

Beslut 2009/27

Beslutsprövning. En person har begärt beslutsprövning av ett beslut av ordföranden i kyrkorådet att inte kalla till begärt offentligt sammanträde enligt 4 kap. 21 § kyrkoordningen. Då det inte funnits något protokollfört och justerat beslut som kunnat bli föremål för beslutsprövning har begäran avslagits.

Meddelat: 29/10

4 kap. 18 och 21 §§, 57 kap. 10 § samt 57 kap. 15 § kyrkoordningen

A församlings kyrkoråd behandlade i juni 2008, på begäran av hembygdsföreningen frågan om man i A församling skulle återinföra kyrkofullmäktige istället för direktvalt kyrkoråd. Kyrkorådet beslutade att behålla det direktvalda kyrkorådet.

I januari 2009 begärde fyra ledamöter i kyrkorådet "i enlighet med kyrkoordningens 4 kap. § 18 att A kyrkoråd sammanträder före den 1 februari 2009 till förnyad behandling av frågan om det kommande kyrkovalet skall avse val till fullmäktige eller direktvalt kyrkoråd". De begärde också att sammanträdet skulle vara offentligt.

Kyrkorådet diskuterade vid sitt sammanträde den 13 januari 2009 på ledamöternas begäran frågan om kyrkofullmäktige eller direktvalt kyrkoråd. Ordföranden meddelade att hon varit i kontakt med en stiftsjurist som informerat om att denna fråga "inte kan behandlas på ett öppet kyrkorådssammanträde, vilket framgår av 4 kap. § 21 kyrkoordningen". En av de personer som begärt förnyad behandling av frågan och offentligt sammanträde föreslog då att frågan skulle lämnas. Därefter gick man vidare i sammanträdet.

L begärde "beslutsprövning av ordförandens beslut enligt A kyrkoråds protokoll av 13/1 2009 att inte kalla till begärt offentligt sammanträde enl. kyrkoordningen 4 kap. 21".

L hänvisade till Centralstyrelsens skrivelse till Kyrkomötet, CsSkr 1999:3 där det bl.a. står följande till § 21: "Vår avsikt är att stärka församlingens ställning i samfälligheten. För församlingen principiellt viktiga frågor, som vanligtvis hanteras av det beslutande organet, kommer i en församling med direktvalt kyrkoråd att istället hanteras i detta. Det är viktigt att dessa för församlingen grundläggande frågor av demokratiska skäl behandlas och debatteras offentligt. Det är därför nödvändigt att göra avsteg från nuvarande regel om slutna kyrkorådssammanträden. Offentligheten bör dock inte gälla generellt utan bara vid sådana ärenden som normalt behandlas i kyrkofullmäktige. I övriga ärenden skall principen om slutna sammanträden fortsätta gälla.

Bestämmelsen i andra stycket är en konsekvens av regeln om offentlighet i första stycket. För att församlingsborna skall kunna övervara överläggningarna med kyrkorådet måste de naturligtvis få reda på tid och plats för sammanträdet. Samma kungörelseförfarande som tillämpas för det offentliga kyrkofullmäktige skall därför gälla även för det direktvalda kyrkorådet i nu aktuellt fall."

L anförde att det av det ovanstående framgår ofrånkomligt att fråga om reversering av ett ärende som tidigare behandlats i fullmäktige måste behandlas offentligt. Detta gäller i synnerhet "för församlingens principiellt viktiga frågor", till vilka den om vilket som ska vara församlingens högsta beslutande organ självklart hör.

L anförde vidare att ordföranden hade förfarit felaktigt genom att inte kalla till ett offentligt sammanträde med det kungörelseförfarande som därvid ska tillämpas.

Kyrkorådets ordförande T anförde i yttrande att hon med stöd av information från stiftsjurist P konstaterat att återinförande av kyrkofullmäktige i församlingen inte var en fråga att diskutera vid ett offentligt sammanträde.

L vidhöll att en så principiellt viktig fråga som beslut om att återinföra kyrkofullmäktige som beslutande organ i församlingen måste behandlas vid ett offentligt sammanträde.

Domkapitlet beslutade den 6 juni 2009 att avvisa Ls begäran om beslutsprövning.

Som skäl för sitt beslut anförde domkapitlet följande: "Enligt 57 kap. 10 § kyrkoordningen ska ett prövat beslut upphävas, om det

1. inte har tillkommit i rätt ordning,
2. hänför sig till något som inte är en angelägenhet för församlingen, samfälligheten respektive stiftet,
3. har fattats av ett organ som har överskridit sina befogenheter, eller
4. strider mot kyrkoordningen, någon annan kyrklig bestämmelse eller någon annan rättsregel som Svenska kyrkan har att följa.

Av ovannämnda bestämmelser följer att det för överklagbarhet krävs att det är fråga om ett protokollfört och justerat beslut, dvs. någon form av ställningstagande i sak i ett ärende.

I förevarande fall finns inte protokollfört något beslut som kan bli föremål för beslutsprövning. Domkapitlet konstaterar att begäran om beslutsprövning inte kan tas upp till prövning. Ls överklagande skall därför avvisas."

L överklagade domkapitlets beslut och yrkade att Överklagandenämnden, med ändring av domkapitlets beslut, skulle klargöra att det strider mot kyrkoordningen att inte hålla ett sammanträde som är begärt i enlighet med 4 kap. 18 § kyrkoordningen, liksom att det strider mot kyrkoordningen att inte iaktta offentlighet enligt 4 kap. 21 § vid handläggning av frågan om återgång till ordningen med fullmäktige i en församling.

Till stöd för sitt överklagande har L anført bl.a. följande: "Enligt Kyrkoordningen är kyrkofullmäktige i normalfallet församlingens högsta beslutande organ, med öppna sammanträden och bl.a. tillsättningsansvar för ett kyrkoråd. Detta är hävdvunnen svensk ordning: ett brett forum som tryggar församlingsbornas insyn samt, ansvarigt under detta, ett mindre forum med ansvar för församlingens utveckling. Kyrkoordningen medger undantag för små församlingar och församlingar som ingår i en samfällighet. Den sistnämnda undantagsregeln verkar främst vara en nödlösning för resurssvaga församlingar utan tydlig församlingsidentitet, men tycks sprida sig som en löpeld även i expansiva församlingar, bl.a. i klar motsättning till kyrkostyrelsens uttalande 1999 att man önskar "stärka församlingens ställning i samfälligheten". Skälen verkar svepa från ren slöhet från församlingsbornas sida till upplevelsen av påtryckningar från stiftsledningen för att minska antalet förtroendevalda och bereda väg för kommande sammanslagningar av församlingar.

Ordningen med direktvalt kyrkoråd får bl.a. två konsekvenser. En är att ändamålsenligheten i kyrkorådets användning av församlingsbornas kyrkoavgifter aldrig blir prövad lokalt av dem det gäller så som normalt sker t.ex. genom ansvarsfrågan vid årsmöten i föreningslivet; ett pastoratsfullmäktige kan knappast vara ett adekvat organ för granskning av församlingens liv i de enskilda församlingarna. En annan konsekvens är att ytterst få personer, bakom stängda dörrar, kommer att yttra sig å församlingens vägnar om så viktiga frågor som att frånhända sig gammal kyrkoegendom, t.ex. en prästgård, vilket lätt skapar indignation. Uppmärksammandet av dessa konsekvenser kommer troligen att efterhand väcka frågor om hur man kan korrigera ett illa genomtänkt beslut om avskaffande samt återvända till ordningen med fullmäktige i församlingen, något som kyrkoordningen klart förutsätter vara möjligt i princip inför varje ny valperiod.. Det är därför av allmänt intresse att få klarhet i hur detta går till, samt hur regler om minoritetsskydd och offentlighet i kyrkoordningen gäller i saken för den händelse ett kyrkoråd mer klamrar sig fast vid makten än lyssnar till församlingsbornas önskemål om insyn och bättre representation. Min begäran om beslutsprövning har till syfte att få fram rättsläget idag samt vid ev. behov bidra till förändringar i Kyrkoordningen. - - -

Frågan gäller tolkningen av KO 4 kap. 18 § och 21 §. Det framgår av handlingarna att 'stiftsjurist P' på avgörande sätt hade påverkat den tolkning av 21 § som presenterades för kyrkorådet. Av ett telefonsamtal jag tidigt hade med P framgick att kollegan R delade hans uppfattning. Det kan då inte vara ur jävssynpunkt lämpligt att R var föredragande vid domkapitlets handläggning av begäran om beslutsprövning. Det går inte att undvika den olämpligheten genom sofismen att det inte finns något beslut som kan bli föremål för beslutsprövning.

Finns det då något sådant beslut? Ja, närmare bestämt två beslut som strider mot kyrkoordningen. I likartade formuleringar står det i 18 § och 21 § att 'sammanträde skall hållas' resp. 'skall vara

offentligt'. Kyrkorådet, med ordföranden som ansvarig, har att följa detta. Detta kan inte bli föremål för omröstning. Saken kan m.a.o. inte få något protokoll. Men om ett sammanträde, begärt i enlighet med reglerna, inte hålls så betyder det indirekt att någon fattat ett beslut som strider mot kyrkoordningen. Det kan rimligen inte vara nödvändigt att ordföranden skall skriva justerade protokoll om sina personliga avgörelser i ordföranderollen! Likväl fattar vederbörande, genom att helt enkelt inte kalla till sammanträdet ifråga, ett beslut som måste kunna beslutsprövas. Hur skall man annars kunna undvika rent godtycke? Mig veterligt så har ingen skriftlig återkallelse kommit från de fyra ledamöter som begärde sammanträde. Intill ett sådant hålls så står alltså ett beslut som strider mot kyrkoordningen kvar. Kyrkorådets tystnad betyder att man godtar ordförandens beslut.

Betr. offentligheten vid sammanträde, 21 §, synes kyrkostyrelsens skrivelse 1999:3 vara klagande. Det vore synnerligen egendomligt om offentlighetskravet, som till syfte har att skapa bredast möjliga förankring för ett beslut, skulle gälla frågor om församlingsarbete, gudstjänster, kollektfrågor och dylika för en bredare allmänhet ganska små frågor, men inte en så avgörande fråga som vilket organ som skall vara församlingens högsta beslutande organ! När man inte längre har kvar ett fullmäktige så innebär offentlighetskravet åtminstone en viss försäkran om att andra än kyrkorådets ledamöter i vart fall får lyssna till rådets överläggningar, i bästa fall också genom ett ajourneringsförfarande med fritt samtal får bidra till den breda förankring av ett viktigt beslut som är önskvärd i en demokratisk kyrka."

Svenska kyrkans överklagandenämnd (Elisabeth Palm, Kenneth Nordgren, Hans-Olof Hansson, Sture Johansson och Karl-Erik Olsson) anförde i beslut den 27 oktober 2009:

L har i klagoskriften anført att det ur jävssynpunkt inte var lämpligt att stiftsjuristen R var föredragande i ärendet eftersom stiftsjuristen P upplyst L om att hon delade Ps uppfattning om tolkningen av 4 kap. 21 § kyrkoordningen. Överklagandenämnden uppfattar detta som en jävsinvändning.

Enligt 57 kap. 15 § kyrkoordningen ska, när det gäller jäv mot den som handlägger beslutsprövningsärenden, föreskrifterna i 4 kap. 13–15 §§ rättegångsbalken om jäv mot domare tillämpas. En domare är jävig om det föreligger någon omständighet som är ägnad att rubba förtroendet för hans opartiskhet i målet. I 4 kap. 13 § rättegångsbalken finns en exemplifierande uppräknning av olika jävssituationer. Även andra särskilda omständigheter som kan rubba förtroendet för domarens opartiskhet utgör jäv. Att en omständighet är sådan att den är "ägnad" att rubba förtroendet för domarens opartiskhet innebär att frågan ska bedömas utifrån en objektiv måttstock och att frågan om domaren "känner sig" jävig i princip inte har någon betydelse (se Överklagandenämndens beslut 18/09 med hänvisningar).

Enligt kommentaren till rättegångsbalken "torde en domare inte kunna bli jävig av den anledningen att han eller hon redan före en huvudförhandling har en bestämd uppfattning om de för målet betydelsefulla rättsfrågorna och erfarenhetsatserna eller om det bevisläge som förelegat vid tidigare förhandlingar i målet (Fitger, Rättegångsbalken, en kommentar på Internet).

Enbart det förhållandet att stiftsjurister lämnar råd om hur kyrkoordningen ska tolkas och tillämpas till stiftets församlingar och samfälligheter innebär enligt Överklagandenämndens uppfattning inte att de senare automatiskt ska anses jäviga att handlägga dessa ärenden t.ex. vid en beslutsprövning. Frågan om den befattning de tagit med ärendet ska anses utgöra jäv måste bedömas i varje fall för sig.

I förevarande fall kan Överklagandenämnden inte finna att den omständighet som L anført innebär att R varit jävig att handlägga ärendet. Ls jävsinvändning ska följaktligen lämnas utan bifall.

Beslut som fattas av en församling, en samfällighet eller ett stift överprövas genom beslutsprövning i enlighet med bestämmelserna i 57 kap. 8–19 §§ kyrkoordningen, om det inte finns någon särskild regel i kyrkoordningen för hur beslutet ska överprövas. Reglerna om beslutsprövning gäller dock inte beslut av förberedande eller rent verkställande art. Beslutsprövningen är en rent formell prövning och någon bedömning av ett klandrat besluts materiella lämplighet kan inte ske vid en sådan prövning.

Ett prövat beslut ska, enligt 57 kap. 10 § kyrkoordningen, upphävas, om det

1. inte har tillkommit i rätt ordning,
2. hänför sig till något som inte är en angelägenhet för församlingen,
3. har fattats av ett organ som har överskridit sina befogenheter, eller
4. strider mot kyrkoordningen, någon annan kyrklig bestämmelse eller någon rättsregel som Svenska kyrkan har att följa.

Av ovannämnda bestämmelser följer att det för överklagbarhet krävs att det är fråga om ett protokollfört och justerat beslut, dvs. någon form av ställningstagande i sak i ett ärende. Till denna kategori brukar räknas också fullmäktiges uttalanden och yttranden samt s.k. principbeslut (se t.ex. Överklagandenämndens beslut 35/05). Så kallade ordförandebeslut, dvs. beslut som enligt särskild föreskrift tillkommer ordföranden i olika procedurfrågor (t.ex. kallelse till sammanträde) anses i princip inte överklagbara (se Paulsson, Riberdahl, Westerling; Kommunallagen, andra upplagan, Kommentus 1997, s. 332 och Kaijser och Riberdahl, Kommunallagarna II, Kommunallagen m.m., 6:e upplagan 1983, Kommunförbundets förlag, s. 599). Underlåtenhet att handla och odokumenterat faktiskt handlande anses inte heller överklagbart (Kaijser och Riberdahl s. 593).

Mot denna bakgrund instämmer Överklagandenämnden i domkapitlets bedömning att det inte finns något beslut som kan bli föremål för beslutsprövning. Domkapitlets avvisningsbeslut är därmed riktigt.

Sammanfattningsvis ska överklagandet följaktligen avslås.

Överklagandenämndens beslut: Överklagandenämnden avslår överklagandet.

Sökord: Beslutsprövning, Jäv

Ärendenummer: ÖN 2009/33

Beslut 27/09