade ordningen ledde till att jordeböckerna alltmer ansågs sakna bevisvärde vid bedömningen. Efter hand kom en ny presumptionsregel att gälla som går ut på att medeltida kyrkogods anses vara tillkomna

på enskilt initiativ om inget annat är känt. Presumtionen är numera med andra ord att den kyrkliga fasta egendomen inte hör till kronan.

I rättsfallet NJA 1938 s. 522 var fråga om att fastställa den rätta jordenaturen för ett medeltida boställe som i jordeboken stod under kronotitel. Kammarkollegiet hävdade där att det måste visas att det i målet aktuella bostället blivit donerat för visst ändamål eller anskaffat av menighet för att jordebokens uppgifter om krononatur skulle kunna frångås. Sökanden hävdade att bostället tillhörde församlingen och att jordeboksredovisningen inte kunde ha något som helst bevisvärde i fråga om äganderätten. Domstolarnas samtliga instanser kom till den slutsatsen att bostället var av medeltida ursprung och att det, eftersom kronan inte visat något annat, måste antagas att bostället inte tillhörde kronan. De medeltida boställena presumeras alltså privaträttsligt tillhöra olika kyrkliga subjekt.

För de fastigheter som kommit i kyrkans ägo efter reformationen är fångeshandlingarna ofta bevarade. Däri skall det finnas uppgift om fastigheten har ställts till förfogande av kronan eller inte. Om fångeshandlingarna inte finns kvar gäller samma presumptionsregel som för de medeltida boställena, nämligen att egendomen tillhör kyrkan om inget annat kan bevisas.

Genom 1724 års jordeboksmetod har den kyrkliga egendomens riktiga ursprung fördunklats. Rent faktiskt är det så att det särskilt är de fastigheter som enligt kyrkolagen numera tillhör egendoms-kategorien prästlönefastigheter, dvs. de tidigare prästboställena, som i viss utsträckning har kronoursprung.

För att ta reda på dels vilka och hur många boställen som anslagits av kronan, dels vilka bidrag som staten utbetalat till församlingarna för anskaffade boställen, gav regeringen år 1901 direktiv om att en utredning om uppkomsten av de ecklesiastika boställena skulle göras. År 1904 påbörjades en sådan utredning. Den utredningen (Thulin m.fl.) har redan nämnts av Kammarkollegiet i avsnitt 3.9.2 ovan. Utredningsmännen reste till olika utvalda församlingar och studerade de längder och anteckningar som fanns att tillgå. Det gjordes på så sätt noggranna förteckningar över egendomarna i olika utvalda län. Utredningen avbröts år 1929. Då omfattade utredningsmaterialet består av 54 volymer med anteckningar som förvaras hos Riksarkivet sedan år 1987. (Se även SOU 1904 LXIII, 1906 LXII, 1909 LII, 1915 XXXIII, 1922:27 och 1929:5).

Efter den s.k. Thulinutredningen har statsmyndigheterna inte genomfört någon liknande grundlig utredning om någon annan egendoms-kategori. Inte heller har något initiativ tagits till att lika grundligt komplettera eller fullfölja den mellan 1904 och 1929 genomförda utredningen om prästboställena med de län som saknas. En anledning till att det inte gjorts några fler utredningar kan vara att sådana ursprungsutredningar tar alltför stora resurser i anspråk både tidsmässigt och personalmässigt. En annan anled-

ning är säkert att historien visar att det är mer eller mindre omöjligt att på objektnivå finna den kyrkliga egendomens ursprung.

3.10.2 Lagfartsförhållandena

Ett faktum är, som tidigare nämnts i avsnitt 3.10.1, att de jordeböcker som finns inte är till någon större hjälp när det gäller att klarlägga den kyrkliga egendomens ursprung. En särskild fråga i ursprungssammanhang blir då att i stället försöka klarlägga i vilken utsträckning olika kyrkliga subjekt är registrerade som lagfarna ägare till olika kategorier av kyrklig egendom. Den registrerade äganderätten skulle kanske i avsaknad av ursprungsutredning i varje enskilt fall kunna vara en god mätare av egendom med kyrkligt ursprung.

Beträffande kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkogårdar och begravningsplatser kan sägas följande. De äldre församlingskyrkorna av stiftseliknande karaktär med tomter och andra fastigheter vars avkastning är avsedd för kyrkans underhåll har till största delen inte blivit lagfarna på kyrkan. Under senare år tillkomna församlingskyrkor och andra av församlingen införskaffade fastigheter av församlingkommunal karaktär är allmänt sett lagfarna på församlingen.

Domkyrkorna har inte varit föremål för lagfart.

Prästlönefastigheter som tillhör det äldre boställsbeståndet är inte lagfarna. Däremot har boställen från senare tid som ägs av församling eller av pastorat regelmässigt blivit lagfarna på församlingen. Fram till år 1942 brukade boställen som köpts av fondmedel bli lagfarna på kronan oavsett från vilket boställe som fondmedlen kom. Med stöd av föreskrifter som fanns i lagen (1942:232) angående användandet i vissa fall av prästlönefonder beviljades i stället lagfart för det pastorat eller den samfällighet som förvaltade medlen när boställena inköptes. Förordningen upphävdes 1972. Lagfart har trots det i många fall beviljats för de förvaltande organen också efter år 1972. Lagfarten är därför inte alltid ett bevis på ägarskapet för prästlönefastigheter av prästlönefondskaraktär.

För prästgårdar som anlagts på löneboställen finns det inga lagfarter eftersom de inte redovisas som särskilda fastigheter i jordregistren. För prästgårdar som på senare tid anskaffats just för att vara bostad åt en präst finns ofta lagfart för församlingen eller för pastoratet.

För äldre församlingskyrkas fastighet saknas i allmänhet lagfart enligt vad som anförts ovan om kyrkobyggnader m.m. Församlingskyrkas fastighet från senare tid är dock enligt det nyss nämnda avsnittet i allmänhet lagfarna på församlingen.

Kyrkofondsfastigheter som inköpts på senare tid är lagfarna för kronan eller för staten för kyrkofondens räkning.

Domkyrkas fastigheter, som oftast är av äldre ursprung, är enligt vad som tidigare har anförts om kyrkobyggnader m.m. i allmänhet inte lagfarna.

Biskopsgårdarna har också en splittrad bild i lagfartssammanhang. Staten anses som ägare till flera biskopsgårdar. En del biskopsgårdar är lagfarna på kronan medan andra helt saknar lagfart.

Inom inskrivningsrätten gäller den principen att den som har förvärvat en fastighet inte kan få lagfart om inte hans fångesman (dvs. den som han förvärvat fastigheten från) har lagfart. Lagfart är också en förutsättning för möjligheten att göra inteckningar och andra inskrivningar i fastigheten.

Till en början hade lagfarten sin största betydelse för förvärv som kunde klandras med stöd av den s.k. börsrätten (en slags förköpsrätt för jordägarens släktingar). Börsrätten avskaffades år 1863. Genom en lagfartsförordning 1875 utsträcktes skyldigheten att söka lagfart till alla slags förvärv av fast egendom. Det gjordes dock undantag för förvärv som skett före lagfartsförordningens ikraftträdande den 1 januari 1876 och som enligt då gällande regler inte behövde lagfaras. Det gick därför innan den nya jordabalkens införande den 1 januari 1972 att lagfara äldre förvärv av kyrklig jord genom att inskrivningsmyndigheterna tillämpade principen att anteckningen "krono under allmän disposition" i jordeboken ansågs vara tillräcklig för att ge legitimation åt den tidigare ägaren kyrkan. Förvärvet kunde sedan lagfaras på annat kyrkligt objekt eller på annan köpare.

Det fanns med andra ord i de inskrivningsförfattningar som gällde före den 1 januari 1972 när den nya jordabalken trädde i kraft undantag från lagfartskravet beträffande vissa förvärv. Efter det att den nya jordabalken infördes uppkom det dock oförutsedda problem i rättstillämpningen när det gällde försäljningen av den kyrkliga jord som i fastighetsböckerna antecknats som "krono under allmän disposition". Det visade sig vara svårt för köparna att få lagfart. Ett av de krav som ställs för att den nya ägaren skall få lagfart är som ovan nämnts att den som säljer fastigheten också i sin tur är lagfaren ägare till den aktuella fastigheten.

Högsta domstolen fastslog också i rättsfallet NJA 1981 s. 978 att det inte längre var möjligt att göra undantag från plikten att styrka säljarens lagfart vid vissa äldre förvärv. I rättsfallet hade ett pastorat sökt inteckning i ett löneboställe som var angivet som "krono under allmän disposition" i fastighetsboken. Fastigheten hade varit i pastoratets ägo sedan före 1876. För fastigheten hade skyldighet att söka lagfart inte förelegat och lagfart hade heller inte sökts tidigare. Högsta domstolens slutsats var att det efter den nya jordabalkens ikraftträdande inte längre kunde anses finnas några specialregler beträffande äldre fång. Pastoratets ansökan om inteckning avlogs då det inte fanns någon lagfart för pastoratet. Kammarkollegiet hemställde då hos regeringen att det skulle göras en kompletterande lag-

stiftning för de äldre fången. Så småningom ledde också kollegiets framställan till lagstiftning.

I 60 a § i jordabalkens promulgationslag stadgas sedan den 1 januari 1986 att undantag från det inskrivningsrättsliga kravet på lagfart får göras beträffande vissa fastighetsförvärv som har skett före år 1876. Bestämmelsens införande motiverades i prop 1982/83:54 s. 8–9 enligt följande.

Det bör i princip krävas av den som åberopar undantagsregeln att han kan visa att hans fångeskedja leder tillbaka till ett lagfaret förvärv (laga fasta). Denna princip torde dock i praktiken inte kunna upprätthållas så ofta. Undantagsregeln torde nämligen främst bli tillämplig när det är fråga om fast egendom som av ålder ansetts tillhöra staten eller kyrkliga organ. Beträffande sådan egendom kan det inte krävas att statens eller kyrkans åtkomst styrks. Det ankommer på den som påyrkar tillämpning av undantagsregeln att styrka äganderätten. När det gäller fastigheter som av ålder tillhör ett allmänt organ är det många gånger av värde att visa hur fastigheten har redovisats i de gamla jordeböckerna. Av betydelse för att styrka att äganderätten till en fastighet som av ålder tillhör ett allmänt organ är även t.ex. en redogörelse för hur egendomen har använts samt en uppgift i frågan om någon annan gör anspråk på äganderätten till fastigheten. När det gäller kyrklig jord torde ifrågavarande redogörelse kunna utarbetas med ledning av den förteckning över den kyrkliga jorden som egendomsnämnderna för enligt 2 § förordningen (1971:860) om förvaltningen av kyrklig jord.

Vad som numera gäller vid försäljning av kyrklig jord är följande. Det anses tillräckligt i lagfartssammanhang att egendomsnämnden enligt 4 § i den nu gällande förordningen (1994:250) om förvaltningen av kyrklig jord m.m., som gäller fr.o.m. den 1 januari 1995 och som ersatt tidigare förordningar om förvaltning av kyrklig jord, dels förklarar att fastigheten finns upptagen i nämndens förteckning över kyrklig jord, dels visar att fastigheten har disponerats för kyrkliga ändamål sedan tiden före 1876 och slutligen anger om det finns någon annan som gjort anspråk på äganderätten.

Inledningvis i detta avsnitt anfördes att den registrerade äganderätten kanske skulle kunna vara en god mätare av egendom med kyrkligt ursprung i avsaknad av en grundlig ursprungsutredning i varje enskilt fall. Efter en kort genomgång av de olika kyrkliga egendomskategorierna och lagfartsplikten för den fasta egendomen måste kollegiet konstatera att de faktiska lagfartsförhållandena är oklara och att det inte heller finns något absolut krav på lagfart för kyrklig fast egendom. Inte heller lagfartsförhållandena kan därför ge någon större klarhet i fråga om den kyrkliga egendomens ursprung.

3.10.3 1972 års förvaltningsreform

En omständighet som i allra högsta grad berör frågan om möjligheten att nu söka den kyrkliga egendomens ursprung är att det sedan införandet av lagen (1970:939) om förvaltning av kyrklig jord fr.o.m. den 1 januari 1972 helt i enlighet med lagens föreskrifter har pågått en förflyttning av medel mellan de olika egendomskategorierna via försäljningar av egendom, placering av försäljningsmedel i olika fonder och inköp av nya fastigheter för fondmedel i avsikt att nå en så hög effektivitet och avkastning som möjligt.

Bakgrunden till de förvaltningsmål som numera gäller är att 1960 års eklelesiastika boställsutredning enligt sina direktiv bl.a. fick i uppdrag att söka sätt att främja effektiviteten i kyrkans jord- och skogsbruk och att göra överväganden om hur man skulle uppnå en värdesäker placering av fondmedel. Boställsutredningen lämnade sitt betänkande (SOU 1968:12) i februari 1968.

I betänkandet föreslogs bl.a. strukturrationalisering av det kyrkliga jordbruket och en rationell planläggning av skogsbruket för att uppnå lönsamhet. Prästlönefonderna borde återplaceras för att tillgodose rationaliseringskraven inom det kyrkliga jord- och skogsbruket. Förvärv av tillskottsjord och uppbyggandet av bärkraftiga större brukningsenheter borde eftersträvas. Också placering i företrädesvis större hyresfastigheter borde kunna komma i fråga. Förvaltningsbestämmelserna för den kyrkliga jorden borde utformas så att de skulle underlätta en rörlig markpolitik och en effektiv samverkan mellan olika fastigheter och ägarkategorier. Utredningens slutsats om placering av fondmedel var att endast placering i fastighet och i någon mån aktier var godtagbara alternativ. Vad gällde aktier förordade utredningen att en större andel än 25 % av medlen i prästlönefonderna inte borde placeras så. Prästlönefondsmedel på bank borde vara insatta på spärrat konto och bara få lyftas med förvaltarens medgivande. Aktier och andra värdepapper borde vara nedsatta i öppet förvar hos bank.

Betänkandet ledde till propositionen (1970:168). I propositionen föreslogs en helt ny lagstiftning om förvaltning av kyrklig jord. Förvaltningen av den kyrkliga jorden, som enligt 1960 års boställsutredning omfattade ca 400 000 hektar produktiv mark, skulle inriktas på att egendomens avkastningsförmåga tillgodogjordes på ekonomiskt bästa sätt. Detta innebar bl.a. att det kyrkliga jord- och skogsbruket borde bli föremål för en genomgripande strukturrationalisering och anpassas till de allmänna rationaliseringssträvandena inom jord- och skogsbruk. För att främja en effektivare förvaltning genomfördes förändringar i bl.a. den kyrkliga skogens förvaltning.

I 24 § i lagen (SFS 1970:939) infördes regeln att tillstånd till försäljning och byte av kyrklig jord kunde lämnas för att tillgodose bostadsbehovet i

orten eller bildandet av lämpliga enheter för jordbruk eller skogsbruk eller för att främja annat liknande syfte. Tillstånd fick också lämnas bl.a. när jorden på grund av särskilda omständigheter inte lämpligen borde behållas för sitt ändamål. Tillstånd fick lämnas bara om avhändelsen kunde ske utan olägenhet för det allmänna och mot vederlag som motsvarade fastighetens värde med hänsyn till ortens pris och fastighetens avkastning. I 26 och 27 §§ stadgades att prästlönefondsmedel skulle användas för samma ändamål som den avhända jorden var avsedd för. Konungen kunde meddela bestämmelser om att ersättningsmedel inte behövde fonderas. Konungen skulle meddela bestämmelser om inköp av fast egendom för medel ur prästlönefonderna och om förvaltning och placering av ersättningsmedel för kyrklig jord.

I kungörelsen (SFS 1971:860) meddelades därefter vissa regler för hur försäljning och byte av kyrklig jord och förändring av medel i prästlönefond m.m. skulle tillåtas av stiftsnämnden, Kammarkollegiet eller regeringen. Det stadgades bl.a. att fondmedel fick användas för att täcka kostnader för värdebeständiga rationaliseringar på fast egendom och att högst en fjärdedel av tillgångarna i fonderna fick placeras i aktier eller förlagsbevis som var noterade på Stockholms fondbörs.

I en proposition (1987/88:31) om ny organisation på lokal- och stiftsplanet i Svenska kyrkan m.m. med anledning av förslag från 1982 års kyrkokommitté och kyrkoförfattningsutredning gjordes vissa ändringar i den tidigare § 24 om försäljning eller byte av kyrklig jord och om reglerna rörande prästlönefonderna m.m. Det föreslogs att rent ekonomiska överväganden skulle kunna avgöra om jord lämpligen borde behållas för sitt ändamål. Vidare uttalades i propositionen (s. 220) bl.a.

Om kyrklig jord under längre tidsrymd gett låg avkastning och någon förbättring i detta avseende inte ens på lång sikt var att vänta kunde det finnas anledning att ge tillstånd till försäljning eller byte av kyrklig jord på grund av särskilda omständigheter. En förutsättning för detta var dock att väsentligt bättre avkastning skulle kunna uppnås om jordens värde placerades i andra förmögenhetstillgångar. Tillämpningen borde inte öppna väg för icke värdebeständiga placeringar, utan endast utgöra ett nödvändigt komplement att på bästa sätt trygga en sund och långsiktig placering av kapitalet.

Enligt förordningen (1989:88) om förvaltningen av kyrklig jord skulle Kammarkollegiet pröva frågor om försäljning och byte av kyrklig jord när det var fråga om förhållandevis stora saluvärden och rättsligt invecklade ärenden. Det gavs specialbestämmelser för Domkyrkorådet i Lund. I övriga fall föreskrevs att egendomsnämnderna skulle pröva försäljnings- och bytesfrågor. Det gavs också regler för hur undantag från skyldigheten att fondera medel kunde ske med egendomsnämndernas respektive Kammarkollegiets bemyndigande och regler för hur de olika fondernas tillgångar

kunde placeras. För inköp av aktier eller förlagsbevis som var noterade på Stockholms fondbörs eller andelar i aktiefond enligt aktiefondslagen fick nu högst hälften av fondernas tillgångar disponeras.

Genom ett beslut den 30 april 1986 fick kyrkofondens styrelse ett uppdrag av regeringen att utreda möjligheterna att öka avkastningen av den kyrkliga egendomen m.m. Som ett första led i utredningsarbetet fick Lantmäteriverket i uppdrag att samla in data om den kyrkliga egendomen och dess avkastning och göra en ekonomisk analys av avkastningen. Lantmäteriverkets rapport redovisades i november 1988 (LMV-RAPPORT 1988:29).

En redogörelse för innehållet i den s.k. LMV-rapporten ges i bilaga 3 till detta betänkande.

På grundval av den av kyrkofondens styrelse verkställda utredningen och remissyttrandena däröver avgavs sedermera ett förslag till lagstiftning om förvaltningen av Svenska kyrkans finansförmögenhet m.m. (Ds 1992:2)

Regler om försäljning och byte av kyrklig jord togs så in i den nya kyrkolagen (SFS 1992 nr 300 och 301). I förordningen om ändring i förordningen (1989:88) om förvaltningen av kyrklig jord behölls regeln om att högst hälften av fondmedlen får placeras i aktier eller förlagsbevis på Stockholms fondbörs eller i andelar i aktiefond enligt aktiefondslagen.

I den nu gällande kyrkolagen har det tagits in allmänna föreskrifter om förvaltningen av fonder. Fondernas förvaltare är fortfarande inte bundna av några detaljbestämmelser om fondmedlens placering. I 41 kap. 27 § andra stycket kyrkolagen redogörs i dag för de placeringsmöjligheter som normalt kan komma i fråga nämligen obligationer, bankmedel och andra fordringar samt aktier och andelar i värdepappersfonder. För att förhindra en urholkning av fondmedlens värde stadgas det att en så stor del av avkastningen som motsvarar värdeminskningen på grund av inflationen skall läggas till fondens kapital. Det finns dock fortfarande en spärregel i den nu gällande förordningen (1994:250) om förvaltningen av kyrklig jord m.m. om att högst hälften av fondmedlen får placeras i aktier eller förlagsbevis vid en svensk börs eller i andelar i värdepappersfond enligt lagen om värdepappersfonder.

Tidigare påpekade Kammarkollegiet att det sedan införandet av lagen (1970:939) om förvaltning av kyrklig jord fr.o.m. den 1 januari 1972 har pågått en förflyttning av medel mellan de olika kyrkliga egendomskategorierna via försäljningar av egendom, placering av försäljningsmedel i olika fonder och inköp av nya fastigheter för fondmedel. Den korta tillbakablicken har visat hur egendomens ursprung har fått stå tillbaka till förmån för en effektiv och ändamålsenlig förvaltning med målet inställt på högsta möjliga långsiktiga avkastning.

Kammarkollegiet konstaterar att under det kvartssekel som gått sedan år 1972 har möjligheten att finna den kyrkliga egendomens ursprung på objektnivå allmer minskat.

3.10.4 Nya definitioner av de kyrkliga egendomskategorierna i kyrkolagen

De olika kyrkliga egendomskategorierna har förändrats genom att det lagstiftningsvägen förts in nya kriterier för hur de olika kategorierna skall definieras. Som exempel kan nämnas övergångsbestämmelserna till 41 kap kyrkolagen (SFS 1993:1323) där det bestämts att vissa löneboställen från och med den 1 januari 1995 i stället skall tillhöra kategorien församlingskyrkas fastighet. Egendomskategorierna är inte heller fasta eftersom en prästgård som upphör att vara tjänstebostad åt en präst skall ses som församlingskyrkas fastighet i kyrkolagens mening. Om en tjänstebostad senare åter inrättas på fastigheten blir den en prästgård igen.

Enligt Kammarkollegiets mening visar de nämnda ändringarna i kyrkolagstiftningen att lagstiftaren har ansett att egendomens praktiska funktion är viktigare än dess ursprung.

3.10.5 Kammarkollegiets överväganden om metod att söka den kyrkliga egendomens ursprung

Kammarkollegiet kan konstatera att det sedan länge har varit svårt att finna ursprunget till den kyrkliga egendomen. Lagfartsförhållandena kan inte ge någon egentlig ledning om ursprunget eftersom jordeboksmetoderna varierat genom tiderna och lagfartsförhållandena av olika orsaker i många fall är oklara. Inriktningen under de senare åren har varit att förvalta de kyrkliga egendomarna på ett effektivt sätt för att nå bästa möjliga avkastning. Ursprunget har genom de nya förvaltningsmålen fått en allt mindre betydelse och ursprunget har fördunklats ännu mer än tidigare med införandet av lagen (1970:939) om förvaltning av kyrklig jord och genom dess tillämpning.

Kammarkollegiet skall enligt sina direktiv i möjligaste mån utreda den kyrkliga egendomens ursprung. Valet av metod för att söka ursprunget måste vara realistiskt och grundas på möjligheten att i verkligheten finna det sökta ursprunget. En utredning på objektnivå går inte att genomföra. Den enda framkomliga vägen har därför enligt Kammarkollegiets mening varit att historiskt uppdatera tillgängliga uppgifter och utifrån allmänna överväganden, dra så långtgående slutsatser som möjligt.

4 Den kyrkliga egendomens omfattning

Enligt utredningsdirektiven skall Kammarkollegiet i möjligaste mån undersöka den kyrkliga egendomens omfattning. Kammarkollegiet har i avsnitt 1.2 redogjort för hur kartläggningsarbetet lagts upp för att under utredningstiden få fram det bästa möjliga och mest aktuella materialet.

I detta kapitel redovisas de olika egenskapskategoriernas omfattning enligt nutida register tillsammans med en genomgång av vilka tidigare omfattningsutredningar som gjorts i statens regi och Kammarkollegiets resultat i omfattningsdelen.

4.1 Den specialreglerade kyrkliga egendomen, fast egendom, förvaltningsförmögenheten

4.1.1 Kyrkobyggnadernas antal

Riksantikvarieämbetet har under de senaste åren med bidrag från kyrkofonden skapat ett särskilt byggnadsregister över landets *kyrkobyggnader*. Registret är databaserat och innehåller olika sakuppgifter om landets alla kyrkobyggnader. Avsikten med registret är att det skall fungera som ett stöd för kulturminnesvården, men registret skall även i viss mån vara användbart för andra syften. Uppgifterna har inhämtats genom enkäter till bl.a. församlingarna. En beskrivning av registret finns i bilaga 2.

Riksantikvarieämbetets kyrkobyggnadsregister fylls på och kompletteras löpande med uppgifter. Riksantikvarieämbetet har fört in kyrkobyggnaderna under de beteckningar som redovisas i registret.

I sammanställningen *ingår inte* kyrkobyggnader med beteckningen stiftsgårdskyrka, slotts- och gårdskapell, kyrkolokal inom institution, avlyst/ansvärs ej, kyrkoruin, kyrkolokal till frikyrkosamfund och gudstjänstlokal annat samfund.

Tabell 4.1 Svenska kyrkans kyrkor indelade i vissa kategorier (intern kategorisering av Riksantikvarieämbetet)

| Stift | Försam- lingskyrka | Distrikts- kyrka | Förrättnings- kyrka | Grav- kapell | Säsongs- kyrka | Totalt |
|---------------|-----------------------|---------------------|------------------------|-----------------|-------------------|--------------|
| Uppsala | 218 | 70 | 11 | 10 | 15 | 324 |
| Linköping | 223 | 38 | 5 | 16 | 8 | 290 |
| Skara | 344 | 58 | 5 | 16 | 9 | 432 |
| Strängnäs | 147 | 41 | 5 | 8 | 10 | 211 |
| Västerås | 123 | 48 | 3 | 21 | 16 | 211 |
| Växjö | 258 | 64 | 12 | 13 | 16 | 363 |
| Lund | 441 | 51 | 10 | 22 | 5 | 529 |
| Göteborg | 289 | 123 | 4 | 19 | 7 | 442 |
| Karlstad | 139 | 29 | 6 | 6 | 8 | 188 |
| Härnösand | 131 | 67 | 18 | 20 | 19 | 255 |
| Luleå | 85 | 93 | 41 | 20 | 27 | 266 |
| Visby | 93 | 5 | 1 | 2 | 4 | 105 |
| Stockholm | 86 | 60 | 4 | 17 | 1 | 168 |
| Totalt | 2 577 | 747 | 125 | 190 | 145 | 3 784 |

Riksantikvarieämbetet har för Kammarkollegiets räkning gjort en datakörning i kyrkobyggnadsregistret beträffande de olika *skyddsformer* som förtecknas i registret. Det är då fråga om uppgifter som anger enligt vilket stadgande i kulturminneslagen kyrkobyggnaden skyddas. Som en skyddsform finns i registret också "ej utrett". Under denna beteckning kan ibland falla t.ex. laestadianska kapell. Det finns för kyrkor under beteckningen "ej utrett" således visst utrymme för felkällor beträffande de kyrkobyggnader som ingår i tabellen. För distriktskyrkor finns det 489 enheter i hela landet som tillhör skyddsformen "ej utrett", för förrättningskyrkor finns det 91 enheter, för församlingskyrkor 109 enheter, för gravkapell 109 enheter och för säsongskyrkor 67 enheter som tillhör denna skyddsform.

Det finns också ett annat register för kyrkobyggnader m.m. i landet. Statistiska Centralbyrån (SCB) gjorde på uppdrag av kyrkoutjämningsutredningen (SOU 1995:144) under våren 1995 en kartläggning av landets kyrkobestånd och begravningsplatser. Kartläggningen gjordes för att få ett godtagbart underlag för kyrkans nya utjämningsystem. Kartläggningen gällde förhållandena 1995 men registret har justerats med senare förändringar. SCB började sin kartläggning med att ta in beståndsregistret från Riksantikvarieämbetet. Efter viss utsortering skickades enkäter till pastora-ten för att bekräfta att uppgifterna var riktiga. Genom enkätsvaren tillkom det 70 kyrkor som Riksantikvarieämbetet inte haft med i sitt beståndsregister. De uppgifter som på detta sätt samlats in av SCB är summariska.

Det finns uppgifter om kyrkans namn, storlek (antal sittplatser) nyttjandegrad och material (trä, sten). Det finns också uppgifter om begravningsplatser. Dessa uppgifter gäller namn, storleksklass i hektar, om begravningsplatsen är belägen intill kyrkan eller om den är friliggande och om det finns ett krematorium vid begravningsplatsen eller inte. Utläsningar ur SCB:s register finns hos Kammarkollegiet. Det finns också stordatorfiler hos SCB i Örebro.

Resultatet av enkäten redovisas i tabellen nedan. De kyrkor som tagits upp i tabellen är de som svarar mot kyrkoutjämningsutredningens definition av en kyrkobyggnad. En kyrkobyggnad är enligt kyrkoutjämningsutredningen *en byggnad eller ett rum som har invigts och huvudsakligen används för Svenska kyrkans gudstjänster och som det åligger en församling eller samfällighet att underhålla*. De uppgifter som finns i tabellen är en redovisning av utläsningar som gjorts hos Kammarkollegiet. Likartade uppgifter har tidigare redovisats dels av kyrkoutjämningsutredningen och dels i en tabell på s. 379 i kulturarvsutredningen (SOU 1996:128).

Tabell 4.2 Statistiska centralbyråns kyrkoregister

| Stift | Antal kyrkor | Antal begravningsplatser |
|--------------|--------------|--------------------------|
| Uppsala | 300 | 259 |
| Linköping | 269 | 239 |
| Skara | 412 | 402 |
| Strängnäs | 195 | 189 |
| Västerås | 179 | 204 |
| Växjö | 338 | 310 |
| Lund | 512 | 531 |
| Göteborg | 392 | 365 |
| Karlstad | 175 | 169 |
| Härnösand | 215 | 191 |
| Luleå | 253 | 174 |
| Visby | 97 | 99 |
| Stockholm | 148 | 71 |
| Summa | 3 485 | 3 203 |

Skillnaden mellan antalet kyrkobyggnader i SCB:s kyrkoregister och i Riksantikvarieämbetets kyrkobyggnadsregister kan enligt kyrkoutjämningsutredningen förklaras av att ett antal kyrkor inte längre används som kyrkor, att de inte finns kvar i pastoratets ägo eller inte har pastoratet som huvudman. Det senare gäller särskilt stiftelsekyrkor, slotts- och bruks-

kyrkor. I SCB:s register har även, enligt kyrkoutjämningsutredningen, tillkommit 70 kyrkor som inte fanns med i Riksantikvarieämbetets förteckning.

Kyrkobyggnadernas värde är det svårt att uttala sig om. Enligt uppgift från Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund har kyrkornas försäkringsskydd setts över efter branden i Katarina kyrka i Stockholm. Förbundet har skickat ut förfrågningar till landets alla pastorat om intresse för en frivillig anslutning till en centralt upphandlad försäkring av kyrkobyggnaderna och av dess fasta och lösa inventarier. Ca 600 av landets drygt 1 000 pastorat och samfälligheter har visat intresse för projektet. Rent praktiskt har förfarandet gått till så att de intresserade pastoraten har fått skicka kopior till förbundet av sina befintliga försäkringar och uppgifter om sina kyrkor och övriga fastigheter med ägaransvar. Av det insända materialet skall framgå byggnadernas storlek i kvadratmeter och byggnadsmaterial (trä eller sten). Det insända materialet finns lagrat i dataregister. Förbundet har sedan gjort en särskilt värdering i försäkringshänseende antingen genom att studera ritningar etc. eller genom att besiktiga byggnaderna på plats. Det är fråga om uppskattning av brandvärden men även av storm- och vattenskadevärden. Brandvärdet skall avse det totala försäkringsvärdet om byggnaden helt skulle förstöras. Förbundet samarbetar med ett försäkringsmäklaraktiebolag och det finns i nuläget möjlighet att få fram schabloniserade brandförsäkringsvärden för de av landets kyrkobyggnader som omfattas av den av förbundet upphandlade försäkringen och för deras lösa inventarier. Kammarkollegiet har dock valt att inte göra någon sådan undersökning eftersom den inte skulle ge någon fullständig bild av det samlade försäkringsvärdet.

SCB har i sin ekonomiska redogörelse för kyrkokommuner för år 1995 bl.a. upplyst om att ändrade värderingsprinciper avseende anläggningstillgångarna har påverkat årets balansomslutning. Tidigare låg enligt SCB t.ex. brandförsäkringsvärden till grund för de bokförda värdena på kyrkor i kyrkokommunernas balansräkningar, vilka nu justerats ned på många håll. Det bokförda värdet år 1995 för "anläggningstillgångar fastigheter" var 12 456 milj. I den posten ingick också församlingshem, övriga fastigheter och lokaler.

Riksantikvarieämbetets kyrkobyggnadsregister innehåller också, enligt den tidigare nämnda bilaga 2, uppgift om de registrerade kyrkobyggnaderna är fristående, fristående med kyrkogård, fristående med kyrkotomt eller om de ingår i bebyggelsecentrum, församlingshem eller vissa andra byggnadstyper. Det finns i befintliga register möjlighet att få fram begravningsplatser med uppgift om de är belägna invid kyrka eller ej (SCB) och möjlighet att få fram om det finns kyrkogård vid kyrkobyggnaden (Riksantikvarieämbetet) m.m. Kammarkollegiet anser att det med ledning av dessa register går att få en relativt god bild av landets kyrkogårdar och

begravningsplatser. Kammarkollegiet har valt att inte göra någon egen särskild sammanställning av registrens uppgifter eftersom registren i sitt nuvarande skick inte utgör jämförbara storheter.

4.1.2 Äldre och yngre kyrkobyggnader

Som redovisats i kap. 3 har äldre och yngre kyrkor olika juridisk status. Kyrkor som uppförts före år 1817 på landet och före år 1843 i stad är självägande stiftelser. Kyrkor uppförda därefter ägs av sin församling. Med hjälp av Riksantikvarieämbetets kyrkobyggnadsregister har undersökningar gjorts för att få reda på de olika kyrkobyggnadernas ålder. Kyrkobyggnadernas ålder finns i registret under ett avsnitt som redogör för byggnadernas historiska uppgifter. Där finns uppgifter om uppförandeår för kyrkan, om arkitekt, byggmästare och invigningsdatum. Uppförandekolumnen i registret innefattar parametrarna hela kyrkan, långhus, kor, absid, sakristia, vapenhus, sidoskepp, korsarmar, sidokapell, gravkor, torn och tornöverbyggnad.

Kyrkobyggnadsregistret är ännu inte färdigställt i den historiska delen. Det pågår ett kontinuerligt arbete med att föra in uppgifter i registret. Enligt Riksantikvarieämbetet bör registret vara något så när komplett årsskiftet 1996/1997.

Uppgifterna i tabellen avser Riksantikvarieämbetets i september 1996 förtecknade uppgifter i den historiska delen av registret. De byggnadsbeteckningar som undersökts är samma som i tabell 4.1, nämligen distriktskyrkor, förrättningskyrkor, församlingskyrkor, gravkapell och säsongskyrkor enligt Riksantikvarieämbetets egen kategorisering.

Tabellen omfattar drygt hälften av det totala kyrkobyggnadsbeståndet. Av detta bestånd har cirka hälften i någon del uppförts före 1816 eller år 1816 i socken (på landsbygden) och före 1843 i stad. Enligt Riksantikvarieämbetet går det inte att dra någon säker slutsats om hur de uppgifter som inte var införda i september 1996, men som senare skall föras in i den historiska delen, fortsättningsvis kommer att vara åldersdaterade. Olika projekt som bedrivits av Riksantikvarieämbetet har mer slumpmässigt bestämt den ordning i vilken uppgifterna hittills förts in.

Tabell 4.3 *Äldre och yngre kyrkobyggnader*

| Stift | Före 1816 och 1816 | | 1817-1842 | | 1843 och efter 1843 | | Summa |
|--------------|--------------------|-----------|------------|-----------|---------------------|------------|--------------|
| | socken | stad | socken | stad | socken | stad | |
| Uppsala | 40 | 6 | 12 | 0 | 36 | 24 | 118 |
| Linköping | 68 | 1 | 8 | 0 | 45 | 1 | 123 |
| Skara | 111 | 10 | 10 | 1 | 131 | 27 | 290 |
| Strängnäs | 98 | 5 | 21 | 13 | 20 | 0 | 157 |
| Västerås | 35 | 3 | 5 | 0 | 47 | 5 | 95 |
| Växjö | 68 | 7 | 39 | 0 | 79 | 18 | 211 |
| Lund | 32 | 2 | 14 | 0 | 150 | 18 | 216 |
| Göteborg | 88 | 10 | 17 | 0 | 183 | 56 | 354 |
| Karlstad | 92 | 5 | 5 | 1 | 49 | 21 | 173 |
| Härnösand | 46 | 0 | 11 | 1 | 81 | 9 | 148 |
| Luleå | 26 | 3 | 4 | 1 | 108 | 19 | 161 |
| Visby | 74 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 76 |
| Stockholm | 12 | 4 | 0 | 0 | 27 | 25 | 68 |
| Summa | 790 | 56 | 146 | 17 | 957 | 224 | 2 190 |

Riksantikvarieämbetet har också sammanställt en tabell för varje stift i historikdelen som den såg ut i registret i september 1996. I dessa tabeller anges det närmare vilken parameter (t.ex. hela kyrkan, långhus eller vapenhus) i varje historikregistrerad kyrkobyggnad som är äldst och till vilket årtal denna äldsta del kan dateras. Dessa tabeller finns tillgängliga hos Kammarkollegiet men redovisas inte i betänkandet.

1958 års kyrka-statutredning redovisade en uppgift från SCB:s serie kommunernas finanser år 1964 vari brandförsäkringsvärdet på kyrkorna upptogs till 1 937 milj. kr. 925 milj. kr avsåg "kyrkoegendom" och 1 012 milj. kr "församlingsegendom". Som kyrkoegendom räknade SCB vissa äldre kyrkor, som rent ekonomiskt var fristående och jämförliga med t.ex. stiftelser, och som församlingsegendom senare kyrkobyggen, som finansierats med skattemedel eller genom lån som församlingarna tagit. (SOU 1967:46 s. 98). Redan 1958 års utredning försökte med andra ord att reda ut omfattningen av äldre stiftelseliknande kyrkobyggnader och församlingsägda kyrkobyggnader.

Kammarkollegiet har ansett det vara av intresse att i omfattningsutredningen försöka få svar på hur många av landets kyrkobyggnader som är stiftelseliknande äldre kyrkor och hur många som ägs av församlingarna. En sådan utredning har betydelse för frågan om hur den kyrkliga egendomen i framtiden skall stå till kyrkans förfogande. Några säkra slutsatser om andelen äldre resp. yngre kyrkor kan emellertid inte dras på grundval av det tillgängliga materialet.

4.1.3 Domkyrkor

Det finns tretton domkyrkor i landet, en för varje stift. I avsnitt 3.2.2 har redogjorts för vem som förvaltar de olika domkyrkorna. Det finns ytterligare två kyrkor som tidigare varit domkyrkor nämligen i Mariestad och Kalmar. Mariestad var eget stift till 1647. Kalmar stift uppgick i Växjö stift 1915.

4.2 Den specialreglerade kyrkliga egendomen, fast egendom, finansförmögenheten

Kammarkollegiet har valt att undersöka omfattningen av de egendoms-kategorier som betecknas som kyrklig jord i 41 kap. 1 § kyrkolagen genom en enkät till egendomsnämnderna. Informationen har därigenom hämtats från det mest aktuella omfattningsregistret om kyrklig jord som finns i nuläget, nämligen det s.k. STIFAST-registret.

4.2.1 STIFAST-registret och Kammarkollegiets enkätundersökning

STIFAST är ett fastighetsregister som för närvarande finns tillgängligt på 10 av 13 egendomsnämnder. Det är ett PC-system i DOS-miljö som tillkommit på initiativ av Växjö och Skara stift. Planer finns på övergång till Windows. Det består av databaser med ett antal olika register. Systemet drivs som en ekonomisk förening med systemadministration, avgifter, användarmöten etc. Tre stift står för närvarande utanför. Dessa är Västerås, Strängnäs och Lund.

Västerås stift har ett annat registersystem utvecklat av Interforest AB. Strängnäs och Lunds stift har sina egna system för fastighetsregistrering. STIFAST-programmet är sökbart på menyförteckningar med olika frågeställningar. Standardlistan som tas ut anger fastigheternas beteckning, pastorat, län, kommun, församling och typ av jord. Det finns ett separat register med taxeringsvärden som går att specialprogramera för att få ut egendefinierade listor med sådana värden. Det går att söka efter antal fastigheter inom olika egendomslag, sammanlagd areal för varje egendomslag och i förekommande fall – taxeringsvärden. I det register som finns upplagt i Luleå stift finns dessutom ett unikt byggnadsregister med möjlighet att söka stiftets samtliga kyrkobyggnader, uthus, kapell m.m. Där finns det uppgifter om byggnadernas väggmaterial, larm, släckningsutrustning och byggnadsår. Det finns också uppgifter om försäkringsvärde

i fullvärde för byggnaderna och inventarierna med uppgift om försäkringsbolag.

Kammarkollegiet skickade den 27 juni 1996 ut en enkätundersökning, dels till de tio stift som har sin fastighetsredovisning i STIFAST, och dels till de tre stift som för närvarande har andra fastighetsregistersystem. Kollegiet önskade bl.a. svar enligt en särskild frågelista om de egendomslag som definieras som kyrklig jord i 41 kap. 1 § kyrkolagen: *prästlönefastigheter, prästgårdar, församlingskyrkas fastigheter, kyrkofondsfastigheter, domkyrkas fastigheter och biskopsgårdar*.

Kammarkollegiet begärde för de efterfrågade kategorierna generellt uppgifter om antal fastigheter inom varje egendomslag samt, om sådan uppgift fanns, typ av fastighet inom varje egendomslag (t.ex. tre stycken prästgårdar, varav en komminister och två kyrkoherdebostad/bostäder). Kammarkollegiet önskade även uppgift om

- sammanlagd areal för fastigheterna inom varje egendomslag för sig samt, om sådan uppgift fanns, arealen uppdelad i produktiv skogsmark, inägomark, tomt, övrig landareal
- sammanlagt taxeringsvärde den 31 december 1995 för fastigheterna inom varje egendomslag för sig med underrubrik; varav produktiv skogsmark, inägomark, tomt, övrig landareal
- försäkringsvärde i fullvärde för varje egendomslag (fast egendom) samt för inventarier (fasta och lösa) om sådana uppgifter fanns

4.2.2 Prästlönefastigheter

De svar som Kammarkollegiet fick på sin enkät beträffande prästlönefastigheternas antal och arealer redovisas i följande tabell.

När Kammarkollegiet granskade de inkomna svaren framkom att det i fastigheter som redovisats som prästlönefastigheter kan ingå vissa ej avstyckade prästgårdar. Arealkolumnen kan innefatta större tal än vad som är helt korrekt eftersom ej avstyckade prästgårdsarealer kan ingå i redovisningen.

Tabell 4.4 Prästlönefastigheter, antal, arealer, slag av jord

| Stift | Prästlönefastigheter | | | | | |
|---------------|----------------------|-------------------|----------------|-----------------|----------------|--------------------|
| | Antal | Areal (ha) s:a | Prod. skog | Impe- diment | Tomt, inäga | Övrig landareal |
| Uppsala | 459 | 53 433 | 40 205 | 3 684 | 8 180 | 1 364 |
| Linköping | 290 | 42 270 | 29 220 | 9 400 | | 1 700 |
| Skara | 385 | 37 639 | | | | |
| Strängnäs | 185 | 20 452 | 13 317 | 1 509 | 4 895 | 731 |
| Västerås | 210 | 50 316 | 41 818 | | 6 166 | 2 332 |
| Växjö | 473 | 61 171 | 47 377 | 6 598 | 7 196 | |
| Lund | 652 | 24 100 | 9 600 | | 13 400 | 1 100 |
| Göteborg | 443 | 32 441 | 21 873 | 4 604 | 4 956 | 1 006 |
| Karlstad | 212 | 48 351 | 40 207 | 6 219 | 1 925 | |
| Härnösand | 323 | 91 875 | 68 311 | 20 653 | 812 | 2 099 |
| Luleå | 154 | 58 150 | 35 997 | 18 894 | 2 953 | |
| Visby | 105 | 11 593 | 7 002 | 2 002 | 2 383 | 263 |
| Stockholm | 128 | 5 397 | 3 150 | | 1 187 | 1 059 |
| Totalt | 4 019 | 537 189 | 358 079 | 73 563 | 54 054 | 11 655 |

Taxeringsvärdena för prästlönefastigheterna den 31 december 1995 redovisas i tabell 4.5.

Den tabellen utvisar att prästlönefastigheterna är en värdefull del av den kyrkliga jorden. Mycket grovt kan marknadsvärdet av prästlönefastigheterna beräknas genom att multiplicera taxeringsvärdet med faktorn 1,33. Det samlade marknadsvärdet av prästlönefastigheterna per den 31 december 1995 utgör vid en sådan beräkning drygt 6,3 miljarder kr.

Tabell 4.5 Prästlönefastigheter, taxeringsvärden

| Stift | Prästlönefastigheter – Taxeringsvärden den 31 december 1995 | | | | | |
|---------------|---|----------------|------------------|-----------------|----------------|--------------------|
| | S:a (tkr) | Byggnad | Prod. skog | Impe- diment | Tomt, inäga | Övrig landareal |
| Uppsala | 481 700 | 68 200 | 343 100 | | 70 400 | |
| Linköping | 502 100 | 48 600 | 372 000 | | 81 500 | |
| Skara | 483 948 | 43 781 | 321 350 | * | 118 817 | |
| Strängnäs | 234 079 | 45 121 | 131 437 | | 57 521 | |
| Västerås | 369 400 | | 341 000 | | 25 000 | 3 400 |
| Växjö | 758 900 | ** | 656 200 | | 102 700 | |
| Lund | 620 000 | | | | | |
| Göteborg | 351 270 | 46 655 | 254 018 | 2 597 | 48 646 | |
| Karlstad | 393 679 | 16 382 | 360 433 | 1 788 | 13 973 | 1 103 |
| Härnösand | 309 558 | 2 748 | 300 449 | 2 559 | 2 781 | 1 021 |
| Luleå | 108 497 | 758 | 103 645 | 1 454 | 2 640 | |
| Visby | 50 227 | ca 0,05 % | ca 65 % | | ca 34,95 % | |
| Stockholm | 119 500 | 52 000 | 37 900 | | ***29 600 | |
| Totalt | 4 782 858 | 358 770 | 3 254 179 | 8 398 | 571 132 | 5 524 |

Kammarkollegiet efterfrågade i sin enkät till egendomsnämnderna också försäkringsvärdena för fast egendom och för fasta och lösa inventarier. De svar som erhöles i denna del var följande.

- Uppsala stift svarade att försäkringsvärden inte var beräknade vare sig för fast eller lös egendom.
- Linköpings stift svarade att det sammanlagda beräknade marknadsvärdet var 840,9 milj. kr, varav 64,8 milj. avsåg byggnad, 760,6 milj. avsåg skog och 15,5 milj. avsåg jord.
- Skara stift svarade att det inte fanns något försäkringsvärde (fullvärde). Den totala försäkringspremien för perioden fr.o.m. januari 1995 t.o.m. mars 1996 var 767 392 kr.
- Strängnäs stift svarade att några meningsfyllda värden inte kunde redovisas då det som fanns var en fullvärdesförsäkring i kombination med en första-riskförsäkring som bortforslingskostnad brand.
- Växjö stift svarade att det inte fanns någon uppgift om försäkringsvärden i registret.

* ingår i byggnad

** av totalsumman utgör 34 500 småhus, hyreshus och tomter

*** inklusive byggnader

- Lunds stift svarade att prästlönefastigheterna rent allmänt var försäkrade för fullvärde.
- Göteborgs stift svarade att 80 byggnader (gårdar) var fullvärdesförsäkrade. Ett trettioal ekonomibyggnader var första-riskförsäkrade till relativt låga belopp. Skogen var brandförsäkrad.
- Karlstads stift svarade att byggnaderna var fullvärdesförsäkrade och att skogen endast var brandförsäkrad.
- Härnösands stift svarade att alla skogar i princip var försäkrade mot brand med full ersättning. Byggnaderna var fullvärdesförsäkrade eller hade en första-riskförsäkring. Inventarierna var delvis stöldförsäkrade.
- Luleå stift lämnade exempel som visade att byggnaderna antingen var försäkrade för fullvärde eller med första-riskförsäkring.
- Visby stift svarade att försäkringar var tecknade för samtliga byggnader på prästlönefastigheterna. De flesta byggnaderna var fullvärdesförsäkrade. Skogen var försäkrad separat.
- Stockholms stift svarade att det fanns lantbruksförsäkringar för samtliga fastigheter. Försäkringen var utformad så att t.ex. arrendatorsbostad och vissa mindre byggnader hade ett bestämt försäkringsvärde, i övrigt saknades försäkringsvärden på i fastigheterna ingående byggnader. Fasta inventarier ingick i fullvärdesförsäkringen. Lösa inventarier försäkrades ej av egendomsnämnden.

Enkätsvaren i försäkringsvärdesdelen har i de flesta fall lämnats mer generellt. Svaren kan därför, utom när det särskilt anges att det är fråga om prästlönefastigheter, ses som mer generellt angivna för alla egendomskategoriernas försäkringsvärden. Någon säker slutsats om prästlönefastigheternas försäkringsvärden, eller om de övriga egendomskategorierna som definieras som kyrklig jord i 41 kap. 1 § kyrkolagen kan inte göras med ledning av de lämnade uppgifterna.

4.2.3 Prästgårdar

De svar som Kammarkollegiet fick på sin enkät beträffande prästgårdarna, deras antal och arealer redovisas i nästa tabell.

Tabell 4.6 Prästgårdar

| Stift | Prästgårdar | | | | | |
|---------------|--------------|-------------------------------------|--------------------------------|-------------|-------------|------------------------------------|
| | Antal | Slag | Areal (ha) | Tomt, inäga | Övrig areal | Försäkring |
| Uppsala | 110 | * | **35 | X | | ej beräknad |
| Linköping | 88 | *** | ingen uppgift | | | |
| Skara | 108 | **** km 23, kh 22 | ** 17 ha = km, 10,8 ha = kh | | | |
| Strängnäs | 74 | km 27, kh 46 domprost 1 | 40 | X | | |
| Västerås | 87 | km 36, kh 51 | ingen uppgift | | | |
| Växjö | 160 | km 59, kh 91 vakant 10 | 200 | X | | bedömda marknadsvärden ca 70 milj. |
| Lund | 128 | km 38, kh 90 | ingen uppgift | | | |
| Göteborg | 147 | *** ** | ** 33,9 | | X | |
| Karlstad | 89 | km 34, kh 55 | ingen uppgift | | | |
| Härnösand | 110 | *** ** | ingen uppgift | | | |
| Luleå | 84 | km 33, kh 51 | *** ** * | | | |
| Visby | 35 | km 13, kh 20, ej tjänstebostad 2 | ingen uppgift | | | |
| Stockholm | 35 | *** ** * | 19,13***** * | 10,2 | 8,93 | |
| Totalt | 1 255 | | | | | |

* I STIFAST finns bara 45 prästgårdar införda. De är sådana prästgårdar som är avstyckade egna fastigheter. Det totala antalet prästgårdar är 110. De resterande (110 - 45) prästgårdarna är redovisade i tabellen för prästlönefastigheter.

** Avser avstyckade prästgårdar.

*** Det finns 88 prästgårdar som är tjänstebostäder. Egendomsnämnderna överlät den 1 juli 1994 samtliga prästgårdar till pastoraten för 1 kr/st. Det finns endast fem prästgårdar som det ännu inte tecknats överlåtelsehandling på.

**** Ett antal prästgårdar ligger fortfarande kvar inom prästlönefastighet och ingår i den arealredovisningen. Av de 108 fastigheterna är 45 avstyckade som prästgårdar. Antalet komminister (km) – respektive kyrkoherdebostäder (kh) redovisas i tabellen.

***** Det finns 147 tjänstebostäder. Dessa är belägna på prästlönefastigheter om de inte är egna fastigheter. 68 prästgårdar är egna fastigheter.

***** 110 fortfarande registrerade som prästgård, 104 i bruk.

***** Vissa arealer synes vara redovisade under kategorien prästlönefastigheter.

***** Av dessa 35 är 10 prästlönefastigheter där det finns prästgård (tjänstebostad) som inte är avstyckad.

***** I arealen är inte inräknad den areal om 3–4 hektar som gäller för de ej avstyckade prästgårdarna. Den arealen finns under prästlönefastigheter.

Kammarkollegiet har utöver detta inhämtat uppgifter om tjänstebostäder för präster, fördelade efter stift och län inom varje stift. Efter länsbokstav anges inom parentes antalet kyrkoherde- respektive komministerbostäder.

Resultatet av sammanställningen om prästernas tjänstebostäder redovisas i nästa tabell.

Tabell 4.7 Tjänstebostäder enligt Kammarkollegiets kompletterande undersökning

| Stift | Län | Kyrkoherde | Komminister | Summa |
|--------------|--|------------|-------------|--------------|
| Uppsala | AB (10/5) C (29/15) U (3/2) X (28/17) | *70 | 39 | 109 |
| Linköping | E (33/21) F (9/4) H (14/8) | 56 | 33 | 89 |
| Skara | F (2/1) P (10/13) R (47/34) T (1/-) | *60 | 48 | 108 |
| Strängnäs | AB (9/1) D (24/15) T (14/11) | *47 | 27 | 74 |
| Västerås | T (8/1) U (15/12) W (29/20) | *52 | 33 | 85 |
| Växjö | F (36/18) G (33/21) H (28/20) N (2/1) | *99 | 60 | 159 |
| Lund | K (19/6) L (38/18) M (29/13) | 86 | 37 | 123 |
| Göteborg | N (35/14) O (30/19) P (25/19) | 90 | 52 | 142 |
| Karlstad | P (12/5) S (40/28) T (2/1) | 54 | 34 | 88 |
| Härnösand | Y (34/18) Z (32/20) | *66 | 38 | 104 |
| Luleå | AC (27/26) BD (24/7) | 51 | 33 | 84 |
| Visby | I (19/14) | 19 | 14 | 33 |
| Stockholm | AB (38/33) | * 38 | 33 | ** 71 |
| Summa | | 788 | 481 | 1 269 |

* varav en domprostbostad

** varav 36 stycken hyresrätter

SCB har i den ekonomiska statistiken för kyrkokommuner år 1995 redogjort för bl.a. prästgårdstillgångarna. I en sammanställning om förvaltningsuppdrag utanför kyrkokommunens balansräkning har prästgårdarna redovisats som anläggningstillgångar med ett bokfört värde år 1995 om 269 milj.

Enligt de uppgifter som SCB har samlat in går det att få viss ledning i fråga om värdet på prästgårdarna. Landets prästgårdsbestånd är stort. Skulle man ta det bokförda värdet i 1995 års kyrkokommunala redovisning som värdemätare motsvarar det ett genomsnittligt värde för varje prästgård om drygt 200 000 kr.

4.2.4 Församlingskyrkas fastigheter

De svar som Kammarkollegiet fick på sin enkät beträffande församlingskyrkas fastighet, deras antal och arealer redovisas i följande tabell.

Tabell 4.8 Församlingskyrkas fastighet antal, arealer, slag av jord

| Stift | Församlingskyrkas fastighet | | | | | |
|---------------|-----------------------------|---------------|--------------|------------|--------------|----------------|
| | Antal | Areal (ha) | Prod. skog | Impediment | Tomt, inäga | Övr. landareal |
| Uppsala | 21 | 143 | 73 | 6 | 17 | 47 |
| Linköping | 80 | 1 035 | 850 | | 150 | 35 |
| Skara | 84 | 831 | 524 | | 258 | 49 |
| Strängnäs | 2 | 28 | 20 | 2 | 5 | 1 |
| Västerås | 105 | ingen uppg | 54 | | | |
| Växjö | 15 | 700 | 500 | | 110 | 90 |
| Lund | 397 | 4 000 | 700 | | 3 100 | 200 |
| Göteborg | 94 | 909 | 654 | 79 | 127 | 48 |
| Karlstad | 62 | 3 908 | 3 491 | 361 | 56 | |
| Härnösand | 12 | 548 | 427 | 85 | 27 | 9 |
| Luleå | - | | | | | |
| Visby | 1 | 20 | 20 | | | |
| Stockholm | 4 | 13 | 12 | | | 1 |
| Totalt | 877 | 12 135 | 7 325 | 533 | 3 850 | 480 |

Det skall noteras att Skara stift påpekat att uppgifterna om församlingskyrkas fastighet fortfarande är något osäkra då fullständig utredning ännu ej skett beträffande vissa fastigheter. Skara stift har också upplyst om att det bara finns totalarealer registrerade. Växjö stift har uttalat att det saknas goda uppgifter för församlingskyrkas fastighet. Antal fastigheter och hektar är uppskattade värden. Det har fattats beslut om att projekt-

anställa en lantmätare för att ordentligt utreda förekomsten av församlingskyrkas fastigheter för Växjö stift, men ännu föreligger inga resultat.

Taxeringsvärdena för församlingskyrkas fastighet den 31 december 1995 redovisas i nästa tabell.

Tabell 4.9 Församlingskyrkas fastighet, taxeringsvärden

| Stift | Församlingskyrkas fastighet – Taxeringsvärden den 31 december 1995 | | | | | | |
|--------------|--|--------------|---------------|------------|--------------|----------------|---------------------|
| | S:a (tkr) | Byggnad | Prod. skog | Impediment | Tomt, inäga | Övr. Landareal | Försäkringsvärde |
| Uppsala | 1 462 | 328 | 821 | | 313 | | |
| Linköping | 11 700 | 1 200 | 9 000 | | 1 000 | 500 | markn.v. 19 milj. |
| Skara | ingen uppg. | | | | | | |
| Strängnäs | 136 | | 109 | | 27 | | |
| Västerås | ingen uppg. | | | | | | |
| Växjö | 8 200 | | 6 800 | | 1 300 | 100 | markn.v. 15,1 milj. |
| Lund | 53 592 | | | | | | |
| Göteborg | 5 895 | 1 014 | 2 797 | 667 | 1 417 | | |
| Karlstad | 28 904 | 388 | 25 395 | 142 | 2 749 | 230 | |
| Härnösand | 1 195 | 15 | 1 131 | 8 | 41 | | |
| Luleå | - | | | | | | |
| Visby | 102 | | 102 | | | | |
| Stockholm | ingen uppg. | | | | | | |
| Summa | 111 186 | 2 945 | 46 155 | 817 | 6 847 | 830 | |

Skara stift, Västerås stift och Stockholms stift har inte redovisat några uppgifter om församlingskyrkas fastighets taxeringsvärden. Skara stift har förklarat att fullständig utredning ännu ej skett för församlingskyrkas fastighet och att taxeringsvärden ännu inte hunnit bli införda i fastighetsregistret.

SCB har i den ekonomiska statistiken för kyrkokommuner år 1995 i en tabell om förvaltningsuppdrag utanför kyrkokommunernas balansräkning redovisat ett bokfört värde av anläggningstillgångarna församlingskyrkas fastighet (skog och övriga fastigheter) om 226 milj.

SCB:s värde är mycket högre än det värde som STIFAST-enkäten påvisat. Marknadsvärdet för de församlingskyrkas fastigheter som redovisats i enkäten kan grovt uppskattas till 150 milj. kr.

Diskrepansen är stor mellan de olika värdena. Av svaren på enkäten framgår emellertid att omfattningen av församlingskyrkas fastigheter håller på att närmare utredas lokalt inom flera av stiftet. Kammarkollegiets

förhoppning är därför att ett mer rättvisande värde så småningom kommer att kunna ges även för församlingskyrkas fastigheter.

4.2.5 Kyrkofondsfastigheter

De svar som Kammarkollegiet fick på sin enkät beträffande kyrkofondsfastigheter, dess antal och arealer redovisas nedan.

Tabell 4.10 Kyrkofondsfastigheter antal, areal och typ av jord

| Stift | Kyrkofondsfastigheter | | | | | |
|---------------|-----------------------|-------------------|---------------|-----------------------------|----------------|-------------------|
| | Antal | Areal (ha) s:a | Prod. skog | Impe- diment | Tomt, inäga | Övr. landareal |
| Uppsala | 3 | 2 554 | 1 909 | 352 | 259 | 34 |
| Linköping | - | | | | | |
| Skara | 23 | 1 992 | | | | |
| Strängnäs | 4 | 49 | 8 | ingen separ- rat uppgift | 39 | 2 |
| Västerås | 5 | 852 | 759 | | 26 | 67 |
| Växjö | 1 | 1 | | | | |
| Lund | - | | | | | |
| Göteborg | 3 | 32 | | | 31 | 1 |
| Karlstad | 18 | 3 869 | 3 555 | 296 | 18 | |
| Härnösand | - | | | | | |
| Luleå | - | | | | | |
| Visby | - | | | | | |
| Stockholm | 1 | 0 | | | | 0 |
| Totalt | 58 | 9 350 | 6 231 | 648 | 373 | 104 |

Antalet kyrkofondsfastigheter är få och dess sammanlagda redovisade areal är låg. Kammarkollegiet noterar i detta sammanhang att en avveckling av kyrkofondsfastigheterna håller på att genomföras enligt ett principbeslut som kyrkofondens styrelse fattade under år 1995. Skälet till detta är att styrelsen ansett att fastigheterna inte passar in som placering i en fond av kyrkofondens slag. Den bör ha en hög likviditet för att kunna möta svängningar i den kyrkliga ekonomin. Efter en värdering av samtliga fastigheter inleddes avvecklingsarbetet i samarbete med egendomsnämnderna som enligt kyrkolagen också skall besluta om försäljningarna. Hittills har kyrkofondsfastigheterna i huvudsak köpts av egendomsnämnderna för prästlönefondernas medel.

Enligt uppgifter som inhämtats från kyrkofondens kansli under hösten 1996 kommer kyrkofondsfastigheterna efter den 17 mars 1997, då vissa

försäljningar skall göras, att utgöras av endast ett fåtal fastigheter. De kyrkofondsfastigheter som då kommer att finnas kvar är dels Stallet i Uppsala stift som är beläget på ärkebiskopsgårdstomten. Kvar inom kategorien kommer också flygelbyggnaderna på biskopsgården Östrabo i Växjö stift att vara. Dessutom kommer några små jordbrukstomter inom Strängnäs och Göteborgs stift att tillhöra kyrkofondsfastighetskategorien. Sistnämnda fastigheter kommer att försälgas innan år 2000.

Taxeringsvärdena för kyrkofondsfastigheterna den 31 december 1995 enligt Kammarkollegiets enkät redovisas i nästa tabell.

Tabell 4.11 Kyrkofondsfastigheter, taxeringsvärden

| Stift | Kyrkofondsfastigheter – Taxeringsvärden den 31 december 1995 | | | | | |
|---------------|--|--------------|---------------|----------------------|----------------|----------------------------|
| | S:a (tkr) | Byggnad | Prod. skog | Impe- diment | Tomt, inäga | Försäk- rings- värde |
| Uppsala | 23 400 | 2 800 | 17 600 | | 3 000 | |
| Linköping | - | | | | | |
| Skara | 28 447 | 4 395 | 12 729 | ingår i "byggnad" | 11 323 | |
| Strängnäs | 904 | 356 | 136 | | 412 | |
| Västerås | 10 428 | 85 | 10 066 | | 277 | |
| Växjö | 200 | | | | | markn.v. 2 milj. |
| Lund | - | | | | | |
| Göteborg | 2 431 | 1 503 | | | 928 | |
| Karlstad | 42 366 | 317 | 41 452 | 69 | 528 | fullvärde |
| Hämösand | - | | | | | |
| Luleå | - | | | | | |
| Visby | - | | | | | |
| Stockholm | ingen uppg | | | | | |
| Totalt | 108 176 | 9 456 | 81 983 | 69 | 16 468 | |

Tabellen utvisar att flera stift redan vid årsskiftet 1995/96 inte längre ägde några kyrkofondsfastigheter. Taxeringsvärdet för de kyrkofondsfastigheter som redovisas i enkätsvaren är förhållandevis lågt.

Kyrkofondsfastigheternas marknadsvärde den 31 december 1995 kan grovt uppskattas till drygt 140 milj. kr.

4.2.6 Domkyrkas fastigheter

De svar som Kammarkollegiet fick på sin enkät beträffande domkyrkas fastighet, dess antal och arealer redovisas nedan. I tabellen har bara de stift som lämnat uppgift om förekomsten av domkyrkas fastighet tagits med.

Tabell 4.12 Domkyrkas fastighet antal, areal, typ av jord

| Stift | Domkyrkas fastighet | | | | |
|---------------|---------------------|-------------------|---------------|----------------|-------------------|
| | Antal | Areal (ha) s:a | Prod. skog | Tomt, inäga | Övr. landareal |
| Uppsala | 1 | 1 | | 1 | |
| Strängnäs | 3 | 1 | | 1 | |
| Västerås | 3 | 471 | 446 | 14 | 11 |
| Växjö | 1 | 2 | | | |
| Lund | 182 | 3 000 | | 3 000 | |
| Totalt | 190 | 3 475 | 446 | 3 016 | 11 |

Uppsala stift har i sitt enkätsvar uppgett att deras domkyrkas fastigheter är ecklesiastika och inte åsatta taxeringsvärden.

Strängnäs stift har uppgett att taxeringsvärdet för deras domkyrkas fastigheter är 821 000 kr varav 415 000 avser tomt. Västerås stift har uppgett taxeringsvärdet 5 453 000 kr för domkyrkas fastigheter varav produktiv skog 5 354 000 kr, jordbruk 97 000 kr och 2 000 kr övrigt. Växjö stift har uppgett taxeringsvärdet och marknadsvärdet noll för sin domkyrkas fastighet. Domkyrkorådet i Lund har uppgett att taxeringsvärdet för domkyrkas fastigheter vid årsskiftet 1995/96 var 110 408 000 kr.

4.2.7 Biskopsgårdar

Kollegiet gjorde en särskild enkät om biskopsgårdarnas förhållanden till biskopsgårdarnas förvaltare. De frågor som ställdes i den särskilda enkäten om biskopsgårdarna och de svar som lämnades till utredningen redovisas nedan.

De uppgifter som efterfrågades i enkäten var fastighetens namn (beteckning) och taxeringsvärde den 31 december 1995 (för byggnad resp. mark). Vidare efterfrågades byggnadens och även markens areal. Försäkringsvärde i fullvärde för byggnaden och dess inventarier önskades om det fanns en sådan försäkring. Enkäten gav följande svar:

- I *Uppsala stift* är fastighetens beteckning Fjärdingen 21:1 i Uppsala kommun. Biskopsgården är ej åsatt taxeringsvärde. Markens areal är 3 816 kvadratmeter. Beträffande byggnadens areal har ingen uppgift lämnats. Försäkringsvärdet i fullvärde för byggnaden är 19,9 milj. kr och inventariernas försäkringsvärde är satt till 6 milj. kr.
- I *Linköpings stift* är fastighetens beteckning Aposteln nr 2 Linköping. Biskopsgården är ej åsatt något taxeringsvärde. Markens areal är 7 485 kvadratmeter och byggnadens areal ungefär 600 kvadratmeter. Försäkringsvärdet är 3 033 600 kr för byggnaden. Inventarierna är försäkrade för 500 000 kr.
- I *Skara stift* är fastighetens beteckning Stenbocken 2. Biskopsgården är ej åsatt något taxeringsvärde. Beträffande arealer har uppgift lämnats om att byggnaden omfattar ca 600 kvadratmeter. Byggnaden är fullvärdesförsäkrad. Inventarierna är försäkrade för 624 000 kr.
- I *Strängnäs stift* är fastighetens beteckning Bisben 3. Biskopsgården är ej åsatt något taxeringsvärde. Markens areal är 5 432 kvadratmeter och byggnadens areal är 604 kvadratmeter. Byggnaden är fullvärdesförsäkrad. Inventarierna inklusive deponerad konst är försäkrade för 3 milj. kr.
- I *Västerås stift* är fastighetens beteckning Hagbard nr 2. Biskopsgården är ej åsatt något taxeringsvärde. Uppgift om arealer har inte lämnats. Byggnaderna är fullvärdesförsäkrade. Maskiner och inventarier är försäkrade för 2 668 000 kr.
- I *Växjö stift* är fastighetens beteckning Östrabo nr 1. Biskopsgården är ej åsatt något taxeringsvärde. Markens areal är 17 791 kvadratmeter och byggnadens areal är 908 kvadratmeter. Byggnaden är fullvärdesförsäkrad. Inventarierna är försäkrade för ett uppskattat värde av 4 milj. kr. I försäkringsvärdet ingår även depositioner.
- I *Lunds stift* är fastighetens beteckning Svartbröder nr 3 i Lund. Biskopsgården är ej åsatt något taxeringsvärde. Uppgift har lämnats om att bostadsytan är 490 kvadratmeter. Byggnadens försäkringsvärde är 11 540 000 kr. Inventarierna är försäkrade för 500 000 kr.
- I *Göteborgs stift* är fastighetens beteckning Bö 5:10. Biskopsgården har ett taxeringsvärde som ännu inte är slutligt fastställt för år 1995. Markens areal är 905 kvadratmeter och byggnadens areal är 178 kvadratmeter. Byggnaden är fullvärdesförsäkrad. Inventarierna är försäkrade till ett värde motsvarande 1 249 000 kr.
- I *Karlstads stift* är fastighetens beteckning Udden nr 1. Biskopsgårdens taxeringsvärde är 869 000 kr. Taxeringsvärdet innefattar ej något mark-

värde. Uppgift om arealer har inte redovisats. Försäkringsvärdet för byggnaden och inventarierna är 15,5 milj. kr.

- I *Härnösands stift* är fastighetens beteckning Teologen 6 i Härnösand. Biskopsgårdens taxeringsvärde är 513 000 kr varav byggnadsvärde 377 000 kr. Markens areal är 2 900 kvadratmeter. Byggnadens areal är okänd. Försäkringsvärdet för byggnaden är 11 625 000 kr. Inventariernas försäkringsvärden är 1 269 000 kr för maskiner och 900 000 kr för lös egendom.
- I *Luleå stift* är fastighetens beteckning Järpen nr 9. Biskopsgårdens åsatta taxeringsvärde har överklagats och är därför ännu ej slutligen fastställt. Däri ingår stiftskansli och gamla biskopsgården om 1 600 kvadratmeter. Det finns en paketförsäkring för hela huset och dess inventarier. Det finns en särskild upplysningsbroschyr om "Stiftets hus i Luleå – 100 åring i nygammal skepnad" som utgivits av Luleå stift.
- I *Visby stift* är fastighetens beteckning Priorn nr 2 i Visby. Biskopsgårdens taxeringsvärde är 1 159 000 kr för byggnad och 330 000 kr för mark. Markens areal är 4 814 kvadratmeter och byggnadens areal 645 kvadratmeter. Försäkringsvärde avser fullvärde för samtliga byggnader på biskopsgården. Försäkringsvärdet var förut 11 milj. kr. Inventarierna är försäkrade för 500 000 kr.
- I *Stockholms stift* är fastighetens beteckning Havssvalget nr 13. Biskopsgårdens taxeringsvärde är 1 725 000 kr för byggnad och 1 102 000 kr för mark. Som areal har angivits 288 kvadratmeter vilket torde avse bostadsytan. Byggnaden är fullvärdesförsäkrad. Inventarierna är försäkrade via kyrkofonden.

4.2.8 Sammanställning av den kyrkliga jorden

Tabell 4.13 Den kyrkliga jorden redovisade totalarealer och samlade taxeringsvärden

| Egendomsslag | Areal (ha) | Taxeringsvärde (tkr) | Marknadsvärde * |
|-------------------------------|----------------|----------------------|------------------|
| Prästlönefastigheter | 537 189 | 4 782 858 | 6 361 201 |
| Församlingskyrkas fastigheter | 12 135 | 111 186 | 147 877 |
| Kyrkofondsfastigheter | 9 350 | 108 176 | 143 874 |
| Domkyrkas fastighet | 3 475 | 116 682 | 155 187 |
| Summa | 562 149 | 5 118 902 | 6 808 139 |

* taxeringsvärdet x 1,33

4.3 Den specialreglerade kyrkliga egendomen, lös egendom, finansförmögenheten

Det finns, förutom den fasta specialreglerade egendomen som omfattades av Kammarkollegiets STIFAST-enkät, också *specialreglerad lös egendom*. I kyrkolagen återfinns för närvarande bestämmelser som reglerar en skyldighet för den kyrkliga egendomens förvaltare att fondera ersättning för kyrklig jord i prästlönefonder, församlingskyrkas fastighetsfond, domkyrkas fastighetsfond och i kyrkofonden. Fondernas avkastning skall enligt lagen användas för samma ändamål som jorden en gång varit avsedd för. Fonderna är en del av kyrkans finansförmögenhet. Kyrkans strävan är att få bästa möjliga avkastning på de fonderade medlen. Prästlönefonderna, församlingskyrkas fastighetsfonder och domkyrkas fastighetsfonder skall värdebeständigas genom en årlig avsättning till kapitalet med ett belopp som svarar mot värdeminskningen på grund av inflationen. De bestämmelser i kyrkolagen som för närvarande gäller har Kammarkollegiet närmare redovisat i avsnitt 3.10.3.

4.3.1 Prästlönefonder

Medel som skall fonderas och som kommer från en prästlönefastighet benämnes prästlönefond. Pastoratens prästlönefonder skall sedan den 1 januari 1995 förvaltas av respektive stifts egendomsnämnd och tillsammans utgöra stiftets prästlönefond. Har en förutvarande prästgård före den 1 januari 1989 blivit löneboställe enligt tidigare regler skall ersättningsmedel som härrör från den förutvarande prästgården vara prästlönefond i stiftet. Eftersom det således är egendomsnämnderna som numera har förvaltar- och redovisningsansvaret för prästlönefonderna har Kammarkollegiet valt att i omfattningsdelen förlita sig på de tretton egendomsnämndernas årsredovisning av prästlönefonderna den 31 december 1995.

Enhetschefen Bengt Kämpfe vid egendomsnämnden i Uppsala stift har gjort en sammanställning av resultaten av landets egendomsnämnders bokslut per den 31 december 1995 som tidigare har publicerats i nr 21/96 av Kyrkans tidning. Resultaten av fondförvaltningen som redovisades däri avser resultaten efter avskrivning men före värdesäkring av fondmedlen. Efter vissa senare gjorda korrigeringar ser Kämpfes sammanställning ut som följer.

I tabellredovisningen nedan ingår också en sammanställning som Kämpfe gjort av prästlönefondernas marknadsvärden per den 31 december 1995. Sammanställningen av marknadsvärdena grundar sig på en enkät som Kämpfe företog under våren 1996.

Tabell 4.14 Prästlönefonder

| Stift | Marknadsvärde (tusen kr) | Resultat (milj. kr) |
|--------------|-----------------------------|------------------------|
| Uppsala | 143 100 | 7,9 |
| Linköping | 122 600 | 7,9 |
| Skara | 87 400 | 5,9 |
| Strängnäs | 90 200 | 8,0 |
| Västerås | 1 700 | 0,03 |
| Växjö | 86 000 | 6,2 |
| Lund | 196 000 | 11,4 |
| Göteborg | 124 600 | 12,3 |
| Karlstad | 69 500 | 5,25 |
| Härnösand | 60 800 | 4,5 |
| Luleå | 26 600 | 2,4 |
| Visby | 4 500 | 0,3 |
| Stockholm | 131 800 | 8,5 |
| Summa | 1 144 800 | 80,5 |

Bengt Kämpfe ställde i sin enkät till egendomsnämnderna också frågan om hur prästlönefondsmedlen var placerade. Uppgift skulle lämnas om

- procenttalet bankmedel i fonden/fonderna
- procenttalet aktier i fonden/fonderna
- procenttalet obligationer i fonden/fonderna
- procenttalet annan placering än de ovan nämnda i fonden/fonderna.

Resultatet av enkäten i placeringsdelen redovisas i följande tabell.

Tabell 4.15 Prästlönefonder

| Stift | Procent bankmedel | Procent aktier | Procent obligationer | Procent annan placering |
|--------------|-------------------|----------------|----------------------|-------------------------|
| Uppsala | 7 | 53 | 37 | 2 |
| Linköping | 14 | 36 | 50 | 0 |
| Skara | 16 | 84 | 0 | 0 |
| Strängnäs | 4 | 38 | 58 | 0 |
| Västerås | 100 | 0 | 0 | 0 |
| Växjö | 13 | 23 | 64 | 0 |
| Lund | 3 | 60 | 37 | 0 |
| Göteborg | 10 | 20 | 62 | 8 |
| Karlstad | 13 | 32 | 55 | 0 |
| Härnösand | 16 | 36 | 48 | 0 |
| Luleå | 22 | 39 | 39 | 0 |
| Visby | 4 | 60 | 36 | 0 |
| Stockholm | 4 | 43 | 45 | 8 |
| Summa | 9 | 44 | 45 | 2 |

SCB har i sin ekonomiska redogörelse för kyrkokommunerna år 1995 också redovisat resultatet av en enkätundersökning som gjordes under våren 1996 avseende bl.a. egendomsnämndernas förvaltning av prästlönefonderna. I en balansräkning för egendomsnämnderna (s. 38) görs följande redovisning av marknadsvärden på värdepapper.

Marknadsvärden på värdepapper

| Omsättningstillgångar | Miljoner kr |
|------------------------------------|--------------|
| Aktier och andelar | 40 |
| Obligationer | 56 |
| Anläggningstillgångar | |
| Aktier och andelar | 609 |
| Obligationer och andra värdepapper | 406 |
| Summa | 1 111 |

Det är att märka att de bankmedel och andra placeringar än aktier, andelar, obligationer och andra värdepapper som ingår i fonderna inte redovisats särskilt i SCB:s statistik.

Enligt SCB:s redovisning gav egendomsnämndernas samlade prästlönefondsförvaltning för år 1995 ett resultat efter avdrag för administrativa kostnader uppgående till 80 milj. kr.

4.3.2 Församlingskyrkas fastighetsfonder

Ersättning för kyrklig jord skall fonderas och medlens avkastning skall användas för samma ändamål som jorden var avsedd för. Fondering görs i *fastighetsfond för församlingskyrkan* om medlen kommer från församlingskyrkas fastighet eller sådan prästgård som ses som församlingskyrkas fastighet. Fondens avkastning skall tjäna samma ändamål som den kyrkliga jorden gjort nämligen församlingskyrkans behov. Församlingskyrkas fastighetsfond förvaltas av det pastorat som församlingskyrkan tillhör. Medel ur församlingskyrkas fastighetsfond får bl.a. användas för väsentlig ombyggnad av kyrkan eller för annat arbete på kyrkan som inte är att hänföra till vanligt underhåll, för amortering av lån ur kyrkofonden och för inköp av aktier eller förlagsbevis som är inregistrerade vid en svensk börs eller andelar i värdepappersfond enligt lagen om värdepappersfonder med viss del av fondens tillgångar.

I STIFAST-enkäten gjordes också en särskild förfrågan om församlingskyrkas fastighetsfond. Kammarkollegiet noterade i enkäten att kollegiet var väl medvetet om att församlingskyrkas fastighetsfond enligt nuvarande 41 kap. 25 § kyrkolagen förvaltas av pastoraten. Enligt kollegiets tidigare föreskifter skulle egendomsnämnderna, åtminstone för dåvarande löneboställen, prästlönefondsfastigheter och prästlönefonder, föra förteckningar bl.a. om köp och försäljningar av fastigheter och andelar samt redogöra för varifrån medlen hämtats. Även enligt den vid tillfället gällande förordningen om förvaltning av kyrklig jord m.m. skulle egendomsnämnderna föra förteckning över förvaltade tillgångar och kyrklig jord i stiftet.

Kammarkollegiet önskade uppgift om

- marknadsvärde/börsvärde av församlingskyrkas fastighetsfond den 31 december 1995 och om
- procenttalet bankmedel i fonden/fonderna
- procenttalet aktier i fonden/fonderna
- procenttalet obligationer i fonden/fonderna
- procenttalet annan placering än de ovan nämnda i fonden/fonderna.

Uppsala och Stockholms stift var de enda som kunde svara på Kammarkollegiets frågor om församlingskyrkas fastighetsfond.

Uppsala stift svarade att marknadsvärdet för församlingskyrkas fastighetsfond den 31 december 1995 var 1 257 000 kr och att andel i bank utgjorde 4 procent och andel i obligationer var 96 procent.

Stockholms stift svarade att det, mot bakgrund av att det hittills varit ett pastorat som förvaltats församlingskyrkas fastighetsfond, kunde meddelas

att Hammarby pastorat hade haft 563 800 kr i församlingskyrkas fastighetsfond. Under 1995 beslutade pastoratet att ta hela fonden i anspråk för värdebeständig rationalisering och därmed fanns det inga fonderade medel kvar. Österhaninge med flera församlingars kyrkliga samfällighet placerade under augusti månad 1996 1 650 000 kr i församlingskyrkas fastighetsfond. Hur medlen skulle placeras var inte klarlagt när enkäten besvarades.

Kammarkollegiet valde, när det stod klart att STIFAST-enkäten inte kunnat klarlägga omfattningen av församlingskyrkas fastighetsfond, att göra en riktad undersökning av förhållandena i två stift, nämligen Karlstads och Härnösands stift. Dessa två stift valdes ut mer slumpmässigt. Kammarkollegiet tog dock hänsyn till att det i Karlstads stift enligt STIFAST-enkätens uppgifter finns förhållandevis stora skogsegendomar av församlingskyrkas fastighet. Härnösands stift valdes ut som en motpol till Karlstad eftersom beståndet församlingskyrkas fastighet i Härnösand är relativt begränsat.

Kollegiet uppdrog åt dessa egendomsnämnder att efterhöra hos sina respektive pastorat om förekomsten av församlingskyrkas fastighetsfond och innehållet i fonderna enligt det frågeformulär som tidigare hade funnits med i STIFAST-enkäten beträffande församlingskyrkas fastighetsfond. Förfrågan gällde förhållandena den 31 december 1995.

Karlstads stift svarade att det fanns medel placerade i församlingskyrkas fastighetsfond med sammanlagt 484 637 kr. Fonderna fanns i Dalby församling 374 421 kr, Fryksände församling 30 216 kr och Hammarö församling 80 000 kr. Fonderna bestod till 100 procent av banmedel.

Härnösands stift svarade att det fanns medel placerade i församlingskyrkas fastighetsfond med sammanlagt 1 486 928 kr. 100 procent av medlen var placerade i bank.

SCB har i sin ekonomiska redogörelse för kyrkokommuner år 1995 redovisat de svar som inkommit dit på en enkätförfrågan till landets pastorat om avkastning på församlingskyrkas fastighetsfond samt marknadsvärde på fondernas värdepapper.

I en tabell redovisas under rubriken "ansvarsförbindelser och förvaltningsuppdrag 1995 (utanför kyrkokommunens balansräkning)" (s. 26) följande.

**Avkastning på församlingskyrkas fastighetsfond samt
marknadsvärde för värdepapper**

| | Miljoner kr, därav bank | |
|--------------------------|--------------------------------|---|
| Summa avkastning 1995 | 2 | 2 |
| Marknadsvärde 1995.12.31 | | 1 |

Det är svårt att dra några egentliga slutsatser av de svar som Kammarkollegiet fått på STIFAST-enkäten och den riktade enkäten.

4.3.3 Domkyrkas fastighetsfonder

För *domkyrkas fastighetsfond* gäller samma villkor som för församlingskyrkas fastighetsfond. Ersättning som kommer från en domkyrkas fastighet skall vara fastighetsfond för domkyrkans behov. Domkyrkas fastighetsfond förvaltas av den som förvaltar domkyrkan. Det stadgas särskilt att ersättning som kommer från biskopsgården i Lund skall tillföras fastighetsfonden för Lunds domkyrka. Anledningen till detta är att biskopshuset i Lund har bekostats av domkyrkans medel.

Kammarkollegiet har under hösten 1996 kontaktat varje domkyrkas förvaltare om domkyrkas fastighetsfond. Kammarkollegiet har då fått uppgift om följande.

Domkyrkas fastighetsfond finns endast i fyra stift efter det att Uppsala domkapitel under 1996 beslutat att använda fondens kapital till restaurering av Domkyrkoplan 2.

Fondernas värde varierar stort.

- Linköpings domkyrkas fastighetsfond uppgick 1996 till 309 127 kr.
- Strängnäs domkyrkas fastighetsfond uppgick 1996-06-30 till 5 303 997 kr.
- Växjö domkyrkas fastighetsfond uppgick 1995-12-31 till 339 550 kr.
- Lunds domkyrkas fastighetsfond uppgår till ca 25 milj. kr.

4.3.4 Kyrkofonden

En redogörelse för kyrkofondens historik har tidigare lämnats i avsnitt 3.4.3. Sedan 1983 är fondens huvudsakliga funktion att svara för skatte-

utjämnning mellan pastoraten och sedan 1989 även stiftssamfälligheterna. Det ankommer också på fonden att bekosta kyrkliga pensioner och arbetsgivaravgifter.

Kyrkofondens styrelse avger varje år en årsredovisning för kyrkofondens verksamhet. Kammarkollegiet har valt att i omfattningsdelen återge denna kyrkofondens redovisning. Den senaste årsredovisningen gäller per den 31 december 1995.

Fonden bestod vid 1995 års redovisning av bankmedel, olika fordringar på bl.a. egendomsnämnderna för avkastning på förvaltningen av kyrkofondens fastigheter, av andelar i Kammarkollegiets ränte- och aktiekon-sortium, lån för fondens ändamål och av värdet på dess fastighetstillgångar enligt följande.

Balansräkning kalenderåret 1995 för kyrkofonden den 31 december 1995

Tillgångar (tkr)

Omsättningstillgångar

| | |
|------------------------------------|----------------|
| Bank (likviditetsförvaltning) | 105 457 |
| Kortfristiga fordringar | 7 989 |
| Avräkning egendomsnämnder | 9 578 |
| Osäker fordran | 2 099 |
| <i>Summa omsättningstillgångar</i> | <i>125 122</i> |

Anläggningstillgångar

| | |
|--|------------------|
| Andel i Kammarkollegiets räntekonsortium | 720 993 |
| Andel i Kammarkollegiets aktiekonsortium | 848 129 |
| Andel i Svenska kyrkans värdepappersfond | 3 976 |
| Lån för fondens ändamål | 329 |
| Fastigheter | 187 562 |
| <i>Summa anläggningstillgångar</i> | <i>1 760 990</i> |
| Summa tillgångar | 1 886 112 |

Skulder och eget kapital (tkr)*Kortfristiga skulder*

| | |
|-----------------------------------|----------------|
| Kortfristiga skulder | 211 877 |
| Källskatt | 338 |
| <i>Summa kortfristiga skulder</i> | <i>212 216</i> |

Långfristiga skulder

| | |
|-----------------------------------|------------|
| Hypotekslån | 193 |
| <i>Summa långfristiga skulder</i> | <i>193</i> |

Eget kapital

| | |
|--|------------------|
| Fondkapital | 869 501 |
| Kyrkorestaureringsfond | 30 556 |
| Tidigare reserverat för pensionsåtagande | 720 000 |
| Årets resultat | 53 646 |
| <i>Summa eget kapital</i> | <i>1 673 703</i> |

Summa skulder och eget kapital**1 886 112**

Kammarkollegiet noterar att beräknade marknadsvärden den 31 december 1995 för andelen i Kammarkollegiets räntekonsortium är 752 664 (Tkr), andelen i Kammarkollegiets aktiekonsortium är 1 801 066 (Tkr) och andelen i Svenska kyrkans värdepappersfond är 17 831 (Tkr).

I en kommentar till årets resultat i årsredovisningen uttalades bl.a. att verksamheten under 1995 gav ett överskott på ca 54 milj. kr i stället för ett budgeterat underskott på 40 milj. Resultatet på intäktsidan hade ändå minskat dels på grund av att det inte gjorts några inbetalningar av särskild kyrkoavgift under 1995 dels då en inskränkingsregel inte kunnat tillämpas. Kostnadsökningar hade tillkommit. Det allmänna och det extra utjämningsbidraget hade ökat. Kyrkofondens styrelse beslöt att som bokslutsdisposition av 1995 års överskott på 53,6 milj. kr reservera 50 milj. kr som avsättning till pensionsåtagande och att föra 3,6 milj. kr till fondkapitalet i ny räkning.

Kyrkofondens budget för 1996 utgår från att intäkterna i form av finansiella intäkter skall uppgå till 110 milj. kr, att den särskilda kyrkoavgiften skall vara 120 milj. kr och att den allmänna kyrkoavgiften skall bli 1 229 milj. kr, tillsammans 1 459 milj. kr.

Budgeterade kostnader för 1996 är allmänt utjämningsbidrag 529 milj. kr, extra utjämningsbidrag 80 milj. kr, kyrkobyggnadsbidrag 100 milj. kr, stiftsbidrag 300 milj. kr, prästlöner m.m. 32 milj. kr, pensioner och gruppliv för präster 110 milj. kr, rikskyrkliga ändamål 176 milj. kr, övrigt 20 milj. kr och budgeterat resultat 112 milj. kr, tillsammans 1 459 milj. kr.

4.4 Den specialreglerade kyrkliga egendomen, lös egendom, förvaltningsförmögenheten

Inventarier i församlingskyrkor, domkyrkor och biskopsgårdar är sådan specialreglerad lös egendom som huvudsakligen genom sitt bruksvärde tjänar kyrkan.

4.4.1 Inventarier i församlingskyrkor

Vad gäller inventarier i församlingskyrkor kan omfattningen av dessa sökas i de förteckningar som församlingskyrkorna enligt bestämmelser i kulturminneslagen är skyldiga att föra över kulturhistoriskt värdefulla inventarier. Förteckningarna skall föras lokalt och hållas aktuella. Det finns ingen lagstadgad skyldighet att också förteckna kyrkliga inventarier som inte är kulturhistoriskt värdefulla. I praktiken förtecknas all lös egendom som finns i kyrkorummen. Förteckningarna har olika funktioner att fylla. De utgör ett nödvändigt underlag vid både inventeringar, redovisningar och revisioner. De kan också ligga till grund för värderingar i försäkringssammanhang.

Riksantikvarieämbetets kyrkobyggnadsregister innehåller huvudsakligen uppgifter om kyrkobyggnadernas fasta inventarier. För några kyrkor finns det dock uppgift i kyrkobyggnadsregistret om lösa inventarier som triumfkrucifix och särskilt värdefulla skulpturer. Inventariedelen av Riksantikvarieämbetets kyrkobyggnadsregister är inte färdigställd ännu.

Värdet av landets lösa kyrkobyggnadsinventarier är svårt att uttala sig om. Många inventarier är så unika att det överhuvudtaget inte skulle gå att ersätta om de skadades svårt, förstördes eller försvann. Enligt vad som tidigare nämnts har kyrkornas försäkringsskydd rent allmänt setts över efter branden i Katarina kyrka i Stockholm. Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund har skickat ut förfrågningar till landets alla pastorat om intresse för en frivillig anslutning till en centralt upphandlad försäkring av kyrkobyggnaderna och av dess fasta och lösa inventarier. Ca 600 av landets drygt 1 000 pastorat och samfälligheter har visat intresse för projektet och pastoratsförbundet har gjort en särskilt värdering i försäkringshänseende antingen genom att studera insända ritningar etc. eller genom att besiktiga byggnaderna på plats. Brandvärden men även storm- och vattenskadevärden har uppskattats. Brandvärdet skall avse det totala försäkringsvärdet om byggnaden helt skulle förstöras. Det har inte gjorts någon specifik värdering av kyrkobyggnadernas inventarier. Däremot förekommer det alltid ett schablonvärde för inventarierna som är 15 procent mer än byggnadernas brandförsäkringsvärden. Om kyrkobygg-

naderna t.ex. är försäkrade för 20 milj. kr är det samlade försäkringsvärdet för byggnaderna och deras inventarier 23 milj. kr.

Den försäkringsvärdesstatistik som finns att tillgå för kyrkoinventarierna är osäker i flera hänseenden. Dels omfattar statistiken inte förhållandena i hela landet utan bara förhållandena i drygt hälften av landets pastorat och samfundigheter, dels är försäkringsvärdena för kyrkoinventarierna rent schablonmässigt uppskattade som en del av dessa kyrkobyggnaders hela försäkringsvärde.

4.4.2 Inventarier i domkyrkor

Kammarkollegiet gjorde under hösten 1996 en särskilt enkät till landets domkyrkoförsamlingar för att få närmare uppgifter om bl.a. domkyrkornas inventarieförteckningar. Kammarkollegiet upplystes då om att det finns uppdaterade inventarieförteckningar som hålls betryggande arkiverade (ofta på två skilda platser). Endast Uppsala, Skara och Strängnäs har gjort uppdelning mellan församlingens inventarier och domkyrkans inventarier.

Någon egen värdering av domkyrkornas inventarier har inte gjorts. I domkyrkornas försäkringsvärde ingår såväl byggnadsvärde som värdet av inventarierna.

4.4.3 Inventarier i biskopsgårdar

Även beträffande biskopsgårdarna valde Kammarkollegiet att under hösten 1996 göra en särskild enkät. Enkäten sändes ut till respektive förvaltare.

Beträffande biskopsgårdarnas inventarier efterfrågades deras försäkringsvärden. De svar som lämnades var följande.

- I *Uppsala stift* är inventariernas försäkringsvärde 6 milj. kr.
- I *Linköpings stift* är inventariernas försäkringsvärde 500 000 kr.
- I *Skara stift* är inventariernas försäkringsvärde 624 000 kr.
- I *Strängnäs stift* är inventarierna inklusive deponerad konst försäkrade för 3 milj. kr.
- I *Västerås stift* är maskiner och inventarier försäkrade för 2 668 000 kr.
- I *Växjö stift* är inventarierna försäkrade för 4 milj. kr. I försäkringsvärdet ingår även depositioner.
- I *Lunds stift* är inventarierna försäkrade för 500 000 kr.

- I *Göteborgs stift* är inventarierna försäkrade till ett värde motsvarande 1 249 000 kr.
- I *Karlstads stift* är byggnaden och inventarierna försäkrade gemensamt.
- I *Härnösands stift* är inventariernas försäkringsvärden 1 269 000 kr för maskiner och 900 000 kr för lös egendom.
- I *Luleå stift* finns det en paketförsäkring för hela huset och dess inventarier.
- I *Visby stift* är inventarierna försäkrade för 500 000 kr.
- I *Stockholms stift* är inventarierna försäkrade via kyrkofonden.

Den verkliga omfattningen av biskopsgårdarnas inventarier måste sökas i de inventarieförteckningar som finns hos egendomsnämnderna och som fastställs av kyrkofondens styrelse. Eftersom dessa förteckningar är omfattande görs det här ingen redovisning av innehållet i dem.

4.4.4 Penningmedel och övrig lös egendom

Till kyrkans egendomar hör också penningmedel och annan lös egendom som skall tjäna kyrkan genom sin avkastning eller på annat sätt.

De penningmedel som här är i fråga är medel som kyrkan fått genom olika gåvor, testamenten och donationer. Det finns också medel som kommit från kollektor och insamlingar för skilda ändamål. Vidare finns det fonderade ersättningsmedel för gravskötselåtaganden; dels sådana för all framtid och dels åtaganden för ett bestämt antal år.

Donationsfonder och medel för gravskötselåtaganden förvaltas särskilt. För kollektor och gåvor m.m. finns det särskilda redovisningskonton inom kyrkokommunernas bokföring.

I den ekonomiska redogörelsen för kyrkokommuner år 1995 från SCB har bl.a. redovisats enkätsvar från olika förvaltare av kyrklig egendom. I två tabeller (s. 26–27) som gäller ansvarsförbindelser och förvaltningsuppdrag 1995 (utanför kyrkokommunens balansräkning) har redovisats följande värden för dels gravskötselåtaganden, dels donationsfonder/stiftelser för kyrkokommunerna.

| Gravskötselåtaganden 1995 | Miljoner kr |
|--|--------------------|
| Avtal för bestämt antal år (gamla åtaganden) | 919 |
| | Antal |
| Avtal om gravskötsel för all framtid | 49 720 |

Nedan redovisas donationsfonder/stiftelser 1995, samtliga kyrkokommuner på lokal nivå i löpande priser.

| Omsättningstillgångar | Miljoner kr |
|---|--------------------|
| Kassa, bank, postgiro | 794 |
| Värdepapper | 362 |
| Kortfristiga fordringar | 26 |
| Anläggningstillgångar | |
| Fastigheter | 29 |
| Värdepapper, andelar och övriga placeringar | 149 |
| Summa tillgångar | 1 360 |
| Skulder och eget kapital | |
| Skulder | 60 |
| Stiftelsekapital | 1 300 |
| Summa skulder och eget kapital | 1 360 |

Avkastning på donationsfonder/stiftelser samt marknadsvärde för värdepapper 1995.

| | Miljoner kr, därav bank | |
|------------------|--------------------------------|-----|
| Summa avkastning | 142 | 104 |
| Marknadsvärde | 509 | |

För stiftssamfälligheterna har SCB (s. 36) lämnat följande redovisning i löpande priser över de donationsfonder/stiftelser som förvaltades utanför balansräkningen 1995.

| Omsättningstillgångar | Miljoner kr |
|---|--------------------|
| Kassa, bank, postgiro | 18 |
| Värdepapper | 5 |
| Obligationer | 8 |
| Kortfristiga fordringar | 1 |
| Anläggningstillgångar | |
| Skog och övriga fastigheter | 5 |
| Värdepapper, andelar och övriga placeringar | 61 |
| Summa tillgångar | 98 |
| Skulder och stiftelsekapital | |
| Skulder | 0 |
| Stiftelsekapital | 98 |
| Summa skulder och stiftelsekapital | 98 |

Avkastning på donationsfonder/stiftelser samt marknadsvärde för värdepapper 1995.

| | Miljoner kr |
|------------------|-------------|
| Summa avkastning | 7 |
| Varav bank | 1 |
| Marknadsvärde | 19 |

Övriga penningmedel som kommit kyrkan tillgodo genom gåvor och testamenten under äldre tid (före 1817 på landet och före 1843 i stad) är specialreglerad lös egendom liksom medel av kollektor och insamlingar från sådan äldre tid om de fortfarande finns kvar och förvaltas av kyrkan.

Till den lösa egendomen hör också kyrkoarkiven vari ingår bl.a. kyrkoböckerna, handlingar angående kyrka, kyrkogård och annan kyrklig jord samt protokoll med tillhörande handlingar från pastorsämbetena.

4.5 Den kyrkokommunala egendomen

För kyrkor och begravningsplatser som tillkommit sedan år 1817 på landet och sedan år 1843 i städerna gäller att de skall vårdas och förvaltas på samma sätt som de specialreglerade kyrkorna och begravningsplatserna från äldre tid. Samma sak gäller för de egendoms-kategorier av fast och lös egendom som i övrigt definieras i nuvarande 41 kap. kyrkolagen i den mån de tillförts kyrkan under mer moderna tider. Sådan senare tillkommen egendom ses som specialreglerad kyrkokommunal egendom.

För övriga förmögenhetstillgångar som sedan år 1817 på landet och sedan år 1843 i städerna kommit kyrkan tillgodo gäller att den förvaltas enligt vanliga kommunalrättsliga principer. Denna del av kyrkans förmögenhet i fast och lös egendom brukar kallas för den *fria* kyrkokommunala egendomen. Exempel på sådan fri kyrkokommunal egendom är församlingshem, förvaltningsbyggnader, kyrkliga ungdomsgårdar och andra liknande lokaler.

Den specialreglerade kyrkliga egendom som inte förvaltas av egendomsnämnderna eller kyrkofonden enligt kyrkolagen och som inte heller är församlingskyrkas fastighetsfond (dvs. prästgårdar och församlingskyrkas fastighet) ingår enligt SCB i kyrkokommunernas allmänna kyrkokommunala redovisning men har i sammanställningarna tagits upp under särskilda konton vad gäller t.ex. driftskostnadsredovisningar. Församlingskyrkas fastighetsfond har i SCB:s redogörelser redovisats särskilt. Kyrkor-

na redovisas i statistiken som kyrkokommunala trots att det äldre beståndet egentligen är stiftelseliknande rättssubjekt.

Den statistik som SCB tillhandahåller och som i dess sammanställningar benämns som kyrkokommunal egendom är med andra ord en blandad egendoms massa som i viss utsträckning består av både specialreglerad äldre kyrklig egendom, specialreglerad nyare kyrkokommunal och fri kyrkokommunal egendom.

Det bokförda värdet av den egendom som SCB:s redogörelse för kyrkokommuner år 1995 handlar om ges i följande balansräkning för samtliga kyrkokommuner på lokal nivå i löpande priser (s. 18).

| | Miljoner kr |
|-------------------------------------|--------------------|
| Omsättningstillgångar | |
| Kassa, bank, postgiro | 4 703 |
| Värdepapper | 1 080 |
| Obligationer | 592 |
| Förråd | 4 |
| Övriga omsättningstillgångar | 584 |
| Summa omsättningstillgångar | 6 963 |
| Anläggningstillgångar | |
| Fastigheter | 12 456 |
| Maskiner, inventarier | 1 354 |
| Värdepapper, andelar, bostadsrätter | 218 |
| Övriga långfristiga fordringar | 167 |
| Summa anläggningstillgångar | 14 195 |
| Summa tillgångar | 21 158 |
| Kortfristiga skulder | |
| Tillfälliga lån | 47 |
| Övriga kortfristiga skulder | 1 080 |
| Summa kortfristiga skulder | 1 127 |
| Långfristiga skulder | |
| Lån i banker, kreditinstitut | 1 042 |
| Pensionsskuld | 1 853 |
| Gravskötsel skuld | 864 |
| Övriga långfristiga skulder | 130 |
| Summa långfristiga skulder | 3 889 |
| Summa skulder | 5 016 |

| | Miljoner kr |
|---------------------------------------|--------------------|
| Eget kapital | |
| Anläggningskapital | 10 306 |
| Rörelsekapital | 5 836 |
| Summa eget kapital | 16 142 |
| | |
| Summa skulder och eget kapital | 21 158 |

Redovisning av marknadsvärden på värdepapper.

| | Miljoner kr |
|------------------------------|--------------------|
| Omsättningstillgångar | |
| Värdepapper | 1 138 |
| Obligationer | 620 |

Kammarkollegiet noterar att i "anläggningstillgångar fastigheter" ingår landets kyrkobyggnader. SCB har upplyst om att ändrade värderingsprinciper avseende anläggningstillgångarna har påverkat årets balansomslutning. Tidigare låg t.ex. brandförsäkringsvärden till grund för de bokförda värdena på kyrkor i kyrkokommunernas balansräkningar, vilka nu justerats ned på många håll. I redovisade "anläggningstillgångar fastigheter" ingår också församlingshem, övriga fastigheter och lokaler.

4.6 Stiftelse- och föreningsegendomen

Den fria stiftelse- och föreningsegendomen omfattar tillgångar lokalt, på stiftsnivå och på riksplanet. Det är oftast fråga om donationer eller egendom som härrör från insamlade medel. Den lokala egendomen är främst olika församlingshem och småkyrkor som ägs av särskilda stiftelser. På stiftsnivå finns t.ex. stiftsgårdar, ungdomsgårdar, folkhögskolor, sjömanshem, vårdhem drivna av diakoniföreningar. På riksplanet finns utbildningsanstalter, sjukhus och vårdhem. Gränsen mellan egendom som har en definitiv anknytning till kyrkan och egendom som i princip tillhör fristående och självständiga rättssubjekt är ibland flytande.

Kammarkollegiet har inte gjort några särskilda utredningar om omfattningen av dessa typer av egendom.

4.7 En översiktlig sammanställning av resultatet av Kammarkollegiets omfattningsutredning

Resultatet av Kammarkollegiets omfattningsutredning mer i detalj har givits i de tidigare avsnitten i detta kapitel. Här följer en mer översiktlig sammanställning av utredningsresultatet.

För *kyrkobyggnader* finns det för närvarande två aktuella register dels Riksantikvarieämbetets kyrkobyggnadsregister och dels SCB:s register om kyrkobyggnader och begravningsplatser. Kammarkollegiet har tagit del av utdrag ur dessa båda register. Det finns en liten diskrepans mellan de båda registren. Diskrepansen beror sannolikt på att registren delvis har definierat begreppet kyrkobyggnad på olika sätt och på att Riksantikvarieämbetets register kan ha vissa felkällor. I de båda registren varierade antalet kyrkobyggnader mellan 3 485 st och 3 594 st när gravkapellen var borträknade.

Enligt uppgift från kyrkofondens kansli hos Kammarkollegiet har kansliet i samband med arbetet att införa det nya kyrkoutjämningsystemet försökt få uppgifterna om kyrkobyggnader i SCB:s register bekräftade. Kansliet har därför tagit kontakt med samma pastorat som tidigare lämnat uppgifter om sina kyrkobyggnader till SCB. Det har visat sig att många pastorat nu redovisar andra uppgifter till kyrkofondens kansli om antalet kyrkobyggnader än vad som angivits i SCB:s tidigare undersökning.

Uppgifter om *kyrkogårdar och begravningsplatser* finns i Riksantikvarieämbetets register om kyrkobyggnader m.m. och i SCB:s register om kyrkobyggnader och begravningsplatser. Kammarkollegiet har inte gjort någon särskild undersökning av antalet kyrkogårdar och begravningsplatser i landet. Material till en sådan omfattningsutredning finns dock att tillgå i de båda registren.

Domkyrkornas omfattning har sedan tidigare varit klarlagd. Vissa kompletterande uppgifter om domkyrkorna och deras inventarier har dock inhämtats av Kammarkollegiet.

Prästlönefastigheternas aktuella omfattning har undersökts med hjälp av STIFAST-registret. Sammanlagd areal för prästlönefastigheterna är 537 189 hektar varav drygt 65 procent eller 358 079 hektar är produktiv skogsmark. För Skara stift saknas uppgift om skogsarealens del av den totala arealen. I arealen ingår vissa ej avstyckade prästgårdar. Det sammanlagda taxeringsvärdet för mark och byggnad var den 31 december 1995 4 782 858 000 kr. Det schablonmässiga marknadsvärdet (taxeringsvärde x 1,33) var vid samma tillfälle drygt 6,3 miljarder kr.

De *prästgårdar* som utgör kyrklig jord enligt kyrkolagen är enligt STIFAST-enkäten 1 237 st. (1 255 - 10 vakanta i Växjö stift, - 6 som ej är i bruk i Härnösand stift, - 2 som ej är tjänstebostad i Visby stift). Enligt en

särskild undersökning som Kammarkollegiet gjort är tjänstebostäderna 1 269 st. Av tjänstebostäderna är 36 st hyresrätter. Några prästgårdar är avstyckade egna fastigheter och några ligger på prästlönefastigheter. Säkra arealuppgifter saknas. Prästgårdarna är inte åsatta taxeringsvärden. Marknadsvärden torde få uppskattas från fall till fall vid eventuella försäljningar av prästgårdarna.

För *församlingskyrkas fastighet* gäller följande. Den sammanlagd redovisade arealen är 12 135 hektar varav drygt 60 procent eller 7 325 hektar produktiv skogsmark. För Västerås stift saknas uppgift om totalareal men inte om den del som är skogsareal. Det sammanlagda taxeringsvärdet för mark och byggnad var den 31 december 1995 111 186 000 kr. Skara, Västerås och Stockholms stift har inte lämnat några uppgifter om taxeringsvärden för församlingskyrkas fastighet. Det schablonmässiga marknadsvärdet beräknat utifrån redovisade taxeringsvärden kan vid samma tillfälle grovt uppskattas till 150 milj. kr.

Kyrkofondsfastigheternas sammanlagda redovisade areal är enligt STIFAST-enkäten 9 350 hektar varav drygt 66 procent eller 6 231 hektar utgör produktiv skogsmark. Det sammanlagda redovisade taxeringsvärdet den 31 december 1995 var 108 176 000 kr och det schablonmässiga marknadsvärdet vid samma tillfälle drygt 140 milj. kr. Stockholms stift har inte lämnat någon uppgift om kyrkofondsfastighets taxeringsvärde.

För *domkyrkas fastighet* redovisades den sammanlagda arealen 3 475 hektar varav ca 12 procent eller 446 hektar är produktiv skogsmark. Det sammanlagda redovisade taxeringsvärdet den 31 december 1995 var 116 682 000 kr och det schablonmässiga marknadsvärdet vid samma tillfälle drygt 155 milj. kr.

Biskopsgårdarnas omfattning har sedan tidigare varit klarlagd. Vissa kompletterande uppgifter om biskopsgårdarna och deras inventarier har dock inhämtats av Kammarkollegiet.

En sammanställning av den i STIFAST-enkäten redovisade totalarealen, det samlade taxeringsvärdet den 31 december 1995 och det vid samma tillfälle schablonmässigt beräknade marknadsvärdet för prästlönefastigheter, församlingskyrkas fastigheter, kyrkofondsfastigheter och domkyrkas fastigheter redovisas i följande tabell.

Tabell 4.13 (repris)

| Egendomsslag | Areal (ha) | Taxeringsvärde (tkr) | Marknadsvärde * |
|-------------------------------|----------------|----------------------|------------------|
| Prästlönefastigheter | 537 189 | 4 782 858 | 6 361 201 |
| Församlingskyrkas fastigheter | 12 135 | 111 186 | 147 877 |
| Kyrkofondsfastigheter | 9 350 | 108 176 | 143 874 |
| Domkyrkas fastighet | 3 475 | 116 682 | 155 187 |
| Summa | 562 149 | 5 118 902 | 6 808 139 |

Tabellen redovisar resultatet av STIFAST-enkäten för den kyrkliga finansförmögenheten för de egendoms-kategorier som traditionellt sett hänförs dit.

Prästlönefondernas omfattning har sökts av Kammarkollegiet i olika resultatredogörelser som gäller förhållandena den 31 december 1995. Den redovisning av prästlönefondernas medel och deras värde som givits utvisar att bankmedel, aktier, andelar, obligationer och olika värdepapper med det ungefärliga marknadsvärdet 1 145 milj. kr är placerade i dessa fonder och att fondförvaltningen för år 1995 gav ett överskott efter avskrivningar men före avsättning för värdesäkring på drygt 80 milj. kr.

För *församlingskyrkas fastighetsfond* har STIFAST-enkätens svar kompletterats med en riktad undersökning till Karlstads och Härnösands stift. Fyra stift: Uppsala, Karlstad, Härnösand och Stockholm ingår i underlaget. Dessa fyra stift hade den 31 december 1995 medel i församlingskyrkas fastighetsfond med ett sammanlagt värde av 3 228 565 kr. Av de sålunda redovisade medlen var drygt 1 206 000 placerade i värdepapper (Uppsala). Karlstad och Härnösand hade hela sina fastighetsfonder placerade i bankmedel. Stockholm lämnade ingen uppgift om hur medlen var placerade. Enligt SCB:s ekonomiska redogörelse för kyrkokommuner år 1995 var den sammanlagda avkastningen på församlingskyrkas fastighetsfond för hela landet 2 milj. kr varav hela avkastningen avsåg bankmedel. Marknadsvärden den 31 december 1995 för värdepapper i församlingskyrkas fastighetsfond angavs i SCB:s redogörelse vara 1 milj. kr.

För *domkyrkas fastighetsfond* har Kammarkollegiet gjort en särskild förfrågan riktad till domkyrkornas förvaltare. Det är endast fyra stift som har domkyrkas fastighetsfond, nämligen Linköping, Strängnäs, Växjö och Lund. Medlen uppgår sammanlagt till närmare 31 milj. kr. 25 milj. kr avser Lund.

* taxeringsvärdet x 1,33

För *kyrkofonden* har kyrkofondens styrelses årsredovisning för 1995 studerats. Enligt kyrkofondens balansräkning fanns det omsättnings-tillgångar i form av bankmedel och olika fordringar med sammanlagt 125 122 000 kr och anläggningstillgångar i olika värdepappersfonder, fastigheter och lån för fondens ändamål med sammanlagt 1 760 990 000 kr. Summa bokförda tillgångar var 1 886 112 000 kr. Resultatet för 1995 visade ett överskott på närmare 54 milj. kr. Kyrkofondens styrelse reserverade 50 milj. kr av överskottet som avsättning till pensionsåtaganden och förde 3,6 milj. till fondkapitalet i ny räkning.

Kyrkobyggnadsinventarier, inventarier i domkyrkor och biskopsgårdar. I denna del hänvisas endast till vad som angivits i de särskilda avsnitten som behandlar de olika kyrkliga inventarierna. Sammanfattningsvis kan dock sägas att inventariernas omfattning kan utläsas av de inventarie-förteckningar som skall föras av respektive förvaltare och att inventarier-nas värden får uppskattas med ledning av försäkringsvärden för varje enskild kyrkobyggnad, domkyrkobyggnad och biskopsgård.

För penningmedel och övrig lös egendom redovisas omfattningen av *donationsfonder och gravskötselåtaganden* enligt SCB:s ekonomiska redogörelse för kyrkokommuner 1995. Gamla åtaganden om gravskötsel för ett bestämt antal år finns enligt SCB:s redovisning för 919 milj. kr och det finns 49 720 st avtal om gravskötsel för all framtid. Det bokförda värdet av tillgångarna i donationsfonderna och donationsstiftelserna som förvaltas utanför balansräkningen av kyrkokommuner och stiftssamfälligheter var den 31 december 1995 sammanlagt 1 458 milj. kr. Avkastningen var sammanlagt 149 milj. kr och det sammanlagda marknadsvärdet 528 milj. kr.

4.7.1 Värdet av Svenska kyrkans finansförmögenhet i dag

I förslaget "Jorden, skogen och fonderna", som redovisas i bilaga 3 till betänkandet, ansågs det rimligt att anta att kyrkans finansförmögenhet vid utgången av år 1989 skulle vara värd drygt åtta miljarder. Detta värde var beräknat bl.a. med utgångspunkt från vissa köpeskillingskoefficienter som Lantmäteriverket utarbetat.

Sätten att beräkna marknadsvärdena varierar. Kammarkollegiet har i sin omfattningsutredning i huvudsak tagit fasta på taxeringvärden där sådana finns. Marknadsvärdena har sedan antagits vara 1,33 gånger åsatta taxeringsvärden. För fondmedel har börsvärden använts som marknadsvärden. Marknadsvärdet för den fasta egendomen har på sådant sätt beräknats till närmare 7 miljarder vid utgången av år 1995. Därtill kommer fondmedlen. Det är ett rimligt antagande att kyrkans finansförmögenhet

(jord, skog och fonder) som specialregleras i kyrkolagen numera är värd mellan åtta och nio miljarder kronor.

4.8 Kronoanslagen

För kronoanslagen har redogjorts i avsnitt 3.9.

4.8.1 Kronoanslagens omfattning

Kronoanslagen består, enligt vad som presumerats sedan den s.k. Thulinutredningen genomfördes under 1900-talets tre första decennier, av ca en femtedel av den specialreglerade kyrkliga egendomsmassan.

De ägoslag som ansetts omfatta kronoanslag är, som 1968 års beredning om stat och kyrka fann, vissa äldre löneboställen (nuvarande prästlönefastigheter), vissa äldre prästgårdar, vissa kyrkofondsfastigheter, vissa domkyrkas fastigheter, vissa biskopsgårdar och i någon utsträckning medel i kyrkofonden.

Sedan införandet av lagen (1970:939) om förvaltningen av kyrklig jord har medel förflyttats mellan olika kyrkliga egendomskategorier via försäljningar av egendom, placering av försäljningsmedel i olika fonder och inköp av nya fastigheter för fondmedel. De olika kyrkliga egendomskategorierna har också förändrats genom att det lagstiftningsvägen har förts in nya kriterier för hur olika egendomskategorier skall definieras. Egendomskategorierna kan också förändras genom att egendomarnas specialdestinerade ändamål förändras.

Några exempel på svårigheten att utskilja kronoanslagen inom de kategorier som historiskt sett ansetts vara kronoanslagna är följande.

Tidigare löneboställen har i många fall sålts och medlen har placerats i prästlönefonder. Kyrkofondsfastigheter har också försålts och medel har placerats i kyrkofonden. De tidigare kyrkofondsfastigheterna kan ha köpts av stiftens egendomsnämnder och blivit prästlönefastigheter. Medel från försålda domkyrkas fastigheter har placerats i domkyrkas fastighetsfonder. Olika reinvesteringar kan ha skett. Biskopsgårdarnas status är inte heller konstant. Vissa tidigare löneboställen har lagstiftningsvägen omvandlats till församlingskyrkas fastigheter. Prästgårdar skall under vissa omständigheter som lagligen bestämts i stället bli församlingskyrkas fastighet, men kan, om omständigheterna förändras, åter bli prästgård.

Kronoanslagens omfattning, även inom de egendomskategorier som specificerades av 1968 års beredning om stat och kyrka, är svår att få grepp om.

5 Stiftelserätt

5.1 Allmänt om stiftelser

Stiftelser har gamla anor i Sverige. Redan på medeltiden avsattes större tillgångar för olika ändamål, framförallt till förmån för syften med anknytning till kyrkan eller den sjuk- och fattigvård som kyrkan bedrev. Det som utmärker en stiftelse är att den inte har några ägare. Stiftelsens egendom ägs av ändamålet. Någon allmän lagstiftning om stiftelser har tidigare inte funnits i svensk rätt utan stiftelserätten har vuxit fram genom praxis. År 1929 tillkom lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser, men den reglerade enbart sådana stiftelser som skulle stå under offentlig tillsyn.

Ett annat utmärkande drag för en stiftelse är bundenheten till ändamålet. Varken stiftelsens förvaltare eller stiftaren kan ändra ändamålet. Ändrade samhällsförhållanden kan ha medfört att stiftelsens föreskrifter inte längre kan tillämpas. Sedan gammalt ansågs enligt sedvanerätt Kungl. Maj:t ha rätt att ändra sådana föreskrifter.

5.2 Permutationslagen

År 1972 tillkom permutationslagen (1972:205) som reglerar förutsättningarna för ändring av en bestämmelse i gåvobrev, testamente, stiftelseurkund eller liknande handling som meddelats av enskild. Med enskild avsågs inte enbart fysiska personer utan även privaträttsliga juridiska personer. Däremot beslutade regeringen i frågor om ändring av förordnanden som gjorts av offentliga organ, nämligen staten, en kommun, en församling eller ett landsting.

Permutationslagen gäller fortfarande, men stiftelser enligt stiftelselagen (1994:1220) är undantagna från lagens tillämpningsområde. Permutationslagen gäller således för stiftelser där t.ex. varaktighetskravet inte är uppfyllt och egendom som någon erhållit med äganderätt med villkor i gåvobrevet eller testamentet t.ex. att egendomen inte får försäljas eller att medlen skall användas för ett speciellt bestämt ändamål. För sådana bestämmelser gäller att de inte får ändras eller upphävas eller undantag medges för särskilt fall utan Kammarkollegiets tillstånd. För att få ändra bestämmelsen krävs att den på grund av ändrade förhållanden inte längre

kan iakttas eller blivit uppenbart onyttigt eller uppenbart stridande mot utfärdarens avsikter eller det finns annat särskilt skäl. Om en permutation avser ändamålet skall det nya ändamålet motsvara det ursprungliga så nära som möjligt.

5.3 Stiftelselagen

5.3.1 Allmänt

År 1996 trädde en allmän lagstiftning om stiftelser, stiftelselagen, i kraft (jfr 1 § lagen [1994:1221] om införande av stiftelselagen, nedan benämnd införandelagen och lagen [1995:1460] om ändring av införandelagen). Denna lag gäller alla stiftelser. Bestämmelserna i 6 kap. stiftelselagen som behandlar ändring m.m. av föreskrifter i ett stiftelseförordnande började dock tillämpas på stiftelser som bildas av eller tillsammans med offentliga organ först den 1 januari 1997.

Stiftelselagens huvudsakliga syfte är att säkra och kontrollera att en stiftelses ändamål uppfylls. Lagen innehåller både tvingande och dispositiva bestämmelser. Med dispositiva bestämmelser förstås att de gäller om stiftaren inte föreskrivit någonting annat.

5.3.2 Hur bildas en stiftelse?

I 1 kap. stiftelselagen finns en allmän definition av stiftelsebegreppet. För att bilda en stiftelse krävs två rättshandlingar, dels att ett *stiftelseförordnande* i form av en viljeförklaring upprättas, dels att en *förmögenhetsdisposition* sker enligt stiftelseförordnandet, 2 §.

För att en stiftelse skall bildas skall det finnas ett skriftligt förordnande (testamente, gåvobrev etc.) *undertecknat* av stiftaren eller stiftarna, 3 §. Stiftelseurkunden skall som minimum innehålla en förklaring att stiftaren för ett bestämt ändamål vill skapa en självständig förmögenhet. Syftet med stiftelsebildningen måste också vara att den är av varaktig natur. Om den avskilda förmögenheten skall förbrukas under kort tid bildas ingen stiftelse.

En stiftelses ändamål är vad stiftaren vill uppnå med stiftelsen. En fullständig ändamålsbeskrivning för en stiftelse omfattar tre moment; *syfte*, *verksamhetsföremål* och *destinatärskrets*. Syftet anger inom vilket område stiftelsen skall verka eller vad stiftelsen skall verka för, t.ex. vetenskaplig forskning. Verksamhetsföremålet bestämmer närmare på vilket sätt stiftelsen skall främja sitt syfte eller vilka medel som skall användas för att uppnå syftet, t.ex. förvalta en viss fastighet, avkastningen dela ut understöd eller stipendier. Destinatärskretsen anger vilka krav man måste uppfylla

för att kunna få bidrag eller andra förmåner från stiftelsen, t.ex. vara behövande eller präst eller boende i en viss församling. En stiftelses ändamål behöver inte innehålla alla momenten. Om stiftelsen redan från början har en för liten förmögenhet för att ändamålet skall kunna verkställas eller ändamålet inte är tillräckligt bestämt eller är sådant att det inte går att verkställa är stiftelseförordnandet ogiltigt. Detta kallas ursprunglig brist och kan i allmänhet inte läkas.

En förmögenhetsdispositon skall ske enligt stiftelseförordnandet. Det räcker inte att stiftaren överlämnar en på honom ställd revers eller lovar att betala årliga anslag. Egendomen måste således vara skild från stiftarens förmögenhet och skyddad från stiftarens borgenärer. Finns särskilda formkrav för överlåtelse av egendom måste dessa vara uppfyllda t.ex. bestämmelserna i jordabalken avseende fast egendom. När egendomen överlämnats till någon som åtagit sig att förvalta den enligt stiftelseförordnandet är stiftelsen bildad.

Då får stiftelsen rättskapacitet, dvs. den kan förvärva rättigheter och skyldigheter samt föra talan inför bl.a. domstol. En stiftelse skall ha ett namn och ordet stiftelse skall ingå i namnet, 6 §. Det finns inget krav på att ett stiftelseförordnande måste innehålla ordet "stiftelse". Det räcker att den vilja som kommit till uttryck objektivt sett uppfyller lagens krav på stiftelsebildning.

5.3.3 Tillåtna stiftelser

Stiftelser som bildades innan stiftelselagen trädde i kraft behöver inte ha ett skriftligt stiftelseförordnande utan det räcker att stiftelsen finns. Äldre stiftelser skall också anses som stiftelser även om stiftaren inte överlämnat egendomen utan utfärdat en skuldförbindelse eller lovat årliga anslag om de uppfyller kraven på varaktighet (jfr 3 och 4 §§ införandelagen). Förutom den allmänna definitionen av stiftelser reglerar stiftelselagen två andra typer av stiftelser, nämligen insamlingsstiftelser och kollektivavtalsstiftelser (11 kap. stiftelselagen).

Pensions- och personalstiftelser regleras i lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse m.m.

Förmögenhetsbildningar som uppfyller kraven på att vara stiftelse kan ha andra rättsverknningar som är knutna till förmögenhetsbildningen även om stiftelselagen inte är tillämplig.

5.3.4 Den kyrkliga egendomen

Beträffande den kyrkliga egendomen, dvs. sådan egendom som regleras i 38 kap. 1 § och 2 § 3, 39 kap. 1 § samt 41 kap. 1, 23 och 24 §§ kyrkolagen

(1992:300) och som är av stiftelsekaraktär gäller endast att dessa har rättskapacitet enligt 1 kap. 4 § stiftelselagen, 4 § införandelagen. Anledningen till undantaget var enligt prop. till stiftelselagen (prop 19913/94:9 s. 58 f) att det inte fanns något behov av att lagreglera dessa stiftelser eftersom kyrkolagen innefattar en fullt tillfredsställande reglering av förvaltningen av den egendom som finns i sådana stiftelser. Med hänsyn till att inga nya sådana stiftelser kan bildas togs inte bestämmelserna in i stiftelselagen utan i införandelagen.

I lagutskottets betänkande stiftelser (1993/94:LU 12 s. 21) sägs att för s.k. kyrkostiftelser gäller i stället permutationslagen (1972:205). Denna ståndpunkt delas inte av kollegiet. Anledningen till att den kyrkliga egendomen är undantagen från stiftelselagen är att kyrkolagen bl.a. innehåller generella permutationsbestämmelser.

5.3.5 Förvaltningen

I 2 kap. regleras stiftelsens förvaltning. Det finns två olika former för förvaltningen av en stiftelse – *egen förvaltning* och *anknuten förvaltning*, 2 §. Med egen förvaltning avses att en eller flera fysiska personer, *styrelsen*, har åtagit sig att förvalta stiftelsen. Med anknuten förvaltning avses att en juridisk person, *förvaltaren* åtagit sig att förvalta stiftelsens egendom. Enligt stiftelselagen kan endast ett organ ansvara för stiftelsens förvaltning utåt. Ansvaret har således den som åtagit sig att förvalta egendomen. Detta innebär att ansvaret för förvaltningen inte kan vara delat.

Tidigare kunde ansvaret för förvaltningen vara delat mellan olika organ. Regeringen och Kammarkollegiet har i beslut om bildande av samfällighet ibland föreskrivit att samfälligheten skall handha stiftelsernas ekonomiska förvaltningen och att församlingen beslutar om utdelning av den disponibla avkastningen. För sådana stiftelser kan det då uppkomma komplikationer om vem som skall anses vara förvaltare enligt stiftelselagen och företräda stiftelsen utåt. I införandelagen har därför tagits in en bestämmelse om vem som får det yttersta ansvaret för förvaltningen i en äldre stiftelse. Om det finns ett för stiftelsen särskilt inrättat organ, styrelsen, som ytterst ansvarar för frågor om placeringen av stiftelsens förmögenhet, skall stiftelsen anses ha egen förvaltning. Om däremot ett organ för en juridisk person eller en statlig myndighet ytterst ansvarar för placering av stiftelsens förmögenhet skall stiftelsen anses ha anknuten förvaltning. Om samfälligheten blir förvaltare enligt införandelagen innebär detta att församlingen skall fortsätta att besluta om utdelning, men att samfälligheten kan vägra att verkställa ett beslut om utdelning, som fattas av församlingen om beslutet strider mot stiftelseförordnandet. Stiftaren får inte för stiftelser som bildas efter 1 januari 1996 vara förvaltare, 19 §.

Stiftelsens styrelse eller förvaltare ansvarar för att föreskrifterna i stiftelseförordnandet följs, 3 §. Endast om föreskrifterna i stiftelseförordnandet strider mot någon tvingande bestämmelse i stiftelselagen skall förordnandet inte följas. Enligt prop. (1993/94:9) stiftelser s. 117 är det vid anknyten förvaltning ytterst ett åliggande för förvaltarens högsta verkställande organ att se till att stiftelseförordnandet efterlevs. I en kyrklig kommun är detta kyrkorådet. Förvaltaren kan delegera vissa förvaltninguppgifter på andra organ men aldrig delegera bort ansvaret för stiftelsens förvaltning.

Ett uppdrag som förvaltare upphör om förvaltaren anmäler det hos tillsynsmyndigheten och, om det går, hos den som utsett förvaltaren, 19 §. Tillsynsmyndigheten skall förordna ny förvaltare, 9 kap. 8 §.

Stiftarens placeringsregler skall följas. Om det saknas placeringsregler i stiftelseförordnandet svarar styrelsen eller förvaltaren för att förmögenheten är godtagbart placerad, 4 §. I prop. s. 68 och 121 f. sägs att bedömningen om en viss placering skall anses vara godtagbar skall ske med utgångspunkt från ett helhetsperspektiv under hänsynstagande till flera ekonomiska faktorer. En sådan faktor är säkerheten i form av trygghet mot nominella förluster och en annan skyddet mot att kapitalet urholkas genom inflation. Andra faktorer är att förmögenheten dels skall ge avkastning, dels skall nå en real värdestegring, dels kunna omplaceras utan större tidsutdräkt. Ingen av dessa faktorer skall prioriteras framför den andra. Eftersom styrelsen eller förvaltaren svarar för att förmögenheten är godtagbart placerad så skall vad som är godtagbart placerat bedömas med hänsyn till den ekonomisk kunskap som finns i styrelsen eller i förvaltarens högsta verkställande organ. Styrelsen eller förvaltaren ansvarar således för att det finns nödvändig kunskap om förmögenhetsförvaltning.

En stiftelse får placera sin förmögenhet gemensamt med andra stiftelser om det inte finns hinder för detta i stiftelseförordnandet, 5 §.

Även om samförvaltning är tillåten beträffande förmögenheten måste stiftelserna särredovisas.

En stiftelse får inte låna ut pengar till bl.a. stiftaren eller förvaltaren eller styrelseledamöter eller vissa närstående personer till dessa, 6 §. Låneförbudet innebär att förvaltaren inte får sammanblanda stiftelseförmögenheten med förvaltarens egna medel. Detta följer också av lagen (1944:181) om redovisningsmedel, som inte enbart omfattar stiftelser utan även andra fall där redovisningsplikt föreligger. Denna lag påverkas inte av stiftelselagen utan gäller fortfarande.

Det finns vidare regler om firmateckning, jäv, protokollföring, beslutförhet m.m. En styrelseledamot och förvaltaren har rätt till skäligt arvode om inte annat har föreskrivits i stiftelseförordnandet, 15 och 22 §§.

5.3.6 Bokföring och revision

I 3 kap. har intagits tvingande regler om bokföringsskyldighet och årsredovisning. En stiftelse som utövar näringsverksamhet eller har tillgångar värda mer än tio basbelopp eller är en insamlingsstiftelse eller har bildats av eller tillsammans med staten, en kommun, ett landsting eller en kyrklig kommun är bokföringsskyldig och skall upprätta årsredovisning, 1, 2 och 7 §§ och 11 kap 2 §. Stiftelser som är bokföringsskyldiga skall för all verksamhet följa bokföringslagens (1976:125) bestämmelser, 4 §. Årsredovisningen består av resultat- och balansräkning samt en förvaltningsberättelse. Vid bokföringen skall följas god redovisningssed, 8 §. Årsredovisningen skall lämnas till revisorn senast fyra månader efter räkenskapsårets utgång. Senast sex månader efter räkenskapsårets utgång skall en årsredovisningshandling som påtecknats av revisorerna sändas till tillsynsmyndigheten. För stiftelser som har en mer begränsad tillsyn gäller att årsredovisningen skall hållas offentlig.

En stiftelse som inte är bokföringsskyldig skall fortlöpande föra räkenskaper och sammanställa dessa årligen så att tillgångar och skulder samt inkomster och utgifter framgår, 5 §. Räkenskaperna skall hållas ordnade och betryggade under tio år.

En stiftelse skall ha minst en revisor, 4 kap. 1 §. Är stiftelsen skyldig att upprätta en årsredovisning skall minst en revisor vara auktoriserad eller godkänd, 4 kap. 4 §. Om stiftelsen har tillgångar som överstiger 1 000 basbelopp skall revisorn vara auktoriserad.

5.3.7 Bestämmelser till skydd för stiftelsens ändamål

Enligt 5 kap. kan styrelseledamöter, förvaltaren och revisorn bli skadeståndsskyldiga om de uppsåtligen eller av oaktsamhet orsakar stiftelsen ekonomisk skada då de fullgör sitt uppdrag. Här regleras också frågor om vilka som kan föra skadeståndstalan och när en sådan talan preskriberas.

I 6 kap. regleras när och hur bestämmelserna i stiftelseförordnandet kan ändras eller upphävas eller i särskilt fall åsidosättas. Innehåller ett stiftelseförordnande ett ändringsförbehåll kan detta i vissa fall vara giltigt. Detta gäller för äldre stiftelser även om någon annan än styrelsen eller förvaltaren skall besluta om ändringen, 10 § införelagelagen. Ändamålet för äldre stiftelser får bara ändras om ändringsrätten gjorts beroende av en händelse som beslutfattaren inte råder över. Ändringsförbehåll som meddelats efter lagens ikraftträdande är bara giltiga om det uttryckligen föreskrivs att styrelsen eller förvaltaren får ändra bestämmelse som inte avser ändamålet utan myndighets tillstånd, 6 kap. 3 §. En föreskrift i stiftelseförordnandet som ger någon annan än styrelsen eller förvaltaren rätt att

besluta om ändring är ogiltig avseende ändringsförbehåll som meddelats efter lagens ikraftträdande.

Om ett giltigt ändringsförbehåll saknas krävs Kammarkollegiets tillstånd för att stiftelsens styrelse eller förvaltare skall få ändra, upphäva eller i särskilt fall åsidosätta vissa i lagen uppräknade föreskrifter som avser bl.a. stiftelsens ändamål, placeringsregler, förvaltningsform, hur styrelsen utses och beslutförhet, räkenskaper, revision, 6 kap. 1 §. Styrelsen eller förvaltaren får besluta om ändring av bestämmelser i stiftelseförordnandet som rör andra frågor än de som uppräknas, 6 kap. 3 §. Om styrelsen eller förvaltaren beslutat om ändring av sådana föreskrifter eller med stöd av ett giltigt ändringsförbehåll skall detta anmälas till tillsynsmyndigheten. Sådana beslut får börja tillämpas tre månader efter anmälan inlämnats till tillsynsmyndigheten. Tillsynsmyndigheten kan förbjuda styrelsen eller förvaltaren att tillämpa beslutet om det strider mot stiftelselagen.

Förutsättningen för att en bestämmelse skall få ändras är att det inträffat sådana ändrade förhållanden att föreskriften inte längre kan följas eller har blivit uppenbart onyttig eller uppenbart stridande mot stiftarens avsikter eller om det finns andra särskilda skäl. Vid ändring av en föreskrift som avser stiftelsens ändamål skall vad som kan antas ha varit stiftarens avsikt beaktas så långt som möjligt.

Det krävs kollegiets tillstånd för att få förbruka en stiftelses kapital, om stiftelsen bara får dela ut avkastningen. Enligt 6 kap. ges möjlighet att utan kollegiets tillstånd under vissa förutsättningar få förbruka äldre stiftelser med ringa kapital (under ett basbelopp), 5 §.

I 7 kap. finns tvingande regler om likvidation för näringsdrivande stiftelser.

Fusion av stiftelser

Ett alternativ till att få förbruka en stiftelses tillgångar kan vara att lägga samman stiftelsens tillgångar med en eller flera andra stiftelser till en ny stiftelse, en s.k. samstiftelse. För att bilda en samstiftelse krävs kollegiets tillstånd att upphäva stiftelseförordnandet för de stiftelser vars kapital skall bilda den nya stiftelsen. När stiftelsernas skulder är betalda och tillgångarna lagts till den nya stiftelsen är de äldre stiftelser upplösta. En förutsättning för att kollegiet skall kunna medge detta är att sökanden uppvisar ett stiftelseförordnande för samstiftelsen enligt reglerna i 1 kap. 2 §. Av stiftelseförordnande skall framgå att samstiftelsen har ett ändamål som omfattar de äldre stiftelsernas ändamål. För en sådan åtgärd krävs bl.a. att stiftelserna skall ha mycket närliggande ändamål, har verkat under en längre tid och att stiftelsernas tillgångar inte är för stora. Normalt får tillgångarna inte överstiga tio basbelopp.

Skälet till att bilda en sådan samstiftelse är ofta att de belopp som utdelas är små och att de administrativa kostnaderna är höga. Effekten av en samfundsbildning skall således bli att ändamålet kan tillgodoses bättre och att förvaltningen blir mer rationell. Enligt kollegiets praxis krävs därför att ju större kapital en stiftelse har desto starkare andra skäl. Då räcker inte enbart rationaliseringsskäl för att stiftelserna skall få läggas samman.

5.3.8 Tillsyn och registrering

Alla stiftelser står numera under tillsyn. Tillsynen är dock mer eller mindre omfattande, 9 kap. Tillsynen innefattar inte bara kontroll och därav föranledda ingripanden utan även service till stiftelserna. Tillsynsmyndighet är länsstyrelsen i det län där stiftelsens styrelse eller förvaltaren har sitt säte om inte Kammarkollegiet beslutat om annan myndighet (9 kap. 1 § stiftelselagen och 18 § stiftelseförordningen [1995:1280]).

Tillsynen är begränsad för stiftelser som bildats av och tillsammans med staten, en kommun, ett landsting eller en kyrklig kommun, stiftelser som förvaltas av en statlig myndighet samt stiftelser där stiftaren enligt förordnandet undantagit stiftelsen från tillsyn och den inte driver näringsverksamhet. Insamlingstiftelser har alltid den mer omfattande tillsynen. Den begränsade tillsynen innebär i huvudsak att tillsynsmyndigheten får ingripa om stiftelsen saknar namn, behörig revisor, inte upprättat årsredovisning, inte hållit årsredovisningen offentlig.

För övriga stiftelser är tillsynen mer omfattande. Den varierar dock beroende på om stiftelsen är årsredovisningsskyldig eller inte. Den normala tillsynen innefattar en skyldighet för tillsynsmyndigheten att ingripa om förvaltningen inte sköts enligt stiftelseförordnandet eller stiftelselagen. För att fullgöra detta har tillsynsmyndigheten bl.a. rätt att begära in handlingar eller företa inspektion. Tillsynsmyndigheten kan också förelägga med vite styrelseledamot eller förvaltaren att fullgöra sitt uppdrag eller rätta ett beslut, förbjuda styrelseledamot eller förvaltaren att verkställa ett beslut, tills vidare entlediga styrelseledamot eller förvaltare och väcka talan om skadestånd.

Tillsynsmyndigheten har även andra uppgifter enligt lagen. Tillsynsmyndigheten kan förordna om en ny styrelseledamot för en stiftelse med egen förvaltning om det behövs för att stiftelsen skall vara beslutför, 9 kap. 7 §. Vidare kan tillsynsmyndigheten förordna om ny förvaltare om stiftelsen saknar förvaltare, 9 kap. 8 §.

En stiftelse som är årsredovisningsskyldig skall vara registrerad hos länsstyrelsen i det län där stiftelsens styrelse eller förvaltare har sitt säte. Hos länsstyrelserna finns blanketter på vilka anmälan skall ske.

För tillsyn och registrering utgår avgifter.

5.4 Allmänna handlingar

I tryckfrihetsförordningen stadgas om medborgarnas rätt att ta del av allmänna handlingar, 2 kap. 1 §. Enligt tryckfrihetsförordningen gäller detta handlingar som inkommit till myndighet. Med myndighet likställs riksdagen, kyrkomötet och beslutande kommunal församling. Enligt sekretesslagen (1980:100) skall vad som föreskrivs i tryckfrihetsförordningen om rätt att ta del av allmänna handlingar gälla bl.a. stiftelser som kommuner eller landsting har ett rättsligt bestämmande inflytande över, 1 kap. 9 §. Det är stiftelser där kommunen eller landstinget utser mer än hälften av ledamöterna i styrelsen.

För övriga stiftelser gäller inte offentlighetsprincipen. För stiftelser som är årsredovisningsskyldiga gäller som tidigare nämnts att årsredovisningen är offentlig. Det finns ingenting som hindrar att en stiftare föreskriver i stiftelseförordnandet att grunderna för bestämmelserna om allmän handling i sekretesslagen skall gälla för stiftelsen. Även en förvaltare eller en styrelse kan besluta att ge ut handlingarna som om de var allmänna om det inte finns några bestämmelser i stiftelseförordnandet som förbjuder detta.

5.5 Generella permutationsbeslut genom lag

Med generella permutationsbeslut avses här beslut, som omfattar ändring av föreskrifter i stiftelseförordnandena för alla stiftelser varom fråga är, utan att prövning har gjorts i det enskilda fallet.

Stora delar av den specialreglerade kyrkliga egendomen utgör stiftelseegendom. Beträffande denna egendom har fattats många generella permutationsbeslut genom lagstiftning. Genom en ecklesiastik boställsordning år 1910 ändrades bestämmelserna för prästboställena. Dessa hade tidigare förvaltats och bebotts av prästerna. BostälLENAS skog skulle bl.a. förvaltas av skogsstaten och avkastningen inlevererades till kyrkofonden. År 1932 kom en ny ecklesiastik boställsordning då förvaltningen av löneboställena flyttades över till pastoraten. År 1970 kom en lag om förvaltning av kyrklig jord. Förvaltningen av lönebostälLENAS skog flyttades till stiftsnämnderna. I lagen fanns bestämmelser om när sådan egendom får säljas eller köpas. Kammarkollegiet eller regeringen prövade sådana ärenden och likaså om användningen av försäljningsmedlen. De skulle fonderas.

Den nuvarande lagstiftningen i 38, 39, 41 och 42 kap. kyrkolagen och tidigare lagstiftning om den specialreglerade egendomen får, som tidigare nämnts, anses ha karaktär av legal generell permutation. Detsamma gäller övergångsbestämmelserna till kyrkolagen och till äldre lagstiftning. Genom lagstiftningen har förvaltningen flyttats och stiftelseegendomens ändamål ändrats. Lagstiftningen är nu utformad som ett medgivande till försäljning under bestämda förutsättningar.

Generella permutationsbeslut har även skett i annan lagstiftning. Enligt punkten 13 i övergångsbestämmelserna till församlingslagen (1988:130) skulle förvaltningen av stiftelser som skulle tillgodose sådana ändamål som pastoratssamfälligheten genom församlingslagens bestämmelser skulle sköta överlämnas från församlingarna till pastoratssamfälligheten.

6 Vad händer vid relationsändringen?

– Introduktion och problemanalys

6.1 Relationsändringens förutsättningar

Vårt utredningsuppdrag utgår ifrån ett principbeslut om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan (prop. 1995/96:80, bet. 1995/96: KU 12, rskr. 1995/96:84). Principbeslutet innehåller de viktiga grunderna för en reform och anger den huvudsakliga inriktningen, men den nu pågående utredningsprocessen behandlar de konkreta följderna, alla detaljfrågor och genomförandet. För att kunna ta ställning till olika frågor inom ramen för utredningsuppdraget behöver man göra sig en bild av vad som kommer att hända när reformen genomförs – hur Svenska kyrkans formella och praktiska verklighet förändras.

Enligt principbeslutet skall den kyrkliga egendomen efter en relationsändring stå till Svenska kyrkans förfogande. Hur detta skall ske är den egentliga utredningsuppgiften i vårt uppdrag. Uppgiften kräver att man analyserar olika rättsliga förhållanden som kommer att råda när reformen har genomförts, t.ex. i vilka former egendom kan ägas och förvaltas.

Det medför betydande svårigheter att under ett pågående omfattande utredningsarbete försöka fånga in någon sorts slutresultat av utredandet och en tänkt genomförandeprocess. Utredningsfasen präglas dessutom av ett komplicerat samspel mellan statliga och kyrkliga utredningar. Kammarkollegiet har ändå ansett det nödvändigt att redovisa ett antal utgångspunkter, vissa tolkningar av principbeslutet och ett antal gjorda antaganden, som på olika sätt har varit styrande för vårt utredningsarbete och för dess resultat.

Följande element i reformen och omständigheter i reformprocessen har lagts till grund för vårt arbete att finna lösningar på frågan om Svenska kyrkans disposition av den kyrkliga egendomen i framtiden.

- **Lagarna:** Den nuvarande lagstiftningen om Svenska kyrkan, framför allt 1992 års kyrkolag, försvinner och ersätts av en ramlag, lagen om Svenska kyrkan. Inom den ram som lagen ger skall Svenska kyrkan själv bestämma om sina egna förhållanden. Direktiven anger att det kan finnas lagstiftning om egendomen i lagen om Svenska kyrkan. Kammarkollegiet har utgått ifrån att den lagstiftningen av principiella skäl inte kan vara särskilt omfattande eller detaljerad och också att det inte skall finnas någon särskild lagstiftning i övrigt om den kyrkliga

egendomen. En viktig fråga blir därför vilka regler som skall styra egendomsförvaltningen när lagarna försvinner.

- **Organisationen:** Församlingar och samfälligheter finns kvar, men är inte längre kommuner. Trossamfundet Svenska kyrkan tillskapas som nytt rättssubjekt med den nya associationsformen trossamfund. Församlingar, samfälligheter och stift är självständiga enheter inom trossamfundets ram på det sätt som anges i lagen om Svenska kyrkan. Samtliga enheter kan, liksom trossamfundet självt, självständigt äga och förvalta egendom. Frågan om hur egendomen skall stå till kyrkans förfogande inbegriper också på vilken plats i organisationen olika befogenheter finns.
- **Normgivningen:** Kyrkomötets på regeringsformen grundade normgivningskompetens försvinner. I stället kommer kyrkomötet att, i enlighet med bestämmelser i Lagen om Svenska kyrkan, som högsta beslutande organ inom trossamfundet kunna fatta beslut som är bindande för enheterna inom Svenska kyrkan. På detta sätt kommer man t.ex. att kunna ersätta stora delar av 1992 års kyrkolag med en inomkyrkligt bindande kyrkoordning. Däremot kommer varken kyrkomötet eller något annat organ inom Svenska kyrkan att kunna fatta beslut som är bindande för rättssubjekt utanför Svenska kyrkan. Det sistnämnda har stor betydelse när det gäller de delar av egendomen som har stiftelsekaraktär. Kyrkomötet bestämmer inte över förvaltningen av självständiga stiftelser. Detta gäller även om förvaltaren är ett kyrkligt organ.
- **Egendomens ändamål:** En viktig fråga för Svenska kyrkan efter en relationsändring är vad egendomen får användas till och på vilket sätt man kan disponera över avkastningen m.m. I principbeslutet om en relationsändring förutsätts närmast att ändamålsbindningen för den specialreglerade egendomen består (prop. 1995/96:80 s.37). Kammarkollegiet har dock ansett det erforderligt att pröva vad som ligger i ändamålsbindningen, om ändamålet möjligen förändras genom själva relationsändringen eller om bundenheten vid ett visst ändamål försvårar en lösning efter riktlinjen att egendomen skall stå till kyrkans förfogande. För detta anser vi oss ha haft stöd i direktivens formulering att vi skall utreda "hur egendomen skall stå till kyrkans förfogande".
- **Äganderätten:** För Svenska kyrkan kan det komma att ha stor betydelse om det klarläggs i vilken utsträckning kyrkan, efter en relationsändring, är ägare till hela egendomen och på vilka nivåer man förfogar över den och kan sälja den. F.n. föreligger åtskillig oklarhet om detta. Frågan om äganderätten till egendomen har, alldeles bortsett från det historiska tillfället att en gång för alla ta itu med den, kommit att aktualiseras på det sättet att "ägande" är en given dispositionsform enligt vårt vanliga civilrättsliga regelsystem. Också äganderättsfrågan har vi ansett

oss ha stöd att ta upp med utgångspunkt från uppgiften att utreda hur egendomen skall stå till kyrkans förfogande.

Det är lätt att se att en relationsändring mellan staten och Svenska kyrkan innebär viktiga förskjutningar i sättet att betrakta kyrkans egendomsinnehav. Regelsystemet kan inte vara detsamma som tidigare. Hur skall man ställa sig till frågan om äganderätten? Skall staten alltjämt ta ansvaret för den detaljerade ändamålsbindningen? Dessa och liknande frågor behandlas i det följande.

6.2 Synen på läget efter en relationsändring

6.2.1 Vad ersätter lagstiftningen?

Principerna för relationsändringen medger att grundläggande regler om den kyrkliga egendomen tas in i lagen om Svenska kyrkan. Det är däremot uteslutet att t.ex. alla de detaljregler som idag finns i 38–42 kap. kyrkolagen skulle återfinnas i form av lag. Det skulle involvera riksdagen i ett fortsatt ansvarstagande för ingripande regler som rör bl.a. interna ansvarsförhållanden, planeringen av kyrkans verksamhet och ekonomi samt organisations- och personalfrågor. På det sättet skulle en fortsatt speciallagstiftning motverka Svenska kyrkans eget självbestämmande och stå i strid med principerna för reformen.

Det behövs alltså något annat än en fortsatt omfattande speciallagstiftning för att skapa ett regelsystem kring egendomen.

Det är naturligt att söka lösningen efter endera av två huvudlinjer. Antingen faller man tillbaka på något redan existerande, generellt giltigt regelsystem, eller också tillskapar man något nytt, som i så fall bör bygga på ett begränsat mått av lagstiftning och desto mer av kyrkligt självbestämmande. Som framgår av kap. 2 ovan har alternativet att åtminstone delvis överföra den kyrkliga egendomen till en stiftelse (stiftelsealternativet) varit aktuellt under många tidigare utredningar. Det svarar mot kravet på ett generellt system, inte speciellt utformat för kyrkan även om det är vanligt förekommande i den kyrkliga sfären, utan allmängiltigt som en i Sverige erkänd form av rättssubjekt. En annan möjlighet är att lagstiftningens grundläggande regler om egendomen ger en ram för ett kyrkligt självbestämmande på ett eller annat sätt.

Resonemanget leder fram till de två modeller som har återgivits i våra direktiv, nämligen stiftelsemodellen och den s.k. lagstiftningsmodellen. Det kan vara på sin plats att närmare precisera vad som i det följande avses med den ena respektive den andra modellen.

Stiftelsemodellen bygger på ett fristående regelverk, nämligen den nya stiftelselagen. Svenska kyrkans egendomsförhållanden skulle, om en lös-

ning söks i enlighet med denna modell, styras av ett generellt giltigt regelkomplex. Det skall inte uteslutas att stiftelselagens regler på någon punkt skulle kunna anpassas efter kyrkans särskilda förhållanden. En utgångspunkt för detta är närmast att egendomen idag är undantagen från stiftelselagens tillämpning [4 § andra stycket lagen (1994:1221) om införande av stiftelselagen]. Skulle däremot reglerna långtgående anpassas efter kyrkans förhållanden går själva poängen med att den kyrkliga egendomen följer ett generellt regelsystem givetvis förlorad. I stiftelsemodellen kan förekomma ett större eller ett mindre antal stiftelser. De kan tänkas förvaltade av kyrkliga organ på olika nivåer inom den kyrkliga organisationen, men man bör komma ihåg att varje stiftelse är ett fristående rättssubjekt i sig och inte en del av den kyrkliga organisationen.

Lagstiftningsmodellen står för en i alla avseenden specialanpassad lösning genom en kombination av regler i lagen om Svenska kyrkan och i det inomkyrkliga regelsystemet. I lagstiftningsmodellen kan egendomen föras till olika nivåer i den kyrkliga organisationen. Vem som utövar förvaltningen bestäms av kyrkan själv, som givetvis har frihet att bestämma sin interna organisation. I lagstiftningsmodellen uppträder ett antal frågor om det inomkyrkliga regelsystemets bindande kraft, om möjligheten att delegera egendomsförvaltningen m.m. En möjlig konsekvens av lagstiftningsmodellen är att äganderätten i vissa fall får anses tillkomma helheten, dvs. trossamfundet Svenska kyrkan.

I Kammarkollegiets utredningsuppdrag spelar de båda modellerna en framträdande roll. Kollegiet har uppfattat dem just som modeller för tankearbetet – idémässiga konstruktioner – som skall fungera som hjälpmotorer vid sökandet efter en lösning.

Modellerna är inte i sig själva den lösning som behövs och kollegiet har inte uppfattat direktiven på det sättet att en lösning måste sökas efter endast en av de båda modellerna. För ett visst egendomslag kanske stiftelsemodellen erbjuder den bästa lösningen, medan något av de andra egendomsslagen inte alls passar för stiftelseformen.

Direktiven anger lagstiftningsmodellen som "ett huvudalternativ".

Kammarkollegiet har uppfattat detta som ett förord för kombinationen "begränsad lagstiftning/inomkyrkliga bestämmelser". Detta kan emellertid utformas på många olika sätt. När man analyserar lagstiftningsmodellen måste man komma ihåg att merparten av den specialreglerade kyrkliga egendomen är av stiftelsekaraktär. Det nämnda förordet för lagstiftningsmodellen kan inte tolkas så att det skulle utesluta en lösning som också för framtiden erkänner egendomens stiftelsekaraktär, men som applicerar lagstiftningsmodellens komponenter – lagstiftning/inomkyrkliga bestämmelser – på förvaltningen av den.

Ett grundligare studium av de båda modellernas beståndsdelar ger insikter om att de ibland går in i eller överlappar varandra, i vart fall när de sätts i relation till den kyrkliga egendom som de är tänkta för. På detta sätt

inser man att även stiftelsemodellen innehåller en lagstiftningskomponent, som kommer till synes vid ändringar i stiftelselagen. Viktiga frågeställningar hör samman med hur stiftelselagen fungerar tillsammans med inomkyrkliga regler. På motsvarande sätt finner man att det i lagstiftningsmodellen är nödvändigt att konfrontera det tänkta innehållet i lagen om Svenska kyrkan och i inomkyrkliga regler om egendomen med en verklighet fylld av stiftelser och stiftelseliknande subjekt.

Kollegiets diskussioner omkring modellerna har lett fram till tre olika lösningsförslag som var för sig kan sägas innehålla olika mängder av de ursprungliga modellerna. Hur de idémässigt vuxit fram skildras i avsnitt 6.5. De detaljerade förslagen presenteras i kap. 10–12.

6.2.2 Hur utövas Svenska kyrkans självbestämmanderätt?

Frågan om vad som händer när den detaljerade lagstiftningen försvinner står i nära samband med frågan om hur kyrkan avser att fatta sina beslut och utöva sin förvaltning efter en relationsändring. Möjligheterna på detta område begränsas i sin tur av de associationsrättsliga egenskaperna hos den nya rättsfiguren "registrerat trossamfund", vilket är den juridiska form som även Svenska kyrkan framgent kommer att uppträda i.

Den nya rättsliga formen kommer att ge sin speciella ram för möjligheterna till samband och styrning mellan olika nivåer inom den kyrkliga organisationen – t.ex. vilka möjligheter det finns att fatta övergripande beslut med verkan för hela organisationen och på vilket sätt uppgifter kan anförtros olika organ eller delegeras. Det kan förutskickas att mönstret kan bli ett annat än det som har gällt när hela verksamhetsformen har varit reglerad i lag.

Dessa och angränsande frågeställningar utreds inom ramen för Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering. Kammarkollegiet har utgått från i vart fall följande förutsättningar när det gäller den kyrkliga egendomen. Som angivits i det föregående har vi antagit att varje nivå inom den kyrkliga organisationen – på lokalt, regionalt och nationellt plan – har sådana rättsliga egenskaper att det finns enheter som kan självständigt äga och förvalta egendom. Vi har dessutom utgått ifrån att organisationen den 1 jan. 2000 består av samma lokala och regionala enheter som tidigare, även om de rent associationsrättsliga förutsättningarna – hur de hänger ihop med varandra – kan ha förändrats en del. Vi har till detta lagt förutsättningen att det från samma tidpunkt finns ett nytt rättssubjekt – trossamfundet Svenska kyrkan – som inbegriper de andra och som också kan äga och förvalta egendom.

Från dessa utgångspunkter finner man att det inte finns endast en enda självklar ansvarsfördelning utan många tänkbara möjligheter när det gäller hur beslut skall fattas och verksamheter ledas och förvaltas efter en rela-

tionsändring. Innehållet i principbeslutet är sådant att det måste framstå som synnerligen önskvärt att kyrkan själv ges så stor frihet som möjligt när det gäller att fördela ansvaret inom organisationen (detta utvecklas närmare i avsnitt 6.3.1 nedan), men kollegiet har funnit det ofrånkomligt att valet av sätt att ställa egendomen till kyrkans förfogande blir i viss mån styrande för den inomkyrkliga ansvarsfördelningen. Väljer man att samla egendomen i en eller flera stiftelser, ger stiftelselagen en ram som t.ex. begränsar möjligheterna för någon annan än stiftelsens förvaltare att fatta beslut om stiftelseförmögenhetens förvaltning. Därmed har man låst fast en viss ansvarsfördelning redan innan den kyrkliga organisationen har börjat arbeta.

En viktig omständighet kan förtjäna en mer utförlig kommentar. Kollegiet har förutsatt att det finns ett inomkyrkligt bindande regelsystem. Detta har stor betydelse i alla tre modellerna. Kyrkomötet måste kunna överta befogenheten att meddela åtminstone en del av sådana bestämmelser om egendomen som i dag återfinns i lagstiftningen. Behovet av sådana övergripande bestämmelser är olika stort i olika modeller – stiftelselösningar kräver förstås mindre inomkyrkliga regler eftersom det finns ett omfattande regelverk i själva stiftelselagen – men helt utan övergripande inomkyrkliga regler fungerar inte någon av de många tänkbara lösningarna.

Kollegiet har gjort bedömningen att de slutliga avvägningarna när det gäller vad reformen kräver av övergripande rambestämmelser för att det skall fungera – för att det skall finnas ett system för samverkan och sammanslutningar av församlingar, ett inomkyrkligt utjämningsystem och regler för indelningen m.m. – också kommer att leda till en bred värdegemenskap i frågan om behovet av ett bindande regelverk – en kyrkoordning.

6.3 Vissa principiella förutsättningar

6.3.1 Hur mycket skall staten bestämma?

Principbeslutet om en relationsändring bygger på grundläggande värderingar om en ökad självständighet för Svenska kyrkan inom ramen för den särskilda lagen om Svenska kyrkan. Det är från denna utgångspunkt som beslutet sedan anger att egendomen skall stå till kyrkans förfogande.

Den ökade självständigheten kommer till uttryck på flera plan och i många olika former, bl.a. tillskapas det nya rättssubjektet trossamfundet Svenska kyrkan. Ansvarsfördelningen mellan kyrkliga och statliga organ förändras på ett genomgripande sätt när det gäller ekonomi, organisation och personal. De kyrkliga organen förutsätts ta ett annat övergripande ansvar än tidigare.

Mot denna bakgrund är det naturligt att ställa frågan hur mycket som skall regleras och vilka villkor som skall ställas i samband med att egendomen ställs till kyrkans förfogande. Hur långt sträcker sig statsintresset?

Enligt Kammarkollegiets bedömning måste på denna punkt en avvägning göras mellan motstående intressen. Å ena sidan finns det ett starkt intresse av att den specialreglerade egendomen bevaras för sitt ändamål. Men vad gäller om nu ändamålet inte är särskilt skarpt avgränsat utan mycket vitt, eller om det är starkt beroende av hur den kyrkliga verksamheten utvecklas och hur kyrkan tolkar sitt uppdrag? Å andra sidan finns det ett intresse av att inte begränsa eller hindra det kyrkliga ansvars-tagandet och självbestämmandet.

Följande exempel på avvägningar som måste göras visar intressekonflikten.

I. Kyrkobyggnaderna har i dag inte något entydigt ändamål, fastställt i lag, men det finns föreskrifter om församlingskyrkor och om upplåtelse av kyrka (se vidare avsnitt 7.2.1). Här kan man välja olika utgångspunkter när man reflekterar över vilka regler som behöver ställas upp, när lagstiftningen i övrigt försvinner och egendomen ställs till kyrkans förfogande utan den detaljreglering som finns i dag.

En sådan utgångspunkt kan vara att lagen om Svenska kyrkan kommer att definiera kyrkan som rikstäckande. Måste man då inte föreskriva någonting om antalet kyrkor i landet eller att det skall finnas en kyrka i varje församling? Detta kan synas bestickande, men att fullfölja tankegången leder mycket långt. Om man anlägger detta betraktelsesätt, vore det då inte naturligare att föreskriva hur rikstäckningen skall uppfyllas, hur många församlingar det skall finnas och kanske hur många präster? Och har man då inte lagt allvarliga hinder i vägen för ett kyrkligt ansvars-tagande både vad gäller ekonomin och verksamhetens utformning? Kollegiet har funnit det otänkbart att förena kyrkans rätt till egendomen med så ingripande föreskrifter.

En annan utgångspunkt skulle kunna tas i det stora intresse som finns för kyrkobyggnaderna, långt utanför kretsen av trogna kyrkobesökare. Finns det på sådana grunder skäl att reglera kyrkobyggnadens och kyrkorummets användning? Tankegången skulle närmast vara att kyrkan själv bestämmer hur många kyrkor det skall finnas och var de ligger, men för de kyrkor som finns bestäms det i lag på vilket sätt de får användas. Det kan antas att sådana tankar omfattas av ganska många, men kollegiet har ändå funnit det svårt att förena dem med huvudprinciperna i den tänkta relationsändringen. Hur kyrkorna används är till största delen en fråga om hur kyrkans verksamhet utformas. Detta måste kyrkan själv ta ansvaret för. Det finns inte heller någon naturlig kontrollapparat att ta till, om det skulle visa sig att kyrkorna används på ett sätt som strider mot föreskrifter i lag.

Det kan anföras goda skäl för att det finns övergripande bestämmelser om antalet kyrkor och vad de får användas till, men enligt Kammarkollegiets mening bör dessa i så fall beslutas av kyrkliga organ. Det sagda gäller inte hur kyrkorna skall betraktas från kulturminnessynpunkt, vilket som nämnts utreds av Kommittén angående det kyrkliga kulturarvet.

II. Den kyrkliga jorden förvaltas i dag av egendomsnämnder, som har karaktär av specialreglerade nämnder. Om vi utgår ifrån antagandet att den kyrkliga jorden även i framtiden får både ett bevarat ändamål och ett i lag fastställt förvaltningsmål, är det då inte naturligt att lagen också anger hur en egendomsnämnd skall arbeta gentemot de uppställda målen, dvs. att vissa förvaltningsbestämmelser ges för egendomsnämndernas verksamhet? På denna punkt, liksom i fråga om kyrkobyggnaderna har kollegiet funnit att en sådan reglering ingriper i och styr kyrkans egen planering och de prioriteringar som måste göras. Vid närmare begrundande måste man inse att det inte ens är självklart att man i lag föreskriver att det skall finnas en motsvarighet till dagens egendomsnämnder. Enligt Kammarkollegiets mening finns det en rad goda motiv för att ett sakkunnigt organ får ansvaret för den krävande förvaltningen av kyrkans jord och skog, men med den ansvarsfördelning som bör gälla enligt principbeslutet om ändrade relationer, bör den bedömningen i sista hand vila på kyrkan själv.

Dessa båda exempel visar att avvägningen mellan de intressen som betingar att staten genom lagstiftning styr utvecklingen efter en relationsändring och de intressen som i stället talar för att staten avstår från detsamma, inte alltid är enkel att göra. Enligt kollegiets bedömning väger det emellertid på en rad punkter över till förmån för att man avstår. Ett konsekvent handlande utifrån principbeslutet om ändrade relationer kräver på det hela taget i regel att kyrkan får frihet att bestämma själv, eftersom man tar hela ansvaret för ekonomi, personal och verksamhetens utformning. Att stifta lagbestämmelser utifrån omsorgen om kyrkans bästa är inte heller något naturligt led i reformen, utan skulle betyda att staten ikläder sig förmyndarens roll.

Kammarkollegiet har lagt följande ställningstaganden till grund för arbetet med de olika modellerna.

Egendomens ändamål: Den specialreglerade egendomen har idag ändamålsbestämmelser i kyrkolagen. Utgångspunkten bör vara att lagstiftningen också i fortsättningen anger ändamålen för den kyrkliga egendomen. Detta motiveras av ett tydligt statsintresse, som motsvarar de skäl som bär upp bl.a. stiftelselagens bestämmelser om ändring av ett stiftelseförordnande [6 kap. stiftelselagen (1994:1220)], dvs. att egendom som avsatts för ett bestämt ändamål också bevaras för detta under en viss offentlig kontroll. Om ett sådant ändamål i detta fall är helt och hållet beroende av kriterier som kyrkan själv skall besluta eller av den kyrkliga verksamhetens utformning, kan det emellertid vara överflödigt eller rent

av hindrande att det finns lagbestämmelser. I vissa fall kan man i stället överväga en negativ ändamålsbestämning, dvs. att lagstiftningen anger vad egendomen inte får användas till.

Förvaltningsmål: Vissa skäl kan anföras till stöd för att i en ramlag ta med ett mål för förvaltningen av den ändamålsbestämda egendomen. Ett sådant är att dagens lagbestämmelser innehåller detta (41 kap. 9 § kyrkolagen), ett annat att stiftelselagen har en allmän bestämmelse om förmögenhetens placering på ett godtagbart sätt (2 kap. 4 § stiftelselagen). I båda fallen handlar det om att trygga egendomens varaktiga bestånd för sitt ändamål. Ett i lag uppställt förvaltningsmål för den kyrkliga egendomen kan tjäna syftet att understryka den ursprungliga stiftelsekaraktären och på ett positivt sätt bidra till valet av långsiktiga förvaltningsstrategier, vilket står bäst i överensstämmelse med egendomens historiska ursprung och ändamål.

Förvaltningsorganisation: I dag är förvaltningsorganisationen reglerad i lag. Utgångspunkten för principbeslutet om ändrade relationer är emellertid att kyrkan själv skall bestämma sin organisation. Lagen om Svenska kyrkan kommer bara att ange de olika rättssubjekten och nivåerna i organisationen. Som antytts ovan finns det skäl för uppfattningen att egendomsförvaltningen allt efter sin beskaffenhet anförtros organ med inflytande från den sakkunskap som förvaltningsuppgiften kräver. En parallell är stiftelselagens krav på "godtagbar placering". Om detta sägs bl.a. följande:

Det är styrelsen eller förvaltaren som svarar för att förmögenheten är godtagbart placerad. Härav följer att frågan om en stiftelses förmögenhet är godtagbart placerad i vissa fall också kan vara att bedöma med beaktande av vilken kunskap i ekonomiska spörsmål som finns representerad i styrelsen eller hos förvaltaren i dennes högsta verkställande organ...

(Prop.1993/94:9 s.122)

Innebörden är bl.a. att om förvaltningen leds av ett sakkunnigt organ är ramen för vad som skall betraktas som en "godtagbar placering" vidare. En förvaltare med expertkunskaper kan själv svara för t.ex. kvalificerade förvaltningsåtgärder som att hålla en egen värdepappersportfölj. För en förvaltare som inte har sådana egenskaper är en förvaltning av detta slag inte en "godtagbar placering".

Om man nu tänker sig att egendomen ställs till kyrkans förfogande med ett förhållandevis vitt ändamål och ett ganska allmänt förvaltningsmål, skulle det vara en trygghet för den långsiktiga ändamålsuppfyllelsen, om man vore säker på att förvaltarskapet utövades med god kompetens. Utifrån ändamålssynpunkter skulle det i så fall vara ett intresse från statens sida att ge övergripande synpunkter på sammansättningen av de organ som

skall uppträda som egendomsförvaltare på olika nivåer. Detta kräver att en del av organisationen anges i lag, kanske inte bara det förvaltande organet självt, utan också hur det skall utses. Eventuellt kräver detta i sin tur att också den part som skall utse organet ifråga lagregleras. Börjar man ställa upp förutsättningar i lag, leder det mycket lätt till en kedja av konsekvenser.

Kollegiet anser det inte omöjligt att i lagen om Svenska kyrkan ta in bestämmelser om sakkunniga förvaltningsorgan, t.ex. egendomsnämnder eller en kyrkofondsstyrelse. Det inkräktar dock en del på det kyrkliga självbestämmandet ifråga om den interna organisationen och skulle innebära att man för ett delområde av reformen gjorde avsteg från en princip som i övrigt är genomgående. Mot bakgrund av detta, och särskilt också med hänsyn till att lösningarna i formellt hänseende blir olika i de tre modeller vi presenterar i kap. 10–12, har vi stannat för uppfattningen att lagen inte i något avseende bör reglera förvaltningsorganisationen utöver vad som följer av huvudinnehållet i lösningsförslaget.

6.3.2 Reformen får inte minska friheten

Det får närmast uppfattas som en självklarhet att reformen skall öka Svenska kyrkans frihet på en rad områden. Om motsatsen skulle bli resultatet, skulle reformen eller i vart fall motiven för den framstå i egendomlig dager. Ändå är detta precis vad som skulle kunna bli fallet på det område kollegiet har att utreda. Vår önskan att undvika ett sådant resultat av reformarbetet har starkt påverkat diskussionen omkring en av våra modeller.

En förklaring till det sagda är följande. En stor del av den specialreglerade egendomen har, som tidigare beskrivits, stiftelsekaraktär. Den är emellertid idag undantagen från stiftelselagens tillämpning (4 § lagen om införande av stiftelselagen). Kyrkolagens föreskrifter gäller i stället. Om ett stiftelsealternativ utformas utifrån stiftelsemodellen – med egendomen som anknutna stiftelser och församlingarna som förvaltare enligt stiftelselagen – är det högst sannolikt att reformen på detta område skulle uppfattas på det sättet att friheten rent faktiskt har minskat.

Av det följande framgår hur kollegiets arbete med stiftelsemodellen har tagit en annan riktning, och att våra tankegångar när det gäller förvaltarskapet har påverkats av det som nu har sagts.

6.4 Några särskilda problem

6.4.1 Normgivningsproblemet

Kyrkoberedningen föreslog att normgivningsbefogenheter också fortsättningsvis skulle överlämnas till kyrkomötet.

"Vidare innehåller paragrafen en möjlighet för riksdagen att inom ramen för de grundläggande bestämmelserna lämna över till kyrkan att i övrigt besluta om sina angelägenheter, bl.a. genom normgivning som avses binda församlingarna. Kyrkomötets rätt till sådan normgivning har sin grund i att ett överlämnande av offentlig beslutsmakt har skett" (Staten och trossamfundet s. 153).

Principbeslutet vilar emellertid på uppfattningen att det inte behövs någon normgivning (prop. 1995/96:80 s. 17).

Kammarkollegiet har, som tidigare nämnts, utgått från att det kommer att finnas ett bindande inomkyrkligt regelsystem. Kyrkomötet kommer att besluta om en kyrkoordning som gäller för alla enheter inom kyrkan. Att det är bindande beror inte på att det skulle vara fråga om normgivning, utan helt enkelt på att det är gemensamma bestämmelser inom en och samma organisation. Kyrkomötet beslutar inte för någon annan, utan för sig själv, dvs. trossamfundet Svenska kyrkan.

Som antytts i inledningen till detta kapitel fungerar den "gemensamma beslutanderätten" inte i förhållande till rättssubjekt som inte kan räknas till trossamfundet Svenska kyrkan. Kollegiet har analyserat egendomens stiftelsekaraktär också utifrån detta perspektiv. Vi har funnit att kyrkomötet inte kan bestämma om förvaltningen av den kyrkliga egendomen enbart utifrån sin ställning som det organ som fattar beslut på trossamfundets vägnar. Sådana beslut kommer att sakna bindande verkan.

Eftersom möjligheten att fatta övergripande beslut i vissa lägen är av vital betydelse för kyrkans förfoganderätt över egendomen, har detta varit en fråga som styrt vårt arbete i alldeles bestämda riktningar. I detta avsnitt har vi endast velat antyda problematiken. Lösningar återfinns i vart och ett av de olika alternativ vi presenterar .

6.4.2 Äldre och yngre kyrkor

I den tidigare framställningen återges den rättsliga skillnaden mellan äldre och yngre kyrkor, dvs. å ena sidan sådana som är uppförda före år 1817 på landet resp. år 1843 i stad, å den andra sådana som är uppförda därefter.

De förra kyrkorna (med tillhörande kyrkotomter och kyrkogårdar) uppfattas som stiftelser, de senare ägs av resp. församling.

I dag följer emellertid bägge kategorierna samma regelverk, varav huvuddelen återfinns i kyrkolagen.

Om lagregleringen upphör, uppstår det förhållandet i många församlingar med kyrkor av båda slagen att de yngre kyrkorna förvaltas med församlingens äganderätt som utgångspunkt, medan ett stiftelserättsligt betraktelsesätt gäller för de äldre. Som framgår av avsnitt 6.4.1 ovan kan kyrkomötet inte heller meddela bestämmelser som ger samma förutsättningar för förvaltningen av de båda slagen av kyrkor. Kyrkomötet kan inte utan vidare fatta beslut som gäller för de äldre kyrkorna. Att i stället stiftelselagen skulle gälla för förvaltningen av de äldre kyrkorna skulle vara en mycket opraktisk ordning, som skulle ge betydande svårigheter vid tillämpningen. I själva verket tror vi att församlingar och samfälligheter skulle uppleva det som väldigt främmande att ställas inför problemet att äldre kyrkor inte "tillhör" dem på samma sätt som de yngre. I dagens verklighet görs ingen skillnad. Stiftelsekyrkorna bekostas med skattemedel på samma sätt som de ägda kyrkorna. Knappast någon torde vara medveten om den skillnad det faktiskt innebär att man i det ena fallet använder medlen i den egna verksamheten, medan man i det andra rent rättsligt tillskjuter medel till en stiftelse. Vidare torde själva begreppen "äldre" och "yngre" inte vara särskilt levande. Den med hänsyn till sitt ursprungliga uppförande äldre kyrkan kan ju vara renoverad eller kanske till och med ombyggd intill sista byggstenen, och på det sättet för församlingen vara en betydligt yngre kyrka än en ännu icke renoverad kyrka med ett senare uppförandedatum.

Det är inte bara dessa rent faktiska förhållanden som påverkar situationen. Även själva rättsläget är faktiskt oklart på vissa punkter. De viktigaste oklarheterna gäller kriterierna för när en lokal kyrkostiftelse skall anses ha uppkommit och vad som i vissa fall har utgjort förutsättningen för dess fortsatta varaktiga bestånd. Ett exempel av många som föranlett diskussion är situationen om den ursprungliga kyrkobyggnaden – uppförd före år 1817 – har rivits och senare en annan byggnad, låt oss säga bekostad av skattemedel, har uppförts på samma tomt. Är detta alltså i sin helhet en stiftelse?

Kammarkollegiet har funnit att det relaterade förhållandet är ett problem av så allvarlig natur att det måste ges en lösning i samband med reformen. Samma rättsförhållanden och samma regelverk bör enligt vår mening gälla för äldre och yngre kyrkor.

Det finns flera sätt att åstadkomma ett sådant resultat. Det naturligaste och bästa är enligt kollegiets mening att de äldre kyrkorna i samband med relationsändringen genom lagstiftning tillförs de församlingar de idag ligger i. På det praktiska planet är en sådan reform omärkbar.

Rent juridiskt ställer det sig en smula mer komplicerat. Vad som händer är att en ålderdomlig stiftelse rent formellt upplöses. Ändamålet förändras uppenbarligen inte.

Förvaltaren är densamme. (Vi bortser i detta sammanhang från de i och för sig inte oviktiga frågorna om församlingarnas identitet före och efter en relationsändring samt huruvida kyrkorna över huvud taget skall ha ett lagfäst ändamål efter reformen.) Det viktigaste som sker är en äganderättsövergång från stiftelsen till församlingen. De frågor som detta väcker skall diskuteras i fortsättningen. I detta sammanhang räcker det med att konstatera att det är fullt möjligt att på detta sätt upplösa stiftelser.

Den lösning som vi föreslår för regleringen av äldre och yngre kyrkor har samma utformning i alla våra tre alternativ.

6.4.3 Egendom som ibland byter ändamål

Bland den specialreglerade egendomen finns det egendomslag, som under vissa förutsättningar byter ändamål. Det gäller framför allt tjänstebostäderna prästgård och biskopsgård. Om nämligen en prästgård eller en biskopsgård inte skall vara tjänstebostad längre, förändras ändamålet. När det gäller prästgårdarna följer detta direkt av 41 kap. 1 § kyrkolagen, som stadgar att en sådan prästgård blir församlingskyrkas fastighet. Någon uttrycklig lagbestämmelse om vad som händer med en biskopsgård i motsvarande situation finns inte, men uppenbarligen förändras också i detta fall egendomens ändamål och fastigheten kommer att användas till någonting annat.

Detta förhållande utgör i och för sig inte något problem, men har föranlett kollegiet att särskilt överväga om prästgårdar och biskopsgårdar skall följa de mönster vi har arbetat fram med hjälp av modellerna, eller om man möjligen skall tänka sig någon annan lösning för just denna typ av egendom.

Kammarkollegiet har stannat för det senare. Eftersom ändamålet redan i dag framstår som sekundärt och föränderligt är det svårt att se något utpräglat statsintresse i en ändamålsbindning eller i formen för kyrkans disposition av denna typ av egendom i framtiden. Med hänsyn till detta bör den enklaste och mest praktiska lösningen väljas. Enligt Kammarkollegiets uppfattning består den lösningen i att prästgårdarna förs till de pastorat där de i dag fullgör sitt ändamål och att biskopsgårdarna tillkommer respektive stift.

Detta innebär på samma sätt som i fråga om kyrkorna enligt avsnitt 6.4.2 ovan en upplösning av en ålderdomlig stiftelse och överförande av äganderätt direkt till den som i dag förvaltar egendomen.

Också detta förslag är genomgående i alla våra tre alternativ.

6.4.4 Regeringsformens egendomsskydd

Det som har anförts i avsnitten 6.4.2 och 6.4.3 samt hela vårt förslag i ett av våra tre alternativ aktualiserar frågan om de dispositioner vi föreslår i fråga om upplösning av stiftelser och övergång av äganderätt står i överensstämmelse med regeringsformens bestämmelser om egendomsskyddet. Det är i huvudsak stadgandet i 2 kap. 18 § regeringsformen som avses.

De frågor som är förenade med grundlagsskyddet behandlas särskilt i kap. 8.

6.4.5 Delning av kyrkofonden?

Av det som sagts tidigare framgår att kollegiet betraktar Kyrkofonden som en viktig del av den kyrkliga egendomen. Vårt uppdrag att utreda hur egendomen skall stå till kyrkans förfogande omfattar följaktligen även Kyrkofonden.

Kyrkofonden har i dag många olika ändamål. Ett sätt att analysera fondens funktion är att dela in ändamålen i tre huvudgrupper:

- prästernas pensioner
- det inomkyrkliga utjämningsystemet
- vissa kostnader i övrigt såsom biskopslöner, kostnader för kyrkomötet och den rikskyrkliga organisationen m m

Betraktar man Kyrkofonden utifrån denna uppdelning av ändamålet framstår det som tydligt att fonden i olika delar påverkas på olika sätt av en relationsändring.

När det gäller den första huvudgruppen – prästernas pensioner – finns det ett mycket tydligt statsintresse, nämligen att staten, som – i viss mening – arbetsgivare för prästerna fram till tidpunkten för en relationsändring, ser till att säkerställa utgående pensioner och gjorda pensionsutfästelser för den tid staten har haft ansvaret. Hur detta närmare ser ut och i vilken form det skall bäras av staten utreds inom ramen för Utredningen om kyrkans personal och om samfundsstöd. Kammarkollegiet har emellertid funnit att starka skäl talar för att staten för att fullfölja sitt ansvar gentemot prästerna ser till att från Kyrkofonden avskiljs ett tillräckligt kapital för att pensionsåtagandena skall kunna tryggas enligt lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelser m.m. eller på annat sätt. Ingenting hindrar att detta görs i former som i övrigt anpassas till Svenska kyrkans förhållanden efter en relationsändring.

Återstoden av Kyrkofonden skall inte disponeras på detta sätt. Fonden behöver alltså delas innan den ställs till kyrkans förfogande. Den exakta

beräkningen av aktuariska förhållanden kan inte göras förrän vid den tidpunkt ansvaret för prästernas pensioner övergår från staten till kyrkan.

För övriga ändamål kan återstoden av Kyrkofonden ställas till kyrkans förfogande i enlighet med något av våra tre alternativ. Ytterligare synpunkter i den delen lämnas i kap. 7 vid genomgången av de olika ändamålen.

6.5 Introduktion till alternativen

De föregående avsnitten i detta kapitel har redogjort för olika utgångspunkter i kollegiets utredningsuppdrag, hur vi betraktar läget efter relationsändringen samt ett antal speciella problem, förknippade med arbetet. Kammarkollegiets förslag till lösningar måste bygga på förutsättningarna och tillgodose behoven av problemlösning.

6.5.1 Stiftelsealternativet

Den specialreglerade egendomens rättsliga ställning i dag erbjuder en naturlig utgångspunkt för diskussioner om en stiftelselösning. Att bilda stiftelser för egendomen alltefter dess ändamål har varit en genomgående tanke under de senaste decenniernas kyrka-statarbete.

En första tanke kan vara att man utnyttjar den kyrkliga egendomens stiftelsekaraktär i dag och applicerar den nya stifteslagen på varje stiftelsesubjekt med anknytning till den kyrkliga organisationen. Poängen är att man får ett generellt regelverk genom stifteslagen. Ingen särreglering behövs för kyrkans egendom.

Skärskådas detta alternativ finner man snart att det leder till oöverskådliga och svårhanterliga förhållanden. Hur många äldre stiftesliknande subjekt det finns i dag kan inte exakt klarläggas och inte heller i detalj vilken egendom som hör till vilken stiftelse. Stifteslagens mönster innebär i vissa fall en minskad frihet för de kyrkliga förvaltarna och det är inte möjligt att behålla dagens samlade förvaltning av den kyrkliga jorden och fonderna med samma befogenheter för egendomsnämnderna. Som tidigare framhållits kan inte heller kyrkomötet fatta beslut med bindande verkan för fristående stiftelser. Detta innebär bl.a. komplikationer när det gäller de delar av egendomens avkastning som skall användas för utjämningsändamål.

Lokala stiftelser i anslutning till dagens stiftelsestruktur är tydligen inte någon god lösning.

Väsentligt bättre är att med utgångspunkt från dagens samlade förvaltning på stiftsnivå tänka sig en lösning med en stiftelse i varje stift. I dagens organisation är prästlönefonderna snarast att betrakta som stiftsstiftelser.

Genom att till dessa stiftelser föra den kyrkliga jorden, som ju också i dag förvaltas gemensamt av varje egendomsnämnd, får man en organisation som i fråga om förvaltningen avviker föga från dagens. Vissa av de invändningar som gäller lokala stiftelser uppträder dock även beträffande stiftsstiftelser. Det är framför allt avsaknaden av möjligheten att meddela gemensamma bestämmelser om förvaltningen inom ramen för en kyrkoordning som är besvärande. Beroende på hur man ser på förhållandet mellan kyrkans olika plan är detta en omständighet som man tillmäter olika vikt. Kammarkollegiet anser emellertid att det är otillfredsställande att det inte kan tillskapas gemensamma bestämmelser om förvaltningen till skydd för ändamålet. Det närmaste man kan komma i stiftsstiftelsevarianten är att ge enahanda bestämmelser i de tretton stiftelsernas stadgar. Dessa ändras i så fall inte av kyrkomötet, utan genom det lagbundna permutationsförfarandet i 6 kap. stiftelselagen.

Den stiftelselösning som tillgodoser alla de krav kollegiet har uppställt innebär att all egendom samlas i en enda stiftelse med trossamfundet Svenska kyrkan som förvaltare. Den lösningen ger möjlighet till gemensamma beslut för hela egendomen, den ger kyrkan största möjliga frihet inom stiftelselagens ram och den ger samtidigt möjlighet att behålla dagens stiftsvisa förvaltning enligt beslut om förvaltningen som kyrkan själv kan fatta.

6.5.2 Ägandeanternativet

Ändamålsbestämningen av egendomen och dess historiska stiftelsekaraktär är de omständigheter som påtagligt leder tankegångarna till stiftelsebildning. Stiftelseformen är dock inte absolut nödvändig för att bevara egendomen för sitt ändamål. I samband med en relationsändring kan ett ändamål bestämmas som villkor för kyrkans fortsatta förfogande över egendomen.

Under sådana förhållanden kan vanligt ägande inom ramen för civilrättsliga regler erbjuda en möjlig lösning. Om ägandet samlas hos trossamfundet Svenska kyrkan, kan kyrkan själv besluta om förvaltningsnivåer m.m.

Kollegiet har utarbetat ett alternativ som bygger på ägandet som dispositionsform. Det står i viss motsatsställning till stiftelselösningen, som bygger på att egendomen ägs av en stiftelse.

6.5.3 Lagstiftningsalternativet

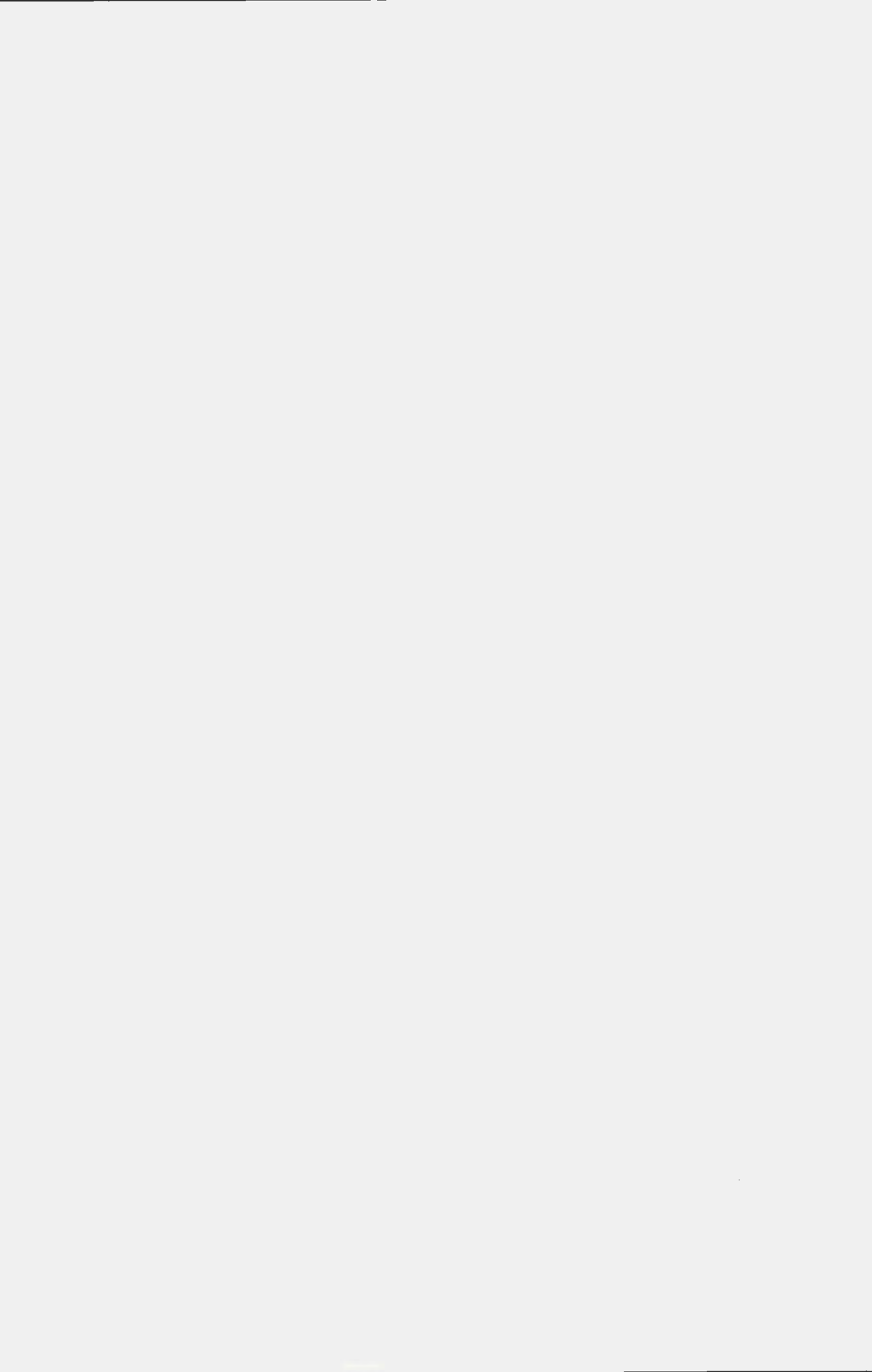
Såväl stiftelsealternativet som ägandeanternativet bygger på andra mekanismer för styrningen än de som gäller i dag. Dagens förhållanden präglas

av att kyrkolagens bestämmelser styr. Kyrkolagen innehåller inte särskilt mycket av stiftelserätten och reglerar över huvud taget inte frågan om äganderätten till egendomen. Det är därför naturligt att de båda tidigare nämnda alternativen kompletteras med ett som bygger på en fortsatt lagreglering.

Som framhållits i det föregående kan en sådan lagstiftning inte vara särskilt omfattande. Det behöver den inte heller vara under förutsättning att den kan kompletteras med bestämmelser som kyrkan själv kan fatta beslut om.

Här möter genast svårigheten att det utan formell delegation av normgivning till kyrkomötet inte är möjligt att utan vidare bemyndiga kyrkomötet att besluta sådana kompletterande bestämmelser. Kollegiets närmare analyser av problemet har dock lett fram till att vi betraktar följande lösning som möjlig. Kyrkomötet görs lagstiftningsvägen till förvaltare av den specialreglerade egendomen, som ju har stiftelsekaraktär. Egendomen undantas även i fortsättningen från stiftelselagens tillämpning. Som förvaltare ankommer det på kyrkomötet att meddela de ytterligare bestämmelser som behövs.

Med denna lösning övertar kyrkomötet i huvudsak befogenheterna att reglera egendomens förvaltning. Den historiskt givna stiftelsestrukturen består i denna variant.



7 Den kyrkliga egendomens ändamål

7.1 Allmänna synpunkter

En av de viktigaste frågorna i Kammarkollegiets utredningsarbete är vad som skall hända med den specialreglerade egendomens ändamål vid en relationsändring. I utredningsdirektiven kommenteras detta sparsamt. I beskrivningen av egendomsslagen sägs det att "den specialreglerade egendomen är underkastad särskilda rättsregler till skydd för intresset att tillgångarna bevaras och används för de ändamål som de ursprungligen varit avsedda för". Indelningen i förvaltningsförmögenhet och finansförmögenhet sker utifrån betraktelsesättet att förvaltningsförmögenheten utgörs av egendomsobjekt som är verksamhetsföremål medan finansförmögenheten består av avkastande tillgångar. Utpekandet av ett stiftelsesalternativ underförstår en självklar ändamålsbindning. Lagstiftningsmodellen bygger på att "grundläggande föreskrifter om den kyrkliga egendomen tas in i lagen om Svenska kyrkan". I avsnittet om tillsyn sägs uppgiften vara att överväga om det finns behov av tillsyn "över att den kyrkliga egendomen inte används för främmande ändamål".

Principbeslutet om en relationsändring utgår närmast från att egendomen skall stå till kyrkans förfogande för samma ändamål som tidigare. Det kan, från mycket allmänna utgångspunkter, sägas vara ett naturligt betraktelsesätt. Att ändamålet består är någonting skyddsvärt utifrån ett vanligt samhällsintresse. Man skall emellertid inte glömma att egendomens ändamål har varit föremål för ett stort antal reformer under de senaste decennierna. 1970 års lagstiftning om förvaltning av kyrklig jord, 1982 års kyrkofondsreform med utjämningsystemet, 1989 års förvaltningsreform och, allra senast, den under hösten 1996 genomförda förändringen av det inomkyrkliga utjämningsystemet, är reformer som alla har inneburit större eller mindre förändringar av ändamålsbestämningens utformning och ändamålsbindningens former. Med hänsyn till en sådan bakgrund skulle man, precis lika gärna, kunna hävda att det vore underligt om man inte i samband med en så genomgripande reform som en relationsändring mellan kyrkan och staten gjorde de anpassningar av ändamålen som betingas av reformerna i övrigt, med andra ord att man fortsätter att förhålla sig tämligen fri i förhållande till den allmänna principen om ändamålsbindningens kontinuitet.

Alldeles bestämda riktlinjer för denna avvägning ges inte i våra direktiv. Kammarkollegiet har därför sett det som en viktig uppgift att analysera

dessa förhållanden och en rad andra frågeställningar inom ramen för vår uppgift att kartlägga hur de olika slagen av egendom berörs av relationsändringen.

En typ av problem har sålunda varit att överväga om ett visst, redan givet, ändamål skall bestå även efter relationsändringen.

I förhållande till de båda nämnda huvudprinciperna – ändamålets bestånd eller ändamålets anpassning efter huvudinnehållet i reformen – har Kammarkollegiet efter ingående prövning intagit en pragmatisk hållning. Om ändamålet för en viss bestämd egendom i dag är precist till sitt innehåll, förhållandevis oberoende av relationsändringen och till gagn för en viss bestämd krets av destinatärer inom kyrkan har kollegiet känt sig förpliktat att föreslå en bestående ändamålsbindning av samma slag. Utgångspunkten har varit densamma som stiftelserättens ändamålsskydd och samhällets intresse av att givna ändamål bevaras långsiktigt och att rättshavares rättigheter skyddas. Om däremot ändamålet för en viss egendom har varit lösligt formulerat, mycket beroende av vad som händer vid relationsändringen och utan egentlig betydelse för någon bestämd destinatärskrets, har det varit naturligt att inte alls lägga samma vikt vid ändamålets bestånd.

Ett exempel på det sistnämnda kan vara följande. Om det för en viss egendom i dag i lag anges att avkastningen av den får användas dels till ett antal noga preciserade ändamål, dels därutöver också till "andra kyrkliga ändamål", är det svårt att se det meningsfulla i att lagstiftningsvis behålla de preciserade ändamålen. Möjligen skulle det kunna vara en poäng att i någon mån lägga fast vad som menas med ett kyrkligt ändamål och därigenom indirekt ange vad egendomen inte får användas till.

En särställning inom detta problemområde har det ändamål som utgörs av utjämningsystemet. En del av den kyrkliga jorden har detta ändamål. Ändamålet är inte bestämt på annat sätt än att den avkastning som det handlar om skall fördelas i ett utjämnande syfte. Sedan avkastningen väl har fördelats, får den användas till vad som helst. Det är själva det utjämnande syftet som är det egentliga ändamålet. Kriterierna för utjämnningen skall, enligt huvudtankegångarna i principbeslutet om ändrade relationer, bestämmas av kyrkan själv.

Det sistnämnda exemplet illustrerar också vad som kan ses som en statlig intressekonflikt i sammanhanget. Statsintresset av att bibehålla ett visst skydd för ett ändamål som finns i dag och som har betydelse för ett antal destinatärer inom den kyrkliga organisationen måste vägas mot statsintresset av att kyrkan själv övertar ansvaret för den inomkyrkliga utjämnningen. Om principbeslutet om ändrade relationer skall vara helt och hållet avgörande på denna punkt, är det uppenbart att intresset av att kyrkan svarar för utjämnningen tar över.

Det hittills sagda har avsett frågan huruvida ett visst bestämt ändamål skall bestå över relationsändringen. Det finns i detta sammanhang en

snarlik problematik, som också har bearbetats. Det gäller hur ändamålet formuleras. Även om avsikten är att behålla en viss, given ändamålsbindning kan man kanske inte göra det genom samma bestämning som tidigare. Relationsändringen innehåller i sig ansvarsförändringar som medför begreppsförskjutningar. Ändamålets föremål byter identitet. Om man beträffande en viss egendom i lagstiftningen behåller ändamålet att avkastningen skall fördelas mellan ett antal pastorat, men inte längre i lag talar om vad som skall förstås med ett pastorat har man tydligen inte bestämt ändamålet lika precist som tidigare. På denna punkt möter ett antal problem som inte alls är lättbearbetade. En stor grupp handlar om ändamål där bindningen på olika sätt är knuten till organisationsfaktorer. I dessa fall finns det en tydlig konflikt mellan intresset att bevara ändamålet så nära som möjligt och intresset att kyrkan själv helt och hållet fattar beslut om sin interna organisation. Kollegiet återkommer till frågan i det följande.

När man slutligt har övervägt frågan om ändamålsbindningen bör bestå och också närmare har preciserat på vilket sätt detta i så fall skall ske, återstår det bl.a. att ta ställning till på vilket sätt det är möjligt att konstatera om ändamålet uppfylls och vad som skall hända om detta inte är fallet. Frågeställningen handlar i huvudsak om formerna för tillsyn och revision. Detta behandlas i kap. 14 och 15. En fråga bland många har en alldeles särskild dignitet och skall något kommenteras redan nu. Det gäller frågan om egendomens ändamål i relation till Svenska kyrkans identitet.

Staten kan inte ge trossamfundet dess konfessionella identitet. Den framträder i stället genom den bekännelse samfundet ansluter sig till och ger uttryck åt i t.ex. sin församlingssyn och ämbetssyn. Identitetskriterierna kan emellertid uppfattas och återges även av andra än samfundet självt. Om det är staten som gör det i form av lagstiftning, kan det dessutom få rättsverkningar med effekter för samfundets yttre gestaltning i samhället – organisationsformer och relationer till andra rättssubjekt. Principbeslutet om en relationsändring utgår från att dessa identitetskriterier skall återges i lagen om Svenska kyrkan utifrån förutsättningen att staten skall medverka till att kyrkan behåller sin identitet (prop. 1995/96:80 s. 23).

Det sägs i propositionen att de lagfästa identitetskriterierna också är statens krav på Svenska kyrkan. Principbeslutet vilar på förutsättningar om en bevarad identitet. Det är på denna punkt ändamålsbestämningen av egendomen kan ha betydelse i detta sammanhang. Eftersom trossamfundets identitet inte bestäms genom lagstiftningen, finns det inte någon absolut garanti för att Svenska kyrkan kommer att bevara den identitet som lagen uttrycker. Om det vid någon framtida tidpunkt skulle visa sig att en påtaglig skillnad har uppstått mellan den identitet lagen ger uttryck åt och den syn på sig själv som Svenska kyrkan i verkligheten förmedlar, kan staten, med hänsyn till religionsfriheten och principen om statens neutralitet i förhållande till trossamfundet, inte ingripa i Svenska kyrkans interna

förhållanden. Om det från statens sida skulle bedömas vara en riktig reaktion, kan däremot ändamålsbestämningen av den kyrkliga egendomen i ett sådant läge under vissa förhållanden omprövas.

7.2 Ändamålen och relationsändringen: Kyrkor och begravningsplatser

7.2.1 Kyrkobyggnaderna

Några särskilda ändamålsbestämmelser som enkelt och entydigt uttrycker ändamålet med en kyrka finns faktiskt inte i kyrkolagen. Det har det inte heller funnits i äldre lagstiftning. Själva huvudändamålet med kyrkan är underförstått och framgår bl.a. av kyrkobyggnadens karaktär. Däremot finns det en rad bestämmelser som anknyter till och avgränsar ändamålet. Här kan särskilt nämnas bestämmelserna om församlingskyrka, stadgandena om upplåtelse av kyrka och de (numera) inomkyrkliga reglerna för invigning av en kyrka.

Bestämmelserna om församlingskyrka i 38 kap. 1 och 2 §§ kyrkolagen innebär ur ändamålssynpunkt att det skall finnas minst en kyrka i församlingen och att det finns en skyldighet att underhålla den så att den kan användas. Härutöver kan det också finnas andra kyrkor. Egenskapen av församlingskyrka kan numera uttryckligen upphävas. Sedan detta har skett behöver kyrkan inte hållas i stånd, om man inte vill.

En kyrka får inte användas till vad som helst. Bestämmelser om detta finns i 40 kap. kyrkolagen. Syftet med bestämmelserna är dels att skydda kyrkorummets helgd, dels att tillgodose att olika beslut om användningen planeras ordentligt och sätts in i sitt praktiska sammanhang.

Innan en kyrka tas i bruk invigs den i Svenska kyrkans ordning. En ordning för invigningen finns i den andra delen av Den svenska kyrkohandboken, antagen av 1987 års kyrkomöte. Genom invigningen avskiljs kyrkorummet för sitt rent religiösa ändamål. Invigningen är bestämmande för vad som är en kyrka. Kyrkolagens begrepp "kyrka" är ett invigt kyrkorum. Detsamma gäller kyrkobegreppet i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Invigningen anses utöver sin religiösa innebörd också ha vissa begränsade rättsverkningar i övrigt, främst att vanliga civilrättsliga regler om köp och försäljning, utmätning m.m. inte utan vidare är tillämpliga. Något uttryckligt lagstöd för detta finns dock inte.

En grundlig och utförlig dokumentation om kyrkobyggnaderna, deras betydelse i dag och framtidsfrågorna omkring dem återfinns i 1993 års kyrkobyggnadsutrednings betänkande Fädernas kyrkor – och framtidens (Svenska kyrkans utredningar 1996:1).

Vid en relationsändring skall samtliga kyrkobyggnader som Svenska kyrkan i dag disponerar tas om hand av kyrkan. I vilka former detta skall ske är en viktig del av vårt uppdrag. I det föregående har redovisats vilka bestämmelser om ändamålet som i dag finns i lagstiftning och inomkyrkliga bestämmelser. Något rimligt intresse för tanken på att utöka den nuvarande ändamålsbestämningen vid en relationsändring kan inte finnas. Den nuvarande regleringen är därför den naturliga utgångspunkten för en bedömning av behoven. Bör ändamålsbindningen alltså bestå? Skall den i så fall lagfästas?

I några tidigare avsnitt (se 6.3.1 och 6.4.2 ovan) har behandlats ett antal frågeställningar som hör till detta område. Vad kollegiet har anfört i fråga om hur mycket staten i detta sammanhang skall bestämma har en stark inverkan. Som framhållits är beskrivningen av Svenska kyrkan som rikstäckande förpliktande. När man skall försöka bilda sig en uppfattning om innehållet i begreppet "rikstäckande" kan man givetvis inte bortse från antalet kyrkor och kyrkotätheten i olika landsändar. Det kan göras gällande att bestämmelser om församlingskyrkor som innebär skyldigheter att hålla en kyrka kan bidra till att ge innehåll i begreppet rikstäckning. Från en sådan utgångspunkt skulle det kunna finnas ett intresse från statens sida att tydliggöra identitetsbestämningen av Svenska kyrkan med regler om kyrkor i församlingarna. Det är emellertid uppenbart att frågor om kyrkotätheten har ett nära samband med indelningen i församlingar och, i vidare mening, också med tjänsteorganisation och gudstjänstplanering m.m. Det står helt klart att principbeslutet om en relationsändring förutsätter att de senare ansvarsområdena, som ju är element i kyrkans verksamhetsplanering, helt och hållet ankommer på kyrkan. Den måhända radikala men likväl naturliga slutsatsen av resonemanget är att det inte av dessa skäl behövs regler om kyrkorna i lagstiftningen.

En helt annan utgångspunkt erbjuder emellertid frågorna om vad en kyrka får användas till. Kyrkorummets helgd är någonting som har visat sig angå många människor långt utanför den inre församlingsskärnan. Det skulle kunna göras gällande att det, närmast utifrån ett samhällsintresse i fråga om vad kyrkorna används till, behövs en fortsatt ändamålsbestämning. Detta kräver dock att man som underlag för bestämmelser i lag gör en bedömning av olika verksamhetsformer, som konserter, drama och dans, eller Svenska kyrkans relationer till andra samfund och icke-kristna aktiviteter av olika slag. Studerar man hithörande frågor, finner man att en lagstiftning, om den alls skall ha någon reell betydelse, faktiskt blir ganska ingripande i kyrkans självbestämmande. Kollegiet anser att det inte heller av dessa skäl behövs lagstiftning om kyrkornas ändamål.

De bestämmelser med anknytning till ändamålet med en kyrka som finns i dag har inte någon bestämd grupp inom kyrkan som destinatärer, de är inte särskilt precisa och de påverkas ganska mycket av vad som sker vid relationsändringen. Med hänsyn till vad som nu har sagts anser Kammar-

kollegiet att det i fortsättningen inte behövs särskilda ändamålsbestämmelser om kyrkor i lagen om Svenska kyrkan. I samband med relationsändringen och upphävandet av specialregleringen bör, beträffande äldre kyrkor och domkyrkor, utsägas att staten inte gör några ändringar av ändamålet. Regleringen upphör från utgångspunkten att kyrkorna skall stå till kyrkans förfogande för samma ändamål som tidigare (se bl.a. kap. 8).

Att staten avstår från en reglering av kyrkornas ändamål i lag betyder givetvis inte att det behöver saknas övergripande och generella regler om kyrkorna. Kyrkan själv kan finna ett behov av detta och ta in bestämmelser om det i en kyrkoordning.

Vårt förslag påverkar i någon mån kyrkobegreppet i kulturminneslagen. Frågorna om kyrkornas framtid som kulturhistoriskt värdefulla byggnader har inom ramen för utredningsarbetet behandlats av Kommittén angående det kyrkliga kulturarvet.

7.2.2 Kyrkogårdar och begravningsplatser

Bestämmelser som gäller ändamålet med en kyrkogård eller en begravningsplats finns i dag i begravningslagen (1990:1144). På motsvarande sätt som för kyrkor finns det också en ordning för invigning av begravningsplats i den andra delen av Den svenska kyrkohandboken.

Begravningslagen ger bl.a. en definition på begravningsplatser: områden eller utrymmen som är behörigen anordnade för förvaring av avlidnas stoft eller aska och som har tagits i anspråk för detta ändamål (1 kap. 1 §). Vidare åläggs de territoriella pastoraten inom Svenska kyrkan att anordna och hålla allmänna begravningsplatser med ett tillräckligt antal gravplatser och andra gravanläggningar av allmänt förekommande slag (2 kap. 1 §). Utöver skyldigheten att anordna och hålla begravningsplats finns dessutom en skyldighet att bereda gravplats till den som vid dödsfallet var folkbokförd inom pastoratet. Även i övrigt är ändamålet föremål för en relativt detaljerad reglering.

De praktiska, ekonomiska och rättsliga konsekvenserna för begravningsverksamheten vid en relationsändring har inom ramen för utredningsarbetet behandlats av Begravningsverksamhetskommittén.

Kollegiets bedömning av vad som händer med egendomens ändamål vid en relationsändring har i denna del helt andra förutsättningar än när det gäller egendomen i övrigt. Begravningsverksamheten är i dag i sin helhet en samhällsuppgift som anförtrotts framför allt Svenska kyrkan. Regleringen i en särskild begravningslag och inte i kyrkolagen är ett uttryck för att det inte handlar om Svenska kyrkans egen verksamhet. Principbeslutet om relationsändringen utgår från att Svenska kyrkans ansvar på detta område skall bestå. Själva relationsändringen ändrar alltså inte den nuvarande ansvarsfördelningen. Visserligen kommer en rad inslag i rela-

tionsändringen – t.ex. att lagstiftningen och beskattningsrätten försvinner – att ge effekter även för begravningsverksamheten, men det ändrar inte det principiella förhållandet att här sker inte samma ändring av ansvarsförhållandena som i övrigt. Begravningslagen kommer också i fortsättningen att reglera verksamheten.

Med hänsyn till dessa förutsättningar är bedömningen tämligen enkel. Det lagfästa ändamålet med kyrkogårdar och begravningsplatser skall följaktligen bestå i begravningslagen.

7.3 Ändamålen och relationsändringen: Den kyrkliga jorden

7.3.1 Inledning

Den kyrkliga jorden definieras i 41 kap. 1 § kyrkolagen och omfattar ägoslagen prästlönefastigheter, prästgårdar, församlingskyrkas fastigheter, kyrkofondsfastigheter, domkyrkas fastigheter och biskopsgårdar. Av 41 kap. 21 § kyrkolagen följer att ersättningar vid försäljning m.m. skall fonderas och användas för samma ändamål som den kyrkliga jorden har varit avsedd för. Från ändamålssynpunkt kan följaktligen även prästlönefonder liksom församlingskyrkors och domkyrkors fastighetsfonder behandlas som kyrklig jord.

Ändamålsbestämmelserna är av olika slag. Definitionerna av de olika ägoslagen kan sägas ange det huvudsakliga ändamålet för varje ägoslag, t.ex. att prästgård är sådan egendom där tjänstebostad är anvisad åt en kyrkoherde eller en komminister. Av något annat slag är bestämmelsen i 41 kap. 9 § första stycket kyrkolagen, som stadgar att förvaltningen skall inriktas på att vidmakthålla de ekonomiska förutsättningarna för Svenska kyrkans förkunnelse. Detta är som synes en ändamålsbestämning av ett mer övergripande slag, som dock inte står i strid med något av de mer detaljerade ändamålen. Ett tredje slags ändamål, återigen, är stadgandet i 41 kap. 9 § andra stycket. Det innehåller att den kyrkliga jorden skall förvaltas så effektivt som möjligt och, utom när det gäller tjänstebostäderna, på ett sådant sätt att den ger bästa möjliga avkastning. Detta kan karakteriseras som ett rent förvaltningmål. Sådana bestämmelser brukar räknas till ändamålet i vid mening.

Några speciella iakttagelser är av stor betydelse när det gäller att bedöma om, och i så fall på vilket sätt, ett visst ändamål skall bestå vid relationsändringen. 41 kap. 19 § kyrkolagen anger möjligheterna att sälja och byta kyrklig jord. Reglerna medger att egendom av ett visst ägoslag byts mot ett annat, varvid ändamålet förstås ändras – en konsekvens av definitionerna av de olika ägoslagen. På samma sätt förhåller det sig, vilket

påpekats flera gånger i det föregående, med tjänstebostäderna. Skall de inte längre användas som tjänstebostäder, byter de ändamål. När det gäller fondmedlen får de användas för nya köp. Det finns också möjligheter att dispensera från fonderingsskyldigheten. Som dispensmöjligheten i dag är utformad innebär den i princip möjligheter att i stället förbruka medlen för ändamålet.

Många av de nu berörda bestämmelserna är redan i dag till sin innebörd av det slaget att det är ett kyrkligt organ som fattar beslut med konsekvenser för ändamålsbindningen. Det är t.ex. egendomsnämnden som i vissa fall kan dispensera från fonderingsskyldigheten.

41 kap. 11 resp. 28 §§ innehåller de något säregna bestämmelserna att inte bara vinsten av förvaltningen utan även, om det är aktuellt, förlusten skall fördelas på de andelsägande pastoraten. Pastoraten är inte rena destinatärer.

Vad som nu har påpekats innebär att ändamålsbestämmelserna i 41 kap. kyrkolagen kan sägas vara mindre strikta när det gäller ändamålsbindningen än motsvarande stadganden i stiftelselagen. En påtaglig överensstämmelse finns dock. Likheterna är större än skillnaderna, och egendomens stiftelsekaraktär framträder tydligt. Det är dock inte möjligt att redan utifrån dessa iakttagelser dra några generella slutsatser om huruvida ändamålen skall bestå eller inte. För detta krävs en mer djupgående analys av varje ägoslag för sig.

7.3.2 Prästlönefastigheter

Prästlönefastigheter är sådan egendom vars avkastning skall användas till löner åt kyrkoherde och komminister i pastorat med andelar i den gemensamma förvaltningen. Den historiska bakgrunden framgår av kap. 3. Det ursprungliga ändamålet består alltså. Det praktiska sambandet mellan avkastningen ur den gemensamma förvaltningen och avlöningen av prästerskapet finns inte längre, men så länge lönekostnaderna överstiger avkastningen kan man inte förneka ändamålets bärighet.

Det övergripande ändamålet i 41 kap. 9 § gäller vid sidan av det speciella. Eftersom det övergripande ändamålet lägger tonvikten vid förkunnelsen, finns det inga spänningar mellan dem.

Karakteristiskt för just detta ägoslag inom den kyrkliga jorden är den gemensamma förvaltningen med särskilda andelstal för varje pastorat som ingår. Några omständigheter att ta i beaktande när man överväger om ändamålet skall bestå på precis samma sätt som tidigare är bl.a. följande.

Alla pastorat har inte haft tillgång till kyrklig jord och många står därför helt utanför systemet. Avkastningen av den kyrkliga jorden har varit förhållandevis låg och utdelningen till pastoraten har därför haft en relativt måttlig betydelse i jämförelse med skatteintäkterna. Med de senaste årens

ökande effektivitet i förvaltningen kan detta förhållande komma att ändra sig.

Det blir då mera kännbart att stå utanför. Någon absolut rättvisa utifrån dagens planerings- och resursförhållanden finns inte i andelstalen. Det är huvudsakligen historiska faktorer som har varit avgörande. Bevaras ändamålet fullt ut, konserveras dessa förhållanden.

Det sagda balanseras i någon utsträckning genom bestämmelsen om särskild kyrkoavgift. Enligt bestämmelserna i 42 kap. 15 och 16 §§ betalas hälften av nettovinsten från förvaltningen av bl.a. prästlönefastigheterna till utjämningssystemet. Som framhållits i avsnitt 7.1 ovan måste man betrakta den inomkyrkliga utjämningen som ett särskilt ändamål i detta sammanhang. Det är emellertid av mycket löslig karaktär som ändamål betraktat – fördelning av avkastning skall ske med ett utjämningssyfte – och eftersom det är kyrkan själv som skall bestämma kriterierna för vad som är ett utjämningssyfte finns det inte någon som helst anledning att behålla detta ändamål i lagstiftning efter en relationsändring, om det inte vore för den särskilda kyrkoavgiften och relationen till pastoratens rättigheter till avkastning efter bestämda andelstal.

Organisationsfaktorer påverkar analysen. Som tidigare framhållits vilar principbeslutet om ändrade relationer på förutsättningen att kyrkans interna organisation skall beslutas av kyrkan själv. De ändamål vi nu diskuterar förutsätter, om de skall behållas fullt ut, att såväl begreppet "pastorat" som den nuvarande hälftindelningen av avkastningen kan definieras i lagstiftningen.

Avvägningarna är vanskliga. Kammarkollegiet anser dock att övervägande skäl talar för att det speciella ändamålet – prästlönerna – inte uttryckligen behöver behållas, om det övergripande ändamålet finns kvar och egendomens historiska ursprung inte suddas ut. Ur destinatärssynpunkt bör det framhållas att det speciella ändamålet är uttryckt som avkastning till pastoratet för prästavlöning – inte till prästerna. Det bör därför inte kunna göras gällande att personalkategorin präster har gjort någon rättsförlust genom slopandet av det speciella ändamålet och pastoratet har arbetsgivaransvar också gentemot andra personalkategorier.

Det övergripande ändamålet i 41 kap. 9 § kyrkolagen bör emellertid på något sätt finnas kvar. Hur detta kan ske och med vilken styrka ändamålet kan bindas för framtiden varierar något i våra tre alternativ. Detta kommenteras i kap. 18.

Huruvida situationen för ett pastorat som i dag har andel i den gemensamma egendomsförvaltningen påverkas, beror på ställningstagandet i fråga om andelstalen. Bibehålls andelstalen genom lagstiftning har ingenting förändrats, slopas de beror utfallet för pastoratet på vilka regler som kommer att gälla i fortsättningen.

Enligt kollegiets mening är ingendera lösningen tillfredsställande. Att helt och hållet slopa lagstiftningen om rätten till andelar skulle kunna

tänkas föranleda rättsliga anspråk på staten, som inte utan vidare vore grundlösa. Att i stället behålla ändamålet i dess nuvarande utformning fullt ut, skulle innebära att lagstiftningen måste ta ställning till frågor som har med indelningen, samfälligheterna och den inomkyrkliga utjämningens komponenter att göra. Det förstnämnda kommer enligt vår mening inte på fråga, men det senare är å andra sidan inte väl förenligt med principbeslutet om en relationsändring.

Det besvärade problemet bör enligt kollegiets mening kunna lösas på följande sätt. Ändamålet med andelstalen bibehålls över tidpunkten för relationsändringen genom bestämmelser i övergångslagstiftningen. Därefter förfogar kyrkan själv över beslut som gäller indelningen och utjämningsystemet. Lagen om Svenska kyrkan anger vilka beslut av övergripande karaktär för hela trossamfundet som blir möjliga i framtiden. Bestämmelser om egendomens ändamål bör inte stå hindrande i vägen för sådana övergripande beslut om den interna organisationen eller de ekonomiska sambanden inom kyrkan. Såvitt nu kan överblickas kommer kyrkan att förfoga över instrument för att ändra på de nuvarande betingelserna, men får då själv ta konsekvenserna av sina åtgärder.

Som nämnts innehåller 41 kap. 9 § kyrkolagen också ett mål för förvaltningens effektivitet. Kollegiet anser i princip att även ett sådant mål bör bestå som ett uttryck för långsiktigt goda förvaltningsprinciper. Möjligheten att på ett logiskt och meningsfullt sätt bibehålla det varierar något i våra tre alternativ. Om förvaltningsmålet bibehålls i lagstiftningen bör det anpassas med utgångspunkt i stiftelselagens synsätt.

7.3.3 Prästgårdar

En prästgård är egendom som utgör tjänstebostad för en kyrkoherde eller en komminister.

Bestämmelserna om tjänstebostäder återfinns i 34 kap. 3–8 §§ kyrkolagen, i förordningen (1989:89) om tjänstebostäder för biskopar och präster samt i jordabalken. I korthet innebär de att pastoratet förfogar över beslutet om det skall anvisas en tjänstebostad eller ej, att prästen är skyldig att bebo en anvisad tjänstebostad och betala hyra för den, men att det finns möjlighet att få befrielse från skyldigheten.

Om en prästgård inte längre skall vara tjänstebostad, blir den församlingskyrkas fastighet. Det förändrade ändamålet framgår direkt av lagbestämmelsen i 41 kap. 1 § kyrkolagen.

Om prästgården utgör tjänstebostad, överensstämmer ändamålet väl med det övergripande ändamålet i 41 kap. 9 § kyrkolagen. Detta gör att det speciella ändamålet i vart fall inte behöver lagfästas. Detta överensstämmer med vårt resonemang i föregående avsnitt.

Som redan framgått av avsnitt 6.4.3 ovan vill Kammarkollegiet emellertid på denna punkt gå längre. Det är i dag i praktiken pastoratet som avgör vilket ändamålet skall vara. Ändamålet är därmed alldeles oprecist. Om det bor en präst i prästgården, eller om den används till något annat eller hyrs ut som bostad åt någon annan, har ringa samband med ett framtida lagfäst ändamål. Kollegiet anser att prästgårdarna i enlighet med regeringens förslag till 1993 års kyrkomöte (Reg Skr 1993:1) bör föras över i pastoratens ägo, och det utan någon särskild ändamålsbestämning i lag.

7.3.4 Församlingskyrkas fastighet och domkyrkas fastighet

Kyrkor och domkyrkor har, på stiftelserättslig grund och med en historisk bakgrund, skildrad i kap. 3, egendom vars avkastning är avsedd för deras behov. Sådan egendom benämns församlingskyrkas fastighet resp. domkyrkas fastighet.

Av alldeles särskild omfattning är Lunds domkyrkas fastigheter, som dessutom står under förvaltning av en särskild statlig myndighet, Domkyrkorådet i Lund (41 kap. 6 § kyrkolagen).

Vad avkastningen får användas till är inte närmare preciserat. Det som bestäms genom ändamålsbindningen är destinatären, dvs. vem som skall ha avkastningen.

Eftersom det finns en så tydlig destinatär är det otillräckligt att återfalla på det övergripande ändamålet. Skall dessa ägoslag över huvud taget ha ett bestämt ändamål, fastställt i lag, måste kyrkan som destinatär anges. Problematiken är alltså knuten till att avkastningen inte skall användas till någonting annat än församlingskyrkan eller domkyrkan.

En naturlig lösning är att bestämmelser om ändamålet med församlingskyrkas fastighet och domkyrkas fastighet tas in i lagen om Svenska kyrkan. Kammarkollegiet anser emellertid att man i samband med en så omfattande och principiellt inriktad reform som en relationsändring mellan staten och Svenska kyrkan kan gå ett steg längre. Det betyder närmare bestämt att vi anser att den stiftesliknande formen för denna egendom kan upplösas (genom permutation) och egendomen tillföras sin destinatär, eller snarare den församling som kyrkan ligger i. Vid överförandet anges att egendomen skall användas för det ändamål som gäller i dag. Detta sker genom bestämmelser i övergångslagstiftningen. Någon särskild ändamålsbindning för framtiden behöver med detta betraktelsesätt inte tas in i lagen om Svenska kyrkan. I samband med relationsändringen och upphävandet av specialregleringen bör utsägas att staten inte gör någon ändring i ändamålet. Egendomen ställs till kyrkans förfogande för samma ändamål som tidigare.

Kollegiets synpunkter i denna del överensstämmer sålunda med hur vi resonerat i fråga om äldre kyrkor.

Förvaltningsorganisationen i denna del behöver övervägas noggrant. Den statliga myndigheten Domkyrkorådet i Lund kan inte bestå i denna egenskap och några lagregler om förvaltningsorganisationen behövs således inte. Hur förvaltningsorganisationen skall se ut bör beslutas av kyrkan själv med så stor frihet som möjligt. Våra alternativ ger något skiftande möjligheter till detta. Kollegiet förutsätter att kyrkan finner det angeläget att inte överge en rationell och fungerande förvaltningsorganisation.

7.3.5 Biskopsgårdar

En biskopsgård är sådan fast egendom som används som tjänstebostad åt en biskop. Om biskopen bor i en förhyrd lägenhet, är detta ett förhållande som faller utanför den i 41 kap. kyrkolagen reglerade egendomen.

Bestämmelserna om sådana tjänstebostäder finns i de ovan under avsnitt 7.3.3 angivna författningsrummen.

Kammarkollegiet anser att samma synsätt kan anläggas på biskopsgårdarna som på prästgårdarna. Det är visserligen en helt inomkyrklig fråga hur anställningsförhållandena för biskopar skall anordnas efter en relationsändring och det är därför inte möjligt att på nuvarande stadium veta vem som kommer att överta det ansvar som i dag vilar på i tur och ordning regeringen, Kyrkofondens styrelse och Kammarkollegiet när det gäller beslut om tjänstebostäder för biskopar.

Oberoende av detta anser Kammarkollegiet att biskopsgårdarna i samband med en relationsändring i princip bör föras över till stiftet, och det utan något bestämt ändamål. Vid genomförandet av denna princip måste man emellertid ta hänsyn till biskopsgårdarnas historiska och rättsliga ursprung. Biskopsgården i Lund är en domkyrkas fastighet och även några andra biskopsgårdar har en speciell bakgrund. Dessa biskopsgårdar kan därför inte – i vart fall inte utan vederlag – överföras till stiftet utan får följa de principer som i övrigt gäller för deras ägoslag som domkyrkas fastighet eller kyrkofondsfastighet. För biskopsgården i Lund innebär detta att den i enlighet med avsnitt 7.3.4 förs till domkyrkoförsamlingen.

Kammarkollegiets ställningstagande i denna del är i princip detsamma som i fråga om prästgårdar.

7.3.6 Kyrkofondsfastigheter

En kyrkofondsfastighet är egendom som lämnar avkastning till kyrkofonden.

Dessa fastigheter har en ofta intressant och säregen historisk bakgrund, som delvis framgår av kap. 3. Under den allra senaste tiden har de emellertid avvecklats genom försäljning. Det finns grundad anledning att anta att det vid tidpunkten för en relationsändring inte längre finns mer än några enstaka kyrkofondsfastigheter kvar.

Kammarkollegiet anser att fastigheterna kan överlämnas till trossamfundet Svenska kyrkan utan särskilt i lag fastställt ändamål.

7.3.7 Prästlönefonder

Skyldigheten att fondera försäljningsmedel m.m. framgår av 41 kap. 21 § kyrkolagen. Medel som kommer från en prästlönefastighet utgör prästlönefond för stiftet (41 kap. 23 § kyrkolagen). Avkastningen ingår i resultatet av den gemensamma förvaltningen och fördelas dels till pastoraten efter deras andelstal, dels till den inomkyrkliga utjämningen enligt hälftenprincipen (41 kap. 28 § och 42 kap. 16 § kyrkolagen).

Med det ställningstagande kollegiet gjort ifråga om prästlönefastigheterna (avsnitt 7.3.2) är det följdriktigt att prästlönefonderna behandlas på samma sätt. Något speciellt ändamål behöver inte lagfästas. Det övergripande ändamålet i 41 kap. 9 § kyrkolagen är tillräckligt.

Också förvaltningsmålet bör gälla för prästlönefonderna. I avsnitt 7.3.2 angavs att det behöver anpassas något efter stiftelselagens mönster. Dagens i lagen uttryckta mål "bästa möjliga avkastning" är inte särskilt vägledande när det gäller fondmedelsförvaltning och säger inte någonting om avvägningen mellan långsiktiga och kortsiktiga placeringar och inte heller om vilka risknivåer som är acceptabla.

7.3.8 Församlingskyrkors och domkyrkors fastighetsfonder

Skyldigheten att fondera försäljningsmedel m.m. framgår av 41 kap. 21 § kyrkolagen. Medel som kommer från en församlingskyrkas fastighet eller en prästgård skall utgöra församlingskyrkans fastighetsfond (41 kap. 24 § kyrkolagen). På motsvarande sätt förs ersättningar från en domkyrkas fastighet (och från biskopsgården i Lund) till domkyrkans fastighetsfond.

Med vårt ställningstagande när det gäller församlingskyrkas fastighet och domkyrkas fastighet (avsnitt 7.3.4) följer att specialregleringen i lag av dessa fonder upphör. De överlämnas till destinatären, dvs. försam-

lingen, att användas för det ändamål som gäller i dag. Bestämmelser om detta tas in i övergångslagstiftningen.

Också på denna punkt är det en angelägenhet för kyrkan själv att ta ställning till förvaltningsorganisationen., inbegripet de särskilda förhållandena i Lunds stift. Kollegiet hänvisar till sin ståndpunkt i avsnitt 7.3.4.

7.4 Ändamålen och relationsändringen: Kyrkofonden

Kyrkofonden har i dag många ändamål. Ändamålen har dessutom olika karaktär.

Vid sidan av ett antal speciella ändamål är kyrkofonden instrument för det inomkyrkliga utjämningsssystemet. Ett stort antal transfereringar sker med kyrkofonden som bas.

Kyrkofonden regleras i dag i 42 kap. kyrkolagen och i kyrkofonds-förordningen (1988:1148).

Ett stort antal bestämmelser i 42 kap. kyrkolagen avser komponenter i utjämningsssystemet. Dessa, som för övrigt har ändrats så sent som under år 1996, skall inte kommenteras närmare i detta sammanhang. Här skall endast konstateras att utjämnningen är ett av kyrkofondens ändamål. Trots att man helt nyligen genom en omfattande lagstiftning har tagit ställning till hur utjämningsssystemet skall fungera, är avsikten inte att denna lagstiftning skall bestå. Principbeslutet om en relationsändring utgår från att kyrkan själv övertar ansvaret för den inomkyrkliga utjämnningen och förfogar över mekanismerna för att upprätthålla ett system för detta.

Utjämningsändamålet skall som en följd av detta inte bestå i lagstiftningen.

Övriga speciella ändamål är följande:

- löner till biskoparna
- pensionskostnader för präster samt kostnaden för den statliga grupplivförsäkringen för samma kategori
- kostnader för kyrkomötet, centralstyrelsen och kyrkomötets besvärskommitté
- kostnader för domkapitlens ledamöter
- kostnader för ärkebiskopsämbetet och departement eller myndigheter där kyrkliga frågor handläggs
- kostnader för verksamhet som Svenska kyrkans stiftelse för rikskyrklig verksamhet bedriver
- kostnader för kyrkofondsstyrelsens kansli och kyrkofondens förvaltning i övrigt

Utöver detta stadgas också (42 kap. 12 § 6.) att fonden får användas till andra kostnader för kyrkliga ändamål.

Allmänt kan det konstateras att fonden får användas för många olika speciella ändamål, att den samtidigt är pensionskassa för prästerna och det egentliga instrumentet för den inomkyrkliga utjämningen samt att ändamålet inte är särskilt noga bestämt eller avgränsat.

Vår principiella syn på hur kyrkofonden skall ställas till kyrkans förfogande framgår redan av avsnitt 6.4.5 ovan. Vi har där föreslagit att kyrkofonden delas upp i en pensionsdel och en övrig del, innan den ställs till kyrkans förfogande. På detta sätt tar staten sitt ansvar som hittillsvarande arbetsgivare för prästerna. Hur pensionsdelen skall ordnas behandlas inte här. Dessa frågor har inom ramen för utredningsarbetet behandlats av Utredningen om kyrkans personal och om samfundsstöd.

Kammarkollegiet har däremot övervägt vad som skall ske med återstoden av kyrkofonden, sedan pensionsdelen avskilts. Vi har stannat för uppfattningen att denna del bör överlämnas till trossamfundet Svenska kyrkan. Det finns inte skäl att behålla något av de speciella ändamålen, eftersom fonden redan i dag får användas för vilket kyrkligt ändamål som helst. Denna yttersta ändamålsbestämning bör emellertid behållas. Fondens tillgångar bör således inte få användas till andra ändamål än kyrkliga.

Också i denna del skall frågorna om förvaltningsorganisationen lösas av kyrkan själv. Begreppet "kyrkofonden" som lagfäst förmögenhetsmassa försvinner. Möjligheten för kyrkan att själv omvandla fonden till en stiftelse enligt stiftelselagen står öppen. Kammarkollegiet vill inte på denna punkt ha någon bestämd uppfattning om fördelar och nackdelar av ett sådant arrangemang. Man kan också fortsätta att förvalta fondmedlen särskilt med en egen styrelse, som i dag. Detta kräver inte någon stiftelsebildning utan bör kunna arrangeras av kyrkan själv med de befogenheter som följer av relationsändringen.

Kammarkollegiet har goda erfarenheter av den nuvarande organisationen med en särskild styrelse för kyrkofonden.

8 Konstitutionella frågor

8.1 Tillämpliga regler

Av väsentlig betydelse i sammanhanget blir hur de olika alternativa modellerna att lagreglera rätten till den kyrkliga egendomen ställer sig med hänsyn till grundlagens regler om egendomsskydd (2 kap. 18 § RF). I sammanhanget bör också beaktas bestämmelsen i Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna (art. 1 i tilläggsprotokollet till konventionen), som numera gäller som svensk lag (se 2 kap. 23 § RF). Man kan här erinra om att kyrkoberedningen – utan närmare motivering – ansåg en lösning av detta slag inte vara möjlig med hänsyn till då rådande skydd för äganderätten (SOU 1994:42 s. 124). Sedan betänkandet avgavs har detta skydd ytterligare förstärkts genom ändringar i paragrafen. Å andra sidan bör i samband med denna lagstiftning och den efterföljande debatten rättsläget i viss mån ha klarnat.

Såvitt gäller statlig egendom, saknar problemet betydelse om – som här förutsätts – staten avstår från varje anspråk på grund av förändringen av ägarförhållandena. Det följande rör bara fall där egendom som i dag anses tillhöra annan än staten överförs till annan. Det kan här vara fråga om egendom tillkommande lokalkyrkor, domkyrkor, församlingar eller särskilda stiftelser; inte sällan är ägarförhållandena omstridda eller i vart fall oklara.

Vad först angår regeringsformens regel, föreskrivs i 2 kap. 18 § att "varje medborgares egendom" är skyddad på två olika sätt. Enligt första stycket krävs "angelägna allmänna intressen" för att någon skall tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller någon enskild genom expropriation eller annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad. I andra stycket sägs, att den som genom expropriation eller annat sådant förfogande tvingas avstå sin egendom är tillförsäkrad ersättning för förlusten, liksom också den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning avsevärt försvåras eller skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. Det tilläggs, att ersättningen skall bestämmas "enligt grunder som anges i lag". – Att märka är, att inskränkningen av användningen av lös egendom inte berörs i paragrafen; rätten till lös egendom är skyddad endast mot expropriation och annat sådant förfogande.

Med uttrycket "varje medborgare" avses även juridisk person (jfr prop. 1993/94:117 s. 48). Viss tvekan kan råda om sådana offentliga rättssubjekt som kommuner och församlingar skyddas genom regeln; grundlagens ordalag kan synas närmast tala mot detta. Däremot kan man utgå från att regeln i vart fall skyddar lokalkyrkors och domkyrkors egendom (jfr Bengtsson, Ersättning vid offentliga ingrepp I s. 74 och SOU 1993:40 A s. 44). Om man skall ge en gemensam lösning beträffande all kyrklig egendom, bör man därför se till att den blir förenlig med 2 kap. 18 § RF. Naturligtvis hindrar inget att lagstiftningen också skyddar församlingars rätt t.ex. till församlingskyrkan, även om grundlagen inte skulle kräva något sådant.

Det skydd grundlagen ger för medborgares egendom är – fränsett regeringsformens hänvisning till Europakonventionen – inskränkt till reglerna i 2 kap. 18 § 1 och 2 st. Det finns inte något stöd för att grundlagen därutöver skulle innebära exempelvis något förbud att föra över egendom från ett rättssubjekt till ett annat. I regeringsformen förekommer sålunda inte någon allmän föreskrift om egendomens okränkbarhet eller liknande.

Europakonventionens nämnda artikel är utformad på ett annat sätt. Den innehåller tre regler. Till en början föreskrivs mera allmänt att egendomsrätten skall respekteras (eller, med den engelska formuleringen, att den enskilda "is entitled to the peaceful enjoyment of his possessions"). Sedan anges förutsättningarna för att någon skall berövas sin egendom: detta kan ske bara i det allmännas intresse och under de förutsättningar som angivas i lag och enligt folkrättens allmänna grundsatser. I artikelns andra stycke sägs, såvitt här har betydelse, att de omtalade bestämmelserna inte inskränker en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner erforderlig för att reglera nyttjandet av viss egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse. Enligt 2 kap. 23 § RF får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med dessa regler.

Den andra och den tredje regeln – om förutsättningarna för egendomsberövande och om möjligheten att reglera nyttjande av viss egendom kan sägas motsvara 2 kap. 18 § 1 och 2 st. RF. De båda konventionsbestämmelserna ger emellertid knappast något längre gående skydd än den svenska grundlagen, fränsett att grundlagens regler om inskränkningar i användningen ju bara rör fast egendom (mark och byggnad). Konventionen ställer inte upp några längre gående krav för ingrepp än RF – tvärtom hänvisar den bara till "det allmännas intresse" utan att kräva att detta varit angeläget – och det är inte tal om någon ersättning. Enligt Europadomstolens praxis har det emellertid väsentlig betydelse i sammanhanget, om den enskilde får ekonomisk kompensation för ett ingrepp i hans egendom; man ställer frågan, om ingreppet står i proportion till det intresse som motiverar det. Även tyngande begränsningar av en ägares rättigheter har ansetts kunna accepteras i det allmännas intresse. (Se

närmare Danelius, *Mänskliga rättigheter*, 5 uppl. 1993, s. 250 ff och 253 med hänvisningar.)

Den första av de tre reglerna – om respekten för egendomsrätten – saknar däremot som sagt motsvarighet i den svenska grundlagen. Enligt Europadomstolens praxis kommer tillämpningen av denna regel i fråga först sedan man konstaterat att de båda övriga har iakttagits (se Danelius, a.a. s. 249 och i *Svensk juristtidning* 1994 s. 382).

Närmast diskuteras hur lagstiftningen skall utformas för att bli förenlig med regeringsformens stadgande.

8.2 Alternativa lösningar av egendomsfrågan

De alternativ som diskuteras rörande den nya egendomsordningen innebär alla att viss egendom överförs från staten till kyrkan. Den överföringen medför inga konstitutionella problem. I övrigt har alternativen i stora drag denna innebörd:

- (a) Det s.k. stiftelsealternativet: Viss kyrklig egendom överförs till en stiftelse som regleras enligt stiftelselagen. Sålunda läggs prästlönefastigheter och prästlönefonder samman och bildar Stiftelsen Svenska kyrkans prästlönetillgångar. Äldre församlingskyrkor och domkyrkor samt församlingskyrkors och domkyrkors fastigheter och fastighetsfonder skall däremot med äganderätt tillkomma den församling där kyrkan är belägen och användas för samma ändamål som tidigare tills annat beslutas med stöd av lagen om Svenska kyrkan; alla prästgårdar skall nu med äganderätt tillkomma vederbörande kyrklig samfällighet eller församling; alla biskopsgårdar skall nu med äganderätt tillkomma det stift där de är belägna; kyrkofonden skall med äganderätt tillkomma trossamfundet Svenska kyrkan och användas för kyrkliga ändamål.
- (b) Det s.k. lagstiftningsalternativet: Den kyrkliga egendomens stiftelsekaraktär på regional och lokal nivå bibehålls i väsentliga delar. Vissa äganderättsöverföringar från enskilda rättssubjekt skall emellertid ske. Äldre församlingskyrkor och domkyrkor, församlingskyrkors och domkyrkors fastigheter och fastighetsfonder, vissa prästgårdar, vissa biskopsgårdar och kyrkofondsegendom överförs på sätt som anges under (a). Prästlönefastigheter och prästlönefonder skall förvaltas enligt 9 § lagen om Svenska kyrkan, varvid samma andelsrätt och avkastningsregler gäller som för närvarande intill dess annat beslutas med stöd av permutationslagen eller lagen om Svenska kyrkan.
- (c) Det s.k. äganderättsalternativet: Den formella äganderätten till kyrklig egendom överförs till trossamfundet Svenska kyrkan, varvid dock äldre

församlingskyrkor och domkyrkor, församlingskyrkors och domkyrkors fastigheter och fastighetsfonder, vissa prästgårdar, vissa biskopsgårdar och kyrkofondsegendom behandlas på sätt som anges under (a); prästlönefastigheter och prästlönefonder skall däremot med äganderätt tillkomma Svenska kyrkan och användas för samma ändamål som tidigare med stöd av lagen om Svenska kyrkan tills annat beslutats med stöd av den nyss nämnda lagen.

Samtliga modeller innebär alltså viss överföring av egendom från ett enskilt rättssubjekt. Tvångsmässig överföring av detta slag är naturligtvis normalt ett förfogande som enligt grundlagen likställs med expropriation; detta gäller även när överföringen sker till annat enskilt rättssubjekt (jfr SOU 1993:40 A s. 46). I de diskuterade fallen övertas egendomen i sin helhet, vilket kan synas som ett särskilt långtgående ingrepp. Frågan kan emellertid ställas om de särskilda förhållandena beträffande kyrkans egendom kan leda till annan bedömning.

Av speciellt intresse är då att som framgått lagstiftningen under alla förhållanden skall innebära att egendomen används till väsentligen samma ändamål som tidigare. Åtskilliga av de rättssubjekt som i dag uppfattas som ägare till kyrklig egendom – bl.a. äldre lokalkyrkor och domkyrkor – anses utgöra en sorts självägande stiftelser. Liksom andra stiftelser innehar de en särskilt avskild egendom för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål (jfr 1 kap. 2 § stiftelselagen). De betraktas som juridiska personer, och för deras förpliktelser svarar bara stiftelsens tillgångar (jfr 1 kap. 4 §). Förvaltningen av förmögenheten kan vara ordnad på olika sätt, men även när stiftelsen skall verka till förmån för en bestämd personkrets – destinatärerna, med stiftelserättslig terminologi – saknar denna inflytande över förvaltningen. – Även en del kyrklig egendom som tillkommit på senare tid genom donationer eller liknande och anslagits till olika kyrkliga ändamål utgör stiftelser, i detta fall av mera ordinärt civilrättsligt slag. Vad angår annan kyrklig egendom, är ett utmärkande drag också här att vem som än betraktas som ägare egendomen skall användas för olika, mer eller mindre preciserade kyrkliga ändamål (jfr 41 kap. 1 § kyrkolagen). Även i dessa fall har förvaltaren begränsad frihet att förfoga över egendomen. Det är fråga om en sorts stiftelser med anknuten förvaltning. Modellen (a) innebär till någon del en sorts tvungen fusion av stiftelser.

Man kunde tänka sig resonemanget, att eftersom egendomen hela tiden skall användas till samma ändamål den diskuterade lagstiftningen inte skulle innebära något expropriativt förfogande i grundlagens mening. Detta är dock knappast riktigt. Det finns inte något stöd för att man skulle bortse från vem som formellt äger egendomen; detta är ett avgörande moment när frågan uppkommer om tillämpningen av 2 kap. 18 §. Som jämförelse kan nämnas diskussionen kring 1996 års ändringar i stiftelse-

lagstiftningen, där lagrådet fann grundlagen inte hindra den omvända regleringen att den formella äganderätten till vissa stiftelser behölls men ändamålet kunde ändras (prop. 1996/97:22 s. 65 ff). Det typiska för expropriativt förfogande är en förmögenhetsöverföring, inte en ändrad disposition av egendomen.

8.3 Angelägna allmänna intressen?

För att expropriativt förfogande skall vara grundlagsenligt krävs som sagt enligt 2 kap. 18 § första stycket att det skall krävas för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Allmänt sett tycks man emellertid ställa kraven på allmänintresse ganska lågt även vid överföringar till enskild; bl.a. nuvarande regler om marköverföring enligt fastighetsbildningslagen har tydligen ansetts fylla kravet på angeläget intresse (jfr NJA 1996 s. 110; se dock om s.k. historiska arrenden prop. 1994/95:155 s. 52 ff, 1994/95:LU 26 s. 13 f). I det aktuella fallet kan sägas, att betydelsen av klara och överskådliga ägarförhållanden beträffande den kyrkliga egendomen bör kunna anses som ett allmänt intresse av tillräcklig vikt.

Till detta kommer, att de ingrepp som diskuteras i realiteten knappast kommer att innebära några ekonomiska eller andra olägenheter för dem till vilkas förmån egendomen används – destinatärerna – eftersom enligt lagstiftningen egendomen kommer att användas för väsentligen samma ändamål som tidigare. Visserligen finns vissa möjligheter att i framtiden ändra användningen med stöd av lagen om Svenska kyrkan, men enligt 9 § samma lag består det övergripande ändamålet i att bidra till de ekonomiska förutsättningarna för Svenska kyrkans förkunnelse. Man kan sålunda inte anse att ett ingrepp av detta slag brister i hänsyn till eventuella stiftares vilja, en invändning som annars brukar framföras mot långtgående möjligheter till permutation. Som framhållits i litteraturen beträffande stiftelser (Hessler, *Om stiftelser*, 1952, s. 497) kan bibehållande av stiftelseegendomen som en särskild förmögenhetsmassa inte ha betydelse från någon annan synpunkt än den som hänför sig till säkrandet av ändamålet. De berörda kyrkliga rättssubjekten kan i sammanhanget knappast antas ha något självständigt intresse av att förvalta och bestämma över medlen som skulle ha betydelse vid sidan av destinatärernas intressen; det är i realiteten bara fråga om en ändring av egendomens förvaltning. Genom att överföringen inte sker till staten eller kommun utan till rättssubjekt som verkar för samma syften som tidigare innehavare bör den vara lättare än annars att acceptera från grundlagssynpunkt.

Bestämmelsen i 2 kap. 18 § 1 st. har ansetts innebära, att man får jämföra skälen för lagstiftningen om tvångsingrepp mot enskilda med det intresse som står på spel för den enskilde; ju lindrigare ingreppet är för hans del, desto mindre krav skulle man ställa på ett angeläget allmän-

intresse, och härvid skulle man också ta hänsyn till den enskildes möjlighet till ersättning för ingreppet. (Jfr Bengtsson, *Grundlagen och fastighetsrätten* s. 78 ff.) I det följande föreslås en regel om sådan ersättningsrätt.

Också om man låter en intresseavvägning bli avgörande, måste därför reglerna om överföring av den kyrkliga egendomen anses godtagbara enligt 2 kap. 18 § 1 st., och detta oavsett vilken av de alternativa modellerna man väljer.

Slutligen kan erinras om att redan 1958 års utredning kyrka – stat varit inne på en egendomsöverföring av liknande slag och inte funnit den möta några avgörande betänkligheter.

8.4 Expropriationsersättning?

Enligt 2 kap. 18 § 2 st. skall vidare en lagstiftning om expropriativt förfogande innehålla en regel om att ersättning skall utgå till den enskilde och ange grunderna för ersättningens bestämmande. Vem som skall utge ersättning anges inte i bestämmelsen; det kan synas naturligt att vid överföring till enskilda rättssubjekt den betalas av den nye ägaren till egendomen, men det lär också vara möjligt att låta staten betala ersättningen när överföringen sker enligt ett statligt beslut – särskilt när egendomen tillfaller sådana offentliga rättssubjekt som här kommer i fråga. (Jfr Bengtsson, *Ersättning vid offentliga ingrepp* I s. 72.)

I det aktuella fallet kan visserligen en sådan ersättningsregel tyckas ha ringa betydelse. Även om formellt det sker en förmögenhetsöverföring, lär den normalt inte medföra någon som helst ekonomisk förlust för dem till vars förmån egendomen används (vid stiftelser destinatärerna); egendomen skall ju användas för samma ändamål som tidigare. Från denna synpunkt kan någon rätt till ersättning te sig mindre angelägen. Man kan emellertid inte komma ifrån att den tidigare ägaren – lokalkyrkan, domkyrkan eller vem det annars är – går miste om själva egendomen. Lagstiftningen innebär vidare, att egendomens förvaltning kan komma att förändras; bestämmanderätten skulle tillkomma andra organ än nu. En sådan fullständig överflyttning av rådigheten över egendomen kan i andra fall ha sådana ekonomiska konsekvenser att den måste likställas med expropriation (jfr Bengtsson, *Ersättning vid offentliga ingrepp* I s. 110 ff, SOU 1993:40 A s. 64 f), och något liknande kan mycket väl gälla viss kyrklig egendom. Om den kyrkliga egendomen består av mark eller byggnad, är det vidare åtminstone teoretiskt tänkbart att den nya lagstiftningen i varje fall innebär en sådan inskränkning i dess pågående användning att ersättning skall utgå enligt andra meningen i 2 kap. 18 § 2 st. RF.

Man får också räkna med en annan typ av ersättningskrav. Som framgått är äganderätten till kyrklig egendom, särskilt kyrklig jord, i många fall oklar, och det är möjligt efter överföringen av egendomen andra rätts-

subjekt än de som nu antas vara ägare framträder med ersättningskrav på grund av att de frånhänts sin rätt till en kyrklig fastighet.

Slutsatsen blir att – även om det sannolikt bara undantagsvis kan bli fråga om ersättning för ingrepp i den kyrkliga egendomen som lagstiftningen medför – man inte kan underlåta att reglera frågan.

8.5 Närmare utformning av ersättningsregeln

När det gäller den närmare utformningen av denna regel får man beakta de säregna ägarförhållandena i fråga om den kyrkliga egendomen. Vare sig den förvaltas självständigt eller förvaltningen är anknuten till någon juridisk person, är förhållandena som nämnt närmast jämförliga med fallet när en stiftelse äger egendomen (jfr 2 kap. 2 § stiftelselagen). Den personkrets som motsvarar destinatarerna har som sagt inte någon självständig rätt till medlen och kan inte föra talan om ersättning i det fall lagstiftningen innebär en ekonomisk nackdel för dem. Ersättningen får i stället tillkomma något organ som företräder deras intressen.

Att märka är vidare att ersättningsregeln inte gärna kan omfatta situationen då egendomen med den nya ordningen missköts av en förvaltare eller stiftelsens styrelse; då blir allmänna principer tillämpliga om skadeståndsansvar för brister i förvaltningen (jfr 5 kap. 1 § stiftelselagen). Regeln kan endast avse sådan förlust som utgör en direkt följd av att egendomen överförs till annan. Om lagstiftningen i något fall skulle medföra ökade risker för sådan misskötsel, saknar detta i princip betydelse i sammanhanget. (Här bortses då från fallet att redan denna risk innebär att egendomen omedelbart minskar i värde; jfr nedan.) På liknande sätt får man se på möjligheten att efter den nya lagstiftningen avkastningen av prästlönefastigheter och prästlönefonder kan fördelas annorlunda än nu. Förslagen innebär att fördelningen skall bibehållas tills annat beslutats med stöd av lagen om Svenska kyrkan, och grundlagen kan inte gärna anses garantera ersättning för förluster i anledning av ett sådant eventuellt beslut i en obestämmd framtid. Det övergripande ändamålet förblir ändå detsamma.

Om egendomen överförs till något annat nybildat rättssubjekt föreligger ett motsvarande fall som när en vanlig stiftelse upplöses (jfr 7 kap. 18 § stiftelselagen). Stiftelsen upphör då att gälla och kan inte ha hand om några medel för att tillgodose stiftelseändamålet. Det innebär att ersättningen får utges till den som i det nya läget närmast har att tillvarata destinatarernas intressen. Lösningen måste här bli olika beroende på den kyrkliga egendomens art och vilken av de diskuterade modellerna som väljs vid lagstiftningen.

De tre alternativen ger samma lösning beträffande åtskillig egendom: äldre församlingskyrkor och deras fastigheter och fastighetsfonder, dom-

kyrkors fastigheter och fastighetsfonder, prästgårdar och biskopsgårdar. All denna egendom överförs från stiftseliknande rättssubjekt till församlingar, pastorat eller stift. Det är möjligt att en sådan lagstiftning med den ändrade administration den innebär någon gång kan gå ut över lokala eller regionala intressen på ett sätt som kan uppskattas ekonomiskt, och lagstiftningen bör som sagt trygga att ersättning utgår för detta. Talan bör i sådana fall kunna föras av det rättssubjekt som i dag anses som egendomens innehavare, men eventuell ersättning bör liksom egendomen i övrigt överföras till församlingen, pastoratet eller stiftet för att förvaltas för samma ändamål. – Motsvarande bör gälla när kyrkofondsfastigheter förs över till trossamfundet Svenska kyrkan.

När det gäller prästlönefastigheter och prästlönefonder innebär stiftelsealternativet att egendomen förs över till Stiftelsen Svenska kyrkans prästlönentillgångar och äganderättsalternativet att egendomen överförs till trossamfundet Svenska kyrkan. Inte heller i dessa fall lär ersättningsfrågan få nämnvärd praktisk betydelse, med tanke på att ändamålet förblir väsentligen detsamma som tidigare. Det intresse nuvarande företrädare för egendomen kan ha att få sköta förvaltningen kan inte gärna anses ersättningsgillt i sammanhanget. Det är tänkbart, men knappast troligt, att den nya lagstiftningen medför sådana nackdelar i administrativt hänseende eller sådana risker för egendomen att möjligheterna att tillgodose stiftelseändamålet minskar på ett märkbart sätt vis. Också här bör tidigare ägare – det stiftseliknande rättssubjektet – kunna föra talan om ersättning, vilken sedan får föras över till den nya stiftelsen respektive trossamfundet Svenska kyrkan. – Vad angår lagstiftningsalternativet behåller egendomen den stiftseliknande karaktär den har i dag. Om stiftelsen kan anses lida förlust genom lagstiftningen – också detta en högst teoretisk möjlighet – bör den på samma sätt kunna begära kompensation av staten.

Man får vidare räkna med möjligheten att lagstiftningen om egendomsöverföring kan gå ut över något tredje rättssubjekt som har bättre rätt till egendomen än såväl tidigare innehavaren som trossamfundet. Det är också tänkbart att det medför förlust för innehavare av särskild rätt till berörd fastighet, t.ex. för en nyttjanderättsinnehavare. I sådana fall bör naturligtvis den som på detta vis lidit skada genom lagstiftningen kunna föra talan om ersättning för sin förlust.

Det är naturligt om sådana förluster som här diskuterats kan bli svåra att uppskatta ekonomiskt; i den mån en skada alls går att konstatera, lär det i de flesta fall bara bli fråga om en fördyring eller inskränkning av verksamheten på längre sikt. Det kan därför vara motiverat med en bestämmelse att skälig ersättning skall utgå för skada som överföringen medfört. En sådan regel kan ligga särskilt nära till hands där som i detta fall ideella faktorer spelar en stor roll för ansråken. Den anses förenlig med bestämmelsen i 2 kap. 18 § 2 st. RF. (Jfr uttrycket "grunder som anges i

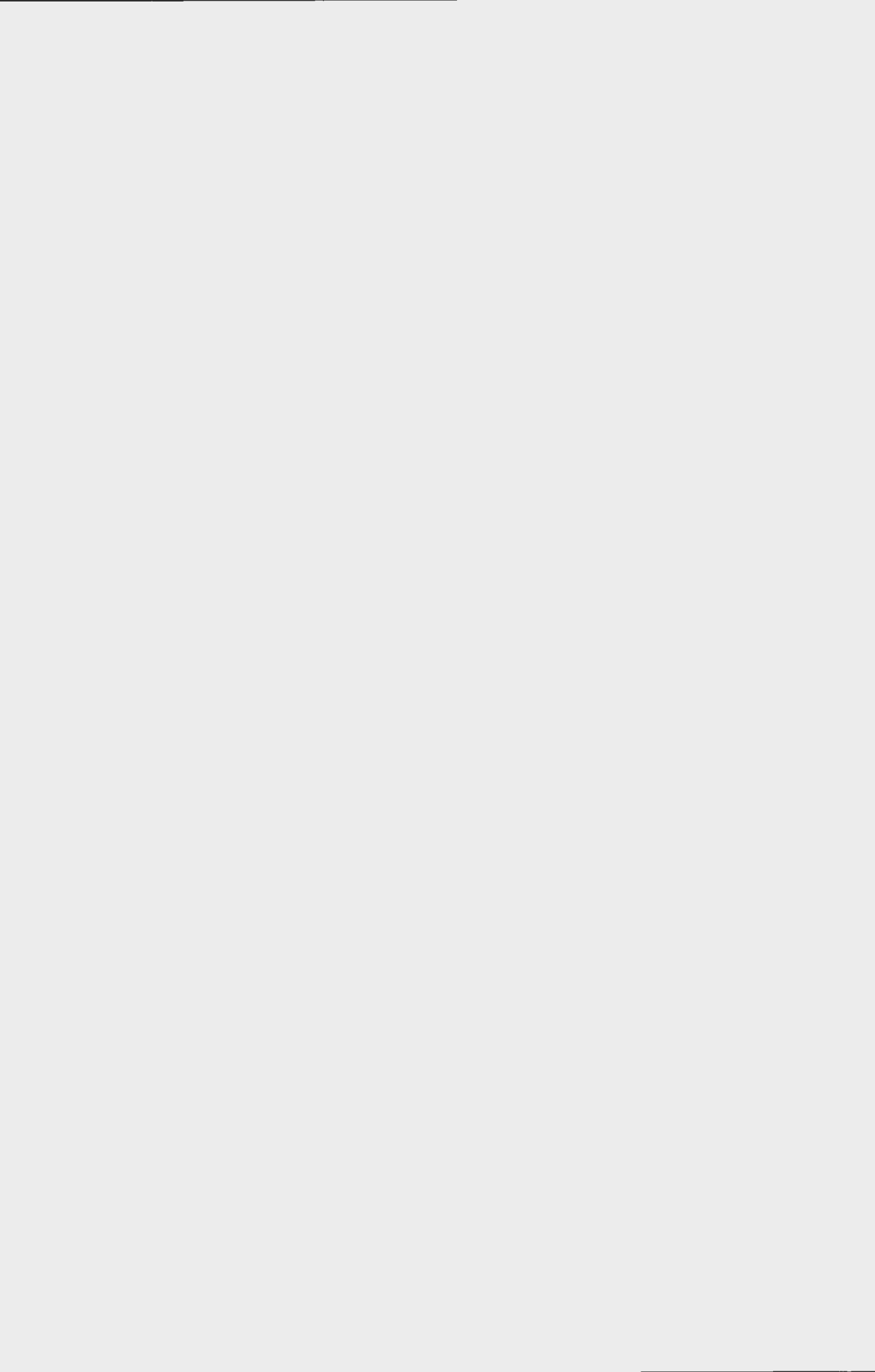
lag" och Bengtsson, Ersättning vid offentliga ingrepp I s. 188 f med hänvisningar bl.a. till andra regler av denna typ.)

8.6 Förhållandet till Europakonventionen

Den föreslagna regleringen framstår på detta sätt som väl förenlig med egendomsskyddet i regeringsformen. Det återstår att bedöma hur den förhåller sig till motsvarande regler i Europakonventionen.

Som nyss framhölls lär den aktuella artikeln i konventionen endast på en punkt innebära ett längre gående egendomsskydd än grundlagens regel, nämligen genom att den allmänt förskriver att rätten till egendom skall respekteras; ägaren är berättigad till "peaceful enjoyment" av egendomen. Det är här närmast fråga om en reservbestämmelse som tillämpas när de övriga reglerna i artikeln inte åsidosatts men ändå ett ingrepp inte ter sig rimligt mot den enskilde. Av betydelse är om åtgärderna mot den enskilde står i rimlig proportion till dennes intresse. (Jfr Danelius, a.a. s. 256 f och Svensk Juristtidning 1996 s. 579 f, 779 ff.) Särskilt när som i det aktuella fallet rätten till egendomen kan te sig väsentlig från andra än rent ekonomiska synpunkter kan regeln tänkas få betydelse.

Av särskilt intresse bör då vara att lagförslaget enligt alla aktuella alternativ innebär att de som nu innehar egendomen och har förmån av den skall få använda den liksom förut och åtnjuta samma förmåner av den som tidigare. Med tanke på den ringa verkan lagstiftningen sålunda får för de egentliga intressenterna – destinatärerna – kan den inte gärna anses brista i respekt för den kyrkliga egendomen. Som förut utvecklats (8.3 ovan) kan det inte ha ett intresse i sig att de aktuella rättssubjekten bibehålls, om bara egendomen kommer till avsedd användning. Inte heller Europakonventionen synes därför lägga hinder i vägen för en lagstiftning enligt någon av de diskuterade modellerna.



9 Statens äganderätt

9.1 Inledning

Framställningen i kap. 3 ger vid handen att den formella äganderätten till en del av den specialreglerade egendomen tillkommer staten. Det är genomgående fråga om egendom som sedan länge har disponerats av kyrkan för kyrkliga ändamål sedan de under olika skeden av vår historia har anslagits till detta av kronan (kronoanslag).

Det historiska perspektivet är alltså av viss betydelse, kanske främst genom de otvetydiga samband som ibland finns mellan å ena sidan indragningar till kronan (t.ex. Gustav Vasas reduktioner med stöd av Västerås recess), å andra sidan anslag som kronan lämnat, närmast som ersättning för indragen egendom.

En allmän historik återfinns i betänkandet Kyrklig egendom. Skattefrågor. Prästerskapets privilegier (SOU 1967:46).

Kronoanslagens natur medför att varken existerande stiftelsesubjekt eller kyrkliga organ som förvaltare av egendomen kan erhålla lagfart på densamma. I det följande skall diskuteras vilken betydelse detta har vid en relationsändring i enlighet med principbeslutet.

9.2 Kronoanslagens omfattning och värde m.m.

Kronoanslagens omfattning har, som framgår av avsnitt 4.8.1, vid tidigare försök till uppskattning av egendomsmassan, antagits uppgå till c:a en femtedel. De ägoslag som enligt tidigare statliga utredningar ansetts omfatta kronoanslag är vissa äldre löneboställen, (nuvarande prästlönefastigheter), vissa äldre prästgårdar, vissa domkyrkors fastigheter och vissa kyrkofondsfastigheter. Till detta kommer också i någon utsträckning medel som tidigt tillförts kyrkofonden. Den gjorda uppskattningen av kronoanslagens omfattning har redan från början omgivits av en betydande osäkerhet.

Till detta kommer att under den senaste tjugofemårsperioden har kyrklig jord och kyrkliga fondmedel som ersatt kyrklig jord omsatts i stor utsträckning utan avseende på formell ägare. Kyrkolagen tillåter försäljning också av kronoanslagens egendom. Egendom har också flyttats mellan olika ägoslag genom fastighetsförsäljningar, placering av försäljningsmedel i fonder och inköp av ny egendom. Egendomskategorierna har

också förändrats genom att det lagstiftningsvägen har förts in nya förutsättningar, som också gjort det möjligt att förändra kategorierna, om egendomens ändamål förändrats.

Den ursprungliga osäkerheten om kronoanslagens omfattning har ersatts av en situation i vilken det är så gott som omöjligt att klart uttala sig om vilken egendom som utgör kronoanslag och, framför allt, hur stor andel den egendomen i dag skall anses representera. Vid detta förhållande kan man antingen anse att kronoanslagen utgör en obestämd andel av den kyrkliga egendomen, eller också, med utgångspunkt från den ursprungligen gjorda uppskattningen, anta att den alltjämt motsvarar ungefär en femtedel. I vilket fall måste man inse att det inte längre är möjligt att identifiera kronoanslagen objekt för objekt och inte heller deras specifika andel i olika fonder, inte ens i kyrkofonden.

Om man emellertid fäster vikt vid den tidigt gjorda uppskattningen att ungefär en femtedel av egendomen är kronoanslag, skulle man kanske från den utgångspunkten vilja hävda att det i samband med en relationsändring är en utomordentligt grannliga uppgift att ta ställning till vad som skall ske med den andelen.

Gentemot en sådan uppfattning måste det framhållas att den formella äganderätten i statens hand praktiskt taget saknar värde. Egendomen är anslagen till kyrkan för att brukas för kyrkliga ändamål och torde inte utan vidare kunna tas tillbaka så länge den brukas för ändamålet. Den kan därutöver, i enlighet med vad som nämnts, inte heller identifieras i sin helhet.

9.3 Vilken betydelse har statens äganderätt i samband med relationsändringen?

Att staten har en formell äganderätt till delar av den kyrkliga, ändamålsbundna egendomen påverkar förutsättningarna för relationsändringen. Äganderätten har symbolisk betydelse i den meningen att ett tydligt samband består mellan stat och kyrka, om staten behåller sin äganderätt. Den har en formell betydelse på det sättet att det kan behövas viss fortsatt lagreglering av ändamål, förvaltningsförhållanden m.m. Det finns inte något enkelt sätt att skapa ett system för det som enligt våra direktiv är utredningsuppgiften, nämligen hur egendomen skall stå till kyrkans förfogande. Kyrkliga organ kan inte utan vidare – även om de är förvaltare till egendomen utan lagstöd besluta regler om t. ex. försäljning av egendom som har ett formellt band kvar till staten. Äganderätten har, slutligen, en praktisk betydelse på det sättet att lagfartsförhållanden m. m. som hör till problematiken omkring äganderätten till egendomen, förblir oklara.

Problemet kunde vara hanterligt, om det bara gällde den del som utgörs av kronoanslagen. Men eftersom den delen i verkligheten inte längre kan identifieras sprider sig problemet till hela egendomsmassan. Det gäller, som sagt, flera av de olika ägoslagen. Det är en avsevärd komplikation att inte kunna ställa någon enda del av egendomen till kyrkans förfogande utan visshet om att den andelen saknar inslag av kronoanslag.

9.4 Kammarkollegiets överväganden

Samtidigt som statens formella äganderätt till delar av den kyrkliga egendomen är av ringa värde för staten är den ett reellt problem, om den skall bibehållas i samband med en relationsändring. Genom att statligt ägd egendom ingår i egendomsmassan – och dessutom ofta inte kan identifieras – förhindras eller försvåras lösningar som innebär att kyrkliga organ skall svara för förvaltningen. I flera tidigare utredningssammanhang har det därför föreslagits att staten skall avstå sina anspråk, antingen till förmån för stiftelser som bildas för de ändamål egendomen är avsedd för, eller också direkt till förmån för kyrkliga organ. Den s.k. ERK-utredningen anförde bl.a.:

Man kan således på olika sätt tillförsäkra Svenska kyrkan en fortsatt förfoganderätt över den specialreglerade kyrkliga egendomen. Äganderättsfrågorna kan emellertid inte lämnas oreglerade. Det är av största vikt att dessa får en ändamålsenlig och praktisk lösning. Som tidigare sagts skulle det vara en avsevärd förenkling om staten avsåg sig anspråken på den kronoegendom som anslagits till kyrkliga ändamål. Därigenom skulle man också komma ifrån de i många fall påtagliga svårigheterna att få klarlagt om viss kyrklig egendom är kronoanslag eller ej. Det skulle också skapa en ökad självständighet för kyrkan. Enligt utredningen talar således övervägande skäl för att den statliga äganderätten till kronoanslagen bör överföras till kyrkliga organ. [(SOU 1992:9) Ekonomi och rätt i kyrkan s. 384.]

Kammarkollegiet delar ERK-utredningens uppfattning. Starka skäl talar för att staten vid en relationsändring avstår från formella anspråk på kronoanslagen. Det är den historiskt givna tidpunkt vid vilken så stor klarhet som möjligt bör skapas omkring den kyrkliga egendomens rättsliga förhållanden och en så lätthanterlig situation som möjligt åvägbringas för kyrkans disposition av egendomen för det avsedda ändamålet. Principbeslutet om en relationsändring förutsätter att förhållandet mellan staten och Svenska kyrkan i fortsättningen inte är föremål för någon omfattande lag-

reglering. Enligt vår mening kräver detta att man i görligaste mån klarlägger hur äganderätten till egendomen skall vara i framtiden.

Att staten avstår från sina anspråk ingår i samtliga de alternativ Kammarkollegiet har utformat. Därvid har detta moment haft stor betydelse. Det möjliggör att man i olika sammanhang inte behöver göra undantag för egendom som omfattas av en formell statlig äganderätt utan kan konstruera en lösning genom att disponera över ett helt ägoslag, i stället för över en obestämd del av detsamma. Hur det är tänkt att gå till framgår av avsnitt 18.2.1.

10 Stiftelsealternativet

10.1 Direktiven

I direktiven anges att beträffande "den specialreglerade egendomen är en möjlighet att vid relationsändringen föra över tillgångarna till nybildade stiftelser som både äger och förvaltar egendomen".

10.2 Tidigare ställningstaganden

Stat – kyrka – ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan (SOU 1978:1-3)

Enligt 1978 års förslag var det av stor vikt att det för framtiden skapades ett fullgott rättsskydd för den specialreglerade eller ändamålsbundna egendomen. Det framhölls att detta bäst kunde tillgodoses genom stiftelsebildning. En sådan skulle kunna komma till stånd genom att den specialreglerade egendomen allt efter det ändamål den var avsedd att tjäna fördes samman till förmögenhetsmassor i form av stiftelser, vilka förvaltades och disponerades av kyrkliga organ motsvarande dem som förvaltar den aktuella egendomen i dag. Det påpekades vidare att stiftelseformen skulle göra det möjligt att ordna upp de oklara lagfartsförhållanden som gällde en del av den specialreglerade fasta egendomen. En stiftelse utgör ett särskilt rättssubjekt och är som sådant ägare till den egendom som ingår i stiftelsen och kan följaktligen själv få lagfart på denna.

Enligt förslaget skulle det bildas en stiftelse av egendom som tjänar visst ändamål. Utifrån denna utgångspunkt kunde följande fem stiftelsetyper bildas, nämligen kyrkostiftelse, boställsstiftelse, prästlönejordsstiftelse, domkyrkostiftelse och kyrkofondsstiftelse.

De remissinstanser som uttalade sig godtog i huvudsak förslaget. De flesta instanser som yttrade sig över egendomsförslaget beträffande den specialreglerade kyrkliga egendomen ställde sig positiva till att det bildades stiftelser av denna egendom. Ett vanligt motiv för denna inställning var att stiftelsebildningen skulle medföra att de oklara äganderättsförhållandena kunde ordnas upp och lagfart meddelas på egendomen. En del instanser kritiserade att staten avhände sig äganderätten till kyrklig egendom eller inflytande över egendomens förvaltning. Några instanser granskade stiftelsebildningen huvudsakligen från rättsliga synpunkter. I en

del fall ifrågasatte man om stiftelseformen borde utnyttjas för viss del av den specialreglerade egendomen. Frågan om vad förslaget innebar för strukturrationalisering och förvaltning av den kyrkliga jorden berördes av förhållandevis många instanser. En del diskuterade möjligheten att begränsa antalet stiftelser.

Ekonomi och rätt i kyrkan (SOU 1992:9)

ERK-utredningen angav som en utgångspunkt att den kyrkliga egendomen bör stå till Svenska kyrkans förfogande även efter en mera omfattande relationsändring. Som en lämplig lösning föreslog utredningen att Svenska kyrkans rätt till egendomen framdeles grundas på stiftelseinstitutet. Olika stiftelser skulle därvid bildas med hänsyn till vilket ändamål egendomen skulle tjäna, t.ex. kyrkostiftelse och boställsstiftelse.

Eftersom ändamålsbundenheten är det utmärkande draget för stiftelseinstitutet skulle man skapa ett fullgott rättsskydd för att egendomen kommer att tjäna avsedda kyrkliga ändamål. Oklarheterna beträffande den rättsliga naturen av den specialreglerade egendomen kunde undanröjas. Stiftelsebildningen skulle genomföras i enlighet med de riktlinjer som angivits i 1978 års förslag. Det erinrades om kritiken under remissbehandlingen avseende det stora antalet stiftelser och framhölls att en praktisk lösning vore att sammanföra boställsjorden till en stiftelse i varje stift. På detta sätt skulle antalet stiftelser reduceras högst väsentligt och en rationell förvaltning möjliggöras.

Staten och trossamfunden (SOU 1994:42)

Beredningen framhöll att den tidigare lagt fram förslag om att förvaltningen av finansförmögenheten skulle sammanföras stiftsvis. Förslagen har i huvudsak antagits av riksdagen (prop. 1993/94:73, KU 14, rskr. 47).

Beredningen ansåg att det vid en relationsförändring skulle erfordras någon form av omreglering av de nuvarande – ofta oklara – äganderättsförhållandena beträffande den specialreglerade kyrkliga egendomen och att en lämplig form för detta vore att föra över egendomen till olika stiftelser. Stiftelserna skulle knytas till de organ inom Svenska kyrkan som förvaltar egendomen. En kyrkostiftelse skulle sålunda förvaltas av den församling (eller sammanslutning av församlingar) som i dag förvaltar kyrkobyggnaden. En boställsstiftelse skulle bildas för varje stift och förvaltas av respektive stift.

För den del av den specialreglerade egendomen som i dag ägs av stiftesliknande rättssubjekt skulle stifteslösningen inte innebära någon egentlig förändring av äganderättsförhållandena, endast ett klarläggande.

För den del av egendomen som ägs av kronan kommer genom stiftelselösningen äganderätten att överföras till stiftelserna.

Beredningen ansåg att det inte var nödvändigt med fortlöpande representation för allmänintresset i stiftelserna om avsikten var att Svenska kyrkan i framtiden skulle bli föremål för offentligt rättslig reglering i någon form.

10.3 Allmänt om stiftelser

Tidigare fanns det inte någon generell lag om stiftelser. Den 1 januari 1996 trädde stiftelselagen (1994:1220) i kraft. Fram till dess gällde för stiftelser bestämmelserna i dels lagen (1929:116) om tillsyn över stiftelser (tillsynslagen), dels permutationslagen (1972:205).

När det gäller den civilrättsliga regleringen av stiftelserna anknyter stiftelselagen i stora delar till äldre rätt.

En stiftelse bildas genom att egendom enligt förordnande av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål (1 kap. 2 §). Stiftelsen är en juridisk person, och för dess förpliktelser svarar bara stiftelsens tillgångar (1 kap. 4 §). Om förvaltningen gäller att föreskrifterna i stiftelseförordnandet skall följas, om de inte strider mot någon bestämmelse i stiftelselagen (2 kap. 1 §). Man skiljer mellan egen förvaltning, då en eller flera fysiska personer bildar styrelse för stiftelsen, och anknuten förvaltning, då en juridisk person är förvaltare för stiftelsen (2 kap. 2 §). Styrelsen eller förvaltaren svarar för att föreskrifterna i stiftelseförordnandet följs (2 kap. 3 §).

En stiftelse har ingen ägare och den karakteriseras som en självständig och självägande förmögenhet. Stiftaren har ingen rätt att bestämma över förvaltningen utöver vad som föreskrivits i stiftelseförordnandet. Avgörande blir vad stiftelseurkunden innehåller om stiftelsens ändamål och det sätt varpå förvaltningen skall ske. Inte heller har destinatärerna något inflytande över förvaltningen. Denna kontrolleras i stället bl.a. genom den offentliga tillsyn som stiftelselagen föreskriver (9 kap.).

I vissa fall kan kapitalet i två eller flera stiftelser läggas samman till en ny stiftelse. En s.k. samstiftelse har därmed bildats och de gamla stiftelserna anses i och med det upplösta. En sådan samstiftelsebildning förutsätter Kammarkollegiets tillstånd att upphäva stiftelseförordnandena för de gamla stiftelserna. För tillstånd till samstiftelsebildning krävs bl.a. att samstiftelsen har ett ändamål som omfattar de gamla stiftelsernas ändamål, att samstiftelsens ändamål är närliggande de ursprungliga ändamålen, att stiftelserna funnits en längre tid och att värdet av respektive stiftelses förmögenhet inte överstiger ett belopp som motsvarar tio gånger basbeloppet enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

10.4 Allmänna överväganden

10.4.1 Inledning

Ett sätt att lösa de framtida ägandeförhållandena och förvaltningen för en stor del av den specialreglerade kyrkliga egendomen är att denna egendom tillskjuts en nybildad stiftelse som har till ändamål att bidra till de ekonomiska förutsättningarna för Svenska kyrkans förkunnelse. Detta kan åstadkommas genom dels generell permutation, dels att staten avstår från sin rätt till kronoanslagen. En sådan stiftelselösning framstår som naturlig med hänsyn till den specialreglerade kyrkliga egendomens rättsliga ställning i dag. Stiftelseinstitutet tillgodoser de intressen som från skilda synpunkter är knutna till den specialreglerade kyrkliga egendomen. Stiftelselösningar i olika former har stått i blickpunkten under de senaste decenniernas kyrkostat arbete. Se mer härom i avsnitt 6.5.1 och 10.2.

Kammarkollegiet föreslår att endast en stiftelse skall bildas och att större delen av finansförmögenheten – prästlönefastigheterna och prästlönefonderna – skall ingå i denna. Denna stiftelse skall ha till ändamål att bidra till de ekonomiska förutsättningarna för Svenska kyrkans förkunnelse och förvaltas av trossamfundet Svenska kyrkan. Stiftelselagens bestämmelser skall i alla delar vara tillämpliga på stiftelsen.

En stiftelselösning av det slag Kammarkollegiet föreslår möjliggör för förvaltaren (Svenska kyrkans högsta verkställande organ) att – inom ramen för stiftelselagens föreskrifter – fatta beslut som omfattar all egendom som skall ingå i stiftelsen. Förvaltaren kan emellertid uppdra åt andra kyrkliga organ att fatta beslut i vissa förvaltningsfrågor. Dessa organ utövar då sina beslutsbefogenheter under förvaltarens överinseende. Nuvarande ordning med förvaltning av egendomen på stiftsnivå skulle därmed kunna behållas (även om det yttersta ansvaret för förvaltningen åvilar Svenska kyrkans högsta verkställande organ).

Äganderättsförhållandena klarläggs såvitt avser den del av den specialreglerade kyrkliga egendomen som tillskjuts stiftelsen och lagfart kan beviljas på alla fastigheter som stiftelsen kommer att äga.

Kammarkollegiets förslag till stiftelselösning förutsätter, som ovan nämnts, att stiftelselagen i sin helhet skall vara tillämplig på den nybildade stiftelsen. Ingen särslagstiftning såvitt avser stiftelsen behövs. Detta innebär att staten inte särbehandlar något trossamfund. Skyddet för ändamålet är starkt och det yttersta ansvaret för förvaltningen av stiftelsen noggrant reglerat. Stiftelsens förvaltare kan inte frånhändas ansvaret för någon del av förvaltningen. Med den stiftelselösning Kammarkollegiet föreslår är det – precis som i de båda andra alternativen – Svenska kyrkan på övergripande nivå som bär ansvaret.

Det kan tilläggas att det inte föreligger några formella hinder mot att en stiftelse bedriver näringsverksamhet. Förutsättningen är dock att verksamheten har en naturlig anknytning till ändamålet.

10.4.2 Egendom som skall ingå i stiftelsen

Kammarkollegiet föreslår att till stiftelsen skall tillskjutas den egendom som avses i 41 kap. 1 § 1. och 41 kap. 23 § kyrkolagen i dess lydelse intill utgången av år 1999. Detta innebär att prästlönefastigheter och prästlönefonder skall tillskjutas stiftelsen.

Den del av den specialreglerade egendomen som skall tillskjutas stiftelsen ägs i dag dels av de specialreglerade stiftelserna, dels av staten (kronoanslagen). Det är i dag oklart vilken del av nämnda egendom som ägs av staten. Äganderätten till den del av kronoanslagen som utgörs av den egendom som avses i 41 kap. 1 § 1. och 41 kap. 23 § kyrkolagen i dess lydelse intill utgången av år 1999 skall genom lagstiftning av staten avstås till förmån för stiftelsen. Se mer om kronoanslagen i kap. 9.

10.4.3 Bestämmelser i stiftelseförordnandet

Stiftelsen bildas genom att riksdagen i lag (införandelagen) föreskriver om generell permutation av vissa specialreglerade stiftelser. De bestämmelser som skall gälla för stiftelsen – stiftelsens ändamål, förvaltning och namn m.m. – kommer vid stiftelsens bildande att anges i lag (stiftelseförordnande). I införandelagen skall dessutom intas en föreskrift om att förvaltaren utan tillstånd av myndighet får ändra, upphäva eller åsidosätta de bestämmelser i stiftelseförordnandet som angår en annan fråga än stiftelsens ändamål. Föreskrifterna om stiftelsens ändamål kan ändras, upphävas eller åsidosättas endast i enlighet med den i stiftelselagen stadgade ordningen (permutation). Om bestämmelserna sedermera blir föremål för ändring krävs inte dessutom ändring genom lag.

Kammarkollegiet föreslår att stiftelsen skall förvaltas av trossamfundet Svenska kyrkan och att stiftelsen skall ha namnet Stiftelsen Svenska kyrkans prästlönetillgångar.

Stiftelsens ändamål

Kammarkollegiet föreslår att stiftelsens ändamål skall vara att bidra till de ekonomiska förutsättningarna för Svenska kyrkans förkunnelse.

Kollegiet föreslår vidare att av den årliga avkastningen av stiftelsens förmögenhet skall hälften utbetalas till trossamfundet Svenska kyrkan att

användas för det ovan angivna ändamålet och hälften tillfalla berättigade kyrkliga samfälligheter (pastorat) i förhållande till deras andelar i stiftelseförmögenhetens avkastning att användas för det ovan angivna ändamålet.

En kyrklig samfällighet (pastorat) som den 31 december 1999 hade rätt till andel i avkastningen av prästlönefastigheterna och prästlönefonden i stiftet skall, enligt kollegiets förslag, ha samma rätt till avkastningen av den del av stiftelsens förmögenhet som den 31 december 1999 förvaltades av det stift där samfälligheten är belägen. De pastorat som i dag har rätt till viss andel av avkastningen av stiftets prästlönetillgångar garanteras alltså efter relationsändringen samma rätt till avkastningen av samma förmögenhetsmassa.

Om andelstalen i framtiden behöver omräknas – t.ex. i samband med beslut om indelningsändringar – krävs permutation.

I sammanhanget kan nämnas att Kammarkollegiet enligt regeringens bestämmande fick i uppdrag att meddela föreskrifter om hur pastoratens andelar skulle beräknas. I en numera upphävd förordning (SFS 1989:672) meddelade Kammarkollegiet sådana föreskrifter. För den närmare beräkningen av pastoratens andelar torde viss vägledning kunna hämtas ur Kammarkollegiets nämnda förordning (som i formell mening upphörde att gälla den 1 januari 1995).

I avsnitten 7.3.2 och 7.3.7 lämnas en mer utförlig redogörelse för ändamålet för den egendomen som skall tillkomma stiftelsen.

Ändringsförbehåll

Kammarkollegiet föreslår att ett ändringsförbehåll tas in i stiftelseförordnandet. Detta innebär att förvaltaren utan tillstånd av myndighet får ändra, upphäva eller åsidosätta de bestämmelser i stiftelseförordnandet som angår en annan fråga än stiftelsens ändamål.

Av 6 kap. 3 § första stycket stiftelselagen följer att stiftaren i stiftelseförordnandet kan föreskriva att förvaltaren skall ha rätt att utan tillstånd av myndighet ändra, upphäva eller åsidosätta särskilt angivna föreskrifter i stiftelseförordnandet som angår en annan fråga än stiftelsens ändamål. Denna bestämmelse innebär att s.k. ändringsförbehåll av visst slag är giltiga.

Av 6 kap. 4 § första stycket stiftelselagen framgår att förvaltaren skall underrätta tillsynsmyndigheten om beslut som fattats med stöd av ett ändringsförbehåll. Tillsynsmyndigheten kan därmed kontrollera att beslutet inte avser stiftelsens ändamål och, om beslutet avser ändring i eller åsidosättande i särskilt fall av en föreskrift, att den nya föreskriften inte står i strid med någon tvingande bestämmelse i stiftelselagen. Om beslutet avser ett upphävande av en föreskrift i stiftelseförordnandet skall tillsyns-

myndigheten även kontrollera att åtgärden inte avser en föreskrift som inte kan upphävas utan endast kan ändras.

Övriga bestämmelser för stiftelsen

Kollegiet föreslår att stiftelsens handlingar skall vara tillgängliga för var och en som vill ta del av dem. Se mer härom i avsnitt 10.4.8.

Stiftelselagens bestämmelser skall i alla delar vara tillämpliga på stiftelsen.

10.4.4 Förvaltningen

Kammarkollegiet föreslår att stiftelsen skall ha anknuten förvaltning och att trossamfundet Svenska kyrkan skall vara förvaltare av stiftelsen. Svenska kyrkans högsta verkställande organ får därmed uppgiften att handha stiftelsens förvaltning.

Stiftelselagen innehåller bestämmelser om två olika förvaltningsformer – egen förvaltning och anknuten förvaltning. Stiftaren får själv välja förvaltningsform. Ansvar för samtliga de uppgifter som stiftelseförvaltningen innefattar ligger enligt nya stiftelselagen alltid samlat på en handvid anknuten förvaltning hos förvaltaren. Ansvar kan alltså inte åvila förvaltaren och/eller ett eller flera förvaltaren sidoordnade organ. Inget hindrar emellertid att något annat (kyrkligt) organ på uppdrag av förvaltaren beslutar i vissa frågor – t.ex. om användningen av stiftelsens löpande avkastning. Detta organ utövar i sådana fall sina beslutsbefogenheter under förvaltarens överinseende.

Kammarkollegiet anser inte att det skall tas in föreskrifter i stiftelseförordnandet om hur stiftelsens förmögenhet skall vara placerad. Som en följd av detta blir bestämmelsen i 2 kap. 4 § stiftelselagen tillämplig. Av nämnda lagrum framgår att förvaltaren svarar för att stiftelsens förmögenhet är placerad på ett godtagbart sätt.

Av prop. 1993/94:9 framgår – såvitt avser bestämmelsen att stiftelsens förmögenhet skall vara placerad på ett godtagbart sätt – bl.a. följande. Med ordet godtagbart avses att uttrycka lagens krav på en miniminivå i fråga om placering av stiftelsetillgångar. Bedömningen skall ske med utgångspunkt från ett helhetsperspektiv under hänsynstagande till flera olika faktorer. Det betyder att det avgörande är sammansättningen av hela stiftelsens förmögenhet. Bakom bestämmelsen ligger således synsättet att de risker som alltid är förknippade med förmögenhetsförvaltning bör spridas på ett sådant sätt att stiftelsens förmögenhet sammantaget framstår som godtagbart placerad. Vid den bedömning som skall ske är det en mängd olika faktorer av ekonomisk natur som skall beaktas. En sådan

faktor är säkerheten i form av trygghet mot nominella förluster och en annan skyddet mot att kapitalet urholkas genom den fortgående penningvärdeförsämringen. Andra faktorer är dels förmögenhetens avkastning i form av ränta eller annan utdelning, dels möjligheten till real värdestegring. Ytterligare en faktor som kan vara av betydelse i sammanhanget är möjligheten att utan större tidsutdräkt kunna placera om tillgångarna. Förevarande bestämmelse innebär inte att någon av de nu angivna, ofta mer eller mindre motstående faktorerna skall generellt prioriteras framför de andra. Avsikten är alltså inte att exempelvis tryggheten mot nominella förluster alltid skall väga tyngre vid bedömningen än möjligheten till real värdestegring. Det är förvaltaren som svarar för att förmögenheten är godtagbart placerad. Härav följer att frågan om en stiftelses förmögenhet är godtagbart placerad i vissa fall också kan vara att bedöma med beaktande av vilken kunskap i ekonomiska spørsmål som finns representerad hos förvaltaren i dennes högsta verkställande organ.

10.4.5 Äganderättsfrågan

En stiftelse är ett självständigt rättssubjekt (juridisk person). Detta innebär att stiftelsen blir ägare till den egendom som tillskjuts stiftelsen.

När väl staten till förmån för stiftelsen avstått från sin del av den egendom som skall ingå i stiftelsen kommer all egendom som utgörs av egendomsslagen prästlönefastighet och prästlönefonder att hamna i samma ägares hand. Äganderättsförhållandena klarläggs såvitt avser nämnda slag av den specialreglerade egendomen. Lagfart kan beviljas för alla prästlönefastigheter.

10.4.6 Tillsyn

Kammarkollegiet föreslår att stiftelsen skall stå under statlig tillsyn och att stiftelselagen i alla delar skall vara tillämplig på stiftelsen. Som en följd av detta kommer bestämmelserna i 9 kap. stiftelselagen om tillsyn att bli tillämpliga på stiftelsen.

Av 9 kap. 10 § första stycket 1. stiftelselagen följer att omfattningen av tillsynen skall vara begränsad för stiftelser som bildats av eller tillsammans med staten. Begränsad tillsyn innebär bl.a. att tillsynsmyndigheten i regel inte får ingripa mot och begära information av stiftelsen i andra fall än då det kan antas att stiftelsen åsidosätter stiftelselagens bestämmelser om årsredovisning eller revision.

Stiftelsen torde vara av det slag som avses i 9 kap. 10 § första stycket 1. stiftelselagen. Tillsynen blir därmed av begränsat slag. Kammarkollegiet

anser att det är tillräckligt att stiftelsen skall vara föremål för begränsad tillsyn.

Se vidare om tillsyn i kap. 14.

10.4.7 Stiftelsebildningen

Stiftelsen bildas genom att riksdagen i lag (paragraf i införandelagen) föreskriver om generell permutation av vissa specialreglerade stiftelser (som i dag är ägare av prästlönefastigheter och ersättning som härrör från sådan egendom) Stiftelsen skall ha till ändamål att bidra till de ekonomiska förutsättningarna för Svenska kyrkans förkunnelse. Av den årliga avkastningen – som skall användas för det nämnda ändamålet – skall hälften utbetalas till trossamfundet Svenska kyrkan och hälften till berättigade kyrkliga samfälligheter. Stiftelsen skall förvaltas av trossamfundet Svenska kyrkan. Stiftelsen skall ha namnet Stiftelsen Svenska kyrkans prästlönetillgångar. Stiftelselagens bestämmelser skall i alla delar vara tillämpliga på stiftelsen.

Kammarkollegiet föreslår att det vid stiftelsebildningen skall tillskjutas dels den egendom som avses i 41 kap. 1 § 1. och 41 kap. 23 § kyrkolagen i dess lydelse intill utgången av år 1999. Detta innebär att prästlönefastigheter och prästlönefonder skall tillskjutas stiftelsen.

I en annan paragraf i övergångsbestämmelserna föreslås att staten till förmån för stiftelsen avstår från anspråk på den del av kronoanslagen som utgörs av sådan egendom som avses i 41 kap. 1 § 1. och 41 kap. 23 § kyrkolagen i dess lydelse intill utgången av år 1999.

Den egendom som skall ingå i stiftelsen ägs i dag av specialreglerade stiftelser och av staten (kronoanslag).

10.4.8 Allmänhetens rätt att ta del av stiftelsens handlingar

Av direktiven framgår att Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering har att utreda bl.a. frågan om handlingars offentlighet i Svenska kyrkan med inriktning på att offentlighetsprincipen skall tillämpas även i fortsättningen.

Av 3 kap. 12 § stiftelselagen följer att en stiftelse som är föremål för begränsad tillsyn senast sex månader efter räkenskapsårets utgång skall hålla en kopia av revisionsberättelsen och av den av revisorn påtecknade årsredovisningen tillgänglig för var och en som vill ta del av den. I 9 kap. 10 § andra stycket 3. föreskrivs att om stiftelsen inte fullgör sin skyldighet att hålla föreskrivna handlingar tillgängliga för var och en, har tillsynsmyndigheten befogenhet att vid vite förelägga förvaltaren att fullgöra denna skyldighet.

Stiftelselagen garanterar alltså offentlighet vad avser stiftelsens årsredovisning och revisionsberättelse. Med hänsyn till vad som sagts i direktiven om handlingars offentlighet i Svenska kyrkan anser Kammarkollegiet emellertid att stiftelsens förvaltare i regel bör vara skyldig att lämna ut även övriga handlingar som gäller stiftelsen till den som begär det. Kollegiet föreslår därför att det i stiftelseförordnandet skall tas in en föreskrift om att stiftelsens handlingar skall hållas tillgängliga för var och en som vill ta del av dem enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och i sekretesslagen. Det får ankomma på förvaltaren att pröva frågor om utlämnande av handlingar som gäller stiftelsen.

10.4.9 Stiftelselagen

Stiftelselagen blir tillämplig på stiftelsen genom att föreskriften i 4 § andra stycket lagen (1995:1460) om ändring i lagen (1994:1221) om införande av stiftelselagen (1994:1220) upphävs.

10.4.10 Förslag till lag om införande av lagen (1999:000) om Svenska kyrkan

7 § Den egendom som avses i 38 kap., 39 kap., 41 kap. utom 1 § 1. och 23 §, och 42 kap. kyrkolagen (1992:300) skall från och med den 1 januari 2000 med äganderätt tillkomma Svenska kyrkan eller församling eller kyrklig samfällighet som avses i 3 §. Därvid skall gälla att

1. kyrkor och domkyrkor med tillhörande inventarier, kyrkotomt och kyrkogård, uppförda före år 1817 på landet eller före år 1843 i stad, skall tillkomma den församling där kyrkan är belägen och användas för samma ändamål som tidigare, tills annat beslutas med stöd av lagen (1999:000) om Svenska kyrkan,

2. egendom som avses i 41 kap. 1 § 2. kyrkolagen (prästgård) skall tillkomma den kyrkliga samfällighet, eller om sådan inte finns, den församling där egendomen är belägen,

3. egendom som avses i 41 kap. 1 § 3. kyrkolagen (församlingskyrkas fastighet) och i 41 kap. 1 § 5. kyrkolagen (domkyrkas fastighet) skall tillkomma den församling där kyrkan är belägen och användas för samma ändamål som tidigare, tills annat beslutas med stöd av permutationslagen (1972:205) eller lagen om Svenska kyrkan,

4. egendom som avses i 41 kap. 1 § 4. kyrkolagen (kyrkofondsfastighet) skall tillkomma Svenska kyrkan,

5. egendom som avses i 41 kap. 1 § 6. kyrkolagen (biskopsgård) skall, om inte annat följer av 3. eller 4., tillkomma det stift där egendomen är belägen,

6. egendom som avses i 41 kap. 24 § kyrkolagen (församlingskyrkors och domkyrkors fastighetsfonder) skall tillkomma den församling där kyrkan är belägen och användas för samma ändamål som tidigare, tills annat beslutas med stöd av permutationslagen eller lagen om Svenska kyrkan,

7. egendom som avses i 42 kap. kyrkolagen (kyrkofonden) skall tillkomma Svenska kyrkan och användas för kyrkligt ändamål.

8 § Den egendom som avses i 41 kap. 1 § 1. kyrkolagen (prästlönefastigheter) och 41 kap. 23 § kyrkolagen (prästlönefonder) skall från och med den 1 januari 2000 läggas samman och bilda en stiftelse med namnet Stiftelsen Svenska kyrkans prästlönetillgångar.

Följande bestämmelser skall gälla för stiftelsen:

1. Stiftelsen skall förvaltas av trossamfundet Svenska kyrkan.

2. Stiftelsen skall ha till ändamål att bidra till de ekonomiska förutsättningarna för Svenska kyrkans förkunnelse.

3. Av den årliga avkastningen av stiftelsens förmögenhet skall hälften utbetalas till trossamfundet Svenska kyrkan att användas för det under punkten 2 angivna ändamålet och hälften tillfalla berättigade kyrkliga samfälligheter i förhållande till deras andelar i stiftelseförmögenhetens halva avkastning att användas för det under punkten 2 angivna ändamålet.

4. Kyrklig samfällighet som avses i 3 § lagen om införande av lagen om Svenska kyrkan och som den 31 december 1999 enligt 41 kap. 11 och 28 §§ kyrkolagen i dess lydelse intill utgången av år 1999 hade rätt till andel i hälften av avkastningen av prästlönefastigheterna och prästlönefonden i stiftet skall ha samma rätt till hälften av avkastningen av den del av stiftelsens förmögenhet som den 31 december 1999 förvaltades av det stift där samfälligheten är belägen.

5. Stiftelsens handlingar skall enligt de grunder som gäller för allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen (1980:100) hållas tillgängliga för var och en som vill ta del av dessa. Frågor om utlämnande av en handling prövas av förvaltaren.

6. Stiftelsen skall överta alla tillgångar och skulder samt rättigheter och skyldigheter som den 31 december 1999 åvilar den egendomen som tillskjuts stiftelsen.

7. Förvaltaren får utan tillstånd av myndighet ändra, upphäva eller i särskilt fall åsidosätta de bestämmelser i stiftelseförordnandet som angår en annan fråga än stiftelsens ändamål.

9 § Bestämmelserna i 7 och 8 §§ skall gälla även om egendomen har anslagits av staten.

10 § Om den som före ikraftträdandet av denna lag var ägare till kyrklig egendom som avses i lagen lider förlust genom att egendom överförs enligt 7 och 8 §§, har han rätt till skälig ersättning av staten. Detsamma gäller den som före ikraftträdandet hade särskild rätt till egendomen.

11 § En stiftelse som den 31 december 1999 förvaltas av en församling eller en kyrklig samfällighet skall fr.o.m. den 1 januari 2000 förvaltas av motsvarande församling, kyrkliga samfällighet eller stift. Detsamma skall gälla om en församling eller en kyrklig samfällighet skall utse en styrelseledamot i en stiftelse.

11 Ägandeanternativet

Med utgångspunkt från en av f d departementsrådet Göran Göransson i juni 1996 upprättad PM har Kammarkollegiet utformat ett alternativ för kyrkans disposition av egendomen. Det kallas ägandeanternativet.

11.1 Ägande som dispositionsform

I kap. 10 beskrivs ett alternativ som innebär att kyrkan disponerar egendomen genom en stiftelse.

Stiftelseformen är dock inte nödvändig för att egendomen skall kunna ställas till kyrkans förfogande. När man studerar mekanismerna i stiftelsealternativet inser man att en annan lösning är att kyrkan själv äger egendomen och bestämmer om den – direkt i stället för att vara förvaltare i en stiftelse. Om man i samband med en relationsändring klarar ut äganderätten till den kyrkliga egendomen, behövs i och för sig inte någon stiftelsebildning och inte heller någon särskild lagstiftning för framtiden. Anser man att egendomen också i framtiden skall ha ett bestämt ändamål, eftersom den har det idag, kan en föreskrift om detta meddelas i lagen om Svenska kyrkan. Egendomen skall i så fall användas just för detta ändamål. Något annat är inte tillåtet, även om kyrkan själv äger egendomen. Egendomen är fortfarande ändamålsbestämd.

Som ägare har kyrkan dispositionen över egendomen enligt vanliga civilrättsliga regler. Fast egendom kan lagfaras för kyrkan, vilket underlättar köp och försäljning.

11.2 Bakgrund

Möjligheten av en lösning genom vilken kyrkan för framtiden förfogar över egendomen med vanlig äganderätt har framskyttat i många tidigare utredningssammanhang. Särskilt när frågan om kronoanslagens ställning har aktualiserats har flera olika utredningar påpekat den klarhet som skapas genom att äganderättsfrågorna löses en gång för alla.

Redan 1958 års utredning Kyrka-stat konstaterade i betänkandet (SOU 1967:46) Kyrklig egendom. Skattefrågor. Prästerskapets privilegier. bl.a. följande.

För dessa lägen kan också tänkas den lösningen att de kyrkliga rättssubjekten tillförsäkras äganderätten till all den kyrkliga egendomen, alltså även till kronoanslagen. Otivelaktigt skulle det vara en rättsteknisk vinning och avsevärt bidra till en förenkling av de nu så svårlösta problemen rörande den kyrkliga egendomen, om kyrkans besittningsrätt i dessa fria lägen till kronoegendomen konsoliderades till vanlig äganderätt... Kyrkostiftelsernas äganderätt är endast formell i det de kyrkliga kommunerna har besittningsrätten till deras egendom och ekonomiskt svarar för denna. Orimlig skulle väl ej den lösningen vara att till de kyrkliga organen överlämnades äganderätten till den stiftelseegendom varöver de disponerar. Det bleve visserligen med ett formellt betraktelsesätt fråga om expropriation utan vederlag, eller konfiskering. Det förutsättes emellertid att egendomen allt fortfarande skall användas uteslutande för kyrkliga ändamål. För den stora allmänheten framstår vidare otivelaktigt församlingarna och pastoraten såsom de naturliga ägandesubjekten. Sådan äganderättsöverlåtelse torde lämpligen böra ske lagstiftningens vägen. Rent principiellt bör visserligen äganderättsfrågor icke lösas genom lagstiftning. Några befogade intressen lär dock icke komma att kränkas genom ett dylikt förfarande, förutsatt att genom lagstiftningen säkerhet vinnes för att egendomen kommer att bevaras och användas för kyrkligt ändamål. Jämsides med stiftelseegendomen och efter samma grunder skulle till de kyrkliga organen överföras äganderätten till kronoegendomen. (SOU 1967:46 s. 194 f.)

Kyrkoberedningen redovisade från likartade utgångspunkter en delvis motsatt uppfattning.

En författningsreglering som innebär att egendom som nu ägs av stiftelse-liknande organ, t ex. en församlingskyrka, överförs till något annat rättssubjekt är knappast möjlig med hänsyn till rådande skydd för äganderätten. Däremot är det i och för sig möjligt att genom författningsreglering överföra den del av den specialreglerade egendomen som i dag är statlig till något annat rättssubjekt. Vi anser emellertid – som redan anförts – att den specialreglerade kyrkliga egendomen skall tillföras särskilt bildade stiftelser. (SOU 1994:42 s. 124.)

11.3 Hur skapas ägandeanternativet?

All kyrklig egendom har haft som ändamål att främja kyrkans gärning, ursprungligen genom att tillförsäkra prästen uppehälle och garantera kyrkans förkunnelse. Egendomen har skiftande karaktär. Detta gäller både ändamål och ursprung. Här finns kronojord som upplåtits av staten, här finns donerad egendom och här finns också ren kyrkokommunal egendom. Gemensamt för den upplåtna och den donerade egendomen är att den är ändamålsbestämd.

En del av den specialreglerade egendomen ägs redan idag av någon församling eller annan enhet inom Svenska kyrkan. I dessa fall – i huvudsak kyrkor och kyrkogårdar – är förutsättningarna för ägandeanternativet redan uppfyllda. Det återstår bara att ta ställning till huruvida egendomen alltjämt skall ha ett i lag fastställt ändamål.

Återstoden är av stiftelsekaraktär. En del av denna egendom har anslagits av staten.

Om staten i samband med en relationsändring avstår från varje anspråk på dessa kronoanslag, och de gamla stiftelserna och stiftesliknande rättssubjekten upplöses genom lagstiftning, s k generell permutation, kan tydligt egendomen övergå till kyrkan med full äganderätt.

Genom lagstiftningen kan egendomen tillföras olika enheter på olika nivåer inom kyrkan.

11.4 Detaljutformningen

11.4.1 Ägande på olika nivåer

I enlighet med våra tankegångar i kap. 6 och 7 bör äldre församlingskyrkor, domkyrkor, församlingskyrkors och domkyrkors fastigheter och fastighetsfonder föras till sina församlingar.

Prästgårdarna bör föras till sina pastorat.

Biskopsgårdarna bör enligt kollegiets syn tillkomma stiftet.

Kyrkofonden bör tillkomma Svenska kyrkan i dess helhet för gemensamma ändamål.

Den övriga delen av den kyrkliga jorden kan tänkas ägd på olika nivåer. Det finns dock bara en lösning som ger kyrkan full frihet att själv bestämma hur förvaltningen skall anordnas. Det är att den återstående delen av den kyrkliga jorden – prästlönefastigheter och prästlönefonder – ägs av hela samfundet gemensamt. Det är bara den lösningen som ger möjlighet för kyrkomötet att anordna stiftsvis gemensam egendomsförvaltning som idag och ändå behålla inflytandet över utjämningsystemet till hela kyrkans fromma.

Ägandeanternativet är därför utformat på det sättet att äganderätten till prästlönefastigheter och prästlönefonder skall tillkomma Svenska kyrkan i dess helhet.

11.4.2 Ändamål

Våra synpunkter när det gäller egendomens nuvarande ändamål och behovet av fortsatt ändamålsbindning framgår av kap.7. Också i ägandeanternativet är det viktigt att den egendom som skall tillkomma Svenska kyrkan i dess helhet har ett bestämt ändamål.

Ändamålet bestäms av statsmakterna vid överföringen av äganderätten från de nuvarande stiftelserna till trossamfundet Svenska kyrkan. Det innebär dels att en ändring av ändamålet kräver beslut på samma konstitutionella nivå, dels att initiativrätten till en ändamålsändring ligger kvar hos statsmakterna. I samband med att statsmakterna för över äganderätten och lägger fast ändamålet kan beslut också fattas om på vilket sätt och enligt vilka grunder ändamålet kan ändras. En möjlighet är att redan i detta skede slå fast att bestämmelserna i permutationslagen (1972:205) skall tillämpas. Kammarkollegiet förordar en sådan lösning. Det innebär att initiativrätten tillkommer ägaren, dvs. trossamfundet och att det blir möjligt att ändras, upphäva eller gå ifrån ändamålet om detta på grund av ändrade förhållanden inte längre kan iakttas. Motsvarande kommer att gälla om ändamålet blivit uppenbart onyttigt eller det föreligger annat särskilt skäl.

Den här förordade lösningen kräver en redaktionell ändring av permutationslagen såttillvida att den lagen inte endast skall gälla vid förordnanden av enskild utan även om så särskilt är föreskrivet i lag.

11.5 Motiv för ägandeanternativet

En ändring av relationerna mellan staten och Svenska kyrkan är ett historiskt tillfälle att närmare överväga den kyrkliga egendomens ställning. Det är ett starkt allmänt intresse att relationsändringen kan genomföras utan de oklarheter som idag belastar egendomens rättsliga förhållanden. Om relationsändringen skall genomföras under bestående oklarheter, kommer kyrkans situation att försämrats i förhållande till dagsläget, eftersom det idag, trots dessa oklara förhållanden, alltid finns möjligheter att genom lagstiftning och lagändringar reglera förvaltningsförhållanden, möjligheter till köp och försäljning, ändamålsbestämmelser m m.

Ägandeanternativet är ett radikalt medel att förändra situationen.

Det skiljer sig från de övriga alternativen genom den konsekventa upplösningen av alla stiftelsebindningar. Därigenom går det också längst när det gäller äganderättsöverföringar från stiftelser till enheter inom Svenska

kyrkan. I ägandeanternativet kan den konsekvens som i de båda andra alternativen mest är en teoretisk frågeställning eventuellt bli aktuell, nämligen skyldigheten att ersätta någon som faktiskt har lidit rättsförlust genom överförandet.

Vad som ändå talar till alternativets fördel är den klara och enkla lösningen som leder till alldeles otvetydiga förhållanden i det nya läget. Det förtjänar att påpekas att förhållandevis radikala reformer har genomförts vid flera tillfällen under de senaste decennierna. Såväl kyrkofondsreformen 1982 som förvaltningsreformen 1989 innehöll inslag av ändamålsändringar och genomgripande organisatoriska förändringar.

11.6 Lagtext

Kammarkollegiet har utformat förslag till lagtext.

11.6.1 Förslag till lag om införande av lagen (1999:000) om Svenska kyrkan

Härigenom föreskrivs följande.

Egendomsfrågor

7 § Från och med den 1 januari 2000 skall äganderätten till egendom som regleras i 38 kap., 39 kap., 41 kap. och 42 kap. kyrkolagen (1992:300) tillkomma Svenska kyrkan eller församling eller sammanslutning av församlingar som avses i 3 §. Därvid skall gälla att

1. kyrkor och domkyrkor med tillhörande inventarier, kyrkotomt och kyrkogård, uppförda före år 1817 på landet eller före år 1843 i stad, skall tillkomma den församling där kyrkan är belägen och användas för samma ändamål som tidigare tills annat beslutas med stöd av lagen (1999:000) om Svenska kyrkan,

2. egendom som regleras i 41 kap. 1 § 1. kyrkolagen (prästlönefastigheter) och 41 kap. 23 § kyrkolagen (prästlönefonder) skall tillkomma Svenska kyrkan och användas för samma ändamål som tidigare tills annat beslutas med stöd av permutationslagen (1972:205) eller lagen om Svenska kyrkan,

3. egendom som regleras i 41 kap. 1 § 2. kyrkolagen (prästgård) skall tillkomma den kyrkliga samfällighet, eller omsådan inte finns, den församling där egendomen är belägen,

4. egendom som regleras i 41 kap. 1 § 3. kyrkolagen (församlingskyrkas fastighet) och i 41 kap. 1 § 5. kyrkolagen (domkyrkas fastighet) skall tillkomma den församling där kyrkan är belägen och användas för

samma ändamål som tidigare tills annat beslutas med stöd av permutationslagen eller lagen om Svenska kyrkan,

5. egendom som regleras i 41 kap. 1 § 4. kyrkolagen (kyrkofondsfastighet) skall tillkomma Svenska kyrkan.

6. egendom som regleras i 41 kap. 1 § 6. kyrkolagen (biskopsgård) skall, om inte annat följer av 4. eller 5., tillkomma det stift där egendomen är belägen,

7. egendom som regleras i 41 kap. 24 § kyrkolagen (församlingskyrkors och domkyrkors fastighetsfonder) skall tillkomma den församling där kyrkan är belägen och användas för samma ändamål som tidigare tills annat beslutas med stöd av permutationslagen eller lagen om Svenska kyrkan,

8. egendom som regleras i 42 kap. kyrkolagen (kyrkofonden) skall tillkomma Svenska kyrkan och användas för kyrkligt ändamål.

8 § Bestämmelserna i 7 § skall gälla även om egendomen har anslagits av staten.

9 § Om den som före ikraftträdandet av denna lag var ägare till kyrklig egendom som avses i lagen lider förlust genom att egendom överförs enligt 7 §, har han rätt till ersättning av staten. Detsamma gäller den som före ikraftträdandet hade särskild rätt till egendomen.

10 § En stiftelse som den 31 december 1999 förvaltas av en församling eller en kyrklig samfällighet skall fr.o.m. den 1 januari 2000 förvaltas av motsvarande församling, kyrkliga samfällighet eller stift. Detsamma skall gälla om en församling eller en kyrklig samfällighet skall utse en styrelseledamot i en stiftelse.

12 Lagstiftningsalternativet

12.1 Vad direktiven säger om lagstiftningsmodellen

I kommittédirektiven (Dir. 1995:162) s. 12 -13 ger regeringen Kammarkollegiet uppdrag att bl.a. föreslå hur den kyrkliga egendomen efter ändringen av relationerna skall stå till kyrkans förfogande enligt stiftelse- och lagstiftningsmodellerna. Huvudalternativet i utredningsarbetet skall, enligt direktiven, vara en lagstiftningsmodell som innebär att grundläggande föreskrifter om den kyrkliga egendomen tas in i lagen om Svenska kyrkan och att kyrkomötet på grundval av dessa regler får utfärda närmare bestämmelser om förvaltningen.

12.2 Lagstiftningsmodellens bakgrund

12.2.1 ERK-utredningen

I slutbetänkandet (SOU 1992:9) om ekonomi och rätt i kyrkan (ERK-utredningen) lämnades bl.a. förslag om den kyrkliga egendomens framtida rättsliga ställning vid en relationsförändring mellan staten och Svenska kyrkan. Några planer på att förändra ägandet till den specialreglerade kyrkliga egendomen fanns inte i ERK-utredningens förslag. Det konstaterades bara däri att huvuddelen av de nämnda egendomarna redan ägdes av olika kyrkliga stiftelser (eller stiftelseliknande rättssubjekt).

ERK-utredningen diskuterade tre olika modeller för förändringar i förhållandet mellan stat och kyrka i stort.

I en första modell gavs Svenska kyrkan en så självständig ställning som möjligt inom ramen för ett bevarat konstitutionellt samband med staten. Den första modellen skulle inte innebära några förändringar beträffande den kyrkliga egendomens rättsliga ställning eller förvaltning.

I den andra modellen skulle Svenska kyrkan vara mer fristående från staten än i den första modellen. I den andra modellen skulle kyrkans grundläggande struktur och verksamhet komma till uttryck i en av riksdagen stiftad ramlag, medan all övrig reglering skulle meddelas av kyrkan själv i internt antagna stadgar. I denna andra modell borde kyrkan självfallet ha tillgång till den kyrkliga egendomen. För att lösa de komplicerade äganderättsförhållandena föreslog utredningen att egendomen skulle hänföras till olika stiftelser. Med en rationaliserad och mer koncentrerad förvaltning av den ändamålsbestämda kyrkliga egendomen skulle antalet

stiftelser inte behöva bli fullt så stort som man förutsatte i 1978 års utredning. Det torde dock vara nödvändigt med någon form av särlagstiftning för de kyrkliga stiftelserna.

I en tredje modell skulle kyrkans organisation och verksamhet vara uppbyggd med utgångspunkt från att den helt skulle styras av ett inomkyrkligt regelsystem. Statens utgångspunkt skulle då vara att den inte hade att befatta sig med Svenska kyrkans verksamhet. I den tredje modellen var kyrkan fri att utforma sitt eget regelsystem och sin egen organisation. I modell tre skulle kyrkan tillförsäkras rätt till den kyrkliga egendomen. Här hänvisade utredningen till vad som anförts i modell två.

I sin sammanfattning anförde ERK-utredningen att en naturlig utgångspunkt borde vara att den kyrkliga egendomen skulle stå till kyrkans förfogande även vid en längre gående relationsförändring. Utredningen konstaterade att en stor del av den kyrkliga egendomen är bunden till olika kyrkliga ändamål, s.k. specialreglerad kyrklig egendom. Staten är ägare till en del av denna. Vid en eventuell relationsförändring gällde det att finna rättsliga lösningar för att trygga den kyrkliga egendomens bestånd för avsedda ändamål. Att egendomens avkastningsförmåga skulle tas till vara på ekonomiskt bästa sätt var också väsentligt. Den lämpligaste lösningen torde enligt ERK-utredningen vara att grunda kyrkans rätt till egendomen på stiftelseinstitutet. Stiftelserna borde delas in i olika typer allt efter de ändamål egendomen tjänar, såsom kyrkostiftelse, boställsstiftelse, prästlönejordsstiftelse, domkyrkostiftelse och kyrkofondsstiftelse. Övrig kyrklig egendom torde inte påverkas av relationsförändringen.

ERK-utredningen skisserade dock ett alternativ till den i första hand förordade stiftelsemodellen. Alternativet benämndes lagstiftningsmodell. En sådan modell skulle enligt ERK-utredningen innebära att staten genom en lag generellt skulle avsäga sig alla anspråk på den del av den specialreglerade egendomen, fast som lös, som var anslagen av kronan. Helt allmänt skulle i modellen anges att staten skulle avsäga sig all rätt till den kronoanslagna egendomen under villkor att egendomen skulle användas för de ändamål den en gång i tiden anslagits. Då statens äganderätt fick anses vara endast av formell natur borde något vederlag inte utgå.

Det kunde också, enligt ERK-utredningen, vara lämpligt att ange till vilka kyrkliga subjekt äganderätten skulle avstås. Förslaget var att till den lokala församlingskyrkan i dess egenskap av självägande stiftelse skulle kunna hänföras den kronojord som var belägen inom församlingen och som disponeras som prästgård eller löneboställe eller utgör kyrkotomt, kyrkogård eller annan begravningsplats. I de fall där församlingskyrkan inte utgjorde en särskild stiftelse vore det måhända tänkbart att avstå äganderätten till kronoanslagen till församlingen eller pastoratet.

Äldre domkyrkor sågs som självägande stiftelser. Den egendom som disponeras av dessa äldre domkyrkor kan vara kronoanslag. Äganderätten

till sådana kronoanslag skulle kunna överföras till speciella självägande domkyrkostiftelser.

Till trossamfundet Svenska kyrkan skulle främst kyrkofondsfastigheter och biskopsgårdar, i den mån de var kronoanslag, kunna avstås.

Den skisserade lagstiftningsmodellen skulle innebära att äganderätten till den kyrkliga egendomen helt skulle tillkomma kyrkliga organ.

Genom lagstiftning skulle ändamålsbundenheten garanteras. Lösningen skulle innebära en väsentlig förenkling av de nuvarande invecklade rättsförhållandena beträffande egendomen. Den skulle dock inte lösa frågan vilka kyrkliga subjekt som i vissa fall kan vara ägare av viss egendom.

Enligt ERK-utredningen förutsatte lagstiftningsmodellen en grundläggande lagstiftning om Svenska kyrkan för att ge dess organisation en grundläggande stabilitet. Svenska kyrkan måste ha en fast rättslig grund att verka utifrån. De grundläggande bestämmelserna om organisation och verksamhet skulle komma till uttryck i en av riksdagen stiftad lag medan all övrig reglering skulle ske i form av inomkyrkliga stadgar. En särskild reglering för att trygga de ändamål som den specialreglerade kyrkliga egendomen var avsedd för torde krävas i lag. Det kunde vara lämpligt att meddela vissa bestämmelser om förvaltningen av den kyrkliga jorden, domkyrkor och församlingskyrkor i kyrkoordningen.

12.2.2 Kyrkoberedningen

I sitt slutbetänkande (SOU 1994:42) staten och trossamfundet gav kyrkoberedningen bl.a. sin syn på den kyrkliga egendomsfrågan.

Kyrkoberedningen redogjorde inledningsvis bland annat för den nuvarande konstitutionella reglering som gäller för Svenska kyrkans egendomar. Enligt särskilda övergångsbestämmelser i regeringsformens nionde punkt anges att grundläggande föreskrifter om bland annat den kyrkliga egendomen meddelas i lag efter yttrande av kyrkomötet. Kyrkolagen ger för närvarande grundläggande föreskrifter om den kyrkliga egendomen. Regeringen har med stöd av sin kompetens enligt regeringsformen meddelat föreskrifter om verkställighet av lag såsom t.ex. den nuvarande förordningen om förvaltning av kyrklig jord (1994:250).

Enligt kyrkoberedningen skulle Svenska kyrkan behålla den kyrkliga egendom som den nu disponerar för sin verksamhet. Den egendom som i dag ägs av en kyrkokommun – en församling eller en samfällighet – skulle vid övergången till nya relationer till staten även fortsättningsvis ägas av samma rättssubjekt. På samma sätt skulle den egendom som i dag ägs av en förening eller en fri stiftelse inom Svenska kyrkan kvarstå hos föreningen eller stiftelsen. För den specialreglerade kyrkliga egendomen anfördes följande. Ägarförhållandena är många gånger oklara beroende delvis på att

egendomen har varit kyrklig så länge att de bakomliggande förhållandena inte längre går att utreda. Den specialreglerade kyrkliga egendomen ansågs i huvudsak vara ägd av stiftelser som förvaltades av församlingar, samfälligheter m.fl. En del av denna egendom torde vara statlig och förvaltas av kyrkliga subjekt för användning i den kyrkliga verksamheten. Exakt vilken egendom som kunde anses vara stiftelseegendom och vilken som kunde anses som statlig torde vara svårt att utreda nu. Kyrkoberedningen föreslog när det gällde den specialreglerade kyrkliga egendomen att den – till den del den inte redan i dag var ägd av stiftelser – skulle överföras till stiftelser med kyrklig förvaltning. Kyrkoberedningens förslag skulle, enligt vad beredningen anförde, bara innebära förändringar för den specialreglerade kyrkliga egendom som torde vara statlig.

Ett alternativ till stiftelsebildning för den specialreglerade kyrkliga egendomen var enligt kyrkoberedningen givetvis att förhållandena för denna egendom i stället skulle författningsregleras. Det konstaterades att en viss sådan reglering redan finns. En författningsreglering om att egendom som nu ägs av stiftelse-liknande organ, t.ex. en församlingskyrka, skulle överföras till något annat rättssubjekt skulle, enligt kyrkoberedningen, knappast vara möjlig med hänsyn till rådande skydd för äganderätten. Det skulle däremot vara möjligt att genom författningsreglering överföra den del av den specialreglerade kyrkliga egendomen som idag ses som statlig till något annat rättsssubjekt.

Kyrkoberedningens förslag i stort var att Svenska kyrkan skulle få ställning som ett eget rättsssubjekt och att dess ställning skulle bli på ett nytt sätt offentligrättsligt reglerad och att denna reglering skulle komma till uttryck i regeringsformen och i en lag om Svenska kyrkan med ett särskilt konstitutionellt skydd. Lagen om Svenska kyrkan föreslogs innehålla endast bestämmelser om Svenska kyrkans identitet, skyldigheten för dem som tillhör den att betala avgift till den, dess rätt att besluta i kyrkliga angelägenheter samt – mycket översiktligt – dess organisation. I övriga frågor skulle Svenska kyrkan besluta själv, i första hand genom kyrkomötet.

12.2.3 Remissammanställning (Ds 1995:34) på grund av kyrkoberedningens betänkande

I en sammanställning över remissutfallet med anledning av kyrkoberedningens betänkande uttalades beträffande den kyrkliga egendomen följande. Ca 50 remissinstanser hade berört beredningens förslag beträffande den kyrkliga egendomen. Ingen av dem ifrågasatte utgångspunkten att den kyrkliga egendomen skall stå till Svenska kyrkans förfogande efter en relationsändring. Ca 35 instanser var i huvudsak positiva till stiftelsebild-

ning och 7 var i huvudsak negativa. Bland de sistnämnda fanns endast kyrkliga organ och intresseorganisationer med kyrklig anknytning.

Svenska kyrkans centralstyrelse avgav ett långt remissyttrande där kritik framfördes mot kyrkoberedningens huvudförslag. Svenska kyrkans centralstyrelse uttalade i sitt remissvar under rubriken "Om en ny lagstiftningsmodell" bl.a. att nackdelarna med kyrkoberedningens förslag om stiftelsebildning var så stora att förslaget inte borde genomföras. Centralstyrelsen förordade i stället en ny lagstiftningsmodell i det fortsatta utredningsarbetet.

En sådan modell borde kunna ta sin utgångspunkt i syftet med kyrkoberedningens förslag, nämligen dels att för framtiden trygga den kyrkliga egendomen för vissa bestämda ändamål inom Svenska kyrkan, dels att förvaltningen som sådan skulle kunna överlåtas till kyrkan själv utan direkt medverkan av staten. Detta ansåg centralstyrelsen skulle kunna lösas på så sätt att det i den föreslagna lagen om Svenska kyrkan skulle införas vissa grundläggande bestämmelser om att den kyrkliga jorden finns och om dess ändamål. Centralstyrelsen föreslog också att det i lagen om Svenska kyrkan skulle införas en särskilt angiven punkt om att kyrkomötet närmare skulle besluta om förvaltningen. Med en sådan ordning skulle, enligt centralstyrelsen, tillgodoses såväl behovet av ett grundläggande konstitutionellt skydd för egendomen som önskemålet om ett direkt inflytande över och ansvarstagande för den kyrkliga jorden. Därutöver kunde en omständlig och formellt svårmotiverad äganderättsöverföring, liksom andra komplikationer med kyrklig stiftelsebildning, undvikas.

12.2.4 Regeringens skrivelse till kyrkomötet (RegSkr 1995:1) om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan

I skrivelsen lades fram ett principförslag om de framtida relationerna mellan staten och Svenska kyrkan.

Beträffande kyrklig egendom i framtiden anförde regeringen att en möjlighet att lösa egendomsfrågan vid en relationsändring mellan staten och Svenska kyrkan var att bilda stiftelser som både äger och förvaltar den specialreglerade kyrkliga egendomen.

En annan möjlighet, som enligt regeringen framstod som ett huvudalternativ, var att pröva den lagstiftningsmodell som Svenska kyrkans centralstyrelse förordade.

12.2.5 Andra kyrkolagutskottets betänkande 1995:1 om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan

Utskottet anförde att det skulle skapas rättsliga lösningar som skulle garantera att egendomen liksom hittills fullt ut skulle stå till kyrkans för-

fogande för att användas för avsett ändamål. Mycket talade enligt utskottet för att det var lagstiftningsmodellen som borde prövas för att åstadkomma detta. Avgörande var dock att den kyrkliga egendomens status blev klargjord på ett sätt som för närvarande inte var fallet.

Utskottets slutsats var att regeringens skrivelse om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan tillgodosåg Svenska kyrkans behov och därmed kunde ligga till grund för reformarbetet.

12.2.6 Regeringens proposition 1995/96:80 om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan.

I propositionen lade regeringen fram sitt principförslag om de framtida relationerna mellan staten och Svenska kyrkan. Det anfördes bl.a. att den kyrkliga egendomen efter en relationsändring borde stå till kyrkans förfogande.

Några grundläggande regler om den kyrkliga egendomen kunde enligt regeringen också komma att behövas i den föreslagna lagen om Svenska kyrkan. Sammanfattningsvis innebar regeringens förslag att en lag om Svenska kyrkan skulle kunna bedömas bli något mer omfattande än vad kyrkoberedningen föreslagit i sitt betänkande. Det fortsatta utredningsarbetet skulle få pröva vilka ytterligare bestämmelser som borde införas i lagen.

Beträffande kyrklig egendom i framtiden anförde regeringen i sin proposition att en möjlighet att lösa egendomsfrågan vid en relationsändring mellan staten och kyrkan var att bilda stiftelser som skulle äga och förvalta den specialreglerade egendomen.

Regeringen anförde att en annan möjlighet, som enligt regeringens mening framstod som ett huvudalternativ, var att den lagstiftningsmodell som centralstyrelsen tidigare förordat skulle prövas. Den skulle innebära att grundläggande bestämmelser om den kyrkliga egendomen ges i lagen om Svenska kyrkan och att kyrkomötet på grundval av dessa bestämmelser skulle få utfärda närmare bestämmelser om förvaltningen. Regeringen hänvisade också till att kyrkomötet hade uttalat att lagstiftningsmodellen borde prövas.

12.3 Förutsättningar för lagstiftningsmodellen

Kyrkoberedningen förutsatte i sitt förslag om lagstiftningsmodellen att en delegation av normgivning skulle ske från riksdagen till kyrkomötet genom särskilda regler i regeringsformen. Modellen gick i övrigt ut på att bibehålla den nuvarande författningsregleringen genom att riksdagen i en relativt kortfattad bestämmelse i lagen om Svenska kyrkan skulle över-

lämna till kyrkomötet att meddela närmare föreskrifter om den specialreglerade kyrkliga egendomen.

Principbeslutet om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan utgår emellertid från att någon delegation av normgivningbefogenheter inte skall behövas. Det är med denna utgångspunkt inte möjligt att gå vidare med lagstiftningsmodellen i den form som föreslogs av kyrkoberedningen. Kammarkollegiet har i stället utrett andra varianter av lagstiftningsmodellen och har också slutligen utformat ett förslag till lagstiftningsalternativ som tillgodoser intentionerna bakom tidigare förslag i samma riktning.

12.4 Lagstiftningsalternativet

12.4.1 Huvudinnehållet i lagstiftningsalternativet

Kammarkollegiet har strävat efter att finna en lösning där den större delen av den specialreglerade egendomen har en ställning som mycket liknar dagens förhållanden. Den största skillnaden är att det i fortsättningen är Svenska kyrkan och inte riksdagen som reglerar förvaltningen och meddelar bestämmelser av den typ som i dag finns i 41 kap. kyrkolagen.

Utan normgivningsbefogenheter kan kyrkomötet eller något annat organ inte meddela några bestämmelser för egendom som i princip är stiftelser och inte utgör en del av Svenska kyrkan. Det finns ett uppenbart undantag från detta. Det är på detta undantag som vårt lagstiftningsalternativ bygger. Om Svenska kyrkan lagstiftningsvägen görs till den stiftelseägda egendomens förvaltare, kan kyrkomötet meddela bestämmelser om förvaltningen. Andra enheter på regional eller lokal nivå kan också lagstiftningsvägen göras till förvaltare för egendom av stiftelsekaraktär, men varje sådan åtgärd utesluter den centrala nivån. Om stiftens förvaltar viss stiftelseegendom, kan kyrkomötet inte meddela bindande bestämmelser om t.ex. den inomkyrkliga ekonomiska utjämningen till den del den omfattar avkastningen av egendom som stiftens förvaltar. Hänsyn till det inomkyrkliga regelsystemets och kyrkoordningens bindande kraft gör alltså att det framstår som lämpligast att Svenska kyrkan på övergripande nivå är egendomens förvaltare och företräds av kyrkomötet.

Detta lagstiftningsalternativ genomförs på det sättet att det i lagen om Svenska kyrkan anges att Svenska kyrkan förvaltar den stiftelseägda egendomen. Förvaltningen undantas från stiftelselagens tillämpning liksom i dag. Detta ger kyrkan frihet att inom lagens och ändamålets ram bestämma över förvaltningen.

12.4.2 Ändamålsbindning i lagen om Svenska kyrkan

Den lagstiftningsmodell som Kammarkollegiet föreslår avser ägoslagen prästlönefastigheter och prästlönefonder och innebär att ändamålet för dessa tas in i en särskild paragraf i lagen om Svenska kyrkan under rubriken kyrklig egendom. Prästlönefastigheter och prästlönefonder benämns i lagen om Svenska kyrkan gemensamt som prästlönetillgångar. Ändamålet skall formuleras övergripande. En anpassning till stiftelselagens placeringsföreskrifter skall göras för prästlönetillgångarnas förvaltningsmål. Motiven för Kammarkollegiets förslag framgår av avsnitten 7.3.2 och 7.3.7.

Prästlönefastigheterna och prästlönefonderna ägs i dag huvudsakligen av respektive lokalkyrka i egenskap av ålderdomlig stiftelse. Meningen är att äganderätten till prästlönefastigheterna och prästlönefonderna inte skall förändras vid relationsändringen utan att äganderätten skall kvarbli där den är i dag. Det skall därför i införandelagstiftningen till lagen om Svenska kyrkan särskilt markeras att äganderätten till prästlönefastigheterna och prästlönefonderna tillkommer dessa stiftelser. I den mån det finns kronoanslag bland prästlönetillgångarna skall dessa också tillkomma stiftelserna.

För att lagstiftningsalternativet skall fungera krävs att stiftelselagens bestämmelser inte blir tillämpliga i större utsträckning än idag. Detta sker genom att det i införandelagstiftningen till lagen om Svenska kyrkan särskilt stadgas att för de stiftelseliknande prästlönefastigheterna och prästlönefonderna gäller som i dag endast 1 kap. 4 § stiftelselagen. Stiftelselagens bestämmelser i övrigt skall inte tillämpas på egendomen i fråga.

I lag om införande av lagen (1999:000) om Svenska kyrkan skall stadgas följande. Kyrklig samfällighet som finns den 31 december 1999 och som vid relationsändringen blir en del av den Svenska kyrkan skall ha samma rätt till andel i avkastningen av prästlönefastigheter och prästlönefondsmedel som den dittills haft. Detta skall gälla tills annat beslutas med stöd av permutationslagen eller lagen om Svenska kyrkan. Försättningsvis skall dock gälla att högst hälften av egendomens avkastning får användas för annat kyrkligt ändamål.

12.5 Lagfartsfrågan

Lagfartsförhållandena beträffande den kyrkliga egendomen skiftar. Det är främst den kyrkliga egendom som ägs av församlingarna som är lagfaren i dag. Problemet har ofta rent praktiskt blivit löst på så sätt att lagfaren ägare till den stiftelseliknande kyrkliga egendomen saknas i fastighetsböckerna medan församling, sammanslutningar av församlingar eller sam-

fälligheter skrivits in som taxerad ägare därtill. I lagstiftningsmodellen måste lagfartsfrågan lösas på olika sätt beträffande den egendom som ändamålsbestäms i lagen om Svenska kyrkan och som kvarbliver i en stiftelseliknande form respektive för den egendom som i samband med relationsförändringen äganderättsligt överförs till Svenska kyrkan på olika nivåer.

Kammarkollegiet gör här följande överväganden. För den egendom som i lagstiftningsmodellen blir ändamålsbestämd i lagen om Svenska kyrkan och som kvarbliver i stiftelseliknande form borde lagfartsfrågan kunna lösas genom att det görs en anteckning om "Svenska kyrkan" i fastighetsregistret. Egendomen finns ju ändock i högsta grad inom Svenska kyrkans sfär. Ett sådant förfarande är lämpligt med tanke på att lösningen är flexibel och tål framtida förändringar av den Svenska kyrkans organisation utan att nya lagfartsfrågor med stämpelskatt m.m. behöver bli inblandade. Det är dock inte nödvändigt att lösa lagfartsfrågan för att genomföra lagstiftningsmodellen i detta led.

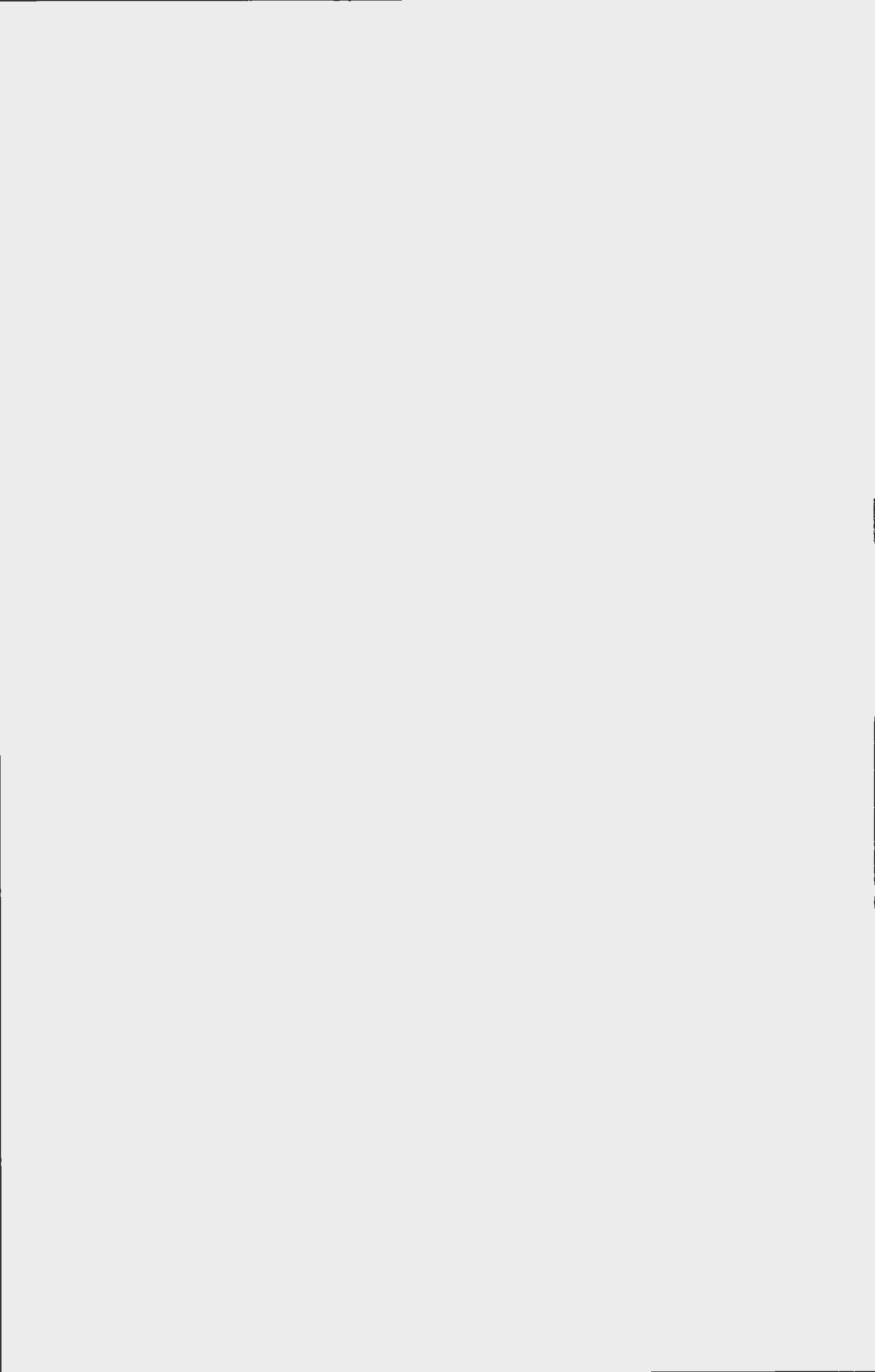
För den egendom som inte ändamålsbestäms i lagen om Svenska kyrkan utan bara i införelagstiftningen och där äganderätten i införelagstiftningen skall överföras till olika nivåer inom rättssubjektet Svenska kyrkan respektive till det hela rättssubjektet Svenska kyrkan kan följande lösning föreslås. Vid relationsförändringen borde det mesta av vad de tidigare egendomsnämnderna förtecknat som kyrklig jord enligt tidigare bestämmelser bli föremål för lagfart på de olika nya ägandnivåerna. Omfattande äganderättsutredningar borde vid sådant förhållande kunna undvikas. Egendomsnämndernas förteckningar har beskrivits i kapitel 3 avsnitt 10.1. Om det skulle finnas olika åsikter om äganderätten torde det få ankomma på det kyrkliga organet att göra de utredningar i ärendet som behövs.

12.6 Författningsförslag i lagstiftningsalternativet

Förslag till lagtexter i lagstiftningsalternativet ges inledningsvis under rubriken författningsförslag i Kammarkollegiets betänkande.

12.7 Specialmotiveringar i lagstiftningsalternativet

Specialmotiveringar till varje föreslagen paragraf i lagstiftningsalternativet ges i kapitel 20.



13 De skattemässiga konsekvenserna av de olika modellerna

13.1 Direktiven m.m.

Enligt direktiven bör de skattemässiga konsekvenserna av varje modell redovisas särskilt av kollegiet. Utredningen om kyrkans personal och om samfundsstöd skall utreda om relationsändringen motiverar någon ändring i Svenska kyrkans eller något annat trossamfunds skattestatus. De nämnda skattefrågorna har nära samband. Kollegiet har därför samrått med utredningen om kyrkans personal och med denna kommit överens om att enbart peka på tänkbara skillnader av varje modell som kollegiet föreslår. Samtliga skattekonsekvenser är dock beroende av de övergripande förslag som den andra utredningen lägger fram.

13.2 Allmänna utgångspunkter

En utförlig redogörelse för gällande skatteregler för den kyrkliga egendomen lämnas i det betänkande som avges av utredningen om kyrkans personal m.m. Kollegiet hänvisar till denna redogörelse.

Oavsett vad som gäller i dag krävs särskild lagstiftning om vilka skatteregler som skall gälla för trossamfundet Svenska Kyrkan i framtiden. Utredningen om kyrkans personal m.m. föreslår här att Svenska kyrkan bör likställas med ideella föreningar i skattehänseende och att en hänvisning bör införas i 7 § 5 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt (SIL) i fråga om trossamfund. Kollegiet utgår i det följande från detta förslag.

13.3 Kollegiets föreslagna modeller

Som framgått av den tidigare redogörelsen av modellerna har de tre alternativa modellerna vissa gemensamma grunddrag som innebär att äganderätten till viss egendom förs över till trossamfundet Svenska kyrkan eller delar därav (församling, kyrklig samfällighet och stift). För denna egendom blir de skatteregler som skall gälla för Svenska kyrkan tillämpliga. De tre modellerna skiljer sig endast åt vad avser egendom som regleras i 41

kap 1 § 1. kyrkolagen (prästlönefastigheter) och 41 kap. 23 § kyrkolagen (prästlönefonder). I det följande berörs skattekonsekvenser av modellerna i de delar de skiljer sig åt.

Enligt ägandeanternativet skall äganderätten till egendomen tillfalla Svenska kyrkan. Detta innebär i enlighet med den andra utredningens förslag att Svenska kyrkan för denna egendom får betala inkomstskatt för rörelse och fastighet. Om inkomsten till huvudsaklig del härrör från verksamhet som har naturlig anknytning till kyrkans allmännyttiga ändamål eller av hävd utnyttjas som finansieringskälla för ideellt arbete är den skattefri. Förmögenhetsskatt utgår inte. Fastighetsskatt utgår i begränsad omfattning.

Enligt stiftelsealternativet skall egendomen föras över till en stiftelse, vars ändamål är att bidra till de ekonomiska förutsättningarna för Svenska kyrkans förkunnelse. Detta är ett ändamål som enligt gällande rätt inte medför någon skattebefrielse. Detta innebär att skyldighet föreligger att betala inkomstskatt, förmögenhetsskatt och fastighetsskatt.

Enligt lagstiftningalternativet skall egendomen ha till ändamål att bidra till de ekonomiska förutsättningarna för Svenska kyrkans förkunnelse. Äganderätten till egendomen skall tillkomma stiftelserna men egendomen skall förvaltas av Svenska kyrkan. Enligt 41 kap 4 § kyrkolagen skall vad som enligt lag eller annan författning åligger fastighetsägare fullgöras av den som förvaltar den kyrkliga jorden. Om man för över denna bestämmelse till ny lagstiftning blir lagstiftningalternativet skattemässigt likvärdigt med ägandeanternativet eftersom beskattningen sker efter de regler som gäller för Svenska kyrkan. Om man inte gör det blir detta alternativ likvärdigt med stiftelsealternativet eftersom ändamålet att bidra till de ekonomiska förutsättningarna för Svenska kyrkans förkunnelse inte är skattemässigt gynnat.

13.4 Kollegiets slutsatser beträffande modellvalet

Som framgått av den tidigare framställningen är våra modeller inte skattemässigt neutrala. Ägandeanternativet är det för kyrkan mest förmånliga och stiftelsealternativet det mest oförmånliga. Enligt kollegiets mening bör inte modellvalet styras av skatteeffekter. Kollegiet föreslår därför att om stiftelsealternativet eller lagstiftningalternativet genomförs SIL anpassas så att stiftelserna av de aktuella slagen blir skattebefriade i samma utsträckning som allmännyttiga ideella föreningar.

13.5 Stämpelskatt

Enligt 4 § lagen (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter är förvärv av fast egendom skattepliktiga om de sker genom köp eller byte, tillskott till bolag eller förening, utdelning eller skifte från bolag eller förening, fusion enligt 14 kap 1 § aktiebolagslagen (1975:1385), expropriation eller annan inlösen på grund av stadgande om rätt eller skyldighet att lösa fast egendom. Denna uppräknning av skattepliktiga förvärv är exklusiv, vilket innebär att andra förvärv, exempelvis gåva inte är skattepliktiga. Man kan fråga sig om en äganderättsövergång från staten till stiftelser eller trossamfundet Svenska kyrkan överhuvudtaget anses ske genom skattepliktigt fång, eftersom det torde stå klart att något formellt vederlag inte skall utgå. Kollegiet vill dock inte utesluta att stämpelskatteplikt i princip föreligger. Kollegiet jämför då med övergång av fastighet från aktiebolag som avförts ur aktiebolagsregistret till aktieägarna. Här anses bolagets tillgångar övergå till aktieägarna genom universalsuccession som anses stämpelskattepliktig (jfr prop 1993/94 s. 217). Endast staten är enligt 2 § stämpelskattelagen befriad från att erlagga stämpelskatt. Enligt alla tre modellerna utgår s.k. enkel stämpelskatt (dvs. 15 kr för varje fullt tusental kr av egendomens värde). Kollegiet föreslår dock att man oavsett modell bör lagstifta om att "engångsöverföringen" av egendomen skall vara befriad från stämpelskatt.

14 Statlig tillsyn

En uppgift enligt våra direktiv har varit att överväga om det finns behov av att skapa en tillsyn över att den kyrkliga egendomen inte används för främmande ändamål.

14.1 Bakgrund m.m.

I tidigare utredningar och i remissyttranden rörande frågan om en relationsändring mellan staten och Svenska kyrkan har ofta framhållits betydelsen av att ha en statlig tillsyn över att den specialreglerade kyrkliga egendomen också efter relationsändringen inte används för främmande ändamål.

Som skäl för en statlig tillsyn har ofta anförts att det föreligger ett allmänt intresse av att den kyrkliga egendomen bevaras och inte används för främmande ändamål samt att värdet av denna egendom inte urholkas. Det har även framhållits att en statlig tillsyn skulle utgöra en garanti för att egendomen skyddas i det fall Svenska kyrkan efter relationsändringen inte skulle behålla samma identitet.

Vikten av att slå vakt om skyddet för den kyrkliga egendom som har ett kulturhistoriskt värde har också åberopats som grund för en statlig tillsyn.

Vanliga kyrkliga stiftelser med egen eller anknuten förvaltning omfattas i dag av bestämmelserna i stiftelselagen och står därför under tillsyn av länsstyrelsen, om det inte har gjorts undantag från detta i stiftelseförordnandet.

14.2 Kammarkollegiets överväganden

14.2.1 Allmänna synpunkter

Det aktuella principbeslutet om ändrade relationer utgår från att den specialegraderade egendomen skall stå till kyrkans förfogande, närmast för samma ändamål som tidigare. Kammarkollegiet har analyserat egendomens ändamål i kap. 7 och dragit slutsatser beträffande hur ändamålet påverkas av relationsändringens mekanismer. Ändamålets utformning och sättet att binda det för framtiden påverkas också av vilket val av alternativ

som görs när det gäller egendomsslagen prästlönefastigheter och prästlönefonder. Kollegiet har presenterat de olika alternativen i kap. 10–12.

Värdet av en statlig tillsyn sammanhänger med ändamålets utformning. Om ett visst egendomslag har ett noga preciserat ändamål med bestämda destinatärer, framstår det som betydelsefullt att ändamålet iakttas och att det finns en viss offentlig uppsikt över detta. Motiven är i så fall desamma som i stiftelselagen. Är det i stället så att ett ändamål har en mera allmän och obestämd utformning ("kyrkligt ändamål") eller bestämmelserna om destinatärer är sådana att kyrkan själv kan ändra på dem – direkt eller indirekt – eller lätt kan korrigeras ändamålet inom ramen för ett inomkyrkligt utjämningsystem, där pengar från ett håll kan växlas mot pengar från ett annat, har uppenbarligen en statlig tillsyn inte samma betydelse.

Det bör dock framhållas att även om ändamålet är mycket allmänt och obestämt kan det finnas ett visst intresse av att tillse att den yttersta gränsen upprätthålls. Om ändamålet är "för kyrkligt ändamål" är naturligtvis kyrkans möjlighet och frihet att använda egendomen och dess avkastning utomordentligt stor, men det finns dock en yttersta gräns, nämligen mot det som uppenbarligen inte är ett kyrkligt ändamål. Just denna yttre gräns har stor betydelse i detta sammanhang och vi har övervägt frågan om det finns ett behov av att fastställa vad som menas med ett "kyrkligt ändamål".

Vår slutsats är att detta inte är möjligt att fastställa generellt. Vi kan t.ex. peka på det omöjliga i att dra någon skarp gräns mellan kyrkans diakoni och samhällets socialtjänst eller kyrkans resp. samhällets insatser för bistånd och mellanfolkliga förbindelser.

Huruvida ändamålet uppfylls är alltså en fråga som i sista hand måste bli föremål för bedömning i det enskilda fallet. Denna slutsats stöder i sig tanken på någon form av tillsyn.

Kammarkollegiet anser därför att det även efter en relationsändring är rimligt att tänka sig att det kan finnas en tillsyn över att den kyrkliga egendomen inte används för främmande ändamål, om det framstår som lämpligt med hänsyn till det alternativ som väljs. Den specialreglerade kyrkliga egendomen kommer – om stiftelsealternativet eller lagstiftningsalternativet väljs – även efter relationsändringen att förvaltas i former som är särskilt reglerade utifrån bl.a. tillsynssynpunkt. Om däremot ägandalternativet väljs, är förändringen av dispositionsrätten så genomgripande – äganderätten övergår i sin helhet till kyrkan – att en särskild tillsyn från samhällets sida är mindre motiverad.

14.2.2 Tillsyn i stiftelsealternativet

Kammarkollegiet föreslår att stiftelselagen (1994:1220) i alla delar skall vara tillämplig på stiftelsen. Som en följd av detta kommer också bestämmelserna i 9 kap. stiftelselagen om tillsyn att bli tillämpliga.

Enligt 9 kap. 1 § första stycket stiftelselagen har länsstyrelserna till uppgift att utöva tillsynen. Av 9 kap. 1 § andra stycket samma lag framgår emellertid att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får besluta att en annan myndighet skall vara tillsynsmyndighet. Det kan finnas skäl för att tillsynen utövas av en annan myndighet. För att vinna samordning och kontinuitet kan det framstå som lämpligare att tillsynen utövas av en central myndighet snarare än av en regional. I så fall bör Kammarkollegiet kunna vara tillsynsmyndighet.

Den stiftelse som bildas i stiftelsealternativet torde vara av det slag som avses i 9 kap. 10 § stiftelselagen, dvs. en stiftelse som har bildats av eller tillsammans med staten, en kommun, ett landsting eller en kyrklig kommun. Tillsynen blir därmed av begränsat slag. Tillsynsmyndigheten kan endast ingripa vid vissa missförhållanden som närmare preciseras i lagen.

Kammarkollegiet föreslår att endast den egendom som kommer att ägas av stiftelsen skall bli föremål för tillsyn. Kyrkor, prästgårdar, biskopsgårdar och församlingskyrkors och domkyrkors fastigheter m.m. skall alltså inte omfattas av tillsynen. Äganderätten till den nämnda egendomen övergår enligt vårt förslag till enheter inom Svenska kyrkan. Det får därför ankomma på kyrkan att genom intern revision tillse att denna egendom inte används för främmande ändamål.

14.2.3 Tillsyn i lagstiftningsalternativet

I lagstiftningsalternativet gäller endast 1 kap. 4 § stiftelselagen, inte övriga delar. Bestämmelserna om tillsyn i 9 kap. stiftelselagen blir således inte tillämpliga.

Frågan om tillsyn i lagstiftningsalternativet bör rimligen avse endast den egendom vars ändamål regleras i lagen om Svenska kyrkan. Kyrkor, prästgårdar, biskopsgårdar och församlingskyrkors och domkyrkors fastigheter m.m. skall alltså inte omfattas av någon tillsyn. Äganderätten till den nämnda egendomen övergår enligt vårt förslag till enheter inom Svenska kyrkan. Det får därför ankomma på kyrkan att genom intern revision tillse att denna egendom inte används för främmande ändamål.

Vad sedan gäller den egendom som regleras i lagen om Svenska kyrkan anser kollegiet att lagen bör lämna utrymme för att en särskild tillsyn anordnas, om det skulle visa sig att det finns behov av en sådan. Kammar-

kollegiets uppfattning är emellertid att tillsyn inte är erforderlig. Förhållandena blir mycket särpräglade med en mängd lokala stiftelser. Detta gör tillsynen mindre meningsfull, samtidigt som det i lagen fastställda ändamålet är vittomfattande och med en utformning som ger den kyrkliga förvaltaren ett naturligt tolkningsföreträde i fråga om ändamålets närmare innebörd i varje särskilt fall.

14.2.4 Tillsyn i ägandeanternativet

Kammarkollegiet föreslår att någon särskild tillsyn inte skall vara föreskriven i ägandeanternativet.

Ägandeanternativet innebär att trossamfundet Svenska kyrkan eller någon del av trossamfundet skall äga egendomen. Med hänsyn till detta är det tillräckligt att Svenska kyrkan har tillsyn över att egendomen inte används för främmande ändamål. Det finns inte något behov av att ett statligt organ därutöver har befogenheter att övervaka kyrkans förvaltning av egendomen.

15 Statlig revision

Kammarkollegiet har enligt direktiven att redovisa sin inställning till behovet av statlig revision av Svenska kyrkans verksamhet efter en relationsändring.

En statlig revision innebär att staten genom en myndighet äger befogenhet att revidera Svenska kyrkans redovisningar. En särskild fråga i sammanhanget är vilket revision som kan förekomma i de fall Svenska kyrkan eller enheter inom kyrkan uppträder som förvaltare av stiftelser eller fonder. I dag förekommer sådan revision beträffande förvaltning som utövas av organ inom kyrkan som är statliga myndigheter, men inte i övrigt.

Föreskrifter om statlig revision av kyrkliga verksamheter kan i princip ges i samband med en relationsändring. En fråga man genast måste ställa sig är emellertid i vilken utsträckning som staten kan ha ett rimligt intresse av att sådan revision sker. Kammarkollegiet har övervägt detta, men bara utifrån de aspekter som vårt uppdrag rörande den kyrkliga egendomen har.

Till en början måste det slås fast att det inte kan vara aktuellt att införa någon revision beträffande egendom som redan idag står utanför specialregleringen.

I det föregående har vi fört resonemang om statsintresset beträffande den specialreglerade kyrkliga egendomens ändamål och identitetskriterierna i lagen om Svenska kyrkan. Vi hävdar att det utöver det intresse som vi redovisat på dessa punkter inte finns något särskilt statsintresse i sammanhanget som utgår från egendomsförhållandena. Det är inte kollegiets uppgift att analysera de eventuella revisionsaspekter som uppborðshjälpen, det kulturhistoriska stödet eller det fortsatta huvudmannaskapet för begravningsverksamheten ger upphov till.

Kammarkollegiet har i kap. 14 behandlat frågan om särskild tillsyn av egendomsförvaltningen. Vi har dragit slutsatsen att det i och för sig skulle kunna förekomma tillsyn i lagstiftningsalternativet till skydd för det ändamål som ställs upp i lagen om Svenska kyrkan. Vi har dock inte föreslagit någon sådan tillsyn med hänsyn till de särpräglade förhållandena med ett stort antal lokala stiftelser. Samma förhållanden gör sig gällande i fråga om eventuell statlig revision.

I stiftelsealternativet följer tillsynen automatiskt av stiftelselagens bestämmelser. Vi anser att insyns- och kontrollintresset är uppfyllt genom tillsynen.

I ägandeanternativet har vi dragit slutsatsen att en särskilt anordnad tillsyn inte är meningsfull med hänsyn till karaktären av egendomsdispositionen. Samma synpunkt gör sig gällande beträffande frågan om revision.

Delar av den specialreglerade egendomen överförs enligt våra förslag i församlingarnas och de kyrkliga samfälligheternas direkta ägo. Inte heller beträffande denna egendom kan vi finna behov av någon särskilt anordnad statlig revision.

16 Vissa övergångsfrågor

16.1 Den kyrkokommunala egendomen

Kyrkokommunerna äger viss specialreglerad egendom såsom yngre kyrkor och kyrkogårdar. Genom vad Kammarkollegiet föreslagit om äldre kyrkor och stiftelseegendom i vissa fall finns det enligt vår mening förutsättningar för enkla och enhetliga inomkyrkliga regler.

Den övriga kyrkokommunala egendomen berörs inte omedelbart av en relationsändring. Det finns i dag endast ett fåtal regler om den i kyrkolagen, bl.a. pantsättningsförbudet för fast egendom i 19 kap. 10 § kyrkolagen. När kyrkolagen upphävs kommer vanliga civilrättsliga regler att gälla för församlingarnas och samfälligheternas egendom. Pantsättningsförbudet försvinner.

Lagen om Svenska kyrkan och övergångsbestämmelserna till denna lag kommer att ange hur övergången till ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan kommer att ske. Dessa frågor behandlas av Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering. Meningen är att Svenska kyrkans lokala organisation den 1 januari 2000 till alla delar skall motsvara organisationen den 31 december 1999. I förtydligande syfte bör det emellertid tas in bestämmelser i övergångslagstiftningen om att rättigheter och skyldigheter, såväl som tillgångar och skulder, vid övergången följer med de lokala enheterna. Inga ägandeförhållanden förändras genom relationsändringen, utöver vad Kammarkollegiet föreslagit.

Den 1 januari 2000 skall emellertid ett nytt regelverk gälla. Det består av lagen om Svenska kyrkan och inomkyrkliga bestämmelser som beslutas med stöd av denna lag. Man kan inte automatiskt utgå ifrån att det nya regelverket kan fungera med samma mekanismer som det gamla. Man kan t.ex. studera de förhållanden som i dag präglar kompetensfördelningen mellan en församling och pastoratet i ett flerförsamlingspastorat. Kammarkollegiet saknar möjligheter att överblicka vilka rättsliga förhållanden som i framtiden kommer att möjliggöra att det inomkyrkliga beslutssystemet kan fördela beslutskompetens angående ett rättssubjekts tillgångar mellan detta rättssubjekt och ett annat rättssubjekt som det första ingår i. Regelverket kommer på dessa och liknande punkter att bli beroende av dels erfarenheterna av de förslag som Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering lägger fram, dels de beslut som fattas och de överenskommelser som träffas inom kyrkan. Kammarkollegiet har mot

denna bakgrund avstått från att försöka bedöma framtida förhållanden när det gäller den kyrkokommunala egendomen.

16.2 Den fria stiftelse- och föreningsegendomen

Vid sidan av den specialreglerade egendomen och den kyrkokommunala, disponerar kyrkan även annan egendom i form av stiftelser som kyrkan förvaltar och tillgångar i föreningar med anknytning till kyrkan.

För denna egendom gäller redan i dag vanliga civilrättsliga regler. För t.ex. församlingarnas donationsfonder gäller sålunda stiftelselagen. Det kommande inomkyrkliga regelverket kommer endast i ytterst begränsad utsträckning att kunna påverka dessa förhållanden.

Det gällande civilrättsliga regelverket kommer inte att påverkas av en relationsändring. Några problem för framtiden har Kammarkollegiet inte kunnat upptäcka. Däremot kan det just vid själva övergångstillfället uppstå formell osäkerhet om t.ex. kontinuiteten i ett förvaltarskap. Kammarkollegiet anser därför att det är lämpligt att i övergångslagstiftningen ta in en bestämmelse av innebörd att sådana stiftelser som den 31 december 1999 förvaltas av en församling, en kyrklig samfällighet eller ett stift skall förvaltas av motsvarande enhet även i fortsättningen. Om en församling eller annan enhet i stället har till uppgift att utse styrelseledamöter i en stiftelse, skall samma sak gälla i fortsättningen. Också detta bör framgå av övergångslagstiftningen.

Domkapitlen upphör som statliga myndigheter. Denna speciella identitet försvinner alltså, även om det också i fortsättningen kommer att finnas domkapitel i den kyrkliga organisationen. Enligt kammarkollegiets uppfattning är det inte möjligt att generellt bestämma vad som skall gälla för stiftelser som den 31 december 1999 förvaltas av domkapitlen. Dessa stiftelser bör därför bli föremål för individuell permutation eller förvaltarbyte. Domkapitlen bör i god tid anmäla till länsstyrelserna att de upphör.

Vad som sagts om domkapitlen gäller i viss utsträckning också ärkebiskopsämbetet som fondförvaltare.

Kammarkollegiet har utformat ett förslag till lagtext.

17 Avveckling av åborätts- och landgilleinstituten

17.1 Direktiven

Kammarkollegiet skall enligt direktiven lägga fram förslag om dels avveckling av de äldre rättsinstituten stadgad åborätt och landgille, dels vilka övergångslösningar som erfordras vid en sådan avveckling.

17.2 Orientering

Stadgad åborätt

Stadgad åborätt är en mycket gammal form av besittningsrätt till hemman och lägenheter av krononatur. Regelsystemet kring åborättsinstitutet är i flera avseenden omständligt och föråldrat. Generellt gäller att de regler som gäller för åborättsinstitutet inte iaktas fullt ut. Exempelvis anmäls åbobyten i mycket liten utsträckning till länsstyrelserna. Kännedom om alla detaljer och udda företeelser är emellertid inte en nödvändig förutsättning för att kunna bedöma möjligheterna till en avveckling av åborättsinstitutet. Orienteringen begränsas därför i enlighet med dessa förutsättningar. Gällande författningar finns senast anmärkta i 1971 års lagbok under kapitlen 1 och 16 i tidigare gällande jordabalk.

Rätten är ärftlig enligt regler av fideikommisskaraktär. Den som innehar en fastighet med åborätt jämställs i skattehänseende med ägare. Rätten kan överlåtas till såväl fysiska som juridiska personer. En sådan rättighetsöverlåtelse kan avse andelar. Åborätten upphör när det inte längre finns någon fysisk eller juridisk person som kan göra gällande rättmätiga anspråk på åborätten. Om åborätten upphört återgår åborättsfastigheten till staten med full dispositionsrätt.

I fastighetsregistret och inskrivningsregistret eller fastighetsboken skall åborättskaraktären framgå av att det beträffande jordnaturen antecknats "krono under enskild disposition".

I vissa fall kan ny åbo inrymmas/antas först efter ett kungörelseförfarande. Ett sådant fall är då innehavare av fastighet hos länsstyrelsen ansöker om att bli inrymd i åbo- och besittningsrätten till fastigheten i fråga. Förfarandet innebär att den som anser sig äga bättre rätt skall

anmäla detta till länsstyrelsen inom ett år från den dag beslutet om villkorlig inrymning kungjorts i ortstidning.

En antagen åbo har rätt att skatteköpa den fastighet som han innehar med åborätt för en i särskild ordning fastställd köpeskillning benämnd skatteköpeskillning, vilken normalt ligger inom intervallet 1–25 kronor. Denna möjlighet gäller dock inte juridiska personer. Sedan köpeskillningen betalats utfärdar länsstyrelsen ett s.k. skatteköpebrev på vilket åbon kan söka lagfart. Stämpelskatt utgår inte.

Möjligheten att skatteköpa en åborättsfastighet har funnits under mycket lång tid. Trots det återstår i storleksordningen ca 500 stycken fastigheter under stadgad åborätt. Skillnaden mellan olika län är dock stor. Inom några län finns enligt uppgift inte några sådana fastigheter kvar. Någon påtaglig förändring beträffande antalet fastigheter under stadgad åborätt har inte skett de senaste decennierna.

Länsstyrelsen skall regelbundet kungöra en förteckning över de fastigheter som kan skatteköpas inom länet. Skatteköpeskillningens storlek skall anges i förteckningen. Med de försumbara köpeskillningar det är fråga om kan kollegiet inte finna annat än att det otympliga förfaringssättet sannolikt är den egentliga orsaken till att ett stort antal åborättsfastigheter finns kvar. Informationen har helt enkelt inte nått fram. Viss osäkerhet om konsekvenserna i skattehänseende var förmodligen i ett tidigare skede en del av förklaringen. Det förekommer också att innehavaren saknar kännedom om fastighetens åborättsliga karaktär.

Tidigare skulle, utöver skatteköpeskillningen, också ett belopp motsvarande sex procent av skatteköpeskillningen betalas till Vadstena krigsmanshuskassa. Skyldigheten att betala avgift till krigsmanshuskassan upphörde i samband med att den siste indelte soldaten avled och ändamålet med kassan därför inte längre kunde tillgodoses.

Åborättsfastigheter kan indelas i kategorier efter flera grunder. Med utgångspunkt i en avveckling av dessa fastigheter kan följande indelning göras:

- A. Fastigheter med inrymd åbo och fastigheter med innehavare men inte inrymd åbo.
- B. Fastigheter med oklart innehav av åborätten.
- C. Fastigheter där åborättskaraktären inte framgår av fastighetsregistret och därmed inte heller av inskrivningsregistret eller fastighetsboken.
- D. Fastigheter med känd beteckning och okänt läge.

Landgille

I likhet med vad som gäller för åborättsinstitutet är en detaljkunskap om landgilleinstitutet inte nödvändig för att bedöma möjligheterna till en avveckling. Orienteringen begränsas i enlighet med dessa förutsättningar. I prop. 1937:235 angående upphörande av det från viss jord i Skåne, Halland och Blekinge utgående landgille m.m. finns en närmare redogörelse för landgilleinstitutet.

I Danmark drogs kyrkornas fasta egendom, räntor och tionde inte in till kronan vid reformationen. Detta är historiskt sett bakgrunden till att det i Skåne, Halland och Blekinge alltjämt finns kvar en årlig avgift av grundskattekaraktär benämnd landgille. Avgiften utgår till kyrkor och till avlöning åt prästerskap. Landgille kan med avseende på äganderätten indelas i två kategorier, nämligen dels landgille som brukare av kyrklig mark skall betala, dels landgille som brukare skall betala utan att kyrkan är ägare av marken. Det senare slaget har uppkommit genom att kyrkan sålt mark med förbehåll om skyldighet för ny ägare att betala landgille. I vissa fall har markägare, med behållen äganderätt, till kyrka eller präst upplåtit rätt till landgille. Utöver landgille kan städja/städs mål utgå dvs. en engångsavgift som brukaren betalar vid tillträdet. Brukningsrätten till kyrklig jord har åborättslig karaktär. Brukaren jämställs därför i skattehänseende med ägare.

Inom båda kategorierna landgille är det vanligt att marken inte är känd till sin lokalisering. Detta förhållande har sin grund i att landgillet i ekonomiskt hänseende med tiden ofta framstod som försumbart. Intresset för att uppbära avgiften försvann och så småningom gick även kunskapen om landgilletts lokalisering förlorad. Dispositionsrätten är i vissa avseenden inskränkt. Således kan äganderätten till marken endast överlåtas till brukaren. Vidare gäller att det helt övervägande antalet landgillen till belopp faststälts efter skattläggning och därför inte ansetts kunna höjas. Landgille och städja för vissa församlingskyrkors fastigheter i Lunds och Göteborgs stift kan dock höjas i samband med att ny brukare tillträder under förutsättning att skattläggning inte skett.

Uppgifter om landgille och landgilletagare finns förtecknade i de senaste jordeböckerna. Uppgifterna är emellertid inte sökbara. Berörda egendomsnämnder och församlingar har motsvarande uppgifter.

Försök till avveckling av landgilleinstitutet har skett vid skilda tillfällen, första gången på 1880-talet. I dag regleras möjligheterna till avveckling i dels förordning (1937:540) om försäljning av vissa kyrkolägenheter i Skåne, Halland och Blekinge, dels förordning (1937:591) angående upphörande av det från viss jord i Skåne, Halland och Blekinge utgående landgille. Bestämmelserna i den förra förordningen innebär att till kyrka hörande till läget känd mark under vissa villkor kan säljas till brukaren. I

den senare förordningen anges att staten på vissa villkor inlöser dels landgille för mark som utgår utan att motsvaras av äganderätt till marken, dels landgille för mark som tillhör kyrka och är belägen inom viss fastighet men i övrigt till sitt läge okänt. Vidare finns en lag (1938:159) om avlösning av avgälder från de till skatte försålda så kallade halländska kyrkohemmanen. Bestämmelserna innebär en skyldighet i vissa fall för fastighetens ägare att inlösa utgående landgille.

Landgille utgår för mark som till omfattningen kan variera från ett 100-tal kvadratmeter till flera hektar. Avgiften ligger normalt inom intervallet 1–100 kronor. En majoritet av avgifterna är dock mycket små, många gånger mindre än en krona. I det fall skattläggning inte skett kan avgiften uppgå till några 1 000 kronor. Beträffande antalet befintliga landgillen gör Kammarkollegiet bedömningen att det är fråga om i storleksordningen ca 250 stycken. Det helt dominerande antalet landgillen finns inom Lunds stift.

Liksom åborättsfastigheterna kan landgillen indelas i kategorier efter flera grunder. Med utgångspunkt i en avveckling kan följande uppdelning göras:

- A. Landgille som utgår för lokaliserad eller olokaliserad skattlagd eller inte skattlagd mark som ägs av brukaren.
- B. Landgille som utgår för lokaliserad skattlagd eller inte skattlagd mark som är egen registerfastighet och ägs av kyrkan.
- C. Landgille som utgår för lokaliserad skattlagd eller inte skattlagd mark inom registerfastighet som tillhör kyrkan.
- D. Landgille som utgår för olokaliserad skattlagd eller inte skattlagd mark som ägs av kyrkan.

17.3 Övervägande och förslag

Förslag: Institutet stadgad åborätt avvecklas genom att staten avstår från sin äganderätt till marken i de fall det finns en innehavare med rättmätiga anspråk på innehavet.

Institutet landgille avvecklas genom att kyrkan avstår från sin rätt till landgille. I de fall rätten till landgille är förenad med äganderätt till lokaliserad mark avstår kyrkan även från sin äganderätt.

Institutens avveckling förutsätter en medverkan av lantmäteriet och beträffande åborättsinstitutet även av länsstyrelserna.

Stadgad åborätt

Statens äganderätt till sådan fastigheter som innehas med åborätt saknar helt ekonomisk eller annan betydelse med hänsyn till de dispositionsinskränkningar som följer av åborätten. Förekomsten av sådana fastigheter kan försvåra bildandet av såväl lämpliga registerfastigheter som brukningsenheter. Kammarkollegiet anser att det närmast framstår som en nödvändig städåtgärd att avveckla det ålderdomliga institutet stadgad åborätt.

I formell mening är en avveckling av åborättsinstitutet inte förenad med några egentliga problem. Staten kan avstå från sin äganderätt till marken i de fall det finns en innehavare med rättmätiga anspråk på innehavet av åborätten, vilket också är Kammarkollegiets förslag. Om sådan innehavare inte finns återgår fastigheten till staten med full dispositionsrätt. Det innebär således att äganderätten tvångsvis överförs till den som kan göra anspråk på åborätten. Ett sådant tvingande förfarande inger inga betänkligheter då åborättsinnehavaren i skattehänseende redan jämställs med ägare. Skillnaden består i att åborättsinnehavaren även registereras som ägare i fastighetsregistret med flera register. En fördel kan vara att den formella äganderätten möjliggör att fastigheten kan intecknas.

En avveckling är emellertid förenad med flera praktiska svårigheter. Fastigheterna måste i ett första steg identifieras till beteckning och läge.

Länsstyrelserna skall, som tidigare angivits, regelbundet kungöra en förteckning över de åborättsfastigheter som kan skatteköpas. Kammarkollegiet gör bedömningen att dessa förteckningar är ofullständiga i sådan utsträckning att dessa inte kan ligga till grund för en identifiering av kvarvarande åborättsfastigheter.

Kronofastigheter är i och för sig sökbara i fastighetsregistret m.fl. officiella register. Någon möjlighet att söka särskilt på åborättsfastigheter finns dock inte. Kammarkollegiet föreslår därför att åborättsfastigheterna identifieras med utgångspunkt i en inom kollegiet upprättad förteckning från 1923 över hemman och lägenheter som kan skatteköpas. Någon garanti för att förteckningen är fullständig finns naturligtvis inte. Kollegiet gör dock bedömningen att en identifiering utifrån denna förteckning är det närmaste det går att komma en fullständig identifiering. En komplikation i sammanhanget är att i förteckningen förekommande benämningar måste omvandlas till moderna fastighetsbeteckningar. Tillvägagångssättet har diskuterats med Lantmäteriverket som förklarat detta fullt möjligt. Kammarkollegiet föreslår därför att Lantmäteriverket ges i uppdrag att identifiera nu befintliga åborättsfastigheter utifrån nämnda förteckning.

Genom en avstämning med fastighetsregistret kan förteckningen över identifierade fastigheter rensas från skatteköpta fastigheter, dvs. från sådana fastigheter där det inte anges "krono under enskild disposition".

Lantmäteriet avför fastigheter som inte kan lokaliseras som obefintliga ur fastighetsregistret. Vissa till beteckningen identifierade fastigheter kommer därför sannolikt inte att återfinnas i fastighetsregistret och bör därför betraktas som obefintliga.

Länsstyrelsen har till uppgift att bl.a. pröva frågor om inrymning och antagande av åbo, d.v.s att avgöra om den som gör anspråk på åborätten har rättmätiga anspråk. Kammarkollegiet föreslår därför att länsstyrelserna ges i uppdrag att identifiera innehavare av åborättsfastighet utifrån Lantmäteriverkets framtagna uppgifter om befintliga åborättsfastigheter. I de fall det finns en fysisk eller juridisk person som taxerar för fastigheten i fråga bör länsstyrelsen utreda och pröva om innehavaren har rättmätiga anspråk på åborätten. Det förutsätts att anspråket i fråga prövas utifrån nu gällande regler. Enligt kollegiets bedömning kommer denna prövning många gånger att kunna ske genom ett närmast summariskt förfarande, exempelvis i sådana fall den som taxeras för fastigheten är inrymd åbo eller kan styrka innehavet genom en åtkomsthandling.

I de fall länsstyrelsen finner att innehavaren har berättigade anspråk på åborätten föreslår Kammarkollegiet att äganderätten överförs genom en registreringsåtgärd, nämligen genom att länsstyrelsen underrättar lantmäterimyndigheten och inskrivningsmyndigheten om beslutet i fråga. Liksom vid skatteköp bör stämpelskatt inte utgå. Därtill kommer att överföringen av äganderätten närmast kan betraktas som en gåva, vilket inte är ett stämpelskattepliktigt fång. Då förfarandet inte förutsätter en ansökan till inskrivningsmyndigheten bör inte heller expeditionsavgift utgå.

I de fall det inte går att klarlägga om det finns annan som kan ha bättre rätt till åborätten än den taxerade innehavaren föreslås ett kungörelseförfarande på motsvarande sätt som nu sker vid inrymning av åbo. Kollegiet anser dock att ett kungörelseförfarande bör begränsas till situationer då innehavaren taxerat för fastigheten kortare tid än tio år. I de fall innehavaren taxerat för fastigheten i tio eller fler år överförs äganderätten genom föreslaget registreringsförfarande.

Kammarkollegiet gör bedömningen att länsstyrelsen endast undantagsvis kommer att finna att den som taxeras för fastigheten inte har rättmätiga anspråk. Länsstyrelsen beslut bör i dessa fall, såsom i dag, kunna överklagas till Kammarkollegiet. Av 2 § lagen (1971:309) om behörighet för allmän förvaltningsdomstol framgår att kollegiets beslut kan överklagas till regeringsrätten.

Även i de fall det inte finns någon taxerad innehavare föreslås ett kungörelseförfarande på sätt ovan angivits. I de fall någon anmäler anspråk på åborätten prövar länsstyrelsen frågan. I de fall ingen gör anspråk på åborätten får fastigheten anses ha återgått till staten med full dispositionsrätt. Dessa fastigheter bör genom länsstyrelsens försorg säljas. Kammar-

kollegiet anser att avvecklingen av dessa "herrelösa fastigheter" är en viktig del i avvecklingen av åborättsinstitutet. De problem som i dag är förenade med åborättsinstitutet kan i mycket stor utsträckning hänföras till dessa fastigheter.

Det av Kammarkollegiet föreslagna förfarandet för en avveckling av åborättsinstitutet innebär i grunden små förändringar i förhållande till nu gällande ordning. Den egentliga skillnaden kan något förenklat beskrivas som att initiativet till inrymning och skatteköp överförs till länsstyrelserna. Förslaget innebär inte att samtliga nu kvarvarande fastigheter under stadgad åborätt med säkerhet avvecklas. 1923 års förteckning kan vara ofullständig. Vidare kan uppgiften "krono under enskild disposition" ha tappats bort från fastighetsregistret. De eventuella framtida fastighetsrättsliga problem som kan uppstå är emellertid inte till omfattning och karaktär sådana att de avviker från vad som gäller fastigheter i allmänhet.

Landgille

Landgilleinstitutet saknar i allt väsentligt ekonomisk eller annan betydelse för kyrkan. Förekomsten av landgille kan i än högre grad än vad som gäller för åborättsinstitutet försvåra bildandet av såväl lämpliga registerfastigheter som brukningsenheter. Kammarkollegiet anser, såsom beträffande åborättsinstitutet, att det närmast framstår som en nödvändig städåtgärd att det mycket gamla landgilleinstitutet avvecklas.

I formell mening är inte heller en avveckling av landgilleinstitutet förenad med några egentliga problem. Kammarkollegiet föreslår att Svenska kyrkan i samband med relationsändringen mellan stat och kyrka dels avstår från sin rätt till landgille, dels från sin äganderätt till marken i det fall landgille utgår för lokaliserad mark. Den lag om avveckling av landgilleinstitutet som förslås förutsätter att Svenska kyrkans avstående i nämnda hänseenden finns dokumenterad.

I de fall landgille utgår för mark som inte skattlagts kan avgiften uppgå till några 1000 kronor per år. Förslaget innebär således att kyrkan även i dessa fall avstår från landgillet och i förekommande fall även till marken. Kammarkollegiet anser inte att beloppen är i den storleksordningen att särskilda avvecklingsregler är motiverade i dessa fall. Därtill kommer att det är fråga om ett mycket begränsat antal fall.

I de fall kyrkan äger marken är äganderätten utan värde med hänsyn till den dispositionsinskränkning som följer av brukningsrätten. Den omständigheten att äganderätten tvångsvis överförs till brukaren inger inte heller i detta fall några betänkligheter. Brukningsrätten har åborättslig karaktär och brukaren jämställs därför i skattehänseende med ägare. Förändringen för brukaren begränsas således till att denne även i fastighetsregistret och

inskrivningsregistret eller fastighetsboken antecknas som ägare. Det kan emellertid finnas situationer där kyrkan kan ha ett intresse av att lösa ut brukaren. Det bör därför vara möjligt för brukaren och kyrkan att träffa en överenskommelse av annan innebörd.

En avveckling av landgilleinstitutet är förenad med praktiska problem av lantmåteritekniskt slag. Kammarkollegiet föreslår därför att Lantmåteriverket får i uppdrag att genomföra avvecklingen. Denna avveckling förutsätter lantmåteriförrättningar, om än i begränsad utsträckning. Av rent praktiska skäl föreslår kollegiet vidare att trossamfundet Svenska kyrkan svarar för dessa förrättningskostnader. Det föreslås att dessa kostnaderna bestrids av Svenska kyrkan genom kyrkofonden eller vad som träder i dess ställe. I de fall några förrättningar i vedertagen mening – avstyckning, fastighetsreglering eller motsvarande – inte behövs föreslås att Lantmåteriverket svarar för dessa indirekta avvecklingskostnader.

I ett inledande skede måste de landgillen identifieras som utgår för mark som ägs av kyrkan. Berörda egendomsnämnder och församlingar har uppgifter om landgillen, varför identifieringen i fråga bör kunna ske med en begränsad arbetsinsats. I ett nästa skede måste landgillefastigheterna lokaliseras. Sedan så skett kan avvecklingen ske i huvudsak enligt något av följande alternativ.

- A. Beträffande landgille som utgår för lokaliserad eller olokaliserad skattlagd eller inte skattlagd mark som ägs av brukaren behöver inga särskilda åtgärder vidtas. Landgillekaraktären finns inte anmärkt i fastighetsregistret.
- B. I de fall landgille utgår för lokaliserad skattlagd eller inte skattlagd mark som är egen registerfastighet och ägs av kyrkan överförs äganderätten genom ett registreringsförfarande. Detta förutsätter någon form av förrättningsbeslut eller protokoll som kan delges inskrivningsmyndigheten. Fastighetsregistret bringas i överensstämmelse med de faktiska förhållandena. Det bör finnas en möjlighet för brukaren och kyrkan att träffa en överenskommelse av annat innehåll.
- C. I de fall landgille utgår för lokaliserad skattlagd eller inte skattlagd mark inom registerfastighet måste marken avskiljas från fastigheten i övrigt genom en lantmåteriförrättning. Äganderätten överförs genom registrering på sätt anges under B. Det bör även i detta fall finnas en möjlighet för brukaren och kyrkan att träffa en överenskommelse av annat innehåll.
- D. I de fall landgille utgår för olokaliserad skattlagd eller inte skattlagd mark betraktas markområdet eller registerfastigheten som obefintlig. I de fall det är fråga om en registerfastighet bringas fastighetsregistret i överensstämmelse härmed.

Kammarkollegiet anser inte att det beträffande stämpelskatt och expeditionsavgift är motiverat att behandla nu aktuella fastigheter annorlunda än åborättsfastigheterna. I båda fallen representerar den äganderätt som överförs inte något egentligt värde. Därtill kommer att överföringen av äganderätten även i detta fall närmast kan betraktas som en gåva, vilket inte är ett stämpelskattepliktigt fång. Registreringen av äganderätten förutsätter enligt förslaget inte heller en ansökan från brukaren. Kollegiet förslår således att stämpelskatt och expeditionsavgift inte i något fall skall utgå.

Det av Kammarkollegiet föreslagna förfarandet innebär att landgilleinstituten kan avvecklas. Det finns dock ingen garanti för att samtliga landgillen går att indentifiera och därmed rent faktiskt kan avvecklas. Detta innebär enligt kollegiet emellertid inga framtida fastighetsrättsliga problem. För det fall ett landgille ändå påträffas kan detta avvecklas enligt det alternativ som gäller för olika kategorier av landgillen.

Författningar som upphävs och författningsändringar i övrigt.

Det förhållandet att åborätts- och landgilleinstituten avvecklas innebär att ett antal författningar kan upphävas. Beträffande de författningar som föreslås upphäva hänvisas till lagförslaget. Då det framstår som uppenbart att dessa författningar kan upphävas motiverar Kammarkollegiet inte detta särskilt.

Till de författningar som kan upphävas hör även lagen (1905:31) rörande avgäld från avsöndrad lägenhet och lagen (1907:15) ang. avlösning av avgäld från avsöndrad lägenhet. Lagarna avsåg att reglera vissa avgifter som närmast övergångsvis kunde komma i fråga för avsöndrad lägenhet som innehades under stadgad åborätt. Lagarna har inte tillämpats på många decennier och saknar således helt aktualitet. Frågan om att upphäva dessa lagar är emellertid under beredning i justitiedepartementet i samband med fastighetsregisterreformens avslutande, varför dessa lagar inte föreslås upphäva i detta sammanhang.

En avveckling av åborätts- och landgilleinstituten berör 6 § förordningen (1995:1331) med instruktion för Kammarkollegiet. Justitiedepartementet bereder vissa ändringar av paragrafen av skäl som angivits beträffande ovan nämnda lagar. Paragrafen i fråga bör ses över i ett sammanhang, varför några ändringar inte nu föreslås.

Beträffande vissa författningar i övrigt som berörs av en avveckling föreslås inga ändringar, då bestämmelserna i fråga bör finnas kvar under ett övergångsskede intill dess avvecklingen rent faktiskt kan anses genomförd. Det gäller:

- 7 § lagen (1947:577) om statlig förmögenhetsskatt,
- 5 § fastighetstaxeringslagen (1979:1152),
- 6 § lagen (1984:404) om stämpelskatt vid inskrivningsmyndigheter och
- 10 § lagen (1970:989) om införande av fastighetsbildningslagen.

17.4 Ekonomiska konsekvenser av förslaget

Förslaget till avveckling av åborätts- och landgilleinstituten innebär på kort sikt indirekta kostnader för Lantmäteriverket och länsstyrelserna. En grov uppskattning är att dessa kostnader sammantaget motsvarar högst en årsarbetskraft. Kammarkollegiet anser emellertid att dessa kostnader på lång sikt inte är möjliga att undvika. I sinom tid måste defastighetsrättsliga problemen som följer av instituten lösas i det enskilda fallet. Föreslagen avveckling förutsätts ske med en koncentrerad arbetsinsats under en relativt begränsad tidsperiod. En sådan avveckling innebär rationaliseringsvinster framför en okontrollerad och utdragen avveckling under mycket lång tid.

Kammarkollegiets förslag innebär att Svenska kyrkan skall svara för vissa slag av förrättningskostnader. Kammarkollegiet bedömer att avstyckningar och fastighetsregleringar, som närmast kan komma i fråga, blir nödvändiga i mycket begränsad utsträckning, uppskattningsvis i ca tio procent av fallen. Detta innebär en sammantagen förrättningskostnad i storleksordningen 200.000–300.000 kronor.

18 Kammarkollegiets slutliga förslag

18.1 Våra principiella synpunkter

Principbeslutet om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan utgår från att den egendom som kyrkan disponerar i dag skall stå till kyrkans förfogande också i fortsättningen. I långa stycken är detta någonting alldeles självklart. Egendom som församlingar och andra enheter inom kyrkan äger och förvaltar skall i princip inte behöva påverkas nämnvärt ens av en så omfattande reform som relationsändringen.

På något annorlunda sätt förhåller det sig med egendom som i dag är specialreglerad, dvs. det finns bestämmelser i lagar och andra författningar om vad egendomen har för ändamål och hur den skall förvaltas. Det har visserligen inte sedan 1930-talet på allvar gjorts gällande någonting annat än att även denna egendom skall stå till kyrkans förfogande. Här kan man emellertid med fog ställa frågor om vilka villkor som skall gälla i framtiden. Om det finns alldeles speciella ändamål, skall dessa bestå och vara lagreglerade? Om äganderätten i dag inte tillkommer något vanligt kyrkligt organ, utan staten eller en stiftelse, skall den saken klarläggas och förhållandet eventuellt ändras? Detta har varit de huvudsakliga frågorna i Kammarkollegiets utredningsarbete, vid sidan av de uppgifter vi haft att kartlägga vissa förhållanden.

Utredningsarbetet har hela tiden inneburit att vissa principiella ställningstaganden har måst göras. Det kan hävdas att dessa har fått vittgående och, på några punkter, radikala konsekvenser. Det är därför på sin plats att kollegiet redovisar de huvudprinciper som kommit att bli vägledande.

I själva relationsändringen ligger en avsevärd *förändring av ansvaret* för den kyrkliga verksamheten. Svenska kyrkan måste i fortsättningen på egen hand inte bara ta ansvaret för sin egen verksamhet – vilket väl måste betraktas som självklart och önskvärt från alla tänkbara utgångspunkter – utan också ta ansvaret för att själva systembygget fungerar. Därmed menas att beslut kan fattas på rätt nivåer inom den kyrkliga organisationen, att ansvaret kan fördelas och bäras på ett riktigt sätt och att resurser fördelas och används på ett sätt som så gynnsamt som möjligt främjar vad kyrkan är till för. Denna ansvarsförändring är riktig och en given följd av relationsändringen. Det är bara det att verksamhet och organisation m.m. under sekler har haft stöd av lagstiftning och andra beslut i offentlig-rättsliga former, vilket i realiteten har inneburit dels att kyrkan har haft sina egna lagar, och därför inte alltid har behövt följa det som har gällt för

andra, dels att det egentliga ansvaret ibland har fått tas av riksdagen eller av regeringen. Kollegiet drar av detta inga andra slutsatser än att det i alla avseenden är önskvärt att kyrkans eget ansvarstagande underlättas på alla plan. Förhållanden som är ägnade att komplicera detta ansvarstagande, som ställer kyrkan inför organisatoriska problem eller svårlösta rättsliga frågor med rötter i kyrkans gärning i vårt folk sedan medeltiden, måste så långt det är möjligt undanröjas.

Det finns ett stort värde i *enkla och överskådliga rättsliga förhållanden*. Principbeslutet om en relationsändring och det fortsatta utredningsarbetet bygger bl.a. på tanken att en ny associationsform skall tillskapas för trossamfund och att Svenska kyrkan framgent skall uppträda som ett självständigt rättssubjekt i denna skepnad. Dagens kyrkliga organisation utgörs av en i princip kommunal basorganisation, en komplex och ganska oklar regional organisation och en på många punkter med staten oupplösligt förenad central organisation. Denna organisation ersätts vid relationsändringen med en alldeles ny i form av associationsformen registrerat trossamfund. Det betyder att kyrkan för första gången kan uppträda samlat i sin helhet. Kammarkollegiet ser utredningsresultatet på denna punkt som en given följd av beslutet om en relationsändring. Det står väl emellertid helt klart att, om denna nya rättsfigur skall inträda i rättsliga förhållanden med rötter i medeltiden, uppstår problem av olika slag. Vilken identitet finns det mellan delar av den nya organisationen efter en relationsändring och sådana ändamål för egendom av stiftelsekaraktär som skapats under sekler i det förgångna? Ju enklare och tydligare frågor om ägande, förvaltarskap, ändamålets innebörd och liknande kan lösas, desto färre problem för kyrkan att hantera efter en relationsändring.

Kammarkollegiet har inte väjt för den ofta komplicerade frågan om *äganderätten* till den specialreglerade egendomen. En rad omständigheter, bl.a. de tidigare nämnda principerna i detta avsnitt, talar för att äganderättsfrågan klaras ut så långt det är möjligt. Dagsläget, som ju utgår från att förvaltningsförhållanden och rätten att bruka egendomen eller att få avkastning av den lagregleras, är i regel oproblematiskt (kyrkolagen kommenterar inte ens äganderätten – endast förvaltningen), men efter en relationsändring måste samma förhållanden tas om hand på skilda nivåer inom kyrkan. Det är då en avsevärd fördel om äganderättsfrågan är klarlagd. När frågan om äganderätten är utredd kan, när det gäller fast egendom, lagfart vinnas för ägaren. Detta tryggar möjligheten till överlåtelse och omsättning av egendomen i enkla former. Skulle frågorna om äganderätten till den kyrkliga egendomen lämnas helt obearbetade, kräver detta enligt vår mening fortsatt lagstiftning i en utsträckning som inte står i alldeles god överensstämmelse med principbeslutet om en relationsändring.

Genom den lagstiftning Kammarkollegiet föreslår klargörs äganderättsfrågorna i betydande utsträckning.

En annan viktig övergripande fråga har gällt *skyddet för egendomens ändamål*. Det är från samhällssynpunkt viktigt att ett långsiktigt ändamål, som förutsatts vid t.ex. en donation till kyrkan, inte utan vidare ändras. Stiftelserätten förutsätter ändamålets varaktighet och en stor del av den ändamålsbestämda egendomen har stiftelsekaraktär. Samtidigt är det emellertid också, likaledes enligt stiftelserättens principer, fullt möjligt att vid ändrade förhållanden ändra ändamålet.

Frågan har betydelse inte bara från samhällssynpunkt. Det är också viktigt för Svenska kyrkan att ändamålet har varaktighet och inte kan ändras hur som helst.

Enligt Kammarkollegiets mening bör frågan om egendomens ändamålsbindning inte lösas generellt. Behovet av ett fortsatt i lag bevarat ändamål varierar mellan de olika slagen av egendom. Vi har inte i något fall ansett att det föreligger ett behov av att uppställa ett mer restriktivt formulerat ändamål än som finns i dag. Däremot har vi funnit att det för vissa egendomsslag inte längre behövs något lagfäst ändamål alls. För andra egendomsslag har vi funnit att det riktiga är att ändamålet bevaras också framgent. Här ger de olika alternativ vi utformat olika möjligheter. En tredje grupp utgörs av sådana ändamål som bör föreskrivas när egendomen ställs till kyrkans förfogande, men där det i övrigt inte föreligger något behov av att för framtiden lagreglera ändamålet. Detta löses genom bestämmelser i övergångslagstiftningen.

Egendomens bindning till ett visst ändamål i lag har en särskild betydelse i relation till statens förväntningar på Svenska kyrkan när det gäller *samfundets identitet*. Om det vid någon framtida tidpunkt skulle visa sig att den identitet Svenska kyrkan själv uttrycker inte står i överensstämmelse med den beskrivning av samfundet som ges i lag, erbjuder en fortsatt reglering av egendomens ändamål en viss möjlighet för staten att reagera, om detta skulle behövas ur samhällets synpunkt.

Kammarkollegiet har genomgående utgått från principen att *kyrkan själv skall bestämma den interna organisationen*. Detta kan tyckas vara självklart och en fråga av mindre betydelse, men den får likafullt ganska vittomfattande konsekvenser.

Om en viss egendoms ändamål skall komma t.ex. ett pastorat till godo, dvs. pastoratet är s. k. destinatär till egendomen eller avkastningen av den, och alla andra synpunkter talar för att detta ändamål faktiskt bör bestå i lagstiftningen, bör lagen då fastställa vad som menas med ett pastorat, dvs. en av flera typer av samfälligheter? Och hur långt skall lagstiftaren gå när det gäller att bestämma vad ett pastorat är? Räcker det med själva pastoratsbegreppet, eller måste också ansvarsområdet för ett pastorat framgå för att man skall vara säker på att ändamålet verkligen är detsamma som

tidigare? Kollegiet har funnit att det uppkommer något som liknar en dominoeffekt, om man börjar att i lag reglera enskilda delar av kyrkans organisation eller delar av den kyrkliga egendomens förvaltningsorganisation. Mot den bakgrunden har Kammarkollegiet funnit att lagstiftningen inte bör ta upp ändamålsbestämningar som är relaterade till kyrkans interna organisation. Detta medför att sådana bestämmelser som finns i dag om pastorat, egendomsnämnder, Domkyrkorådet i Lund och Kyrkofondens styrelse, inte skall tas in i lagstiftningen.

Om det finns behov av det, kan vissa regler ges i övergångslagstiftningen.

18.2 Den specialreglerade egendomen: Äganderättsfrågan

18.2.1 Äganderätten till kronoanslagen

Vem som formellt är ägare till den specialreglerade kyrkliga egendomen är i dag en fråga av underordnad betydelse. Vid en relationsändring, när frågor om egendomens förvaltning och om egendomsöverlåtelse inte på samma sätt skall göras till föremål för lagstiftning, är äganderättsfrågan däremot av stor vikt. Utan stöd av lagstiftning kan en förvaltare inte disponera över egendom som formellt är i någon annans ägo.

Visserligen är någon form av ramlagstiftning om egendomen inte alldeles oförenlig med principbeslutet om en relationsändring, men Kammarkollegiet har, för att finna lösningar på vårt utredningsuppdrag, funnit det praktiskt taget oundvikligt att aktualisera äganderättsfrågan i hela dess vidd. Närmast avgörande för vår uppfattning har varit insikten om att det inte längre är möjligt att identifiera varje egendomsdels ursprung eller hur stora andelar av egendomen som härrör från en viss ägare.

En viktig del av den kyrkliga egendomen utgörs av sådan som i en eller annan form har anslagits av staten under historiens gång. Kollegiet har i kap. 9 belyst de s. k. kronoanslagens ställning i dag och deras ringa värde för staten.

Kammarkollegiet föreslår att äganderätten till kronoanslag som inte är prästlönefastigheter eller prästlönefonder efter en relationsändring uttryckligen skall tillkomma trossamfundet Svenska kyrkan eller, beroende på vilken typ av egendom det är fråga om, den del av samfundet som egendomen enligt våra förslag i det följande särskilt skall tillhöra. Innebörden av det sistnämnda är att staten avstår från sina anspråk på kronoanslagen till förmån för olika enheter inom Svenska kyrkan, beroende på om det gäller t.ex. en kyrka, en prästgård eller en biskopsgård.

Detta bör komma till uttryck i övergångslagstiftningen. Kammarkollegiet har utformat ett förslag till lagtext.

En del kronoanslag förvaltas i dag som prästlönefastigheter. En del har omvandlats till prästlönefonder. Också i dessa fall anser kollegiet att staten skall avstå från anspråk på egendomen. Avståendet sker därvid till förmån för olika subjekt i våra tre alternativ. I stiftelsealternativet sker avståendet till förmån för stiftelsen. I ägandeanternativet är avståendet till förmån för trossamfundet Svenska kyrkan. I lagstiftningsalternativet, slutligen, blir statens avstående till förmån för de lokala kyrkostiftelserna.

18.2.2 Äganderätten till äldre kyrkor, prästgårdar m.m.

En stor del av den specialreglerade egendomen är av äldre datum. Egen-dom som före vissa årtal under 1800-talets första hälft donerades till kyrkan är inte församlingsägd på samma sätt som den skulle bli, om den donerades i dag. Det fanns inte i juridisk mening en församling som kunde ta emot den. Denna egendom har i stället karaktär av stiftelser.

Den speciella stiftelseegenskapen hos denna egendom orsakar i dag inga stora problem, eftersom det finns författningsbestämmelser som talar om hur egendomen får användas, när den får säljas m.m. I allt väsentligt gör denna författningsreglering dessutom inte någon skillnad på äldre egendom av stiftelsekaraktär och yngre, senare anskaffad, egendom som har samma ändamål men som ägs direkt av sin församling eller sitt pastorat.

Kammarkollegiet har särskilt uppmärksammat vad som händer med bl.a. kyrkobyggnaderna i ett läge när dagens tämligen omfattande special-reglering upphör. Församlingar och pastorat skulle på ett helt annat sätt än i dag få erfa att äldre och yngre kyrkor har olika rättslig ställning, att de äldre utgör stiftelser och att pengar som används till en sådan kyrka i själva verket tillförs en stiftelse. En annan konsekvens av avregleringen och relationsändringen skulle bli att kyrkomötet i en kyrkoordning bara skulle kunna behandla de församlingsägda kyrkorna, inte de kyrkor som är stiftelser, eftersom dessa inte på samma sätt skulle utgöra en rättslig del av trossamfundet. Kyrkomötet kan inte utfärda några bestämmelser alls för stiftelseägd egendom, annat än i den speciella situationen att det är kyrko-mötet som i själva verket företräder förvaltaren.

Den situation som således är att vänta efter en relationsändring är, om ingenting görs, utomordentligt besvärlig att hantera för kyrkan. Enligt den tidigare presenterade principen att kyrkans eget ansvarstagande bör underlättas och för att vinna enkla och överskådliga rättsliga förhållanden bör, i likhet med vad som föreslagits när det gäller statens formella äganderätt till viss egendom, också i detta fall äganderätten överföras till

kyrkliga enheter. Formellt går detta till på det sättet att de existerande stiftelseliknande rättssubjekten upplöses genom lagstiftning (generell permutation) och äganderätten till egendomen överförs till den församling som i dag närmast har ställning som stiftelsens förvaltare. Innebörden av detta förfarande har beskrivits närmare i kap 8. Om någon lider förlust av detta, har han rätt till ersättning. Kammarkollegiet har betraktat ersättningsrätten som formellt viktig, men har inte kunnat finna någon situation i vilken den skulle ha praktisk betydelse.

Kammarkollegiet föreslår alltså att äganderätten till de äldre kyrkor, som i dag skall uppfattas som stiftelseegendom, efter en relationsändring uttryckligen skall tillkomma den församling i vilken kyrkan ligger. Det samma skall gälla en församlingskyrkas fastighet och fastighetsfond eller en domkyrkas fastighet och fastighetsfond. Detta bör komma till uttryck i övergångslagstiftningen.

Vissa äldre domkyrkor har i dag särskilda förvaltningsbestämmelser i kyrkolagen. Det gäller domkyrkorna i Uppsala, Linköpings, Skara, Strängnäs, Västerås, Växjö och Lunds stift. Vad Kammarkollegiet föreslagit innebär också ifråga om dessa att åldriga stiftelser upplöses och att kyrkorna överförs till resp. domkyrkoförsamling.

På denna punkt kan det göras gällande att det är rimligare att kyrkorna överförs till resp. stift. Kollegiet är medvetet om att det finns en rad skäl som talar för detta, inte minst sådana som sammanhänger med det ekonomiska ansvaret. Det leder, å andra sidan, till att domkyrkorna skulle bilda två skilda system – ett med de yngre kyrkorna som är församlingsägda, och ett med de äldre som är stiftsägda. Att föra alla domkyrkorna, såväl äldre som yngre, till stiftet kommer inte gärna på fråga. Med beaktande av att domkyrkoförsamlingarna oftast ingår i kyrkliga samfälligheter som ger ekonomisk stadga, att förhållandet säkerligen kommer att uppmärksammas inom ramen för utjämnningssystemet och kyrkobyggnadsbidraget samt att de äldre domkyrkorna alltjämt i stor utsträckning används i församlinglivet har kollegiet stannat för uppfattningen att de äldre domkyrkorna bör behandlas på samma sätt som de yngre. En kyrka ligger alltid i första hand i en församling.

Förslaget beträffande kyrkorna och deras tillhörigheter är dikterat av hänsyn till enkla och begripliga rättsliga förhållanden för församlingarna. Andra motiv gör sig gällande när det handlar om tjänstebostäderna. Också ett stort antal prästgårdar har stiftelsekaraktär, vilket i och för sig inte ställer till särskilda problem. Här uppträder emellertid i stället andra egenheter, nämligen att pastoratet förfogar helt och hållet över ändamålet. Det är pastoratet som bestämmer om det skall finnas någon tjänstebostad över huvud taget. Att förvaltaren på detta sätt bestämmer över ändamålet är främmande för stiftelserätten. Kammarkollegiet har, som vi närmare utvecklat i avsnitt 7.3.3, funnit att även dessa stiftelseliknande förhållan-

den bör upplösas. Samma motiv kan anföras beträffande biskopsgårdarna. Här måste man dock ta hänsyn till vilket ursprungligt ägoslag biskopsgården tillhör.

Kammarkollegiet föreslår alltså att äganderätten till de prästgårdar, som i dag skall uppfattas som stiftelseegendom, efter en relationsändring uttryckligen skall tillkomma det pastorat i vilket prästgården ligger. Detta bör också komma till uttryck i övergångslagstiftningen.

Kammarkollegiet föreslår i denna del, slutligen, att äganderätten till de biskopsgårdar, som inte samtidigt är av annat egendomsslag (domkyrkas fastighet eller kyrkofondsfastighet), efter en relationsändring uttryckligen skall tillkomma det stift i vilket biskopsgården ligger. En bestämmelse om detta bör tas in i övergångslagstiftningen.

Motiven för våra förslag i denna del återfinns i avsnitten 6.4.2 och 6.4.3 samt i kap. 7.

Kammarkollegiet har utformat ett förslag till lagtext.

18.2.3 Äganderätten till kyrkofondsfastigheter

Vid relationsändringen kommer det att finnas endast ett fåtal kyrkofondsfastigheter kvar. Det är naturligtvis möjligt att fortsätta att förvalta dem i stiftelseform. Närmast som en följd av övriga förslag om upplösning av ålderdomliga stiftelser föreslår Kammarkollegiet i stället att äganderätten till de kyrkofondsfastigheter som finns kvar vid en relationsändring överförs till trossamfundet Svenska kyrkan.

Kammarkollegiet har utformat ett förslag till lagtext.

18.2.4 Äganderätten till kyrkofonden

Kyrkofonden har i dag flera olika ändamål, bl.a. prästernas pensioner och utjämningsystemet. I avsnitt 7.4 har vi utvecklat vår syn på vad som händer med kyrkofonden och dess olika ändamål vid en relationsändring.

Kammarkollegiet föreslår att från den nuvarande kyrkofonden avskiljs ett så stort kapital som motsvarar ansvaret vad avser utgående pensioner och gjorda pensionsutfästelser för präster och biskopar. Förslag om hur dessa åtaganden skall säkerställas lämnas av Utredningen om kyrkans personal och om samfundsstöd.

Kollegiet föreslår vidare att äganderätten till återstoden av kyrkofonden efter en relationsändring uttryckligen skall tillkomma trossamfundet Svenska kyrkan.

Detta bör komma till uttryck i övergångslagstiftningen.

Kollegiet har utformat ett förslag till lagtext.

18.3 Den specialreglerade egendomen: Bindningen till ett visst ändamål

18.3.1 Fortsatt ändamålsbundenhet för prästlönefastigheter och prästlönefonder

Kammarkollegiet har analyserat de skilda ändamål som i dag gäller för den specialreglerade egendomens olika ägoslag. Analysen har gällt hur stort behovet är av att det också i fortsättningen finns ett bestämt ändamål för egendomen och vilket detta ändamål i så fall skall vara. Kommer det tidigare ändamålet att förändras genom relationsändringen? Hindrar eller försvårar ett visst ändamål den kyrkliga självbestämmanderätten?

Vi har kommit till olika resultat beträffande de skilda ägoslagen. För vissa ägoslag, som i dag har ett tydligt och precist ändamål av betydelse för t.ex. särskilda enheter inom kyrkan, är det närmast ett krav att staten i samband med en relationsändring ser till att ändamålet bevaras. Utgångspunkten är det betraktelsesätt som också kommer till uttryck i samhällsintresset av att ändamål som bestäms av donatorer och testatorer bevaras långsiktigt. En erfarenhet vi gjort är att det inte är meningsfullt att samtidigt behålla både ett speciellt, snävt ändamål och ett allmänt, tämligen vitt. I ett sådant fall räcker det givetvis med det vida ändamålet. Väljs inte detta minskar ju den kyrkliga friheten. En annan iakttagelse är att ett ändamål som knyts till organisationsfaktorer inom kyrkan tenderar att inkräkta på sådant som det är meningen att kyrkan själv skall bestämma om.

Vi har funnit att det finns ett behov av att också i fortsättningen ha ett bestämt ändamål för prästlönefastigheter och prästlönefonder.

Kammarkollegiet föreslår alltså att ändamålet för prästlönefastigheter och prästlönefonder antingen tas in i lagen om Svenska kyrkan eller också bevaras på annat sätt i enlighet med de olika alternativ vi har utformat för just dessa ägoslag. Förutsättningarna skiljer sig därvid något mellan de olika alternativen. Ändamålet skall vara det övergripande ändamål som idag återfinns i 41 kap. 9 § kyrkolagen, dvs. att egendomen skall bidra till de ekonomiska förutsättningarna för Svenska kyrkans förkunnelse. Vi har funnit detta ändamål tillräckligt, och anser inte att de speciella ändamålen för de olika ägoslagen behöver upprepas i detta sammanhang.

Vi anser också att det kan vara lämpligt att ett bestämt förvaltningsmål gäller i fortsättningen, dvs. att det klargörs efter vilka principer egendomen skall förvaltas. Det kompletterar ändamålet på ett naturligt sätt. Utan ett sådant förvaltningsmål finns det, principiellt sett, inga garantier för att egendomen kommer att lämna någon avkastning för ändamålet. Det är emellertid angeläget att kyrkan själv får frihet att bestämma sin förvaltningspolicy. Om ett särskilt förvaltningsmål fastställs, bör det därför vara

av allmän karaktär. Statsintresset är närmast knutet till det i lagen om Svenska kyrkan uppställda kravet på rikstäckande verksamhet.

Våra olika alternativ när det gäller kyrkans förfogande över dessa ägoslag ger också i fråga om hur förvaltningsmålet kan fastställas tämligen olika förutsättningar.

Hur våra förslag i detta avsnitt kan genomföras i de olika alternativen behandlas i kap. 10-12 och delvis i avsnitt 18.4.5. Våra motiv i övrigt framgår av avsnitten 7.3.2 och 7.3.7.

Kammarkollegiet har utformat ett förslag till lagtext.

18.3.2 Ändamålsbestämmelser i speciallagstiftning

Kammarkollegiet konstaterar att ändamålet med kyrkogårdar och begravningsplatser skall bestå efter en relationsändring. Motivet för detta är Svenska kyrkans fortsatta huvudmannaskap för begravningsverksamheten, som är en samhällsuppgift. Ändamålet skall bestå genom föreskrifter i begravningslagen (1990:1144).

Förslag om detta läggs inte fram av Kammarkollegiet utan av Begravningsverksamhetskommittén. Vi har dock lämnat vissa synpunkter på ändamålet i avsnitt 7.2.2.

18.3.3 Ändamålsbestämmelser i övergångslagstiftning

För viktiga delar av den specialreglerade egendomen finns det, i motsats till hur vi ser på prästlönefastigheter och prästlönefonder, inte något särskilt statsintresse av att för framtiden reglera ändamålet. Det finns emellertid inte heller något intresse av att ändra det ändamål som gäller i dag. Egendomen bör därför ställas till kyrkans förfogande för de ändamål som den f. n. har. Detta sker lämpligast genom bestämmelser i övergångslagstiftningen. Därigenom uttrycks viljan att inte fortsätta att lagreglera egendomens ändamål.

Detta betyder dock en smula paradoxalt att egendomen fortfarande är ändamålsbestämd – nu genom övergångslagstiftningen och lagstiftarens vilja när egendomen vid relationsändringen ställs till kyrkans förfogande utan specialreglering. En viktig fråga är därför hur ändamålet i ett sådant fall kan ändras. Enligt Kammarkollegiets uppfattning är två huvudprinciper viktiga. Båda bör vara giltiga för framtiden.

Den första principen bör vara att kyrkliga organ inte själva utan vidare kan ändra ändamålet. Handlar det om att rätt och slätt ändra ändamålet för en viss egendom anser vi att permutationslagen (1972:205) skall vara tillämplig.

Den andra principen – och den som komplicerar saken något – är att vi å den andra sidan inte anser att egendomens ändamål skall hindra Svenska kyrkan från att fatta beslut i enlighet med föreskrifterna i lagen om Svenska kyrkan. Giltigheten av beslut som kyrkan fattar med stöd av denna lag skall inte behöva överprövas i den för permutation stadgade ordningen, som ju förutsätter medverkan av Kammarkollegiet eller regeringen. Det betyder att vi anser att kyrkan själv med stöd av lagen om Svenska kyrkan skall kunna fatta allehanda beslut om indelning, organisation och inomkyrklig utjämning, och därvid också eventuellt påverka egendomens ändamål, utan att någon permutation därefter skall vara erforderlig. Lagen om Svenska kyrkan, som ju också är en lag av högre dignitet, gäller därvid framför permutationslagen.

Kammarkollegiet föreslår att i övergångslagstiftningen tas in följande ändamålsbestämmelser för den specialreglerade egendomen.

- För prästlönefastigheter och prästlönefonder: pastoratens rätt till minst hälften av avkastningen enligt fastställda andelstal
- För församlingskyrkas fastighet och domkyrkas fastighet: de ändamålsbestämmelser som gäller idag
- För församlingskyrkors och domkyrkors fastighetsfonder: de ändamålsbestämmelser som gäller idag
- För den del av kyrkofonden som förs över till trossamfundet Svenska kyrkan: avkastningen skall användas för kyrkliga ändamål

Våra motiv för dessa förslag framgår av kap. 7.

Kollegiet har utformat ett förslag till lagtext.

18.4 Den specialreglerade egendomen: Formen för kyrkans disposition av prästlönetillgångarna

18.4.1 Inledning

Kammarkollegiets ställningstaganden när det gäller kyrkor, prästgårdar, församlingskyrkas och domkyrkas fastigheter m.m. bör förenkla bilden av den kyrkliga egendomen åtskilligt. Rättsliga förhållanden och beslutsformer blir överskådliga.

Det största egendomsbeståndet återstår dock att ta ställning till, närmare bestämt prästlönefastigheter och prästlönefonder. Som framgår av det föregående har kollegiet funnit att den egendomen alltjämt skall förvaltas för ett bestämt ändamål.

Hur egendomen i fortsättningen skall disponeras av kyrkan är inte avgjort i och med detta.

Med utgångspunkt från de modeller som återfinns i direktiven och som presenterats utförligt i det föregående, har vi utformat tre olika alternativ. Vart och ett av dessa alternativ har sina egna egenskaper och kännetecken, som gör att det skiljer sig från de andra. Vilket man väljer har sannolikt mer formell än praktisk betydelse. I alla tre alternativen kan man, om man vill, fortsätta på samma sätt som i dag. Det är ansvarsförhållanden och beslutsvägar som skiljer alternativen åt.

Ett alternativ är stiftelsealternativet. Det kännetecknas av att prästlönefastigheter och prästlönefonder samlas i en enda stiftelse med trossamfundet Svenska kyrkan som förvaltare. Stiftelselagen gäller fullt ut.

Ett annat är ägandeanternativet. Det innebär att man, på samma sätt som vi har föreslagit ifråga om äldre kyrkor, prästgårdar, församlingskyrkors och domkyrkors fastigheter m.m., samlar äganderätten, i detta fall hos hela samfundet, och därigenom löser dispositionsfrågan genom att vanliga civilrättsliga regler blir gällande.

Det tredje alternativet är lagstiftningsalternativet. I stället för att falla tillbaka på stiftelselagen eller vanliga civilrättsliga regler formar man lösningen i detta alternativ med utgångspunkt från en ytterst kortfattad särlagstiftning för Svenska kyrkan i den särskilda lagen om Svenska kyrkan.

I det följande utvärderas de olika alternativen.

18.4.2 Stiftelsealternativet

Stiftelsealternativet presenteras i kap. 10.

Den mest framträdande egenskapen är att alternativet bygger på den nya stiftelselagen, som är ett generellt regelverk. Någon särlagstiftning för Svenska kyrkan, som innebär att staten särbehandlar ett visst trossamfund, behövs inte. Till skillnad från vad som tidigare gällt under kyrka-statfrågans långa historia finns nu genom den nya lagen en preciserad och moderniserad stiftelserätt. Därigenom har den osäkerhet om stiftelserättens utveckling i Sverige som har präglat delar av det tidigare utredningsarbetet undanröjts.

Alternativet klarlägger också prästlönefastigheternas och prästlönefondernas stiftelsekaraktär tydligare. Det som idag kallas "stiftelseliknande egendom" eller "egendom av stiftelsekaraktär" med de oprecisa formuleringar som också Kammarkollegiet har tvingats begagna i det föregående, blir i framtiden klart och tydligt. Historiska referenser angående den kyrkliga egendomens stiftelseliknande karaktär blir i fortsättningen överflödiga i det vardagliga arbetet, utan att man därför har brutit med egendomens historiska förutsättningar.

Skyddet för ändamålet är starkt. Även förvaltningsbestämmelser som hänger direkt samman med ändamålet skyddas och kan bara ändras på det sätt som stiftelselagen medger, dvs. efter myndighets prövning och beslut.

Stiftelsen är ett särskilt rättssubjekt och kommer inte att vara en del av trossamfundet Svenska kyrkan. Genom bestämmelsen om förvaltare kommer kyrkan emellertid att ha full kontroll över stiftelsen. Tillgångarna kan inte redovisas som Svenska kyrkans, kyrkan kan inte låna eller belåna dem, och stiftelsen blir ett eget skattesubjekt. Bestämmelsen om förvaltare kan ändras genom permutation.

I stiftelsealternativet är ansvarsfördelningen tydlig. Stiftelsens förvaltare kan inte frånhändas ansvaret för någon del av förvaltningen. Med den utformning vi har valt är det – precis som i de båda andra alternativen – Svenska kyrkan på övergripande nivå som bär ansvaret. Denna ansvarsfördelning hindrar inte en delegation av ansvar inom Svenska kyrkans interna organisation på olika nivåer. Denna process, som ankommer på det högsta beslutande organet – kyrkomötet – motsvarar den fördelning av ansvar som i dag finns i kyrkolagen och andra författningar. Några större praktiska förändringar skall inte behöva bli följden.

Ägandebilden blir klarare. Stiftelsens fasta egendom kan lagfaras för stiftelsen.

18.4.3 Ägandeanternativet

Ägandeanternativet presenteras i kap. 11.

Den främsta egenskapen hos detta alternativ är den definitiva lösningen av äganderättsfrågan. Hela anknytningen till det historiska stiftelsearvet försvinner, men kyrkan får i stället förfoga över prästlönefastigheter och prästlönefonder med full äganderätt. Svenska kyrkan disponerar över den kyrkliga jorden som dess ägare. Något särskilt regelverk finns inte över huvud taget, utan kyrkan följer vanliga civilrättsliga regler om köp och försäljning av fast egendom, avtal, hyra, arrende m.m. som ägare till egendomen i eget namn. Den fasta egendomen kan lagfaras för kyrkan, vilket underlättar alla köp och försäljningar. Egendomen kan på ett annat sätt än tidigare användas som tillgångar och kreditsäkerheter i den egna verksamheten.

Med den utformning vi har valt är det samfundet i dess helhet som blir ägare till egendomen. Detta hindrar inte att ansvarsförhållanden delegeras inom den kyrkliga organisationen. Friheten är stor på denna punkt och stor över huvud taget i detta alternativ. Svenska kyrkan svarar för att ändamålet fullföljs, men kan i övrigt fritt fördela ansvaret inom sig.

Ändamålsskyddet blir mindre starkt i detta alternativ. Det är naturligt att i ägandeanternativet se Svenska kyrkan som ägare med stora befogen-

heter att förfoga över egendomen, trots att det finns ett visst bestämt ändamål. Å andra sidan är kyrkans skydd mot ansatser från statens sida att ändra ändamålet desto större, eftersom äganderätten definitivt ligger hos kyrkan. Graden av fortsatt inblandning från statens sida är mycket liten i detta alternativ.

18.4.4 Lagstiftningsalternativet

Lagstiftningsalternativet presenteras i kap. 12.

Alternativet kännetecknas av att Svenska kyrkan förvaltar prästlönefastigheter och prästlönefonder enligt en bestämmelse i lagen om Svenska kyrkan. På den punkten är detta det alternativ som mest liknar dagens förhållanden. Egendomens stiftelsekaraktär på lokal och regional nivå bibehålls enligt tidigare mönster. Ett helt kapitel i kyrkolagen har ersatts av en paragraf i lagen om Svenska kyrkan, men någon principiell skillnad har egentligen inte uppkommit.

Genom att man har tagit bort den detaljerade regleringen i kyrkolagen och inte ersatt den med något annat inträffar dels att kyrkans frihet som förvaltare blir mycket större, dels att stiftelseegenskaperna blir mera framträdande. Det är meningen att kyrkomötet som företrädare för förvaltaren skall kunna meddela bestämmelser som kompletterar den enda paragrafen i lagen om Svenska kyrkan. Sådana bestämmelser måste i sin tur utgå från egendomens ändamål och dess stiftelseegenskaper.

Som förvaltare av stiftelserna kan Svenska kyrkan genom kyrkomötet fördela ansvar och uppgifter inom organisationen. Dagens förhållanden kan bestå, om det är det man önskar. Möjligheten att ändra dem, om det å andra sidan är det man skulle vilja, är såvitt kan bedömas, något mindre än i de andra alternativen.

Ändamålsskyddet är starkt. Det är bara genom att ändra i lagen om Svenska kyrkan som man kan ändra egendomens ändamål i lagstiftningsalternativet.

Lagstiftningsalternativet kräver fortsatt särlagstiftning för trossamfundet Svenska kyrkan. Genom den fortsatta lagstiftningen tar riksdagen alltså ett ansvar för prästlönefastigheternas och prästlönefondernas ändamål, men behåller också ett inflytande över den framtida utvecklingen.

Lagstiftningsalternativet bearbetar inte äganderätsfrågorna för prästlönefastigheter och prästlönefonder lika genomgripande som de övriga alternativen, men äganderätten är fullt klar. Den tillkommer stiftelserna.

18.4.5 Kammarkollegiets överväganden

I det föregående har vi redogjort för de olika alternativens särskilda egenskaper och på vissa punkter angivit hur vi värderar dem från allmänna utgångspunkter. När det gäller att ta ställning till vilket val som bör träffas är det till en början särskilt två synpunkter kollegiet vill framhålla.

För det första: Vi menar att alla tre alternativen är tillfredsställande lösningar och att en hel del finns att vinna på att de diskuteras öppet och utan förutfattade meningar. De skiljer sig mycket från varandra på det formella planet, men förmodligen betydligt mindre på det praktiska. Gemensamt för alla tre alternativen är att kyrkomötet övertar befogenheter som riksdag och regering har i dag. Det sker på tre olika formella sätt. Det första sättet är som förvaltare enligt stiftelselagen, det andra som faktisk ägare och det tredje som förvaltare enligt lagen om Svenska kyrkan. I alla tre alternativen kan dagens gemensamma förvaltning på stiftsplanet fortsätta som tidigare.

För det andra: Vi har övervägt att själva inte ta ställning till valet mellan de tre alternativen. Detta kan motiveras utifrån flera synpunkter, bl.a. att det skulle stimulera till en mera förutsättningslös debatt och att valet också inrymmer en rad kyrkopolitiska faktorer, som Kammarkollegiet inte i främsta rummet är skickat att ta ställning till. Vi har dock med hänsyn till utredningsarbetets uppläggning och tempot i reformprocessen inte ansett det rimligt att den utredande myndigheten avstår från att lägga fram ett fullständigt förslag.

Vårt ställningstagande till vilket alternativ som erbjuder den bästa lösningen i samband med en relationsändring måste göras utifrån en så långt som möjligt objektiv värdering av de olika alternativens förtjänster och svagheter. Vi har valt att göra vår bedömning utifrån ett antal sådana kriterier.

Ett sådant är behovet av särreglering av Svenska kyrkan. Stiftelsealternativet och ägandalternativet behöver ingen sådan reglering. Det räcker med bestämmelser i övergångslagstiftningen. Lagstiftningsalternativet, däremot, förutsätter att Svenska kyrkans förvaltarskap föreskrivs i lagen om Svenska kyrkan, och att egendomen fortfarande, liksom i dag, undantas från stiftelselagens tillämpning.

Om detta vore den enda komponenten i relationsändringen som krävde fortsatt lagstiftning, vore det kanske en faktor som skulle visa sig vara praktiskt taget avgörande för valet av alternativ. Nu är det inte så. Enligt principbeslutet om en relationsändring skall lagen om Svenska kyrkan finnas och reglera vissa grundläggande förhållanden. När detta är fallet, är det kanske från kyrka-statsynpunkt inte längre särskilt betydelsefullt om lagen innehåller något om egendomen eller inte.

Direktiven nämner lagstiftningsalternativet som ett huvudalternativ. Vi har därför inte fäst någon större vikt vid den nu nämnda skillnaden mellan de tre alternativen.

Alternativen skiljer sig också när det gäller ändamålsskyddet. I lagstiftningsalternativet måste lagen om Svenska kyrkan ändras, vilket kräver en omfattande procedur. I stiftelsealternativet fordras permutation enligt stiftelselagens bestämmelser, vilket också fordrar en omgång med inblandning av en statlig myndighet. I ägandevalternativet finns visserligen ett ändamål som skall iakttas, men ägaren har i och för sig full förfoganderätt över egendomen.

Med de förslag till övergripande och ganska vida ändamålsbestämmelser vi har formulerat kan vi inte finna att frågan om ändamålsskyddet i och för sig är av sådan betydelse att den direkt avgör vilket av alternativen som är att föredra.

Nära frågan om ändamålsskyddet ligger frågan om kyrkans skydd mot statlig inblandning. En spegelbild av detta är, om man så vill, statens möjlighet att ingripa med hänsyn till allmänna intressen. Alternativen skiljer sig åt också på dessa punkter. Som nyss nämnts är statens möjligheter att ingripa minst i ägandevalternativet. Statens fortsatta engagemang och ansvarstagande är störst i lagstiftningsalternativet, men det är lättare att ändra stiftelselagen än att ändra lagen om Svenska kyrkan. Därför är det enklare att byta förvaltare till egendomen i stiftelsealternativet än i lagstiftningsalternativet.

På denna punkt är det möjligt att statens och kyrkans intressen av naturliga orsaker kan skilja sig åt. Detta har dock inte framskymtat under vårt arbete med de olika alternativen.

Frågan om äganderätten till egendomen har naturligtvis stor betydelse. I ägandevalternativet löses frågan en gång för alla beträffande samtliga ägoslag. I stiftelsealternativet löses den också, men äganderätten tillkommer en stiftelse och inte trossamfundet Svenska kyrkan, vilket medför vissa begränsningar i friheten. I lagstiftningsalternativet klaras frågan om kronoanslagen ut medan i övrigt dagens ägandebild består när det gäller prästlönefastigheter och prästlönefonder. Äganderätten tillkommer lokala stiftelser. Detta är en skillnad mellan alternativen.

Nära kopplat till äganderättsfrågan är förstås hur äganderättsövergången sker. I lagstiftningsalternativet och stiftelsealternativet bör det, enligt vår bedömning, inte finnas några större praktiska svårigheter. I ägandevalternativet kan det få större praktisk betydelse med ersättningskrav enligt den särskilda regel vi föreslår efter att ha studerat bl.a. regeringsformens föreskrifter om egendomsskyddet.

Lagstiftningsalternativet är det alternativ som mest liknar dagens förhållanden och som visar störst respekt för de historiskt givna förutsättningarna. Ägandevalternativet bryter upp från det gamla och grundlägger

nya förutsättningar. Stiftelsealternativet bevarar stiftelsekaraktären, men enligt en alldeles färsk stiftelselag för 2000-talet.

Skattefrågorna är svårbedömda, men inte alldeles neutrala. Med utgångspunkt från dagens förhållanden kan man konstatera att olika stiftelsealternativ är missgynnade. Kammarkollegiet anser att det är orimligt att valet mellan de tre alternativen skall träffas utifrån skatteplaneringssynpunkter. Med utgångspunkt från de synpunkter vi redovisat i kap. 13 samt med hänvisning till skattefrågornas behandling inom Utredningen om kyrkans personal och om samfundsstöd m.m. förutsätter kollegiet att valet mellan de olika alternativen skall vara neutralt i skattehänseende.

Förhållandet mellan kyrkans olika nivåer är en fråga som bäst övervägs av kyrkan själv. I våra alternativ skiljer sig förhållandena något, men knappast på ett avgörande sätt. Som förvaltare måste man i viss utsträckning följa objektiva normer. Som ägare har man berättigade anspråk på att få bestämma själv utifrån egna visioner av framtiden. Det kan ligga i ägandeanternativets natur att det manar till större och mer långtgående strategiska grepp. I alla tre alternativen är det kyrkomötet – låt vara i olika roller – som har det övergripande ansvaret.

Enligt vår bedömning ger de tre alternativen likvärdiga förutsättningar när det gäller det inomkyrkliga regelsystemet och möjligheten att behålla dagens förvaltningsorganisation.

Genomgången av de nämnda kriterierna ger enligt Kammarkollegiets uppfattning en viss övervikt till förmån för lagstiftningsalternativet. Liksom principbeslutet om en relationsändring inte upphäver alla band mellan kyrkan och staten, utan förutsätter en viss ramlagstiftning, ger även lagstiftningsalternativet för egendomen ett fortsatt rimligt band genom en enkel ändamåls- och förvaltningsbestämmelse i lagen om Svenska kyrkan. Det ger kyrkan en stor frihet, men behåller samtidigt möjligheten för staten att ta ett fortsatt ansvar, om situationen skulle kräva det. På detta sätt motsvarar lagstiftningsalternativet, både symboliskt och till sin konstitutionella egenart, det fattade principbeslutet om ändrade relationer.

Lagstiftningsalternativet löser inte äganderätsfrågan fullt ut. Det är därmed inte sagt att situationen blir särskilt otillfredsställande. För alla ägoslagen utom prästlönefastigheter och prästlönefonder klaras situationen ut. För de många lokala stiftelserna, som finns kvar i lagstiftningsalternativet, är i alla fall situationen klar så långt som att stiftelserna är ägare. Det blir kyrkomötets sak att meddela bestämmelser om förvaltningen som ger de bästa praktiska möjligheterna att hantera egendomen.

Kammarkollegiets ställningstagande till förmån för lagstiftningsalternativet innebär att vi, enligt principerna i avsnitt 18.3.1, föreslår att det övergripande ändamålet för prästlönefastigheter och prästlönefonder tas in i lagen om Svenska kyrkan. Pastoratens rätt till avkastningen enligt be-

stämnda andelstal tas, i enlighet med vad vi föreslagit i avsnitt 18.3.3, in i den särskilda lagen om införande av lagen om Svenska kyrkan.

I kap. 14 har vi redovisat uppfattningen att den i lagen om Svenska kyrkan ändamålsbestämda egendomen skall kunna stå under tillsyn i begränsad utsträckning. I lagen om Svenska kyrkan skall därför tas in en bestämmelse om att regeringen får besluta om sådan tillsyn. Kammarkollegiets egen mening är att någon tillsyn inte behövs.

Kollegiet har utformat ett förslag till lagtext.

18.5 Den kyrkokommunala egendomen

Det finns, om man bortser från specialregleringen av kyrkorna, i dag endast ett fåtal regler i kyrkolagen som berör den egendom församlingar och kyrkliga samfälligheter själva äger och förvaltar. Ett exempel på en tydlig och klar sådan regel är pantsättningsförbudet i 19 kap. 10 § kyrkolagen. I övrigt gäller vanliga civilrättsliga regler.

Kammarkollegiet anser att någon särskild reglering av denna egendom inte behövs efter en relationsändring. Församlingar och samfälligheter skall förfoga över egendomen enligt vanliga civilrättsliga regler. Pantsättningsförbudet försvinner när lagstiftningen upphävs.

Däremot finns det en rad frågor som hänger samman med vilka övergripande beslut som kan fattas inom ramen för trossamfundet Svenska kyrkan. Det gäller hur indelningsändringar kommer till stånd, hur egendom överförs mellan olika rättssubjekt vid indelningsändringar, hur ägande och förvaltning kan anordnas inom ramen för kyrkliga samfälligheter osv. Dessa och liknande frågor behandlas av Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering.

För att tydliggöra att det i praktiken är samma församlingar och samfälligheter som består efter relationsändringen den 1 januari 2000, och att de förfogar över samma tillgångar som tidigare, har samma skulder som tidigare och är bärare av samma rättigheter och skyldigheter som tidigare bör det i övergångslagstiftningen tas in en bestämmelse av denna innebörd. Ett förslag med denna inriktning läggs fram av Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering.

18.6 Den fria stiftelse- och föreningsegendomen

Kammarkollegiet konstaterar att denna egendom redan i dag följer regler som inte kommer att påverkas av en relationsändring. För t.ex. församlingarnas donationsfonder m.m. gäller stiftelselagen.

Däremot finns det inslag i själva relationsändringen som påverkar förutsättningarna för att följa dessa regler. Domkapitlen försvinner som statliga myndigheter. Försvinner de därmed som fondförvaltare eller tillsynsmyndigheter? Kammarkollegiet har i kap. 16 analyserat vissa förhållanden som uppstår genom den tänkta relationsändringen.

Situationen är speciell när det gäller förvaltningen av stiftelser och fonder.

Kammarkollegiet föreslår att en generell permutation genomförs beträffande alla förvaltningsförhållanden som består över tidpunkten för en relationsändring. Med detta avses att det i övergångslagstiftningen konstateras att ett förvaltningsansvar som före relationsändringen vilar på en församling, en samfällighet eller ett stift inom Svenska kyrkan, inte förändras utan vilar på motsvarande enhet även efter relationsändringen.

Den generella permutationen kan bara gälla enheter som definieras i lagen om Svenska kyrkan. I alla de fall ett förvaltningsansvar vilar på något särskilt utpekad organ som inte längre definieras i lagstiftningen erfordras i princip vanlig permutation.

Kammarkollegiet har utformat ett förslag till lagtext.

18.7 Äldre rättsinstitut

Kammarkollegiet har också haft till uppgift att lägga fram förslag om avveckling av vissa äldre rättsinstitut.

Kammarkollegiet föreslår att institutet stadgadåborätt avvecklas genom att staten avstår från sin äganderätt till marken i de fall det finns en innehavare med rättmätiga anspråk på innehavet. Vi föreslår vidare att institutet landgille avvecklas genom att kyrkan avstår från sin rätt till landgille. I de fall rätten till landgille är förenad med äganderätt till lokaliserad mark avstår kyrkan även från sin äganderätt.

Motiven för vårt förslag utvecklas närmare i kap. 17.

Kammarkollegiet har utformat ett förslag till lagtext.

19 Kostnadskonsekvenser m.m.

Kammarkollegiets förslag innehåller delar som bör övervägas närmare från kostnadssynpunkt.

Ett av förslagen är att staten skall avstå sina anspråk på de s.k. kronoanslagen. Avståendet skall ske utan något vederlag. Kammarkollegiet har i den allmänna motiveringen utvecklat varför kronoanslagen inte kan anses ha något reellt värde för staten. Någon särskild ekonomisk konsekvens av detta förslag bör det således inte bli.

Ett annat förslag innebär att specialreglerad egendom – kyrkor, prästgårdar m.m. – av stiftelsekaraktär överförs till sin församling respektive sitt pastorat. En särskild rätt till ersättning skall utfästas till den som lider förlust genom ett sådant överförande. Som vi framhållit i den allmänna motiveringen är ersättningsrätten principiellt viktig, men det är svårt att föreställa sig något exempel på hur den skulle kunna få någon egentlig praktisk betydelse. Det normala förloppet är ju att en stiftelse upplöses (genom generell permutation) och att egendom överförs för samma ändamål till det rättssubjekt som tidigare drog nytta av egendomen. I vissa fall sker ett byte av förvaltare, men den omständigheten kan inte föranleda rätt till ersättning.

Det kan eventuellt tänkas någon situation i vilken överföringen av egendom faktiskt har betydelse för någon utomstående part genom att den rubbar ett rättsläge som har varit oklart – ett tänkbart exempel är sedan gammalt bestående oklarheter i förhållandet mellan borgerlig och kyrklig kommun. Vad som händer i sådana situationer bör enligt kollegiets mening inte hänföras till effekter av en relationsändring. Det handlar i stället om oklarheter som uppkommit redan tidigare. Eventuella ersättningsanspråk i en sådan situation har inte något egentligt samband med reformen och bör inte i något fall betecknas som kostnadseffekter av reformen.

Eventuella rättsliga anspråk med utgångspunkt i egendomens historiska ursprung och liknande omständigheter har inte heller något egentligt samband med relationsändringens mekanismer och kommer, såvitt kollegiet kan bedöma, inte heller att aktualiseras på ett sådant sätt och i sådan anslutning till reformen att de på något vis bör beräknas som någon särskild kostnad för staten.

Äganderättsöverföringarna aktualiserar nya lagfartsförhållanden inom Svenska kyrkan. Kollegiet har föreslagit att kyrkliga subjekt skall befrias från stämpelskatt i sådana sammanhang. Detta är inte någon kostnad, men en utebliven intäkt.

Kyrkan drabbas av vissa kostnader för fastighetsbildning och lantmäteriförrättningar i övrigt.

Vid avveckling av de äldre rättsinstituterna enligt Kammarkollegiets förslag uppkommer vissa mindre kostnader för Lantmäteriverket och länsstyrelserna i myndigheternas verksamhet.

20 Specialmotivering till författningsförslagen

20.1 Lagen om Svenska kyrkan

9 §

Med detta stadgande följer att det i fortsättningen endast är den egendom som anges i lagen om Svenska kyrkan som har ett lagfäst ändamål. Det ändamål som anges i denna lag kan bara ändras genom ändring av lagen. Ändamålet åtnjuter således ett särskilt konstitutionellt skydd. Övriga ändamål, som enligt bestämmelser i lagen om införande av lagen om Svenska kyrkan består vid upphävandet av kyrkolagen (1992:300), ändras på det sätt som anges i denna lag genom permutation eller, i vissa fall, genom att Svenska kyrkan utnyttjar sina möjligheter att fatta beslut med stöd av lagen om Svenska kyrkan.

Första stycket

Egendomen definieras som prästlönetillgångar och omfattar ägoslagen prästlönefastigheter och prästlönefonder. Med begreppet prästlönetillgångar bevaras också en anknytning till det speciella, historiskt givna ändamålet. Det i lagen angivna ändamålet är emellertid något vidare och framgår av paragrafens andra stycke.

Ändamålet är att bidra till de ekonomiska förutsättningarna för Svenska kyrkans förkunnelse. Detta motsvarar stadgandet i 41 kap. 9 § första stycket kyrkolagen och anknyter till kyrkans grundläggande uppgift.

Att det speciella ändamål för denna egendom som i dag anges i 41 kap. 1 § 1. och 23 § kyrkolagen inte har tagits med har kommenterats utförligt i den allmänna motiveringen. Detta speciella ändamål kompletteras av att egendomen dessutom också har till ändamål att bidra till utjämningen. Prästlönetillgångarna är sålunda inte till endast för det speciella ändamålet. Vid detta förhållande har det ansetts tillräckligt att i lagen om Svenska kyrkan ta in endast det övergripande ändamålet.

Andra stycket

Lagen anger att egendomen skall bevaras för sitt ändamål, vilket innebär att endast avkastningen får disponeras för ändamålet. Något försäljningsförbud avses inte. Egendomen får fritt omsättas. Försäljningsmedel från

fast egendom måste emellertid, precis som i dag, fonderas eller återinvesteras. De får inte förbrukas.

Egendomen skall förvaltas av Svenska kyrkan. Detta möjliggör att kyrkomötet beslutar om förvaltningen. Egendomens historiska stiftelsekaraktär förändras inte, men stiftelselagen (1994:1220) gäller bara såvitt avser 1 kap. 4 §. I övrigt är egendomen undantagen från stiftelselagens tillämpning. Ett förtydligande om detta har tagits in i övergångslagstiftningen.

Regeringen bemyndigas att besluta om tillsyn av egendomens förvaltning. Detta medger att regeringen också kan meddela särskilda föreskrifter om hur tillsynen skall gå till.

Tredje stycket

Något särskilt förvaltningsmål som motsvarar vad som i dag anges i 41 kap. 9 § andra stycket kyrkolagen har inte tagits in i lagen om Svenska kyrkan. Det har förutsatts att kyrkan själv svarar för huvudpunkterna i sin förvaltningspolicy. I stället har angivits att prästlönstillgångarna skall vara placerade på ett godtagbart sätt. Stadgandet har anpassats till reformens förutsättningar och anknutits till vad som gäller enligt 2 kap. 4 § stiftelselagen.

20.2 Lagen om införande av lagen om Svenska kyrkan

7 §

I paragrafen har intagits bestämmelser om den specialreglerade egendom som vid relationsändringen överförs till kyrkliga enheter genom hel eller delvis upplösning av egendomens stiftelsenatur (generell permutation). Den egendom som överförs på detta sätt tillkommer därefter de kyrkliga enheterna med full äganderätt.

För den egendom som omfattas av denna paragraf fastställs ändamålet i fortsättningen inte genom lagen om Svenska kyrkan eller annan lagstiftning. För tjänstebostäderna prästgård och biskopsgård, liksom för kyrkofondsfastigheterna, har det i samband med att de överförs inte befunnits erforderligt att utpeka ett ändamål som endast gäller interna administrativa förhållanden i kyrkan. För övrig egendom gäller att den överförs till kyrkliga enheter för att användas för samma ändamål som tidigare.

Egendomens ändamål kan framgent ändras antingen med stöd av permutationslagen (1972:205) eller genom att Svenska kyrkan ändrar någon faktor som påverkar ändamålet med stöd av den kompetens kyrkan äger enligt lagen om Svenska kyrkan. Det kan gälla faktorer som rör

kyrkans organisation, indelningen i kyrkliga enheter eller det interna utjämningsystemet. I sådana fall skall ändamålsändringen, såsom närmare utvecklats i den allmänna motiveringen, inte behöva prövas också i den för permutation stadgade ordningen.

I punkt 7 anges att kyrkofonden skall tillkomma Svenska kyrkan och användas för kyrkligt ändamål. Detta vida ändamål får anses svara mot vad som har gällt enligt 42 kap. kyrkolagen.

8 §

I detta lagrum behandlas den egendom som inte överförs till kyrkliga enheter vid relationsändringen. Egendomens stiftelsenatur består. Ändamålet och förvaltningen regleras i fortsättningen genom föreskrifter i 9 § lagen om Svenska kyrkan. Egendomen utgörs av prästlönefastigheter och prästlönefonder och kallas gemensamt prästlönetillgångar. Därigenom understryks att de försäljningsmedel som samlats i fonder har samma ursprung och samma ändamål som den fasta egendomen.

Andra stycket innehåller en bestämmelse med erinran om den rätt till avkastning för vissa pastorat som är en del av ändamålet enligt kyrkolagen. Detta har emellertid inte infogats i lagen om Svenska kyrkan. Ändamålet i denna del kan således bli föremål för ändring enligt den i permutationslagen stadgade ordningen eller genom att Svenska kyrkan med stöd av sin kompetens enligt lagen om Svenska kyrkan påverkar någon faktor som är styrande för ändamålet.

Genom stadgandet i tredje stycket undantas egendomen från stiftelselagens tillämpning. Detta motsvarar vad som hittills gällt enligt 4 § lagen (1994:1221) om införande av stiftelselagen.

I fjärde stycket anges att äganderätten skall tillkomma stiftelserna, dvs. de av ålder bestående stiftesliknande rättssubjekten, som med ett nutida betraktelsesätt inte kan betecknas som annat än stiftelser enligt 1 kap. 4 § stiftelselagen. Detta skall ses som ett förtydligande av vad som gäller redan i dag, med undantag av de förhållanden som regleras i 9 §.

9 §

Stadgandet klargör att staten avstår från sina anspråk på de s.k. kronoanslagen. Detta har kommenterats utförligt i den allmänna motiveringen.

10 §

Stadgandet ger en rätt till ersättning av staten åt den som lider förlust genom äganderättsöverföringarna enligt 7 och 8 §§. Det har kommenterats utförligt i den allmänna motiveringen. Som framhållits där lär ersättnings-skyldighet komma i fråga bara i sällsynta fall. Talan kan föras bara av tidigare ägare, i regel ett stiftelse-liknande rättssubjekt, eller innehavare av särskild rätt – däremot inte av destinatärer, t.ex. kyrkoherde eller kom-minister som befarar en försämring av sina villkor efter reformen. Ersätt-ning kan utgå bara där som en direkt följd av lagstiftningen man kan konstatera någon form av ekonomisk förlust. Ofta är denna så svår att uppskatta att man får falla tillbaka på en skälighetsbedömning.

11 §

Innehållet i detta stadgande har kommenterats utförligt i den allmänna motiveringen.

Särskilt yttrande

av *Lennart Stolt*

Enligt min mening talar övervägande skäl för ett förordande av ägandealternativet.

Idéerna kring detta alternativ har under utredningens gång lanserats av f.d. departementsrådet Göran Göransson, med stor sakkunskap och långvarig erfarenhet om kyrkans egendom. Jag kan i allt väsentligt ställa mig bakom Göranssons idéer.

Det avgörande för mig med att välja detta alternativ är den definitiva lösningen av äganderättsfrågan samt den klarhet denna lösning innebär för egendomens rättsliga förhållande.

Jag är medveten om att detta relativt radikala alternativ av somliga – t.ex. lokala kyrkliga organ – kan uppfattas vara centralistiskt genom att det är trossamfundet Svenska kyrkan i dess helhet som blir ägare till egendomen (dvs. prästlönefastigheter och prästlönefonder). Det påpekas dock i avsnittet 18.4.3 att detta inte hindrar att ansvarsförhållanden delegeras inom den kyrkliga organisationen. Detta är för mig en mycket väsentlig notering.

En annan viktig fördel med detta alternativ är enligt min mening den stora frihet alternativet ger Svenska kyrkan. Jag menar, att det finns all anledning att i så många hänseenden som möjligt ge Svenska kyrkan långtgående frihet, när nu äntligen en principiell överenskommelse nåtts i den segdragna frågan om relationen mellan staten och kyrkan.

Särskilt yttrande

av *Karl-Johan Nilsson*

Jag delar Kammarkollegiets överväganden och förslag utom vad gäller val av alternativ för Svenska kyrkans disposition av specialreglerad egendom (kap. 18 punkt 18.4.5).

Kammarkollegiet redovisar tre alternativ nämligen

- stiftelsealternativet
- ägandalternativet
- lagstiftningsalternativet

Kammarkollegiet redovisar för- och nackdelar med varje alternativ och tar ställning till förmån för lagstiftningsalternativet.

Kammarkollegiet skriver bl.a. "I ägandalternativet kan det bli aktuellt med ersättningskrav enligt den särskilda regel vi föreslår....". Detta förslag finns i Kammarkollegiets förslag till Lag om införande av lagen om Svenska kyrkan, 11 §.

Avgörande för val av alternativ är den vikt man tillmäter varje enskild för- och nackdel i de tre alternativen. Jag tillmäter stor vikt vid att ägandalternativet är den definitiva lösningen av äganderättsfrågan.

Jag anser att ägandalternativet bör väljas och att den fortsatta handläggningen enligt ägandalternativet bör reglera vilken egendom som skall tillkomma lokal- stifts- och central nivå inom Svenska kyrkan.

Särskilt yttrande

av *Birger Gunnarsson*

Kammarkollegiet har haft till uppgift att bl.a. föreslå hur den kyrkliga egendomen skall stå till kyrkans förfogande enligt stiftelse- och lagstiftningsmodellerna.

I sin utredning har Kammarkollegiet känt sig bundet av det förslag till lag om Svenska kyrkan som utredningen om konstitutionella och andra rättsliga frågor utarbetat. Detta har lett till att Kammarkollegiet i fråga om prästlönетillgångarna utrett tre alternativ, stiftelsealternativet, ägandeanternativet och lagstiftningsalternativet, vilka alla kännetecknas av att förvaltningsansvaret primärt läggs på trossamfundet Svenska kyrkan. Vidare har kollegiet känt sig förhindrat utreda andra alternativ som innebär att förvaltningsansvaret primärt läggs på andra kyrkliga nivåer eller innebär att staten inte uttalar sig i förvaltningsorganisationsfrågan. Av de tre alternativen förordar Kammarkollegiet lagstiftningsalternativet.

Om det gäller att enbart värdera och välja mellan de tre alternativen så kan jag biträda Kammarkollegiets förslag. Genom att förslaget till lag om Svenska kyrkan blivit styrande har emellertid den i övrigt väl genomförda utredningen kommit att bli alltför begränsad. Denna brist gör sig gällande dels nu när det gäller att i utredningsarbetet dra slutsatser, dels i remissorganens arbete. Med den gjorda uppläggnngen har Kammarkollegiet därmed också gått in onödigt långt på frågor som Svenska kyrkan själv borde få bestämma.

Förslaget till lag om Svenska kyrkan borde inte ha fått styra valet av utredningsalternativ. I ett avseende har den inte heller gjort det. I samtliga utredda alternativ konstaterar kollegiet utan närmare motivering att förvaltningen kan delegeras från riksnivå till exempelvis stiftsnivå. Så som lagen om Svenska kyrkan nu utformats är detta, så vitt jag kan förstå, inte möjligt att göra med bindande verkan.

Enligt min mening borde Kammarkollegiet i fråga om prästlönетillgångarna också

dels ha utrett ett stiftelsealternativ på stiftsnivå,

dels i lagstiftningsalternativet avstått från att ange förvaltningsnivå,

dels angivit vilka krav som ställs på innehållet i lagen om Svenska kyrkan med anledning av det sistnämnda.



Kommittédirektiv

Ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan m.m.

Dir.
1995:162

Beslut vid regeringssammanträde den 21 december 1995

Sammanfattning av uppdraget

Ett principbeslut har fattats om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan (prop. 1995/96:80, bet. 1995/96: KU12, rskr. 1995/96:84). Med anledning härav behöver ett antal delfrågor utredas och för detta ändamål skall följande utredningar tillsättas och särskilda uppdrag ges:

- utredning om konstitutionella och andra rättsliga frågor,
- särskilt uppdrag till Riksskatteverket att utreda formerna för statlig uppbörd av kyrkoavgift,
- utredning om begravningsverksamheten,
- särskilt uppdrag till Kammarkollegiet att utreda den kyrkliga egendomen vid en relationsändring,
- utredning om vården av kulturhistoriskt värdefull kyrklig egendom och kyrkoarkiven, samt
- utredning om personalfrågorna vid en ändring av relationerna och om statligt stöd till trossamfund.

Utredningarna skall ha regeringens principproposition och riksdagens beslut om relationsändringen som utgångspunkt för sitt arbete. Ett särskilt beredningsorgan skall inrättas för att underlätta insyn och samordning i utredningsarbetet. Samverkan skall också ske mellan statens och Svenska kyrkans utredningsarbeten.

I det statliga utredningsarbetet skall prövas de kostnader som förslagen för med sig och hur dessa skall finansieras. En grundläggande förutsättning skall därvid vara en statsfinansiellt neutral lösning.

Utgångspunkter

Riksdagen har efter förslag av regeringen (prop. 1995/96:80, bet. 1995/96:KU12, rskr. 1995/96:84) fattat ett principbeslut om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan. I det följande redovisas några av de väsentligaste utgångspunkterna för detta beslut.

Den demokratiska processen

Ingen annan reform har i modern tid varit föremål för så omfattande och ingående överväganden under så lång tid som frågan om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan. Det principiella ställningstagande som nu gjorts har successivt mognat fram under en demokratisk beslutsprocess som i både omfattning, djup och längd har få motsvarigheter. Den stora omvandling som Sverige genomgått under de senaste etthundra-femtio åren till följd av industrialiseringen, sekulariseringen och invandringen har i grunden förändrat synen på statskyrkosystemet.

Ett förändrat samhälle

Den kyrkliga verksamheten har traditionellt sett haft stor betydelse och varit en viktig del i samhällsutvecklingen. Under senare decennier har takten i förändringarna ökat och vi har fått se att det svenska samhället blivit alltmer mångkulturellt och mångreligiöst som ett led i den internationella integreringen. Detta har bl.a. medfört att Svenska kyrkan inte längre har den självklara position som den har haft tidigare. Svenska kyrkan får nu verka under andra förutsättningar än de som fanns i en tid då kyrkans myndighetsprägel var tydlig och framträdande.

Genom Sveriges ökade internationalisering och den stigande värdepluralismen i vårt samhälle har också relationerna mellan trossamfunden förändrats. Det mest påtagliga är tillväxten av den romersk-katolska kyrkan och de ortodoxa kyrkorna, det ökade inslaget av icke-kristna trosbekännare samt förändringarna i den svenska frikyrkorörelsen. Särskilt tydliga blir förändringarna inom vissa delar av storstadsområdena där invandrarna utgör en betydande andel av befolkningen. Det finns anledning anta att detta förhållande består och att tillhörigheten till Svenska kyrkan på en del håll blir relativt låg medan på andra håll även fortsättningsvis en hög andel av invånarna kommer att tillhöra Svenska kyrkan. För Svenska kyrkan, invandrarsamfunden och frikyrkorna ställer detta krav på en ökad anpassning till de förändrade förhållandena. Samverkan mellan trossamfunden har också breddats och det ekumeniska arbetet intensifierats och fördjupats under senare årtionden.

Den här i grova drag skisserade utvecklingen ligger bakom behovet av att ändra stat-kyrkarelationerna i riktning mot att Svenska kyrkan och övriga trossamfund blir mer jämställda än för närvarande.

Beredningen av stat-kyrkafrågan

Sedan 1950-talet har frågan om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan övervägts av ett antal statliga utredningar av både mera politisk och mera teknisk karaktär. Vissa reformer inom kyrkan av delvis

stor betydelse har också genomförts, särskilt under 1980-talet, men någon grundläggande ändring av relationerna har inte kommit till stånd. Kyrkoberedningen redovisade emellertid under våren 1994 i sitt slutbetänkande Staten och trossamfunden (SOU 1994:42) förslag till framtida relationer mellan staten, Svenska kyrkan och övriga trossamfund.

Förslagen från Kyrkoberedningen gick sedan ut på en mycket bred remiss och härefter vidtog under våren 1995 partiledaröverläggningar i ämnet. Vid överläggningarna framkom det att det fanns en betydande parlamentarisk majoritet för en förändring av stat-kyrkarelationerna. Vidare fördes särskilda överläggningar mellan regeringen och Centerpartiet vilka resulterade i en samsyn i denna fråga. Regeringen redovisade härefter sitt principförslag om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan till 1995 års kyrkomöte. Förslaget grundade sig på de olika överläggningarna. I sitt yttrande gav kyrkomötet regeringen till känna att skrivelsens grundelement, så som andra kyrkolagsutskottet preciserat dem, tillgodoser Svenska kyrkans behov och därmed kan ligga till grund för reformarbetet. Kyrkomötets beslut fattades med mycket stor majoritet.

I proposition 1995/96:80 Ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan förelade regeringen riksdagen sitt förslag till riktlinjer för det fortsatta arbetet med relationsändringen. Riksdagen godkände förslaget den 8 december 1995. Av riktlinjerna framgår att det behövs ett fortsatt statligt utredningsarbete i fråga om konstitutionella och andra rättsliga frågor, uppbörd av kyrkoavgift, begravningsverksamheten, den kyrkliga egendomen, vården av kulturhistoriskt värdefull egendom och kyrkoarkiven samt personalfrågor och statligt stöd till trossamfund. Särskilda åtgärder behöver också vidtas för att underlätta insyn i och samordning mellan utredningarna.

Samverkan skall vidare ske mellan statens och Svenska kyrkans utredningsarbeten. Det inomkyrkliga utredningsarbetet syftar till att ta fram ett underlag för kyrkomötets beslut om ett framtida kyrkligt regelsystem. Svenska kyrkans centralstyrelse har det övergripande ansvaret för detta arbete inför kyrkomötet. Fyra särskilda utredningsgrupper under en ledningsgrupp skall göra utredningarna på den kyrkliga sidan.

För det statliga utredningsarbetet skall följande gälla.

Utredning om konstitutionella och andra rättsliga frågor

Den rättsliga regleringen

Principbeslutet om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan förutsätter en ny konstitutionell reglering av Svenska kyrkans förhållan-

den. Dessutom ligger det i beslutet att genomföra en mera övergripande reglering i fråga om samtliga trossamfund. Dessa och angränsande frågor som rör den rättsliga regleringen av trossamfund bör hanteras i en särskild utredning med den inriktning som framgår av det följande.

I fråga om Svenska kyrkans förhållanden finns det särskilda regler om hur föreskrifter skall meddelas, nämligen i övergångsbestämmelserna till regeringsformen. I fråga om andra trossamfund finns inte några särskilda regler om normgivningen. Föreskrifter om sådana trossamfund får meddelas i enlighet med regeringsformens allmänna bestämmelser. Det blir då närmast fråga om föreskrifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden inbördes (8 kap. 2 § regeringsformen).

Enligt principbeslutet om relationsändringen skall normgivningsreglerna i övergångsbestämmelserna till regeringsformen upphävas och i stället bör det i 8 kap. regeringsformen tas in regler om normgivning angående Svenska kyrkan och andra trossamfund. Tanken är att en sådan grundlagsbestämmelse sedan skall utgöra grunden för den särskilda lagstiftning som kan behövas för framför allt Svenska kyrkans förhållanden. Det skall alltså skapas en ny kategori föreskrifter om normgivning, nämligen föreskrifter om trossamfund. Utredningen skall, med ledning av vad kyrkomötet uttalat i frågan (2KL 1995:1 s. 27), lämna förslag till hur en sådan grundlagsbestämmelse bör utformas. Dessutom skall frågan om handlingars offentlighet i Svenska kyrkan utredas med inriktning på att offentlighetsprincipen skall tillämpas även i fortsättningen. I detta sammanhang behöver också Kyrkoberedningens förslag till lag om tystnadsplikt inom Svenska kyrkan bedömas. Detsamma gäller frågan om det finns ett behov av sekretess vid den uppbördshjälp som staten skall lämna kyrkan.

Slutligen skall utredningen göra en sammanställning av hur ändringen av relationerna påverkar det statliga regelsystemet utöver vad som särskilt tas upp i dessa direktiv. Utredningen skall också överväga behovet av författningsändringar beträffande de icke-territoriella församlingarna och föreslå ändringar i detta hänseende.

En lag om Svenska kyrkan

Även vid en relationsändring behövs det en viss begränsad lagstiftning om Svenska kyrkan. Enligt principbeslutet skall det skapas en särskild lag om Svenska kyrkan. Utredningens uppgift på detta område är att utforma bestämmelserna i en sådan lag.

Lagen skall endast innehålla det som är principiellt viktigt och som uttrycker Svenska kyrkans grundläggande karaktär. Det innebär att det i lagen skall finnas vissa basbestämmelser om Svenska kyrkans identitet och

om kyrkans organisation. Lagen bör innehålla en regel som klart säger att Svenska kyrkan som trossamfund är ett eget rättssubjekt som bl.a. kan förvärva rättigheter och ikläda sig skyldigheter. Vidare bör det finnas bestämmelser om såväl den lokala som den regionala nivån inom kyrkan, dvs. församlingarna och stiftet. Det bör i lagen slås fast att församlingar och kyrkliga samfälligheter, som egna juridiska personer, med vissa undantag är territoriella och omfattar dem som tillhör Svenska kyrkan och är folkbokförda inom respektive församling. Församlingarnas kommunstatus skall dock upphöra och de rättsliga konsekvenserna av detta skall beaktas. Lagreglerna bör utformas på ett sådant sätt att de uppgifter och den grundläggande kompetens som tillkommer de olika kyrkliga nivåerna klarläggs. En utgångspunkt kan därvid vara vad 1995 års kyrkomöte har gett uttryck åt i den delen (2KL 1995:1 s. 32 ff). Lagen om Svenska kyrkan skall föreskriva skyldigheten för dem som tillhör kyrkan att betala en lokalt och regionalt beslutad kyrkoavgift. Det kan också finnas ett behov av några grundläggande regler om den kyrkliga egendomen.

Kyrkomötet har i sitt yttrande över regeringens förslag till ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan tagit upp frågan om den kyrkliga uppbörden bör kallas kyrkoavgift eller kyrkoskatt. Efter ett längre resonemang för och emot de båda alternativen kommer kyrkomötet fram till att det i statsrättslig mening är fråga om en obligatorisk avgift för dem som tillhör kyrkan. Kyrkomötet anser emellertid att staten bör kunna acceptera att den lagstadgade kyrkoavgiften med kyrkorättslig motivering betecknas kyrkoskatt. Med hänsyn till den vikt kyrkomötet tillmätt frågan om uppbördens benämning efter relationsändringen bör utredningen överväga även denna fråga.

Bestämmelser om de kyrkliga valen kommer framöver att hanteras inom ramen för en inomkyrklig reglering. Utredningen skall emellertid överväga om lagen om Svenska kyrkan bör innehålla någon grundläggande bestämmelse om dessa val.

I utredningsarbetet skall gränsdragningen mellan innehållet i lagen om Svenska kyrkan och en inomkyrklig reglering närmare prövas. Därvid bör utredningen särskilt beakta behovet av att kunna utforma en inomkyrklig reglering utan en alltför långtgående bindning i den statliga regleringen och det principiellt angelägna i att lagen inte blir alltför omfattande.

De ändrade relationerna mellan staten och Svenska kyrkan skall gälla fr.o.m. den 1 januari 2000. Kyrkomötet måste innan dess kunna besluta om det nya inomkyrkliga regelverket. Detta kommer att kräva vissa tillfälliga övergångsbestämmelser avseende kyrkomötets beslutskompetens. Enligt den tidsplan som Svenska kyrkans centralstyrelse gjort för det inomkyrkliga utredningsarbetet behöver kyrkomötet fatta sitt beslut om det nya regelverket under våren 1999. Detta för att det skall finnas tillräckligt med tid för information och utbildning om de nya förhållandena innan dessa

börjar gälla. I utredningsarbetet skall bl.a. mot denna bakgrund prövas behovet av och läggas fram förslag till de särskilda övergångsbestämmelser som kan krävas i samband med reformens genomförande.

En lag om trossamfund

En ny ordning för förhållandet mellan staten och Svenska kyrkan syftar bl.a. till en mer likvärdig behandling av Svenska kyrkan och de andra trossamfundet. Ett viktigt steg i dessa strävanden är att ge alla trossamfund en möjlighet att i formellt och rättsligt hänseende uppträda just som trossamfund. Det skall kunna ske genom att det skapas en särskild rättslig form för trossamfund i enlighet med förslag i Kyrkoberedningens slutbetänkande. Beredningen utvecklar där sin syn på behovet av en särskild lag om trossamfund som bl.a. skulle innehålla vissa regler om trossamfundens rättsliga förhållanden. Med utgångspunkt i det förslaget och med beaktande av vad remissinstanserna gav uttryck åt i den delen skall utredningen ytterligare belysa vad en sådan lag bör innehålla i syfte att ge goda arbetsförutsättningar och så likvärdiga förhållanden som möjligt för olika trossamfund samt utarbeta ett förslag till lagtext.

Särskilt uppdrag till Riksskatteverket att utreda formerna för statlig uppbörd av kyrkoavgift

Nuvarande församlingsskatt blir kyrkoavgift

Församlingar och kyrkliga samfälligheter inom Svenska kyrkan har i egenskap av kyrkliga kommuner rätt att ta ut skatt för sin verksamhet på lokal och regional nivå. Svenska kyrkans verksamhet på riksplanet finansieras huvudsakligen genom bidrag ur kyrkofonden, vars främsta inkomstkälla är den allmänna kyrkoavgiften. Denna avgift skall pastoraten enligt 42 kap. 13 § kyrkolagen (1992:300) varje år betala till fonden med 16 öre per skattekrona och avgiften beräknas på respektive pastorats skatteunderlag.

Den nuvarande församlingsskatten skall ersättas av en obligatorisk kyrkoavgift för dem som tillhör Svenska kyrkan. Kyrkoavgiften skall kostnadsfritt för kyrkan tas ut tillsammans med och på samma sätt som inkomstskatten. Den som inte tillhör Svenska kyrkan skall inte vara skyldig att betala någon avgift till kyrkan.

Uppbörd av kyrkoavgiften

Riksskatteverket skall efter samråd med Svenska kyrkans centralstyrelse lägga fram förslag till hur uppbörden av kyrkoavgift kan fogas in i systemet för uppbörd av skatt. I uppdraget ingår vidare att utreda frågan

om utebliven betalning och hur krav på inbetalning av obetalda belopp skall hanteras samt vid vilken tidpunkt och på vilket sätt uppburna avgifter skall redovisas och betalas till kyrkan.

Slutligen skall uppmärksammas att den kyrkliga indelningen efter relationsändringen i princip blir en inomkyrklig fråga och hur detta påverkar uppbördshjälpen.

Andra trossamfunds uppbörd

Även andra trossamfund än Svenska kyrkan skall efter beslut av regeringen kunna få hjälp med avgiftsuppbörd genom skattemyndigheternas försorg. Riksskatteverket skall utreda de tekniska förutsättningarna för ett sådant stöd och lämna ett principförslag för hur detta skall kunna utformas och kostnaderna härför. Om andra trossamfund än Svenska kyrkan erbjuds uppbördshjälp, har det ansetts viktigt att de medlemmar som så önskar skall få betala sin avgift på annat sätt än genom skattemyndigheternas försorg. Det har bl.a. ifrågasatts om inte trossamfunden är tvungna att inhämta varje medlems medgivande innan uppgifter lämnas till skattemyndigheterna som underlag för uppbörden. Riksskatteverket skall överväga denna fråga och dess kostnadsaspekter samt föreslå hur man kan tillgodose behovet av sekretess vid hjälp med uppbörd till andra trossamfund än Svenska kyrkan.

Förslagen från Riksskatteverket skall vara statsfinansiellt neutrala.

Lagtext

Riksskatteverket skall lägga fram förslag till de lagändringar som uppbördshjälpen kan kräva.

Utredning om begravningsverksamheten

Ansvar och förutsättningar

Det råder allmän enighet om att samhället har ett grundläggande ansvar för begravningsverksamheten. Samhällets ansvar avser varje medborgare oavsett religiös uppfattning.

Svenska kyrkan har i dag hand om den helt övervägande delen av de allmänna begravningsplatserna. Flertalet av dessa är kyrkogårdar, dvs. gravplatser belägna på en kyrkotomt. Även vid ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan bör ansvaret för såväl de befintliga som de framtida allmänna begravningsplatserna ligga på Svenska kyrkan. Samtidigt bör de möjligheter till lokala lösningar med en borgerligt kommunal huvudman som finns i dag vara kvar. Likaså bör det även fortsättningsvis vara möjligt att anordna enskilda begravningsplatser.

Ansvar för att bereda icke-kristna trosbekännare tillgång till särskilda begravningsplatser ligger i dag hos stiftssamfälligheterna. I framtiden bör detta ansvar inte längre ligga på ett kyrkligt organ.

Uppdraget

Utredningen om den framtida begravningsverksamheten skall närmare analysera de praktiska, ekonomiska och rättsliga konsekvenserna av en sådan ordning för begravningsverksamhetens organisation som nu har angetts. Det är särskilt viktigt att klargöra vilka uppgifter som följer av ett huvudmannaskap, dvs. vad som närmare skall anses innefattas i begreppet begravningsverksamhet. Utredningen skall också utforma ett förslag till den lagstiftning som behövs.

Finansieringsfrågor

Begravningsverksamheten finansieras i dag huvudsakligen genom församlingsskatten. Principbeslutet om nya relationer mellan staten och Svenska kyrkan innebär att skattskyldigheten upphör samtidigt som det skall införas en obligatorisk skyldighet att betala avgift för dem som tillhör kyrkan. Principbeslutet förutsätter att begravningsverksamheten för dem som tillhör Svenska kyrkan skall finansieras via den obligatoriska kyrkoavgiften. Utredningen skall efter samråd med Riksskatteverket och Svenska kyrkans centralstyrelse överväga de ekonomiska och praktiska frågor som kan uppstå med en sådan ordning.

Därefter återstår frågan om hur de som inte tillhör Svenska kyrkan skall betala den del av kostnaderna för begravningsverksamheten som faller på dem. Här kan man tänka sig olika modeller inom ramen för ett lokalt baserat system. Utgångspunkten skall vara att finna en enkel och praktiskt hanterbar ordning som inte strider mot den kommunala likställighetsprincipen samtidigt som den måste vara godtagbar från religionsfrihetssynpunkt.

En lösning kan vara att församlingarna efter särkostnadsredovisning för begravningsverksamheten fastställer en avgift, en annan att en lokal avgift fastställs av respektive borgerlig kommun, även det efter särkostnadsredovisning från församlingarna. Att kostnaden tas upp i den allmänna kommunala budgeten bör däremot uteslutas. Utredningen skall närmare överväga de modeller som kan komma i fråga och därvid belysa de administrativa och ekonomiska konsekvenserna.

I dag finns ett frivilligt clearingsystem som i huvudsak innebär att en person som var folkbokförd i ett pastorat kan begravas i ett annat utan särskild kostnad för dödsboet, varvid pastorn sinsemellan utjämnar kostnaderna. Det finansiella system som utredningen föreslår för begravningsverksamheten skall också kunna inrymma en obligatorisk riks-

omfattande begravningsclearing mellan de olika typerna av huvudmän. Begravningsclearingen bör också omfatta begravningar på judiska och muslimska begravningsplatser. Utredningen skall analysera behovet av lagstiftning och utarbeta eventuella lagförslag.

Särskilt uppdrag till Kammarkollegiet att utreda den kyrkliga egendomen vid en relationsändring

De olika slagen av egendom

Den kyrkliga egendomen brukar från rättsliga utgångspunkter delas in i kyrkokommunal egendom, förenings- och stiftelseegendom samt specialreglerad egendom. Den sistnämnda egendomen är underkastad särskilda rättsregler till skydd för intresset att tillgångarna bevaras och används för de ändamål som de ursprungligen varit avsedda för. Ser man i stället till de ändamål som den kyrkliga egendomen avser att tjäna, delas egendomen in i den kyrkliga förvaltningsförmögenheten å ena sidan och den kyrkliga finansförmögenheten å den andra. Till förvaltningsförmögenheten hänförs egendom som genom sitt ändamål tjänar den kyrkliga verksamheten men inte ger någon direkt avkastning. Till finansförmögenheten hänförs sådan egendom som avkastar medel och som kyrkan innehar för att finansiera sin verksamhet.

Äganderättsförhållandena beträffande den specialreglerade egendomen är många gånger oklara medan detta problem generellt sett inte gäller för övrig egendom. För den specialreglerade egendomen finns större delen av reglerna i kyrkolagen och för den övriga egendomen gäller vanliga kommunalrättsliga eller förenings- och stiftelserättsliga regler. Från och med den 1 januari 1995 har den tidigare pastoratsvisa förvaltningen av merparten av den specialreglerade egendomen i stor utsträckning sammanförts stiftsvis. Reformen har medfört förenklingar och effektiviseringar men någon ändring av äganderättsförhållandena har inte skett och har inte heller varit avsikten.

Lagstiftnings- eller stiftelsemodell

Den kyrkliga egendomen skall efter en relationsändring mellan staten och Svenska kyrkan stå till kyrkans förfogande. Vid en relationsändring är det främst den specialreglerade egendomen som kommer att beröras. För den övriga egendomen gäller ingen särskild reglering och det råder regelmässigt inte heller någon tvekan om äganderätten. Övergångsvis kan dock vissa regler behövas för den församlingskommunala egendomen och viss permutationslagstiftning för förenings- och stiftelseegendomen.

Beträffande den specialreglerade egendomen är en möjlighet att vid relationsändringen föra över tillgångarna till nybildade stiftelser som både äger och förvaltar egendomen. En annan möjlighet, som skall vara ett huvudalternativ i utredningsarbetet, är en lagstiftningsmodell som innebär att grundläggande föreskrifter om den kyrkliga egendomen tas in i lagen om Svenska kyrkan och att kyrkomötet på grundval av dessa regler får utfärda närmare bestämmelser om förvaltningen.

Äldre rättsinstitut

Kammarkollegiet har i en framställning till regeringen den 18 september 1989 föreslagit att vissa äldre rättsinstitut m.m. avvecklas. Förslagen kan leda till att det uppkommer både rättsliga och ekonomiska konsekvenser för Svenska kyrkan. Framställningen har remissbehandlats och därvid i allt väsentligt bemötts positivt. Frågan om avveckling har sedan varit föremål för närmare överväganden inom regeringskansliet. Av framställningen och remissyttrandena framgår att underlaget för ett eventuellt avvecklingsbeslut behöver kompletteras i skilda hänseenden. Frågan om en avveckling av de äldre rättsinstituten bör vidare prövas i ett större sammanhang. Detta kan lämpligen ske i utredningsarbetet om den kyrkliga egendomen vid förändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan.

Uppdraget

Kammarkollegiet skall i möjligaste mån undersöka den kyrkliga egendomens ursprung och omfattning samt kartlägga hur de olika slagen av egendom berörs av relationsändringen. Vidare skall kollegiet föreslå hur den kyrkliga egendomen efter ändringen av relationerna skall stå till kyrkans förfogande enligt stiftelse- och lagstiftningsmodellerna. De skattemässiga konsekvenserna av varje modell bör särskilt redovisas.

Kollegiet skall också överväga om det finns behov av att skapa en statlig tillsyn över att den kyrkliga egendomen inte används för främmande ändamål och hur revisionen skall ske. Förslag om hur de äldre rättsinstituten skall avvecklas och vilka övergångslösningar som erfordras vid en sådan avveckling bör också läggas fram. Eventuella problem när det

gäller den kyrkliga egendomen vid övergången till de nya relationerna bör uppmärksammas.

Utredning om vården av kulturhistoriskt värdefull kyrklig egendom och kyrkoarkiven

Kulturarvet i allmänhet

Det är en viktig nationell angelägenhet att skydda och vårda vår svenska kulturmiljö, ett arv från tidigare generationer. Ansvaret för kulturarvet delas av alla – både enskilda, kommuner och staten. Det är en allmän skyldighet att visa hänsyn och aktsamhet mot kulturmiljön. Länsstyrelserna har tillsyn över kulturmiljövården inom respektive län medan Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer har det övergripande ansvaret för hela landet.

Svenska kyrkans kulturminnen intar en centralplats i vårt kulturarv. Kyrkobyggnaderna visar på ett i alla landsändar synligt sätt samhällshistorien – hur kyrkans och statens framväxt är sammanvävda i varandra. Reglerna om de kyrkliga kulturminnenas skydd tas därför upp i ett särskilt kapitel i lagen (1988:950) om kulturminnen m.m. Här finns föreskrifter om kulturhistoriska värden i kyrkobyggnader, kyrkotomter, kyrkliga inventarier och begravningsplatser. Skyddet innebär i korthet att de kyrkliga kulturminnena skall vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas.

Ansvaret för vården och underhållet av de kyrkliga kulturminnena vilar på Svenska kyrkans församlingar och kyrkliga samfälligheter. I första hand betalas kostnaderna för detta med församlingsskatten. Till kostnadskrävande underhåll och restaurering av kulturhistoriskt värdefulla kyrkor kan bidrag ur kyrkofonden beviljas och till restaurering av äldre domkyrkor kan visst statsbidrag utgå.

Utgångspunkter

Följande utgångspunkter skall gälla för utredningsarbetet om den kulturhistoriskt värdefulla egendomen.

- Kulturminneslagens skydd för de kyrkliga kulturminnena skall behållas även vid ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan.
- Relationsändringen i sig skall inte leda till försämrade förutsättningar för vård och underhåll av kyrkans kulturhistoriska värden i framtiden.
- Svenska kyrkan skall även framdeles genom sina församlingar och samfälligheter ha ansvaret för kyrkobyggnadernas vård och förvalt-

- ning, liksom för de kyrkliga inventarierna och de övriga kyrkliga kulturminnen som skyddas genom kulturminneslagen.
- Bevarandet av de kyrkliga kulturminnena är en angelägenhet för hela samhället och svenska folket. Det är inte rimligt att den totala kostnaden för detta allmänintresse bärs endast av dem som tillhör Svenska kyrkan. Kyrkan skall därför kunna få viss ersättning för underhållet av de kyrkliga kulturvärdena.
 - I den utsträckning ersättning lämnas skall den vara ett led i ett ömsesidigt åtagande av staten och Svenska kyrkan att bevara de kulturhistoriska värdena inom kyrkan. Detta bör komma till uttryck genom en långsiktig överenskommelse mellan staten och kyrkan.
 - Svenska kyrkans sammanlagda uttag av kyrkoavgift skall minskas i totalt samma omfattning som den statliga ersättningen för de kyrkliga kulturminnena uppgår till.
 - Ersättningen skall utformas så att den uppmuntrar till ett rationellt och effektivt underhåll med beaktande av de kulturhistoriska kraven. När omfattningen och utformningen av ersättningen bestäms skall man beakta det statliga stöd för kulturminnesvård som redan finns.

Uppdraget om den kulturhistoriskt värdefulla egendomen

Utredningen skall från dessa utgångspunkter ta fram ett underlag för prövning av vad som är skäligen storlek på den statliga ersättningen för vård och underhåll av de kyrkliga kulturvärdena. Vidare skall utredningen föreslå vilka principer, villkor och former som bör gälla för en statlig ersättning av detta slag. Utredningen skall också lägga fram förslag om hur den i det föregående skisserade avräkningen mellan den statliga ersättningen och kyrkoavgiften närmare bör gå till. Förslaget skall utformas så att man givetvis inte rubbar kyrkans rätt att självständigt bestämma sitt avgiftsuttag.

I sitt arbete skall utredningen ta del av och beakta de förslag som kommer att läggas fram inom detta område av den statliga Kulturarvsutredningen (Ku 1994:09) och 1993 års kyrkobyggnadsutredning, tillsatt av Svenska kyrkans centralstyrelse.

Förslagen från utredningen skall vara statsfinansiellt neutrala.

Kyrkoarkiven

Kyrkoarkiven utgör liksom kyrkobyggnader och andra kyrkliga kulturminnen en del av vårt nationella arv. Det slås också fast i arkivlagen (1990:782) att arkiven är en del av det nationella kulturarvet. Arkivlagens föreskrifter gäller både statliga, kommunala och kyrkokommunala myndigheters och beslutande församlingars arkiv. Kyrkolagen hänvisar i

sin tur till arkivlagen när det gäller församlingars och kyrkliga samfälligheters arkiv.

Arkiven skall bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser rätten att ta del av allmänna handlingar, behovet av information för rättskipningen och förvaltningen samt tillgodoser forskningens behov.

Riksarkivet är central förvaltningsmyndighet för arkivfrågor och skall främja en god arkivhantering samt bevara, vårda, tillhandahålla och levandegöra arkivmaterial. Riksarkivet är chefsmyndighet för de sju landsarkiven (Uppsala, Vadstena, Visby, Lund, Göteborg, Härnösand, Östersund), som är arkivmyndigheter inom sina distrikt.

Av arkivlagen framgår vidare att om en myndighets verksamhet upphör och dess verksamhet inte förs över på ett annat statligt organ skall myndighetens arkiv överlämnas till en arkivmyndighet inom tre månader om inte regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer föreskriver något annat.

De kyrkliga arkiven representerar ett omfattande historiskt material med rötter i medeltiden. De är i huvudsak av två olika slag, nämligen kyrkobokföringsarkiven och de kyrkokommunala arkiven. I kyrkobokföringsarkiven ingår också de löpande folkbokföringsregistren fram till den 1 juli 1991. Då övertog de lokala skattemyndigheterna ansvaret för folkbokföringen från pastorsämbetena. Inför folkbokföringsreformen beslutade regeringen den 26 april 1990 att kyrkobokföringsarkiven skulle föras över från pastorsämbetena till landsarkiven. Material fram till omkring 1895 är nu inlevererat. Materialet efter 1895 ligger kvar hos församlingarna. Det beräknas uppgå till 20 000–25 000 hyllmeter. Mikrofilmning pågår för leverans till landsarkiven. Enligt beslut av regeringen den 5 september 1991 bör överföringen och mikrofilmningen vara färdig inom högst 20 år. Arbetet beräknas vara avslutat omkring år 2010.

Svenska kyrkans arkivmaterial efter den 1 juli 1991 är till stor del ADB-fört. Omfattningen har inte mätts upp. Detta material innehåller bl.a. kyrkans löpande medlemsregister och det skall också på sikt inlevereras till landsarkiven.

De kyrkokommunala arkiven beräknas omfatta 25 000–30 000 hyllmeter. Material fram till omkring år 1900 är inlevererat till landsarkiven men även det yngre materialet bör levereras in dit. Övriga handlingar i kyrkoarkiven gäller den frivilliga församlingsverksamheten, föreningar, donationer m.m.

Uppdraget beträffande de kyrkliga arkiven

När det gäller de kyrkliga arkiven bör utredningen undersöka vilka problem som kan uppstå i samband med relationsändringen och föreslå

lösningar på dessa. Utgångspunkten för övervägandena bör därvid vara att möjligheterna att ta del av arkivmaterialet inte skall försämrats eller fördras för allmänheten, rättskipningen och förvaltningen eller forskningen.

Utredning om personalfrågorna vid en ändring av relationerna och om statligt stöd till trossamfund

Biskopar och präster

Svenska kyrkan har cirka 25 000 anställda, varav omkring 3 200 på prästtjänster med statligt reglerade anställningsvillkor.

Prästtjänsterna är inrättade antingen i pastoraten eller i stifts samfälligheterna. I varje stift skall det finnas en tjänst som biskop; Uppsala stift har vid sidan av ärkebiskopen en biträdande biskop. Varje pastorat skall ha en tjänst som kyrkoherde. I domkyrkopastoraten är det domprostarna som är kyrkoherdar. I pastoraten kan det också finnas komministertjänster och stiftssamfälligheterna har tjänster som stiftsadjunkt, kontraktsadjunkt och pastorsadjunkt.

Biskoparna utgör egna statliga förvaltningsmyndigheter under regeringen och har statliga anställningar. Prästerna har statligt reglerade tjänster i kyrkliga kommuner. Anställningsvillkoren framgår bl.a. av kyrkolagen och förordningen (1993:997) om biskops- och prästtjänster samt av Avtal för kyrkliga tjänster (AKT) och – när det gäller biskoparna – även av Avtal om regeringsbeslut om avlöningsförmåner för vissa högre tjänster m.fl. Arbetsgivarverket företräder pastoraten och stiftssamfälligheterna när det gäller fastställande av prästernas avlöningsförmåner m.m. Verket är också i vissa avseenden arbetsgivarföreträdare för biskoparna.

Samtliga biskopar och cirka 900 präster har i dag fullmaktstjänster och kan inte sägas upp från sina anställningar. För prästernas del innebär det att drygt en fjärdedel har ett sådant skydd.

Biskoparna och prästerna har pensionsrätt enligt det statliga pensionsavtalet PA-91, Pensionsplan för arbetstagare hos staten m.fl. Pensionsförmånerna betalas ur kyrkofonden. Administrationen sköts av Statens löne- och pensionsverk.

Övriga anställda

Den ojämförligt största delen av Svenska kyrkans anställda har kyrkokommunalt reglerade tjänster i församlingar och samfälligheter. Till denna stora grupp hör kyrkomusiker, församlingssekreterare, diakoner, förskollärare, kanslichefer, kyrkokamrerer, kyrkvaktmästare, kyrkogårdsföre-

ståndare, kyrkogårdsarbetare, stiftsjurister, stiftsjägmästare, stiftsskogvaktare, stiftskonsulenter, kontorspersonal m.fl. Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund företräder arbetsgivaren i fråga om fastställande av avlöningsförmåner m.m. för dessa anställda. De har pensionsrätt enligt det kommunala pensionsavtalet PA-KL. Administrationen sköts av kommunernas pensionsanstalt (KPA). Kostnaderna för pensionsförmåner betalas av respektive pastorat eller stiftssamfällighet. I vissa fall utgår kostnadsbidrag från staten enligt särskilda regeringsbeslut.

Bestämmelserna om den kyrkomusikaliska verksamheten i Svenska kyrkan finns i 37 kap. kyrkolagen. Tjänster som kyrkomusiker är domkyrkoorganist, organist och kantor.

Kyrkomusikertjänsterna fördes över från statlig till kyrkokommunal reglering den 1 juli 1990. Samtidigt blev pastoraten huvudmän för den kyrkomusikaliska verksamheten. De kyrkomusiker som vid övergången hade tjänster tillsatta med fullmakt eller konstitutorial och som därför inte kunde sägas upp blev enligt övergångsbestämmelserna till lagen (1989:8) om kyrkomusiken i Svenska kyrkan skyldiga att utöva sin tjänst genom att fortsätta sitt arbete åt pastoratet.

I dag finns det bara tre organister som har fullmaktstjänst. Härtill kommer 110 skolkantorer som har kombinerad lärar- och kyrkomusikertjänst tillsatt med konstitutorial. För en sådan kombinerad tjänst är det den borgerliga kommunen som är arbetsgivare och betalar hela lönen. Pastoratet ersätter sedan kommunen för den kyrkomusikaliska delen av lönekostnaden.

Uppdraget beträffande personalfrågorna

Utredningen bör föreslå vilka åtgärder som behöver vidtas beträffande den kyrkliga personalen i samband med att relationerna ändras mellan staten och Svenska kyrkan. Utredningen bör därvid bl.a. beakta föreskrifterna om skydd för arbetstagares rättigheter vid övergång av verksamhet i lagen (1982:80) om anställningsskydd och i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet.

Frågor som hänger samman med fullmaktshavarnas speciella ställning behöver särskilt analyseras och förslag till lösning utarbetas. Likaså behöver utredningen särskilt uppmärksamma och överväga frågan om relationsändringens inverkan på gjorda pensionsutfästelser. Utgångspunkten skall därvid vara att de gjorda utfästelserna inte får försvagas eller minskas.

Stöd till andra trossamfund

Sedan år 1971 har statsbidrag utgått till andra trossamfund än Svenska kyrkan. Enligt förordningen (1989:271) om statsbidrag till andra trossam-

fund än Svenska kyrkan kan statsbidrag lämnas för religiös verksamhet (verksamhetsbidrag), lokaler till religiös verksamhet (lokalbidrag) och teologiska seminarier m.m. (utbildningsbidrag). Statsbidrag får beviljas de trossamfund som regeringen angett i förordningen. Vid bedömningen av om ett trossamfund skall kunna få statsbidrag har hänsyn tagits både till verksamhetens omfattning och till dess karaktär, dvs. om verksamheten uppfyller de villkor som anges i förordningen och om det är ett allmänt intresse att stödja verksamheten.

Av likställighetsskäl bör även andra trossamfund än Svenska kyrkan kunna få uppbördshjälp eller statligt stöd på annat sätt. Statligt stöd bör som nu utgå efter prövning av regeringen i varje enskilt fall. Utredningen skall överväga vilka motiv som finns för statligt stöd till andra trossamfund än Svenska kyrkan. Med utgångspunkt i dessa motiv skall utredningen föreslå vilka krav som bör ställas för statligt stöd till trossamfund och i vilka former det statliga stödet skall kunna utgå.

Skattefrågor

I princippropositionen nämns att frågor om Svenska kyrkans skattemässiga förhållanden får tas upp i det fortsatta utredningsarbetet. Detta har även uppmärksammats i Stiftelse- och föreningsskattekommitténs slutbetänkande Översyn av skattereglerna för stiftelser och ideella föreningar (SOU 1995:63). Vid utformningen av sina förslag har kommittén inte kunnat ta någon hänsyn till eventuella förändringar i relationerna mellan staten och Svenska kyrkan. Utredningen bör därför överväga om relationsändringen motiverar någon ändring i Svenska kyrkans eller något annat trossamfunds skattestatus.

En statsfinansiellt neutral lösning

I det statliga utredningsarbetet skall prövas de kostnader som förslagen för med sig och hur dessa skall finansieras. Därvid skall även beaktas den skatteadministrationsersättning från kyrkliga kommuner som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:100, prop. 1994/95:150, bet. 1994/95:FiU19, rskr. 1994/95:417). En grundläggande förutsättning skall vara en statsfinansiellt neutral lösning. Utredningen skall efter samråd med övriga utredningar lägga fram förslag till hur den sammanlagda finansieringen skall ske.

Utredningsarbetets bedrivande

Samordnings- och insynsbehov

Som framgått av det föregående behövs ett omfattande utredningsarbete i olika delfrågor för att slutföra den föreslagna relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan. Inom Svenska kyrkan behöver man samtidigt göra ett minst lika omfattande arbete av motsvarande slag för att de ändrade relationerna skall kunna genomföras. Både på den statliga och den kyrkliga sidan finns ett starkt intresse av att hålla samman och samordna det fortsatta utredningsarbetet. Detta samordningsbehov gäller inte bara utredandet inom staten respektive kyrkan utan också det samlade utredningsarbetet oavsett huvudman. Från båda sidor finns vidare ett starkt intresse av att på bredast möjliga sätt förankra de förslag som utredningsarbetet leder fram till. För att uppnå detta måste goda möjligheter skapas att kontinuerligt få insyn i arbetet och att successivt kunna påverka förslagen. Sådana möjligheter ger också goda förutsättningar för en fortsatt livlig debatt om stat-kyrkafrågan och därmed en förankring av förslagen i en bred demokratisk beslutsprocess.

Enligt de av riksdagen godkända riktlinjerna för det fortsatta arbetet med ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan bör särskilda åtgärder vidtas för att underlätta insyn i och samordning mellan de här aktuella utredningarna. Samverkan bör också ske mellan statens och kyrkans utredningsarbeten.

Ett särskilt beredningsorgan

Utifrån de riktlinjer som godkänts skall ett särskilt beredningsorgan inrättas inom Civildepartementet med uppgift att samlat följa utredningsarbetet i stat-kyrkafrågan. De utredningar och myndigheter som omfattas av dessa direktiv skall fortlöpande rapportera om sina uppdrag till detta organ.

Beredningsorganet skall kontinuerligt hålla sig informerat om de förslag som arbetas fram av utredningarna och myndigheterna. Vidare skall organet informera sig om det inomkyrkliga utredningsarbetet. Tillsammans med Svenska kyrkans centralstyrelse skall organet bidra till den nödvändiga samordningen av det statliga och det kyrkliga utredningsarbetet. Slutligen skall organet sprida information om det fortsatta utredningsarbetet med ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan.

I organet skall samtliga riksdagspartier vara företrädade liksom en bred representation från Svenska kyrkan. Även andra trossamfund än Svenska kyrkan och de berörda fackliga organisationerna skall finnas representerade i organet. Detta skall avsluta sitt arbete senast den 30 juni 1998.

Ordförande i organet skall vara statsrådet och chefen för Civildepartementet.

Generella direktiv

Utredningar och myndigheter enligt dessa direktiv skall beakta direktiven till samtliga utredare och kommittéer om att pröva offentliga åtaganden (dir.1994:23), om redovisning av regionalpolitiska konsekvenser (dir.1992:50) och om jämställdheten mellan könen (dir. 1994:124).

Redovisning av uppdragen

Utredningarna och myndigheterna skall redovisa sina slutliga förslag senast den 31 mars 1997.

(Civildepartementet)

Beskrivning av Riksantikvarieämbetets kyrkobyggnadsregister

I registret finns dels administrativa uppgifter om var kyrkoobjektet är beläget med upplysningar om landskap, län, kommun, församling, ort och pastorat. Det finns också uppgift om skyddsform och byggnadskategori, enligt vilket stadgande i kulturminneslagen som byggnaden skyddas, om byggnaden är fristående med kyrkogård, fristående med kyrkotomt eller fristående eller om den ingår i bebyggelsecentrum, församlingshem eller vissa andra byggnadstyper.

Riksantikvarieämbetet delar in kyrkobyggnaderna i olika kategorier. Med fristående med kyrkogård avser Riksantikvarieämbetet ett objekt med ett område kring kyrkobyggnaden eller byggnaden med kyrkorum som används eller har använts som begravningsplats. Med fristående med kyrkotomt avses ett objekt med ett avgränsat eller markerat område runt kyrkobyggnaden eller byggnaden med kyrkorum som varken används eller har använts som begravningsplats. Med enbart fristående menas att kyrkans närmaste miljö saknar inhägnad eller avgränsning i någon form (exempelvis fiskar- och fjällkapell). Med ingår i bebyggelsecentrum avses en kyrkobyggnad eller byggnad med kyrkorum som utgör en del av ett modernt stadsdelscentrum. Med sammanbyggt med församlingshus menas en separat kyrkobyggnadskropp som framträder extriört men sammanbyggt med andra lokaler för skilda församlingsaktiviteter. Med ingår i församlingshem avses ett kyrkorum som ej framträder extriört som särskild byggnadskropp och är inrymt i byggnad för skilda församlingsaktiviteter. Liknande kriterier gäller också för ingår i bostadshus (exempelvis slott) och ingår i institutionsbyggnad (exempelvis sjukhus).

Kyrkobyggnadens status som församlingskyrka, distriktskyrka, säsongskyrka, förrättningskyrka, stiftsgårdskyrka, gravkapell, slotts- eller gårdskapell, kyrkolokal inom institution, avlyst/ används ej, kyrkoruin, kyrkolokal tillhörig frikyrkosamfund, gudstjänstlokal för annat samfund finns också registrerad.

Riksantikvarieämbetets register har utgått från en klassifiering av kyrkobyggnadens status som för församlingskyrka innebär att kyrka som enligt regeringen eller Kammarkollegiet räknas som församlingskyrka skall betecknas som sådan även i kyrkobyggnadsregistret. Regler om församlingskyrkor och definitionen därav finns för närvarande i 38 kap. kyrkolagen. Enligt 38 kap.1 § kyrkolagen skall det i varje församling

finnas minst en församlingskyrka. I 38 kap. 2 § kyrkolagen regleras att det ankommer på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att besluta om vilken eller vilka av en församlingskyrkor som skall vara församlingskyrka. Stundtals kan även flera församlingskyrkor förekomma i samma församling eller två församlingar dela på en församlingskyrka. Det är Kammarkollegiet som enligt särskild förordning för närvarande handlägger ärenden enligt 38 kap. 2 § kyrkolagen. Församlingskyrko-begreppet i registret får därför anses vara klarlagt.

Några tydliga kriterier för distriktskyrka existerar inte. Med distriktskyrka menas i registret ytterligare en kyrka i församlingen med regelbundet gudstjänstfirande (minst en gång i månaden). Kyrkor med sporadiskt gudstjänstfirande samt förrättningar har samlats i Riksantikvarie-ämbetets register under begreppet förrättningskyrka. Övriga alternativ är enligt Riksantikvarieämbetet naturligt givna. Det påpekas i en förklaring till registret att exempelvis en slotts- eller gårdskyrka även kan fungera som förrättningskyrka. Det sägs också att ett objekt inte nödvändigtvis behöver inskränka sig till ett alternativ. Kyrkor eller gravkapell som är avlysta eller inte används har samlats i kategorin avlyst/används ej. Även uppgifterna om kyrkans status och nyttjandegrad bygger i huvudsak på uppgifter från de enskilda församlingarna. Arbetet med att i registret registrera samtliga kyrkor och kapell invigda för Svenska kyrkans gudstjänster har prioriterats.

Tidigare omfattningsundersökningar

Kammarkollegiet redogör här kortfattat för innehållet i några av de äldre utredningar som utförts.

Thulin m. fl.

Den mest omfattande och mest tidskrävande utredning som gjorts tidigare var den s.k. Thulinska undersökningen av vilka ecklesiastika boställen som anslagits av kronan. Undersökningen genomfördes i sju län och kompletterades senare med en undersökning av sex ytterligare län. Utredningen var både en ursprungs- och en omfattningsutredning, men huvudsyftet med utredningen var att försöka utreda boställenas ursprung. Den Thulinska undersökningen har presenterats i avsnitt 3.9.2.

Betänkande av 1960 års ecklesiastika boställsutredning

I betänkandet av 1960 års ecklesiastika boställsutredning (SOU 1968:12) redogjordes det bland annat för en inventering som utredningen hade gjort av den kyrkliga jorden förutom prästgårdar och biskopsgårdar. Inventeringen av den kyrkliga jorden var gjord i samråd med stiftsjägmästarna på för ändamålet utformade primärkort, granskad och kompletterad centralt och bearbetad datamaskinellt på SCB. Inventeringen gällde bl.a. olika fastighetstyper, deras mark- och skogsbestånd. Materialet var insamlat under år 1962 och gällde förhållandena under det året. Resultatet av inventeringen redovisades i en bilaga till utredningens betänkande. I tabellerna gjordes olika sammanställningar av det kyrkliga fastighetsbeståndet. Det redogjordes också för bl. a. hur skogsmarken var fördelad inom olika åldersklasser och vilket skick som byggnader av olika slag befann sig i. Det redogjordes för hur jordbruksjorden var brukad och gjordes prognoser för framtidens bruk av skog och jord.

I tabellerna sammanställdes också i en omfattningsdel landets kyrkliga fastighetsbestånds fördelning inom olika kategorier av mark såsom åker och kultiverad betesmark, annan betesmark, prod. skogsmark och övrig mark med uppgift om antal fastigheter och antal skiften för de fastighetstyper som då fanns dels inom varje stift och dels inom landet i sin helhet. De fastighetstyper som angavs var f.d. kyrkoherdeboställen, f.d. kom-

ministerboställen, övriga prästboställen på vilka tjänstebostad inte längre fanns anvisad (tillsammans pastoratens dåvarande löneboställen), ecklesiastika arrendegårdar, stifts prästlönefondshemman, domkyrkoheemman, domkyrkosysslomansboställen och slutligen kyrkoheemman och kyrkoskogar.

1968 års beredning om stat och kyrka

1968 års beredning om stat och kyrka har tidigare nämnts i avsnitt 3.9.3 i samband med Kammarkollegiets redovisning av kronoanslagens ursprung.

I slutbetänkandet av 1968 års beredning om stat och kyrka, bilaga 1–19 (SOU 1972:37) handlar bilaga 7 om kyrklig egendom. Där gjordes en tablå om typer av kyrklig egendom: ägare, förvaltare och värde.

För församlingskyrkor, kyrkotomter (inklusive kyrkogårdar) angavs att ägare kunde vara antingen kyrkostiftelse eller församling beroende på om kyrkorna etc. hade anlagts före eller efter 1817 respektive 1843. Antalet församlingskyrkor angavs till ca 2 650 st varav huvuddelen angavs vara av det äldre slaget. Värdet för de äldre kyrkobyggnaderna etc. skrevs som 1 550 milj. kr (1969). För de yngre kyrkobyggnaderna etc angavs värdet 1 800 milj. kr (1969) För domkyrkorna gavs definitionen domkyrkobyggnader och domkyrkotomter. Som ägare redovisades domkyrkostiftelse. Sju domkyrkor betecknades som äldre och sex som yngre. Värdet uppgavs vara 315 milj. kr (år 1972). Friliggande allmänna begravningsplatser var allmänna begravningsplatser utan anslutning till kyrkobyggnad. Dessa kunde ägas av antingen kyrkostiftelse eller församling med hänvisning till uppförande- eller anläggandetidpunkten. En mindre del av ca 650 var att anse som äldre och huvuddelen av ca 650 var att anse som yngre. Värdet för de äldre begravningsplatserna var 50 milj. kr och värdet för de yngre var 220 milj. kr. Biskopsgårdarna ägdes av kronan (I Lund domkyrkostiftelsen). Värdet var 2 milj. kr (1959). Prästgårdarna ägdes av kyrkostiftelse i den mån de ej anskaffats för församlingsmedel efter 1817 eller 1843. Dessa äldre prästgårdar var ca 2 000 varav ca en femtedel eller 400 utgjordes av kronoanslag. Prästgårdarnas samlade värde angavs till 250 milj. kr. Yngre prästgårdar ägdes av församlingarna och var en mindre del av ca 2 000. Löneboställen, i den mån de inte uppförts eller anlagts efter 1817 eller 1843, var ägda av kyrkostiftelser. Dessa äldre löneboställen var ca 4 000 varav ca en femtedel eller ca 800 utgjordes av kronoanslag. Det samlade värdet av löneboställena angavs till 625 milj. kr. De yngre löneboställena ägdes av församlingarna och utgjorde en mindre del av ca 4 000. Församlingskyrkas fastigheter ägdes av kyrkostiftelser. Domkyrkas fastigheter ägdes av domkyrkostiftelse samt, beträffande några, av kronan. Det angavs att det fanns ca 100 st i Lunds stift som har flest. Värdet var

25 milj. kr (1959). För prästlönefondsfastigheter var äganderätten uppsplittrad med hänsyn till ursprunget för olika i fonderna ingående delar. Kyrkofondsfastigheter var allmänna kyrkohemman som i huvudsak ägdes av kronan, biskopshemman som i huvudsak ägdes av kronan och klockarhemman som ägdes av kyrkostiftelse i den mån de inte anskaffats för församlingsmedel efter 1817 eller 1843. Yngre klockarhemman ägdes av församlingarna. Allmänna kyrkohemman, biskopshemman och äldre klockarhemman var sammanlagt ca 150. Yngre klockarhemman utgjordes av ett fåtal. Det sammanlagda värdet för kyrkofondsfastigheterna var 75 milj. kr (1965). För prästlönefonderna var äganderätten uppsplittrad med hänsyn till ursprunget för fonden. Även för stifts prästlönejordsfonder var äganderätten uppsplittrad med hänsyn till fondens ursprung. Det sammanlagda värdet för prästlönefonderna och för stifts prästlönejordsfonder angavs till 190 milj. kr. Kyrkofonden var till en mindre del ägd av kronan och till en större del ägd av kyrkliga rättssubjekt. Kyrkofondens värde angavs till 80 milj. kr.

1988 års LMV-rapport

I en rapport om Svenska kyrkans egendomar och avkastning 1986 av Lantmäteriverket (LMV-rapport 1988:29) redovisades resultatet av ett uppdrag från kyrkofondens styrelse. Kyrkofondens styrelse hade i uppdrag att ge en samlad redovisning av kyrkans specialreglerade finansförmögenhet och nettoavkastningen från denna och att föreslå åtgärder för att stimulera en mer aktiv fastighetsförvaltning och målmedvetet avveckla icke lönsamma fastigheter. Det gällde också att finna formerna för den kyrkliga jordens förvaltning. I rapporten redogjordes huvudsakligen för avkastningen från Svenska kyrkans egendomar 1986. I rapporten ingick löneboställen, prästlönefondsfastigheter, kyrkofondsfastigheter, församlingskyrkas fastighet och domkyrkas fastighet men inte präst- och biskopsgårdar.

I LMV-rapporten hämtades uppgifter om kyrkans fastigheter från länsstyrelsernas fastighetstaxeringsregister. Samtliga taxeringsenheter med svenska kyrkans ägarkod hade valts ut och överförts till lantmäteriets PRIME-dator. Närmare 18 000 taxeringsenheter överfördes dit. Efter en första kontroll översändes utdrag för varje taxeringsenhet till aktuell stiftsnämnd för vidare befordran till egendomens förvaltare. Förvaltarna kontrollerade uppgifterna och kompletterade dem med kyrkliga egendomstyper. Materialet återinsamlades sen och efter justeringar innehöll registret 17 230 enheter. Registret innehöll all egendom som var tillhörig Svenska kyrkan även kyrkokommunal egendom.

Ekonomiska data angående egendomens förvaltning samlades in via en enkätundersökning riktad till förvaltarna. Insamlingen i förvaltningsdelen avsåg inkomster, driftsutgifter och investeringar. Uppgifterna var uppdelade efter markanvändning i skogsbruk, jordbruk, småhus, hyreshus samt övriga. Förmögenhet och avkastning av prästlönefonderna ingick också i förvaltningsdelen av undersökningen. Egendomens marknadsvärde uppskattades med hjälp av taxeringsvärden och olika köpeskillingskoefficienter. En ekonomisk analys av markanvändningen för skogsbruk, jordbruk, småhus och övriga fastigheter gjordes. Det gjordes vidare analyser av egendomarnas direktavkastning och prognoser om totalavkastningen för framtiden. Det drogs slutsatser om egendomens värdeförändring och om framtiden för skogsbruk och jordbruk under vissa givna betingelser.

I omfattningsdelen gjordes följande sammanställningar i LMV-rapporten:

- Löneboställenas sammanlagda areal för hela landet var 464 000 ha. Däri ingick både produktiv skogsmark, skogsimpediment och åker- och betesmark. Taxeringsvärdet för mark och byggnad var sammanlagt 2 287 milj. kr och marknadsvärdet 3 690 milj. kr. I rapporten nämndes att omfattningen av löneboställena kunde jämföras med landskapets Hallands areal 475 000 ha.
- För prästlönefondsfastigheter redovisades den sammanlagda arealen 43 800 ha. Taxeringsvärdet för mark och byggnad var sammanlagt 160 milj. kr och marknadsvärdet 274 milj. kr. Det nämndes särskilt att ett flertal stora skogsfastigheter var prästlönefonds-fastigheter. Jordbruk i större skala fanns bl.a. vid Kinnekulle i Skara Stift. Småhusfastigheterna var oftast torpställen som följt med stora skogsfastigheter. De flesta låg inom Skara och Karlstads stift.
- För kyrkofondsfastigheter redovisades den sammanlagda arealen 16 500 ha. Taxeringsvärdet för mark och byggnad var 109 milj. kr och marknadsvärdet 168 milj. kr. Det antecknades att stora jordbruksegendomar fanns inom Lunds, Skara och Uppsala stift. Den mesta skogsmarken fanns inom Karlstads stift där Alkvettern var en av Svenska kyrkans största enheter över huvud taget. Betydande skogsarealer fanns även inom andra stift, t.ex. Uppsala, Växjö, Skara och Härnösand.
- För församlingskyrkas fastighet redovisades den sammanlagda arealen 13 000 ha. Taxeringsvärdet för mark och byggnad var 109 milj. kr och marknadsvärdet 161 milj. kr. Det uttalades att fastighetstypen förekom främst i de förutvarande danska landskapen Skåne, Blekinge och Halland. I Karlstads stift fanns några stora skogsfastigheter. I resten av landet fanns enstaka mindre fastigheter. Det påpekades att frågan om en fastighet var kyrkokommunal eller tillhörig församlingskyrkan inte alltid var utredd. Sannolikt hade en del kyrkokommunal egendom

klassats som församlingskyrkas fastighet varför areal- och värdeuppgifterna var något för höga.

- För domkyrkas fastighet redovisades den sammanlagda arealen 3 900 ha. Taxeringsvärdet för mark och byggnad var 78 milj. kr och marknadsvärdet 104 milj. kr. Det uttalades att den helt övervägande delen av fastighetsbeståndet fanns i Lunds stift.

I LMV-rapporten angavs det också bl.a. att landets boställen och prästlönefastigheter hade en sammanlagd areal av produktiv skogsmark för hela riket om 358 000 ha och att det bedömda marknadsvärdet för denna skog var 2 370 000 kkr. För landets kyrkofondsfastigheter angavs en sammanlagd skogsareal av 11 550 ha och ett bedömt marknadsvärde av 91 200 kkr. För landets församlingskyrkas fastighet var arealen produktiv skogsmark 8 000 ha och det bedömda marknadsvärdet 65 200 kkr.

För all kyrklig jord i landet oavsett egendomstyp redovisades åkerareal med sammanlagt 70 320 ha och betesareal med 17 956 ha. Taxeringsvärdet för denna jord var 1 184 478 kkr och marknadsvärdet 1 544 000 kkr.

För landets samlade kyrkliga jord i egendomsslagen produktiv skogsmark, skogsimpediment, åker- och betesmark, ekonomibyggnader, tomt och bostad till lantbruk, småhusfastigheter och hyresfastigheter samt övrigt redovisades arealen 542 000 ha. Taxeringsvärdet för mark och byggnad var 2 743 milj. kr och marknadsvärdet 4 395 milj. kr.

Förslaget Jorden, skogen och fonderna

Ett kompletterande utredningsarbete i fråga om förmögenhetsförvaltning bedrevs sedan av kyrkofondens styrelse i syfte att ytterligare utreda möjligheterna att öka avkastningen av den kyrkliga egendomen m.m. Det kompletterande utredningsarbetet resulterade dels i oktober 1989 i utredningen "Att förvalta sitt pund" dels i förslaget "Jorden skogen och fonderna, en effektivare förvaltning av kyrkans finansförmögenhet" som överlämnades till regeringen i oktober 1990.

Inriktningen i "Jorden, skogen och fonderna" var kyrkans finansförmögenhets möjliga värdeutveckling och avkastning nu och i framtiden. Avsikten var att lämna förslag till hur en effektiv förvaltning skulle kunna uppnås.

Lantmäteriverket gjorde dock i samband med "Jorden, skogen och fonderna" en komplettering av sitt tidigare material genom att värdera Svenska kyrkans fastigheter den 1 januari 1989. Den således utförda värderingen byggde på en värdeuppskattning av hela taxeringsenheter. Som underlag för den nya värderingen användes de överlåtelse som

förvärvsprövats efter den 1 juli 1987. Materialet omfattade drygt 7 000 förvärv fördelade över hela landet. För att uppskatta marknadsvärdena användes vissa köpeskillingskoefficienter som justerats upp en aning mot tidigare. Värderingen var avsedd att spegla marknadsvärdesnivån under senare delen av 1988. Några stora förändringar volymmässigt hade inte skett. Tendensen var att fastighetsinnehavet minskades. Det var främst byggnadsbeståndet som minskade men även åker- och betesarealen visade en reell minskning. För skogsmarken var förändringen liten. Sannolikt var att en viss minskning av skogsarealen skett. Notabelt var dock att minskningen i taxeringsvärde var mindre än arealminskningen. Detta torde förklaras av att den försålda marken i viss mån ersatts av mera värdefull mark, exempelvis virkesförråd.

Enligt den värdering som Lantmäteriverket gjorde i "Jorden, skogen och fonderna" var det sammanlagda marknadsvärdet för jorden och skogen på landets löneboställen, prästlönefondsfastigheter, kyrkofondsfastigheter, församlingskyrkas fastigheter och domkyrkas fastigheter år 1989 6 549 milj. kr och för småhusen 244 milj. kr. Därtill lades innehållet i prästlönefonderna (bankmedel, obligationer m.m., aktier och aktiefondsandelar och övrigt) som år 1989 hade det sammanlagda marknadsvärdet drygt 736 milj. kr. I en kort översikt av finansförmögenheten som redovisades i förslaget uttalades att värdet av finansförmögenheten år 1989 därför kunde uppskattas till minst 7 500 milj. kr. Det omtalades att den fasta egendomen dominerade finansförmögenhetens sammansättning. Jordbruks- och skogsfastigheterna hade under tiden den 1 juli 1987 – den 31 december 1988 haft en värdetillväxt på ca 60 procent. Under samma tid hade prästlönefonderna ökat med ca 190 milj. kr. Finansförmögenheten hade sålunda vuxit med mer än 2 500 milj. kr på mindre än två år. Värdestegringen av jord- och skogsbruksfastigheter berodde dock på speciella förutsättningar i slopad reglering med starkt prisbildande påverkan som följt. Hyresfastigheter och viss annan fast egendom var inte med i den nya värderingen för 1989. Vissa medel som överförts till egendomsnämnderna under 1989 var heller inte med i beräkningarna.

Finansförmögenhetens värde vid utgången av år 1989

Vid en jämförelse mellan vad den faktiskt beaktade egendomen var värd år 1986 med vad samma egendom var värd år 1989 kunde det enligt jorden, skogen och fonderna vara ett rimligt antagande att finansförmögenheten vid utgången av år 1989 skulle komma att överstiga 8 miljarder kr.



Statens offentliga utredningar 1997

Kronologisk förteckning

1. Den nya gymnasieskolan – steg för steg. U.
 2. Inkomstskattelag, del I-III. Fi.
 3. Fastighetsdataregister. Ju.
 4. Förbättrad miljöinformation. M.
 5. Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. A.
 6. Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. K.
 7. Byråkratin i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. Fi.
 8. Roster om barns och ungdomars psykiska hälsa. S.
 9. Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. Fi.
 10. Ansvar för valutapolitiken. Fi.
 11. Skatter, miljö och sysselsättning. Fi.
 12. IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. K.
 13. Regionpolitik för hela Sverige. N.
 14. IT i kulturens tjänst. Ku.
 15. Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. Fi.
 16. Att utveckla industriforskningsinstitut. N.
 17. Skatter, tjänster och sysselsättning. + Bilagor. Fi.
 18. Granskning av granskning. Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. Fi.
 19. Bättre information om konsumentpriser. In.
 20. Konkurrenslagen 1993-1996. N.
 21. Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. U.
 22. Aktiebolagets kapital. U.
 23. Digital demokrati. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkområdningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. K.
 24. Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. S.
 25. Svensk mat – på EU-fat. Jo.
 26. EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. Jo.
 27. Kontroll Reavinst Värdepapper. Fi.
 28. I demokratins tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. Fi.
 29. Barnpornografi. Innehavskriminalisering m.m. Ju.
 30. Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. Fi.
 31. Kristallkulan – tretton röster om framtiden. IT-kommissionens rapport 3/97. K.
 32. Följdlagstiftning till miljöbalken. M.
 33. Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. Fi.
 34. Övervakning av miljön. M.
 35. Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. K.
 36. Bekämpande av penningtvätt. Fi.
 37. Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. U.
 38. Myndighet eller marknad. Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. Fi.
 39. Integritet Offentlighet Informationsteknik. Ju.
 40. Unga och arbete. In.
 41. Staten och trossamfunden Rättslig reglering – Grundlag – Lag om trossamfund – Lag om Svenska kyrkan. Ku.
 42. Staten och trossamfunden Begravningsverksamheten. Ku.
 43. Staten och trossamfunden Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. Ku.
 44. Staten och trossamfunden Svenska kyrkans personal. Ku.
 45. Staten och trossamfunden Stöd, skatter och finansiering. Ku.
 46. Staten och trossamfunden Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. Ku.
 47. Staten och trossamfunden Den kyrkliga egendomen. Ku.
-

Statens offentliga utredningar 1997

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Fastighetsdataregister. [3]
- Aktiebolagets kapital. [22]
- Barnpornografifrågan.
- Innehavskriminalisering m.m. [29]
- Integritet Offentlighet Informationsteknik. [39]

Socialdepartementet

- Röster om barns och ungdomars psykiska hälsa. [8]
- Välfärd i verkligheten – Pengar räcker inte. [24]

Kommunikationsdepartementet

- Länsstyrelsernas roll i trafik- och fordonsfrågor. [6]
- IT-problem inför 2000-skiftet. Referat och slutsatser från en hearing anordnad av IT-kommissionen den 18 december. IT-kommissionens rapport 1/97. [12]
- Digital demokr@ti. Ett seminarium om Teknik, demokrati och delaktighet den 8 november 1996 anordnat av Folkområdningsutredningen, IT-kommissionen och Kommunikationsforskningsberedningen. IT-kommissionens rapport 2/97. [23]
- Kristallkulan – tretton röster om framtiden. IT-kommissionens rapport 3/97. [31]
- Ny kurs i trafikpolitiken + bilagor. [35]

Finansdepartementet

- Inkomstskattelag, del I-III. [2]
- Byråkratins i backspegeln. Femtio år av förändring på sex förvaltningsområden. [7]
- Flexibel förvaltning. Förändring och verksamhetsanpassning av statsförvaltningens struktur. [9]
- Ansvaret för valutapolitiken. [10]
- Skatter, miljö och sysselsättning. [11]
- Det svåra samspelet. Resultatstyrningens framväxt och problematik. [15]
- Skatter, tjänster och sysselsättning. + Bilagor. [17]
- Granskning av granskning.
- Den statliga revisionen i Sverige och Danmark. [18]
- Kontroll Reavinst Värdepapper. [27]
- I demokratin tjänst. Statstjänstemannens roll och vårt offentliga etos. [28]
- Europa och staten. Europeiseringens betydelse för svensk statsförvaltning. [30]
- Att lära över gränser. En studie av OECD:s förvaltningspolitiska samarbete. [33]
- Bekämpande av penningtvätt. [36]
- Myndighet eller marknad.
- Statsförvaltningens olika verksamhetsformer. [38]

Utbildningsdepartementet

- Den nya gymnasieskolan – steg för steg. [1]
- Växa i lärande. Förslag till läroplan för barn och unga 6-16 år. [21]
- Ett tekniskt forskningsinstitut i Göteborg. [37]

Jordbruksdepartementet

- Svensk mat – på EU-fat. [25]
- EU:s jordbrukspolitik och den globala livsmedelsförsörjningen. [26]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Aktivt lönebidrag. Ett effektivare stöd för arbetshandikappade. [5]

Kulturdepartementet

- IT i kulturens tjänst. [14]
- Staten och trossamfunden
- Rättslig reglering
 - Grundlag
 - Lag om trossamfund
 - Lag om Svenska kyrkan. [41]
- Staten och trossamfunden
- Begravningsverksamheten. [42]
- Staten och trossamfunden
- Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven. [43]
- Staten och trossamfunden
- Svenska kyrkans personal. [44]
- Staten och trossamfunden
- Stöd, skatter och finansiering. [45]
- Staten och trossamfunden
- Statlig medverkan vid avgiftsbetalning. [46]
- Staten och trossamfunden
- Den kyrkliga egendomen. [47]

Närings- och handelsdepartementet

- Regionpolitik för hela Sverige. [13]
- Att utveckla industriforskningsinstitutet. [16]
- Konkurrenslagen 1993-1996. [20]

Inrikesdepartementet

- Bättre information om konsumentpriser. [19]
- Unga och arbete. [40]

Miljödepartementet

- Förbättrad miljöinformation. [4]
 - Följdragstiftning till miljöbalken. [32]
 - Övervakning av miljön. [34]
-

