

Ändrade relationer mellan Svenska kyrkan och staten

Foto omslag: Kulturminister Marita Ulvskog och Svenska kyrkans
ärkebiskop KG Hammar på kyrkomötet 1999.

Innehållsförteckning

1. Introduktion	6
2. Bakgrund till de ändrade kyrka-statrelationerna	8
En historisk reform	8
Utgångspunkt i religionsfrihetslagen	8
Två decennier med tre omgångar stat-kyrkautredningar	9
Nya förutsättningar med 1982 års kyrkomötesreform	11
Mellanperiod med ny lagstiftning	12
3. Beslut om nya kyrka-statrelationer	14
Utredningsarbete i två etapper	14
1995 års principbeslut	15
Statliga utredningar inför slutliga beslut	16
Anpassningar i övergångsskedet	17
Grundläggande beslut	17
Avslutande beslut	18
Samma kyrka	19
4. Upphävda, ändrade och nya lagar	20
Upphävda lagar	20
Regeringsformen	20
Tryckfrihetsförordningen	21
Andra ändrade lagar	22
Nya lagar	22
5. Kyrkoordningen	25
Kyrkliga kungörelser och tidiga kyrkoordningsförslag	25
Arbetet med och beslutet om kyrkoordningen	25
Kontinuitet och ändringar	27
Inledningar	28
Bestämmelser utöver kyrkoordningen	29
20 år med mindre och större ändringar	29
6. Grundläggande uppgift och uppdrag	30
Församlingens grundläggande uppgift	30
Stiftets grundläggande uppgift	32
Uppdrag för organ på nationell nivå	33
7. Organisatoriska och strukturella förändringar	35
Församlingar, pastorat och samfälligheter	35
Den lokala indelningen	38
Stiftet	40
Den nationella nivån	40
8. Offentlighet och arkiv	42

9. Personal	44
Lagen om Svenska kyrkans personal vid relationsändringen	44
Prästanställning	44
Pensionsåtaganden	45
Anställda som förtroendevalda	46
10. Biskopsval	47
11. Val till beslutande organ	49
Tre eller fyra direkta val	49
Valadministration	50
Rösträtt och valbarhet	50
Kandidater och nomineringsgrupper	51
12. Ekonomi	52
Kyrkoavgiften	52
Vissa ekonomiska kyrka-statrelationer	52
Skattefrågor	53
Kyrkofonden och ekonomisk utjämning	54
Kreditvärdighet	55
Förändrad redovisning	56
Revision	57
Kollekt- och betalsystem	58
Clearing av kostnader för kyrkliga handlingar	58
13. Egendom	59
Överföring av egendom till församlingar, samfälligheter och stift	59
Prästlönetillgångarna	60
Kyrkliga kulturminnen och kyrkoantikvarisk ersättning	60
14. Begravningsverksamheten	63
Begravningsavgift och begravningsverksamhet	63
Tillsyn och begravningsombud	64
15. Kyrkans relation till övriga civilsamhället	65
Samverkansplattform	66
16. Kyrkans relation till det offentliga	67
Trossamfunden och staten	67
Rådet för kontakt med trossamfunden	67
Myndigheten för stöd till trossamfund	68
Krisberedskap	68
Kyrkostyrelsens företrädarskap	68
Militärsjälavård	69
17. Avslutning	70
Register	72
Utredningar och annat material kring relationsändringen	73

Förord

Det är nu mer än 20 år sedan Svenska kyrkan fick ändrade relationer till staten. De som var delaktiga i processen med den viktiga brytpunkten 1 januari 2000 blir allt färre i aktiva uppdrag och tjänster i vår kyrka. Detta gäller förtroendevalda, biskopar, präster, diakoner och andra tjänsteinnehavare. Det finns därför ett behov av att stärka och kodifiera det institutionella minnet. När vi tar ut riktningen för framtiden behöver vi ha kunskap om bakgrunden till och innehållet i relationsförändringen.

I denna skrift ges en översiktlig framställning av Svenska kyrkans ändrade relationer till staten och de konsekvenser detta lett till. Svenska kyrkans identitet som evangelisk-luthersk folkkyrka är densamma före och efter relationsändringen. Förändringarna är främst rättsliga, organisatoriska och ekonomiska. Samtidigt innebär förändringarna att den grundläggande identiteten tar sig delvis nya uttryck. Svenska kyrkan som del av den världsvida kyrkan och det civila samhället har förstärkts. *Relationsändringen mellan Svenska kyrkan och staten* kan läsas i sin helhet eller användas för den som vill söka kunskap på specifika områden. Den har tagits fram av rättschefen Maria Lundqvist Norling och kyrkosekreterare Cristina Grenholm tillsammans med medarbetare på kyrkokansliet. Gunnar Edqvist är huvudskribent.

Organisation och regelverk förändras i bevarad kontinuitet med Svenska kyrkans identitet och historia. Uppdraget är detsamma – att räcka människor evangelium i ord och handling.

Uppsala i adventstid 2021,

HELÉN OTTOSSON LOVÉN

Generalsekreterare



Vid öppnandet av 1999 års kyrkomöte och med översyn från kyrkomötets ordförande Carl Gustaf von Ehrenheim hälsar statsrådet Marita Ulvskog - med ansvar för förslaget om i grunden ändrade relationer - på kungen och statschefen - med oförändrade relationer till Svenska kyrkan. Episkopal tillsyn på viss distans av ärkebiskop KG Hammar och överhovpredikanten och biskopen Henrik Svenungsson.
Foto: Jim Elfström

1. Introduktion

Det som behandlas i denna skrift är i första hand det som ägde rum i direkt samband med att relationerna mellan staten och Svenska kyrkan ändrades på ett grundläggande sätt vid senaste millennieskiftet. Det kan finnas skäl att notera att förändringar som skedde samtidigt som relationsändringen inte behöver ha ett direkt samband med den ändringen.

Som exempel kan pekas på den kyrkorättsliga regleringen av diakonens uppdrag som ett uppdrag inom kyrkans vigningstjänst. Det var en fråga som hade diskuterats länge. Det infördes ett kapitel i kyrkoordningen om uppdraget som diakon. Detta hade ingen direkt motsvarighet i tidigare bestämmelser. Nya bestämmelser om uppdraget som diakon skulle dock ha kunnat införas även om kyrka-statrelationerna inte hade ändrats. Kyrkomötet hade nämligen sedan tio år tillbaka rätt att, som det hette, meddela föreskrifter om det kyrkliga ämbetet. Det kan ändå ha varit av betydelse att det blev en kyrkorättslig reglering om diakonens uppdrag i samband med att kyrkoordningen beslutades. Förutsättningarna för att avsluta de långvariga diskussionerna om diakonernas ställning påverkades sannolikt av att ett samlat regelsystem för Svenska kyrkan då skulle fastställas. Samtidigt finns goda skäl för att anta att det hade kommit ett beslut om diakonernas ställning även om kyrka-statrelationerna inte hade ändrats. Om det hade blivit samma beslut i dessa båda olika situationer kan man bara spekulera om.

En slutsats av detta exempel blir ändå att det inte alltid står helt klart vad som var direkt beroende av de ändrade kyrka-statrelationerna. Med regleringen av diakonernas ställning som fortsatt exempel kan noteras att de nya bestämmelserna innefattade sådant som direkt hörde samman med de ändrade kyrka-statrelationerna. Diakonerna blev parallellt med prästerna valbara till domkapitlet och fick rösträtt vid val präst- och diakonledamöterna i domkapitlet. Tidigare gällde detta bara dem som var anställda på statligt reglerade befattningar som präster. Den förändringen hade knappast kommit till stånd om inte domkapitlet vid relationsändringen hade gått från att vara en statlig myndighet till att bli ett renodlat kyrkligt organ i stiftet.

Till detta kommer att det är ännu svårare att se vad som är mer långsiktiga effekter av de ändrade relationerna även när man, som i den här skriften, i huvudsak begränsar sig till sådant som hör till organisation och regelsystem. Det har på några områden gjorts relativt

stora förändringar efter år 2000 och därtill många mindre. Den reguljära ordningen för ändringar av bestämmelser i kyrkolagen eller andra lagar var att kyrkomötet vände sig till regeringen med en begäran om viss ändring eller översyn av bestämmelser på något område. Det var långt ifrån alltid som regeringen gick med på kyrkomötets begäran. Om detta skedde kunde det bli fråga om en statlig utredning och det slutliga utfallet behövde inte bli just det som kyrkomötet hade tänkt sig. Nu kan kyrkomötet begära att kyrkostyrelsen utreder en fråga och redan i ett sådant beslut ange en viss inriktning för det kommande utredningsarbetet. När ett förslag med tiden läggs fram är det kyrkomötet som beslutar vad som ska gälla. Sannolikt skulle en del förändringar som kyrkomötet har fattat beslut om efter 2000 ha kommit till stånd även om tidigare kyrka-statrelationer hade bestått. Vad det skulle gälla kan man bara spekulera över.

I den övergripande inledningen till kyrkoordningen sägs att kyrkoordningen kontinuerligt behöver ses över och anpassas till nya förutsättningar för att kunna fullfölja sin uppgift. Det har också skett många förändringar under de gångna 20 åren. Det som står i fokus i denna skrift är det som hände i samband med och som en direkt följd av de ändrade kyrka-statrelationerna. I viss uträkning redovisas också sådant som har hänt i tiden efter relationsändringen.



Många kyrkliga och statliga utredningar lades fram när nya kyrka-statrelationer skulle utformas. Foto: Gustaf Helsing/Ikon

2. Bakgrund till de ändrade kyrka-statrelationerna

En historisk reform

Rubriken före de inledande övervägandena i regeringens proposition om lagarna om trosamfund och om Svenska kyrkan är "En historisk reform". Den propositionen omfattade, vid sidan av grundlagsändringarna, den mest grundläggande lagstiftningen när kyrka-statrelationerna ändrades från och med den 1 januari 2000. Den första meningen i regeringens överväganden har följande lydelse: "Ingen enskild fråga har stått på den politiska dagordningen lika länge som frågan om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan." En kort bakgrund till beslutet om ändrade kyrka-statrelationer är därför på sin plats.

Utgångspunkt i religionsfrihetslagen

Det är inte på förhand givet var man ska ta sin utgångspunkt för en kortfattad översikt av bakgrunden till beslutet om de nya relationerna mellan Svenska kyrkan och staten. Det är fråga om en lång historisk process där det går att hitta trådar långt tillbaka i tiden. I detta sammanhang är dock en möjlighet att börja i mitten av 1900-talet.

1951 fattades beslut om en religionsfrihetslag som ersatte den tidigare förordningen från 1873 om "främmande trosbekännare och deras religionsövning". Den nya religionsfrihetslagen innebär att det blev fritt att utträda ur Svenska kyrkan utan att inträda i något annat kristet samfund. Kravet hade tidigare varit att så gott som alla svenska medborgare skulle tillhöra något kristet samfund. Det fanns särskilda forskrifter rörande mosaiska trosbekännare som var benämningen på den judiska trosgemenskapen vid denna tid. Att de som tillhörde ett annat kristet trosamfund än den av staten sanktionerade evangelisk-lutherska kyrkan benämndes "främmande trosbekännare" ger kopplingar tillbaka till ett tidigare enhetssamhälle. Även om enhetssamhället inte fanns kvar i sin tidigare gestalt i mitten av 1900-talet markerade ändå religionsfrihetslagen ett tydligt uppbrott från det som tidigare hade gällt.

Det finns goda skäl för att tala om Svenska kyrkan som statligt sanktionerad. Sett ur ett kyrka-statperspektiv kan lyftas fram ett uttalande som gjordes i propositionen om religionsfrihetslagen. Det hade sin bakgrund i diskussioner om Svenska kyrkan i första hand skulle ses som kyrka och trossamfund eller som en del av staten. I propositionen sägs följande: "Kyrkan är en andlig gemenskap, ett trossamfund, som leder sitt ursprung från de äldsta kristna församlingarna och vars karaktär och verksamhet bestäms av dess bekännelse. I sin centrala, religiösa uppgift ha de kyrkliga myndigheterna även efter reformationen intagit en självständig ställning." Detta ställningstagande från regeringens sida hälsades med stor tillfredsställelse av företrädare för Svenska kyrkan, bland andra dåvarande ärkebiskopen Yngve Brilioth.

Med den ordning för kyrkolagstiftning som då gällde var kyrkomötet med och fattade beslut om delar av religionsfrihetslagen. Det gällde det som hade karaktär av kyrkolag. Den typen av lag var det fråga om när det i religionsfrihetslagen togs in bestämmelser om medlemskap i Svenska kyrkan. Andra bestämmelser som avsåg medborgarnas religionsfrihet var inte sådana där kyrkomötet var direkt delaktigt i lagstiftningen.

I praktiken fick inte rätten till fritt utträde någon omedelbar praktisk betydelse. Under det första året religionsfrihetslagen tillämpades var det bara några promille som utnyttjade möjligheten att lämna Svenska kyrkan.

Några år efter religionsfrihetslagens tillkomst väcktes i riksdagen motioner om att utreda frågor om sambandet mellan kyrka och stat. Det gjordes i det sammanhanget vissa kopplingar till den sedan några år gällande religionsfrihetslagen. Riksdagen vände sig till regeringen och begärde en allsidig och förutsättningslös utredning av frågan om den framtida gestaltningen av förhållandet mellan staten och Svenska kyrkan. Huvudsyftet med utredningen skulle enligt riksdagens konstitutionsutskott vara att lägga fram material för en fortsatt diskussion av och ett framtida ställningstagande till frågan om statens och Svenska kyrkans relationer till varandra. Utredningen borde vara förutsättningslös i den meningen att den inte ensidigt skulle ta sikte varken på ett fortsatt organisatoriskt samband mellan staten och kyrkan eller på en upplösning av detta samband.

Två decennier med tre omgångar stat-kyrkautredningar

1958 ÅRS STAT-KYRKAUTREDNING

I regeringens direktiv till det som kom att bli 1958 års stat-kyrkautredning framhölls att det skulle bli fråga om en omfattande, mödosam och tidskrävande utredning – "troligen en av de mest omfattande som på senare tid förekommit i vårt land" Så blev det också. Efter tio år lade utredningen fram sitt elfte och sista betänkande. Då hade det mesta belysts i utredningsarbetet, alltifrån skolans kristendomsundervisning till skattefrågor, mängder av organisatoriska och rättsliga frågor men även olika kyrkobegrepp. Det var i huvudsak Svenska kyrkan som behandlades men i ett betänkande redovisades också uppgifter om andra kyrkor och samfund.

1958 års stat-kyrkautredning redovisade utan något ställningstagande fyra hypotetiska framtidslägen. De gick från A-läget med en i det väsentliga oförändrad relation mellan staten och kyrkan till D-läget med en från staten helt fristående kyrka utan beskattningsrätt och utan tillgång till den kyrkliga jorden.

KYRKLIGA INSPEL

Parallellt med det statliga utredningsarbetet pågick inom Svenska kyrkan arbete relaterat till kyrka-statfrågan. En kommitté med ledamöter utsedda av Biskopsmötet, Pastoratsförbundet (egentligen Svenska pastoratens riksförbund och en föregångare till det som nu är Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation) och Svenska Prästförbundet (föregångare till Kyrkans Akademikerförbundet) lade 1965 fram ett "betänkande med förslag till organisation efter en eventuell skilsmässa från staten". Det var att se som ett slags beredskapsåtgärd för det fall 1958 års statliga utredning skulle leda vidare till beslut om ändrade relationer. Det kyrkliga betänkandet innehöll ett förslag till en stadga för en från staten fristående kyrka.

Samma år som 1958 års stat-kyrkautredning avslutade sitt arbete antog 1968 års kyrkomöte ett reformprogram. Detta byggde på ett visst fortsatt samband mellan Svenska kyrkan och staten men under delvis nya former och med större självbestämmande för kyrkan genom kyrkomötet.

NY UTREDNING OCH KYRKOKOMMUNAL MOTREAKTION

1958 års utredning var en sakkunnigutredning. Den avlöstes så snart dess arbete var avslutat av en parlamentariskt sammansatt utredning med dåvarande statsrådet Alva Myrdal som ordförande. Den utredningen, 1968 års beredning om stat och kyrka, lade 1972 fram sitt slutbetänkande *Samhälle och trossamfund* (SOU 1972:36).

Stat-kyrkaberedningen förde relativt ingående resonemang om begreppet religionsfrihet och lade detta till grund för sina förslag. Sett ur individens synvinkel borde religionsfriheten bland annat innebära att staten kunde ge direkt stöd för att människor skulle kunna utöva sin religion och sett ur trossamfundens synvinkel borde den medföra likabehandling av samfundet. Det skulle inte finnas en särskild statlig förbindelse med och reglering av ett visst samfund. För Svenska kyrkans del föreslogs bland annat att den statliga regleringen av kyrkan skulle upphöra, att de borgerliga kommunerna i princip skulle bli huvudmän för begravningsverksamheten och att möjligheten att få hjälp av staten med uppbörd av kyrkoavgift skulle tas bort efter en tioårig övergångsperiod. Det skulle ske en utbyggnad av det statliga ekonomiska stödet till trossamfundet. Främst skulle det gälla ett särskilt statligt stöd för ekonomisk utjämning inom trossamfundet. Det fanns också förslag om statligt stöd till kulturhistoriskt värdefulla kyrkobyggnader, vissa andra byggnader och inventarier. Detta skulle kunna gälla alla trossamfund.

Enligt den remissammanställning som publicerades gav reaktionerna på stat-kyrkaberedningens förslag en splittrad bild. Det fanns en stark reaktion mot förslagen inte minst från många kyrkokommunalt förtroendevalda. Avskaffande av församlingsskatt, av församlingarnas ställning som kyrkokommuner och av den offentlig-rättsliga regleringen sågs som ett starkt hot mot möjligheterna för en öppen rikstäckande folkkyrka med lokal självstyrelse att kunna bestå. Strax innan remisstiden på stat-kyrkaberedningens betänkandet hade gått ut meddelade regeringen att den inte skulle gå vidare med förslagen eftersom det inte gick att nå en bred och samlande lösning. Det fanns också politiskt motstånd från flera håll än det lokalt kyrkokommunala.

NYTT FÖRSÖK AVVISAS AV KYRKOMÖTET

Det dröjde inte mer än fem år innan ett nytt förslag förelåg. Detta hade tagits fram på ett annat sätt än tidigare. Det framgår av att det anges på framsidan till betänkandet *Stat-kyrka - Ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan* (SOU 1978:1) att det var ett betänkande av deltagarna i stat-kyrka överläggningarna. Utredningsarbetet hade genomförts av en grupp företrädare för staten (i första hand på tjänstemannanivå) och företrädare för Svenska kyrkan utsedda av Biskopsmötet, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund (nytt namn på tidigare Pastoratsförbundet), Rikskommittén för stiftstingen (ett samarbetsorgan för de frivilliga stiftstingen) och Riksförbundet kyrkans ungdom.

I det förslag som lades fram 1978 användes begreppet "ändrade relationer" mellan staten och Svenska kyrkan. Förslaget innebar att den tidigare förbindelsen mellan kyrka och stat i huvudsak skulle upphävas och att Svenska kyrkan inte längre skulle ha en offentlig-rättslig ställning. Det föreslogs dock införande av en kortfattad lag om Svenska kyrkan med fyra paragrafer.

Det var inte fråga om något i sak nytt utan om bestämmelser som gav uttryck för att Svenska kyrkan skulle bevara sin identitet och bestå som en andlig och reell enhet. Detta sågs också ligga väl i linje med samhällets förväntningar att Svenska kyrkan också framgent på demokratisk grund skulle bedriva en riksomfattande verksamhet, tillgänglig för alla medborgare. I den föreslagna lagen skulle anges att Svenska kyrkan är ett evangelisk-lutherskt trossamfund och har en demokratisk uppbyggnad. Karaktären av öppen, riksomfattande folkkyrka skulle framgå genom att det angavs att kyrkan genom sina församlingar "bereder alla möjlighet att delta i kyrkans gudstjänster och religiösa verksamhet i övrigt". I lagen skulle finnas med den grundläggande strukturen med församlingar och stift samt ett beslutande

organ av valda ombud för medlemmarna. Staten skulle utan tidsbegränsning biträda med uppbörd via skattesystemet av en kyrkoavgift. De borgerliga kommunerna skulle bli huvudmän för begravningsverksamheten men med rätt för församlingarna att svara för förvaltningen av begravningsplatserna. De kyrkliga företrädarna i överläggningarna lade fram ett eget betänkande med preliminära förslag angående Svenska kyrkans framtida organisation.

Efter remissbehandling begärde regeringen ett yttrande från 1979 års kyrkomöte över betänkandet om ändrade kyrka-statrelationer. Resultatet blev att kyrkomötet avslög förslaget om ändrade relationer och uttalade sig för ett bevarat samband med partiella förändringar.

Nya förutsättningar med 1982 års kyrkomötesreform

Efter att det under en period på två decennier hade publicerats 20 betänkanden om kyrka-statfrågan i serien med statliga utredningar (SOU) utan något egentligt resultat inträdde en ny situation. Som bakgrund fanns den nya regeringsform som trädde i kraft den 1 januari 1975. Enligt denna skulle riksdagen vara ensam lagstiftare. När regeringsformen antogs ville man inte föregripa pågående överväganden om de framtida kyrka-statrelationerna. Därför togs i övergångsbestämmelser till regeringsformen in de då gällande bestämmelserna om krav på samtycke från kyrkomötet vid ändring och stiftande av kyrkolag.

Tämligen omgående efter att 1979 års kyrkomöte hade avvisat förslaget om ändrade kyrka-statrelationer tillsatte regeringen en ny utredning. Den skulle utreda frågor om kyrkomötets ställning, befogenheter och sammansättning med mera. Det var därmed inte längre fråga om ett uppbrott från sambandet mellan kyrka och stat utan om en ändring av relationerna på annat sätt. Resultatet blev det som kommit att kallas 1982 års kyrkomötesreform. Det gällde inte minst grundläggande förändringar i fråga om kyrkomötets uppgifter och sammansättning. Till viss del gjordes då ändringar som har levt vidare. Det gäller beträffande kyrkomötets sammansättning och inrättandet av kyrkomötets läronämnd. Det skapade också nya förutsättningar för arbetet på nationell nivå av betydelse för den fortsatta kyrka-statprocessen.

Punktvis kan nämnas följande förändringar som beslutades genom 1982 års kyrkomötesreform eller som var en följd av reformen.

- Regeringsformens bestämmelser om riksdagen som ensam lagstiftare skulle gälla även beträffande kyrkolag. Ett undantag gjordes när det gällde föreskrifter om medlemskap i Svenska kyrkan som krävde samtycke från kyrkomötet för att ändras.
- Kyrkomötet fick, formellt på delegation från riksdagen, rätt att fatta beslut om föreskrifter i ärenden som bedömdes som mer internt kyrkliga såsom Svenska kyrkans lära, kyrkliga böcker, gudstjänster och sakrament, kollekter, viss central verksamhet och med tiden även det kyrkliga ämbetet.
- Kyrkomötet hade tidigare 96 ledamöter. De 13 biskoparna var självskrivna och därtill valde stiftens präster stiftsvis sammantaget 26 prästerliga ledamöter. Lokalt utsedda elektorer valde stiftsvis 57 lekmanaledamöter. Förändringarna innebar att kyrkomötet i stället kom att bestå av 251 valda ledamöter utan någon självskrivna eller kategoriindelning. Det var fortfarande indirekta val med lokalt valda elektorer.
- Som en följd av att biskoparna inte längre var självskrivna ledamöter inrättades kyrkomötets läronämnd som skulle avge yttranden innan kyrkomötet fattade beslut om lärofrågor. Läronämnden bestod av biskoparna och åtta av kyrkomötet valda ledamöter.
- Ärkebiskopens ställning som kyrkomötets självskrivna ordförande upphörde och i stället valde kyrkomötet en ordförande.
- Tidigare skulle kyrkomötet sammanträda minst vart femte år på kallelse av regeringen. I praktiken blev snarast i genomsnitt var tredje år. Efter kyrkomötesreformen blev det årliga kyrkomöten.
- Genom inrättande av Svenska kyrkans centralstyrelse med ärkebiskopens som självskrivna ordförande fick kyrkomötet ett beredande och verkställande organ.
- Efter hand tillkom en samlad rikskyrklig organisation genom bildandet av Svenska kyrkans stiftelse för rikskyrklig verksamhet (SFRV). Till skillnad mot de formellt statliga organen kyrkomötet och Centralstyrelsen var SFRV en privaträttslig stiftelse. Den tidigare

mer splittrade organisationen med rikskyrkliga organ av lite olika karaktär ersattes av en samlad organisation med nämnder inom SFRV för verksamheten på nationell nivå. Det inrättades också ett samlat rikskyrkligt kansli vilket omfattade även dem som arbetade hos Centralstyrelsen. I form av ombudsmöte utgjorde kyrkomötets ledamöter SFRV:s högsta beslutande organ. På motsvarande sätt rådde en personunion mellan SFRV:s styrelse och Centralstyrelsen.

Mellanperiod med ny lagstiftning

Innan de grundläggande frågorna om sambandet mellan kyrka och stat på nytt aktualiserades och ledde till avgörande beslut stiftades lagar av betydelse för framtiden.

STIFTSSAMFÄLLIGHETER

Så snart kyrkomötesreformen var beslutad påbörjades ett statligt utredningsarbete som primärt var inriktat på den lokala kyrkliga strukturen och prästtjänstorganisationen. En större förändring som kom lite oväntat med tanke på vad utredningen primärt avsåg var tillkomsten av stiftsfullmäktige och stiftsstyrelse. Tidigare fanns frivilligt inrättade stiftsting och stiftsråd som ett slags samverkansorgan på stiftsplanet för församlingarna i strävan att främja och utveckla församlingsarbetet. Nu bildades i varje stift en lagreglerad stiftssamfällighet med utdebiteringsrätt. Den nya stiftsorganisationen medförde att vissa beslut som tidigare hade legat hos statliga myndigheter kunde föras över till de nya stiftsstyrelserna. Det gällde sådant som beslut i frågor om pastoratsindelning och samfällighetsbildning på lokal nivå samt kontraktsindelning. Samtidigt fick Centralstyrelsen uppgiften att fördela prästtjänster mellan stiftet och stiftsstyrelsen att inrätta prästtjänster i pastoraten.

FOLKBOKFÖRINGEN

Svenska kyrkan har under tidernas lopp svarat för uppgifter som efterhand har bedömts alltmer som allmänna samhällsfunktioner eftersom de har avsett alla medborgare. Den största förändringen på detta område var när kyrkans ansvar för skolan avvecklades under de första decennierna av 1900-talet. De ovan redovisade resultatlösa kyrka-statutredningarna såg folkbokföringen som en samhällsuppgift där huvudmannskapet inte borde ligga kvar hos Svenska kyrkan. På denna punkt kom en förändring till stånd när det kyrkliga ansvaret för folkbokföringen upphörde 1991.

NY KYRKOLAG

I formell mening gällde ända fram till slutet av 1900-talet 1686 års kyrkolag. Naturligtvis var de ändringar som under tidernas lopp hade gjorts i kyrkolagstiftningen mycket omfattande. Redan i början av 1900-talet i en motion till kyrkomötet karaktäriserades 1686 års kyrkolag som "en lagruin och icke såsom ett levande lagverk". Det dröjde dock fram till 1992 innan ruinen ersattes av vad som kan kallas en nybyggnad i den meningen att den gamla kyrkolagen ersattes av en ny. Samtidigt kan konstateras att när riksdagen 1992, efter yttrande från kyrkomötet, fattade beslut om en ny kyrkolag var det i stor utsträckning fråga om att systematisera och sammanställa gällande rätt. Den nya kyrkolagen blev mycket omfattande med sammantaget 47 kapitel.

DOP OCH KYRKOTILLHÖRIGHET

Frågor om sambandet mellan dop och kyrkotillhörighet hörde till dem som diskuterades mycket under senare delen av 1900-talet. I 1951 års religionsfrihetslag stadgades att barn från födseln följde föräldrarnas tillhörighet. Dopet saknade i huvudsak betydelse för det reglerade medlemskapet i Svenska kyrkan. Den enda formella regleringen gällde att den som var döpt och efter utträde åter ville bli medlem hade rätt till detta. Samtidigt var det närmast självklart att den som var medlem också skulle vara döpt. Detta gällde också för så gott som alla medlemmar. Det fanns dock inomkyrkliga motsättningar i fråga om huruvida dopet skulle vara villkor för att tillhöra Svenska kyrkan eller inte. Svenska kyrkans centralstyrelse påbörjade genast efter att den inrättats ett utredningsarbete om dop och kyrkotillhörighet som kom att bedrivas



"I dopet tar Gud treenig upp människan i sin gemenskap och för henne in i sin kyrka och församling". (Från inledningen till kyrkoordningens kap. 19 om dopet). Foto: Jim Elfström

i flera etapper. Efterhand tillkom utöver de inomkyrkliga diskussionerna en annan faktor av betydelse. Bestämmelserna i religionsfrihetslagen stod i motsättning till grundlagsregleringen av den så kallade negativa religionsfriheten. Det blev ett politiskt tryck på att den motsättningen skulle upphävas. För att detta skulle ske krävdes någon form av viljeförklaring för att bli medlem i Svenska kyrkan i stället för "automatisk anslutning vid födseln".

Genom att det fanns en Svenska kyrkans centralstyrelse kunde inom kyrkan utarbetas det förslag som kom att läggas till grund för ny lagstiftning om dop och kyrkotillhörighet. 1994 års kyrkomöte fattade först sitt beslut om de bestämmelser som därefter regeringen lade fram i en proposition till riksdagen. Det var en ny tågordning i fråga om stiftande av kyrkolag. De nya bestämmelserna trädde i kraft den 1 januari 1996 och innebar, som det sades, att "dopet blev huvudvägen" in i kyrkan. Den som döptes i Svenska kyrkans ordning skulle upptas i Svenska kyrkan. Dopet blev alltså ur religionsfrihetssynvinkel den nödvändiga viljeförklaringen. Utöver det som var huvudvägen blev och är det också möjligt för vårdnadshavare att meddela att de vill att deras barn ska tillhöra kyrkan. Tanken är att det är fråga om barn på väg till dopet men detta är inte reglerat. Kyrkotillhörigheten består oavsett om dop äger rum eller ej. Det är bara på eget initiativ som någon kan lämna Svenska kyrkan. Även vuxna kan genom en anmälan tas upp i Svenska kyrkan om de samtidigt begär undervisning i Svenska kyrkans tro, bekännelse och lära som förberedelse för dop.

NYTT SYSTEM FÖR EKONOMISK UTJÄMNING

Det gjordes även andra ändringar i kyrkolagstiftningen långt in på 1990-talet som fick bäring på framtiden. De gällde det ekonomiska utjämningsystemet inom Svenska kyrkan. Nya bestämmelser på det området trädde i kraft den 1 januari 1997 och fick fullt genomslag samtidigt som kyrka-statrelationerna ändrades. Målet för utjämningsystemet var att göra en rikstäckande kyrklig verksamhet av i huvudsak bibehållen omfattning möjlig, att ge väsentligen likvärdiga ekonomiska förutsättningar för församlingarna och samfälligheterna inom landets olika delar samt att finansiera den rikskyrkliga verksamheten och andra för hela kyrkan gemensamma kostnader.



I det avgörande skedet ansvarigt statsråd för stat-kyrkaprocessen var kulturminister Marita Ulvskog. Här på väg ut från inledningsmässan i Mariakyrkan i Sigtuna vid kyrkomötet 1999. Foto: Jim Elfström

3. Beslut om nya kyrka-statrelationer

Utredningsarbete i två etapper

Under den tidsperiod som i föregående avsnitt har behandlats under rubriken ”Mellanperiod med ny lagstiftning” togs de initiativ som skulle visa sig leda vidare till ändrade kyrka-stat relationer. Med anledning av ett par motioner till 1988 års kyrkomöte beslutade kyrkomötet att hos regeringen begära ”en expertutredning med inriktning på att närmare klargöra svenska kyrkans ekonomiska och rättsliga förhållanden”. I det utskottsbetänkande som låg till grund för kyrkomötets beslut talades om att en utredning inte skulle ses som ett initiativ i kyrka-statfrågan.

Resultatet av kyrkomötets begäran blev att regeringen tillsatte en utredning av begärt slag. Den kom att kallas ERK-utredningen, en förkortning av namnet på det betänkande utredningen lade fram, *Ekonomi och rätt i kyrkan*. Med visst ifrågasättande av vad som hade anförts från kyrkomötets sida om utredningens karaktär framhöll regeringen i direktiven för arbetet att utredningen behövde behandla kyrka-statrelationerna och göra ”klart i vilka avseenden och på vilka sätt förutsättningarna för kyrkans verksamhet påverkas av eventuella ändringar i dessa relationer”. Om utredningen skulle vara meningsfull måste detta gälla ”inte bara vid mindre förändringar inom de nuvarande relationerna mellan staten och kyrkan utan även vid längre gående relationsförändringar”.

ERK-utredningen lade 1992 fram betänkandet *Ekonomi och rätt i kyrkan* (SOU 1992:9). Där redovisade utredningen de då gällande förhållandena men även möjligheter till mer eller mindre långtgående förändringar. Det var dock inte fråga om direkta förslag.

Det går att se paralleller mellan det arbete som utfördes av 1958 års kyrka-statutredning och av ERK-utredningen. Det var i båda fallen fråga om utredningar av expertkaraktär som följdes av parlamentariskt sammansatta utredningar. 1958 års utredning följdes omedelbart av stat-kyrkoberedningen och ERK-utredningen av en parlamentariskt sammansatt utredning med benämningen kyrkoberedningen. Det finns fortsatta paralleller men även skillnader.

Kyrkoberedningen lade fram betänkandet *Staten och trossamfundet* (SOU 1994:42) med viss namnlighet med 1968 års kyrka-statberedningen *Samhälle och trossamfund*. Skillnaden i namn kan peka på att det som kallas civilsamhället fått en tydligare plats i det allmänna medvetandet och därmed också skillnaden mellan begreppen samhälle och stat. I båda fallen behandlades dock inte bara relationerna mellan staten och Svenska kyrkan utan perspektivet var bredare. Naturligt nog var det ändå en förändring av relationerna mellan Svenska kyrkan och staten som upptog det mesta utrymmet. En avgörande skillnad blev att kyrkoberedningens betänkande ledde fram till 1995 års principbeslut om ändrade relationer.

1995 års principbeslut

Beslutet om ändrade kyrka-statrelationer var av den omfattningen att det togs i två steg. Först ett principbeslut med grundbultarna i det som skulle komma att gälla och sedan konkreta beslut med ny lagstiftning, ändringar i en mängd lagar och ett nytt inomkyrkligt regelverk.

Efter partiledaröverläggningar våren 1995 stod det klart att det fanns stöd i riksdagen för att efter remissbehandlingen gå vidare med ett beslut med utgångspunkt i kyrkoberedningens förslag. I en skrivelse till det årets kyrkomöte begärde regeringen kyrkomötets yttrande över ett principförslag till ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan. Regeringen framhöll som bakgrund till sina förslag bland annat att samhället präglades av en stor värdepluralism och att Sverige hade internationaliserats vilket medfört förändringar när man såg bilden av trossamfund i samhället. Vidare pekades på att förändringar av den kyrkliga organisationen såväl nationellt som i stiftens medfört att vissa uppgifter överförts från statliga myndigheter till kyrkliga organ och att den nya organisation som fanns på plats gav nya förutsättningar för kyrkan att själv besluta om organisation och ekonomi. Regeringen noterade också att det under 1900-talets senare hälft hade pågått ett mer eller mindre kontinuerligt utredande i kyrka-statfrågan. Man menade att det nu förelåg förutsättningar för en varaktig lösning som skulle kunna gälla under överskådlig tid. Det hade varit möjligt att väga samman olika delvis motstående kyrkliga intressen till ett förslag som också hade en mycket stark parlamentarisk förankring.

Följande huvudpunkter kan lyftas fram från förslaget till principbeslut.

- I regeringsformen borde föras in särskilda regler om lagstiftning angående Svenska kyrkan och andra trossamfund.
- Frågan om handlingars offentlighet i Svenska kyrkan skulle utredas ytterligare med inriktning på att offentlighetsprincipen skulle tillämpas även i fortsättningen.
- En särskild lag om Svenska kyrkan skulle stiftas så att staten medverkade till att kyrkans identitet och karaktär bibehölls. I lagen borde därför anges bland annat att kyrkan ska vara en evangelisk-luthersk kyrka med episkopal struktur, en öppen folkkyrka, demokratiskt uppbyggd och rikstäckande. Församlingarnas och stiftens roll och självbestämmande borde framgå liksom skyldigheten för dem som tillhör Svenska kyrkan att betala lokalt och regionalt beslutad kyrkoavgift.
- Kyrkoavgift skulle kostnadsfritt för Svenska kyrkan tas ut tillsammans med och på samma sätt som inkomstskatten. Även andra trossamfund borde efter beslut av regeringen kunna få hjälp med uppbörderna av avgifter från dem som tillhör samfundet.
- Svenska kyrkans huvudmannaskap för den helt övervägande delen av begravningsverksamheten skulle bestå. Finansieringen av begravningsverksamheten skulle vara lokalt förankrad och de som tillhörde Svenska kyrkan skulle betala sina kostnader via kyrkoavgiften.
- Den kyrkliga egendomen borde efter en relationsändring mellan staten och Svenska kyrkan stå till kyrkans förfogande. De rättsliga lösningar som krävdes för att uppnå detta och trygga den kyrkliga egendomens bestånd för avsedda ändamål skulle utredas vidare. I det fortsatta utredningsarbetet borde man i möjligaste mån undersöka egendomens ursprung och omfattning.
- Svenska kyrkan borde kunna få viss ersättning för vård av kulturhistoriskt värdefull egendom. Omfattningen, utformningen och finansieringen av en sådan ersättning skulle utredas.

Kyrkomötet bejakade i sitt yttrande i allt väsentligt regeringens förslag. I yttrandet betonades betydelsen av de identitetsbestämningar som skulle finnas med i en lag om Svenska kyrkan. Det var inte fråga om något nytt utan att bevara Svenska kyrkans identitet vid relationsändringen och för framtiden. Det yttrande som läronämnden hade lämnat gav också stöd för detta. Det fanns diskussioner om huruvida det bara skulle finnas en lag om trossamfund eller också en särskild lag om Svenska kyrkan. I kyrkomötets yttrande framhölls att Svenska kyrkan i sitt ställningstagande i fråga om relationen till staten måste ta berättigad hänsyn till andra kyrkor och samfund. Kyrkomötet såg det dock som illusoriskt att påstå att Svenska kyrkan inte av historiska, sociala och ekonomiska skäl i praktiken hade en särställning. Detta gällde även i en pluralistisk samhällssituation. "Lagen om Svenska kyrkan innebär en markering från statens sida av denna särställning."

Kyrkomötet angav fyra grundelement som hörde nära samman och tillsammans formade en ny relation mellan staten och Svenska kyrkan. "Dessa grundelement utgörs av den konstitutionella lösningen, lagen om Svenska kyrkan, begravningsverksamhetens organisering och finansiering samt klarläggandet av den kyrkliga egendomens status." Den slutsats som Andra kyrkolagsutskottet drog i sitt av kyrkomötet bifallna betänkande med anledning av regeringens skrivelse var att "skrivelsens grundelement, så som utskottet preciserat dem, tillgodoser Svenska kyrkans behov och därmed kan ligga till grund för reformarbetet."

Kyrkomötet beslutade med stor majoritet att bifalla Andra kyrkolagsutskottets betänkande. Det gjordes ingen rösträkning men 29 av de 251 ledamöterna reserverade sig till förmån för ett yrkande om avslag på regeringens skrivelse och önskemål om fortsatt utredande.

Efter kyrkomötets behandling av regeringens skrivelse lade regeringen fram en proposition till riksdagen som i allt väsentligt överensstämde med kyrkomötesskrivelsen. När riksdagen i december 1995 biföll propositionen blev det startskottet för ett mycket omfattande utredningsarbete på såväl statlig som kyrklig sida.

Statliga utredningar inför slutliga beslut

Regeringen tillsatte fyra olika utredningar och gav utredningsuppdrag åt två statliga myndigheter att utreda och lämna förslag till de slutliga och konkreta beslut som skulle forma de nya kyrka-statrelationerna. Det första resultatet av detta arbete blev sju betänkanden i serien Statens offentliga utredningar (SOU). Alla med huvudtiteln Staten och trossamfunden med olika undertitlar.

- Rättslig reglering (SOU 1997:41)
- Begravningsverksamheten (SOU 1997:42)
- Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendom och de kyrkliga arkiven (SOU 1997:43)
- Svenska kyrkans personal (SOU 1997:44)
- Stöd, skatter och finansiering (SOU 1997:45)
- Statlig medverkan vid avgiftsbetalning (SOU 1997:46)
- Den kyrkliga egendomen (SOU 1997:47)

Betänkandena sändes ut på en mycket bred remiss. Samtliga församlingar, pastorat och övriga samfälligheter inbjöds att delta. Härtill inhämtades yttranden från bland annat statliga myndigheter, kyrkliga organ på stiftsnivå och nationell nivå samt ett flertal trossamfund.

På grundval av de olika utredningsförslagen lade regeringen under åren 1997 - 99 fram fyra propositioner under huvudrubriken "Staten och trossamfunden". Innan regeringen överlämnade propositionerna till riksdagen hade kyrkomötet fått tillfälle att yttra sig över regeringens förslag med undantag för den sista av propositionerna som avsåg stöd till andra trossamfund än Svenska kyrkan och trossamfundens medverkan i totalförsvaret. Det innebär ändå att kyrkomötet fick tillfälle att yttra sig över alla förslag som kan sägas ha varit av väsentlig betydelse för hur relationen mellan staten och Svenska kyrkan skulle utformas från och med år 2000.

Relationsändringen resulterade i ett tiotal nya lagar och avsevärt fler ändringar i redan existerande lagar. Dessutom upphävdes en mängd lagar och förordningar. Allt detta ger en

viss bild av förändringarnas omfattning. Längre fram redovisas väsentliga delar av innehållet i de beslut som fattades.

Anpassningar i övergångsskedet

För beslut om ändringar i grundlagarna gäller en särskild beslutsordning med två likalydande riksdagsbeslut och med val till riksdagen emellan besluten. Även för lagarna om Svenska kyrkan och om trossamfund skulle en särskild beslutsordning gälla. Regeringen såg som angeläget att få ett yttrande från kyrkomötet över grundlagsändringarna trots att det inte fanns något formellt krav om detta. För att få ihop detta med tidsplanen för genomförandet av relationsändringen blev det nödvändigt att göra en ändring i kyrkolagen som möjliggjorde att det hölls ett extra kyrkomötessammanträde i november 1997. Detta var en unik åtgärd under kyrkomötets 130-åriga historia med två kyrkomöten samma år. Härtill gjordes också en ändring i kyrkolagen som innebar att en bestämmelse om tidsgräns för hur lång tid ett kyrkomötessammanträde fick pågå togs bort. Tidigare hade efter 1982 års kyrkomötesreform gällt att ett sammanträde fick pågå som längst 15 dagar. Ändringen medförde att kyrkomötet 1999 kunde sammanträda i 17 dagar för att kunna hantera det omfattande ärendet om kyrkoordningen.

En annan särskild anpassning i lagstiftningen var att riksdagen efter framställningar från kyrkomötet och Centralstyrelsen förlängde mandatperioden för de kyrkofullmäktige som valdes 1997 och för de organ som i anslutning till det kyrkovalet valdes indirekt med kyrkofullmäktige som bas. Enligt de bestämmelser som annars hade gällt skulle nya val ha hållits 2000. Det bedömdes inte som möjligt att redan det första året efter relationsändringen genomföra valen genom kyrkliga organ som tidigare inte alls hade varit involverade i valen. Före relationsändringen hade kyrkovalet hanterats fullt ut av statliga och borgerligt kommunala myndigheter.

Grundläggande beslut

Den mest grundläggande lagstiftningen vid ändringen av kyrka-statrelationerna var de grundlagsändringar som gjordes och stiftande av tre nya lagar, nämligen lagen om trossamfund, lagen om Svenska kyrkan samt lagen om införande av lagen om Svenska kyrkan. Det närmare innehållet i dessa lagar behandlas längre fram. Här ska främst tas upp hur och när besluten fattades samt ställningstaganden från kyrkomötets sida.

Vid det extra sammanträdet i november 1997 tillstyrkte kyrkomötet regeringens lagförslag. Som tidigare har nämnts hörde även grundlagsändringarna till det som regeringen inhämtade kyrkomötets yttrande över. Övriga lagförslag gällde de tre nya grundläggande lagarna.

Såvitt gällde grundlagsändringar innefattade regeringens skrivelse förslag till upphävande av de bestämmelser i regeringsformen som var grunden för Svenska kyrkans statskyrkokarakter och införande av nya bestämmelser om former för lagstiftning om Svenska kyrkan och om trossamfund i övrigt. Det fanns också förslag till ändringar i tryckfrihetsförordningen.

När kyrkomötet tillstyrkte regeringens förslag fanns det ändå viss oenighet inom kyrkomötet. Detta gällde främst beträffande vissa egendomsfrågor, äganderätten till prästlönetillgångarna och hanteringen av Lunds domkyrka. På en punkt ville kyrkomötet ha en annan lagstiftning än den av regeringen föreslagna. Det gällde rätt till ledighet för förtroendevalda inom Svenska kyrkan på ett motsvarande sätt som tidigare hade gällt för kyrkokommunala uppdrag. Regeringen hade avvisat fortsatt rätt till ledighet för förtroendevalda. Som motiv för särskild behandling av Svenska kyrkan på denna punkt anfördes från kyrkomötets sida att kyrkans demokratiska uppbyggnad och rikstäckande verksamhet skulle anges i lag och att huvudmannskapet för begravningsverksamheten var en uppgift av betydelse för alla medborgare.

Efter att kyrkomötets yttrande hade inhämtats fattade riksdagen vid två tillfällen likalydande beslut om den grundläggande lagstiftningen. Det andra beslutet fattades i juni 1998. Regeringens förslag till riksdagen överensstämde med dem som kyrkomötet hade yttrat sig

över med undantag av att regeringen i viss utsträckning hade tillgodosett önskemålet om ledighet för förtroendevalda. Under en tioårsperiod fick förtroendevalda i Svenska kyrkan enligt lag rätt till den ledighet från sin anställning som krävdes för att fullfölja sina uppdrag. Besluten i riksdagen om de olika lagförslagen togs med mycket stor majoritet även om det fanns invändningar på enstaka punkter från ett antal ledamöter. Det gällde främst att det skulle finnas en särskild lag om Svenska kyrkan, inte endast en samlad lag om trossamfund och att staten skulle bistå med uppbörd av kyrkoavgift. Störst antal ledamöter som röstade för ett annat förslag än regeringens förslag gällde i fråga om prästlönetillgångarna där 106 ledamöter röstade för att Svenska kyrkan skulle äga denna egendom medan 197 ledamöter stödde förslaget om den särskilda lagreglering som kom till stånd genom bestämmelser i lagen om Svenska kyrkan och i lagen om införande av lagen om Svenska kyrkan. I övrigt var det omkring 35 - 50 ledamöter, alltså 10 - 15 procent av ledamöterna, som röstade för andra förslag än regeringens.

Avslutande beslut

Efter att ha inhämtat ett yttrande från 1998 års kyrkomöte lade regeringen fram den mest omfattande propositionen. Det var proposition 1998/99:38 *Staten och trossamfunden - begravningsverksamheten, kulturminnena, personalen, avgiftsbetalningen, m.m.* Därefter följde i maj 1999 propositionen 1998/99:124 *Staten och trossamfunden - stöd, medverkan inom totalförsvaret, m.m.*

När regeringen inhämtade kyrkomötets yttrande över propositionen 1998/99:38 tillstyrktes i huvudsak regeringens förslag. Invändningar fanns främst i frågor om storleken på den ersättning som skulle utgå för kulturhistoriskt betingade merkostnader vid förvaltning av kyrkobyggnader, inventarier och kyrkogårdar, alltså den kyrkoantikvariska ersättningen. Det fanns också invändningar beträffande formerna för den statliga tillsynen över begravningsverksamheten. Detta behandlas mer i särskilda avsnitt längre fram. Även när det gällde de båda propositionerna som lades fram 1998/99 fanns en stor majoritet i riksdagen för regeringens förslag, vilka var i överensstämmelse med dem som kyrkomötet yttrat sig över. Vad gällde hanteringen av begravningsavgiften för dem som inte tillhörde Svenska kyrkan gjordes dock en viss förändring vid utskottsberedningen i riksdagen av regeringens förslag. Detta redovisas nedan i kapitlet om begravningsverksamheten.

Samma kyrka

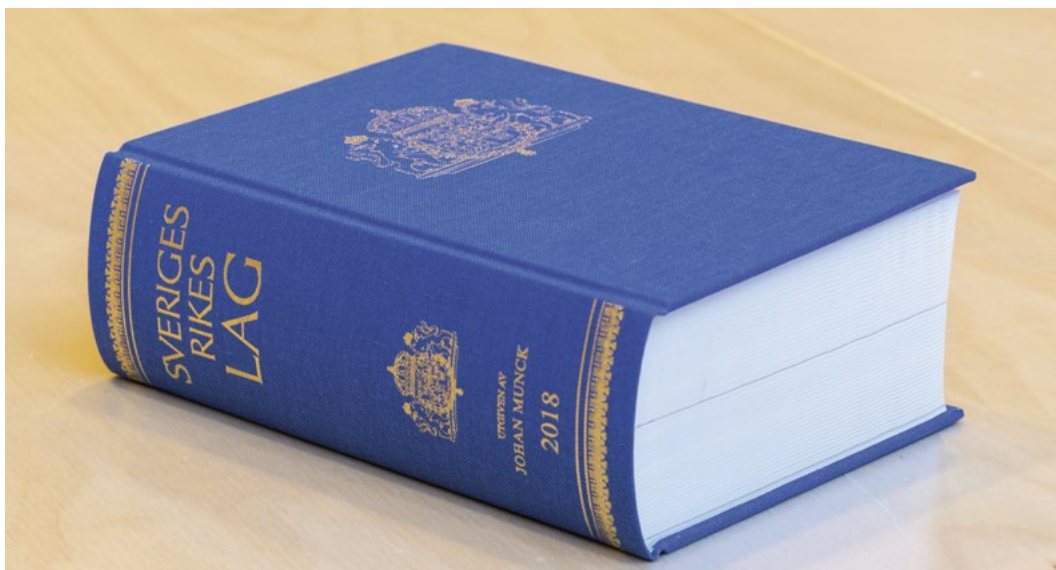
1995 års kyrkomöte betonade vid behandlingen av principbeslutet om nya kyrka-statrelationer att Svenska kyrkans identitet måste bevaras vid relationsändringen. När besluten fattades var det av stor betydelse att det inte var fråga om något annat än just en relationsändring i förhållande till staten. Svenska kyrkan skulle vara samma kyrka före som efter millennieskiftet.

I 1997 års kyrkomötes yttrande över förslaget till lag om Svenska kyrkan underströks att bestämningen av Svenska kyrkans identitet i lagens 1 § var av grundläggande betydelse eftersom det måste råda en tydlig kontinuitet på den punkten i tiden före och efter den 1 januari 2000. Regeringen framhöll när lagen tillkom att regleringen inte fick medföra att Svenska kyrkan kunde uppfattas som ett på statligt initiativ upprättat trossamfund.

Mest grundläggande för frågan om kontinuiteten var det som gällde kyrkans tro, bekännelse och lära. Detta framhöll regeringen när det gällde lagen om Svenska kyrkan. "För att Svenska kyrkan skall fortsätta att vara samma trossamfund efter relationsändringen, bör lagen om Svenska kyrkan inledas med en bestämmelse som slår fast den evangelisk-lutherska identiteten." Den närmare bestämningen av denna evangelisk-lutherska identitet var efter 1982 års kyrkomötesreform en fråga för kyrkomötet som hade rätt att besluta om "Svenska kyrkans lära". De av kyrkomötet beslutade grundläggande bestämmelserna om Svenska kyrkans tro, bekännelse och lära, 1 kap. 1 § i kyrkoordningen, överensstämmer helt med de bestämmelser som fanns innan kyrka-statrelationerna ändrades.

Det som anges i 1 och 2 §§ i lagen om Svenska kyrkan utöver att det är fråga om en evangelisk-luthersk kyrka ger också uttryck för att det är samma kyrka. Där talas om att Svenska kyrkan framträder som församlingar och stift och också har nationella organ. Vidare står om Svenska kyrkan som en öppen folkkyrka med rikstäckande verksamhet som bedrivs i samverkan mellan en demokratisk organisation och kyrkans ämbete. Dessa markeringar av identitet och kontinuitet fick ett utomordentligt starkt stöd vid remissbehandlingen. I remissenkäten fanns en fråga vardera för de båda nämnda paragraferna och det var 96 respektive 98 procent av remissinstanserna som ställde sig bakom det som anges i fråga om Svenska kyrkans identitet.

Ett annat förhållande som visar kontinuiteten är att de som var medlemmar i Svenska kyrkan före år 2000 fortsatte att tillhöra kyrkan utan något särskilt ställningstagande.



Gällande lagar ändrades och nya lagar tillkom vid relationsändringen. Det fick betydelse både för Svenska kyrkan och för andra trossamfund. Foto: Gustaf Hellsing

4. Upphävda, ändrade och nya lagar

De konkreta besluten om ändrade kyrka-statrelationer var i första hand beslut om ändringar i lagstiftningen. Det var fråga om upphävande av ett antal lagar, ändringar i vissa lagar och införande av några nya lagar.

Upphävda lagar

De lagar som upphävdes var sådana som särskilt avsåg Svenska kyrkan. Mest omfattande var 1992 års kyrkolag. Det fanns också ett par lagar som primärt gällde kyrkliga förhållanden utan att ingå i kyrkolagen, nämligen lagarna om kyrkofullmäktigval och om medlemskap i icke-territoriella församlingar. Dessa båda lagar upphävdes också.

Regeringsformen

De grundläggande föreskrifterna om relationen mellan stat och kyrka fanns i regeringsformen. Som tidigare har noterats togs bestämmelserna som avsåg Svenska kyrkan in i övergångsbestämmelser när en ny regeringsform trädde i kraft den 1 januari 1975. Det ändrade inte bestämmelsernas betydelse men var att se som en markering av att förändringar kunde komma eftersom det pågick diskussioner i fråga om relationerna mellan staten och Svenska kyrkan. Beslutet om 1982 års kyrkomötesreform skedde genom ändringar i övergångsbestämmelserna i regeringsformen.

I de vid relationsändringen gällande övergångsbestämmelserna reglerades formerna för stiftande och ändring av de grundläggande lagarna om Svenska kyrkan. Där fanns också de bestämmelser som gav kyrkomötet mandat att besluta om föreskrifter på vissa områden. Övergångsbestämmelserna som avsåg Svenska kyrkan upphörde att gälla från den 1 januari 2000. Kyrkomötet skulle inte längre fatta några beslut på delegation från riksdagen. De föreskrifter som kyrkomötet hade beslutat om var en del av det statliga regelsystemet. När kyrkomötet fattar beslut om kyrkoordningen är det därmed inte längre fråga om statlig normgivning utan om en helt inomkyrklig reglering.

När regeringsformens föreskrifter om Svenska kyrkan placerades bland övergångsbestämmelserna gällde det också en bestämmelse om att 2 § i 1809 års regeringsform skulle fortsätta att gälla. Där stod följande: "Konungen skall alltid vara av den rena evangeliska läran, sådan som den uti den oförändrade Augsburgiska bekännelsen samt Uppsala mötes beslut av år 1593 antagen och förklarad är." I utredningsarbetet som föregick 1995 års principbeslut föreslogs att bekännelsekravet på kungen som statschef skulle slopas. I utredningen om rättslig reglering inför de avgörande besluten angavs att det från statsrättslig utgångspunkt inte var naturligt att göra statschefens trosbekännelse eller trossamfundsanknytning till en privat samvets- eller religionsfrihetsfråga. Slutsatsen var att stat-kyrkareformen i sig inte utgjorde något hinder mot att det gällande bekännelsekravet för statschefen fanns kvar. Regeringen anslöt sig till utredningens synsätt. Vidare lyfte regeringen fram att det fanns en splittrad remissopinion och att frågan om bekännelsekrav för statschefen behövde lösas på ett sätt som var brett förankrat i det svenska samhället. Till de remissinstanser som ställde sig bakom utredningens överväganden hörde Riksmarskalksämberet som menade att regleringen av bekännelsekravet på statschefen borde bibehållas. Fortfarande gäller 2 § i 1809 års regeringsform. Däremot upphävdes bestämmelsen att föredragande statsråd skulle tillhöra Svenska kyrkan när regeringen avgjorde vissa ärenden angående Svenska kyrkan. Detta får ses som en konsekvens av att regeringens ställning som kyrkostyrelse upphörde.

Samtidigt som övergångsbestämmelserna avseende Svenska kyrkan upphävdes infördes nya bestämmelser i regeringsformen som ger en grund för nya relationer och som inte bara rör Svenska kyrkan utan även andra trossamfund. I regeringsformen anges nu att föreskrifter om trossamfund och om grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund ska meddelas genom lag. På det sättet framgår att det är riksdagen som fattar beslut beträffande föreskrifter om trossamfund eftersom riksdagen ensam är lagstiftare. Det är alltså inte möjligt för regeringen att i förordningar besluta om sådana föreskrifter och inte heller om "grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund". Att det finns särskilda föreskrifter om Svenska kyrkan hör samman med beslutet om en särskild lag om Svenska kyrkan. Det kan sägas att det är det som finns med i den lagen som ligger i begreppet "grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund".

För lagstiftning som avser föreskrifter om trossamfund och grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund gäller ett särskilt beslutsförfarande. Det innebär att lagen om trossamfund och lagen om Svenska kyrkan har getts ett speciellt skydd genom att det antingen krävs likalydande beslut av riksdagen vid två tillfällen med val emellan eller kvalificerad majoritet vid ett tillfälle. En sådan kvalificerad majoritet kräver att minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter röstar för beslutet.

På områden som inte rör grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund men ändå direkt rör Svenska kyrkan finns lagar som stiftats genom vanliga majoritetsbeslut och förordningar beslutade av regeringen. Så är fallet t.ex. beträffande begravningsverksamheten och kulturmiljövården.

I regeringsformen angavs tidigare att förvaltningsuppgifter kunde anförtros åt kommuner men även åt andra organisationer såsom t.ex. bolag, föreningar och stiftelser. Svenska kyrkans församlingar och samfälligheter skulle efter reformen inte längre vara kommuner och den nya associationsformen registrerat trossamfund fanns inte med bland dem till vilka förvaltningsuppgifter kunde ges. Svenska kyrkan blev genom beslutet om ändrade kyrka-statrelationer ett registrerat trossamfund och även andra trossamfund kunde välja att bli detta och därmed upphöra att som tidigare vara t.ex. föreningar. En förvaltningsuppgift som rör många trossamfund är att förrätta en vigsel. För Svenska kyrkans del är därtill huvudmannaskapet för begravningsverksamheten en viktig uppgift. Genom ändringar i regeringsformen som trädde i kraft vid relationsändringen lades registrerade trossamfund till i uppräknningen av dem som kan anförtros förvaltningsuppgifter, vilket innebar att det som tidigare hade gällt kunde fortsätta att gälla.

Tryckfrihetsförordningen

En annan av grundlagarna som fanns med när kyrka-statrelationerna ändrades var tryckfrihetsförordningen. Det var fråga om att kyrkomötet då det inte längre skulle vara ett statligt organ togs bort i ett par bestämmelser och att ett tillägg gjordes som medförde att allmänna handlingar kan förvaras hos kyrkliga organ och fortsätta att vara allmänna handlingar.

Andra ändrade lagar

Det gjordes många ändringar i många lagar som inte är av samma dignitet som grundlagarna. Här pekas översiktligt på ändringar i ett antal lagar som avser förhållanden som till viss del behandlas närmare i andra avsnitt.

Av de många lagar som ändrades finns det anledning att i första hand peka på två lagar av betydelse för den kyrkliga verksamheten. Den ena är begravningslagen. Svenska kyrkans församlingar, pastorat (kyrkliga samfälligheter) och en särskild begravnings-samfällighet svarar nu för huvudmannskapet för huvuddelen av begravningsverksamheten i landet. Det innebär att begravningslagen, som reglerar den verksamheten, i stor utsträckning riktar sig till kyrkliga organ. I fråga om huvudmannskapet skedde ingen egentlig ändring till följd av de ändrade kyrka-statrelationerna. Det skedde ändå förändringar i lagstiftningen och frågorna var av den omfattningen att en av de statliga utredningarna behandlade just begravningsverksamheten. Begravningsverksamheten behandlas i ett särskilt kapitel.

En av de statliga utredningarna gällde den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendom och de kyrkliga arkiven. Den utredningen lade bland annat fram förslag om ändringar i dåvarande kulturminneslagen som från 2014 har benämningen kulturmiljölagen. I den lagen finns ett särskilt kapitel om kyrkliga kulturminnen. Där finns bestämmelser av stor betydelse inte minst för förvaltningen av en stor andel av kyrkobyggnaderna och deras inventarier. Till de ändringar som gjordes i kulturmiljölagen hörde införandet av grundläggande bestämmelser om det som kallas kyrkoantikvarisk ersättning. Detta behandlas också närmare längre fram.

Kyrko- och begravningsavgifterna skulle hanteras inom ramen för gällande skattesystem. Därför krävdes mindre ändringar i ett antal lagar på det området. Som en följd av de ändrade relationerna måste samtidigt begreppet församlingsskatt tas bort och det skulle inte längre talas om kyrkliga kommuner i några lagar.

Nya lagar

De nya lagar som var en direkt följd av eller en del av de ändrade kyrka-statrelationerna var av lite olika karaktär. Tidigare har pekats på vissa anpassningar som behövde göras för att relationsändringen skulle kunna genomföras på ett bra sätt och som beslutades redan under tiden som beredningen av de slutliga besluten pågick. Några av de nya lagarna var av införandekaraktär. Det betyder inte att de var av samma övergångskaraktär som de nämnda lagändringar som direkt avsåg hur relationsändringen skulle kunna genomföras. Det är lagar om sådant som behövde hanteras vid övergången från en offentlig-rättsligt reglerad till en privaträttsligt reglerad kyrka. Det som infördes avsåg inte bara förhållandena under en avgränsad tid utan anger också vad som ska gälla framöver. Av särskild betydelse i detta sammanhang är den särskilda lag som har namnet lagen om införande av lagen om Svenska kyrkan (se nedan). Till samma kategori kan föras t.ex. lagen om Svenska kyrkans personal vid relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan den 1 januari 2000.

Tre av de nya lagar som trädde i kraft den 1 januari 2000 är av särskild betydelse. Utöver den nyss nämnda lagen om införande av lagen om Svenska kyrkan gäller det lagen om trossamfund och lagen om Svenska kyrkan. Dessa tre lagar behandlas i det följande.

LAGEN OM TROSSAMFUND

Lagen om trossamfund är generell och gäller alla trossamfund. Med trossamfund avses i lagen en gemenskap för religiös verksamhet, i vilken det ingår att fira gudstjänst. Den definitionen av trossamfund fördes över från religionsfrihetslagen, vilken upphörde att gälla den 1 januari 2000. I ett utredningsförslag från 2018 finns ett förslag till ändrad definition av begreppet trossamfund mot bakgrund av att gällande definition är sprungen ur ett kristet språkbruk och inte anses konfessionsneutral. I skrivande stund (2021) har regeringen inte tagit ställning till förslaget.

Det finns också bestämmelser av religionsfrihetskaraktär inledningsvis i lagen om trossamfund. I huvudsak är religionsfriheten dock skyddad av bestämmelser i regeringsformen. Till det som ändrades med lagen om trossamfund var åldern för barns och ungdomars reglerade medinflytande i frågor om ändring av deras medlemskap i ett trossamfund. Åldersgränsen för när det krävs att den unga personen är med på beslut om inträde i eller utträde ur trossamfund sänktes från 15 till 12 år.

Den viktigaste förändringen som lagen om trossamfund medförde var att det tillkom en helt ny associationsform i svensk rätt, nämligen *registrerat trossamfund*.

I NY RÄTTLIG GESTALT – REGISTRERAT TROSSAMFUND

Den tidigare nämnda ERK-utredningen kom att utgöra en inledning på slutskedet av 1900-talet kyrka-statdiskussioner. Utredningen hade som uppdrag att bland annat klargöra och analysera Svenska kyrkans rättsliga förhållanden. Det var inte möjligt att på det området ge en helt klar och entydig bild. Utredningen konstaterade att Svenska kyrkan i rättsligt hänseende bestod av många olika delar: kyrkokommuner, egna stiftelser såsom t.ex. de medeltida domkyrkorna och statliga organ. En analys av Svenska kyrkans rättsliga ställning behövde utgå från kyrkans uppgift, från vem som reellt fattade beslut i kyrkliga angelägenheter och från gällande synsätt på kyrkan. ”Från dessa grundläggande utgångspunkter konstaterar utredningen sammanfattningsvis att Svenska kyrkan även om den intar en speciell ställning och har vissa speciella uppgifter i samhället är ett trossamfund. Den är ett sammanfattande begrepp för en mängd olika delar, som alla ytterst har samma ändamål.”

Trossamfund var inte och är inte heller fortsättningsvis ett visst slags juridisk person utan kan uppträda i olika rättsliga former. I tidigare kyrka-statutredningar verkar man, utan att det diskuterades närmare, ha räknat med att Svenska kyrkan skulle övergå till att bli en ideell förening. ERK-utredningen framhöll att det gällde att finna organisationsformer som inte är främmande för kyrkan samtidigt som utredningen angav som en allmänt accepterad uppfattning att en relationsändring inte skulle komma att påverka Svenska kyrkans identitet som trossamfund.

Med ideell förening brukar avses att personer har slutit sig samman med det gemensamma intresset att verka för vissa idéer eller för att främja vissa intressen. ERK-utredningen menade att Svenska kyrkans karaktär av öppen folkkyrka innebar att en föreningsrättslig beskrivning av kyrkan kunde kännas främmande. När kyrkan finns med i trosbekännelsens tredje artikel om den heliga Anden hör det samman med att kyrkan är en Andens skapelse. Det är inte genom viljan att sluta sig samman utan genom Guds handlande i dopet som människor tas upp i kyrkan. Läronämnden har i ett yttrande vid 2005 års kyrkomöte skrivit om kyrkans karaktär på ett sätt som uppmärksammats i flera sammanhang. ”Som folkkyrka är vi en berättelsegemenskap, en bordsgemenskap och en bönegemenskap, men vi är inte en åsiktsgemenskap.”

När Svenska kyrkan inte längre till någon del skulle vara en del av staten och församlingarnas kommunstatus upphörde blev det möjligt att också i rättsligt avseende vara ett trossamfund, närmare bestämt som registrerat trossamfund. Bestämmelser om detta infördes i lagen om trossamfund.

Registrerat trossamfund är en rättslig form som alla trossamfund kan anta. Samtidigt som är det fullt möjligt att med den definition som ges i lagen om trossamfund - en gemenskap för religiös verksamhet, i vilken det ingår att fira gudstjänst - vara trossamfund och samtidigt en förening. Beträffande Svenska kyrkan gäller att den genom föreskrifter direkt i lagen om trossamfund är ett registrerat trossamfund. Andra trossamfund får ansöka hos Kammarkollegiet om registrering. Någon innehållslig prövning är det inte fråga om för att bli ett registrerat trossamfund, men några formella villkor ska vara uppfyllda. Det gäller sådant som att det ska finnas stadgar och styrelse.

Ett registrerat trossamfund kan innefatta vad som kallas registrerade organisatoriska delar. Dessa är egna juridiska personer inom ramen för det registrerade trossamfundet. Även i detta fall gäller särskilda bestämmelser för Svenska kyrkan. I lagen om trossamfund sägs att Svenska kyrkans församlingar, samfälligheter och stift är registrerade organisatoriska delar av Svenska kyrkan. För andra registrerade trossamfund gäller att det krävs en ansökan för att bli en registrerad organisatorisk del.

I vissa sammanhang gäller samma sak för trossamfund oavsett om de har antagit formen registrerat trossamfund eller inte. Vigselrätt kan ges till ett trossamfund oavsett dess juridiska form. När det gäller möjligheten att få hjälp av staten med uppbörd av kyrkoavgift är det däremot bara registrerade trossamfund som omfattas.

LAGEN OM SVENSKA KYRKAN

Det fanns ett uttalat önskemål från Svenska kyrkans sida att det skulle stiftas en särskild lag om Svenska kyrkan när kyrkolagen skulle upphävas. I sitt av kyrkomötet bifallna betänkande vid 1995 års kyrkomöte såg Andra kyrkolagsutskottet den lagen som ett grundelement i ett principbeslut om de framtida kyrka-statrelationerna. ”Utskottet vill understryka betydelsen av att lagen innehåller de grundläggande bestämmelser som är nödvändiga för att säkra att Svenska kyrkans identitet bevaras vid relationsändringen och för framtiden.” Det som utskottet framhöll var också ett huvudsakligt skäl för regeringen att föreslå en lag om Svenska kyrkan. Det har tidigare framgått att det, även om det svenskkyrkliga stödet var mycket starkt, fanns diskussioner om huruvida det skulle finnas en särskild lag om Svenska kyrkan. Det fanns ifrågasättanden av detta från andra trossamfund och även från ett par politiska partier. Det har i viss utsträckning funnits fortsatta diskussioner om detta.

Det finns en påtaglig kontinuitet mellan det som tidigare gällde enligt kyrkolagen och det som kom att regleras genom lagen om Svenska kyrkan. Det gäller utöver grundläggande teologiskt präglade identitetsbestämningar också den grundläggande organisationen. Redan i lagens första paragraf anges, utöver att Svenska kyrkan är ett evangelisk-lutherskt trossamfund, att kyrkan ”framträder som församlingar och stift” och därtill har nationella organ. I lagen finns bestämmelser om grundläggande organisatorisk struktur och ansvarsfördelning. Det innebär att det för församlingar och stift som lokala och regionala enheter anges vad som är deras grundläggande uppgift, ”att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva diakoni och mission” respektive att ”främja och ha tillsyn över församlingslivet”. Samtidigt anges också kyrkomötets ställning som Svenska kyrkans högsta beslutande organ. Självständigheten hos de olika delarna framgår när det anges att ”Svenska kyrkan får förvärva rättigheter och ta på sig skyldigheter samt föra talan vid domstol och andra myndigheter”, det vill säga är en egen juridisk person, och att detsamma gäller var för sig för ”församlingar, sammanslutningar av församlingar (kyrkliga samfälligheter) och stift”. Kyrklig samfällighet är alltså en samverkansform mellan församlingar som har stöd i lagen om Svenska kyrkan men även i lagen om trossamfund. Kyrkliga samfälligheter kan besluta om kyrkoavgift och är registrerade organisatoriska delar av trossamfundet Svenska kyrkan. I den inomkyrkliga regleringen har termen samfällighet, som framgår senare, i stort sett utmönstrats från 2014 men för att bland annat kunna besluta om kyrkoavgift är det en bestående samverkansform även när terminologin har ändrats.

Härtill kan noteras ett par bestämmelser om församlingar och stift. Det framgår att Svenska kyrkan har en territoriell församlingsstruktur genom att det anges att församlingen ”omfattar de personer som tillhör Svenska kyrkan och är bosatta inom församlingens område”. Det sägs därtill att det också kan finnas icke-territoriella församlingar. Den episkopala strukturen finns angiven genom bestämmelsen att det för varje stift ska finnas en biskop.

Till det som också är reglerat i lagen hör skyldigheten för den som tillhör Svenska kyrkan att betala lokalt och regionalt beslutad kyrkoavgift. Vidare finns grundläggande bestämmelser om en offentlighet för kyrkans handlingar och med kopplingar till dessa bestämmelser om arkiv och om att det ska finnas ett organ som ytterst prövar rätten att ta del av en handling. Detta organ är närmare reglerat i kyrkoordningen som Svenska kyrkans överklagandenämnd.

LAGEN OM INFÖRANDE AV LAGEN OM SVENSKA KYRKAN

Införandelagen reglerar sådant som behövde hanteras vid relationsändringen. Det är fråga om bestämmelser av olika betydelse över tiden. Där anges ett antal lagar som upphävdes per den 1 januari 2000 och hur olika skyldigheter och ärenden fördes över från Svenska kyrkan i dess tidigare gestalt till Svenska kyrkan i dess nya gestalt. Mest omfattande och av stor betydelse, inte bara när relationerna ändrades utan fortfarande och framöver, är bestämmelserna om den kyrkliga egendomen. Där anges vem som blev och därmed är ägare till olika slags egendom och prästlönetillgångarnas karaktär samt dispositionen av avkastningen från dessa tillgångar. Införandelagens bestämmelser om den kyrkliga egendomen behandlas närmare i andra avsnitt.



I gymnastikhallen i Sigtuna var representanter för alla stift samlade när kyrkomötet 1999 fattade beslut om kyrkoordningen.
Foto: Jim Elfström

5. Kyrkoordningen

Kyrkliga kungörelser och tidiga kyrkoordningsförslag

När kyrkomötet, som tidigare har redovisats, genom 1982 års kyrkomötesreform fick rätt att utfärda föreskrifter på vissa områden ledde detta till beslut om ett antal kyrkliga kungörelser. Dessa publicerades i Svenska kyrkans författningssamling (SKFS). Terminologin visar vad det formellt sett var fråga om. Med de kyrka-statrelationer som tidigare gällde och med den lagreglering som fanns för Svenska kyrkan var kyrkomötets föreskrifter en del av det statliga regelsystemet. De kyrkliga kungörelserna samlades i en särskild författningssamling på ett motsvarande sätt som gäller för centrala statliga myndigheter och deras författningssamlingar eller för lagar och regeringsförfordningar samlade i Svensk författningssamling.

Kyrkomötet nyttjade sin normgivningskompetens till att besluta om ett antal föreskrifter på olika områden. Redan i samband med beslutet om 1982 års kyrkomötesreform diskuterades att samla och systematisera kyrkomötets bestämmelser i ett regelsystem med benämningen kyrkoordning. Arbetet med detta skedde i olika etapper och ledde fram till ett förslag till kyrkoordning 1995. Detta var samtidigt som principbeslutet fattades om nya kyrka-statrelationer så det blev därför aldrig aktuellt att föra förslaget vidare för ställningstagande från kyrkomötets sida. Kyrkoordningsförslaget skickades dock ut på remiss och förslaget tillsammans med inkomna yttranden fanns med som underlag för arbetet med den kyrkoordning som kyrkomötet senare fattade beslut om. Detsamma gällde många av de kyrkliga kungörelser som tillkommit under de gångna åren.

Arbetet med och beslutet om kyrkoordningen

Det kyrkliga utredningsarbete som följde på 1995 års principbeslut skiljde sig från det statliga genom att det inte direkt avsåg förändringen av kyrka-statrelationerna utan ett samlat nytt regelverk för Svenska kyrkan. I propositionen med förslaget till lag om Svenska kyrkan pekade regeringen på att 1997 års kyrkomöte i sitt yttrande över lagförslaget hade framhållit vikten av att kyrkomötets möjligheter att besluta om en gemensam kyrkoordning inte ifrågasattes. ”Enligt regeringens uppfattning utgör kyrkomötets möjligheter att besluta i detta avseende en förutsättning för att riksdagens principbeslut skall kunna genomföras.” I lagen

om Svenska kyrkan anges att kyrkomötet är Svenska kyrkans högsta beslutande organ. Detta skapade enligt regeringen "förutsättningar för att kyrkomötet genom att besluta gemensamma stadgar (kyrkoordning) för Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar skall kunna svara för att ge kyrkan det centrala regelbestånd som behövs för sammanhållning och god ordning inom kyrkan".

Det skulle bli fråga om ett omfattande regelverk som måste bilda en sammanhängande helhet. Mycket arbete skulle genomföras under begränsad tid. Dessa förhållanden blev av betydelse för utredningsarbetets uppläggning. Svenska kyrkans centralstyrelse tillsatte fyra olika utredningsgrupper för att utarbeta förslag till olika delar av den kommande kyrkoordningen. För att samordna arbetet och utforma det slutliga förslaget till en samlad kyrkoordning fanns en ledningsgrupp. Den bestod av ledamöterna i Centralstyrelsens arbetsutskott och ordförandena i de fyra utredningsgrupperna samt ordföranden i den teologiska expertgrupp som fanns inom utredningsarbetets ram. Resultatet av det kyrkliga utredningsarbetet blev sex betänkanden i serien Svenska kyrkans utredningar. Ledningsgruppen svarade utöver det samlade förslaget till kyrkoordning även för det betänkande som behandlade Svenska kyrkans bekännelse m.m. För arbetet upprättades ett särskilt utredningskansli med ett tiotal personer hämtade från nationell nivå, från stiftet och från samhällets juridiska sektor.



Ordföranden vid 1999 års kyrkomöte Carl Gustaf von Ehrenheim och 2 v ordförande Gurli Nylund tillsammans med ärkebiskopen och Centralstyrelsens ordförande KG Hammar. Foto: Jim Elfström/Ikon

Följande sex betänkanden lades fram.

- Förslag till kyrkoordning - huvudbetänkande med den samlade kyrkoordningen (Svenska kyrkans utredningar 1998:1)
- Bekännelse, gudstjänst, kyrkomöte (Svenska kyrkans utredningar 1998:2)
- Arbetet på olika kyrkliga nivåer (Svenska kyrkans utredningar 1998:3)
- Ekonomi och egendom (Svenska kyrkans utredningar 1998:4)
- Val, indelning, kyrkobokföring, arkiv (Svenska kyrkans utredningar 1998:5)
- Personal, tillsyn, överklagande (Svenska kyrkans utredningar 1998:6)

Kyrkoordningsförslaget blev föremål för en mycket omfattande remissbehandling. De som inbjöds att yttra sig var alla församlingar, pastorat och övriga samfälligheter, organ i stiftet och på nationell nivå, personalorganisationer, fristående organisationer med koppling till Svenska kyrkan och ett antal statliga myndigheter verksamma inom områden som direkt berördes av förändringen av kyrka-statrelationerna. Därtill sändes betänkandena för kännedom till 11 kyrkor och samfund med inbjudan även till dessa att lämna synpunkter på förslagen.

Den huvudsakliga formen för remissen var två enkätformulär med möjlighet att ta ställning till kyrkoordningsförslaget på kapitelnivå men även nedbrutet på enskilda paragrafer eller delar med nära sammanhörande paragrafer. Därtill kunde genomgående lämnas fritt formulerade kommentarer.

Efter remissbehandlingen, som i huvudsak gav mycket positiva reaktioner på utredningsförslaget, utarbetade Svenska kyrkans centralstyrelse det slutliga förslaget till kyrkoordning. Det överlämnades till 1999 års kyrkomöte för ställningstagande. För att få en granskning av förslaget ur juridisk synvinkel tillsatte Centralstyrelsen en särskild juridisk granskningsgrupp med tillkallade externa sakkunniga på det kyrkorättsliga området. Dessa personer hade inte varit engagerade i det kyrkliga utredningsarbetet i övrigt. Granskningsgruppens yttrande, vilket föranledde vissa justeringar i förslaget, bifogades skrivelsen till 1999 års kyrkomöte. För en teologisk granskning av det slutliga förslaget svarade läronämnden när den yttrade sig till 1999 års kyrkomöte över Centralstyrelsens skrivelse.

Kyrkomötets sammanträde förlängdes för att hinna hantera kyrkoordningen. Ärendets omfattning kan illustreras även på andra sätt. Utöver Centralstyrelsens skrivelse behandlades 212 motioner i det betänkande från Andra kyrkolagsutskottet som låg till grund för kyrkomötets diskussioner och beslut. Innan kyrkomötets ordförande den 12 juni 1999 kunde konstatera att kyrkomötet svarat ja på frågan om kyrkoordningen i dess helhet kunde antas hade det hållits 398 anföranden och därtill lämnats 97 repliker. Ett antal omröstningar om olika delar av kyrkoordningsförslaget hade också genomförts.

Kontinuitet och ändringar

Tidigare har konstaterats att Svenska kyrkan ur ett avgörande teologiskt perspektiv var samma kyrka före och efter de ändrade kyrka-statrelationerna. Ur ett mer begränsat rättsligt perspektiv var det fråga om en grundläggande förändring när den tidigare lagregleringen av Svenska kyrkan övergick till en inomkyrklig reglering beslutad av kyrkomötet som högsta beslutande organ i det självständiga trossamfundet Svenska kyrkan. Övergången från en offentligrättslig till en privaträttslig reglering kan ses som kärnan i den förändring som ägde rum.

Innehållsligt fanns en betydande kontinuitet mellan bestämmelserna om Svenska kyrkans organisation och verksamhet före och efter relationsändringen. Ett sätt att illustrera detta är att se på var bestämmelserna i kyrkoordningen hade sitt ursprung. Av de drygt 800 paragraferna i den av 1999 års kyrkomöte beslutade kyrkoordningen kan omkring 60 procent härledas till i första hand tidigare lagar och en mindre andel till tidigare regeringsförfordningar. Framsta källan var 1992 års kyrkolag. I stor utsträckning blev det fråga om samma ordalydelse men i några fall kunde de nya kyrka-statrelationerna medföra behov av justeringar även om det i princip var fråga om samma innehåll. Som exempel kan nämnas det som i kyrkoordningen kallas beslutsprövning och där domkapitlet gör prövningen som första instans. Beslutsprövningen motsvaras av tidigare kommunalbesvär eller laglighetsprövning och då var kammarrätten första instans. Terminologi och beslutande organ ändrades men det är fråga om samma rätt att få en formell prövning av beslut av förtroendevalda organ och i princip på samma grunder.

Den största överensstämmelsen mellan så gott som hela kapitel i kyrkolagen och i kyrkoordningen gällde bestämmelserna om den lokala organisationen, om den kyrkliga indelningen, om stiftet (om än i något mindre utsträckning än beträffande den lokala organisationen), om kyrkotillhörigheten och om det ekonomiska utjämningsystemet. I andra fall fanns omfattande överensstämmelse mellan kyrkoordningens bestämmelser och andra lagar. Det gällde t.ex. bestämmelser om tillhörighet till icke-territoriella församlingar i kyrkoordningen och den tidigare lagen om medlemskap i icke-territoriella församlingar. Bestämmelserna om hur direkta val skulle genomföras hämtades i stor utsträckning från den tidigare lagen om kyrkofullmäktigval. Nytt var dock att bestämmelserna om hur direkta val genomförs blev tillämpliga även för valen till stiftsfullmäktige och till kyrkomötet. Det fanns här till i de flesta kapitel i kyrkoordningen en eller flera bestämmelser som hade en direkt motsvarighet i tidigare lagstiftning.

Det var omkring 10 procent av paragraferna i kyrkoordningen som gick tillbaka på föreskrifter som kyrkomötet hade beslutat i form av kyrkliga kungörelser. Detta gällde till allra största delen bestämmelserna i kyrkoordningens femte avdelning om gudstjänstliv och

många bestämmelser om uppdraget som präst och biskop. Det gällde fullt ut 1 kap. i kyrkoordningen om Svenska kyrkans tro, bekännelse och lära.

Det återstår därmed omkring 30 procent av paragraferna i den år 1999 beslutade kyrkoordningen som inte kan sägas ha en direkt motsvarighet vare sig i lagar eller i kyrkliga kungörelser. Detta konstaterande innehåller dock en sanning med modifikationer. Detta kan exemplifieras med kyrkoordningens kapitel 22 om konfirmation och kapitel 32 om uppdraget som diakon. I båda dessa fall gällde att det tidigare inte fanns några direkta bestämmelser. För konfirmation fanns dock sedan länge en gudstjänstordning i kyrkohandboken och det fanns riktlinjer för konfirmandarbetet som fick en formell status genom att finnas med i de tjänstgöringsföreskrifter för präster i församlingar och pastorat som fastställdes av domkapitlet. Det förhållandet att det inte fanns direkta föreskrifter om konfirmation innebar inte att det med kyrkoordningen infördes egentliga nyheter för konfirmation och arbetet med konfirmationen. När det gäller uppdraget som diakon kan konstateras att det finns en mycket stor överensstämmelse mellan regleringen av detta uppdrag och bestämmelserna om uppdraget som präst. Vad gäller uppdraget som präst infördes i kyrkoordningen i stor utsträckning bestämmelser som tidigare fanns i av kyrkomötet beslutade kyrkliga kungörelser. För uppdraget som diakon blev det alltså helt nya bestämmelser men som innehållsligt motsvarande dem som tidigare bara hade gällt präster.

Av de 30 procent av paragraferna som saknade direkt motsvarighet i tidigare regelsystemet så fanns naturligtvis också sådant som var helt nytt och tillkom i och med kyrkoordningen. Hit hörde t.ex. bestämmelser om församlingsinstruktionen, vilken inte hade någon tidigare motsvarighet, bestämmelser om direkta val till stiftsfullmäktige och kyrkomötet och bestämmelser om direkt val av biskop.

På vissa punkter gällde andra förutsättningar i fråga om vad som kunde regleras i kyrkoordning i förhållande till det som fanns med i kyrkolagen. I kyrkolagen kunde regleras mer specifikt sådant som fanns mer allmänt reglerat i annan lag. Detta är inte en möjlighet när det kommer till kyrkoordningen. Föreskrifter i lag går före bestämmelser i kyrkoordningen. Ett tydligt exempel av betydelse när kyrkoordningen utarbetades gäller arbetsrättsliga frågor. I kyrkolagen fanns en hel avdelning med fem kapitel om biskops- och prästtjänster. Det finns vissa bestämmelser av motsvarande slag i kyrkoordningen men av betydligt mindre omfattning. I den nya situationen kunde kyrkomötet inte reglera sådant som omfattas av den allmänna arbetsrättsliga lagstiftningen och inte heller sådant som hör hemma inom kollektivavtalsområdet. Exempel på sådant som fanns i kyrkolagen men inte i kyrkoordningen är bestämmelser om arbetsrättsligt disciplinansvar, om bisysslor och om arbetskonflikter.

Inledning

Kyrkoordningens bestämmelser är utformade på samma sätt som föreskrifter i lag. I den övergripande inledningen till kyrkoordningen sägs att vid tolkningen och tillämpningen av bestämmelserna bör de principer gälla som är vedertagna för samhällets rättsordning i övrigt. Också på detta sätt finns en kontinuitet med vad som tidigare har gällt. En påtaglig skillnad är dock att det finns teologiska inledningstexter till kyrkoordningen som helhet, till de olika avdelningarna och vad gäller femte avdelningen om gudstjänstlivet till varje kapitel.

Införandet av inledningstexter var något nytt när kyrkoordningen utarbetades. Det går visserligen att se en viss koppling till den första kyrkoordningen efter reformationen, den av ärkebiskopen Laurentius Petri utarbetade 1571 års kyrkoordning. Den kyrkoordningen har dock en helt annan karaktär med teologiska resonemang och motiveringar. De inledningstexter som infördes i den gällande kyrkoordningen ska ge bakgrund och sammanhang åt de efterföljande bestämmelserna. Som det sägs i den övergripande inledningen till kyrkoordningen som helhet knyts teologi och juridik samman i kyrkoordningen. ”Det som Svenska kyrkan tror, bekänner och lär ger en utgångspunkt för kyrkoordningens innehåll och kriterier, mot vilket innehållet i kyrkoordningen ska prövas.” Samtidigt anges att inledningarna inte innehåller några bestämmelser utan dessa återfinns endast i de efterföljande paragraferna.

Bestämmelser utöver kyrkoordningen

I regel ska de bestämmelser som beslutas av kyrkomötet ingå i kyrkoordningen. Det finns dock vissa bestämmelser av mer detaljerad karaktär som riktar sig bara till den nationella nivån som inte har tagits in i kyrkoordningen. Hit hör en instruktion för kyrkostyrelsen och en ersättningsstadga för olika uppdrag på nationell nivå.

Utöver de bestämmelser som finns direkt i kyrkoordningen kan också kyrkostyrelsen besluta om vissa bestämmelser. För att kyrkostyrelsen ska kunna göra detta måste det anges i kyrkoordningen att kyrkostyrelsen får utfärda bestämmelser på ett visst område. Riktlinjer och liknande utan stöd av någon viss bestämmelse i kyrkoordningen har inte karaktär av en bindande föreskrift. De direkta bestämmelser som kyrkostyrelsen beslutar om har samma dignitet som bestämmelser i kyrkoordningen beslutade av kyrkomötet.

SVENSKA KYRKANS BESTÄMMELSER (SVKB)

Ibland kan det stå ”kyrkoordningen (SvKB 1999:1)”. Detta betyder att kyrkoordningen är nummer 1 bland Svenska kyrkans bestämmelser år 1999. Serien Svenska kyrkans bestämmelser tillkom 1999 och kyrkoordningen blev först i samlingen av bestämmelser. Sedan 2010 ska alla beslut om bestämmelser föras in i Svenska kyrkans bestämmelser. Det gäller kyrkomötets beslut om ändringar i kyrkoordningen, andra direkta bestämmelser från kyrkomötets sida och bestämmelser som kyrkostyrelsen beslutar om med stöd i kyrkoordningen.

20 år med mindre och större ändringar

I ett tidigt skede just när relationsändringen genomförts och kyrkoordningen hade trätt i kraft fanns diskussioner om i vilken utsträckning det skulle göras ändringar i kyrkoordningen. I en skrivelse till 2000 års kyrkomöte om det fortsatta arbetet med kyrkoordningen angav kyrkostyrelsen att som huvudprincip borde gälla, att det inte görs sakliga förändringar i kyrkoordningen vid flera tillfällen under en mandatperiod om inte särskilda skäl föreligger. I skrivelsen redovisades också vissa smärre fel av tryckfelskaraktär eller enkla förbiseenden. Detta bedömdes av kyrkostyrelsen vara av den karaktären att det inte krävdes omedelbar justering av bestämmelserna. Kyrkomötet gjorde en annan bedömning och beslöt att omedelbart göra de mindre justeringar i bestämmelserna som kyrkostyrelsen menat man kunde avvakta med. I sitt av kyrkomötet godkända betänkande avvisade Kyrkorättsutskottet kyrkostyrelsens uppfattning att sakliga ändringar i princip bara borde få ske en gång under en mandatperiod. Utskottet framhöll att det var en av kyrkomötets viktigaste uppgifter att besluta om Svenska kyrkans regelsystem. Man pekade också på att det i den övergripande inledningen till kyrkoordningen talas om en kontinuerlig översyn av kyrkoordningen.

När man ser tillbaka kan konstateras att det varje år skett mindre eller större ändringar i kyrkoordningen. Kyrkoordningens omfattning är i stort sett densamma efter 20 år men inom den ramen har skett många ändringar. Antalet kapitel är oförändrat efter att kapitel 45 om kyrkofonden har upphört och det har tillkommit en ny fjortonde avdelning med ett nytt kapitel 59 om Svenska kyrkans relationer till andra kyrkor och samfund. I inledningen betonas både ekumenik och interreligiösa perspektiv. ”Svenska kyrkan är en del av den världsvida kyrkan och har en kallelse till kyrkans synliga enhet. Utifrån kyrkans tro på Gud som skapande, upprättande och livgivande i hela världen, är den vidare ekumeniska kallelsen att verka för kyrkans enhet, mänsklighetens gemenskap och världens helande, samt att söka Guds tilltal i mötet med varje människa oavsett religiös tradition.” Mest omfattande ändringar i bestämmelserna gjordes vid den strukturreform som beslutades av 2012 års kyrkomöte med ikraftträdande den 1 januari 2014. Principiellt betydelsefulla och omdiskuterade ändringar kan göras utan omfattande ändringar i bestämmelserna. Det gällde t.ex. 2009 års kyrkomötes beslut om möjlighet till kyrklig vigsel för par av samma kön. Bestämmelserna i kyrkoordningen påverkades inte direkt av ändringen i fråga om vilka som kan få del av kyrklig vigsel. Däremot gjordes ändringar inledningstexten till kyrkoordningens kapitel om vigsel.



Samtal och lärande med livets frågor i centrum under konfirmandtiden, avslutas med en glädjefylld dag när dopdräkten åter tas på och dopet bekräftas. Foto: Magnus Aronson/Ikon

6. Grundläggande uppgift och uppdrag

I den övergripande inledningen till kyrkoordningen som helhet finns ett avsnitt med rubriken "Syftet med kyrkoordningen". Där anges som en huvuduppgift för kyrkoordningen att ange de strukturer och beslutsformer som ger de bästa förutsättningarna för Svenska kyrkan att fullfölja sin kallelse. Vidare sägs att ett evangelisk-lutherskt kyrkosamfund har stor frihet att utforma sin organisation utifrån vad som i varje tid bedöms som mest ändamålsenligt.

Det finns anledning att före en genomgång av ändringar i den kyrkliga organisationen och strukturen behandla uppgifter och uppdrag. Det bör vara uppgifter och uppdrag som är utgångspunkt för hur organisation och struktur utformas.

Församlingens grundläggande uppgift

Det råder viss kontinuitet mellan det som i lagen om Svenska kyrkan och i kyrkoordningen anges som församlingens grundläggande uppgift och den tidigare regleringen i kyrkolagen av församlingens kompetens. Det kan ses som naturligt mot bakgrund av att det är fråga om samma kyrka om än med ändrade relationer till staten. I kyrkolagen avsågs med församlingsangelägenheter bland annat frågor om "främjande av kyrkans gudstjänstliv och undervisning samt diakoni och evangelisation". Församlingen har nu som grundläggande uppgift att "föra gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva diakoni och mission".

Det som omedelbart framgår vid en jämförelse av vad som gällde före 2000 och det som nu gäller är att det tidigare talades om "evangelisation" och nu om "mission", i arbetet med kyrkoordningen men även i det statliga utredningsarbetet avseende lagen om Svenska kyrkan hänvisades till vad den teologiska expertgruppen hade framfört. Den såg "evangelisation" som ett snävare begrepp än "mission" och därtill med tydligare inriktning på särskilda aktiviteter. "Mission (av lat mittio 'skicka', 'sända') är ett teologiskt mer laddat begrepp som avser hela kyrkan och därmed också varje församlings sändning i världen." Det är en fortsättning av det uppdrag som Jesus i den så kallade missionsbefallningen gav sina lärjungar. Mission

har tidigare särskilt kommit att beteckna verksamhet som riktar sig till den icke-kristna delen av mänskligheten. I våra dagar handlar det som traditionellt betecknas som mission till övervägande delen om samarbete med kyrkor på olika platser runt om i världen och ömsesidigheten i uppdraget är framträdande. ”Uppdelningen mellan mission riktad till mer avlägsna, främmande och icke-kristna länder och evangelisation riktad till människor i det egna, kristnade landet har alltmer mist sitt berättigande.” Det kan också talas om församlingens delaktighet i Guds mission (*missio Dei*) i vidare mening och närmast som synonymt med församlingens grundläggande uppgift i dess helhet.

I arbetet med kyrkoordningen framhölls sambandet mellan de olika delarna i församlingens grundläggande uppgift.

Varken praktiskt eller teoretiskt går det att dra några skarpa gränser mellan uppgifterna att fira gudstjänst, bedriva undervisning och utöva diakoni och mission. Det är fråga om olika överlappande aspekter på kyrkans liv och uppdrag. Det går inte heller och bör inte heller dras någon skarp gräns mellan nationella och internationella uppgifter eftersom Kristi världsvida kyrka, där Svenska kyrkan är en del är universell.

Att det principiellt var fråga om en grundläggande uppgift lyftes fram när 1999 års kyrkomöte tog det slutliga beslutet om församlingsinstruktion. I det förslag som Centralstyrelsen lade fram i kyrkoordningsskrivelsen till kyrkomötet angavs att församlingsinstruktionen skulle innehålla fyra pastorala program, ett vardera för gudstjänster och kyrkliga handlingar, för församlingens undervisningsverksamhet, för församlingens diakonala verksamhet och för församlingens missionsverksamhet. I det utskottsbetänkande som låg till grund för kyrkomötets beslut menade utskottet att den föreslagna formuleringen gav ett intryck av att församlingen arbetar inom ett antal olika verksamhetsområden. Detta stämde inte överens med den syn på församlingens uppdrag som kyrkoordningen skulle ge uttryck för. ”Genom att föra samman de fyra delområdena gudstjänst, undervisning, diakoni och mission till en gemensam beskrivning av den grundläggande uppgiften betonas dess helhet och odelbarhet.” Konsekvensen blev det som nu gäller, nämligen att det ska finnas ett pastoralt program för församlingens grundläggande uppgift i församlingsinstruktionen.

Samtidigt som det inte skedde någon egentlig förändring av församlingens liv och arbete som en omedelbar följd av relationsändringen var det fråga om en principiellt viktig ändring i regelverket. Tidigare var det fråga om vad en församling eller kyrklig samfällighet i sin egenskap av kyrkokommun fick ”främja” med utdebiterade skattemedel. I kyrkolagen var alltså inte församlingen ett aktivt objekt när det gällde att driva församlingsarbetet. Det fanns viss reglering som angav att det skulle firas gudstjänster i församlingen och att kyrkliga handlingar skulle erbjudas och genomföras. I fråga om undervisning var det bara undervisning för konfirmander som direkt var påbjuden. Diakoni och evangelisation/mission var bara något som församlingen fick främja men inte var skyldig utöva. I kyrkoordningen anges vad som är församlingens grundläggande uppgift och därmed vad församling ska göra. Det är inte fråga om att främja något utan om att utföra sin grundläggande uppgift där det inte är möjligt att avstå från vissa aspekter på denna. Den del av den grundläggande uppgiften som är närmare reglerad i regelsystemet är fortfarande gudstjänsten. I församlingsinstruktionen med dess pastorala program ska dock den grundläggande uppgiften i dess helhet behandlas.

LOKALISERINGSPRINCIP, VISTELSEANSVAR OCH VÄRLDSVID KYRKA

Vissa allmänna kommunalrättsliga principer gällde för församlingar och samfälligheter som kyrkokommuner på motsvarande sätt som för borgerliga kommuner. En sådan sak var lokaliseringsprincipen som innebar att församlingen fick ha hand om de församlingsangelägenheter som hade anknytning till församlingens område eller till dess medlemmar. Denna princip ändrades och vidgades på två sätt i kyrkoordningen. Den tidigare avgränsningen till att församlingens verksamhet i princip skulle avses dess medlemmar blev ersatt med församlingens ansvar för den kyrkliga verksamheten för alla som visas i församlingen. Samtidigt består en lokaliseringsprincip genom att det är församlingen som har ansvaret inom sitt område och att en församling därmed inte kan verka utanför detta.

Denna territoriella struktur kom dock att brytas igenom på en punkt. Det hade tidigare funnits önskemål att församlingen som en del av den världsvida kyrkan skulle kunna ge anslag till internationell diakoni och mission inom ramen för sin skattefinansierade budget. Detta hade dock ansetts stå i strid med gällande bestämmelser om församlingens kompetens och även med ansvarsfördelningen mellan stat och kommun. Efter de ändrade kyrka-statrelationerna kunde kyrkomötet besluta att vidga församlingens kompetens till att ge bidrag till internationell diakoni och mission med medel från kyrkoavgiften och inte endast genom kollektor och andra insamlingar. Det blev också möjligt att göra ideella placeringar, alltså att placera medel i avsikt att främja ett angeläget ändamål i medvetande om att avkastningen sannolikt inte kommer att bli så hög som den kunde ha blivit med en annan placering. Även möjligheten att göra ideella placeringar var primärt kopplad till stöd för internationell diakoni och mission. För att bokföringen skulle ge en rättvisande bild och inte dölja ideella placeringar infördes i kyrkoordningen bestämmelser om detta. Ideella placeringar ska redovisas särskilt i balansräkningen och det ska också särskilt redovisas hur stor avkastningen har blivit.

Stiftets grundläggande uppgift

Även för stiftet finns i både lagen om Svenska kyrkan och i kyrkoordningen angivet dess grundläggande uppgift, nämligen att främja och ha tillsyn över församlingarnas liv. Detta var också i kontinuitet mellan det som tidigare hade gällt. Principiellt har stiftet alltid varit och är primärt en biskops ämbetsområde. Ordet "biskop" har via latinet övertagits från grekiskans epískopos. Grundbetydelsen är "tillsyningsman", en som bär ansvar för episkopé, tillsyn, omsorg. Stiftets grundläggande uppgift hör direkt samman med det som har varit och är biskopens uppdrag. Det finns inte bara på detta sätt ett samband mellan det som tidigare gällde och det som kom att gälla. När stiftet på ett nytt sätt blev en samlad storhet och en egen juridisk person sammanfördes biskopen, domkapitlet samt stiftssamfälligheten med stiftsfullmäktige, stiftsstyrelse och egendomsnämnd till en helhet. Domkapitlet hade tidigare som statlig myndighet enligt kyrkolagen tillsyn såväl över församlingarna i fråga om lära och gudstjänst som över prästerna i stiftet. Stiftssamfälligheten hade som en lagreglerad uppgift att främja församlingarnas utveckling inom stiftet.

I arbetet med kyrkoordningen konstaterades att det episkopé-uppdrag som biskopen utövar i samverkan med andra organ i stiftet inte består av separata delar. Många beslut och åtgärder har inslag av såväl främjande som tillsyn samtidigt som mycket har en tydlig tyngdpunkt i det ena eller det andra. Följande bild fanns med i de överväganden om stiftet som den teologiska expertgruppen lade fram.



I mycket kunde arbetsuppgifterna inom ramen för stiftets främjande och tillsyn vara desamma före som efter de ändrade kyrka-statrelationerna. Det skedde dock förändringar inte minst för domkapitlet. Arbetsgivaruppgifter avseende präster med statligt reglerade anställningar fanns inte längre kvar. I gengäld tillkom nya uppgifter relaterade till stiftets tillsynsfunktion. Dit hörde vissa uppgifter av domstolskaraktär såsom att vara första instans i ärenden om beslutsprövning och i överklagande avseende offentlighet för handlingar. En

annan ny uppgift, som primärt hörde till tillsynssfären men inte bara dit, var att utfärda församlingsinstruktioner.

Utöver den grundläggande uppgiften angavs redan när kyrkoordningen antogs att stiftet också har förvaltande uppgifter. Med detta avsågs bland annat uppgiften att förvalta prästlönetillgångarna, men också annat såsom att besluta i strukturfrågor och att handlägga valfrågor. Efterhand har också, utöver stiftets främjande och tillsyn av församlingens grundläggande uppgift, mer uttalat tillkommit främjande och tillsyn av en god förvaltning hos församlingar och pastorat samt tillsyn över hur uppdraget som huvudman för begravningsverksamheten fullgörs.

Uppdrag för organ på nationell nivå

Det finns ingen grundläggande uppgift angiven för organen på nationell nivå på ett motsvarande sätt som för församlingar och stift. Detta hör samman med att när besluten fattades om ändrade relationer och om kyrkoordningen så framhölls att församlingar och stift till skillnad från Svenska kyrkan på nationell nivå är pastorala områden. Läronämnden angav följande i sitt yttrande när 1995 års principbeslut fattades.

Församlingen är ett pastoralt område och kyrkans primära enhet där evangelium förkunnas och sakramenten delas ut. Församlingarna är förenade i stift vars främjande och tillsyn primärt avser församlingens grundläggande uppgift. På nationell nivå har Svenska kyrkan att ta ansvar för sina gemensamma angelägenheter i fråga om information, utbildning, normgivning, samråd och ekumeniska relationer liksom när det gäller att vara kyrkans gemensamma röst och företräda henne inför samhället i stort.

Även de gemensamma organen på nationell nivå måste naturligtvis vara relaterade till församlingens och hela kyrkans grundläggande uppdrag men är det inte lika omedelbart som stiftet. I inledningen till kyrkoordningens fjärde avdelning om den nationella nivån finns en sammanfattande beskrivning av den nationella nivåns uppdrag som tydligt står i samklang med det som läronämnden framförde 1995.

Svenska kyrkan på nationell nivå tar ansvar för kyrkans gemensamma angelägenheter i fråga om inomkyrklig normgivning, överprövning av beslut, gemensam information, utbildning, samråd samt ekumeniska relationer, internationell diakoni och mission. Till uppgiften hör också att vara kyrkans röst utåt såväl i det svenska samhället som internationellt.

Kopplingen till församlingens grundläggande uppdrag framgår i kyrkoordningens övergripande bestämning av kyrkostyrelsens uppdrag. I den mer specificerade uppräkningsdelen av konkreta uppgifter anges först ”att stödja stiftens arbete för utveckling av församlingens liv”. Den uppgiften har stått först i uppräkningsdelen hela tiden. Även i övrigt finns mycket kvar av det som först angavs som uppgifter för kyrkostyrelsen. Det har dock skett flera ändringar i bestämmelserna om uppdrag för den nationella nivån samtidigt som församlingarnas och stiftens grundläggande uppgift har kvarstått oförändrad. För att ge hela bilden ska sägas att det också gjorts ändringar beträffande uppdragen för stift och församlingar vid sidan av den grundläggande uppgiften. Det kan dock sägas vara en skillnad mellan att ha en grundläggande uppgift och att finnas till förfogande för att från tid till annan svara för de för kyrkan som helhet viktigaste gemensamma angelägenheterna.

Relationsändringen avsåg på ett särskilt sätt den nationella nivån, såväl på den statliga som på den kyrkliga sidan. Med undantag för den begränsade lagen om Svenska kyrkan skulle den tidigare statliga regleringen ersättas av inom kyrkan själv beslutade bestämmelser. Det medförde att kyrkomötets uppdrag ändrades på ett grundläggande sätt.

När Svenska kyrkans centralstyrelse tillkom genom 1982 års kyrkomötesreform diskuterade den statliga utredning som lade fram reformförslaget styrelsens karaktär och namn. Man menade att med gällande relationer och med den ansvarsfördelning som gällde mellan staten och kyrkan kunde svårigen en kyrkostyrelse i egentlig mening skapas. ”En sådan finns nämligen redan och representeras av regeringen.” En Svenska kyrkans centralstyrelse kunde inrättas som beredande och verkställande organ för kyrkomötet för frågor som föll inom kyrkomötets kompetens och med betydelse även för Svenska kyrkans fria och inte lagreglerade sektor. Med de ändrade kyrka-statrelationerna

hade regeringen inte längre ställning som kyrkostyrelse och en helt kyrklig kyrkostyrelse kunde inrättas. Det vara inte bara regeringen utan även statliga myndigheter och domstolsväsendet som inte längre skulle handlägga ärenden som specifikt gällde Svenska kyrkan. Därmed kom uppgifter av olika slag att överföras till Svenska kyrkans nationella nivå och i viss utsträckning även till stiftet. Exempelvis kan pekas på att kyrkostyrelsen, i den utsträckning kyrkomötet medger det, kan besluta om bestämmelser som till en del motsvarar tidigare förordningar beslutade av regeringen. Den statliga Valprövningsnämnden prövar inte längre överklaganden av kyrkliga val utan det gör den nyskapade Svenska kyrkans valprövningsnämnd. Uppdraget att besluta om ändringar i församlingsindelningen låg tidigare främst hos Kammarkollegiet och hamnade efter relationsändringen hos stiftsstyrelserna. Det sistnämnda kan ses som undantag från det som i huvudsak gällde, alltså att nationella organ övertog uppgifter som statliga myndigheter hade svarat för.



"Alla med uppdrag i kyrkan står i evangeliets tjänst och under dess auktoritet". (Från inledningen till kyrkoordningens sjunde avdelning). Foto: Johannes Frandsen/Ikon

7. Organisatoriska och strukturella förändringar

I den övergripande inledningen till kyrkoordningen anges några utgångspunkter för den kyrkliga organisationens utformning.

Kyrkoordningen är beroende av det historiska arv som Svenska kyrkan bär med sig och den kulturella och sociala roll som kyrkan har. Kyrkans organisation och uttrycksformer knyter an till det samhälle kyrkan är satt att verka i. Samtidigt måste kyrkoordningens bestämmelser stå i samklang med vad kyrkan tror, bekänner och lär.

Det historiska arv som låg allra närmast i tiden var av stor betydelse när kyrkomötet i samband med de ändrade kyrka-statrelationerna fattade beslut om kyrkoordningen och därmed om den kyrkliga organisationens uppbyggnad. Kontinuiteten mellan det som varit och det som kom gällde inte bara sådant av mer grundläggande betydelse för att kunna tala om samma kyrka, utan även organisationen. Denna är inte heller neutral för det identitetsmässigt bärande. Om talet om exempelvis en episkopal struktur eller om demokrati ska bli av verklig betydelse får det konsekvenser för hur organisationen ska se ut. Detta gäller samtidigt som det konstateras i kyrkoordningens inledning att ett "evangelisk lutherskt kyrkosamfund har stor frihet att utforma sin organisation utifrån vad som i varje tid bedöms som mest ändamålsenligt".

Församlingar, pastorat och samfälligheter

I HUVUDSAK BIBEHÅLLEN ORGANISATION

Alltsedan socknen 1862 delades upp i borgerlig kommun och kyrklig församling (kyrkokommun) har det funnits en stor likhet mellan kommunallag och församlingslag. När kommunallagen har reviderats har alltid en kort tid efteråt gjorts en översyn av församlingslagen. Sista tillfället detta inträffade var så sent som i mitten av 1990-talet. Riksdagen beslut om en kommunallagsanpassning av kyrkolagens bestämmelser om församlingsstyrelsen trädde i kraft den 1 april 1995. 1994 års kyrkomöte hade yttrat sig över förslaget till ändringar kyrkolagen och i huvudsak tillstyrkt förslaget. I direktiven för arbetet med kyrkoordningen framhölls att 1995 års kyrkomöte hade

angivit att huvuddelen av kyrkolagens bestämmelser om församlingsstyrelsen borde föras över till ett kommande inomkyrkligt regelsystem. Mot den här bakgrunden kom det självklart att råda en mycket stor överensstämmelse mellan vad som gällde före och närmast efter millennieskiftet.

De stora förändringarna i den lokala organisationen beslutades inte i samband med kyrkoordningens tillkomst utan har genomförts vid senare tillfällen. Det gjordes dock vissa ändringar i förhållande till regleringen i kyrkolagen även i samband med 1999 års kyrkomötes beslut om kyrkoordningen. Det var fråga om mindre justeringar i syfte att åstadkomma förenklingar. Det gällde bland annat bestämmelser om jäv och om delegation.

Vissa något mer ingripande förändringar gjordes också. Den tidigare möjligheten att ha partiella samfälligheter upphörde med undantag för den särskilda samfälligheten Gotlands kyrkor med ekonomiskt ansvar för kyrkobyggnaderna i Visby stift. En partiell samfällighet är en samfällighet som inte svarar för alla ekonomiska angelägenheter utan bara vissa. Den vanligaste formen för partiella samfälligheter var det som kallades partiella pastoratssamfälligheter. Den innebar att församlingarna i ett pastorat hade kvar det ekonomiska ansvaret och tog ut församlingsskatt för det direkta församlingsarbetet medan pastoratssamfälligheten svarade för personal, fastigheter och begravningsverksamhet. I dessa pastorat fanns församlingsdelegerade som beslutande organ i pastoratssamfälligheten. Det var alltså fråga om ett indirekt valt beslutande organ. Från och med valet 2001 fanns bara valda beslutande organ utsedda i direkta val med undantag för samfälligheten Gotlands kyrkor. Härtill fanns i ett antal församlingar kyrkostämman som beslutande organ men den var inte vald utan bestod av alla församlingens röstberättigade medlemmar.

Andra ändringar som infördes med kyrkoordningen var en starkare markering av rättigheter för de församlingar som bildade en samfällighet i relation till samfälligheten och dess organ. Det innebar att innan samfälliga kyrkofullmäktige, samfällighetens beslutande organ, beslutade om budgeten skulle församlingarna ges tillfälle att begära medel för sina uppgifter. Samfälliga kyrkofullmäktige fick i sitt budgetbeslut avvika från det som en församling hade begärt bara om det fanns särskilda skäl till det. Det kan sägas att "särskilda skäl" inte medförde någon stark rätt för församlingen. Det var närmast fråga om att samfälliga kyrkofullmäktige på ett rimligt sätt måste ge en motivering för avsteg från det som församlingen hade begärt. Vidare stadgades i kyrkoordningen att när man skulle anställa någon med arbetsuppgifter i endast en av församlingarna i en samfällighet, var det den församlingens kyrkoråd som skulle göra detta om inte kyrkorådet hade gett tillstånd till något annat.

KYRKOHERDE OCH KYRKORÅD

Frågor om relationen mellan förtroendevalda och de som har uppdrag inom kyrkans vinningstjänst har diskuterats före, i samband med och efter relationsändringen. Konkret har det i första hand gällt frågor om samverkan och ansvarsfördelning mellan kyrkoherde och kyrkoråd och biskopens ställning i stift och kyrkomöte. Ser man till lagen om Svenska kyrkan är det fråga om vad det mer konkret ska innebära att kyrkans verksamhet bedrivs "i samverkan mellan en demokratisk organisation och kyrkans ämbete". I inledningen till kyrkoordningens sjunde avdelning om kyrkliga uppdrag och befattningar framhålls att dopet är den grundläggande vinningen till tjänst i kyrkan och ger delaktighet i kyrkans gemensamma uppdrag. Detta gäller alla oavsett man fullgör sin tjänst som förtroendevald, anställd eller medlem i allmänhet.

Hösten 1995 hade Biskopsmötet, Svenska kyrkans centralstyrelse och Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund utfärdat vissa rekommendationer om kyrkoherdens övergripande samordnings- och tillsynsansvar. När Svenska kyrkan själv genom kyrkomötet kunde besluta vad som skulle gälla kunde i viss utsträckning rekommendationerna ersättas av bestämmelser i kyrkoordningen.

I förarbetena till kyrkoordningen men även till lagen om Svenska kyrkan lyfts kyrkoherdens ställning i församling och pastorat fram som en del av kyrkans episkopala struktur. Denna struktur visar sig främst i att det finns en biskop i varje stift. I kyrkoordningsskrivelsen till 1999 års kyrkomöte sägs härtill, att det följer av den episkopala strukturen att prästerna i utövandet av kyrkans vinningstjänst ska vara underställda biskopen och domkapitlet. Det gäller i fråga om sådant som förkunnelsens innehåll, handhavandet av de kyrkliga handlingarna eller själavården.

Begreppet ”den dubbla ansvarslinjen” kom i bruk under 1970-talet men i sak är det mycket äldre. 1968 års kyrka-statberedning skrev i stället om ”den för Svenska kyrkan typiska kombinationen av prästerlig ämbetsförvaltning och folkligt förankrad församlingsstyrelse”. Det finns trådar tillbaka till ansvarsfördelningen på medeltiden mellan sockenmännen och kyrkoherden. I kyrkoordningsskrivelsen till 1999 års kyrkomöte uttryckte Centralstyrelsen viss tveksamhet till begreppet ”den dubbla ansvarslinjen” och talade som ett alternativ om ”gemensamt uppdrag och delat ansvar”. Dubbla ansvarslinjen kunde leda till tanken på helt separata ansvarsområden och uppgifter för å ena sidan förtroendevalda och å andra sidan dem med uppdrag inom kyrkans vigningstjänst. Det gemensamma uppdraget i arbetet med församlingens grundläggande uppgift är dock det centrala för alla.

”Delat ansvar” var ett medvetet dubbelydigt begrepp. Det kan och ska förstås som att man delar på ansvaret i meningen att man har ett gemensamt ansvar. Det är också frågan om ett fördelat ansvar på det sättet att de som vigts till uppdrag inom kyrkans vigningstjänst har ett särskilt ansvar kopplat till avgivna vigningslöften. Det medför att den som bryter mot sina vigningslöften ytterst kan bli av med behörigheten att utöva sitt uppdrag och därmed inte heller kan ha kvar sin befattning. Vad gäller förtroendevalda finns, som det uttrycks i inledningen till kyrkoordningens första avdelning om Svenska kyrkan som evangelisk-lutherskt trossamfund, förväntningar att ”de som företräder kyrkan delar kristen tro och kristet liv”. Detta medför dock inte att ansvar kan utkrävas på samma grunder som för dem med uppdrag inom vigningstjänsten. Direktvalda förtroendevalda får stå till svars när valen genomförs och för organ av styrelsekaraktär finns därtill en prövning när frågan om ansvarsfrihet avgörs. Detta gäller dock primärt den ekonomiska förvaltningen.

Skillnaden i hur ansvar utkrävs är kopplat till viss fördelning av ansvarsområden. I förhållande till lokalt förtroendevalda har präster ett självständigt ansvar för förkunnelse, som omfattar mer än predikan i gudstjänsten, och för sakramentsförvaltning. Ansvar för efterlevnad av vigningslöften kan utkrävas av biskop och domkapitel och inte av lokalt förtroendevalda organ.

Mot bakgrund av överväganden om ansvarsfördelning och samverkan togs i kyrkoordningen in bestämmelser som så långt möjligt skulle ange vad som skulle gälla i relationen mellan kyrkorådet som församlingens styrelse och kyrkoherden som den främste företrädaren lokalt för kyrkans vigningstjänst. Här bortses från den komplikationen för en fullständig redovisning av vad som beslutades som ligger i att samfällighetens styrelse kallades kyrkonämnd. Kyrkorådet hade ställning just som styrelse medan kyrkoherden utifrån avgivna vigningslöften på eget ansvar skulle fullgöra de uppgifter som angavs i kyrkoordningen. Det var alltså inte kyrkorådet som arbetsgivare som fastställde uppgifterna för kyrkoherden utan det gjordes, och görs, genom kyrkoordningen. Vidare angavs kyrkorådets uppgift att ha omsorg om församlingens liv och ansvar för att den grundläggande uppgiften blir utförd. Det tydliggjorde det gemensamma uppdraget. I kyrkoordningen angavs därtill att kyrkorådet skulle leda och samordna församlingens förvaltning. Kyrkoherden skulle ha ansvaret för tillsyn och övergripande samordning av all verksamhet utifrån församlingens grundläggande uppgift. I detta kan sägas ligga att kyrkoherden utifrån sitt läroansvar hade tillsyn över all verksamhet eftersom det måste finnas ett samband mellan den grundläggande uppgiften och Svenska kyrkans tro, bekännelse och lära. Slutligen angavs i de här behandlade bestämmelserna att kyrkoherden skulle leda församlingens verksamhet såvitt avsåg gudstjänst, undervisning, diakoni och mission. Det framgår av följande avsnitt om förändringar efter 2000 att bestämmelserna har bearbetats.

Det gemensamma uppdraget och det delade ansvaret tar sig också uttryck i att kyrkoherden som den främsta lokala företrädaren för kyrkans vigningstjänst är ledamot i kyrkorådet. Arbetet med den grundläggande uppgiften och arbetet med förvaltningsfrågor behöver hållas samman i det gemensamma uppdraget och inte ensidigt föras till en ansvarslinje.

FÖRÄNDRINGAR I DEN LOKALA ORGANISATIONEN EFTER 2000

Kontinuiteten mellan vad som gällde enligt kyrkolagen och inledningsvis i kyrkoordningen var mycket stor. Det har senare skett relativt stora förändringar. Det finns skäl att säga något även om detta. Senare ändringar i regelsystemet har den kopplingen till de ändrade kyrka-statrelationerna att det är fråga om beslut som kyrkomötet självständigt har fattat. Det har bidragit till en större skillnad mellan kommunallagens reglering av de borgerliga kommunerna och kyrkoordningens

bestämmelser om församlingar och pastorat än vad som kanske hade blivit fallet med bibehållet samband mellan kyrka och stat. En ny kommunallag trädde i kraft den 1 januari 2018 och för första gången sedan lagar för kyrkliga och borgerliga kommuner utarbetades och beslutades i ett sammanhang i början av 1860-talet har en ny kommunallag inte direkt följts upp med en anpassning av regelsystemet för församlingarna i Svenska kyrkan.

Det har skett förändringar i den lokala organisationen i flera omgångar. Möjligheten för mindre församlingar med högst 500 röstberättigade att ha kyrkostämma som beslutande organ upphörde 2010. Från samma tidpunkt ändrades bestämmelserna om kyrkoherdens ledarskap så att det i kyrkoordningen angavs att kyrkoherden skulle leda all verksamhet i församlingen, inte bara den som var ett direkt utflöde av församlingens grundläggande uppgift. Den ordningen hade på många håll gällt sedan tidigare men föreskrevs i kyrkoordningen som obligatorisk från och med 2010.

De mest omfattande förändringarna skedde genom den så kallade strukturreformen som beslutades av 2012 års kyrkomöte och genomfördes från och med 2014 då en ny mandatperiod inleddes. Strukturreformen innebar bland annat att det inte längre kunde finnas flerpastorats-samfälligheter. Sådana fanns i alla landets största städer utom Stockholm. Pastorat definierades tidigare som en kyrkoherdes tjänstgöringsområde. Flerpastorats-samfälligheterna bestod till största delen av enförsamlingspastorat, alltså församlingar med en egen kyrkoherde bara för den församlingen. Efter 2014 är pastorat en samverkansform för församlingar där pastoratet har ansvar för ekonomi, personal och fastigheter samt ett övergripande lokalt ansvar för att församlingarna fullgör sin grundläggande uppgift. Pastoratet är i den mening som anges i lagen om Svenska kyrkan en kyrklig samfällighet. Fortfarande gäller att det finns en kyrkoherde för varje pastorat. Avskaffandet av flerpastorats-samfälligheter medförde en påtaglig minskning av antalet kyrkoherdar från 2014. För varje församling som inte ingår i ett pastorat finns också en kyrkoherde. Tidigare fanns direktvalda organ i såväl församlingar som samfälligheter. I församlingar som bildade en samfällighet kunde finnas kyrkofullmäktige eller ett direktvalt kyrkoråd som beslutande organ. Det genomfördes därmed ett eller två lokala val beroende på den lokala strukturen. Nu finns lokalt bara ett val som antingen avser kyrkofullmäktige i en församling som inte ingår i ett pastorat eller kyrkofullmäktige i ett pastorat. Benämningen på styrelsen i en församling i ett pastorat ändrades från kyrkoråd till församlingsråd. Församlingsrådet väljs av pastoratets kyrkofullmäktige. Pastoratets styrelse liksom styrelsen i församlingar som inte ingår i ett pastorat heter kyrkoråd. Tidigare fanns i samfälligheter en kyrkonämnd som styrelse. Den tidigare möjligheten att vid sidan av kyrkoråd/kyrkonämnd ha av kyrkofullmäktige valda nämnder för särskilda uppgifter upphörde med strukturreformen.

Eftersom det finns kvar olika organisatoriska modeller blir en beskrivning av Svenska kyrkans lokala nivå fortfarande komplex om än strukturen som sådan är något enklare nu än tidigare.

Den lokala indelningen

Det finns stora likheter mellan det som gällde enligt kyrkolagen och bestämmelserna som togs in i kyrkoordningen om hur indelningsändringar skulle hanteras. Samtidigt gjordes på några punkter ändringar i regelsystemet som har bidragit till mycket stora skillnader mellan hur den lokala indelningen i församlingar och pastorat såg ut år 2000 och vad som gäller 20 år senare.

UTGÅNGSLÄGE

De vid relationsändringen gällande bestämmelserna innebar att beslut om församlingsindelningen i vissa fall fattades av regeringen. Det gällde sådana beslut om församlingsindelning som var direkt kopplade till ändringar i kommunindelningen. I övriga fall, och det var den absoluta merparten, fattade Kammarkollegiet beslut om ändringar i församlingsindelningen. Församlingsindelningen var av betydelse som administrativ enhet i statliga och kommunala sammanhang och hanterades därför på den statliga myndighetssidan.

Det ställde sig annorlunda med den lokala indelningen och strukturen i övrigt som bara var av inomkyrklig betydelse. Stiftsstyrelsen fattade beslut om den territoriella pastoratsindelningen. Pastorat definierades, som tidigare har framgått, fram till 2014 som tjänstgöringsområde för en kyrkoherde. Det innebar att det fanns enförsamlingspastorat och flerpastoratspastorat. Det sistnämnda var också kyrkliga samfälligheter med obligatoriskt ansvar för personal, fastigheter,

begravningsverksamhet och kunde också ha det ekonomiska ansvaret för alla församlingarnas angelägenheter. Stiftsstyrelsen beslutade också i övrigt om samfällighetsbildning.

De kriterier som fanns för församlingsindelningen var allmänt hållna. Indelningen fick ändras om det bedömdes ge en bestående fördel för församlingen eller från allmän synpunkt. Om en församling motsatte sig en ändring fick den bara göras om det fanns synnerliga skäl. Det betydde att ändringar mot en församlings vilja bara skedde i rena undantagsfall. Vid ändringar i fastighetsbildningen kunde på enklare sätt göras mindre justeringar i församlingsindelningen.

I fråga om pastorat ställde det sig annorlunda. I det fallet talades om stiftsstyrelsens aktiva arbete för en pastoratsindelning som var ändamålsenlig och att pastorat fick ha färre än 2 000 kyrkotillhöriga bara om det fanns särskilda skäl. Det lokala inflytandet gällde främst rätten att få avge yttrande till stiftsstyrelsen.

Antalet församlingar var i stort sett detsamma vid 1900-talets ingång som vid dess utgång, omkring 2 500. Det innebar inte att det inte hade skett förändringar. Befolkningsomflyttningen hade medfört delning av församlingarna i storstäder och viss sammanläggning av församlingar på landsbygden. Störst antal församlingar fanns 1980 med 2 575.

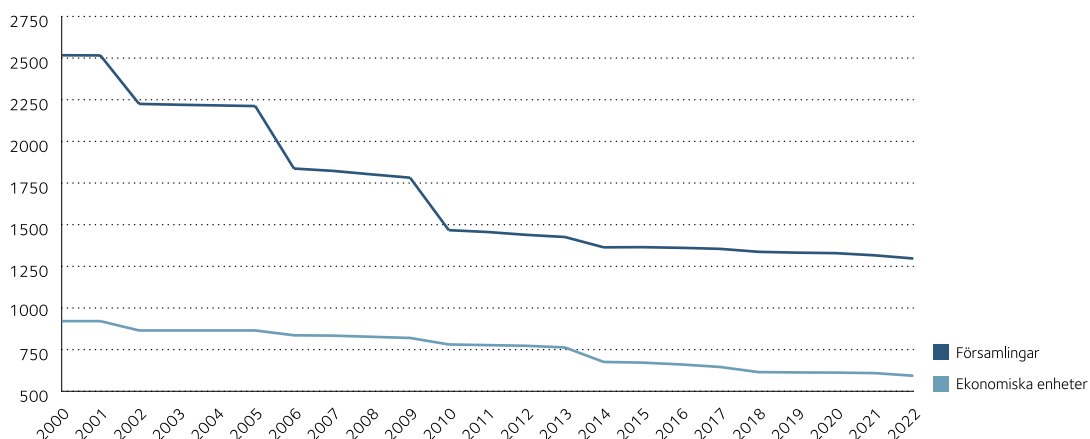
NYA BESTÄMMELSER OM INDELNINGEN

Med de ändrade kyrka-statrelationerna blev församlingsindelningen en helt inomkyrklig fråga även om församlingen fortsatte att ha en reglerad betydelse i samhället i övrigt fram till 2016 då folkbokföring på församling upphörde. Från 2000 fick stiftsstyrelsen ansvaret att besluta även om församlingsindelningen.

Det fanns behov av kriterier för församlingsindelningen som underlag för stiftsstyrelsernas beslut. Utgångspunkten togs naturligt nog i församlingens kyrkliga betydelse som grundläggande enhet i kyrkan. En församling har en grundläggande uppgift och i inledningen till kyrkoordningens åttonde avdelning om församlingstillhörighet och indelning står det: "Utan gudstjänsterna och gudstjänstgemenskapen finns ingen församling." Ett regelmässigt gudstjänstfirande, med i normalfallet söndaglig huvudgudstjänst, blev därmed ett kriterium som underlag för beslut om församlingsindelningen. Kopplat till detta skulle varje församling ha ett invigt kyrkorum och det skulle finnas personer som tog ansvar för församlingens uppgifter och personer som vara beredda att bli förtroendevalda.

Minskningen av antalet församlingar har varit mycket stor efter år 2000. Det gällde särskilt de första tio åren. Förändringen illustreras i följande diagram.

INDELNINGÄNDRINGAR 2000–2022



I diagrammet finns också en linje som avser vad som kallas "ekonomiska enheter". Det var församlingar med egen ekonomi, pastoratssamfälligheter och flerpastoratssamfälligheter år 2000. Efter de strukturförändringar som genomfördes 2014 är det nu fråga om församlingar med egen ekonomi, pastorat och två partiella samfälligheter. De partiella samfälligheterna är den vid relationsändringen bestående samfälligheten Gotlands kyrkor och den senare, i samband med avvecklandet av flerpastoratssamfälligheten i Göteborg, tillkomna begravningsamfälligheten i Göteborg.

Stiftet

Stiftets organisation i fråga om vilka organ som ska eller kan finnas ändrades inte i någon större utsträckning i samband med relationsändringen. En grundläggande förändring var att stiftet blev en sammanhållen enhet och en juridisk person. Den statligt anställda biskopen, den statliga myndigheten domkapitlet och den kyrkokommunala stiftssamfälligheten blev delar i det som nu är stiftet. Tidigare fanns också obligatoriskt en egendomsnämnd med uppgiften att förvalta den kyrkliga jorden/prästlönetillgångarna. Frågan om det skulle finnas en särskild nämnd av detta slag eller om uppgiften skulle ligga hos stiftsstyrelsen blev en fråga för stiftsfullmäktige att avgöra.

Vad gällde beslutande och verkställande organ i stiftet, stiftsfullmäktige och stiftsstyrelsen, skedde bara den förändringen att stiftsfullmäktiges ledamöter skulle utses i direkta val

Det gjordes ändringar i domkapitlets sammansättning. Nytt var att en person som var eller hade varit ordinarie domare skulle vara ledamot av domkapitlet. Det hörde samman med att domkapitlet fick uppgifter som tidigare hade hanterats av förvaltningsdomstol, att vara första instans för främst beslutsprövningsärenden. Tidigare hade gällt att domkapitlets sekreterare, som även tidigare skulle vara en jurist, gick in som ledamot i domkapitlet vid beslut i disciplinärenden avseende en präst. Ledamoten i domkapitlet med domarkompetens har rösträtt i ärenden om obehörighet för präster och diakoner samt i ärenden avseende beslutsprövning och överklagande. I övriga ärenden har domarledamoten inte rösträtt. I senare skede har också beslutats att domarledamoten kan tjänstgöra som ordförande vid handläggning av beslutsprövningsärenden för det fall såväl biskopen som ordförande och domprosten som vice ordförande har förhinder.

En ytterligare ändring i sammansättningen var att diakoner tillsammans med präster anställda i stiftet fick rösträtt och blev valbara till en av platserna som ledamot och ersättare i domkapitlet. Tidigare gällde detta bara prästerna i stiftet.

Den nationella nivån

I likhet med vad som i övrigt gällde var kontinuiteten stor mellan det som gällde före och efter relationsändringen i utformningen av organen på nationell nivå. Vissa förändringar var nödvändiga då uppgifter som legat hos riksdagen, regeringen, statliga myndigheter och domstolar skulle tas över av kyrkliga organ.

KYRKOMÖTET

Kyrkomötet hade kvar samma sammansättning som tidigare med 251 ledamöter. En viktig förändring var dock att direkta val till kyrkomötet infördes från och med 2001. I ett senare skede har antalet direktvalda ledamöter minskats till 249. Två ledamöter väljs i gengäld av utlandsförsamlingarnas kyrkoråd. Genom att uppgifterna för kyrkomötet ändrades gjordes också en förändring av utskottsorganisationen så att utskottens beredningsområden kopplades till kyrkoordningens uppbyggnad. I den omstridda frågan om biskoparna i kyrkomötet skedde bara en ändring, att biskoparna inte längre var valbara. Alla biskopar skulle ha samma ställning i kyrkomötet. Den innebar närvaroplikt, deltagande i utskottens arbete, motionsrätt och förslagsrätt samt yttranderätt. Därtill ingår alla biskopar tillsammans med åtta av kyrkomötet valda ledamöter i läronämnden. Läronämndens ställning stärktes genom införande av ett kvalificerat beslutsfattande för den händelse att kyrkomötet skulle bifalla ett förslag som hade avstyrkts av läronämnden. En ytterligare förstärkning av läronämndens och biskoparnas ställning vid beslut i lärofrågor genomfördes från och med 2011.

KYRKOSTYRELSEN

Som tidigare har noterats infördes benämningen kyrkostyrelsen då detta blev möjligt eftersom regeringen inte längre skulle ha kvar uppgifter av kyrkostyrelsekaraktär. Samtidigt som kyrkostyrelsen fick en annan ställning än den tidigare Svenska kyrkans centralstyrelse behölls vid relationsändringen mycket av den styrstruktur på den nationella nivån som hade vuxit fram under årens lopp. Det innebar att kyrkostyrelsen visserligen skulle leda och samordna förvaltningen av den nationella nivåns uppgifter men att det vid sidan av kyrkostyrelsen fanns fyra nämnder och en styrelse. Det var nämnderna för Svenska kyrkans mission, för internationell diakoni/Lutherhjälpen, för kyrkolivets utveckling och för Svenska kyrkan i

utlandet samt Kyrkofondens styrelse. Efter hand har de av kyrkomötet tillsatta nämnderna och Kyrkofondens styrelse ersatts av organ under kyrkostyrelsen.

SÄRSKILDA NÄMNDER

Det inrättades också nämnder på nationell nivå av en annan karaktär än de efterhand avskaffade. Det är Svenska kyrkans ansvarsnämnd för biskopar, Svenska kyrkans valprovsnämnd och Svenska kyrkans överklagandenämnd. Dessa nämnder ska självständigt fullgöra sina i kyrkoordningen givna uppgifter. För alla tre gäller att ordföranden ska vara en person som är eller har varit ordinarie domare och därtill finns krav på särskild teologisk och juridisk kompetens för ledamöterna i Ansvarsnämnden och Överklagandenämnden.

De tre särskilda och bestående nämnderna var inga direkta nyskapelser även om det skedde förändringar i deras sammansättning och uppgifter i samband med de ändrade kyrka-statrelationerna. Det fanns tidigare en statlig ansvarsnämnd för biskopar som hade haft som en av sina uppgifter att pröva frågor om en biskops skiljande från behörigheten att utöva det kyrkliga ämbetet. Den uppgiften var sedan början av 1990-talet given genom föreskrifter beslutade av kyrkomötet och den kvarstod efter 2000. Den statliga Ansvarsnämnden hade också vissa i kyrkolagen givna uppgifter som var av mer av arbetsgivarkaraktär. Biskopen hade en statlig anställning. Sådana uppgifter ligger inte hos Svenska kyrkans ansvarsnämnd för biskopar som utöver uppgiften att pröva biskopars behörighet att utöva kyrkans vinningstjänst också ska pröva behörigheten för att kunna väljas till biskop.

Svenska kyrkans valprovsnämnd övertog de uppgifter som den under riksdagen inrättade Valprovsnämnden hade såvitt gällde att pröva överklaganden av kyrkliga val. Det är inte bara de direkta valen som efter överklagande kan prövas av Svenska kyrkans valprovsnämnd utan även biskopsval och val av präst- och diakonledamöter i domkapitlet.

Svenska kyrkans överklagandenämnd hade en viss motsvarighet i den tidigare Kyrkomötets besvärsnämnd. Den var en genom kyrkolagen inrättad myndighet under kyrkomötet med det begränsade uppdraget att pröva överklagande av vissa beslut av Svenska kyrkans centralstyrelse samt överklagande av beslut av domkapitel och Ansvarsnämnden för biskopar avseende behörigheten att utöva det kyrkliga ämbetet. Motsvarande uppgift har Överklagandenämnden vad gäller beslut av domkapitel medan Svenska kyrkans ansvarsnämnds för biskopar beslut inte får överklagas. Överklagandenämnden har inrättats med stöd i lagen om Svenska kyrkan eftersom det där föreskrivs att det ska finnas ett organ för att ytterst pröva frågor om offentlighet för handlingar. Det organet är Överklagandenämnden. I förhållande till den tidigare Kyrkomötets besvärsnämnd har Överklagandenämnden ett betydligt vidare ansvarsområde. Det visar sig i praktiken främst i fråga om beslutsprövningsärenden där beslut av domkapitel kan överklagas hos Överklagandenämnden. Nämnden kan sägas ha ställning som ett slags "högsta domstol" i Svenska kyrkan.

Några år in på 2000-talet tillkom en särskild nämnd med mer begränsade uppgifter, nämligen Svenska kyrkans arvodesnämnd för den nationella nivån.

BISKOPSMÖTET

Biskopsmötet som institution, om än oreglerad, har funnits som ett fast samrådsorgan för biskoparna sedan sekelskiftet 1800/1900. I uppbyggandet av kyrkliga organ på nationell nivå under senare delen av 1900-talet spelade Biskopsmötet och ärkebiskopen en viktig roll. I likhet med vad som framförts i utredningsarbetet menade Centralstyrelsen i kyrkoordningsskrivelsen att det behövdes ett klarläggande av Biskopsmötets ställning och av ärkebiskopens roll som primus inter pares (den främste bland jämlikar). Sättet att göra detta var att i kyrkoordningen införa bestämmelser om Biskopsmötet som ett organ på den nationella nivån. Det kan också ses som ett framhävande av Biskopsmötets betydelse. Biskopsmötet har inte några beslutsfunktioner utan är samrådsorgan i frågor om stiftsledning och ämbetsansvar och ger också ut biskopsbrev i olika frågor av betydelse för kyrka och samhälle. Det finns också genom Biskopsmötet en kollegial tillsyn över biskoparnas verksamhet innefattande råd, stöd och hjälp i frågor som rör kyrkans lära, böcker, sakrament, gudstjänst och övriga handlingar.



För att upprätthålla offentlighetsprincipen krävs att kyrkans handlingar bevaras ordnade och tillgängliga. Foto: Gustaf Helsing/Ikon

8. Offentlighet och arkiv

Så länge Svenska kyrkan var en del av det allmänna gällde samma offentlighetsprincip för kyrkans verksamhet som för verksamheten i stat och kommun. Den innefattade bland annat en grundlagsskyddad rätt för var och en i samhället att ta del av kyrkans handlingar och en rätt att meddela uppgifter till bland annat media, även från den egna verksamheten (meddelarfrihet). Likaså gällde arkivlagen och Riksarkivets föreskrifter för det kyrkliga materialet.

Inför tillkomsten av lagen om Svenska kyrkan diskuterades om offentlighetsprincipen skulle fortsätta att tillämpas inom Svenska kyrkan. När regeringens skrivelse om ändrade relationer behandlades vid 1995 års kyrkomöte konstaterade regeringen att Svenska kyrkan även fortsättningsvis skulle svara för en relativt omfattande myndighetsutövning. Svenska kyrkan skulle också ansvara för en omfattande del av det gemensamma kulturarvet och för uttaget av en lagstadgad kyrkoavgift. Regeringen noterade vidare att det fanns en opinion inom kyrkan för att offentlighetsprincipen skulle fortsätta att gälla även vid ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan, men att den närmare utformningen behövde utredas vidare. Kyrkomötet å sin sida uttalade att offentlighetsprincipen var en sådan grundläggande princip som borde finnas med i lagen.

När regeringen senare lämnade sitt förslag till en ny lag om Svenska kyrkan fanns därför med förslag om en i lagen reglerad inomkyrklig handlingsoffentlighet. Den innebar att Svenska kyrkan även efter relationsändringen skulle låta var och en ta del av kyrkans handlingar. För att rätten att ta del av kyrkans handlingar inte skulle bli illusorisk fick den bara inskränkas under speciella förutsättningar. I lagen skulle därför anges på vilka grunder som rätten till insyn fick begränsas.

Regeringen föreslog också att ett beslut som innebar att någon inte fick ta del av handlingar som omfattades av den inomkyrkliga handlingsoffentligheten, skulle kunna överprövas på det sätt som Svenska kyrkan fick bestämma. I den utsträckning som Svenska kyrkan önskade kunde även andra beslut få överprövas. I lagen skulle anges att det skulle inrättas ett särskilt organ inom Svenska kyrkan för att ytterst pröva dessa frågor, där ordföranden skulle vara eller ha varit ordinarie domare.

Som en naturlig konsekvens av detta föreslog regeringen också en bestämmelse om att Svenska kyrkans arkiv skulle bevaras, hållas ordnade och vårdas så att behovet av tillgång till handlingarna kunde tillgodoses. Därutöver skulle arkiveringen också tillgodoses behovet av

information för rättskipning och förvaltning samt forskningens behov. I motiven till förslaget nämndes också de kyrkliga arkivens betydelse som en del av det nationella kulturarvet.

När Svenska kyrkans centralstyrelse yttrade sig över lagförslaget förutsatte man att i princip samma öppenhet skulle komma att råda inom Svenska kyrkan som hos det allmänna även efter reformen. Även Ärkebiskopen efter hörande av övriga biskopar uttalade att de föreslagna reglerna svarade mot de önskemål som 1995 års kyrkomöte hade uttryckt.

1997 års extra kyrkomöte hade i sitt yttrande understrukit vikten av att Svenska kyrkan, som en öppen och demokratisk folkkyrka, också fortsättningsvis i största utsträckning skulle hålla sina handlingar tillgängliga för var och en som önskar ta del av dem. Kyrkomötet ansåg dock att det var en nackdel att den grundlagsfästa meddelarfriheten inte längre skulle vara tillämplig på Svenska kyrkans verksamhet men förutsatte att en motsvarande bestämmelse skulle komma att beslutas inomkyrkligt.

I sina motiv anförde regeringen bland annat:

Offentlighet och möjlighet till ett fritt meningsutbyte utgör förutsättningar för att Svenska kyrkans karaktär som öppen folkkyrka skall behållas och för att demokratins grundläggande idéer skall förbli vägledande inom kyrkan. Av stor vikt i detta sammanhang är den förankring som principen om offentlighet har inom Svenska kyrkan. Beskrivningen av Svenska kyrkan som en öppen och demokratisk folkkyrka är en del av kyrkans syn på sig själv. Betydelsen av öppenhet och möjlighet till insyn har betonats vid upprepade tillfällen från kyrkans sida.

Regeringen finner vid en samlad bedömning att den av utredningen föreslagna lösningen väl tillgodoser intresset av insyn och öppenhet. Enligt kyrkomötet kommer denna lösning inte att få till följd att handlingar hålls hemliga i större utsträckning än i dag. Regeringen har inte anledning att göra någon annan bedömning.

Resultatet blev en i lagen om Svenska kyrkan reglerad inomkyrklig handlingsoffentlighet med möjlighet till överprövning samt en reglering om Svenska kyrkans arkiv, helt i enlighet med regeringens förslag. Dess närmare innebörd och räckvidd preciseras genom de bestämmelser som kyrkomötet har beslutat om i kyrkoordningen. Bestämmelser om undantag från offentlighet för handlingar (förbud mot att röja uppgifter) finns i kyrkoordningens 54 kapitel. Vidare finns i 53 kapitlet närmare bestämmelser bland annat om vad som är en kyrkans handling och vem som ska pröva en begäran om utlämnande. I 55 kapitlet regleras vad som gäller för registrering av handlingar och kyrkans arkiv, vilket kompletteras av närmare bestämmelser som kyrkostyrelsen har beslutat. I många avseenden finns motsvarande regler inom det allmänna, i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen.

Den överprövningsinstans som åsyftas i lagen är som tidigare har nämnts den genom kyrkoordningen tillkomna Svenska kyrkans överklagandenämnd som beskrivs närmare i kapitel 16. Genom Överklagandenämndens avgöranden har den inomkyrkliga offentlighetsprincipen kommit att klargöras ytterligare.

Genom en reglering i kyrkans kollektivavtal har det tillkommit en motsvarighet till meddelarfriheten, där benämnd "meddelarrätt". För sådant som har anförtrots vid bikt, enskild själavård eller själavårdande samtal gäller dock inte någon meddelarrätt.

9. Personal

Olika frågor som gällde Svenska kyrkans anställda var, i likhet med andra områden, föremål för såväl kyrkligt som statligt utredningsarbete. Det var dock i stor utsträckning fråga om olika perspektiv och frågeställningar. Vad gällde personalfrågor handlade det statliga utredningsarbetet om avveckling av anställningar till största delen hos kyrkokommuner men i viss utsträckning hos staten. Hanteringen av avvecklingen handlade om sådant som fortsatt anställningstrygghet och ansvar för gjorda pensionsutfästelser. Det kyrkliga arbetet handlade naturligtvis om vad som skulle gälla framöver. Det fanns knappt 25 000 personer anställda som på olika sätt berördes av de ändrade kyrka-statrelationerna. Den enskilda fråga som uppmärksammades mest gällde hur präster skulle vara anställda.

Lagen om Svenska kyrkans personal vid relationsändringen

En särskild lag stiftades med namnet "Lag om Svenska kyrkans personal vid relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan den 1 januari 2000". Där anges vad som gällde vid relationsändringen. Det som annars mer generellt gällde beträffande övergången av rättigheter och skyldigheter vid relationsändringen gjordes tillämpligt på personal- och arbetsgivarfrågor. Rättigheter och skyldigheter på grund av anställningsavtal och anställningsförhållanden som gällde fram till 2000 övergick till församlingarna, samfälligheterna och stiftet i deras nya gestalt. Motsvarande anges för biskopar där rättigheter och skyldigheter överfördes till det stift i vilket biskopstjänsten var inrättad. En tredje grupp som tas upp i lagen är de som var anställda vid Ärkebiskopsämbetet där rättigheter och skyldigheter övergick till Svenska kyrkan, alltså i praktiken den nationella nivån. I samtliga fall skulle arbetstagaren senast den 31 december 1999 ange om man inte ville att anställningsavtalet skulle övergå till församlingar, samfälligheter, stift eller Svenska kyrkan. En sådan anmälan medförde att anställningen ansågs ha upphört den 1 januari 2000. Den torde inte ha varit någon som på det sättet valde att lämna sin anställning.

Prästanställning

Det står inte något särskilt om präster i lagen om Svenska kyrkans personal vid relationsändringen. De ingick bland dem vars anställningsavtal övergick till församlingar, samfälligheter och stift beroende på var anställningen sedan tidigare var inrättad. Det hade under längre tid funnits diskussioner om vem som "egentligen" var arbetsgivare för prästerna, alltså om det var staten genom domkapitlet eller församlingar och samfälligheter. Det står klart att domkapitlet i stor utsträckning svarade för arbetsgivaruppgifter avseende prästerna.

Lagen om Svenska kyrkans personal vid relationsändringen byggde på att det var församlingarna och samfälligheter som var arbetsgivare. I den proposition som låg till grund för lagen konstaterades att prästtjänsterna var statligt reglerade men regeringen menade att övervägande skäl talade för att staten bara agerade som ställföreträdare för den egentliga arbetsgivaren, kyrkokommunen (församlingar och samfälligheter). Samtidigt konstaterade regeringen att det var Svenska kyrkans sak att besluta hur arbetsgivarfunktionerna för prästerna skulle utövas efter relationsändringen.

Frågan om vem som skulle vara arbetsgivare för prästerna behandlades i utredningsarbetet om kyrkoordningen. En viktig utgångspunkt var prästernas självständighet i utövandet av sitt uppdrag som präst med tillsyn från biskop och domkapitel. Det var fråga om hur de principer som ligger till grund för den så kallade dubbla ansvarslinjen skulle kunna upprätthållas om präster blev anställda på lokal nivå. I kyrkoordningsskrivelsen till kyrkomötet angav Centralstyrelsen att det inte var möjligt för domkapitlet att självständigt svara för den nödvändiga tillsynen om stiftet var arbetsgivare. Domkapitlet är en del av stiftet och skulle därmed företräda arbetsgivaren i sin relation till av stiftet anställda präster. En arbetsgivare får inte vidta disciplinåtgärder utan särskilt stöd för detta i författning eller kollektivavtal.

Särskild lagreglering för prästanställningar skulle inte längre finnas. Det bedömdes som mindre lämpligt att tillsynen över personer med uppdrag i kyrkans vigningstjänst skulle ha kollektivavtal som en grund. Det skulle innebära att kyrkomötet inte självständigt kunde besluta vad som skulle gälla. Kollektivavtal ingås av arbetsmarknadens parter som också kan säga upp avtal. Utan någon form av särskild reglering, vilken kyrkomötet inte förfogade över, skulle det med största sannolikhet kunna ske en arbetsrättslig prövning av tillsynsbeslut från ett domkapitels sida. Ytterst skulle det då bli arbetsdomstolen som avgjorde om en präst hade brutit mot sina vigningslöften genom att t.ex. ha övergivit Svenska kyrkans lära. Slutsatsen blev att det var nödvändigt att skilja tillsynen över dem med uppdrag i kyrkans vigningstjänst från arbetsgivarfunktionerna. En lokal anställning av prästerna var det alternativ som stod till buds. Ett annat motiv för ett samlat arbetsgivarskap för alla som arbetar i en församling eller ett pastorat var att skapa klarhet om ansvaret för arbetsmiljön. När kyrkomötet följde Centralstyrelsens förslag innebar det att inget egentligt beslut fattades om arbetsgivarskapet. Det som följde av lagen om Svenska kyrkans personal vid relationsändringen fick kvarstå oförändrat.

I kyrkoordningsskrivelsen lyfte Centralstyrelsen förhållanden som behövdes regleras vid en lokal anställning av prästerna. Kyrkomötet fattade beslut i enlighet med Centralstyrelsens förslag. Till det som lyftes fram i kyrkoordningsskrivelsen hörde följande.

- Kyrkoherdens ställning skulle klargöras genom reglering av den dubbla ansvarslinjen.
- Stiftsstyrelsen skulle besluta om minimiantalet präster i varje pastorat.
- Som en grund för stiftets tillsyn över församlinglivet skulle för varje församling finnas en församlingsinstruktion. En uppgift för församlingsinstruktionen var att ersätta tidigare av domkapitlet utfärdade tjänstgöringsföreskrifter för prästerna. Dessa hade betydelse som styrinstrument för församlinglivet, inte minst gudstjänsterna.
- Innan någon anställdes som präst skulle domkapitlet yttra sig över de behöriga sökandena utifrån de särskilda krav som befattningen ställer.
- Biskop och domkapitel skulle ha tillsyn över hur prästerna utövar sina uppdrag och efterlever sina avgivna vigningslöften och kunna skilja en präst från behörigheten att utöva kyrkans vigningstjänst.
- Beslut om uppsägning, avskedande, omplacering och disciplinär åtgärd skulle fattas av den lokala arbetsgivaren respektive stiftsstyrelsen men föregås av en prövning från domkapitlet så att ett sådant beslut inte skulle strida mot kyrkoordningens regler om tillsyn från domkapitel och biskop vad gäller lära, utövande av kyrkans vigningstjänst och efterlevnad av vigningslöften. Detta kom att kallas befogenhetsprövning.
- Svenska kyrkans församlingsförbund (nu Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation) skulle företräda alla församlingar, samfälligheter och stift samt den rikskyrkliga organisationen i frågor om kollektivavtal.
- Löneförhandlingarna för präster skulle ske på stiftsnivå med yttranderätt för domkapitlet.

Det som beslutades 1999 består i huvudsak fortfarande. Kopplingen mellan den lokala prästanställningen och församlingsinstruktionen uppfattas kanske inte längre. En direkt förändring har skett beträffande löneförhandlingarna där det nu inte längre finns en ordning med förhandling på stiftsnivå med yttrande från domkapitlet.

Pensionsåtaganden

I lagen om Svenska kyrkans personal vid relationsändringen togs in bestämmelser om tryggnad av pensionsrättigheter intjänade före den 1 januari 2000. Arbetsgivarna skulle ha en pensionsförsäkring eller på annat sätt inom ramen för gällande lag trygga sina pensionsutfästelser. Vidare anges i lagen om Svenska kyrkans personal vid relationsändringen att trosamfundet Svenska kyrkan solidariskt med sina organisatoriska delar, alltså församlingar, samfälligheter och stift, svarar för åtaganden som avser pensionsrättigheter intjänade före den 1 januari 2000.

För att svara för hanteringen av tjänstepensioner inom Svenska kyrkan bildades det som nu heter Svenska kyrkans tjänstepensionsförening med kortnamnet Kyrkans pension. Till pensionsföreningen betalade församlingar, samfälligheter och stift det som krävdes enligt nämnda lag. I kyrkoordningen infördes en bestämmelse om att de som behövde kreditgarantier för att kunna fullgöra sina skyldigheter mot en avgift kunde få behövliga garantier för detta från Kyrkofondens styrelse och senare kyrkostyrelsen. För att trygga prästers och biskopars pensionsfordringar överfördes 2,3 miljarder kronor från kyrkofonden till försäkringsföreningen.

Anställda som förtroendevalda

Diskussioner har förts såväl före som efter relationsändringen om att det har funnits relativt många anställda i Svenska kyrkan bland dem som är förtroendevalda. Med förtroendevalda avses i kyrkoordningen de som i kyrkliga val, direkta eller indirekta, har utsetts till ledamöter eller ersättare i beslutande och verkställande organ. I 1999 års kyrkoordningskrivelse fann Centralstyrelsen att det inte borde göras någon förändring i fråga om anställdas möjligheter att vara förtroendevalda i beslutande organ, alltså kyrkofullmäktige, stiftsfullmäktige och kyrkomötet. Det innebär att en mycket begränsad grupp anställda på ledande positioner inte kan väljas till ledamöter eller ersättare i beslutande organ.

Då det gällde organ av styrelsekaraktär – verkställande organ – gjordes en annan bedömning. Centralstyrelsen såg en fara för oklarheter i rollerna som förtroendevald och anställd. Tydligast blir detta i frågor som rör arbetsgivarskapet men även i många andra fall kan en anställds arbete påverkas av beslut hos t.ex. ett kyrkoråd. Intressekonflikter som kan uppstå på detta sätt och jävlikande situationer, även om det inte är fråga om jäv i formell mening, borde undvikas. Därför är som huvudregel en anställd inte valbar till verkställande organ där personen har sin anställning. En mer begränsad anställning, upp till 20 procent av en heltidstjänst, borde dock inte påverka valbarheten varför det föreslogs ett undantag i kyrkoordningen för sådana begränsade anställningar. Kyrkomötet anslöt sig till Centralstyrelsens bedömning och beslutade att kyrkoordningen skulle ha föreslagna bestämmelser om valbarhet.



Som tecken på sitt uppdrag får den nyvigda biskopen stiftets biskopskors. Foto: Magnus Aronson/Ikon

10. Biskopsval

De biskopsval som hölls före 2000 avsåg att presentera tre kandidater för regeringen. Vem av de tre som blev biskop beslutade regeringen. Den största förändringen som ägde rum i fråga om biskopsvalen var införandet av direkt avgörande val. Det var dock inte självklart att detta skulle komma att gälla. I utredningsarbetet om kyrkoordningen föreslogs att valet skulle bli avgörande, i kyrkoordningsskrivelsen till 1999 års kyrkomöte föreslog Centralstyrelsen att kyrkostyrelsen skulle utnämna en av tre kandidater och när kyrkomötet fattade sitt beslut skedde alltså en återgång till utredningsförslaget.

Centralstyrelsen lyfte fram att med ett så kallat presentationsval markerades att biskopen har uppgifter som inte bara rör det enskilda stiftet utan kyrkan som helhet. Det skulle också ge möjlighet för det utnämmande organet att medverka till att biskopsmötet blir allsidigt sammansatt. Det som Centralstyrelsen angav som avgörande för sitt ställningstagande var att ett presentationsval bedömdes bäst ge uttryck för biskopens roll av att vara hela Svenska kyrkans biskop. Andra kyrkolagsutskottet, som beredde kyrkomötets beslut om kyrkoordningen, angav dock i sitt betänkande att utskottet hade förstått att Centralstyrelsens förslag främst motiverades av att valsystemet måste garantera att den biskop som väljs också var beredd att viga både kvinnor och män till präster. Den frågan behandlades inte i Centralstyrelsens överväganden men det framgick av kyrkoordningsskrivelsen att det var något som hade lyfts fram i remissyttranden och alltså fanns med i diskussionen.

Slutresultatet blev ett biskopsval som på några punkter skiljer sig från det som gällde före millennieskiftet. Tidigare hölls regelmässigt ett informellt provval för att man skulle se vilka kandidater som fanns och hade visst stöd. Detta ersattes av ett i kyrkoordningen reglerat provval som senare fått benämningen nomineringsval. Detta val blev av direkt betydelse för det egentliga valet eftersom en person måste få en viss andel röster för att vara kandidat i det slutliga valet. Därtill hanterades frågan om en biskops beredskap att viga både kvinnor och män till präster. Bara av Svenska kyrkans ansvarsnämnd behörigförklarade kandidater blev valbara. Som underlag för Ansvarsnämndens prövning finns kyrkoordningens bestämmelser om vem som får vigas till ett uppdrag inom kyrkans vigningstjänst. Till det som gäller hör att den som vigs ska ha förklarat sig beredd att i alla uppgifter samverka med andra i kyrkans vigningstjänst oavsett deras kön.

En ytterligare förändring av biskopsvalet var att det kan bli fråga om två valomgångar utöver nomineringsvalet. Den som slutligen väljs ska ha minst 50 procent av rösterna. En andra valomgång omfattar därför bara de två kandidater som fick högst antal röster i det första valet.

En fråga som också diskuterades vid beslutet om kyrkoordningen var om diakoner skulle ha rösträtt vid biskopsvalet. Även i det fallet beslutade kyrkomötet på annat sätt än Centralstyrelsen hade föreslagit. Det innebar att diakoner inte fick rösträtt men senare har kyrkomötet beslutat om rösträtt även för diakoner. Vad gäller de röstberättigade har hela tiden funnits bestämmelser som ska leda till att det finns lika många valda elektorer från församlingar/pastorat som präster och diakoner. Det har dock gjorts en viss förändring av hur det totala antalet elektorer fördelas mellan stiftets församlingar och pastorat.



Förtidsröstning i församlingens egna lokaler infördes när Svenska kyrkan själv tog över ansvaret för kyrkovalet.
Foto: Magnus Aronson/Ikon

11. Val till beslutande organ

När Svenska kyrkan själv för första gången genomförde val till beslutande organ fanns några församlingar vars medlemmar för första gången kunde rösta i direkta kyrkoval. Det var små församlingar med kyrkostämma som beslutande organ. Den samfällighet som de bildade var partiell med av kyrkostämmorna valda församlingsdelegerade som beslutande organ. Lika stor förändring som för dem som tillhörde dessa få och små blev det inte för alla. Den mest uppmärksammade och diskuterade skillnaden mellan det som gällde före och efter 2000 var införandet av direkta val till alla beslutande organ. I utredningsarbetet om kyrkoordningen fanns förslag om direkta val till församling och stift som pastorala områden och indirekta val till samfälligheter och kyrkomötet. Ur den enskilda röstberättigades synvinkel blev det dock fråga om tre eller fyra direkta val.

Tre eller fyra direkta val

Fram till 2000 fanns direkta val bara på lokal nivå. Det kunde vara fråga om ett eller två val beroende på den lokala strukturen. I församlingar som inte bildade någon samfällighet utan själva svarade för alla uppgifter var det fråga om ett val till församlingens kyrkofullmäktige. De som tillhörde en församling i en samfällighet kunde i regel rösta i två val, dels till kyrkofullmäktige eller direktvalt kyrkoråd i församlingen, dels till kyrkofullmäktige i samfälligheten. Det förekom dock i vissa fall, beroende på samfällighetens konstruktion, indirekt valda församlingsdelegerade som beslutande organ i pastoratssamfälligheter. När kyrkoordningen trädde i kraft skulle alla samfälligheter ha direktvalda samfällda kyrkofullmäktige som beslutande organ. De som tillhörde församlingar i en samfällighet skulle därmed rösta i två fall på lokal nivå – till direktvalt kyrkoråd eller kyrkofullmäktige i församlingen och till samfällda kyrkofullmäktige i samfälligheten. Det fanns undantag från detta då de minsta församlingarna kunde ha kyrkostämma, där alla församlingens röstberättigade fick delta, som beslutande organ.

Ledamöter och ersättare i stiftsfullmäktige valdes tidigare av elektorer som i sin tur hade valts av församlingarnas kyrkofullmäktige eller, om kyrkofullmäktige inte fanns, av församlingarnas kyrkoråd. Huruvida det skulle ske övergång till direktvalt stiftsfullmäktige var föremål för viss diskussion. I de olika konkreta förslag som lades fram var det dock fråga om direktvalda stiftsfullmäktige. Det blev också beslutet.

Huruvida det skulle vara direkta eller indirekta val till kyrkomötet var den mest diskuterade valfrågan. Det fanns också olika förslag på väg fram till beslutet om kyrkoordningen. När 1999 års kyrkomöte slutligen tog ställning för direkta val lyftes i utskottsöverväganden fram dels att kyrkomötet under längre tid hade önskat en sådan ordning, dels att detta bedömdes ge högre grad av demokratisk legitimitet åt kyrkomötet.

Valadministration

Hur valen till beslutande organ skulle vara utformade var en fråga som efter de ändrade kyrka-statrelationerna inte hade något på förhand givet svar. Vad gällde frågor kring valadministrationen var det nödvändigt med förändringar i förhållande till den hantering av valen som tidigare gällde. Ansvaret för de direkta val som tidigare hade genomförts låg helt hos statliga och (borgerligt) kommunala organ. Centralt var det fråga om Skatteverkets valenhet (numera Valmyndigheten), regionalt fanns länsstyrelserna och lokalt var det kommunernas valnämnder som hanterade valens genomförande. Som har noterats gällde därtill att den statliga Valprövningsnämnden prövade överklaganden av val.

När statliga och kommunala organ inte längre skulle hantera kyrkliga ärenden blev det nödvändigt med en ny ansvarsfördelning för administration och genomförande av val. Centralt blev det kyrkostyrelsen som fick ansvaret för de direkta valen, regionalt blev det stiftsstyrelserna och lokalt den obligatoriska valnämnden hos församlingen eller samfälligheten.

Rösträtt och valbarhet

Det genomfördes vissa ändringar i fråga om såväl rösträtt som valbarhet. Rösträttsåldern sänktes från 18 till 16 år. Detta var långt ifrån okontroversiellt. Det var det förslag som väckte mest invändningar vid remissbehandlingen av kyrkoordningsförslaget. Centralstyrelsen tog dock vidare förslaget till kyrkomötet. Vid beredningen av kyrkoordningsförslaget förespråkade utskottsmajoriteten, som var knapp, med hänvisning till remissbehandlingen och behovet av bred förankring inom kyrkan en bibehållen rösträttsålder på 18 år. När kyrkomötet fattade sitt beslut gjordes det efter votering och först med röstsiffrorna 113 – 112 till förmån för en utskottsreservation om 16 år som rösträttsålder. Det blev dramatik då flera ledamöter anmälde att deras röster inte hade registrerats korrekt. Slutresultatet blev 119 för reservationen och 114 för utskottsmajoriteten. Åtta ledamöter avstod från att rösta.

För valbarhet behölls 18-årsgränsen eftersom uppnådd myndighetsålder sågs som betydelsefull för att kunna ta och utkrävas eget ansvar fullt ut för ett uppdrag som förtroendevald. Den största förändringen var att den som väljs som ska vara döpt. Redan i samband med att dopet från och med 1996 blev medlemskapsgrundande hade kyrkomötet föreslagit den förändringen. Då framhölls att det inte finns något teologiskt undantag från regeln att dopet ger kallelsen till kyrkans gemensamma uppdrag. Detta menade man gav två möjligheter. Den ena var att alla som tillhör kyrkan kan ha mandat att företräda kyrkan. Detta skulle leda till att alla medlemmar måste vara döpta. Den andra möjligheten innebar en större öppenhet och för att också den som är på väg till dopet får tillhöra kyrkan. Det som beslutades var att den som vill vara delaktig i gemenskapen men inte känner sig redo att företräda kyrkan ändå skulle få tillhöra kyrkan. Regeringen var inte beredd att gå kyrkomötet till mötes i frågan om att förtroendevalda skulle vara döpta. I sitt ställningstagande hänvisade regeringen dels till allmänna principer om samband mellan rösträtt och valbarhet, dels till att det inom en begränsad framtid med ändrade kyrka-statrelationer skulle bli en inomkyrklig fråga. När detta blev fallet fullföljde alltså kyrkomötet sitt tidigare ställningstagande om dop som en grund för uppdrag som förtroendevald.

För att kunna väljas till uppdrag gällde fullt ut att man skulle tillhöra den församling eller en församling inom den samfällighet eller det stift som valet avsåg. Normalordningen före och efter kyrkoordningens tillkomst var att när valbarheten upphörde genom att man flyttade så upphörde också uppdraget. Från denna princip gjordes undantaget att den som var ledamot eller ersättare i kyrkorådet eller en nämnd i en församling kunde behålla sitt uppdrag mandatperioden ut även vid flytt från församlingen. Med koppling till diskussioner om

en fri eller friare församlingstillhörighet har senare flera ändringar gjorts i fråga om församlingstillhörighet och valbarhet.

Det gjordes också en inskränkning i valbarhetsbestämmelserna så att den som är anställd som biskop inte längre är valbar till kyrkomötet.

Kandidater och nomineringsgrupper

Det fanns en påtaglig strävan när kyrkomötet fattade beslut i valfrågorna att väljarna skulle känna igen sig utifrån vad som gällde beträffande allmänna val och därmed vad som tidigare hade gällt vid kyrkoval. Ur den enskilda väljarens synvinkel skedde knappast några ändringar utöver utökningen av antalet val. En nyhet var dock ett större inslag av personval genom att det blev möjligt att kryssa för tre kandidater och inte bara en kandidat. En annan nyhet var möjligheten för alla att brevrösta. Det blev större förändringar för dem som ställde upp i valet.

Benämningen på de grupper som deltar i kyrkliga val ändrades från parti till nomineringsgrupp och det infördes en obligatorisk registrering av gruppens beteckning för att kunna delta i ett val. Vid de allmänna valen hade den ordningen bara införts som en möjlighet. Härtill kom att det måste ske en förhandsanmälan av en kandidat för att personen skulle vara valbar. En kandidat måste också aktivt bejaka sin kandidatur. På detta sätt skulle skapas klarhet för väljarna vilka som deltog i valet och sammanräkningen av valet underlättas. I fråga om hur sammanräkning och mandatfördelning genomförs gjordes ingen ändring. Utjämningsmandat infördes så att det blir en så gott som fullständig proportionalitet mellan antalet röster och mandat som en grupp får i stiftet som helhet vid val till stiftsfullmäktige och i hela landet vid val till kyrkomötet.



"I gudstjänsten får kollekt tas upp till Svenska kyrkans verksamhet eller till någon annan verksamhet som det är angeläget för Svenska kyrkan att stödja". (17 kap. 11 § i kyrkoordningen). Foto: Gustaf Hellsing/Ikon

12. Ekonomi

Kyrkoavgiften

Principiellt var det en stor förändring när församlingars, samfälligheters och stifts tidigare beskattningsrätt ersattes av en rätt att besluta om kyrkoavgift. För den enskilda kyrkomedlemmen var det i praktiken en mindre knappt märkbar skillnad. Kyrkoavgiften var utformad och betalades på motsvarande sätt som tidigare hade gällt beträffande församlingsskatten. Kyrkoavgiften tas in tillsammans med skatten. Det anges i lagen om Svenska kyrkan att den som tillhör Svenska kyrkan ska betala lokal och regional kyrkoavgift. Detta motsvarar helt den ordning som fanns före relationsändringen. För den som inte tillhör Svenska kyrkan blev skillnaden större då ordningen att de betalade 25 procent av beslutad församlingsskatt för finansieringen av begravningsverksamheten upphörde och ersattes av en särskild begravningsavgift.

Det blev en större skillnad i hanteringen i relationen mellan Skatteverket och Svenska kyrkan genom att såväl inrapportering av beslutad avgiftssats som utbetalning av avgiftsmedlen går via kyrkostyrelsen. Tidigare fanns direktkontakt mellan Skatteverket och församlingar och samfälligheter.

Strävan efter likvärdiga villkor för andra trossamfund med dem som skulle gälla för Svenska kyrkan ledde till att även andra registrerade trossamfund kan få bistånd av staten på samma sätt som Svenska kyrkan vid uppbörden av deras kyrkoavgift.

Vissa ekonomiska kyrka-statrelationer

Fram till 1990/91 utgick ett visst statsanslag till kyrkofonden. När detta upphörde fanns inte längre några allmänna statsanslag till Svenska kyrkan, alltså inga anslag från staten som hörde samman med Svenska kyrkans offentlighetsliga ställning. De mest omfattande statsbidragen var det som via Sida gick till Svenska kyrkans mission och Lutherhjälpen. Det var och är statsanslag eller bidrag av särskild karaktär och inte alls beroende av Svenska kyrkans relationer till staten. Det fanns även vissa begränsade bidrag till kostnader för restaurering av de medeltida klosterkyrkorna samt klosterkyrkorna i Vadstena och Varnhem.

1995 började staten ta ut en avgift för administrationen av församlingsskatten. Införandet motiverades närmast med att även kyrkokommunerna borde bidra till saneringen av statens finanser. Denna avgift var 410 miljoner kronor 1998, vilket vida översteg de samtidigt beräknade merkostnaderna för Skatteverket att hantera församlingsskatten som låg på 100 miljoner kronor.

Under senare delen av 1900-talet infördes statsbidrag till andra trossamfund än Svenska kyrkan. När kyrka-statrelationerna ändrades bedömdes kostnadsfri uppbörd av kyrkoavgiften som bästa sättet att ge Svenska kyrkan ett ekonomiskt stöd av motsvarande slag som andra trossamfund får. Statens biträde med uppbörden av kyrkoavgiften till Svenska kyrkan blev därför vid relationsändringen avgiftsfri. För de trossamfund vars kyrkoavgift tas ut tillsammans med skatten görs avdrag från deras statsbidrag för kostnaderna för uppbördshjälpen.

Skattefrågor

INKOMSTSKATT

När kyrkans församlingar och samfälligheter vid relationsändringen upphörde att vara kyrkokommuner kunde de inte längre omfattas av de beskattningsregler som gällde för kommuner. Eftersom många andra samfund verkade som ideella föreningar och det var önskvärt att uppnå största möjliga likställighet mellan olika samfund, föreslogs att Svenska kyrkan och dess församlingar, samfälligheter och stift skulle beskattas som ideella föreningar. Enligt då gällande reglering i lagen om statlig inkomstskatt var ideella föreningar som hade ett allmännyttigt ändamål frikallade från skatt på inkomst av näringsverksamhet i vissa fall. Även inkomster som härrörde från innehav av fastighet var i vissa fall skattefria. Till allmännyttiga ändamål räknades religiösa ändamål. Genom tillägg i lagen 1999 blev denna förmånliga beskattning också gällande för registrerade trossamfund. Den nämnda lagen ersattes från den 1 januari 2000 av en ny lag om inkomstskatt till vilken regleringen om trossamfund överfördes utan ändringar i sak.

FASTIGHETSSKATT

Även beskattningen av fastigheter kom att påverkas av de ändrade kyrka-statrelationerna. Tidigare hade pastorsexpeditioner, andra förvaltningsbyggnader och prästgårdar räknats till så kallade specialbyggnader, vilket innebar att de var undantagna från skatteplikt och inte belastades med någon fastighetsskatt. När fastigheterna i stället skulle hänföras till andra byggnadstyper skulle det föranleda fastighetsskatt. Det fanns dock ett undantag även för sådana fastigheter om de ägdes av bland annat kyrkor eller ideella föreningar och om fastigheterna till övervägande del användes i den egna verksamheten. Genom ett tillägg i fastighetstaxeringslagen som infördes den 1 januari 2000 gjordes detta undantag tillämpligt även på fastigheter ägda av registrerade trossamfund. På så sätt kunde prästgårdar som till övervägande del användes i verksamheten och bara hade en mindre del som bostad även i fortsättningen vara befriade från fastighetsskatt.

MERVÄRDESSKATT

Principen om likställighet mellan trossamfunden fick även betydelse när det gäller mervärdesskatt (i fortsättning moms). Trossamfund som verkade som ideella föreningar var enligt dåvarande reglering i mervärdesskattelagen befriade från momsplikt för sådan verksamhet som var inkomstskattebefriad. Det som avsågs var näringsverksamhet som antingen hade naturlig anknytning till föreningens allmännyttiga ändamål eller av hävd hade bedrivits för att finansiera det ideella arbetet. För att även registrerade trossamfund skulle få samma mått av moms-befrielse gjordes ett tillägg i mervärdesskattelagen som började gälla den 1 januari 2000.

Ganska snart inpå 2000-talet uppkom frågetecken kring momsen och hur man skulle se på tillhandahållanden av varor och tjänster inom trossamfundet Svenska kyrkan och mellan de registrerade delarna, alltså församlingar, samfälligheter och stift. Från dåvarande Skattemyndigheten hävdades att sådana tillhandahållanden skulle medföra både inkomstskatt och moms eftersom de skedde mellan fristående juridiska personer. Svenska kyrkan hävdade å sin sida att det inte var rimligt att den nya rättsliga formen skulle få sådana konsekvenser, särskilt som den var lagreglerad för Svenska kyrkan medan andra samfund som valde att inte ha några organisatoriska delar

inte skulle påverkas skattemässigt. I olika sammanhang försökte Svenska kyrkan få till stånd ett klargörande, bland annat genom ansökan om förhandsbesked och uppvaktning av såväl Skattemyndigheten som Regeringskansliet.

Det som slutligt kom att klargöra frågan var den skatteprocess som kyrkan inledde 2014 beträffande inkomstskatt och moms och som avsåg beskattningsåret 2012. De tjänster som målet gällde var it-tjänster och administrativa tjänster som den nationella nivån hade tillhandahållit församlingar, kyrkliga samfälligheter och stift. Processen avslutades med Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i februari 2021. Domstolen fann att Svenska kyrkans tillhandahållande av de i målet aktuella tjänsterna inte hade skett till de organisatoriska delarna i deras egenskap av självständiga juridiska personer, utan inom trossamfundet Svenska kyrkan. Därmed skulle de inte inkomstbeskattas. Eftersom tjänsterna tillhandahållits inom trossamfundet förelåg det inget rättsförhållande mellan självständiga parter. Därmed hade det inte heller skett något tillhandahållande av tjänster mot ersättning i mervärdesskattedirektivets mening. De skulle därmed inte vara momspliktiga. Genom domen fick alltså Svenska kyrkan gehör för sin tolkning, vilket i sin tur har ansetts kunna underlätta för fortsatt samverkan mellan olika delar, inte minst inom det administrativa området.

STIFTELSEBESKATTNING

Vid tiden för relationsändringen gällde att stiftelser kunde vara begränsat skattskyldiga om deras ändamål var något av de uppräknade ändamålen i lagen om statlig inkomstskatt. Som skattegynnade ändamål nämndes där bland annat att främja vård och uppfostran av barn eller att utöva hjälpverksamhet bland behövande. Religiösa ändamål nämndes dock inte och därför var stiftelser som hade ett religiöst ändamål fullt ut skattskyldiga.

Den statliga utredning som berörde skattefrågor inför reformen föreslog att även stiftelser med religiösa ändamål skulle vara begränsat skattskyldiga, detta så att inte trossamfund som valde att verka i den formen skulle missgynnas. Det ansåg dock inte regeringen, bland annat med hänvisning till att det då pågick en statlig översyn av beskattningen av stiftelser och ideella föreningar.

För Svenska kyrkans beskattning som trossamfund hade detta ingen omedelbar betydelse men däremot påverkades beskattningen för cirka 5 000 stiftelser som förvaltades av Svenska kyrkans församlingar, samfälligheter och stift. För stiftelser med ändamål som kunde sägas höra till de skattegynnade skedde ingen förändring. Men många stiftelser bedömdes av dåvarande Skattemyndigheten ha religiösa ändamål och därför skulle de beskattas fullt ut.

Det hade genom avgöranden i skattedomstolarna etablerats en praxis som innebar att en stiftelse som förvaltades av en kommun, kunde åtnjuta samma skattebefrielse som kommunen i vissa fall, genom så kallad förvaltarsmitta. Detsamma gällde för stiftelser förvaltade av staten. Svenska kyrkan menade att denna praxis borde kunna tillämpas i detta fall så att stiftelser som förvaltades av Svenska kyrkans organ efter den 1 januari 2000 skulle kunna få samma skattesituation som kyrkan själv, det vill säga vara begränsat skattskyldiga. Detta argument fördes fram i skatteprocesser kring ett antal stiftelser som inleddes i början på 2000-talet men det vann inte gehör hos förvaltningsdomstolarna som konstaterade att förvaltarsmitta inte gällde i dessa fall.

I princip över en natt, från den 31 december 1999 till den 1 januari 2000, ändrades alltså de skattemässiga förutsättningarna för ett antal stiftelser som förvaltades av Svenska kyrkan och detta trots att det inte hade skett någon förändring i stiftelserna ändamål eller i den konkreta förvaltningen.

Kyrkofonden och ekonomisk utjämning

En viss ekonomisk utjämning som först bara gällde prästlönerna har funnits sedan senare delen av 1800-talet. I början av 1900-talet bildades kyrkofonden för en mer långtgående utjämning av prästlönekostnaderna. Därefter skedde förändringar i flera omgångar och utjämningsystemet kom att omfatta mer än prästlöner. Av central betydelse från dess tillkomst var kyrkofonden som ett slags central utjämningskassa. Dit betalades medel in och därifrån utgick bidrag. Från senare delen av 1900-talet lämnades också i ökande utsträckning bidrag från kyrkofonden till Svenska kyrkans verksamhet på nationell nivå. Bidrag kom också att utgå till stiftens.

Som tidigare har noterats genomfördes under senare delen av 1990-talet en statlig utredning om utjämningsystemet. Kyrkomötet hade i yttrande till regeringen bejakat förslaget till

ändrat utjämningsystem. Det nya utjämningsystemet infördes successivt under en period på fyra år. Det innebär att första året det var fullt ut i funktion var år 2000. Mot den här bakgrunden gjordes inga ändringar i det ekonomiska utjämningsystemet i samband med relationsändringen. Bestämmelserna i kyrkolagen fördes i princip oförändrade in i kyrkoordningen.

Vid relationsändringen överfördes 2,3 miljarder kronor till Svenska kyrkans försäkringsförening för tryggnad av gjorda pensionsutfästelser avseende präster och biskopar. Ytterligare 0,5 miljarder kronor avsattes för betalning av löneskatt. Återstående 3,2 miljarder kronor överfördes till trossamfundet Svenska kyrkan.

I kyrkoordningen fanns först ett särskilt kapitel, 45 kap., om kyrkofonden. I bestämmelserna hade kyrkofonden karaktären av ett slags självständig förmögenhetsmassa. Den tidigare statliga myndigheten Kyrkofondens styrelse blev en styrelse under kyrkomötet. Efter hand konstaterades att det kapital från kyrkofonden som hade överförts till Svenska kyrkan inte hade någon särställning utan helt enkelt var en del av det egna kapitalet på nationell nivå. Kyrkofondskapitlet i kyrkoordningen upphävdes och kyrkofondens styrelse avvecklades. Kyrkostyrelsen fick därmed det fulla ansvaret för hanteringen av utjämningsystemet och förvaltningen av det egna kapitalet även om det finns organ under kyrkostyrelsen som arbetar med frågor som tidigare hanterades av den mer självständiga styrelsen.

Det gjordes justeringar i utjämningsystemet vid ett par tillfällen några år in på 2000-talet. En större översyn medförde att vissa ändringar infördes 2018 och fick fullt genomslag 2021. Den grundläggande konstruktionen av systemet kvarstår dock oförändrad. Utjämningsystemet innefattar en inkomstutjämning och en utjämning av vissa strukturellt betingade kostnader. Inkomstutjämning innebär att församlingar och pastorat med avgiftsunderlag över genomsnittet, där alltså medlemmarna har en genomsnittligt högre inkomst, betalar en avgift medan församlingar och pastorat med avgiftsunderlag under genomsnittet får ett bidrag. Utjämnningen av strukturella förhållanden är av två slag. I det ena fallet är det fråga om avgifter och bidrag som vid inkomstutjämnningen. Det gäller när man har en stor eller liten andel kyrkotillhöriga, en stor eller liten andel barn bland befolkningen eller har ett större eller mindre antal medlemmar per kyrkobyggnad. I de nämnda fallen betalar de som ligger över genomsnittet en avgift och de som ligger under genomsnittet får ett bidrag. Avgifternas och bidragens storlek är beroende på hur långt från genomsnittet som församlingen/pastoratet befinner sig. Det finns också ett bidragssystem med diakonibidrag till församlingar och pastorat där det finns många personer med sämre socioekonomiska förutsättningar och glesbygdsbidrag till församlingar och pastorat i glesbygden. Härtill finns också, utöver utjämnningen av kostnaderna för kyrkobyggnader, ett bidrag för underhåll av kyrkobyggnader.

De direkta bidragen inom utjämningsystemet finansieras med vad som fram till 2018 kallades allmän utjämningsavgift och därefter avgift för gemensam verksamhet. Namnändringen motiverades med att avgiften i stor utsträckning används för att finansiera gemensamma kostnader och gemensam verksamhet av olika slag. Avgiften för gemensam avgift är sju öre per 100 kronor av församlingens/pastoratets avgiftsunderlag, alltså sju öre av den lokala kyrkoavgiften.

Som en del av utjämningsystemet finns också stiftsbidragen. Även i detta fall fanns ett tydligt samband mellan det som gällde närmast före och närmast efter relationsändringen. Stiftsbidraget bestod när kyrkoordningen först beslutades av två delar. Det var dels bidrag till stiftets egen verksamhet, dels det som kallades strukturbidrag som stiftet skulle fördela till församlingarna för särskilda behov. Efter ett par år blev det fråga om ett samlat stiftsbidrag som stiftet självständigt beslutar om när det gäller i vilken utsträckning det ska användas för egen verksamhet och hur mycket som ska gå vidare som bidrag till församlingarna.

Kreditvärdighet

När Svenska kyrkans församlingar upphörde att vara kyrkokommuner upphörde också deras beskattningsrätt. Detta kom att få betydelse i vissa fall, särskilt i samband med upptagande av lån. Banker och andra låneinstitut som tidigare kunnat utgå från den beskattningsrätt som församlingarna haft, började ifrågasätta församlingarnas kreditvärdighet. Församlingarnas rätt att uppbära kyrkoavgift och att få hjälp från staten med avgiftsuttaget, bedömdes inte alltid som en lika

säker inkomstkälla som den tidigare rätten att ta ut skatt, trots att även avgiftsskyldigheten och uppördshjälpen var lagreglerade. Liknande frågor uppkom kring begravningsavgiften.

I en proposition om moderniserade kapitaltäckningsregler m.m. som lades fram i början på 2000-talet och som grundades på EG-direktiv, konstaterade regeringen att relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan innebar att fordringar på Svenska kyrkan ”i princip” skulle åsättas den högsta risknivån (100 procent riskvikt). Bland annat efter en jämförelse med Tyskland och förhållandena för tyska kyrkor, ansåg regeringen dock att riskvikten borde kunna sättas till 20 procent, vilket också Svenska kyrkan hade önskat. I föreskrifter som Finansinspektionen sedan utfärdade angavs dock en riskvikt på 100 procent för trossamfund.

I praktiken har detta lett till svårigheter i vissa fall, bland annat när församlingar, i egenskap av huvudmän för begravningsverksamheten, har haft behov av lån för en större investering som t.ex. byggande av ett krematorium. Genom information och kontakter har Svenska kyrkan på nationell nivå försökt att klargöra för bankerna att även den nya rättsliga formen ger en betryggande säkerhet i dessa avseenden. Det har bland annat lett till att verksamhet kopplad till begravningsverksamheten numera anses ha mycket låg kreditrisk, vilket ger förmånliga villkor för lån upptagna av begravningsverksamheten. I övrigt bedöms de ekonomiska enheterna utifrån sina olika förutsättningar när det gäller kreditrisk.

Förändrad redovisning

I samband med relationsändringen år 2000 genomfördes en mängd förändringar avseende ekonomisk administration inom Svenska kyrkan. Några exempel på detta är de beslut som fattades kring enhetlig redovisning och särredovisning av begravningsverksamhetens intäkter och kostnader.

Före år 2000 tillämpades ett kyrkokommunalt regelverk som innebar stor frihet för varje enskild enhet att utforma sin redovisning inom ramen för det kyrkokommunala regelverket. Detta innebar att många församlingar och kyrkliga samfälligheter redovisade enligt modeller som liknade övriga kommuner, men med lokala och kyrkliga avvikelser. Som exempel kan nämnas att många enheter saknade balans- och resultaträkning, att pensionskulden inte redovisades och att moms och skatter redovisades först i samband med utbetalning.

Vid relationsändringen medförde övergången till registrerat trossamfund behov av en enhetlig redovisning. Redovisningen skulle anpassas till det existerande regelverket för ideell sektor såsom Bokföringsnämndens allmänna råd, bokföringslagen och årsredovisningslagen. Nya bestämmelser i begravningslagen ställde krav på särredovisning av begravningsverksamhetens intäkter och kostnader.

Det administrativa arbete som relationsändringen medförde var i många fall betydande. De enheter som inte tidigare hade tillämpat balans- och resultaträkning måste värdera tillgångar och skulder enligt anvisningar och rekommendationer. Nya administrativa rutiner skulle införas för redovisning i allmänhet och särredovisning för begravningsverksamheten. Inför relationsändringen utformade Svenska kyrkans församlingsförbund, nu Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation, modeller och anvisningar för detta. Därigenom skapades en mängd anvisningar såsom Kyrk-BAS, Modell för särredovisning med flera.

Även internredovisningen var föremål för översyn eftersom det fanns önskemål om en närmare koppling till kyrkoordningen och den kyrkliga verksamheten som ett led att markera övergången från kyrklig kommun till registrerat trossamfund. Den administrativa börda som övergången ändå skulle innebära medförde att de tankar som funnits kring ny modell för internredovisning övergavs. Det fanns en etablerad internredovisning, nämligen programindelning enligt kommunal modell. Behovet av en uppdaterad internredovisning kvarstod dock. I samband med att den ekonomiska rådgivningen som Församlingsförbundet svarade för övertogs av kyrkostyrelsen fanns tillräcklig bemanning och andra resurser för att arbeta med frågan. Ärendet bereddes av dåvarande Kyrkans redovisningsråd, nu Kyrkostyrelsens redovisningsråd för Svenska kyrkan. I båda fallen förkortat till KRED.

KRED identifierade tidigt vissa principer som ansågs viktiga för den nya modellen för internredovisning. Som exempel kan nämnas att den grundläggande uppgiften borde vara utgångspunkten i modellen, att administration och fastigheter borde ses som stödjande funktioner, att styrning och ledning även borde avse delar av kyrkoherdens ansvarsområden och att

redovisningen skulle underlätta redovisning av moms- och skattepliktig verksamhet. I den tidigare modellen låg bland annat administration, fastigheter och begravningsverksamheten före de delar av internredovisningen som beskrev församlingsverksamheten.

Under de första åren på 2000-talet började man lokalt i församlingar och samfälligheter alltmer diskutera så kallad benchmarking, möjligheten att jämföra sig med andra enheter i syfte att uppnå ökad ekonomisk effektivitet. Det visade sig tidigt att den programredovisning som tillämpades inte gav tillräcklig vägledning för detta och att sättet att fördela kostnader inom ramen för internredovisningen inte möjliggjorde jämförelser. Exempel på detta var det stora utrymmet för lokala tolkningar av programindelningen samt att personalkostnaderna fördelades i relativt låg grad. Eftersom personalkostnaderna normalt uppgår till mellan 55 och 65 procent av kostnaderna för de olika verksamheterna omöjliggjordes jämförelse. Personalkostnaderna fördelades också i hög grad utifrån tjänstetitel och inte utifrån vilka olika verksamheter personalen arbetade med.

Som en följd av detta startades 2005 *Kyrkfakta*, ett projekt som initierades av ett antal församlingar och samfälligheter med finansiellt stöd från nationell nivå i syfte att hitta gemensamma definitioner, gemensam nomenklatur och ett generellt sätt att fördela kostnader så att relevanta jämförelser skulle bli möjliga att göra. Projektet pågick mellan 2005 och 2009 och gav en god grund för arbetet med det som kom att kallas Modell för verksamhetsindelning.

Revision

Bestämmelser om revision i församlingar, samfälligheter och stift fanns före relationsändringen i kyrkolagen. Till revisorer utsågs förtroendevalda. Möjlighet fanns att anlita sakkunniga biträden. Det var lite mer komplext beträffande revision på den nationella nivån. För såväl Centralstyrelsen som för Svenska kyrkans stiftelse för rikskyrklig verksamhet (SFRV) fanns sex av kyrkomötet respektive ombudsmötet valda revisorer. Därtill granskades Centralstyrelsen som statlig myndighet av Riksrevisionsverket och för SFRV skulle enligt bestämmelser i stiftelselagen finnas en godkänd eller auktoriserad revisor.

Samtidigt med relationsändringen år 2000 började en ny revisionslag att gälla. Enligt denna skulle alla bokföringsskyldiga som var tvungna att avsluta bokföringen med en årsredovisning även vara skyldiga att ha minst en revisor. Detta gällde för vissa församlingar och samfälligheter och för stiftet. För dem som hade större ekonomiska tillgångar, mer än 1 000 prisbasbelopp eller fler än 200 anställda skulle minst en revisor vara auktoriserad. Detta innebar att det fanns lagkrav på auktoriserad revisor för stift och stora samfälligheter. De legala kraven avseende revision skiljde sig alltså beroende på en församlings eller en samfällighets storlek. Om lagen ställde krav på auktoriserad revisor var det naturligtvis detta som gällde. När kyrkoordningen utarbetades menade man dock att en gemensam ordning borde gälla. Därför angavs i kyrkoordningen att lagen om revision skulle gälla utan undantag och att det för alla skulle finnas krav på en auktoriserad eller godkänd revisor. Ordningen att det beslutande organet utöver en yrkesrevisor också väljer revisorer som mer har karaktär av förtroendevalda bibehölls. (Med den definition som finns i kyrkoordningen av vem som är förtroendevalda gäller detta formellt sett inte den som är revisor.)

Den i lag föreskrivna revisionen har ett mer begränsat ekonomiskt perspektiv. Genom bestämmelser i kyrkoordningen behölls det vidare uppdrag för revisorerna som fanns i kyrkolagen. Det innebär att det i kyrkoordningen anges att revisorerna även ska granska om verksamheten sköts på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt och om den interna kontrollen är tillräcklig. Denna mer förvaltningsinriktade revision sågs som ett demokratiskt inslag och ett nödvändigt instrument för att de förtroendevalda i beslutande organ skall få information om hur de verkställande organen fullgör sina uppgifter.

Det har under tiden efter 2000 gjorts vissa justeringar i kyrkoordningens bestämmelser om revision. Bland annat har det blivit möjligt att välja ett registrerat revisionsbolag i stället för en viss enskild person som auktoriserad revisor. Vidare har beslutats att den som har uppdrag som förtroendevald i den enhet som revisionen avser inte kan väljas till revisor. Tidigare gällde ofta att en ledamot i kyrkofullmäktige som inte tillhörde kyrkorådet valdes som revisor.

Det finns som tidigare nämnts ett Kyrkostyrelsens redovisningsråd för Svenska kyrkan som under kyrkostyrelsens svarar för redovisnings- och därmed relaterade frågor som är av allmänt intresse för Svenska kyrkan.

Kollekt- och betalsystem

När Svenska kyrkan den 1 januari 2000 blev ett självständigt trossamfund innebar det att Svenska kyrkan själv fick ansvara för fördelningen av kyrkoavgift inom kyrkan. Den 1 januari 2000 slöts avtal med Nordbanken och ett centralkonto/koncernkonto, kyrkkontot, skapades där varje församling, kyrklig samfällighet och stift fick ett eget dispositionsnummer/underkonto. Kyrkkontot var förutsättningen för att Svenska kyrkan skulle kunna fördela de månadsvisa utbetalningarna av kyrkoavgift från Skatteverket. Att kyrkkontot fanns på plats var sedan en förutsättning för att kollekt- och betalsystemet (KOB) skulle kunna skapas 2005.

Svenska kyrkan har tre typer av kollekt med beslutade kollektändamål. Församlingskollekt beslutas av respektive kyrkoråd eller församlingsråd och hanteras i alla delar lokalt. Riks- och stiftskollekt däremot administreras centralt. Tidigare överförde församlingen pengarna via postgirot. På den nationella nivån gjordes viss registrering och manuell avstämning innan beloppen betalades ut till respektive kollektmottagare.

Några år in på 2000-talet skapades ett webbaserat gemensamt system för hela Svenska kyrkan. Ett syfte var att få till stånd ett bra användarstöd till de kyrkliga enheterna samt att öka den interna kontrollen och därmed svara upp mot ökade krav från revisorer på både lokal och nationell nivå. Vidare skulle hanteringen av kollekt, utbetalning av kyrkoavgift och övriga utbetalningar från den nationella nivån effektiviseras. Därmed kunde också användandet av kyrkkontot optimeras för dessa likvidflöden. Normalt när man flyttar pengar mellan enheter så tar banken betalt för flytten. I och med KOB kunde detta tas bort för alla inomkyrkliga transaktioner genom att fordringar och skulder läggs på eller dras av från kyrkoavgiften och nettobeloppet betalas ut till varje enhets underkonto i kyrkkontot.

Uppdraget innefattade från början inte övriga inomkyrkliga likvidflöden såsom den obligatoriska clearingen men i systemarkitekturen togs det höjd för dessa framtida behov. Kollekt- och betalsystemet har sedan det infördes 2005 byggts ut i omgångar. Nu hanteras i systemet, utöver det som gällde ursprungligen, även t.ex. inomkyrklig utjämning, inomkyrklig fakturering, inklusive fakturering av den obligatoriska clearingen och gåvor till internationella arbetet och utlandskyrkan.

Clearing av kostnader för kyrkliga handlingar

Clearing av kostnader för kyrkliga handlingar, alltså att den församling som en person tillhör betalar en ersättning till en församling där en kyrklig handling avseende den personen äger rum, hörde till det som kom att regleras i kyrkoordningen. Det växte från omkring 1980 fram en frivillig clearing som församlingar och samfälligheter kunde ansluta sig till och som administrerades av Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund (nu Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation). Den gällde för begravning. Den clearingen avsåg både sådant som nu ingår i begravningsverksamheten enligt begravningslagen och begravningsgudstjänsten. Den frivilliga clearingen utvidgades efter hand till att även gälla dop och vigsel. Till det som ändrades beträffande begravningsverksamheten i anslutning till de ändrade kyrkostatrelationerna hörde införande av en obligatorisk clearing av kostnaderna för det som bekostas med begravningsavgiften. När kyrkomötet beslutade om ett regelsystem för Svenska kyrkan i form av kyrkoordningen blev det möjligt att där införa bestämmelser om en obligatorisk clearing av kostnaderna för kyrkliga handlingar.

När kyrkoordningen först beslutades gällde den obligatoriska clearingen bara begravningsgudstjänsten. I det fallet hade den frivilliga clearingen kommit att omfatta omkring 80 procent av församlingarna och samfälligheterna. Det ansågs därför angeläget att clearingen av begravningsgudstjänster fanns kvar och vidgades till att gälla alla. Efter bara två år infördes i kyrkoordningen också bestämmelser om obligatorisk clearing av kostnaderna för dop- och vigselgudstjänster och en konfirmationsersättning. Det har därefter gjorts ett flertal justeringar i kyrkoordningens bestämmelser om clearing av kostnaderna för kyrkliga handlingar.



Jumkils kyrka där släkten har följt släktens gång sedan 1300-talet. Foto: Gustaf Hellsing/Ikon

13. Egendom

Överföring av egendom till församlingar, samfälligheter och stift

Vad som gällde för egendom av olika slag och med olika ägare vid relationsändringen regleras i lagen om införande av lagen om Svenska kyrkan. Egendom som ägdes av församlingar, samfälligheter och stift i deras egenskap av kyrkokommuner överfördes till motsvarande församlingar, samfälligheter och stift i deras nya rättsliga gestalt.

För kyrkobyggnader gällde i viss utsträckning särskilda förutsättningar beroende på byggnadernas ålder. Landsbygdssocknar/församlingar fick egen rättskapacitet som juridiska personer 1817 och blev själva ägare till de kyrkor som byggdes därefter. För stadsförsamlingar skedde motsvarande förändring 1843. Detta innebar att kyrkor uppförda före 1817 på landsbygden och 1843 i städerna sågs som självägande stiftelser som ägde kyrkobyggnaderna. Vid relationsändringen upphävdes dock denna skillnad i kyrkornas olika rättsliga ställning. Kyrkobyggnaderna inklusive domkyrkorna med tillhörande inventarier kom att ägas av den församling där de var belägna. Det fanns egendom i form av jord och skog (församlingskyrkas fastighet respektive domkyrkas fastighet) eller från försäljning av fonderade medel som ägdes av vissa kyrkor. Det var egendom vars avkastning var avsedd för en församlingskyrkas eller en domkyrkas behov. Denna egendom blev den församling som kom att äga kyrkan också ägare av. Egendomen, utan begräsning till avkastningen, ska användas till samma ändamål som tidigare. En särställning gavs Lunds domkyrka beroende på dess omfattande egendomsinnehav. Den behöll sin stiftelsekaraktär och skulle enligt införelagen förvaltas av Svenska kyrkan. I kyrkoordningen togs in bestämmelser om ett domkyrkoråd, motsvarande det som fanns före 2000, med uppgift att förvalta Lunds domkyrka.

Den kyrkliga samfällighet eller den församling (om församlingen inte ingick i en samfällighet) där prästgården var belägen blev ägare till denna. De flesta biskopsgårdar, de som inte var förhärda för biskopens räkning, övergick till Svenska kyrkans ägo, alltså till trossamfundet. Kyrkomötet beslutade dock att de, med undantag för ärkebiskopsgården, skulle ägas av respektive stift.

Prästlönetillgångarna

Det som nu kallas prästlönetillgångarna är jord, skog och fonder som i kyrkolagen kallades för prästlönefastigheter, varmed avsågs kyrklig jord ”vars avkastning är avsedd för avlöning åt kyrkoherde eller komminister i visst eller vissa pastorat” och för prästlönefonder som var fonderade medel från försäljning av prästlönefastigheter. Det är fråga om tillgångar med olika bakgrund, i stor utsträckning medeltida, som har förvaltats på olika sätt under tidernas gång men där stiftens egendomsnämnder vid tiden för relationsändringen svarade för förvaltningen.

I den citerade texten från kyrkolagen talas om att avkastningen skulle avse kyrkoherde eller komminister i visst eller vissa pastorat. Sedan lång tid har dock avkastningen till en del använts mer generellt i det ekonomiska utjämningsystemet. Vid relationsändringen gällde enligt kyrkolagen att hälften av vinsten från förvaltningen av prästlönetillgångarna i form av en särskild kyrkoavgift skulle betalas in till kyrkofonden. Som det övergripande ändamålet angavs före relationsändringen och anges fortfarande i lagen om Svenska kyrkan ”att bidra till de ekonomiska förutsättningarna för Svenska kyrkans förkunnelse”.

Det var en del av 1995 års principbeslut att den kyrkliga egendomen skulle stå till Svenska kyrkans förfogande efter relationsändringen. Hur detta skulle ske behövde utredas och det gjordes också. Alternativa möjligheter diskuterades och resultatet blev att prästlönetillgångarna enligt lagen om Svenska kyrkan ska ”förvaltas av Svenska kyrkan som självständiga förmögenheter”. Prästlönetillgångarna behöll sin karaktär av stiftelselikande förmögenheter men utan att vara stiftelser i egentlig mening. Med hänsyn till prästlönetillgångarnas betydelse för utjämningsystemet menade regeringen att det behövdes en enhetlighet i förvaltningen över hela landet och därför anges i införelagen trossamfundet Svenska kyrkan som förvaltare. Detta skulle inte hindra att stiftelsen i likhet med vad som gällde vid relationsändringen skulle kunna fortsätta att svara för den praktiska förvaltningen. Genom bestämmelser i kyrkoordningen blev stiftelsen också förvaltare av prästlönetillgångarna. Vad gäller prästlönetillgångarna blev det därmed i praktiken inga stora förändringar. Avkastningen disponeras efter relationsändringen på samma sätt som tidigare genom att 50 procent av nettovinsten, det högsta tillåtna enligt lagen om Svenska kyrkan, betalas till nationell nivå. Kyrkolagens begrepp särskild kyrkoavgift ändrades till särskild utjämningsavgift men efter den senaste översynen av utjämningsystemet finns inte längre något särskilt begrepp för det belopp som betalas till den nationella nivån. Liksom tidigare utbetalas den andra hälften av nettovinsten till församlingar och pastorat utifrån de andelstal i prästlönetillgångarna som är fastställda för dessa. Den enskilda församlingens eller det enskilda pastoratets andelstal är beräknat utifrån hur stor andel de ursprungligen bidragit med till de samlade prästlönetillgångarna.

En omdiskuterad fråga vid beslutet om de ändrade kyrka-statrelationerna var skattskyldigheten för prästlönetillgångarna. Fram till 2000 var de skattebefriade. När 1998 års kyrkomöte yttrade sig över lagstiftningen hävdades från kyrkomötets sida att skattebefrielsen borde bestå. Ett motiv för detta var att det i lag föreskrevs att Svenska kyrkan skulle bedriva en rikstäckande verksamhet. Regeringen såg som ett vägande skäl för beskattning av prästlönetillgångarna reformens inriktning på ökad likställighet mellan Svenska kyrkan och andra trossamfund. Resultatet blev en tioårig övergångsperiod med skattebefrielse men därefter en beskattning som motsvarar den som gäller för stiftelser.

Kyrkliga kulturminnen och kyrkoantikvarisk ersättning

När kulturminneslagen (nu kulturmiljölagen) stiftades 1988 togs där in ett kapitel om kyrkliga kulturminnen. Det fanns sedan tidigare en omfattande lagstiftning med grund i 1686 års kyrkolag. Det var främst fråga om en statlig prövning av olika frågor rörande kyrkobyggnader. Ett uttalat syfte med ett samlat kapitel om kyrkliga kulturminnen i kulturminneslagen var att förenkla regelsystemet och att inrikta den statliga tillsynen i huvudsak på kulturminnesvården. Bestämmelserna i den nya lagen avsåg kyrkobyggnader och kyrkotomter, kyrkliga inventarier samt begravningsplatser. Ett särskilt skydd gällde för kyrkor byggda före 1940. Det bedömdes som en lämplig tidpunkt då det inte byggdes så många kyrkor tiden närmast efter det årtalet och regeringen ansåg att när kyrkobyggandet ökade i omfattning på 1950 talet blev det fråga om kyrkobyggnader som ”skiljer sig från kyrkor i traditionell mening”.



Det krävs särskilt handlag för att bevara det kyrkliga kulturarvet. Foto: Magnus Aronson/Ikon

Kulturminneslagens femte kapitel om kyrkliga kulturminnen förblev till största delen oförändrat vid relationsändringen. Det gjordes vissa justeringar kopplat till att det inte längre var kyrkokommuner utan församlingar och samfälligheter i Svenska kyrkan i ny gestalt som förvaltade huvuddelen av de kyrkliga kulturminnena. Det gjordes en ny avgränsning i fråga om vilka kyrkobyggnader som lagen omfattar, nämligen de som före den 1 januari 2000 har invigts för Svenska kyrkans gudstjänst och som vid den tiden förvaltades inom Svenska kyrkan. Det skedde en viss skärpning av instrumenten för länsstyrelsens tillsyn över förvaltningen av kyrkliga kulturminnen.

Den största förändringen i samband med de ändrade kyrka-statrelationerna var införandet av det som kallas kyrkoantikvarisk ersättning. I kulturminneslagen fördes in bestämmelser om Svenska kyrkans rätt till viss ekonomisk ersättning från staten för ”kulturhistoriskt motiverade kostnader i samband med vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena”. En grundläggande motivering för den kyrkoantikvariska ersättningen är att de kyrkliga kulturminnena ses som ett nationellt kulturarv som inte bara är av betydelse för Svenska kyrkan. Det medför att alla bör vara med och ta ett ansvar för bevarandet av detta kulturarv.

Med koppling till beslutet om kyrkoantikvarisk ersättning slöts en ”överenskommelse mellan staten och Svenska kyrkan i frågor som rör de kulturhistoriska värdena inom Svenska kyrkan” undertecknad av kulturminister Marita Ulvskog och ärkebiskop KG Hammar. Enligt överenskommelsen ska Svenska kyrkan svara för att ha erforderlig kompetens för förvaltningen av de kyrkliga kulturminnena och för att dessa hålls tillgängliga för var och en i samma utsträckning som tidigare. Kravet på tillgänglighet kan ses som ett slags motprestation från Svenska kyrkans sida för att det utgår en kyrkoantikvarisk ersättning. Vidare ingår i överenskommelsen former för samråd och för uppföljning av användningen av den kyrkoantikvariska ersättningen.

Några år innan beslutet om den kyrkoantikvariska ersättningen fattades hade Statskontoret bedömt att 460 miljoner kronor i 1996 års penningvärde var en rimlig nivå på en statlig ersättning. Det var främst i fråga om den kyrkoantikvariska ersättningens storlek som det fanns delade meningar mellan regeringen och kyrkomötet. Regeringen föreslog, och det blev också beslutet, att kyrkoantikvarisk ersättning skulle börja utgå 2002 med 50 miljoner kronor och sedan årligen räknas upp för att nå 460 miljoner kronor 2009. Det är samma belopp som finns i budgetpropositionen för 2022. Regeringen motiverade sitt förslag beträffande den kyrkoantikvariska ersättningens storlek med att det fanns goda förutsättningar för att Svenska kyrkans kyrkobyggnader och de kyrkliga kulturminnena i övrigt skulle vara i ett allmänt sett gott skick vid relationsändringen och ett antal år därefter.

Såväl före som efter relationsändringen har diskuterats vad som har kallats ”övertaliga kyrkor”, det vill säga att kyrkobyggnader som på grund av bland annat befolkningsomflyttning

inte längre behövs för kyrkans gudstjänstliv. Den problematiken togs inte närmare upp i samband med de beslut som fattades om de kyrkliga kulturminnena när kyrka-statrelationerna ändrades. Den har däremot i senare skede behandlats i en av kyrkostyrelsen tillsatt utredning. I kyrkoordningen har införts bestämmelser om gemensamt ansvarstagande för de kyrkor som lokalt bedöms som övertaliga eftersom de inte behövs för gudstjänstlivet i församlingen och därmed mer adekvat kan benämnas som pastoralt övertaliga.



Ansvar för begravningsplatser har förblivit en uppgift för församlingar och pastorat. Foto: Magnus Aronson/Ikon

14. Begravningsverksamheten

Såväl före som efter de ändrade kyrka-statrelationerna har församlingar, pastorat och samfälligheter i Svenska kyrkan svarat för huvudmannaskapet för begravningsverksamheten. En term som har brukats och som pekar på ett självklart samband är kyrkogårdsväsende. Undantag från ett kyrkligt huvudmannaskap har gällt och gäller främst det kommunala huvudmannaskapet i Stockholm och Tranås. Att dessa båda kommuner avviker hänger samman med olika lokalt betingade strukturella förhållanden i slutet av 1800-talet.

Det var en del av principbeslutet 1995 att det kyrkliga huvudmannaskapet skulle finnas kvar efter ändringen av kyrka-statrelationerna. De ändrade relationerna ledde dock till ett antal nya och justerade bestämmelser i frågor avseende begravningsverksamheten. Detta berodde till en del på att församlingarnas och samfälligheterna kommunstatus upphörde.

Begravningsavgift och begravningsverksamhet

Fram till 2000 finansierades begravningsverksamheten med församlingsskatten. De som inte tillhörde Svenska kyrkan betalade därför 25 procent av församlingsskatten. Detta bedömdes motsvara kostnaderna för begravningsverksamheten. Även boende i Stockholm och Tranås som inte tillhörde Svenska kyrkan betalade 25 procent av församlingsskatten samtidigt som de betalade för begravningsverksamheten via sin kommunalskatt.

Det kan ses som ett led i strävan efter kontinuitet mellan det som hade varit och det som skulle komma när det angavs i 1995 års principbeslut att de som tillhörde Svenska kyrkan skulle betala kostnaderna för begravningsverksamheten via den lokalt beslutade kyrkoavgiften. Det blev redan från början en särskild begravningsavgift även om denna under ett antal år också sågs som en del av kyrkoavgiften.

Det kyrkliga huvudmannaskapet avser allmänna begravningsplatser för alla medborgare oavsett kyrkotillhörighet. Det behövde för dem som inte tillhörde Svenska kyrkan finnas en särskild begravningsavgift och tydligt angivet vad som skulle ingå för tjänster i det som finansierades med avgiften. Därför fördes in bestämmelser om detta i begravningslagen. Kopplat till

detta behövdes också en tydlig särredovisning av kostnaderna för den med begravningsavgiften finansierade verksamheten.

Regeringen föreslog att församling eller samfällighet som huvudman skulle besluta om begravningsavgiften för alla. När förslaget hamnade hos riksdagens konstitutionsutskott fann utskottet dock att det skulle strida mot grundlagsbestämmelser om normbeslut om huvudmän som inte längre var myndigheter skulle besluta om avgifter för dem som inte tillhörde Svenska kyrkan. Därför blev lösningen att församlingar och samfälligheter som huvudmän i detta fall skulle lämna förslag på begravningsavgiftens storlek. Det blev Kammarkollegiet som fattade det formella beslutet om begravningsavgift för dem som inte tillhörde Svenska kyrkan.

I ett senare skede, från år 2017, infördes en enhetlig begravningsavgift för alla med kyrkliga huvudmän för begravningsverksamhet. Det som sågs som viktigt 1995 i fråga om beslut om begravningsavgift hade mist sin principiella betydelse. Med en gemensam begravningsavgift försvann behovet av i princip separata beslut för dem som tillhör respektive för dem som inte tillhör Svenska kyrkan. Vid relationsändringen hade clearing införts mellan huvudmännen av kostnaderna för begravningsverksamheten. Den kunde också tas bort när alla ska betala samma avgift.

Tillsyn och begravningsombud

Länsstyrelserna har såväl före som efter relationsändringen haft tillsyn över begravningsverksamheten. Ett nytt inslag som tillkom vid relationsändringen var att länsstyrelsen skulle utse ombud med uppgift att ta tillvara deras intressen som inte tillhör Svenska kyrkan och därmed inte kan vara med och välja eller själva bli valda för att fatta de lokala besluten om verksamheten. Dessa begravningsombud skulle få tillgång till samtliga handlingar som rör begravningsverksamheten och fick rätt att närvara med yttranderätt vid sammanträden då frågor om begravningsverksamheten behandlas. Det var alltså fråga om en utvidgning av tillsynen över begravningsverksamheten.

I sitt yttrande över regeringens förslag avstyrkte 1998 års kyrkomöte införande av särskilda länsstyrelseombud. Kyrkomötet menade att skillnaderna mot tidigare vad gällde icke-tillhörigas inflytande över verksamheten inte borde överbetonas och att möjligheterna till insyn inte skulle förändras. Man såg ordningen med ombud som omständlig och administrativt betungande och menade att det kunde leda till konflikter då ombuden inte kunde delta i sammanträden på samma villkor som de övriga. Kyrkomötets invändningar blev dock resultatlösa.

Senare har det i kyrkoordningen införts bestämmelser om en inomkyrklig tillsyn från stiftets sida över hur uppdraget huvudman för begravningsverksamheten fullgörs.



Foto: Kristin Lidell/Ikon

15. Kyrkans relation till övriga civilsamhället

Svenska kyrkans roll och relationer inom civilsamhället har en lång historia där många församlingar haft väl utvecklade och etablerade samarbeten med andra civilsamhällesaktörer. Det har varit naturligt för församlingar att interagera och samverka med såväl det lokala näringslivet som det lokala civilsamhället. På så sätt har församlingarna både varit plats och arena för det lokala civilsamhället. Där som exempel den lokala Röda Korskretsen kunnat mötas i församlingens lokaler eller de lokala knattfotbollslagen fått prata om och pröva på vad rättvisa och orättvisa kan innebära i samarbete mellan tränare och församlingens medarbetare. För många församlingar i Svenska kyrkan är, med andra ord, samverkan inom civilsamhället ett naturligt uttryck för uppdraget att vara kyrka i lokalsamhället. Många församlingar har också, både före och efter relationsförändringen, haft en väl etablerad samverkan med t.ex. Arbetsförmedling eller sociala myndigheter.

Överenskommelsen – formell samverkan offentlig verksamhet och den ideella sektorn

Den så kallade Överenskommelsen mellan Regering, Sveriges kommuner och landsting (senare Sveriges kommuner och regioner) samt idéburen sektor inom det sociala området upprättades hösten 2008 för att formalisera och underlätta samverkan mellan parterna. Överenskommelsen innehöll gemensamma utgångspunkter för bättre dialog och principer för samverkan mellan den ideella och offentliga sektorn inom det sociala området. Den särskilda profilen som civilsamhällesorganisationer kan bidra med framhölls som ett särskilt mervärde och som en särskild kvalitet i välfärden.

Syftet med överenskommelsen var att främja lokal samverkan och stödja de idéburna aktörernas utförarfunktion inom välfärdsområdet och stärka mångfalden av utförare. Det yttersta målet var att utveckla och stärka välfärden inom det sociala området.

I den nationella Överenskommelsen fanns sex principer för bättre samverkan: 1. *Dialog*, 2. *Kvalitet*, 3. *Långsiktighet*, 4. *Öppenhet och insyn* i organisationerna inre demokrati, 5. *Mångfald* samt 6. *Självständighet och oberoende*, vilket innebar att ideella aktörer parallellt ska kunna vara en samhällskritisk röst utan att möjligheterna för samverkan äventyras eller att civilsamhällets röstbärandefunktion försvagas.

Ett 80-tal organisationer anslöt sig. Ett mindre kansli inrättades 2009 för att främja utvecklingsarbete och implementering. Arbetet utvecklades regionalt och lokalt genom att lokala överenskommelser signerades. År 2017 fanns det 20 lokala och regionala överenskommelser, varav flera signerades flera år efter att den nationella överenskommelsen kommit till stånd.

Svenska kyrkan fanns tidigt med i den process som föregick Överenskommelsen, genom medlemskap i *Forum för frivilligt socialt arbete* (senare Forum för idéburna organisationer med social inriktning) samt genom medlemskap i Sveriges kristna råd. Den styrgrupp som bildades i början av processen bestod av representanter från de tre parterna, en person var diakonvigd i Svenska kyrkan och verkade för Stadsmissionen i Uppsala.

Kyrkostyrelsen betraktade Överenskommelsen som en viktig milstolpe för bekräftelse av den ideella sektorns bidrag till välfärdens utveckling. Kyrkostyrelsen betonade statens ansvar för den gemensamma välfärden i sitt yttrande till regeringen i den remissrunda som föregick överenskommelsen, likaså den ideella sektorns roll att värna solidariskt skattefinansierad välfärd. Styrelsen menade att samverkan med civilsamhället inte får leda till en nedmontering av offentlig finansiering av gemensam välfärd. Kyrkostyrelsen påpekade också i sitt remissvar vikten av att det ekonomiska stödet från stat, landsting och kommun inte får riskeras att upphöra om de

idéburna organisationerna framför samhällskritik utifrån sin värdegrund.

Kyrkostyrelsen lyfte även fram utmaningar för den ideella sektorn. Man menade att det finns en kvalitetsutmaning och att det i sektorn finns behov av att förbättra och utveckla metoder för att mäta kvalitet och resultat i sin verksamhet. Man påpekade också att idéburna organisationer behöver finansiellt stöd till forskning för att kunna utveckla former för självständig metodutveckling.

Efter en längre tids dialog mellan de aktörer som utgjort Överenskommelsen inom det sociala området beslutade parterna att avsluta denna samverkansstruktur 2018. Med ett tydligare fokus på nationell samverkan och utan begränsningen att enbart verka på det sociala området tog regeringen och civilsamhället initiativ till att starta *Nationellt organ för dialog och samråd mellan regeringen och det civila samhället*, NOD, som signerades i februari 2018.

Samverkansplattform

Under det stora flyktingmottagandet 2015 tog Svenska kyrkans generalsekreterare initiativ till en närmare samverkan med Röda Korset, Rädda Barnen, Riksidrottsförbundet, Sveriges Stadsmissioner och paraplyorganisationen Forum – idéburna organisationer med social inriktning. Organisationer skrev 2016 gemensamt under en plattform för ett öppnare och mer inkluderande Sverige och samarbetet har därefter fortsatt med regelbundna möten mellan generalsekreterarna och medarbetare på organisationerna.

16. Kyrkans relation till det offentliga

Trossamfunden och staten

Som tidigare framgått skyddas religionsfriheten i huvudsak av bestämmelser i regeringsformen. I förarbetena till lagen om stöd till trossamfund (regeringens proposition 1998/99:124) anges motiven för att staten ska stödja trossamfund. Trossamfund är generellt sett samhällsnyttiga organisationer som medverkar i den ständigt pågående normbildningsprocessen, och denna process anses nödvändig för att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på. Vidare har riksdagens kulturutskott framhållit att det enligt regeringsformen är en uppgift för det allmänna att främja bland annat religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget samfundsliv.

Ansvaret för statens relationer med trossamfunden har sedan relationsändringen legat på kulturdepartementet eller på socialdepartementet (2010–2014). På kulturdepartementet är även ansvaret för civilsamhällespolitiken placerat och sedan 2000 har det lett till att såväl regleringar som samrådsformer som gäller civilsamhället i ökande grad blivit viktiga förutsättningsfrågor som Svenska kyrkan har att relatera till. I propositionen En politik för det civila samhället från 2009 skriver regeringen:

Den 1 januari 2000 infördes den nya associationsformen registrerat trossamfund genom lagen (1998:1593) om trossamfund. Tidigare verkade de flesta trossamfund som ideella föreningar eller stiftelser, och det finns även i dag organisationer som bedrivs för religiösa ändamål utan att ha registrerat sig som trossamfund. Bakgrunden till införandet av den nya associationsformen och den nya lagstiftningen var att relationerna mellan staten och Svenska kyrkan ändrades. En av utgångspunkterna för reformen var att öka likställigheten mellan Svenska kyrkan och andra trossamfund. En förutsättning för likställighet var att ge alla trossamfund en möjlighet att i formellt och rättsligt hänseende uppträda just som ett trossamfund. De bestämmelser som finns för ideella föreningar gäller huvudsakligen även för registrerade trossamfund.

Rådet för kontakt med trossamfunden

I samband tillkomsten av lagen (1998:1593) om trossamfund och den nya associationsformen registrerat trossamfund tillsattes år 2000 ett särskilt råd, Regeringens råd för kontakt med trossamfunden. I samband med den förändrade relationen mellan Svenska kyrkan och staten eftersträvades en kontaktyta med trossamfunden som var mer jämställd.

Det statsråd som ansvarar för frågor om trossamfund är ordförande. Rådet består av sammanlagt 18 representanter, inklusive ordförande, för staten och trossamfunden. Inom ramen för rådets verksamhet ska övergripande frågor av gemensamt intresse för staten och trossamfunden diskuteras. Syftet är att rådet ska vara ett forum för fortlöpande kontakter och utbyte av kunskap och erfarenheter. Det är inte någon beslutsinstans. Rådet sammanträder två till tre gånger per år.

Rådets ledamöter utses av regeringen. De kristna representanterna nomineras av Sveriges kristna råd. Svenska kyrkans representanter föreslås av kyrkostyrelsen och har utgjorts av rättschefen eller kyrkosekreteraren och en biskop. Myndighetschefen för Myndigheten för statens stöd till trossamfund (SST) är ledamot i rådet.

Initiativ till frågor att diskutera tas både från trossamfundens och statens sida. Rådet har bland annat givit synpunkter på utredningsdirektiv, haft underhandskontakter med utredningar och fört samtal om politikområden som berör trossamfunden, exempelvis utbildningspolitik. Aktualitetsfrågor som polariseringen i samhället ur trossamfundsperspektiv, fientlighet och hatbrott, flyktingarbete och trossamfunden under pandemin har diskuterats.

Myndigheten för stöd till trossamfund

Myndigheten för stöd till trossamfund (SST) leder sin historia tillbaka till 1970-talet och har under årens lopp genomgått ett antal organisatoriska förändringar. Under lång tid var den huvudsakliga uppgiften att förmedla statsbidrag till trossamfund, från början endast de kristna kyrkorna vid sidan av Svenska kyrkan. 2017 ändrades organisationsformen och SST gick från att vara en nämndmyndighet till en enrådighetsmyndighet, alltså från att en nämnd svarade för verksamheten inför regeringen till att ansvaret ligger hos en myndighetschef. Det nya namnet blev namnet Myndigheten för stöd till trossamfund. SST fördelar statsbidrag till de trossamfund som är statsbidragsberättigade enligt regeringsbeslut. År 2019 fördelades nästan 82 miljoner kronor via SST. En aktuell förteckning över vilka trossamfund som mottar stöd genom SST finns på myndighetens hemsida. Här ingår, förutom kristna trossamfund, bland andra Alevitiska Riksförbundet, Jehovas vittnen, Judiska centralrådet samt samverkansorganen Islamiska samarbetsrådet och Ortodoxa och österländska kyrkors ekonomiska råd.

Eftersom Svenska kyrkan som trossamfund inte har statligt stöd i form av statsbidrag till sin verksamhet ingår vårt trossamfund inte i myndighetens ansvarsområden. Från att i huvudsak ha fördelat statsbidrag har SST stegvis fått en allt viktigare roll som expertorgan i allmänna trossamfunds- och religionsfrågor. Här sker en samverkan med Svenska kyrkan för att åstadkomma en mer fullständig bild av religionsfrågor i Sverige. Likaså finns ett formaliserat samarbete i krisberedskapsfrågor, vilket bland annat varit mycket viktigt under den pandemi som bröt ut 2020. Vid regelbundna krisberedskapsmöten har trossamfundens lägesbild sammanfattats och förts vidare till andra myndigheter och regeringen. Dessa möten har också utgjort en kanal för myndigheternas och regeringens kontakt med trossamfundet som fått allt större betydelse. Ett annat område för samverkan gäller stödet till den andliga vården inom sjukvården. SST är också ett dialogforum och till råden för samråd bjuds Svenska kyrkan in.

Krisberedskap

Svenska kyrkans relation till det offentliga inrymmer också Svenska kyrkans långa historia och aktiva nutid som del i samhällets krisberedskap. Svenska kyrkans församlingar är representerade i de flesta kommuners grupp för psykiskt och socialt omhändertagande, POSOM, som aktiveras vid lokala kriser. Kyrkan har också en permanent närvaro vid Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) veckovisa samverkanskonferenser och möjlighet att både ge och få stöd inom ramen för MSB:s ansvarsområde. Som exempel kan anger att MSB under pandemin 2020 upprättade särskilda samordningskonferenser för att understödja samhällets hantering av avlidna på Svenska kyrkans begäran.

Under de år som passerat sedan relationsändringen har tsunamikatastrofen 2004, det stora flyktingmottagandet 2015, skogsbränderna 2014 och 2018 samt pandemin 2020 på olika sätt bidragit till att både utmana, utveckla och förtydliga Svenska kyrkans roll vid större kriser i samhället. Samtidigt som varje kris tydligt belyser församlingarnas närvaro och kompetenta bidrag över hela landet så framtonar också en okunskap och osäkerhet hos offentliga parter i samverkan med såväl Svenska kyrkan som andra delar av civilsamhället. En sjunkande kunskapsnivå om Svenska kyrkan generellt i samhället bidrar till att såväl lokala som regionala och nationella myndigheter kan vara ovetande om församlingarnas lagstadgade uppdrag och om vilken kompetens som finns att samverka med inom kyrkan. De myndigheter som i störst utsträckning arbetar med kris, krig eller blåljusverksamhet har kyrkan dock etablerad samverkan med, t ex genom avtal med polismyndigheten om samverkan vid dödsbudsöverlämning och med Försvarsmakten om själavård.

Kyrkostyrelsens företräderskap

Kyrkoordningen ger Svenska kyrkan på nationell nivå uppdraget att vara kyrkans röst såväl i det svenska samhället som internationellt. Kyrkostyrelsens uppgift är att företräda trossamfundet. Företräderskapet utövas bland annat genom regelbundna möten med regeringsföreträdare, regeringskansli och myndigheter, genom remissvar, medverkan i statliga utredningar samt genom dialog och påverkan i aktuella samhällsfrågor eller frågor som rör förutsättningar för trossamfundets verksamhet.

Kyrkostyrelsens kontakter, ofta företrädda av ärkebiskopen eller generalsekreteraren, med samhället beslutsfattare har sedan relationsförändringen flerfaldigats och breddats. När trossamfundet övertog ansvaret över hela Svenska kyrkans verksamhet, organisation, tillgångar och uppdrag så uppstod behov av nya sätt att relatera till och föra dialog med regering och beslutsfattare på olika nivåer. Kontakterna kan vara föranledda av statliga beslut, som exempelvis de återkommande så kallade kontrollstationerna om den kyrkoantikvariska ersättningen eller regeringens råd för kontakt med trossamfundet, eller föranledda av aktuella situationer eller sakfrågor. Kyrkostyrelsen utgör ofta remissinstans och avger yttranden över statliga utredningar som berör Svenska kyrkans verksamhet eller prioriterade frågeområden för kyrkan. Kyrkostyrelsens yttranden kan läsas på www.svenskakyrkan.se/kyrkostyrelsen.

Tjugo år efter relationsändringen kan noteras att Svenska kyrkan på nationell nivå har återkommande kontakter med de flesta departement i Regeringskansliet, etablerade kontakter eller samarbeten med flera myndigheter (MSB, Sida, SST, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, UD:s utlandsmyndigheter, Arbetsförmedlingen, Polismyndigheten, Kriminalvården, Riksantikvarieämbetet m.fl.). Dialog och kontakt handlar ofta om att bidra i med sådan kompetens och erfarenhet som byggts upp i församlingarnas arbete i möte med människor och lokalsamhälle som till exempel kunskap om den vikt som andlig och existentiell hållbarhet har för psykisk hälsa för barn och unga. Dialogen kan också handla om att tillvarata trossamfundets intressen i till exempel skattefrågor eller annan lagstiftning som påverkar församlingarnas och stiftens förutsättningar att utföra sitt uppdrag. Ett exempel kan vara kyrkostyrelsens löpande bevakning av att regelverk inte utformas på ett sådant sätt att associationsformen trossamfund träffas av oavsiktliga effekter pga. låg kunskap om associationsformen i Regeringskansliet.



Svenska kyrkan har ett särskilt ansvar för den militära själavården. Foto: Ola Johansson

Militärsjälavård

Den militära själavården vill ge möjlighet för alla inom Försvarsmakten att utöva sin religion och utgår från den religiösa mångfald som finns i Sverige. Vid varje förband ska det finnas en militärpastor/garnisonspräst/pastor från Svenska kyrkan. Den som har ett sådant uppdrag samarbetar med såväl andra kristna kyrkor som företrädare för andra religioner. I dagsläget (hösten 2021) finns 34 hemvärnspastorer och 25 förbandspastorer samt en fältprost. Uppdraget som hemvärnspastor är ett ideellt uppdrag, men ska vara förankrat i församlingen, hos kyrkoherde och kyrkoråd och hos stiftet, då biskopen har ett tillsynsansvar.

Den 1 januari 1990 blev Svenska kyrkan ansvarig för den militära själavården. Avtal mellan Svenska kyrkan och Försvarsmakten om den militära själavården har därefter tecknats kontinuerligt. Av det senaste avtalet, som tecknades i december 2019 och gäller till den 31 december 2024, framgår bland annat att Svenska kyrkan, tillsammans med Försvarsmakten, tar ett särskilt ansvar för den militära själavården i såväl grund- som krigsorganisationen.

17. Avslutning

Den grundläggande ändring i relationerna mellan Svenska kyrkan och staten som genomfördes vid millennieskiftet kan ses som slutpunkten för mer än 100 års diskussioner och bortåt 50 års nästan kontinuerligt utredningsarbete. Som har framgått av det tidigare var det en kombination av många, delvis genomgripande förändringar, och en stark kontinuitet mellan det som gällde före och efter år 2000. De principiellt viktiga förändringarna gällde Svenska kyrkans ställning ur ett konstitutionellt och legalt perspektiv. Kontinuiteten gällde grundläggande bestämmelser av Svenska kyrkan som evangelisk-lutherskt trossamfund och kyrkans folkkyrkokaraktär. För den enskilda medlemmen var det inte någon genomgripande förändring. Församlinglivet med gudstjänster, kyrkliga handlingar, verksamhet med barn och ungdomar m.m. fortsatte som tidigare och sina ekonomiska förpliktelser fullgjorde den som tillhör Svenska kyrkan på samma sätt som tidigare om än det skedde en övergång från församlingsskatt till kyrkoavgift.

Prästanställningen och valsystemet är det mest omdiskuterade, såväl i samband med relationsändringen och kyrkoordningens tillkomst som därefter. Det framförs olika tolkningar och synpunkter. Det kan ses som organisatoriska förändringar av viss principiell betydelse men också som sådant som på ett mer avgörande sätt påverkat och påverkar Svenska kyrkans identitet. Här är inte platsen för att föra den diskussionen utan bara att notera förekomsten av sådant som kan kopplas mer direkt till relationsändringen och som är mer omstritt.

Redan inledningsvis påpekades att det inte går att på ett enkelt sätt se om det finns ett samband mellan relationsändringen, olika beslut som har fattats och det som senare sker. Det är inte bara organisationen som har ändrats utan under de senaste båda decennierna har det skett betydande förändringar i sådant som mäts med den kyrkliga statistiken såsom andel medlemmar av befolkningen, gudstjänstdeltagande och de kyrkliga handlingarnas ställning. Huruvida detta har något samband med ändrade kyrka-statrelationer eller bara med andra faktorer i samhällsutvecklingen kräver också en analys som går långt utöver ambitionerna med denna skrift. Här har det varit fråga om att lyfta fram det som är enklare att se men ändå är av stor betydelse för att förstå den situation vi nu befinner oss i.

Om det kan vara svårt att tolka det som har hänt så är det naturligtvis än svårare att veta något om framtiden. När principbeslutet om ändrade kyrka-statrelationer fattades 1995 framhölls från både staten och kyrkan att det behövdes en stabil och långsiktig lösning för att äntligen komma fram till ett avgörande beslut. Vad som bedöms som långsiktigt ur ett politiskt perspektiv kan variera. Det kan dock konstateras att under de gångna 20 åren har det som ingick redan i principbeslutet bestått och att därmed gav de beslut som fattades den efterfrågade stabiliteten. Det var inte en fullständig enighet när riksdagen fattade sina beslut åren närmast före millennieskiftet. Det har under de år som gått sedan dess inte från kyrkligt håll funnits önskemål om förändringar även om det har funnits grupper som på enstaka punkter velat se justeringar. På den statliga sidan kan noteras att det väckts några motioner i riksdagen i linje med det som fanns som diskussionspunkter redan för 20 år sedan. Genomgående har dock riksdagens konstitutionsutskott med bred majoritet framfört som sin av riksdagen bejakade åsikt ”att det inte finns skäl att ta initiativ till en ändring eller omprövning av relationen mellan staten och Svenska kyrkan” (bet. 2020/21:KU18).



Foto: Kristin Lidell/Ikon

Register

1686 års kyrkolag	12,	kyrkomötet	9, 11, 14-21, 24-26, 29, 33, 40, 50
1982 års kyrkomötesreform	11	kyrkoordningen	17, 20, 25-29
1992 års kyrkolag	12, 20, 27	kyrkoråd	36-38
1995 års principbeslut	15, 33, 60, 63	kyrkostyrelsen	29, 33, 34, 40, 47, 50, 52, 55, 56, 65, 68, 69
arkiv	24, 42	Kyrkostyrelsens redovisningsråd för Svenska kyrkan	56
befogenhetsprövning	45	lagen om införande av lagen om Svenska kyrkan	17, 24, 59
begravningsavgift	18, 52, 58, 63, 64	lagen om stöd till trossamfund	67
begravningsombud	64	lagen om Svenska kyrkan	16, 17, 19, 24, 30, 33, 36, 38, 41, 60
begravningsverksamhet	10, 11, 15, 18, 21, 22, 33, 56, 58, 63, 64	lagen om Svenska kyrkans personal vid relationsändringen	44, 45
beslutsprövning	27, 32, 41	lagen om trossamfund	17, 21-23
Biskopsmötet	9, 10, 36, 41, 47	Lunds domkyrka	17, 59
biskopsval	41, 47	läronämnden	11, 27, 40,
Centralstyrelsen, <i>Se Svenska kyrkans centralstyrelse</i>		meddelarfrihet	43
clearing	58, 64	militära själavården	70
diakon	6, 28, 40, 48	mission	30, 31
direkta val	27, 36, 40, 49, 50	Myndigheten för stöd till trossamfund	68
direktvalt kyrkoråd	38	offentlighetsprincipen	15, 24, 41-43
domarledamot	40	pastorat	38, 39
dop och kyrkotillhörighet	12, 13	pension	45, 46
dubbla ansvarslinjen	37, 44, 45	prästanställning	44, 45
ekonomisk utjämning	10, 13, 54, 55, 60	prästlönetillgångarna	17, 18, 24, 60
episkopal struktur	24, 35, 36	Regeringens råd för kontakt med trossamfunden	68
evangelisk-luthersk	10, 15, 19, 24, 30	regeringsformen	11, 15, 17, 20-22, 67
extra kyrkomöte	17	registrerade organisatoriska delar	23
församling	10, 15, 19, 23, 30, 35-39	registrerat trossamfund	21, 23, 52, 53, 67
församlingsinstruktion	28, 31, 33, 45	religionsfrihetslagen	8, 12, 13, 22
församlingsråd	38	revision	57
förtroendevald	17, 36, 37, 39, 46, 51, 57	rösträtt	40, 48, 50
grundläggande uppgift	24, 30-33, 37	samfällighet	23, 24, 36, 38, 39, 49
handlingsoffentlighet, <i>Se offentlighetsprincipen</i>		skatt	53, 54
icke-territoriella församlingar	24	stift	12, 19, 23, 32, 40, 60, 64
indelning	27, 34, 38, 39	stiftssamfällighet	12, 40
inledningstexter	28	Svenska kyrkans ansvarsnämnd för biskopar	41, 47
KOB, <i>Se kollekt- och betalssystemet</i>		Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation	9, 45, 58
kollekt- och betalssystemet	58	Svenska kyrkans bestämmelser	29
KRED, <i>Se Kyrkostyrelsens redovisningsråd för Svenska kyrkan</i>		Svenska kyrkans centralstyrelse	11, 12, 26, 27, 33
kreditvärdighet	55	Svenska kyrkans stiftelse för rikskyrklig verksamhet	11, 29
kulturarv	61	Svenska kyrkans valprovsnämnd	34, 41
kyrkkontot	58	Svenska kyrkans överklagandenämnd	24, 41
kyrkoantikvarisk ersättning	15, 18, 22, 60, 61	särskild kyrkoavgift	60
kyrkoavgift	10, 11, 15, 23, 24, 52, 58	tillsyn	24, 32, 37, 41, 45, 61, 64
kyrkobyggnad	10, 22, 36, 59-61	trossamfund	9, 10, 15, 16, 18, 21-23, 53, 67, 68 <i>Se även registrerat trossamfund</i>
kyrkobyggnadsbidrag	55, 56	tryckfrihetsförordningen	17, 21
kyrkofonden	29, 46, 52, 54, 55, 60	utjämningsystemet, <i>Se ekonomisk utjämning</i>	
Kyrkofondens styrelse	41	utlandsförsamlingarna	40
kyrkoherde	36-38, 45	vistelseansvar	31
kyrkokommun	10, 23, 31, 35	valbarhet	46, 50, 51
kyrkolag 9, 11, <i>se även 1686 års kyrkolag och 1992 års kyrkolag</i>			

Utredningar och annat material kring relationsändringen

STATLIGA UTREDNINGAR INFÖR 1995 ÅRS PRINCIPBESLUT

Ekonomi och rätt i kyrkan (Statens offentliga utredningar, SOU, 1992:9)

Staten och trossamfunden (SOU 1994:42)

OM 1995 ÅRS PRINCIPBESLUT

Andra kyrkolagsutskottets betänkande 1995:1 *Ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan*, [Andra kyrkolagsutskottet 1995:1 \(svenskakyrkan.se\)](http://svenskakyrkan.se),

Regeringens proposition 1995/96:80 *Ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan*, [Ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan Proposition 1995/96:80 - Riksdagen](#)

STATLIGA UTREDNINGAR INFÖR BESLUTET OM RELATIONSÄNDRINGEN

Staten och trossamfunden Rättslig reglering – Grundlag Lag om trossamfund, Lagen om Svenska kyrkan (SOU 1997:41),

https://weburn.kb.se/metadata/188/SOU_2283188.htm

Staten och trossamfunden Begravningsverksamheten (SOU 1997:42),

https://weburn.kb.se/metadata/189/SOU_2283189.htm

Staten och trossamfunden Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendom och de kyrkliga arkiven (SOU 1997:43),

https://weburn.kb.se/metadata/190/SOU_2283190.htm

Staten och trossamfunden Svenska kyrkans personal (SOU 1997:44),

https://weburn.kb.se/metadata/191/SOU_2283191.htm

Staten och trossamfunden Stöd, skatter och finansiering (SOU 1997:45),

https://weburn.kb.se/metadata/192/SOU_2283192.htm

Staten och trossamfunden Statlig medverkan vid avgiftsbetalning (SOU 1997:46),

https://weburn.kb.se/metadata/193/SOU_2283193.htm

Staten och trossamfunden Den kyrkliga egendomen (SOU 1997:47),

https://weburn.kb.se/metadata/194/SOU_2283194.htm

PROPOSITIONER MED FÖRSLAG TILL BESLUT RÖRANDE RELATIONSÄNDRINGEN

Regeringens proposition 1997/98:49 *Staten och trossamfunden – grundlagsfrågor*,

[Staten och trossamfunden grundlagsfrågor Proposition 1997/98:49 - Riksdagen](#)

Regeringens proposition 1997/98:116 *Staten och trossamfunden - bestämmelser om Svenska kyrkan och andra trossamfund*, [Staten och trossamfunden bestämmelser om Svenska kyrkan och andra trossamfund Proposition 1997/98:116 - Riksdagen](#)

Regeringens proposition 1998/99:38 *Staten och trossamfunden - begravningsverksamheten, kulturminnena, personalen, avgiftsbetalningen, m.m.*, [Staten och trossamfunden begravningsverksamheten, kulturminnena, personalen, avgiftsbetalningen, m.m. Proposition 1998/99:38 - Riksdagen](#)

Regeringens proposition 1998/99:124 *Staten och trossamfunden - stöd, medverkan inom totalförsvaret, m.m.*, [Staten och trossamfunden stöd, medverkan inom totalförsvaret, m.m. Proposition 1998/99:124 - Riksdagen](#)

KYRKLIGA UTREDNINGAR INFÖR BESLUTET OM KYRKOORDNINGEN

Förslag till kyrkoordning (Svenska kyrkans utredningar 1998:1)

Bekännelse, gudstjänst, kyrkomöte (Svenska kyrkans utredningar 1998:2)

Arbetet på olika kyrkliga nivåer (Svenska kyrkans utredningar 1998:3)

Ekonomi och egendom (Svenska kyrkans utredningar 1998:4)

Val, indelning, kyrkobokföring, arkiv (Svenska kyrkans utredningar 1998:5)

Personal, tillsyn, överklagande (Svenska kyrkans utredningar 1998:6)

SKRIVELSE OCH BETÄNKANDE VID 1999 ÅRS KYRKOMÖTES BESLUT OM KYRKOORDNINGEN

Svenska kyrkans centralstyrelses skrivelse till kyrkomötet 1999:3 *Kyrkoordning för Svenska kyrkan*,
[Kyrkomötet 1999 \(svenskakyrkan.se\)](http://svenskakyrkan.se)

Andra kyrkolagsutskottet 1999:1 *Kyrkoordning för Svenska kyrkan*,
[2KL9901-original2_1 \(svenskakyrkan.se\)](http://svenskakyrkan.se)

LITTERATUR

Ekström, Sören, 2003. *Makten över kyrkan – om Svenska kyrkan, folket och staten*. Stockholm: Verbum Bokförlag.

Det har nu gått mer än 20 år sedan det skedde grundläggande ändringar i relationerna mellan Svenska kyrkan och staten. Det som då beslutades är på olika sätt av stor betydelse för Svenska kyrkans arbete idag.

I den här boken redovisas en viss bakgrund till besluten om ändrade kyrka-statrelationer och de beslut som fattades kring millennieskiftet av riksdagen och kyrkomötet. Det pekas också på några förändringar i tiden efter 2000. I ett par avsnitt behandlas också frågor som rör Svenska kyrkans relationer med olika delar av dagens samhälle.

Förhoppningen är att bokens innehåll ska bidra till kunskap om och förståelse för några av de förutsättningar för Svenska kyrkan och dess verksamhet som har sina rötter i de ändrade relationerna.