

**Juridiska institutionen**  
Handelshögskolan vid  
Göteborgs universitet

# ***Svenska kyrkans rättsliga ställning***

-  
*offentligt, privat eller någonting annat*

---

En studie av relationsförändringen mellan kyrka och stat.

Ett examensarbete av  
Georg E Lagerberg  
750129  
VT 2003  
Programmet för Jur.kand - examen  
Handledare:  
Professor Lotta Vahlne Westerhäll

## *Svenska Kyrkans rättsliga ställning – offentligt, privat eller någonting annat?*

### **1. Innehåll**

### **2. Förkortningar**

### **3. Förord**

### **4. Inledning**

- 4.1 Svenska Kyrkan – en organisation i förvandling
- 4.2 Syfte
- 4.3 Metod
- 4.4 Problemformuleringar

### **5. Historisk bakgrund**

- 5.1 Statskyrkans framväxt
- 5.2 Den egentliga processen mot ett skiljande av kyrkan från staten.
- 5.3 Rättsläget före reformen

### **6. Skiljandet**

- 6.1 Principbeslutet 1995

### **7. Trossamfundet Svenska kyrkans nya ställning**

- 7.1 Registrerat trossamfund – vad innebär den nya associationsformen?
- 7.2 Sammanfattning registrerat trossamfund
- 7.3 Lagstiftningen om Svenska Kyrkan
- 7.4 Sammanfattning Svenska Kyrkan
- 7.5 Övergångsbestämmelser
- 7.6 Regleringen i grundlagarna
  - 7.6.1 Successionsordningen
  - 7.6.2 Regeringsformen
- 7.7 Kyrkoskatten blir kyrkoavgift – uppördshjälp från staten
- 7.8 Särskilda uppgifter – myndighetsutövning.
  - 7.8.1 Vigslerätten
  - 7.8.2 Begravningsväsendet
  - 7.8.3 Kulturhistorisk värdefull egendom
  - 7.8.4 Uppgifter för totalförsvaret

### **8. Offentlighetsrättsligt eller privat**

- 8.1 Statligt, privat eller mittemellan?
- 8.2 Myndighetsbegreppet
- 8.3 Mellanformer
- 8.4 Privaträttsliga associationsformer

### **9. Kyrkans rättsliga ställning i förhållande till staten**

- 9.1 Svenska kyrkans rättsliga ställning utifrån den ovan nämnda uppdelningen
- 9.2 Församlingarnas ställning

## **10. Medborgarnas inflytande och insyn**

- 10.1 Handläggningsregler
- 10.2 Överklagbarhet
- 10.3 Materiella principer
- 10.4 Styrning och kontroll
  - 10.4.1 Normgivning
  - 10.4.2 Utnämningmakten
  - 10.4.3 Finansmakten – styrning genom anslag och bidrag
  - 10.4.4 JO:s och JK:s kontroll
- 10.5 Val

## **11. Offentlighetsprincipen**

- 11.1 Offentlighetsprincipen före relationsförändringen
- 11.2 Offentlighetsprincipen efter relationsförändringen
  - 11.2.1 Handlingsoffentlighet
  - 11.2.2 Sekretess inom det inomkyrkliga systemet
  - 11.2.3 Sammanfattning handlingsoffentlighet
  - 11.2.4 Meddelarfrihet
- 11.3 De kyrkliga arkiven

## **12. Kyrkorätt**

## **13. Sammanfattning och slutkommentar**

- 13.1 Sammanfattning av relationsförändringen och Svenska kyrkans rättsliga ställning.
- 13.2 Sammanfattning av handläggningsregler, styrning och kontroll.
- 13.3 Slutkommentar

## **14. English summary**

- 14.1 The organization and legal status of the Church of Sweden.
- 14.2 Regulations about how to handle errands in the Church and methods to keep control by the State.
- 14.3 Comments and conclusions

## **15. Källförteckning**

- 15.1 Publicerade källor
  - 15.1.1 Offentligt tryck
    - 15.1.1.2 Propositioner
    - 15.1.1.3 Statens offentliga utredningar
    - 15.1.1.4 Utskottsbetänkanden
    - 15.1.1.5 Svenska kyrkans utredningar
    - 15.1.1.6 Kyrkomötesutskottsbetänkanden
  - 15.1.2 Litteratur
- 15.2 Rättsfall
  - 15.2.1 Domstolspraxis

15.2.2 Inomkyrklig rättspraxis

## **16. Sökordsregister**

### **17. Författningstext**

- 17.1 Lag om registrerat trossamfund
- 17.2 Lag om Svenska kyrkan
- 17.3 Lag om införande av lagen om Svenska kyrkan
- 17.4 Utdrag ur successionsordningen
- 17.5 Utdrag ur regeringsformen
- 17.6 Utdrag ur tryckfrihetsförordningen

## 2. Förkortningar

Jag har försökt att använda så lite förkortningar som möjligt. Samtidigt går det inte att undvika att helt använda dem. Nedan följer en lista på några av de förkortningar som används i texten och som kan vara bra att känna till.

A a s – Angivet arbete sidan  
A st – Angivet ställe  
Ds - Departementsstencil  
EFS – Evangeliska fosterlandsstiftelsen  
FL – Förvaltningslagen  
FT – Förvaltningsrättslig tidskrift  
JK – Justitiekanslern  
JO – Justitieombudsmannen.  
LOA – Lagen om offentlig anställning  
Prop – Proposition  
RegR – Regeringsrätten  
RR – Se ovan  
RÅ – Regeringsrättens årsbok  
SFS – Svensk författningssamling  
SOU – Statens offentliga utredningar  
TF - Tryckfrihetsförordningen

### **3. Förord**

Uppsatsen skrivs som en examensavhandling för jur. kand. examen vid Handelshögskolan vid Göteborgs universitet. Min förhoppning är att den skall kunna vara läsvärd för många. Detta då uppsatsen innehåller såväl rättshistoriska delar som beskrivningar av problem angående gällande rätt. De senare delarna berör flera juridiska områden.

Den nya regleringen kring trossamfunden får närmast betraktas som associationsrättslig. Kyrkans relation till staten berör konstitutionell rätt, dels regeringsformen samt successionsordningen dels frågor kring offentlighetsprincipen. Frågor om statens möjligheter till styrning och kontroll angränsar till förvaltningsrätten.

Kyrkan är och förblir en viktig del av det svenska samhället och uppsatsen bör därför även kunna vara intressant ur ett statsvetenskapligt perspektiv.

Jag vill rikta ett varmt tack till de personer som hjälpt mig med uppsatsen. Bland dessa förtjänar några att nämnas särskilt. Professor Anders Jarlert, advokaten Britt-Louise Agrell samt Jur. kand. Maria Boshnakova som läst igenom delar av uppsatsen och givit värdefulla synpunkter. Självklart vill jag även rikta ett stort tack till min handledare professor Lotta Vahlne Westerhäll, inte minst för hennes tålamod.

Avslutningsvis så vill jag tacka alla de personer som hjälpt mig genom att t ex svara på frågor, ta fram material samt bistå med språklig granskning. Särskilt vill jag tacka delar av personalen vid rättsenheten länsstyrelsen Göteborg, Svenska kyrkan i Göteborg samt Göteborgs universitetsbibliotek.

Göteborg 2003-03-06

Georg E Lagerberg

## 4. Inledning

Bakgrunden till denna uppsats är att staten beslutat om att förändra relationerna till Svenska kyrkan från och med år 2000. Denna förändringsprocess kan visserligen anses ha varit ett udda inslag i svensk rätt. Detta då det utöver Svenska kyrkan inte finns något annat religiöst samfund med en liknande koppling till staten. Jag menar att förändringsprocessen ändå är mycket intressant och förtjänar att studeras ytterligare. Förändringen mot ett skiljande av stat och kyrka innehåller många av de problem som finns i alla de olika privatiseringsprocesser som pågår inom såväl den statliga som den kommunala sektorn. Här finns bl. a. den komplicerade frågan om hur man kan skilja av en organisation från det offentliga men ändå försöka se till att möjligheter till insyn, kontroll och delaktighet bibehålls. På flera av dessa problem har man även sökt delvis nya lösningar. Lösningar som blivit mer eller mindre lyckade.

### 4.1. Svenska Kyrkan – en organisation i förvandling

Relationerna mellan kyrkan och staten har varit föremål för en längre tids diskussion. 1995 fattades ett principbeslut om riktlinjerna för hur kyrkan skulle skiljas från staten. Detta beslut ledde till att flera nya utredningar, både statliga och inomkyrkliga, tillsattes. Principbeslutet har senare kompletterats med flera mer detaljerade beslut.

I stort innebar processen att den statliga myndigheten Svenska Kyrkan från årsskiftet 1999/2000 upphörde att existera.<sup>1</sup> Den kyrkolag som reglerade dess verksamhet upphörde att gälla och istället föddes en ny organisation med egna regler och stadgar. Svenska Kyrkan blev ett eget rättssubjekt skilt från staten. Åtminstone är det så det brukar heta. I realiteten rörde det sig dock inte om ett totalt skiljande utan om kraftigt förändrade relationer. På lokal nivå förlorade församlingarna sin ställning som kommuner. Istället blev de självständiga organisatoriska delar av det registrerade trossamfundet Svenska Kyrkan.

### 4.2. Syfte

Syftet med denna uppsats är att peka på vilka konsekvenserna blir då en statlig myndighet omvandlas till ett eget rättssubjekt. Jag har även försökt tydliggöra vad kyrkan fått för ställning statsrättsligt efter den genomförda relationsförändringen.

Att utförligt belysa och behandla konsekvenserna av hela den förändringsprocess som skiljandet av kyrkan från staten medfört skulle bli en nästan omöjlig uppgift. Detta beror för det första på att det till viss del ännu är öppet hur slutet på reformen kommer att se ut. Detta kommer att visa sig först sedan de nya reglerna fått vara i bruk ytterligare ett antal år och konkretiserats genom praxis. För det andra ligger det inte minst ett pedagogiskt hinder i och med reformens storlek – ett försök att ge en heltäckande bild riskerar att endast skapa mer förvirring än det bidrar till att klargöra situationen.

---

<sup>1</sup> Svenska kyrkan har dock inte haft en enda samlad organisation utan det har rört sig om flera olika myndigheter.

Jag har istället valt att, efter en kort historik, belysa förändringsproceduren från några få utvalda perspektiv. Min förhoppning är att läsaren utifrån dem skall kunna få en god grundöverblick och kanske även kunna dra paralleller till andra områden. I vart fall hoppas jag att kunna förmedla en god grund att stå på när det gäller att förstå de konsekvenser och problem en sådan här förändring medför.

#### 4.3. Metod

Metoden som jag har använt då jag studerat ämnet för uppsatsen består dels i litteraturstudier, dels av studier kring förarbetena till förändringsprocessen. Då processen ännu är relativt ung blir det naturligt att de uttalanden som görs i förarbetena ges en stor tyngd. Då delar av den offentliga rätten, främst då den konstitutionella rätten, inte ofta prövas inför domstol blir rättspraxis en rätt så begränsad källa.

#### 4.4. Problemformuleringar

Jag har valt följande perspektiv på relationsförändringen mellan kyrka och stat att studera genom uppsatsen:

*Vilken blev kyrkans ställning i förhållande till staten efter relationsändringen?*

Blev Svenska kyrkan en privaträttslig organisation eller kom den att kvarstå som en del av det offentliga samhället i form av ett s k särskilt offentlighetsrättsligt reglerat subjekt? Vilken blev församlingarnas ställning? Har staten släppt sin makt över kyrkan? Vilken blev kyrkans associationsform och vad innebär denna? Vad gäller för kungens ställning och reglerna i successionsordningen?

*Hur påverkades medborgarnas ställning och insyn av den nya organisationen?*

Vilka förändringar blev det för kyrkotillhöriga och icke-kyrkotillhöriga? Vilka blev konsekvenserna för dels offentlighetsprincipens tillämpning samt beslutens överklagbarhet, dels andra påverkansmöjligheter och de kyrkliga valen? Vad hände med kyrkoskatten?



## 5. Historisk bakgrund

Avsikten med detta kapitel är att ge en kort historisk bakgrund till hur systemet med en statskyrka uppstod i Sverige samt en förståelse för det kyrkorättsliga regelsystemet. Men avsikten är även att ge en förståelse för den mycket långa process under vilken relationerna mellan kyrka och stat byggts upp. Relationer som dessutom ständigt varit under omprövning.

### 5.1. Statskyrkans framväxt

Kristendomen kom till Sverige med Ansgar under 800-talet. Den kom under 1100-talet att vinna sina avgörande strider mot befintlig religion, vilken kom att trängas undan. Förste kristne kung blev Olof Skötkonung. Under Inge den äldres regeringstid vann kristendomen den slutgiltiga segern. Detta är, lite förenklat, den bild som man traditionellt brukar ange över Sveriges kristnande. Numera brukar man dock anse att den kristna tron etablerades successivt och i huvudsak fredligt för att slutligen under 1100-talet uppfattas som riksreligion.<sup>2</sup>

Sverige var en del av den Katolska kyrkan och år 1104 blev Lund säte för en särskild kyrkoprovins för Danmark, Norge och Sverige. Sverige kom dock bilda en helt egen kyrkoprovins med en svensk ärkebiskop, Stefan, i Uppsala år 1164.

De äldre landskapslagarna gav klart uttryck för att Sverige kristnats. Västgötalagens kyrkobalk inleddes med att "Kristus är först i vår lag" och i Upplandslagen hette det att "å Krist skola alla män tro, att han är Gud och ingen annan; ingen skall åt avgudar blota och ingen på lundar och stenar tro"<sup>3</sup>. Med tiden kom Upplandslagens kyrkobalk att bli vägledande i hela landet. Landskapslagarna gav kungen ett stort inflytande över val av biskopar och sockenmännen över utnämningar av präster. Även om kyrkan var framgångsrik i att påverka rättsordningen lyckades man aldrig helt ta bort dessa regler.

Den Katolska kyrkan förde med sig sin egen rättsordning, den kanoniska rätten, till nordnorden. Denna omfattade, förutom vad vi idag brukar hänföra till kyrkorätt, även bl a äktenskapsrätt<sup>4</sup>. Allt av betydelse för kyrkan skulle regleras inom denna rättsordning och kyrkan skulle bli något av en övernationell stat<sup>5</sup>. Kyrkan var, som sagt, framgångsrik i arbetet med att påverka rättsordningen på flera områden. Konflikter uppstod dock med reglerna i äldre svensk rätt och p g a svårigheterna med att förena de olika rättssystemen kom t ex Magnus Erikssons allmänna landslag, som skulle gälla för hela riket, inte att innehålla någon kyrkobalk.

Den svenska sockenindelningens uppkomst är något oklar. Det torde i vissa delar av landet ha funnits en äldre indelning för kult och rättsvård. Denna indelning övertogs

---

<sup>2</sup> SOU 1997:41 s 53.

<sup>3</sup> Ekström, Svenska kyrkan i utveckling, s 13.

<sup>4</sup> Termen kyrkorätt här med den något vidare innebörd som den fick anses innefatta före förändringen av kyrka-stat relationerna år 2000. Den kanoniska rätten omfattar utöver detta ett mycket vidare spektra än ren kyrkorätt. Äktenskapsrätten är t ex alltjämnt en levande del.

<sup>5</sup> SOU 1997:41 s 54.

av kyrkan som blev centralfiguren i sockenlivet.<sup>6</sup> Den kristna socknen blev det område vars befolkning sökte sig till samma kyrka. Socknens kyrka skulle byggas av socknens bönder och dessa skulle därefter erlägga egendom till kyrkobyggnadens och prästens underhåll.<sup>7</sup>

Stiftens biskopar tillsattes i början av medeltiden av kungen och stiftsinvånarna hade ett visst medinflytande. Senare kom dock domkapitel att införas och biskoparna blev i enlighet med kanonisk rätt tillsatta av dem.<sup>8</sup> Ärkebiskopen sammankallade till provinsialkoncilier. I dem deltog de övriga biskoparna liksom representanter för domkapiteln och det lägre prästerskapet. Periodvis utgjorde dessa koncilier ett betydelsefullt försvar för kyrkans frihet gentemot staten. Dock synes representanter för kungamakten ha deltagit vid vissa viktigare koncilier.<sup>9</sup> Prästerskapet var representerat vid de riksmöten som började hållas på 1400-talet. Ärkebiskopen ingick i kungens råd och var rikets främsta storman. Ärkebiskopen var även den som krönte kungen. Detta visar på det nära förhållande som utvecklades under denna period mellan kungen, staten och kyrkan.<sup>10</sup>

Kyrkans högsta ledning fanns dock i Rom. Kyrkan kom även att bli en betydelsefull ekonomisk kraft. Enligt den kanoniska rätten betraktades lokalkyrkan som en juridisk person och kunde som sådan äga bl a jord<sup>11</sup>. Även om staten vid flera tillfällen gjorde försök till att begränsa den kyrkliga egendomens omfattning kom kyrkan att bli allt rikare, bl a genom gåvor och testamenten. Att tionden skulle betalas betraktades som naturligt och av Gud påbjudet. Kyrkan åtnjöt även skattefrihet.

Reformationen fick sitt genombrott vid riksdagen i Västerås 1527. Besluten syftade främst till att legalisera de ingripanden som redan skett mot kyrkans egendom. Kyrkans skattefrihet upphävdes liksom delar av kyrkans domsrätt över prästernas gärningar (se nedan). Inte heller skulle några nya tillsättningar till högre kyrkliga ämbeten få ske utan kungens samtycke. Kyrkans maktställning och självständighet mot staten kom därmed att kraftigt försvagas.<sup>12</sup> För sockenprästerna innebar reformationen att deras privilegier enligt den kanoniska rätten upphörde. I världsliga tvister skulle prästerna likställas med övriga sockenmedlemmar. Bara i andliga mål svarade de inför biskopen.<sup>13</sup>

Senare kom reduktionen av den kyrkliga egendomen även att omfatta socknarnas jordinnehav samt de kyrkliga tiondena. Kronan började även använda sig av kyrkans uppbořdsorganisation för att ta in sina tionden.<sup>14</sup>

I andligt avseende innebar riksdagsbeslutet inte så mycket men det öppnade ändå dörren för ett fortsatt reformatoriskt arbete.

---

<sup>6</sup> SOU 1997:41 s 55.

<sup>7</sup> A a s 55.

<sup>8</sup> A st.

<sup>9</sup> A a s 56.

<sup>10</sup> A st.

<sup>11</sup> A a s 57. Detta gäller alltjämnt enligt kanonisk rätt, se Can 515 § 3.

<sup>12</sup> SOU 1997:41 s 58.

<sup>13</sup> SOU 1997:41 s 59.

<sup>14</sup> A a s 58.

Den reformerade svenska kyrkan övertog i stort sett den romersk-katolska kyrkans organisation med provinsialkoncilium, ärkebiskop, biskopar, domkapitel och sockenpräster.

1531 fick Sverige sin förste evangeliske ärkebiskop, Laurentius Petri. Han valdes av en valförsamling bestående av rikets biskopar och andra representanter för Svenska kyrkan – hela kyrkan skall delta. Valet konfirmerades sedan av kungen. Härigenom lades grunden till den praxis som härefter rått ifråga om biskopsval.<sup>15</sup>

Riksdagen i Västerås 1527 blev startpunkten på reformationen. De beslut som fattades här var huvudsakligen av politisk och ekonomisk karaktär. Evangeliet skulle predikas rent<sup>16</sup>. Vid riksdagen i Västerås år 1544 proklamerades Sverige för första gången som ett evangelisk-lutherskt rike.<sup>17</sup> Sin första kyrkoordning fick Svenska kyrkan 1571. Vid Uppsala möte år 1593 befästes den evangelisk-lutherska läran som nationalreligion. Reformationen innebar att Sverige inte längre var en del av den övernationella romersk-katolska kyrkan. Påven blev ersatt av kungen som högste vårdare av kyrkans angelägenheter.<sup>18</sup>

Även om reformationen medförde att den västliga kyrkogemenskapen bröts sönder innebar den inte någon frihet för den enskilde att kunna välja tro. Att statsmedborgarna hade enhet i lära och ceremonier ansågs utgöra ett av fundamenten på vilka staten vilade. Härigenom blev den lutherska enhetskyrkans tryggnad ett verk för förutom prästerna också riksdagen och överheten.<sup>19</sup>

År 1634 utfärdades vår första regeringsform och i denna hade i princip kyrka och stat blivit detsamma.<sup>20</sup> År 1686 kom vår första samlade kyrkolag<sup>21</sup>. Även denna gav uttryck för samma enhetsuppfattning. Avfall från den rätta läran skulle bestraffas med landsförvisning och förlust av arvsrätt. Enhetstanken kom att skärpas allt mer och i t ex Örebro religionsstadga 1617 förbjöds svenskar att studera vid katolska högskolor och katoliker riskerade dödsstraff om dem vistades för länge i landet.

Religionsplakaten vände sig mot "villfarande sekter". Kulmen nåddes 1735 då man fick möjlighet att inskrida redan mot den som endast kunde misstänkas ha villfarande åsikter.

Ett antal icke territoriella församlingar uppstod på 1500-1600 talet. Bl a rörde det sig om hovförsamlingen och församlingar för krigsmaktens behov. Dessa församlingar var ännu hårdare knutna till kungens beslutanderätt.<sup>22</sup>

Kungen var högsta myndighet i allt yttre och något centralt kyrkligt organ fanns ej. Några ytterligare kyrkomöten sammankallades inte efter år 1595. Istället deltog

---

<sup>15</sup> SOU 1997:41 s 59.

<sup>16</sup> A a s 57f. Se även Sveriges historia, Behre mfl, s 27.

<sup>17</sup> SOU 1997:41 s 58. Jfr 1 § lagen om Svenska kyrkan, (SFS 1998:1591).

<sup>18</sup> SOU 1997:41 s 58.

<sup>19</sup> A a s 60.

<sup>20</sup> A st.

<sup>21</sup> Denna lag förtjänar att särskilt uppmärksammas. Den kom att vara väldigt länge och var då den upphävdes, i och med införandet av 1992 års kyrkolag, Sveriges äldsta i bruk varande lag.

<sup>22</sup> SOU 1997:41 s 61.

prästerna inom riksdagens ram som en särskild kyrklig representationsförsamling.<sup>23</sup> Efter upphörandet av det kungliga enväldet och Karl den XII:s död blev riksdagen kyrkans högsta myndighet.<sup>24</sup>

Bestämmelserna om religiös enhet försvann genom 1809 års regeringsform. Istället infördes 16 § om samvetsfrihet. Svenskarna skulle visserligen bekänna sig till den evangelisk-lutherska tron men inte tvingas till nattvardsfirning och kyrkogång.<sup>25</sup> Det hette att konungen skulle "ingens samvete tvinga eller tvinga låta, utan skydda var och en fri utövning av sin religion". Någon förändring mellan kungen och kyrkan innebar inte skrivningen. Doktrinen om enhetskyrkan kom dock att ifrågasättas allt mer.

På det lokala planet kom under 1600- och 1700-talen sockenstämman att utvecklas mot att bli ett organ för såväl andliga som världsliga beskafter. Sockenprästen hade inom socknen en framskjuten position. Med tiden kom sockenstämmans verksamhet att regleras närmare. Genom 1817 års förordning kom socknarna att även i nationell svensk rätt framstå som egna självständiga rättssubjekt.<sup>26</sup> Förordningen ersattes 1843 av förordningarna om sockenstämma, sockennämnd och kyrkoråd. Här räknades sockenstämmans uppgifter upp och två separata ledningsorgan inrättades. Dels skulle det finnas ett kyrkoråd för de kyrkliga uppgifterna, däribland kyrkotukten, men det skulle även finnas en sockennämnd för de icke kyrkliga göromålen.<sup>27</sup>

Först år 1858 upphävdes konventikelplakatet och år 1860 avskaffades straffet för avfall. Det blev tillåtet att gå ur Svenska kyrkan efter en viss procedur och efter att ha inträtt i ett annat kristet samfund som godkänts av kungen. I 1873 års förordning om främmande trosbekännare och deras religionsutövning togs dock kravet på att församlingarna skulle vara godkända bort.<sup>28</sup>

1862 delades socknen i två organ, ett borgligt och ett kyrkligt. Den borgerliga stämmans uppgifter angavs som "gemensamma ordnings- och hushållningsangelägenheter", en ganska opreciserad bestämning.<sup>29</sup> Den kyrkliga stämman skulle svara för uppgifter som fastställdes genom en uppräkningslista av vad som ansågs vara av kyrklig natur. Denna ordning kom, med ett antal mindre förändringar, att bibehållas ända fram till relationsförändringen. Skolan skulle dock skötas av ett särskilt skolråd inom den kyrkliga kommunen.

På riksplanet beslöts 1864 den representationsreform som innebar ett avskaffande av ståndsriksdagen och tvåkammarriksdagens införande. Prästerna, som genom sitt stånd haft ett stort inflytande i kyrkolagsarbetet, skulle stå helt utan egen representation. För att tillgodose deras behov på det kyrkorättsliga området inrättades ett allmänt kyrkomöte.

---

<sup>23</sup> A st.

<sup>24</sup> SOU 1997:41 s 62. Redan tidigare hade dock utländska medborgare viss större frihet, Ekström s 19.

<sup>25</sup> SOU 1997:41 s 62.

<sup>26</sup> Lokalkyrkan hade ju redan tidigare ansetts vara en egen juridisk person som kunde äga egendom enligt kanonisk rätt, se not 11. Denna ordning fick nu ett erkännande i svensk rätt.

<sup>27</sup> SOU 1997:41 s 65-66. Härigenom börjar den moderna kommunala styrelseformen växa fram.

<sup>28</sup> A a s 64-65.

<sup>29</sup> Jfr dagens bestämmelser om den allmänna kompetensen i kommunallagens 1 §, SFS 1991:900.

Kyrkomötet skulle sammanträda minst vart 5:e år. Årkebiskopen skulle vara mötets självskrivne ordförande. Från början fick kyrkomötet inflytande främst på det liturgiska området men två år senare utvidgades området till att även omfatta inflytande över kyrkolag samt prästernas privilegier.<sup>30</sup>

Kyrkofonden bildades 1914. Denna var ursprungligen en sammanslagning av prästerskapets lönerregleringsfond och de ecklesiastika boställes skogsfond. Fondens främsta syfte var att utjämna lönekostnaderna för prästerna mellan pastoraten. Fonden skulle årligen få en viss ersättning från staten främst som kompensation för prästernas år 1910 indragna tionden. Fonden kom senare att slås samman med flera andra kyrkliga fonder och erhöi i samband härmed även ett allt mer vidgat ansvarsområde.<sup>31</sup>

Vid flera tillfällen, 1931, 1954 och 1961, gjordes det förändringar i reglerna angående de kommunalrättsliga reglerna för församlingarna. Syftet var att närma sig de regler som gällde för de borgliga kommunerna.

Skolväsendet överflyttades till de borgliga kommunerna genom en utdragen process från 1909 till 1954. Efter det att skolan skiljts från kyrkan har en konfessionellt neutral religionsundervisning ersatt kristendomsundervisningen. Även folkbiblioteken kom att flyttas till de borgliga kommunerna.<sup>32</sup>

Kyrkoavgiften kom 1961 att döpas om till kyrkoskatt.<sup>33</sup>

1959 fick kvinnor behörighet till prästerlig tjänst genom behörighetslagen. Vissa särregler fanns dock kvar fram till och med 1983, främst den s k samvetsklausulen.<sup>34</sup>

## 5.2. Den egentliga processen mot ett skiljande av kyrkan från staten

Statskyrkan har debatterats vid ett flertal tillfällen och vid 1929 års kyrkomöte bifölls en motion om fri utträdesrätt. Den grundläggande kopplingen mellan kyrkan och staten förändrades dock inte.

1952 trädde religionsfrihetslagen<sup>35</sup> i kraft. Lagen ersatte 1873 års förordning om främmande religionsutövare. I lagen fastslogs den positiva religionsfriheten – rätten att fritt utöva sin religion samt att delta i religiösa sammankomster. Lagen innehöll

---

<sup>30</sup> Grundlagsförändringar antogs 1866. 1949 och 1971 förändrades sammansättningen. Se SOU 1997:41 s 67-68.

<sup>31</sup> SOU 1997:41 s 68-69.

<sup>32</sup> A a s 69-70.

<sup>33</sup> Det är alltså en relativt kort period som avgiften till kyrkan benämns skatt. Vid denna tid var det statsrättsligt sett en skatt, så namnbytet innebar ett förtydligande. Vid den nu aktuella förändringsprocessen ville kyrkans företrädare ha kvar namnet kyrkoskatt trots att det inte längre skulle vara en skatt rättsligt sett. Riksdagen stod emot detta tryck och valde istället att återgå till termen avgift. Detta är bra då det leder till tydlighet. (Detta är inte helt oomtvistat, bl a Svea hovrätt är tveksam till motiveringen av att det inte är en skatt.) Avgiften gavs dock ett visst skydd genom en särskild offentligrättslig karaktär. Se avsnitt 7.5.

<sup>34</sup> Genom SFS 1958:514.

<sup>35</sup> SFS 1951:680.

också reglerna för medlemskap i Svenska kyrkan. Utträde kunde enligt lagen ske genom anmälan hos pastorsämbetet. Utträdet blev härigenom fritt och medlemskapet i kyrkan överensstämde inte med medborgarskapet. Efter religionsfrihetslagen har det inte funnits några rättsliga hinder mot att bilda nya trossamfund och flera olika sådana fanns redan verksamma i Sverige.

I propositionen uttalades att kyrkan skulle ha "en annan karaktär än statsinstitutionerna i allmänhet". Svenska kyrkan definierades som ett trossamfund.<sup>36</sup> På att kyrkans karaktär som trossamfund fastslagits tog kyrka-stat debatten ny fart. 1958 tillsattes en expertutredning som kom att arbeta i tio år.<sup>37</sup>

1968 tillsattes en parlamentarisk kyrkoberedning ledd av kyrkoministern Alva Myrdal<sup>38</sup>. Denna skulle, med 1958 års utredningsmaterial som bas, ta ställning till hur kyrka-stat relationen skulle se ut i framtiden. Beredningen var klar 1972. Men utredningen ledde inte till några större förändringar i kyrka-stat relationen. Förslagen mötte så skarp kritik, inte minst från kyrkligt håll, att Olof Palme lät frågan vila.

1974 antogs en ny regeringsform. I denna hade reglerna från 1809 års regeringsform angående normgivningen avseende kyrkan överförts i stort sett oförändrade. Men de placerades i övergångsbestämmelserna och avsågs inte utgöra någon permanent lösning. Det ansågs av vissa kretsar som svårförklarligt varför ett visst trossamfund – Svenska kyrkan – skulle ges en särställning över huvud taget. Vid 1970-talets mitt togs ett nytt initiativ av ärkebiskop Olof Sundby och kommunminister Hans Gustavsson. 1978 lades nya betänkanden fram som även de avvisades av kyrkomötet.<sup>39</sup> Efter detta nederlag i försöken att lösa kyrka-stat frågan kom det att dröja till slutet av 1980-talet tills frågan kom tillbaka på den politiska dagordningen.

I stället för en heltäckande kyrka-stat reform genomfördes en rad mindre förändringar utan att huvudfrågan berördes. 1983 trädde kyrkomötesreformen i kraft och kyrkan fick en samlad organisation på riksplanet. Det nuvarande kyrkomötet och svenska kyrkans centralstyrelse kom till. Kyrkomötet fick en bredare och mer demokratisk uppbyggnad. Centralstyrelsen blev en statlig förvaltningsmyndighet under kyrkomötet.

Riksdagen blev i princip ensam stiftare även av kyrkolag – låt vara att kyrkomötet skulle få yttra sig i viktigare lagstiftningsfrågor. Riksdagen kunde dock delegera till kyrkomötet att utfärda kyrkliga förordningar.

Lagstiftningen om församlingarna förnyades 1982 och 1988. Ett nytt utjämningsystem infördes 1983 mellan de kyrkliga kommunerna vilket i sin tur kom att ersättas 1996. Reglerna för medlemskap ändrades 1996 så att dop blev huvudregeln för medlemskap. 1993 ersattes 1686 års kyrkolag och en rad andra kyrkliga författningar av en ny kyrkolag<sup>40</sup>. I samband med införandet av den nya

---

<sup>36</sup> Prop 1951:100 s 50.

<sup>37</sup> Utredningens slutbetänkande, Svenska kyrkan och staten, överlämnades på våren 1968, SOU 1968:11.

<sup>38</sup> Slutbetänkande våren 1972, Samhälle och trossamfund, SOU 1972:36.

<sup>39</sup> Stat - kyrka – Ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan, SOU 1978:1.

<sup>40</sup> SFS 1992:300.

kommunallagen<sup>41</sup> ansåg man att ett behov av anpassning av reglerna för de kyrkliga kommunerna förelåg. Dessa regler trädde i kraft under 1995.<sup>42</sup>

1988 begärde kyrkomötet en expertutredning om ekonomi och rätt i Svenska kyrkan. Regeringen med Margot Wallström som kyrkominister tillsatte en expertutredning<sup>43</sup> som breddades till att även omfatta relationerna mellan kyrka-stat. Utredningens slutbetänkande<sup>44</sup> lades fram 1992 och innehöll bl a en kartläggning av hur kyrka-stat relationerna skulle kunna förändras.

Expertutredningen kom att följas av en parlamentarisk utredning tillsatt av kyrkominister Inger Davidsson, kyrkoberedningen. Kyrkoberedningens förslag<sup>45</sup> ledde, efter att ha remissbehandlats, till en kyrkomötesskrivelse<sup>46</sup> och en proposition<sup>47</sup> från den socialdemokratiska regeringen med Marita Ulvskog som kyrkominister. Förslaget diskuterades av konstitutionsutskottet<sup>48</sup> som hemställde att riksdagen med bifall till propositionen skulle godkänna regeringens förslag till riktlinjer för det fortsatta arbetet med ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan

I december 1995 fattade riksdagen principbeslutet om att förändra relationerna mellan kyrka och stat.

### 5.3. Läget före reformen

Före den nu inledda reformprocessen i kyrka-stat frågan har reglerna om Svenska kyrkans organisation och verksamhet till stor del varit författningsreglerade. Central lag för Svenska kyrkans offentligrättsliga organisation har varit kyrkolagen, SFS 1992:300.

Svenska kyrkan kan rättsligt och ekonomiskt sägas ha varit organiserad på tre plan, nämligen lokalplanet, det regionala planet och riksplanet.

På lokalplanet är församlingarna den grundläggande enheten och kan rättslig sägas ha haft en ställning som kyrkliga kommuner. Enligt Regeringsformen hade de därmed beskattningsrätt.<sup>49</sup>

På det regionala planet fanns de tretton stift. Varje stift utgjorde ett ämbetsområde för en biskop<sup>50</sup>. Stiftet hade från 1989 varit organiserade som obligatoriska stiftssamfälligheter<sup>51</sup>. Stiftet leddes av en styrelse och hade vissa andra obligatoriska nämnder. Inom varje stift fanns det dessutom ett domkapitel som hade ställning som en statlig myndighet.<sup>52</sup>

---

<sup>41</sup> SFS 1991:900.

<sup>42</sup> SOU 1997:41 s 86.

<sup>43</sup> ERK-utredningen.

<sup>44</sup> SOU 1992:9.

<sup>45</sup> Slutbetänkande SOU 1994:42. Remissammanställning i DS 1995:34.

<sup>46</sup> 2KL 1995:1.

<sup>47</sup> Prop. 1995/96:80

<sup>48</sup> 1995/96:KU12

<sup>49</sup> 1§ 7kap RF.

<sup>50</sup> SOU 1997:41 s 163.

<sup>51</sup> A st.

<sup>52</sup> A st.

På riksnivån innebar som tidigare nämnts kyrkomötesreformen en mycket tydligare organisation. Kyrkomötet demokratiserades och fick genom tillkomsten av Svenska kyrkans centralstyrelse ett permanent verkställande organ. Såväl kyrkomötet som centralstyrelsen hade ställning som statliga myndigheter. Utöver dessa organ fanns det vissa kyrkliga nämnder som även de var statliga myndigheter<sup>53</sup>.

Genom de gjorda förändringarna på respektive plan, kort beskrivna i föregående avsnitt, så hade kyrkan rent faktiskt fått en ökad självständighet gentemot staten. Teoretiskt och principiellt har dock kyrkans delar huvudsakligen fortsatt att utgöra myndigheter kopplade till den statliga eller kommunala sfären.

Kyrkans förhållande till staten regleras i grundlagarna. Sveriges grundlagar är fyra stycken. De är regeringsformen, successionsordningen, tryckfrihetsförordningen samt yttrandefrihetsgrundlagen. I successionsordningen föreslås inga förändringar varför denna behandlas särskilt i avsnitt 7.4.1. Tryckfrihets och yttrandefrihets aspekter tas upp i samband med att insynsproblematiken berörs i avsnitt 11.

När den nya regeringsformen<sup>54</sup> skulle antas fördes i princip alla bestämmelser om kyrkan i 1809 års regeringsform över till den nya. Detta gjordes med hänvisning till att kyrkans förhållande till staten var under ständig debatt. Man valde att placera reglerna i övergångsbestämmelserna för att man smidigare skulle kunna förändra dem utan att radera regeringsformens struktur. Vissa ändringar har härefter gjorts bland annat i och med att en av våra äldsta författningar, 1686 års kyrkolag, ersattes av en ny mer omfattande sådan 1992.<sup>55</sup>

Av övergångsbestämmelserna till regeringsformen avsåg punkt 9 till 14 svenska kyrkan. Huvudregeln var att riksdagen ensam stiftade lag även på det kyrkliga området.

Punkt 9 angav att grundläggande föreskrifter om Svenska kyrkan som trossamfund och om kyrkomötet skulle meddelas i lag. Vidare fastslogs att kyrkomötet utgjorde en församling av valda ombud. För stiftande av lag om Svenska kyrkan enligt ovan och bestämmelser om kyrkomötet gällde dessutom särskilda procedurregler. De skulle stiftas på samma sätt som bestämmelserna i riksdagsordningen. Dessförinnan skulle yttrande från kyrkomötet inhämtas. För bestämmelser angående medlemskap i Svenska kyrkan angavs att samtycke av kyrkomötet måste ha erhållits. För grundläggande föreskrifter om biskopar, domkapitel och andra föreskrifter om kyrkomötet än de som angivits ovan, organisation av myndigheter under kyrkomötet och den kyrkliga egendomen skulle kyrkomötets yttrande inhämtas innan riksdagen ensam stiftar lag.

Punkt 10 angav att riksdagen kunde delegera normgivningsmakt till kyrkomötet att genom kyrklig kungörelse besluta inom en rad områden. 1982 borttogs kyrkomötets medbestämmande rätt vid kyrklig lagstiftning men i gengäld gavs kyrkomötet ett

---

<sup>53</sup> För kyrkans mer privaträttsligt reglerade delar har det även funnits en stiftelse för rikskyrklig verksamhet. Den leddes av en styrelse och ombudsmötet. De organen var identiskt sammansatta med centralstyrelsen respektive kyrkomötet.

<sup>54</sup> SFS 1974:152.

<sup>55</sup> SFS 1992:300.



förhållandevis vidsträckt delegationsområde att själv bestämma över. Det rörde ärenden om Svenska kyrkans lära, det kyrkliga ämbetet, kyrkans böcker, sakrament, gudstjänst och kyrkliga handlingar och kyrkomötets arbetssätt.

Ytterst hade dock riksdagen, trots att bemyndigandet givits till kyrkomötet, rätt att besluta på området. Regeringen saknade helt kompetens att meddela föreskrifter på området.

Punkt 11 angav att myndigheter under kyrkomötet ej skulle anses som myndigheter under regeringen enligt RF 11:6. Punkt 12 angav att då regeringen avgör vissa frågor angående kyrkliga angelägenheter skulle det föredragande statsrådet tillhöra svenska kyrkan. Punkt 13 föreskrev att regeringsformens bestämmelser om primärkommuner även skulle tillämpas beträffande församlingar.

Majoriteten av bestämmelserna ovan har nu upphört att gälla eller ersatts av nya regler.<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Se vidare kapitel 7.

## 6. Skiljandet

Grunden för den nya reform som kom att genomföras år 2000 slogs fast genom principbeslutet från 1995. Denna reform har kommit att kallas för den slutgiltiga då kyrkan definitivt skiljts från staten. Riktigheten i detta påstående kan dock diskuteras. Klart är i vart fall att en rad band mellan kyrka och stat kvarstår.

### 6.1. Principbeslutet 1995

Kyrkoberedningen lade fram sitt slutbetänkande, Staten och trossamfunden<sup>57</sup>, på våren 1994. Kyrkoberedningen ansåg att ”det från statens utgångspunkt ... finns skäl att vara positiv till religiös verksamhet”. Men detta borde ske på ett sådant sätt att man visar respekt för de medborgare som tar avstånd från religiös verksamhet.

Vidare ansåg man att staten i ett modernt samhälle inte har någon anledning att särskilt gynna ett visst trossamfund utan att staten i stället bör förhålla sig neutral. Från statens sida måste likställighet eftersträvas i förhållande till samtliga trossamfund i landet.<sup>58</sup> De föreslog att kyrkan skulle få ställning som ett eget rättssubjekt, som varken är kommunalt eller statligt.

Man skrev att Svenska kyrkan kommer, genom att bli ett eget och enhetligt rättssubjekt i eget namn, kunna ingå avtal och självständigt äga egendom istället för att vara en del av rättssubjektet staten.<sup>59</sup>

Även stiftsnivån föreslogs bibehållen men den skulle upphöra vara en del av staten (främst biskopen och domkapitlet). Stiftsamfälligheterna skulle upphävas. Stiftet skulle istället bli egna juridiska personer som delar av trossamfundet Svenska kyrkan.<sup>60</sup>

Församlingarna föreslogs fortsätta att vara egna rättssubjekt men de skulle upphöra att vara kommuner. Detsamma skulle gälla pastoratssamfälligheter och andra kyrkliga samfälligheter. Vidare föreslog man att församlingarna inte skulle kunna utträda ur svenska kyrkan.<sup>61</sup>

Det föreslogs att staten skulle, av historiska skäl och med hänsyn till Svenska kyrkans stora medlemsantal, fastslå regler som medverkar till att man bibehåller identitetens grunddrag – en evangelisk luthersk folkkyrka med episkopal struktur och karaktär av öppen folkkyrka. Vidare ville man reglera att kyrkan skulle fortsätta att vara en rikstäckande och demokratiskt uppbyggd kyrka.<sup>62</sup>

Man ansåg att kyrkan skulle få rätt att meddela bindande föreskrifter – normgivningskompetens bland annat gällande lära, tro och kyrkotillhörighet.<sup>63</sup>

---

<sup>57</sup> SOU 1994:42.

<sup>58</sup> A a s 39 – 44.

<sup>59</sup> A a s 47.

<sup>60</sup> A a s 48.

<sup>61</sup> A a s 47f.

<sup>62</sup> 2 KL 1995:1 s 25ff.

<sup>63</sup> SOU 1994:42 s 48.

Beredningens förslag innebär således att Svenska kyrkan även framgent kommer vara ett offentligrättsligt reglerat subjekt. "Detta rättssubjekt blir inte en del av staten och får inte heller någon kommunal status utan blir självständigt." Detsamma ska gälla för församlingarna.

Man ansåg inte att det utgjorde något principiellt brott mot religionsfriheten att Svenska kyrkan även framledes får ett visst annat förhållande till staten än andra trossamfund – främst genom sin offentligrättsliga karaktär<sup>64</sup>. Vidare menade man att kyrkans ekonomi skulle säkerställas främst genom att kyrkoskatten ersätts av en offentligrättslig avgift för de kyrkotillhöriga. De som tillhör kyrkan skall ha en lagfäst skyldighet att erlägga avgift. Avgiften skall tas upp inom skattesystemet. Även övriga trossamfund skall ges möjlighet att på samma sätt utnyttja denna uppbördshjälp.<sup>65</sup>

För begravningsverksamheten föreslogs att Svenska kyrkan skulle behålla ansvaret för att anordna allmänna begravningsplatser i nuvarande utsträckning. Härför, ansåg man, talade bl a det faktum att gravplatserna ofta är belägna på kyrkotomten. Samtidigt konstaterades att ytterligare utredningsbehov förelåg.

Svenska kyrkan skulle, framför allt som en följd av dess offentligrättsliga karaktär, även framgent omfattas av offentlighetsprincipen.<sup>66</sup>

För den kyrkliga egendomen föreslogs att den egendom som ägdes av särskilda rättssubjekt skulle fortsätta att ägas av dessa medan den specialreglerade kyrkliga egendomen som ägdes av staten skulle överföras till stiftelser. Staten föreslogs även framgent stå för del av kostnaderna för att bevara kulturintressanta byggnader och egendom.

Avslutningsvis önskade man en ny associationsform – Registrerat trossamfund. Trossamfund som inte önskar den nya ställningen ska dock kunna kvarstå som de associationsformer som man haft tidigare, t ex stiftelser eller ideella föreningar.<sup>67</sup>

Kyrkoberedningens förslag remissbehandlades och regeringens förslag till principbeslut för skiljande av kyrka stat kom till stora delar att överensstämja med beredningens. En av de stora skillnaderna var att förslaget om att Svenska kyrkan skulle få egen normgivningskompetens föll bort. Detta gjordes med hänsyn till kritik som framförts mot att staten annars även framgent skulle ge kyrkan en otidsenlig särställning. Genom att överge normgivningskompetensen menar man att staten skulle vara neutral gentemot olika samfund.<sup>68</sup>

Huruvida detta är en korrekt inställning kan anses som tveksamt. Inte minst med tanke på att Svenska kyrkan alltjämnt skall omfattas av en särskild lag. Vidare kommer Svenska kyrkan även att fortsätta att ansvara för begravningsväsendet. Kyrkan kommer således även fortsättningsvis att inta en särställning.<sup>69</sup>

---

<sup>64</sup> SOU 1994:42 s 49.

<sup>65</sup> A a s 50.

<sup>66</sup> A a s 50 - 51.

<sup>67</sup> A a s 52.

<sup>68</sup> Prop 1995/96:80 s 154.

<sup>69</sup> Jfr t ex Kammarkollegiets resonemang som utmynnar i att då kyrkan alltjämnt kommer att vara en del av det allmänna bör detta regleras i regeringsformen, Ds 1995:34 s 42-43.

## 7. Trossamfundet Svenska kyrkans nya ställning

De statliga myndigheterna som utgjorde kyrkan på riksnivå kom att bilda ett nytt eget rättssubjekt. Inför denna omvandling införde man en ny associationsform – registrerat trossamfund. Svenska kyrkan kom således i och med skiljandet från staten omvandlas till det registrerade trossamfundet Svenska kyrkan. Man ansåg även att det krävdes en särskild lag som enbart reglerar frågor som berör Svenska kyrkan. Historiska skäl och kyrkans storlek gjorde att staten ansågs kunna ställa särskilda krav på kyrkan även framgent. Man har låtit detta komma till uttryck i en särskild lag.

Jag kommer att kommentera delar av de olika lagarna var och en för sig. Först tar jag upp lagen om trossamfund och lagen om Svenska kyrkan. Därefter tas reglerna i våra grundlagar upp. Beträffande tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen hänvisas dock till avsnitt 11.

### 7.1. Registrerat trossamfund

Tanken var att alla religiösa samfund skulle kunna få en mer ändamålsenlig associationsform att verka inom. Avsaknaden av en sådan särskild associationsform uppgavs särskilt ha varit ett problem för bl a den romersk-katolska kyrkan och frälsningsarmén vilka inte hade det medlemstyre som normalt kännetecknar en ideell förening. Ett sådant medlemstyre angavs av kyrkoberedningen utgöra en förutsättning för att en ideell förening skulle kunna föreligga.<sup>70</sup> För att lösa problemen ovan valde man att genom lag om trossamfund införa den nya associationsformen registrerat trossamfund.

Här resonerade man enligt min mening helt fel. I Sverige är reglerna om de ideella föreningarna mycket få. Hur medlemmarnas inflytande regleras blir en intern föreningsfråga. En ideell förening bildas mycket enkelt. Kraven för att en sådan skall anses föreligga är att stadgar antagits av ett möte med minst 5 personer som vill ingå som medlemmar (ev. krävs inte mer än tre stycken) och att en organisation för beslutsfattande finns<sup>71</sup>. Dessa krav innebär inte något som inte alla kyrkor och samfund borde kunna prestera. Något krav på att föreningen därefter är demokratiskt uppbyggd finns inte.<sup>72</sup> Att sedan de flesta föreningar dock är det är en annan sak. Detta skulle kunna leda till att det skapas ett visst tryck på de samfund som väljer en annan uppbyggnad men detta borde väl vara något önskvärt. Att en organisation, som väljer att ha en odemokratisk organisation upplevs som någonting udda och tvingas att motivera sitt val anser jag borde vara en positiv effekt. Redan tidigare fanns dessutom en möjlighet för de samfund som inte vill organisera sig som en förening att välja en mer sluten associationsform som t ex en stiftelse.

För att kunna tillskapa en juridisk person som skall rymma alla trossamfund har man tvingats till att endast ha en mycket svag reglering av associationsformen registrerat trossamfund. Det blir liknande situationen för de ideella föreningarna fast utan de föreningsrättsliga principerna kring beslutsfattande och öppenhet. För svenska

---

<sup>70</sup>SOU 1997:41 s 136.

<sup>71</sup>Jfr 2 § lagen om ekonomiska föreningar, SFS 1987: 667. Ribban är i vart fall inte högre för ideella föreningar. Hemström, Organisationernas rättsliga ställning s 100.

<sup>72</sup>Hemström s 112.

kyrkans del har problemen lösts genom att man infört särskilda regler i lagen om Svenska kyrkan<sup>73</sup>. För övriga trossamfund kvarstår dock problemen. En viktig fråga blir vem som granskar hur dessa styrs. Deras medlemmar givetvis, men ofta granskas en organisation hårdare och effektivare av de som står obundna till densamma. Jag är övertygad om att det för dem hade varit värdefullt att ha den föreningsrättsliga uppdelningen i demokratiska och odemokratiska samt öppna och slutna föreningar att falla tillbaka på. Tyvärr försvagas nu denna grund. Att särregler finns för Svenska kyrkan i lagen om Svenska kyrkan botar inte bristerna. Skiljandet från kyrka och stat markerar att Sverige nu blivit alltmer mångkulturellt. På sikt kommer knappast ett samfund att ha en lika dominerande ställning som Svenska kyrkan hittills har haft i Sverige. Därför har bestämmelserna om offentlighet och demokrati införts i fel lag. Det hade varit mer ändamålsenligt att ha med dem i lagen om trossamfund istället.

Till lagen om registrerat trossamfund har förts regler från religionsfrihetslagen.<sup>74</sup> Religionsfrihetslagen innehöll dels en definition av trossamfund, dels en bestämmelse om rätt till utträde. Dessa regler har tagits med i den nya lagen om trossamfund. Övriga paragrafer i religionsfrihetslagen upphävdes då de ansågs täckta av regler i andra författningar, främst 2 kap RF.<sup>75</sup>

Definitionen av trossamfund i 2 § är tillämplig på alla trossamfund – alltså inte endast dem som associationsrättsligt utgör ett registrerat trossamfund. Man framhåller i förarbetena att skapandet av den nya associationsformen inte hindrar att de samfund som så önskar även framgent kan verka som andra associationsformer exempelvis ideell förening eller stiftelse.<sup>76</sup>

I 3 § fastslås en rätt till utträde. Men på samma sätt som en ideell förening kan ha viss uppsägningstid eller utträde vid viss tidpunkt så kan även ett trossamfund ha sådan villkor.<sup>77</sup>

I 5 § anges uttryckligen att Svenska kyrkan skall vara ett registrerat trossamfund. För detta samfund finns det således inget val. Motiveringen för denna särbehandlingen är något oklar. Följden blir att reglerna för registrering m m inte är tillämpliga på Svenska kyrkan.

Den myndighet som fått ansvar för uppgifter som rör registrering av trossamfund är Kammarkollegiet.

Svenska kyrkan är uppbyggd enligt en hierarkisk modell med olika nivåer - nationell nivå, regional nivå samt lokal nivå. De två första har som tidigare sagts varit att helt eller delvis betrakta som statliga myndigheter. Den lokala nivån har bestått av dels kyrkliga kommuner, dels kyrkliga samfundligheter.

---

<sup>73</sup> 1 och 2 §§ lagen om Svenska kyrkan (SFS 1998:1591).

<sup>74</sup> 2 och 3 §§ lagen om registrerat trossamfund (SFS 1998:1593 ) jämfört med religionsfrihetslagen (SFS 1951:680) 2 och 4 §§.

<sup>75</sup> Karnov s 342.

<sup>76</sup> Detta kan diskuteras eftersom regler för bl a erhålla hjälp med intagning av avgifter m m kopplas till associationsformen.

<sup>77</sup> SOU 1997:41 s 239 – 240.

Varje nivå har haft en helt eller delvis egen ekonomi. Detta system har man velat behålla. I 13 § 1 och 2 styckena så anges att organisatoriska delar kan ha egen rättskapacitet. Man tar även upp vad som händer om en överordnad del skulle förlora sin ställning som trossamfund. Denna problematik berör dock inte Svenska kyrkans underordnade delar. Att Svenska kyrkan är ett trossamfund framgår ju direkt i lagen.

I 3 stycket anges särskilt om Svenska kyrkans underordnade delar – församlingar, samfälligheter och stift – att de skall anses vara just sådana organisatoriska delar. Därmed så upphörde församlingarna att vara kommuner.

Som villkor för att en organisatorisk del av ett samfund skall få registreras och få egen rättskapacitet är att det utåt sett uppvisar en sådan självständighet att det i förhållande till tredje man kan betraktas som en självständig juridisk person. Detta är ungefär detsamma som gällt tidigare föreningsrättsligt.<sup>78</sup>

För Svenska kyrkan gäller dock alltså inte ovanstående krav. Dess delar utpekas istället direkt i lagen som organisatoriska delar. Detta är ingen riktigt lyckad lösning enligt min mening. Det hade varit bättre att ställa upp likvärdiga villkor för alla samfund. Det hade gjort det tydligare för tredje man.

Medlemmarna i ett registrerat trossamfund är fria från personligt ansvar enligt 15 §. Paragrafens innebörd är ungefär detsamma som den sorts ansvarsfrihet som anses gälla för medlemmar i en ideell förening.

I lagen anges även att trossamfund kan få hjälp med bestämmande, debitering och redovisning av kyrkoavgifter efter regeringsbeslut. Härför ska vissa villkor uppfyllas.<sup>79</sup> Detta gäller inte för Svenska kyrkan som enligt 16 § 1 stycket ska få sådan hjälp

## 7.2. Sammanfattning

I och med kyrka-statreformen infördes en ny associationsrättslig figur i svensk rätt, registrerat trossamfund. Denna har införts med motiveringen att trossamfund skall få en möjlighet att agera just som detta och slippa tvinga sig in i någon annan associationsform. Samtidigt har man varit tvungen att göra regleringen kring den nya associationen relativt lös då den skall passa samfund av mycket skiftande karaktär. Frågan blir om man då löst några problem.

Svenska kyrkan skall vara ett registrerat trossamfund. Lagen innehåller en rad särbestämmelser för just Svenska kyrkan. I lagen har delar av den tidigare religionsfrihetslagen inarbetats. Denna har härigenom ansetts kunna upphävas.

## 7.3. Lagstiftningen om svenska kyrkan

Trots att man genom reformen sagt sig vilja uppnå en mer likvärdig ställning för de olika samfunden har man ansett att vissa frågor angående Svenska kyrkan bör

---

<sup>78</sup> Prop 1997/98:116 s 36-37. Jfr även Karnov s 343, SOU 1997:41 s 152 – 154 samt NJA 1936 s 672 och NJA 1973 s 341.

<sup>79</sup> SOU 1997:41 s 244.

anges i lag även framgent. Den konstitutionella grunden för detta är den nya bestämmelsen i Regeringsformen 8 kap 6 §.<sup>80</sup>

Den nya lagen om Svenska kyrkan anger grunderna för kyrkans organisation, verksamhet samt trossamfundets grundläggande identitet. Även om lagen är mycket öppen och endast tar upp de mest grundläggande dragen är det lite märkligt att tala om ett skiljande mellan kyrka-stat samtidigt som riksdagen valt att alltjämnt bestämma hur Svenska kyrkans grundläggande karaktär skall se ut.

Utredningarna har varit inne på att söka alternativ till den nu valda regleringen. Istället för genom en lag om Svenska kyrkan, som ju ger organisationen en ny särställning<sup>81</sup>, hade man kunnat lösa frågorna civilrättsligt genom avtal. På så sätt hade Svenska kyrkan kunnat bli en helt skild organisation från staten på samma sätt som övriga trossamfund. Denna väg har dock avfärdats. Man menade att när staten ställer krav på kyrkan är det viktigt att det kommer till klart uttryck. Detta skulle kunna ske genom såväl avtal som lag. Men avtal innehåller normalt sluttidpunkt eller uppsägningsregler. Då man önskat en mer bestående ordning har man valt lagform.<sup>82</sup>

Frågan är om det inte hade kunnat gå att åstadkomma detta på annat sätt. Man har då tittat på bl a Tyskland som valt fördragsformen för en reglering mellan kyrkor och stat. Fördrag eller konkordat kan ses som en sort avtal av en högre dignitet som vanligtvis är av mer bestående karaktär. Fördraget är okänt i svensk rätt annat än mellan två stater och man har inte funnit skäl nog för att skapa ett sådant nytt inslag. En viktig invändning mot att skapa en sådan avtalsform var att man ansåg det tveksamt om staten skulle vilja binda sig så hårt – eventuellt för all framtid<sup>83</sup>. Man valde istället att lösa frågan genom lagstiftning, vilket innebär full beslutsrätt för staten men inget inflytande för kyrkan. Detta måste enligt min mening anses som tveksamt. Om staten inte vill binda upp sig bör den kanske inte ha rätt att ställa krav överhuvudtaget?

I 1 § anges att Svenska kyrkan skall vara ett evangeliskt lutherskt trossamfund. Denna formulering fanns i den tidigare kyrkolagen. Motiveringen till att man ville slå fast detta var att man ville garantera att kyrkans identitet bevaras även efter relationsändringen. Regleringen lämnar stort utrymme åt kyrkan att närmare precisera innehållet exempelvis i böcker, lära och struktur. Likväl innebär den genom lag fastlagda regleringen en inskränkning i kyrkans egna beslutande organs kompetens som jag menar är otidsenlig.

I 1 § 2 ledet fastslås kyrkans indelning i nivåer. Kyrkan verkar på lokalplanet genom församlingarna, på regionalplanet genom stiften och på det nationella planet. De tre nivåerna anges som fasta beståndsdelar och kan inte utträda ur kyrkan

I 2 § 1 meningens 1 ledet anges att kyrkan skall vara en öppen folkkyrka. Detta utvecklar man i specialmotiveringen som att syftet är att se till att kyrkans uppdrag, även efter relationsändringen, är att "överräcka evangelium i ord och handling till hela

---

<sup>80</sup> Se avsnitt 7.4.2 samt utdrag ur RF i 17.5.

<sup>81</sup> Jfr t ex SOU 1994:42 s 49.

<sup>82</sup> SOU 1994:42 s 59 –60.

<sup>83</sup> A st.

folket”<sup>84</sup>. Att riksdagen funnit denna uppgift så viktig att man velat lagstifta om den väcker frågan om detta förhållningssätt är förenligt med religionsfriheten.

I 3 ledet sägs vidare att verksamheten skall vara rikstäckande. Bestämmelserna kan förefalla harmlösa men är inte helt oproblematiske. Man har valt lagformen i förhoppning om att kunna uppnå målen men inte givit kyrkan ekonomiska medel för att upprätthålla dem. Kyrkoavgiften har visserligen givits en viss skyddad ställning men dess framtida storlek är beroende av kyrkans ”medlems”utveckling. I avfolkningsbygder riskerar många församlingar att bli mycket små och det kan på sikt bli svårt att upprätthålla verksamheten.

Statsmakterna har således valt att försöka styra utan att anslå medel. Risken blir att den nya lagstiftningen mycket snabbt blir obsolet. Förutom det olyckliga det innebär för Svenska kyrkan att kanske inte få den stabilitet man eftersträvat innebär det även en fara för ett minskat förtroende för de offentligas styrmedel generellt.

I 2 ledet fastslås att Svenska kyrkan skall vara en demokratisk uppbyggd organisation samt ha en samverkan med kyrkans ämbete. Detta innebär att systemet med den s k dubbla ansvarslinjen behålls även framgent.<sup>85</sup>

Svenska kyrkan utgör ett eget rättssubjekt som kan förvärva tillgångar och skulder enligt 3 §. I 2 stycket anges att även församlingar, samfälligheter och stift utgör egna rättssubjekt. Såsom ovan redogjorts för i avsnittet om lagen om trossamfund framgår detta redan av denna lag. Varför man velat skriva in detta en gång till är oklart men bidrar knappast till ökad tydlighet.

4– 6 §§ reglerar kyrkans organisatoriska uppbyggnad. Dels anges de olika nivåerna, dels deras grundläggande kompetenser. Vidare väljer man att behålla territorialprincipen för församlingar och stiftet. Då denna princip är omdiskuterad inte minst i kyrkans beslutande församlingar – främst kyrkomötet – är det olyckligt att detta finns med i lagen. Det riskerar att bli en fråga som snabbt aktualiserar en förändring av lagen och då denna inte kan ändras lika lätt som vanlig lag låser det kyrkans handlingsfrihet på ett olyckligt sätt. Församlingsindelningen borde istället ha överlåtits till kyrkan att reglera inomkyrkligt. Det man vill uppnå, att kyrkan skall vara rikstäckande, har man ju redan fastslagit i 2 §.

6 § utpekar kyrkomötet som högsta beslutande organ. Avsikten är att härigenom få till stånd ett tryck som leder till att församlingar och stift följer kyrkomötets beslut. Huruvida detta moraliska tryck ensamt räcker för att hålla samman kyrkan förefaller tveksamt.

Kyrkoskatten avskaffas i och med att församlingarna upphör att vara kommuner. I stället införs en kyrkoavgift. Avgiften har genom lagens 7 § givits en särskild offentligrättslig ställning. Paragrafen säger att alla som tillhör svenska kyrkan skall betala kyrkoavgift. Kyrkoavgiften behandlas vidare i avsnitt 7.5.

---

<sup>84</sup> Prop 1997/98:116 s 42.

<sup>85</sup> Prop 1997/98:116 s 43 –45.



Särskilda regler finns även om kyrklig egendom. Bl a att prästlönefonder och prästlönefastigheter skall anses vara egna juridiska personer och förvalta självständiga förmögenheter.<sup>86</sup>

I 10 och 11 §§ regleras rätten att ta del av Svenska kyrkans handlingar. 12 § reglerar kyrkans arkiv. Kyrkan var ju tidigare en del av den statliga eller kommunala sfären där det gäller handlingsoffentlighet enligt tryckfrihetsförordningen. När nu Svenska kyrkan blivit ett eget rättssubjekt har man tvingats finna andra lösningar för att garantera allmänhetens insyn. Detta tas upp vidare i avsnitt 11.

13 § tar upp möjligheterna att överpröva kyrkans beslut om att någon inte får ta del av en sådan handling som anges i § 11. Denna överprövningsmöjlighet överlåter man till kyrkan att reglera närmare inomkyrkligt. Ytterst ska det ske en prövning i ett särskilt organ med en ordinarie eller före detta ordinarie domare som ordförande.

Avslutningsvis tas i 14 § upp regler om Svenska kyrkans uppgiftsskyldighet till det register som avses i 7 § lagen om trossamfund. Det skulle enligt min mening ha varit betydligt mer naturligt att bestämmelsen förts in i den lagen.

#### 7.4. Sammanfattning

Utgångspunkten för reformen mellan kyrka och stat har varit att ge kyrkan en mer fristående ställning från staten. För att reglera detta har man valt att använda sig av lagstiftning uppdelat i två lagar, en lag om trossamfund och en lag om Svenska kyrkan. Majoriteten av bestämmelserna i den förra lagen gäller alla trossamfund som väljer associationsformen registrerat trossamfund medan lagen om Svenska kyrkan endast gäller för detta samfund. Lagen ger således Svenska kyrkan en viss särställning även fortsättningsvis. Man kunde ha valt andra alternativ men valde att gå via lagstiftning. Utomlands har man ofta valt avtalslösningar och då ibland en starkare form av avtal – fördrag eller konkordat.

Lagen om Svenska kyrkan behandlar dels kyrkans grundläggande karaktär som samfund, dels hur kyrkan skall organiseras. Genom regleringen önskar staten säkerställa att de krav man har på kyrkan efterlevs även fortsättningsvis efter skiljandet. Man vill bl a att den skall vara rikstäckande, säkerställa dess demokratiska uppbyggnad samt främja fortsatt god insyn. Men utan medel blir dessa bestämmelser inte mycket värda. Några egentliga sanktionssystem finns inte heller. Problematiken kring den nya regleringen är således långt ifrån löst.

Lagen har sökt lösa de olika problemen så att det för allmänheten skall bli så liten skillnad som möjligt. Samtidigt är det stora skillnader i möjligheterna till insyn och kontroll över offentlig och privat driven verksamhet. Här har man försökt att ställa upp särlösningar. Konsekvenserna av detta kommer att beröras senare i kapitel

#### 7.5. Övergångsbestämmelser

Lagstiftningen om svenska kyrkan införs genom en särskild lag, lag om införande av lagen om Svenska kyrkan.<sup>87</sup>

---

<sup>86</sup> Se 9 § lagen om Svenska kyrkan.

Lagen anger att den nya regleringen för Svenska kyrkan skall träda i kraft den 1 januari 2000. Vidare stadgas att lagen om Svenska kyrkan upphäver en rad olika författningar, däribland den förhållandevis omfattande kyrkolagen (1992:300) och lagen om kyrkofullmäktigeval (1972:704).

Vissa delar av lagarna kommer dock att leva kvar i alla fall. Det rör bestämmelserna i 36 kap 1 § kyrkolagen som skall fortsätta att gälla för uppgifter som anförtrots före den 1 januari 2000.

Församlingarnas och de kyrkliga samfälligheternas rättigheter och skyldigheter övertogs vid relationsändringen av motsvarande församling, kyrklig samfällighet eller stift enligt 3 §. Det är inte ett helt oproblematiskt stadgande. Det berör ett stort antal borgenärer som har fordringar mot kyrkan. Frågan är om man har beaktat att de kan ha hanterat kyrkan utifrån att kyrkans olika delar ingått i den statliga eller kommunala sfären. Det är inte självklart att en mer fristående kyrkas delar kan anses ha samma kreditvärdighet.<sup>88</sup>

I 5 § anges att ärenden som fanns hos en rad olika statliga organ vid utgången av år 1999 skulle överlämnas till Svenska kyrkan för fortsatt handläggning. Inte heller detta är en helt oproblematisk regel. Bakgrunden är att de olika statliga myndigheter som finns inom kyrkan skall avvecklas vid relationsändringen. Man anger därför i betänkandet från utredningen om trossamfundens rättsliga reglering att det "mot denna bakgrund och för att undvika rättsförluster, bör de ärenden som enligt lag eller förordning handläggs hos någon av dessa myndigheter överlämnas till Svenska kyrkan för fortsatt handläggning"<sup>89</sup>. Frågan är om detta är självklart. De statliga myndigheterna hade fasta regler för hur de skulle handlägga ärenden, främst förvaltningslagen. Deras agerande och beslut kunde ofta överprövas av domstolar fristående från kyrkan. Handläggningen kunde man klaga på till JO osv. Nu överför man ärendena till en rent inomkyrklig handläggning. Samtidigt har de ju inkommit till statliga myndigheter. Frågan är då om de inte borde ha behandlats av sådana organ. Först när ärendena slutbehandlats borde enligt min mening de berörda myndigheterna ha avvecklats.

I 8 § regleras en rätt till ledighet som finns för kyrkliga uppdrag. Denna rätt till ledighet kvarstår fram till och med 31 december 2009. Det är anmärkningsvärt att man valt att tidsbegränsa denna rätt till ledighet samtidigt som man i lagen om Svenska kyrkan ställer krav på att kyrkan skall vara demokratisk. Bestämmelserna tycks svåra att förena.

I 9 och 10 §§ regleras äganderätten till den kyrkliga egendomen. Avsikten är att trygga den kyrkliga egendomens bestånd för avsedda kyrkliga ändamål<sup>90</sup>. Reglerna innebär bl a att främst de äldre kyrkor som idag betraktas som egendom av stiftelsekaraktär kommer att ägas av den församling där kyrkan är belägen. Egendomsförhållandena är på vissa håll röriga och även om det är bra att det nu blir

---

<sup>87</sup> SFS 1998:1592.

<sup>88</sup> För en mer fördjupad sakrättslig diskussion hänvisas till krediträttsliga framställningar och då särskilt frågor kring galdenårsbyte.

<sup>89</sup> Prop. 1997/98:116 s 77-78.

<sup>90</sup> Karnov s 341.

mer överskådligt är det tveksamt om staten kan dra in enskilda rättssubjekts egendom på det vis som nu riskerar att ske. Följderna mildras av en rätt till ersättning i 11 §.

## 7.6. Regleringen i grundlagarna

I avsnitt 5.3 redogjordes för hur regleringen kring kyrkan såg ut i regeringsformen. I samband med processen för relationsändringen har grundlagsregleringen kring trossamfund och Svenska kyrkan studerats. Många av bestämmelserna har förändrats. Regeringsformen har fått ett antal nya bestämmelser. Successionsordningens krav på statschefen har bedömts som ändamålsenliga och fått stå kvar. Tryckfrihetsrättsliga frågor tas upp i avsnitt 11.

### 7.6.1. Successionsordningen

För Sveriges statschef finns genom stadgande i gamla regeringsformens 2 § ett krav på att alltid vara av en viss lära. I successionsordningens 4 § finns samma krav beträffande prinsar och prinsessor. 2 § i äldre regeringsformen gäller genom att det hänvisas till denna genom punkt 14 i övergångsbestämmelserna till nya regeringsformen.

Kyrkoberedningen ansåg att tiden var mogen för att upphäva dessa krav. Man ansåg att de rimmade dåligt med Svenska kyrkans karaktär av ett nådesamfund. Inte heller hyste man någon större oro för att relationerna mellan kungahuset och kyrkan skulle försämrans genom att reglerna upphävdes.<sup>91</sup>

Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering resonerade dock på ett annat sätt. De förde att resonemang om statschefens immunitet och utifrån detta kom man fram till att det inte är naturligt att göra statschefens trosbekännelse eller trossamfundsbekännelse till en privat samvets- eller religionsfråga såsom kyrkoberedningen gjort<sup>92</sup>. Så resonerade även regeringen<sup>93</sup>. Detta resonemang förstår jag inte. Menar man att vår rättsordning grundar sig på ett kristet värderingsmönster så har man ju rätt men detta faktum förklarar inte varför t ex inte kungen kan vara ateist idag.

Andra skäl som man resonerar kring är historiska skäl. Slutligen jämför man med att även andra ämbeten har krav på en viss trostillhörighet. Man syftar bl a på biskopar och präster.<sup>94</sup> Detta är dock inte relevanta jämförbara ämbeten. Här rör det sig om rena inomkyrkliga uppdrag medan statschefen skall vara hela rikets samlande symbol. Man anför avslutningsvis att man inte anser kravet inskränker de kungligas religionsfrihet. Denna uppnås genom att han eller hon lämnar sitt ämbete, menar man.<sup>95</sup> Men är detta frihet?

De aktuella författningsställena lyder som följer:

---

<sup>91</sup> SOU 1994:42 s 98-99.

<sup>92</sup> Prop 1997/98:49 s 17-19.

<sup>93</sup> SOU 1997:41 s 117.

<sup>94</sup> A st.

<sup>95</sup> A st.

Punkt 14 i regeringsformen anger att "genom denna regeringsform så görs ej ändring i vad som hittills har gällt enligt 2 § i den äldre regeringsformen". Härmed avses kravet på att kungen "alltid skall vara av den rena evangeliska läran, sådan som den, uti den oförändrade Augsburgska bekännelsen, samt av Uppsala mötes beslut av år 1593 antagen och förklarad är".

Detta överensstämmer nästan fullständigt med vad som sägs i 4 § successionsordningen för prinsar och prinsessor. För dem gäller enligt 4 § att "såsom 2 § i 1809 års regeringsform uttryckligen stadgar, att Konung alltid skall 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, sålunda skola och prinsar och prinsessor av det kungliga huset uppfödas i samma lära och inom riket. Den av kungl. familjen som ej sig till samma lära bekänner, vara från all successionsrätt utesluten."

Samtidigt skall man notera att det är en av punkterna i övergångsbestämmelserna till regeringsformen, punkt 14, som fått stå kvar. Detta kan kanske ses som en markering. Hade man velat hade man ju kunnat lyfta in regeln i grundlagen men så blev alltså inte fallet.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att det fortfarande finns ett grundlagsreglerat förhållande mellan kyrkan och Sveriges statschef och det kungliga huset genom kravet på trostillhörighet. Men reglerna har placerats bland övergångsbestämmelserna.

## 7.6.2. Regeringsformen

Reformen innebär att majoriteten av de bestämmelser som tidigare varit inplacerade i regeringsformens övergångsbestämmelser nu upphävs, främst de som berört hur normgivning avseende Svenska kyrkan. Istället införs en ny bestämmelse som anger hur bestämmelser om Svenska kyrkan samt om övriga trossamfund skall beslutas.

I avsnitt 5.3 redogjordes för de bestämmelser som tidigare gällde för Svenska kyrkan. Av övergångsbestämmelserna avsåg punkt 3 och punkterna 9 till 14 Svenska kyrkan. Punkt 3 ansågs ha blivit överspelad sedan medlemskapsreglerna ändrats och ansågs därför kunna upphävas. Punkterna 9 till 13 hade direkt eller indirekt att göra med normgivning avseende Svenska kyrkan. Dessa bestämmelser har nu upphävts och istället nya regler i 8 och 11 kap RF införts, se nedan. Punkt 14 kommer fortsatt att stå kvar. Denna har att göra med statschefens bekännelsekrav och har behandlats i avsnittet ovan.

I 2 kapitlet 1 § 6 punkten RF anges att varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad religionsfrihet: frihet att ensam eller ihop med andra utöva sin religion. I 2 § anges vidare att varje medborgare gentemot det allmänna är skyddad mot tvång att giva till känna sin åskådning i religiöst avseende. I 2 st fastslås att varje medborgare gentemot det allmänna även är skyddad mot tvång att delta i sammankomst eller tillhöra trossamfund.

Religionsfriheten enligt ovan är absolut både när det gäller den positiva rätten i 1 § som den negativa rätten i den 2 §. Den får inte begränsas.<sup>96</sup> Religionsfriheten har även ett liknande skydd i Europakonventionen som även gjorts till svensk lag. RF 2:23 slår fast att lag inte får meddelas som står i strid med konventionen.

Reglerna har nu kompletterats med nya regler i 8 kap RF. En ny 6 § har införts som slår fast att föreskrifter om trossamfund meddelas i lag. I lag skall också meddelas föreskrifter om grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund. Dessa bestämmelser skall ses som ett komplement till reglerna i 2 kap RF. I den mån det enligt de bestämmelserna kvarstår utrymme för beslut i annan form än genom lag så träder dessa regler in. Således vidgar de området för vad som skall beslutas genom lag.<sup>97</sup>

I 2 stycket är avsikten att skapa en regel som ger en balans mellan möjligheten att ge normgivning för Svenska kyrkan, utan att lämna något utrymme för en vidare reglering av lärofrågor, annat som kan sägas höra till troslivet och Svenska kyrkans egna angelägenheter. Särskilda formkrav har införts för stiftandet av sådan lag. I 2 stycket anges att sådan lag stiftas genom beslut som fattas enligt samma regler som gäller för riksdagsordningen.<sup>98</sup>

Kravet på kvalificerat förfarande i riksdagen vid all lagstiftning om Svenska kyrkan och andra trossamfund innebär enligt utredningen att de behandlas likvärdigt i fråga om skyddet för verksamhetens rättsliga villkor. Detta är delvis sant men då regleringen är så pass mycket mer omfattande rörande Svenska kyrkan uppstår en viss obalans. Dessutom måste man fråga sig varför man vill skydda religiösa organisationer så mycket mer än t ex övriga idéella organisationer.

## 7.7. Kyrkoskatten blir kyrkoavgift – uppördshjälp från staten

Svenska kyrkans församlingar har, som tidigare påpekats, före relationsförändringen ansetts ha kommunstatus. Som sådana har de haft beskattningsrätt enligt 7 § 1 kap Regeringsformen.

Denna kommunstatus upphör nu. Därmed försvinner även grunden för kyrkans beskattningsrätt. Istället införs en rätt för kyrkan till att ta in en avgift från de kyrkotillhöriga.<sup>99</sup> För Svenska kyrkan kommer denna avgift att kallas kyrkoavgift. Denna regleras i tre olika lagar. Dels finns bestämmelser i lagen om Svenska kyrkan. 7 och 8 § § anger att:

Den som tillhör Svenska kyrkan skall betala lokal och regional kyrkoavgift.

Församlingen beslutar om lokal kyrkoavgift. Om församlingen ingår i en kyrklig samfällighet, får samfälligheten besluta om hela eller del av avgiften.

Stiftet beslutar om regional kyrkoavgift.

Dessutom finns det regler i lagen om trossamfund. Enligt 6 § gäller att Svenska kyrkan skall ha rätt till hjälp med bestämmande, debitering och redovisning av

<sup>96</sup> SOU 1997:41 s 91 – 96 och Lindqvist, Församlingsjuridik s 13f.

<sup>97</sup> SOU 1997:41 s 237.

<sup>98</sup> 8 kap 6 § 2 st RF.

<sup>99</sup> Detta kan diskuteras. Flera remissinstanser har pekat på den oklara statusen på avgiften och några har menat att det även framgent är en skatt, bl a Svea hovrätt och vissa stift, Ds 1995:34.

avgifter från dem som tillhör Svenska kyrkan. Sådan hjälp kan även beviljas annat registrerat trossamfund. Vidare anges att bestämmelser om hjälpen ovan skall meddelas i lag. Så har även skett och de närmare reglerna ges i lagen om avgift till registrerat trossamfund.<sup>100</sup>

Avgiftshjälpen sker inom ramen för skattebetalningssystemet. Detta förutsattes redan vid principbeslutet.<sup>101</sup> Hjälpen skall vara kostnadsfri. Avgiften skall tas ut i förhållande till inkomsten, d v s efter principen om skatt efter bärkraft. Den skall beräknas på samma underlag som den avgiftsskyldiges kommunala inkomstskatt.

I 2 § behandlas frågor som rör begravningsavgiften. Denna kommer att behandlas i avsnitt 7.6.2.

5 § anger att trossamfunden senast den 3 december varje år skall lämna de uppgifter som behövs för att bestämma, debitera, redovisa och ta in avgifterna. Svenska kyrkan kan lämna underlag, främst avgiftssats, per församling eftersom denna indelning redan finns i skatteförvaltningens register.<sup>102</sup> Detta kommer man att behöva även framgent om inte annat för att hantera begravningsavgiften.

För Svenska kyrkan gäller att dess "medlemmar" givits en särskild författningsreglerad skyldighet att betala kyrkoavgift, se 7 §. Detta och även det faktum att Svenska kyrkan är offentligrättsligt reglerad gör att man inte anser sig behöva begära in något särskilt samtycke för att ta upp avgifter till kyrkan även framgent.

För övriga samfund som önskar erhålla hjälp med att ta in avgifter på motsvarande sätt krävs dock samtycke. Detta kan ske antingen skriftligt eller indirekt via en bestämmelse i stadgarna, 6 § 1 och 2 st.

Regeringen beslutar om vilka samfund som, utöver Svenska kyrkan, skall få avgiftshjälp. Regeringen beslutar ju sedan tidigare om stöd till trossamfunden. Därför har det ansetts naturligt att det är regeringen som beslutar i dessa ärenden även framgent. Regeringen har ställt upp ett antal villkor för avgiftshjälp.<sup>103</sup>

Regeringen har i en förordning gett Riksskatteverket rätt att meddela närmare bestämmelser om hur de uppgifter som behövs för avgiftshjälpen skall lämnas till verket.

Man kan tycka att det är anmärkningsvärt att staten nu kommer att hålla register över enskildas trosstillhörighet. Att Svenska kyrkans medlemmar registreras har en förklaring i begravningsavgiften. Problemen blir dessutom ofta mindre för en majoritetskyrka. Men nu kan det bli så att hela den "övriga gruppen" blir kartlagd och registrerad. Detta under förutsättning att trossamfunden väljer att ta in sina avgifter på detta vis. Att uppgifterna är känsliga framgår även av att man givit dem en relativt lång sekretessperiod. Detta är bra och skyddar mot enskilda men hur uppnås skydd mot staten?

---

<sup>100</sup> SFS 1999:291.

<sup>101</sup> Prop 1995/96:80 s 29.

<sup>102</sup> Prop 1998/99:38 s 221.

<sup>103</sup> Prop 1998/99:38 s 227-228.

## 7.8. Särskilda uppgifter – myndighetsutövning.

Svenska kyrkan kommer även framgent ha hand om särskilda områden inom det offentliga. De två stora delarna är vigselrätten och begravningsväsendet. Kyrkan kommer även att ha kvar uppgifter som rör förvaltandet av de kyrkliga kulturminnena. Svenska kyrkan kommer även att ha kvar ett ansvar inom totalförsvaret då det gäller frågor rörande begravningsområdet samt då det gäller skyddet av de kyrkliga kulturminnena.

### 7.8.1. Vigselrätten.

Vigselrätten innebär att delar av kyrkans personal har möjlighet att utföra en förrättning som leder till att en juridisk giltig vigsel ingåtts. Vilket är en uppgift av myndighetsutövningskaraktär. Vigselrätten har delegerats med stöd av RF och regleras i Äktenskapsbalken.

Vigselrätt innehas av, förutom Svenska kyrkan, en rad olika samfund. Den har dock på senare tid kommit att ifrågasättas då delar av kyrkorna och samfunden inte vill förrätta partnerskap. Utrymme saknas att ytterligare behandla vigselrätten här.

### 7.8.2. Begravningsväsendet.

Reglerna för begravningsverksamheten ges i begravningslagen.<sup>104</sup> Med begravningsverksamhet avses de olika åtgärder som har direkt samband med förvaltningen av de allmänna begravningsplatserna<sup>105</sup>.

Svenska kyrkan kommer även framgent att vara huvudman för begravningsverksamheten i de flesta delarna av landet. Detta innebär en skyldighet att anordna och hålla allmänna begravningsplatser för dem som är folkbokförda inom ett visst geografiskt område<sup>106</sup>. (På de orter där kommuner innan relationsförändringen skötte begravningsverksamheten skall dessa ansvara för den även framgent<sup>107</sup>.)

Att Svenska kyrkan inom ett område är huvudman medför att man även ansvarar för dem som inte är kyrkotillhöriga. För dessa personer skall man ordna särskilda gravplatser.<sup>108</sup>

Ordningen är inte helt oproblematiske. Att ge ett visst samfund ansvar för en samhällsuppgift som riktar sig även till andra trosutövare är från religionsfrihetssynpunkt tveksamt. Ett av syftena med relationsförändringen var just att skapa en neutralitet och mer likformig behandling av de olika trossamfundena. Regeringen för i propositionen ett resonemang kring denna problematik men anser att den valda ordningen inte strider mot religionsfriheten i vare sig Regeringsformen

---

<sup>104</sup> SFS 1990:1144.

<sup>105</sup> Prop 1998/99:38 s 98f.

<sup>106</sup> A a s 100.

<sup>107</sup> Stockholm och Tranås.

<sup>108</sup> SOU 1997:42 s 97 ff. se även § begravningslagen.

eller Europakonventionen. Även om detta är en korrekt bedömning kvarstår frågetecken kring om ordningen är lämplig, inte minst med tanke på att regleringen av kyrkan är tänkt att bestå under överskådlig tid. Den religionsfrihet som skyddas i lag är en mycket begränsad religionsfrihet. Men när man beslutar om en reform som skall bestå under en mycket lång period menar jag att det hade funnits skäl att våga se lite vidare på begreppet<sup>109</sup>.

Det införs en särskild offentligrättsligt reglerad avgift för att finansiera begravningsverksamheten. De medel som tas in genom denna avgift skall särredovisas. Detta gäller även för begravningsverksamhetens kostnader. Detta för att säkerställa att icke kyrkotillhöriga inte tvingas vara med och finansiera kyrkans övriga verksamhet.<sup>110</sup> Detta är bra från religionsfrihetssynpunkt men alltjämnt kvarstår det faktum att kyrkan ges en rätt att debitera ut en offentligrättslig avgift trots att endast dess medlemmar har rösträtt och därmed kan påverka hur verksamheten bedrivs.<sup>111</sup> Att ge de handlingar som rör begravningsverksamheten ställning som allmänna även fortsättningsvis samt att ge länsstyrelserna rätt att utse ombud för icke medlemmar botar knappast denna brist.<sup>112</sup>

Genom en uppräknings fastställs vad som skall ingå i avgiften. Avgiften skall tas in som kommunalskatten. För kyrkotillhöriga ingår begravningsavgiften i kyrkoavgiften.<sup>113</sup>

För begravningsärenden som rör enskilda skall förvaltningslagen tillämpas. Begravningsverksamheten rör en så stor samhällsuppgift att det ansetts väsentligt att förvaltningslagens regler för handläggning tillämpas även efter relationsförändringen. Inte minst anser man att det är viktigt för att tillgodose rättssäkerheten för dem som inte tillhör Svenska kyrkan<sup>114</sup>. Därmed erkänner man att risken för en intressekonflikt kvarstår även med de ovan valda lösningarna. Ändå nöjer man sig med ordningen. Detta menar jag är olyckligt då man haft för avsikt att den nu genomförda relationsförändringen ska bestå under en längre tid. I ett sådant läge bör man undvika att bygga in en konflikt.

Sammanfattningsvis gäller att kyrkan alltjämnt innehar huvudmannskapet för begravningsverksamheten i större delen av landet. En rad åtgärder har vidtagits för att säkerställa att även personer som inte är tillhöriga skall få sina rättigheter tillgodosedda. Förvaltningslagen skall gälla även framgent vid handläggningen av ärenden gentemot enskilda inom begravningsverksamheten. Risk för en intressekonflikt kvarstår dock.

### 7.8.3. Kulturhistorisk värdefull egendom.

<sup>109</sup> Jfr SOU 1997:42 s 108 och SOU 1992:9 9 kapitlet.

<sup>110</sup> Prop 1998/99:38 s 110 samt 9 kap 4 § 1 stycket begravningslagen.

<sup>111</sup> Formellt är det endast så att den församling eller samfällighet som ansvarar för begravningsverksamheten som föreslår begravningsavgift. Denna fastställs sedan av Kammarkollegiet. Detta har sin grund i att beslutet ses som ett normbeslut. Sådana beslut bör tas av ett offentligt organ. Huruvida kyrkan är ett sådant organ är oklart så därför har man valt ordningen med en myndighet som fastställer.

<sup>112</sup> Regeringen har en annan åsikt. Se prop 1998/99:38 s 106 och 125.

<sup>113</sup> Prop 1998/99:38 s 118.

<sup>114</sup> A s 130f.



Svenska kyrkan är ansvarig för den största sammanhållna delen av vårt kulturarv. Detta omfattar vitt skilda delar såsom kyrkobyggnader, prästgårdar och andra byggnader, kyrktomter, kyrkliga inventarier, begravningsplatser samt kyrkliga arkiv och kyrkomusik. Detta är ett kulturarv som byggts upp genom närmare ett årtusende och som är tillgängligt för alla, även icke kyrkotillhöriga.<sup>115</sup>

Svenska kyrkan skall därför ha rätt till en viss ersättning för den framtida vården av detta kulturarv. Grunden är de särskilda krav som ställs i 4 kap kulturminneslagen. Krav som kommer att behållas även efter relationsförändringen.

Vården av de kyrkliga kulturminnena anses vara en viktig allmän samhällsuppgift som anförtrots kyrkan. Handlingar som rör den kyrkoantikvariska ersättningen kommer därför även framgent omfattas av den offentligrättsligt reglerade offentlighetsprincipen.

Kyrkan kommer således även efter relationsförändringen att spela en viktig roll inom kulturvården.

#### 7.8.4. Totalförsvaret

Kyrkan har tidigare, då dess församlingar haft kommunstatus, omfattats av lagen (SFS 1994:1720) om civilt försvar. Detta har förändrats i och med relationsförändringen. Församlingarna har upphört att vara kommuner och rymts därmed inte längre inom lagens tillämpningsområde

Ett av syftena med relationsförändringen var att göra kyrkan mer självständig från staten och mer likställd med de övriga trossamfundet. Fastän den andliga vården även framledes har stor betydelse i kris och krigssituationer måste det vara upp till kyrkan att reglera hur man fortsättningsvis skall sköta sin beredskapsplanering. Därför har man valt att inte ge någon generell offentligrättslig reglering för beredskapsplaneringen hos kyrkan.<sup>116</sup>

När det gäller viktiga samhällsuppgifter som kyrkan utför på uppdrag av det allmänna är det annorlunda<sup>117</sup>. Här är det fråga om uppgifter som det offentliga anser att man ska ansvara för även fortsättningsvis. Att man sen har lagt ut dessa på kyrkan ändrar inte behovet av reglering.

Församling som är huvudman för begravningsverksamhet har därför ålagts en offentligrättslig skyldighet att vidta beredskapsplanering enligt begravningslagen 8 kap 3 §. En annan betydelsefull uppgift är förvaltningen av den kyrkliga egendomen. Här är särskilt de s k kyrkliga kulturminnena intressanta. Även på detta område har kyrkan givits en särskild offentligrättslig skyldighet att vidta beredskapsåtgärder. Detta framgår av lagen (SFS 1988:950) om kulturminnen m.m. 4 kap 15a§. Tilläggas bör att kyrkan även får ersättning av staten för vården av denna egendomen.

---

<sup>115</sup> Prop 1998/99:38 s 134-135.

<sup>116</sup> Prop 1998/99:124 s 77f.

<sup>117</sup> A a s 76-77.

Sammanfattningsvis blir de rättsliga kraven på kyrkans beredskapsansvar betydligt mindre i och med relationsförändringen. Men på områden där man alltjämt bibehåller ansvaret för viktiga allmänna samhällsuppgifter införs en särskild offentligrättslig reglering.

## 8. Offentlighetsrättsligt eller privat

Eftersom stora delar av den svenska rättsordningen knyter an till organisatoriska kriterier är det viktigt att försöka utröna vilket slag av organ man har att göra med. Först presenteras här därför några olika huvudgrupper. I avsnitt 9. görs därefter ett försök att placera in kyrkan.

### 8.1. Statligt, kommunalt eller mittemellan?

I denna del skall jag kort försöka belysa konsekvenserna av att ett organ avskiljs från den statliga organisationen. För att möjliggöra en sådan beskrivning samt kunna dra relevanta avgränsningar skall jag först redogöra för den offentliga sektorns uppbyggnad. Vilka är dess aktörer och vilka är de olika slag av verksamheter som bedrivs?

Lena Marcusson har i sin avhandling om "offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet" valt att ställa upp en föredömlig schematisk bild över detta. Denna bygger på att man kan finna fyra olika typer av aktörer. Dessa är:

- 1 Statliga och kommunala myndigheter
- 2 Fristående offentlighetsrättsliga subjekt.
- 3 Statligt eller kommunalt ägda eller dominerade aktieföretag och stiftelser.
- 4 Övriga privaträttsliga subjekt med delvis offentliga förvaltningsuppgifter.

Även när det gäller att gruppera den verksamhet som aktörerna ovan kan bedriva väljer hon att skapa fyra olika grupper.

- 1 Myndighetsutövning
- 2 Offentlighetsrättsligt beslutsfattande i övrigt
- 3 Offentlighetsrättsligt faktiskt handlande i övrigt.
- 4 Privaträttsliga uppgifter

Grupperna kan föras samman till en schematisk bild enligt nedan. Schemat visar

Vilka regler är det då som aktualiseras om en uppgift/verksamhet är av ett offentlighetsrättsligt intresse? Jag har valt att dela in även dem i fyra grupper.

- 1 Handläggningsregler

- 2 Regler som legalt begränsar beslutsrätten
- 3 Styrningsmedel
- 4 Kontrollregler

Den första gruppen berör främst frågan om ärenden handläggs enligt förvaltningslagen.

Den andra gruppen berör offentlighetsprinciper. Främst legalitets-, objektivitets- och likhetsprincipen.

Den tredje gruppen rör frågan hur främst statens möjligheter till ledning och styrning påverkas.

Sista gruppen avser det omfattande problemkomplexet kring kontroll och insyn. Här ingår offentlighetsprincipen, JO:s och JK:s tillsyn bl a.

Att kyrkan tidigare var att betrakta som ett antal statliga och kommunala myndigheter har tidigare berörts. Som sådan var kyrkan underkastad allt det offentlighetsreglerverk som gäller för dessa.

Innan vi kan ta ställning till vad kyrkan numera, efter det att relationerna förändrats, skall anses vara förefaller det nödvändigt att lite mer i detalj gå in på ett antal begrepp. Vad är en myndighet? Vad är ett fristående offentlighetsreglerat subjekt? Vart hamnar ett annat trossamfund?

## 8.2. Myndighetsbegreppet

När grundlagsberedningen lade fram sitt förslag till regeringsform så önskade man ha ett funktionellt myndighetsbegrepp.

En myndighet skulle vara varje organ som utövade offentlig makt. Det sägs uttryckligen att ett organs status inte skall kunna hindra att det betraktas som en myndighet.<sup>118</sup>

Grunden är att man anser att samma behov av garantier och kontrollmedel finns oavsett genom vem staten agerar. Annars riskerar ju kontrollmöjligheterna att förlora sin betydelse.

Grundlagspropositionen valde ett annat betraktelsesätt. De rättssubjekt som är organiserade i privaträttsliga former kan aldrig bli myndigheter, menar man. Detta gäller även om de anförtros uppgifter som innebär myndighetsutövning<sup>119</sup>. Man använder således ett organisatoriskt myndighetsbegrepp.

Detta senare synsätt är det som kommit att slå igenom. Förvaltningslagen som styr handläggningen av ärenden hos myndigheterna har ett rent organisatoriskt betraktelsesätt. Även om ett privat bolag handlägger offentliga förvaltningsuppgifter som är mycket kvalificerade så blir inte lagen tillämplig utan särskilt stadgande. Även

---

<sup>118</sup> SOU 1972:15 s 122f.

<sup>119</sup> Prop 1973:90 s 233.

när man bestämt offentlighetsprincipens räckvidd har man valt att ansluta sig till detta synsätt. Man har inte velat utsträcka offentlighetsprincipen till att gälla kategorier av enskilda organ generellt. Istället har man valt att komplettera det organisatoriska betraktelsesättet med att göra en uppräkningslista av de övriga rättssubjekt som skall omfattas<sup>120</sup>.

Konstruktionen har flera nackdelar. Uppräkningen kan aldrig bli fullständig. Omorganisationer och andra strukturförändringar riskerar hela tiden att göra den inaktuell.

Dessutom visar den schematiska skissen ovan att kontrollbehovet ofta finns över offentliga förvaltningsuppgifter även då de handhas av organ utanför den rent statliga eller kommunala sfären.

Detta har man som sagt insett när det gäller JO:s och JK:s tillsyn. Deras tillsynsområden har, förutom att bestämmas av grundlagarnas organisatoriska myndighetsbegrepp, även kompletterats med ett funktionellt sådant knutet till begreppet myndighetsutövning. Organ som handlägger denna typ av ärenden står under deras kontroll. Fast detta gäller inte hela företaget, föreningen etc, utan endast de befattningshavare som handlägger ärenden som har karaktär av myndighetsutövning<sup>121</sup>.

Vidare har det enhetliga myndighetsbegreppet blivit än mer luddigt genom att man valt att lyfta in försäkringskassorna och se dem som likställda med myndigheterna. Detta trots att de inte egentligen är det utan åtminstone historiskt måste ses som självständiga offentlighetsrättsliga anstalter med egen rättskapacitet.

Jämför även RegR bedömning av löntagarfonderna i RR 1984 2:101. Här förefaller man mer eller mindre uteslutande ha gått på ett funktionellt bedömningskriterium.

Marcusson ställer upp ett antal kriterier som kan skilja ut sådana organ som i vart fall tveklöst hör till myndigheterna<sup>122</sup>. Dessa kriterier är:

- 1 Organen har ingen egen rättssubjektivitet i egenskap av offentlighetsrättsligt organ. Organet handlar alltså för statens eller kommunernas räkning samtidigt som det enligt den svenska förvaltningstraditionen skall fatta beslut självständigt i förhållande till en överordnad myndighet.
- 2 Organet är inplacerat i en hierarki, där det i viss utsträckning har lydnessplikt mot överordnade organ och/eller i varierande grad tillsynsfunktion mot underordnade.
- 3 Verksamheten bedrivs med statliga medel som tilldelats genom budgetregleringen, varigenom de ställts till regeringens disposition eller specialdestinerats av riksdagen. Eller bedrivs verksamheten för kommunala medel (mitt tillägg)
- 4 Organet är underkastat revision av verksamheten i förhållande till regering och riksdag.

---

<sup>120</sup> Marcusson, L, Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet, s 113ff.

<sup>121</sup> Se t ex lag (1986:765) med instruktion för justitieombudsmannen, 1 och 2 §§.

<sup>122</sup> Marcusson s 167 – 168.

- 5 Organisationen bestäms normalt i lag och mer i detalj av regeringens instruktion.
- 6 De organisationsformer som används för den beslutande verksamheten är den kollegiala, den kollektiva eller den byråkratiska.
- 7 De anställdas anställningsvillkor är statligt reglerade.
- 8 Om organet är direkt underställt regeringen så tillsätts tjänst eller ledamöter i organets styrelse av regeringen. För övriga organ sker motsvarande tillsättningar av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.
- 9 Regeringen har föreskrivit att verksförordningen skall gälla för organet. Däremot kan inte en särskilt stadgad klagorätt anses utgöra ett kriterium på en myndighet. Detta eftersom besvärsmått anses föreligga över statliga myndigheters beslut utan särskilt författningsstöd, medan det krävs ett särskilt stadgande för att beslut av andra organ, t ex advokatsamfundet, skall kunna överklagas.

Samtliga punkter ovan uppfyllde kyrkan mer eller mindre innan relationsförändringen. Hur detta förändrats kommer att framgå nedan i avsnitt 9.

Sammanfattningsvis så kan man konstatera att flera av de centrala lagverken på det offentlighetsrättsliga området förefaller utgå från ett organisatoriskt myndighetsbegrepp. Där detta inte varit nog har man valt olika lösningar. I TF har man valt en uppräkningsmetod medan andra regler knyter an till begreppet myndighetsutövning. RR har haft ett funktionellt betraktelsesätt på löntagarfonderna. Men huvudregeln är att det är ett organisatoriskt kriterium som avgör.

### 8.3. Mellanformer

Vid sidan av myndigheterna finns som sagt ett flertal olika aktörer som bedriver verksamhet som kan betraktas som offentlig förvaltning.

Här har jag valt att ordna dem i två grupper. De två grupperna är:

- 1 De fristående offentlighetsrättsliga subjekten
- 2 De privaträttsliga.

Gruppen privaträttsliga associationer kan i sin tur delas in i 2 olika undergrupper. Först så ryms de statligt och kommunalt ägda eller dominerade bolagen här. Men även de övriga privata aktörerna finns här som en egen undergrupp. Skillnaderna mellan dessa grupper kommer ej vidare att beröras här annat än då detta kan underlätta beskrivningen i övrigt.

Som en särskild obestämd kategori står de s k fristående offentlighetsrättsliga subjekten. Det snäva myndighetsbegreppet leder till att en rad organ hamnar utanför utan att de för den skull kan ses som rent privaträttsliga associationer. Dessa organ kan i sin tur delas in i tre underkategorier. Kategorierna är:

- 1 Korporationer
- 2 Anstalter
- 3 Stiftelser.

Offentliga korporationer kallas en rad vitt skiftande sammanslutningar. Hit brukade man föra bl a de icke territoriella församlingarna. Men även advokatsamfundet, studentnationerna och kårerna, vissa akademier och lärda samfund förs ofta hit. Korporationerna kännetecknas av att de är en sammanslutning av medlemmar. Men deras rättssubjektivitet härstammar inte från privata avtal eller överenskommelser. Grunden kommer inte från associationsrätten eller föreningsrätten. Istället grundar den sig på ett offentligrättsligt erkännande av något slag. Exempelvis skapas ibland organisationen genom reglering i lag, ibland har regeringen fastställt dess stadgar.<sup>123</sup>

Offentligrättsliga anstalter får också sin rättssubjektivitet genom ett statligt erkännande av något slag. Anstalterna saknar ofta medlemmar (eller har ett i vart fall än mer uttunnat medlemsbegrepp). Riksbanken brukar ibland föras hit. Men gruppen är rätt brokig och innehåller även organ som Svenska skeppshypotekskassan och de allmänna försäkringskassorna<sup>124</sup>.

Offentligrättsliga stiftelser brukar slutligen också tas upp här. Det är lite oklart vad som skiljer ut dessa från andra av staten bildade stiftelser. En skillnad synes vara att de förra har enskild huvudman. De kännetecknas dock av offentligrättsliga drag i övrigt. Närmare analys saknas möjlighet att göra här. Exempel på stiftelser av denna karaktär är Musikaliska akademien och Nordiska museet<sup>125</sup>.

Strömberg har även berört frågan om inte organen förutom de organisatoriska kraven ovan även borde kunna bestämmas med ett funktionellt kriterium.<sup>126</sup> Detta kan numera delvis anses uppfyllt i den mån det rör sig om ett ärende av myndighetsutövningskaraktär. Men detta rör enbart det enskilda ärendet. Organisationen som sådan blir inte mer eller mindre knuten till staten beroende på dess funktion. Som redogjort för i kapitlet ovan synes numera även tidigare tendenser till att använda ett funktionellt myndighetsbegrepp ha brutits. Detta har lett till att hela begreppet fristående offentligrättslig juridisk person ifrågasatts på senare tid. Bl a menar man att de rättsregler som numera knyter an till begreppet är så få att det är tveksamt om begreppet har någon större rättslig relevans.<sup>127</sup>

Jag menar att man här resonerar fel. Inte minst framställningstekniskt fyller begreppet en funktion då man skall diskutera gränserna mellan offentligt och privat samt de regelsystem som styr respektive organisations handlande.

De lege lata får visserligen de fristående offentligrättsliga subjekten oftast ses som antingen myndigheter (så är numera oftast fallet med de allmänna försäkringskassorna) eller likställas med privaträttsliga subjekt åt vilken överlämnats förvaltningsuppgifter enligt RF 11:6. Men samtidigt finns det som sagt ändå ett värde i att avskilja dem från de rent privaträttsliga subjekten. De har ett statligt erkännande som grund för sin existens. De lege ferenda menar jag att detta ställer större krav på öppenhet, insyn och kontroll. Vidare på ett beaktande av offentligrättsliga principer oavsett vilken verksamhet man bedriver.

---

<sup>123</sup> Marcusson, s 261.

<sup>124</sup> A st.

<sup>125</sup> A st.

<sup>126</sup> Strömberg, H, FT 1972 s 246.

<sup>127</sup> Strömberg, H, FT 1985 s 55f.

Sammantaget kan man säga att de fristående offentligrättsliga subjekten skiljer sig från de rent privaträttsliga organisationerna genom att reglerna för dess organisation företer offentligrättsliga drag, antingen genom sitt innehåll eller genom sättet för dess tillkomst, inte sällan är det på båda planen.

De särskilda rättsregler som knyter an till begreppet har minskat och allt oftare får man i enskilda fall antingen föra organet till myndigheterna eller behandla det på samma sätt som de rent privaträttsliga. Ett visst värde torde uppdelningen alltjämt ha inte minst för den juridiska diskursen om gränsdragningen för de regler som syftar till att skapa en rättssäkerhet, insyn och kontroll.

#### 8.4. Privaträttsliga associationsformer

Vid sidan av de två olika kategorierna ovan så har en alltmer brokig skara privata organ fått till sig överlämnat förvaltningsuppgifter enligt RF 11:6.

För de rent privaträttsliga organen såsom bolag, stiftelser och föreningar gäller som huvudregel att samhället inte har någon anledning att låta det särskilda offentligrättsliga regelkomplexet gälla. Endast då dessa fått offentligrättsliga uppgifter bryts denna huvudregel, men självfallet inte för organet som helhet utan endast den berörda verksamheten. I Sverige har vi kopplat detta funktionella betraktelsesätt till begreppet myndighetsutövning. Om ett organ givits uppgifter av denna karaktär så kopplas t ex JO:s och JK:s tillsynsregler in.<sup>128</sup>

Särskilda regler har ibland införts även för de bolag som ägs av staten eller av en kommun. Bl a beträffande rätten att ta del av allmänna handlingar.

---

<sup>128</sup> KU 1975/76:22 s 69.



## 9. Kyrkans rättsliga ställning i förhållande till staten

Svenska kyrkan har i och med relationsförändringen bytt karaktär som organisation. Från att ha varit ett antal statliga myndigheter på riksnivån samt haft status som kommuner lokalt till en ny friare ställning som en egen juridisk person.

Som myndighet gällde att samtliga fyra punkter som berörts i avsnitt 8.1 - handläggningsregler, regler som legalt begränsar beslutanderätten, styrningsmedel och kontrollregler – ytterst var tillämpliga.

Ärenden hos kyrkan skulle handläggas enligt förvaltningslagen, offentlighetsrättsliga principer begränsade beslutsfattarens fria skön och staten styrde genom normer, regleringsbrev samt genom utnämningar. Slutligen var verksamheten underkastad kontroll, dels av JO/JK men även av riksdagens revisorer och riksrevisionsverket.

Frågan är då hur detta förändrats. I och med att man valt att knyta an stora delar av det förvaltningsrättsliga regelverket till organisatoriska kriterier, istället för till funktionella, blir det nödvändigt att först försöka klassificera vad för organ Svenska kyrkan kan anses utgöra efter relationsförändringen. Om kyrkan inte längre skall anses vara en myndighet vad skall den då istället anses vara och vilka konsekvenser får detta?

### 9.1. Svenska kyrkans rättsliga ställning utifrån den ovan nämnda uppdelningen

Svenska kyrkan är som redogjorts för i kapitel 7 enligt 5 § lagen om trossamfund numera att betrakta som ett registrerat trossamfund. Svenska kyrkan är därmed ett eget rättssubjekt skilt från staten som kan förvärva rättigheter och skyldigheter. Detta framgår av 9 § lag om trossamfund samt 3 § lag om Svenska kyrkan.

*Den har därmed brutit med det första av Marcussons kriterium på en myndighet vilka beskrivits ovan. Kyrkan kan inte längre sägas handla för statens räkning utan kyrkan har egen rättshandlingsförmåga. Även flera av de övriga kriterierna för en myndighet är inte längre uppfyllda.*

*Organet är visserligen själv hierarkiskt uppbyggt men ingår inte som helhet längre i en hierarki.*

*Verksamheten bedrivs inte längre med vare sig statliga eller kommunala medel – låt vara att dess avgifter även framgent är av offentlighetsrättslig karaktär.*

*Revision har blivit en inomkyrklig fråga, låt vara att staten ställer upp ramarna för hur denna skall gå till på samma sätt som för andra associationsformer. Staten utser dock dessutom via länsstyrelserna ombud som granskar begravningsverksamheten och kan ha synpunkter på avgiftsnivån m m.*

*Organisationen bestäms visserligen alljämnt till viss del av lag men dessa bestämmelser är mycket generella och anger endast de yttersta ramarna.*

*Huvuddelen av bestämmelserna för kyrkans organisation är numera en helt inomkyrklig fråga.*

*På samma sätt är det med vilka beslutsformer som används.*

*De anställda har inte längre statligt reglerade anställningsvillkor.*

*Regeringen har inte längre någon kyrklig utnämningssmakt.*

Kyrkan kan således inte längre anses vara en myndighet. Frågan blir vad man skall anse att den blivit i stället? I lagarna ovan anges som sagt att den skall vara ett registrerat trossamfund.

För trossamfund gäller att det finns ett särskilt grundlagsskydd i Regeringsformen, vilket berörs ovan i kapitel 7.4.2. Detta bör snarast ses som en förstärkning av den grundlagsskyddade föreningsrätten samt religionsfriheten. Dessa bestämmelser begränsar lagstiftaren men leder inte till några organisatoriska kopplingar mellan staten och de olika trossamfunden. Lagstiftningen är av rent privaträttslig natur. Trossamfund bildas av en befintlig privaträttslig association eller av att ett antal personer sluter sig samman.

För Svenska kyrkan gäller att dess status som trossamfund inte är självvalt. Inte heller har någon prövning skett om kyrkan uppfyller kriterierna för registrering. Svenska kyrkans ställning regleras istället direkt i lagen om Svenska kyrkan.

Även i lagen om trossamfund sägs i 5 § 1 punkten att Svenska kyrkan skall vara ett registrerat trossamfund.

De ovan berörda lagarna skyddas dessutom av det nya grundlagstadgandet i 8 kapitlet RF. Samtidigt har kyrkan krav på sin organisation beträffande insyn och demokrati samt att den skall vara rikstäckande. Motsvarande skyldigheter saknas för övriga trossamfund. Klart är därmed att Svenska kyrkan alltså har en annorlunda ställning gentemot staten.

När man kommit så långt så gäller det att försöka hitta en kategori. Svenska kyrkan har medlemmar/kyrkotillhöriga men dess rättssubjektivitet grundar sig på ett offentligrättsligt erkännande i lag.<sup>129</sup> Kyrkan blir med resonemanget ovan närmast att se som en offentligrättslig korporation<sup>130</sup>.

## 9.2. Församlingarna

Församlingarna har ju tidigare varit kommuner. Efter förändringen av kyrkans relationer skall de istället betraktas som självständiga delar av det registrerade trossamfundet Svenska kyrkan. Som sådana har de egen rättskapacitet. Även

---

<sup>129</sup> Jfr prop 1997/98:116 s 41.

<sup>130</sup> Se även Strömberg, H, Allmän förvaltningsrätt, s 28. Offentligrättslig korporation var kanske den mest korrekta samlande beteckningen på kyrkan även före relationsförändringen. I så fall kan det tyckas som om hela diskussionen om ett skiljande blir rätt ointressant men detta vore att förminska de förändringar som trots allt skett. Jfr SOU 1992:9 s 247ff. Klart är att kyrkan i vart fall fått en högre grad av självbestämmande och förändringarna är så pass stora att de förtjänar att studeras närmare.

församlingarna får ses som offentligrättsliga korporationer. De har medlemmar samt ett offentligrättsligt erkännande i lag.

## 10. Medborgarnas inflytande och insyn samt det offentligas möjlighet till styrning och kontroll

I kapitlet skall jag ta upp problematiken kring hur man velat försäkra sig om en fortsatt god insyn för medborgarna i kyrkans verksamhet samt en god medborgerlig kontroll. Kort kommer förändringsprocessens effekter på en rad olika områden att belysas. På en del områden har man valt att införa särlösningar för Svenska kyrkan. Frågan är hur lyckade dessa har blivit? När det gäller offentlighetsprincipen kommer frågor som rör den att behandlas i nästa kapitel.

### 10.1. Handläggningregler

Vid myndigheterna styrs handläggningen av ärenden främst av förvaltningslagen. Förvaltningslagen är enligt huvudregeln inte tillämplig på ärendehandläggning utanför myndighetsområdet. Detta framgår av förarbetena.<sup>131</sup> Lagen bör inte gälla privaträttsliga organ eller andra offentlighetsrättsliga organ än myndigheter. Någon analog tillämpning av lagen bör man enligt departementschefen inte räkna med. Ett undantag finns, nämligen försäkringskassorna.<sup>132</sup>

Kanske är detta ett resultat av en analys av organets funktion. De flesta fristående offentlighetsrättsliga subjekt kan i vart fall delvis anses bedriva verksamhet som inte sker i statens (eller i kommuns) namn. T ex så torde detta vara fallet med advokatsamfundet såväl som Svenska kyrkan efter relationsförändringen. Men med andra organ, främst de allmänna försäkringskassorna, förefaller det vara svårt att finna någon sådan verksamhet. Resultatet skulle då bli att majoriteten av dessa organ, de som bedriver en egen verksamhet, inte kan ses som myndigheter utan får behandlas enligt RF 11:6. Förvaltningslagen är då normalt inte tillämplig.<sup>133</sup> Men för de organ som endast kan anses agera i statens namn kan man låta en hårdare styrning gälla.

Flera modeller för hur handläggning och överklagande av beslut hos fristående offentlighetsrättsliga organ och privata organ med uppgifter inom offentlig förvaltning kan säkerställas finns. Dessa är enligt en tentativ uppställning av Marcusson sex stycken.

- 1 I särlagstiftning anges att förvaltningslagen är tillämplig i sin helhet.
- 2 I lagstiftning görs vissa regler i FL tillämpliga.
- 3 FL:s regler om överklagande blir tillämpliga i vissa fall då det finns en särskild reglering av överklagbarheten för det enskilda organets beslut.
- 4 Särskilda förfaranderegler är ibland föreskrivna för ett visst enskilt organ.
- 5 Rätt att överklaga ett enskilt organs beslut utan anknytning till FL:s regler.
- 6 Regler som avskär möjligheten att överklaga. (Tveksamt om nödvändigt, då detta redan är huvudregeln för beslut av privata organ.)

---

<sup>131</sup> Marcusson s 139

<sup>132</sup> A st

<sup>133</sup> A st

Flera av dessa kan vara tillämpliga på ett och samma organ. För kyrkans del gäller att det för majoriteten av dess ärenden valts lösningar som ligger i linje med modell 5.

Kyrkan skriver efter relationsförändringen huvudsakligen sina egna regler. Den som vill överklaga ett kyrkligt beslut är numera i hög grad hänvisad till inomkyrkliga överprövningsinstanser, främst domkapitel och svenska kyrkans överklagandenämnd. Möjlighet till domstolsprövning har kraftfullt begränsats.<sup>134</sup>

Ett område där kyrkan alltjämt behåller en viktig roll och handhar ärenden av myndighetsutövningsskärakt är ärenden inom begravningsväsendet. När ärenden handläggs inom detta område har förvaltningslagen gjorts tillämplig i sin helhet. (Detta får därmed anses vara ett utslag av modell 1.)<sup>135</sup>

Detta leder till en något svåröverblickbar situation för den enskilde. Ärenden behandlas väldigt olika beroende på uppgiftens art.

Finns det då något alternativt sätt på vilket detta kunde ha lösts de lege ferenda? Marcusson anger en lösning som liknar den som valts i Norge.

FL:s organisatoriska koppling till myndighetsbegreppet har där kompletterats med ett funktionellt. FL anses gälla oavsett om handläggningen sker hos en myndighet eller hos enskilt organ om uppgiften har skärakt av myndighetsutövning. Utöver detta pläderar Marcusson för ytterligare en utvidgning. Även vid handläggning av beslut som kan överklagas bör FL vara tillämplig<sup>136</sup>. Jag finner detta vara en väl avvägd och lämplig ordning. Men utöver dessa utvidgningar vill jag även ha ett bredare organisatoriskt kriterium som fångar in organ som bildats genom ett offentligrättsligt erkännande. Detta innebär en statlig sanktion som jag menar ställer särskilda krav på verksamheten. Genom en sådan lösning skulle kyrkan alltjämt ha fångats in som helhet.

## 10.2. Överklagbarhet

Rätten att överklaga är en central del av de olika rättsäkerhetsgarantier som utformats som skydd för medborgarna. För enskilda organ anses huvudregeln vara att det krävs lagstöd för överklagbarhet.<sup>137</sup> Låt vara att det ibland finns en begränsad möjlighet att få ett beslut prövat vid allmän domstol.<sup>138</sup> Framför allt när det gäller mer betydande beslut, dvs beslut som utgör myndighetsutövning, är detta en problematisk ordning då det för den enskilde ofta är lika väsentligt att kunna överklaga ett beslut oavsett vilken typ av organ som har fattat det.

Som sagts i avsnittet ovan om förvaltningslagen förekommer en rad särlösningar i form av specialstadganden för besvär. Detta kan leda till en bibehållen rättighet i det enskilda fallet men knappast till ökad överskådlighet. Men samtidigt är det knappast

---

<sup>134</sup> Se nedan avsnitt 10.2. Reglerna för överprövning har allt mer konkretiserats genom beslut av överklagandenämnden.

<sup>135</sup> Se 10 § begravningslagen.

<sup>136</sup> Marcusson, s 396f

<sup>137</sup> A a s 140.

<sup>138</sup> Hemström, s141 och SOU 1997:41 s SKU

troligt att vi kan förvänta oss en utvidgning av överklagandemöjligheterna. Trenden är snarare den motsatta.<sup>139</sup>

Inte heller instituten resning eller rättsprövning torde kunna ge några rättsäkerhetsgarantier då det gäller beslut som fattats av enskilda organ.

För kyrkan har som sagt ett flertal olika lösningar valts.

Att rätten till överprövning kvarstår genom att särskilda inomkyrkliga organ har inrättats är givetvis bättre än att denna möjlighet helt saknas<sup>140</sup>. Samtidigt finns det anledning att påpeka att det är en stor skillnad på en prövning av en oberoende domstol eller domstolsliknade organ och en prövning av ett organ knutet till kyrkan. Risken för en intressekonflikt är givetvis betydligt större vid en prövning av det senare slaget. Det inomkyrkliga organet kan komma att misstänkas för att inta välvillig inställning till kyrkan som rubbar dess opartiskhet. Detta då man så att säga inte vill bita den hand som föder en<sup>141</sup>.

### 10.3. Materiella principer

Utöver förvaltningslagen och andra uttryckliga regler som styr ärendehandläggning och överprövningsmöjligheter styrs den verksamhet som bedrivs av offentliga organ även av ett antal olika principer. Frågan blir i vilken omfattning som dessa principer även har betydelse för andra organ som är kopplade till det offentliga eller som utför offentliga förvaltningsuppgifter.

Marcusson argumenterar för att dessa även skall gälla då fristående offentlighetsrättsliga subjekt eller privata organ utför offentliga förvaltningsuppgifter.

Även om jag sympatiserar med hennes argumentation förtjänar det att sägas att frågan ingalunda är glasklar. I Ds 1992:101 som rör konstitutionella aspekter av bolagiseringar av affärsverk tas rakt motsatt ståndpunkt.<sup>142</sup> Kravet på **opartiskhet** och **saklighet** i RF uppges inte gälla då ett aktiebolag bedriver verksamheten. (I varje fall inte såvida detta inte framgår av bolagsordningen. I så fall kan det gälla men då på grund av associationsrättsliga regler).

Att här peka på alla de principer som kan anses utgöra allmänna rättsgrundsatser för offentlig förvaltning och maktutövning skulle riskera att föra för långt. Bland de viktigaste märks **legalitetsprincipen, behovs- och proportionalitetsprinciperna, det lindrigaste ingreppets princip, objektivitets- och likhetsprincipen**.

Frågan blir hur kyrkan har att förhålla sig till de olika principerna då den nya relationen innebär att kyrkan intar en mer fristående ställning gentemot staten. Skall kyrkan likställas med de statliga bolagen eller finns det skäl för att behandla kyrkan annorlunda?

---

<sup>139</sup> Marcusson s 415.

<sup>140</sup> Främst den prövning som sker inom domkapitlet samt i Svenska kyrkans överklagandenämnd.

<sup>141</sup> Huruvida det verkligen har blivit så är av mindre intresse. Det stora problemet är ligger redan i att misstankar av ovan nämnda slag kan komma att framföras. Detta kan komma att urholka kyrkans medlemmars förtroende för att kunna bevaka sina rättigheter.

<sup>142</sup> Ds 1992:101 s 24.

Starka skäl finns för att anse att de flesta av de berörda principerna ovan även bör gälla då offentliga förvaltningsuppgifter överlämnats till enskilda enligt 11:6 RF. Bl a förefaller ordalydelsen i RF 1:9 ta sikte på all offentlig förvaltning oavsett av vem den bedrivs.<sup>143</sup> Skulle motsatsen gälla skulle den enskildes skydd riskera att kraftigt försvagas då det förefaller finnas en tendens att allt fler uppgifter läggs över på enskilda.

Kanske är inte heller uppfattningarna ovan så olika att de inte går att förena. I departementsstencilen tar man sikte på organisatoriska kriterium medan Marcusson tar en funktionell utgångspunkt. Då uppgiften har karaktär av offentlig förvaltningsuppgift ska principerna gälla. Men omvänt gäller då det är en mer renodlad affärsverksamhet som bedrivs. I så fall har principerna inte längre någon bäring då den organisatoriska kopplingen brutits, här genom ombildning från affärsdrivande verk till bolag<sup>144</sup>. Skall man bedöma principernas tillämplighet på detta sättet får stora delar av Svenska kyrkans verksamhet även efter relationsförändringen anses böra styras av dem – t ex då man utövar vigselrätt, handlägger ärenden rörande kyrkoantikvarisk ersättning samt ärenden rörande begravningsväsendet. I ärenden som rör andra frågor som kyrkans religiösa arbete torde principerna inte lika självklart ha någon påverkan på handläggningen. Jag menar dock att man även här borde de lege ferenda kunna argumentera för att principerna även kopplades till ett organisatoriskt kriterium så att i vart fall de fristående offentligrättsliga subjekten omfattades i sin helhet. Det blir, så att säga, priset man får betala för att kunna verka med en sanktion från det offentliga.

## 10.4. Styrning och kontroll

Staten kan utöva styrning av en myndighet på många olika vis. Styrning kan t ex ske av riksdagens, regeringens samt av överordnade myndigheters normgivning. Det kan även ske genom utnämningar samt genom beviljandet av anslag.

### 10.4.1. Normgivning

När kyrkans olika delar var att se som myndigheter kunde styrningen av dessa ske genom normgivning av främst Riksdag och regering. Riksdagen stiftade lag men regeringen antog även förordningar med instruktioner. På en del organ tillämpades verksförordningen. Förutom en instruktion kan det finnas särskilda regeringsföreskrifter för verksamheten.

Sedan kyrkan nu skiljts från staten har styrningsmöjligheterna komplicerats. Kyrkan styrs visserligen fortfarande till viss del genom lag, bl a lagen om Svenska kyrkan, men denna är endast av en mycket övergripande karaktär. Några instruktioner eller liknande finns inte. Huvuddelen av den kyrkliga normgivningen sköts numera av inomkyrkliga organ, främst kyrkomötet. Fast helt har alltså inte staten släppt greppet.

Detta blir än tydligare på de områden där kyrkan alltjämnt utför uppgifter på uppdrag av det allmänna. Kyrkan har kvar ansvaret för bl a begravningsväsendet. Genom att

---

<sup>143</sup> Marcusson s 112 samt s 401.

<sup>144</sup> Så har även skett i vart fall överklagandenämndens beslut 1/01.

staten fastställer regler för hur dessa ärenden skall hanteras kan man förvänta sig att kyrkan inte minst av praktiska skäl kommer att hantera handläggningen av även andra ärenden på i huvudsak liknande vis.

#### 10.4.2. Utnämningmakten

Tidigare har bl a kyrkans högsta ämbeten – biskoparna – tillsatts av regeringen. I och med de nya relationerna så upphör helt regeringens utnämningmakt över kyrkan. Dessa tillsättningar blir i stället en ren inomkyrklig fråga.

(Möjligtvis kan man genom att ställa upp kravet på en demokratisk organisation säga att man försökt ställa upp en viss grundgaranti om hur kyrkans ledning skall se ut även framgent.)

#### 10.4.3. Finansmakten – styrning genom anslag och bidrag

Finansmakten är den sammanfattande beteckningen för rätten att bestämma över statens inkomster och utgifter samt för annat förfogande över statens tillgångar. Denna tillkommer enligt huvudregeln riksdagen enligt RF 1 kap 4 §.

När delar av kyrkan var att se som myndigheter var deras tillgångar att se som delar av statens och i den mån man behövde medel för sin verksamhet fick man lämna in anslagsäskanden. Majoriteten av kyrkans finansiering kom ifrån kyrkoskatten. Genom att de kyrkliga församlingarna hade status som kommuner hade de beskattningsrätt.

I och med den nya relationen mellan kyrka och stat finns inte längre några kyrkliga myndigheter. Församlingarnas kommunstatus och den därmed sammanhängande beskattningsrätten har upphört även om de även framgent fått ett visst offentlighetsligt skydd för kyrkoavgiften.<sup>145</sup>

Således skulle man kunna tro att staten numera helt släppt den ekonomiska makten kring kyrkan. Så är inte fallet. Kyrkan är alltjämt beroende av bidrag från staten. Detta gäller bl a den s k kyrkoantikvariska ersättningen<sup>146</sup>. Denna skall utgå under en övergångsperiod. Avgiftshjälpen är ett annat sådant styrmedel utan vilken hjälp kyrkan knappast kunnat ta in sina avgifter på samma vis som idag.

Kyrkan har dessutom givits en rätt att besluta om storleken på en offentlighetslig avgift – begravningsavgiften – för alla, medlem som icke-medlem. Riksdagen har ställt upp ett antal regler för hur denna avgift skall fastställas och staten utövar en kontroll på kyrkan för att tillse att dessa villkor efterlevs<sup>147</sup>.

Sammanfattningsvis kan man säga att statens ekonomiska makt över kyrkans tillgångar minskat något genom att kyrkan numera äger sina egna tillgångar och skulder. Men kyrkans ekonomi har alltjämt starka kopplingar till staten i form av bidrag och stöd samt kontroll.

<sup>145</sup> 7 § lagen om Svenska kyrkan.

<sup>146</sup> Uppgård 2003 till 100 mkr. Prop. 2002/03:1 Utgiftsområde 17 s 89.

<sup>147</sup> Bl a genom de s k begravningsombuden som utses via länsstyrelsen.



#### 10.4.4. JO, JK

JO och JK utövar en kontroll över den offentliga verksamheten så att de som utövar den efterlever lagar och andra författningar samt i övrigt fullgör sina åligganden<sup>148</sup>. Inte minst skall de värna de enskildas fri och rättigheter gentemot det offentliga i övrigt samt tillse att regeringsformens bud om saklighet och opartiskhet efterlevs<sup>149</sup>.

Svenska kyrkan omfattades före relationsförändringen av deras tillsyn genom att de kyrkliga organen utgjorde delar av den statliga eller kommunala sfären. Efter relationsförändringen är läget mer komplicerat. Även om vissa av de fristående offentlighetsrättsliga subjekten omfattas (t ex försäkringskassorna samt skogsvårdsstyrelser<sup>150</sup>) faller de flesta utanför.<sup>151</sup> För Svenska kyrkans del torde efter relationsförändringen gälla att hon som huvudregel inte omfattas av JO:s eller JK:s tillsyn. Samtidigt gäller att enligt 2 § 3 punkten omfattar även tillsynen annan som innehar tjänst eller uppdrag, varmed följer myndighetsutövning, såvitt avser denna hans verksamhet. Därmed kommer delar av kyrkan alltjämnt stå under tillsyn. Bl a rör det kyrkans huvudmannaskap över begravningsväsendet samt ärenden rörande den kyrkoantikvariska ersättningen.

För de ärenden som faller utanför det som kan klassas som myndighetsutövning saknas alltså en motsvarande tillsynsfunktion.

Det kan visserligen vara förståeligt att staten inte anser sig ha något intresse av att sköta denna uppgift längre sedan kyrkan fått en mer friare ställning. Men även om man delar denna inställning kan man beklaga att ingen inomkyrklig motsvarighet till JO byggts upp<sup>152</sup>.

Jag menar dessutom att det finns skäl att fundera på om man inte borde utvidga området för JO:s kontroll till att omfatta en betydligt vidare krets. Jag anser att det ofta är svårt att helt skilja verksamhet som har att göra med ärenden av myndighetsutövningskaraktär från annan verksamhet som utgör offentlig förvaltning, varför det kan finnas skäl till att utvidga området för kontroll genom att här tolka begreppet så vitt som möjligt. Utöver detta anser jag att det även finns anledning att ha ett vidare organisatoriskt kriterium. När staten väljer att skapa organ som inte ryms inom de vanliga associationsrättsliga formerna bör staten tåla att man får ta på sig en ökad kontrolluppgift. Invändningar som att de föreslagna utvidgningarna riskerar att kraftigt öka JO:s arbetsbörda anser jag inte håller. Människor kommer inte att börja klaga om de inte anser att det finns skäl för detta. Anser de att det finns sådana skäl bör det finnas forum som kan pröva deras invändningar.

Sammanfattningsvis gäller att JO och JK som huvudregel inte längre har tillsyn över Svenska kyrkans verksamhet. Någon inomkyrklig motsvarighet till JO har inte tillskapats. På de områden där kyrkan alltjämnt har kvar uppgifter med karaktär av myndighetsutövning står man fortfarande under JO:s och JK:s tillsyn.

---

<sup>148</sup> Se 1 § JO:s instruktion.

<sup>149</sup> A st 3 §.

<sup>150</sup> Marcusson, s 149.

<sup>151</sup> 1 och 2 §§ lag (1986:765) med instruktion för justitieombudsmännen.

<sup>152</sup> Eventuellt kan överklagandenämnden sagas ha övertagit även delar av denna funktion.

## 10.5 Val

De kyrkliga valen var tidigare noga reglerade beträffande valbarhet och rösträtt. Regler om de kyrkliga valen fanns bl a i kyrkolagens 12 kap.

I och med relationsförändringen inskränks den offentlighetsrättsliga regleringen av de kyrkliga valen till ett minimum. I lagen om Svenska kyrkan slås fast att kyrkan skall ha en demokratisk organisation. Härigenom menar utredningen att det har uttryckts att valen inom kyrkan även fortsättningsvis skall vara fria och demokratiska.<sup>153</sup> Målet har varit att lägga fast den yttre ramen genom att lagreglera den grundläggande demokratiska strukturen. Samtidigt har man inte velat gå in och detaljreglera hur de kyrkliga valen bör ske. Hade man gjort det hade lagen blivit mycket omfattande. Detta skulle ha sänt en signal i strid mot den i riksdagens principbeslut förutsatta möjligheten för kyrkan att själv besluta i sina angelägenheter. Den närmare regleringen av de kyrkliga valen menade man därför borde vara en uppgift för kyrkan att bestämma inomkyrkligt.

Sådana inomkyrkliga regler har även antagits. De inomkyrkliga reglerna som rör valen finns främst i kap kyrkoordningen. Reglerna anger villkoren för rösträtt och valbarhet, upphörande, valkretsindelning och mandatfördelning m m. En stor nyhet är att alla de kyrkliga nivåerna numera väljs genom direkta val. Kostnaderna för valet blev vid det senaste kyrkovalet mycket höga. Även kostnaderna för ersättning för förlorad arbetsförtjänst och sammanträdesarvodet m m gör att kyrkans stora demokratiska organisation ibland utsätts för en hård kritisk debatt. Det återstår att se om den överlever i en kyrka som inte längre kan finansieras via skattemedel. Jag menar att det vore en mycket stor förlust för hela samhället om så inte sker.

Ytterligare en förändring är att biskopsvalen numera helt avgör vem som skall bli biskop. Regeringens utnämningssmakt har som sagts numera helt upphört på det kyrkliga området. Reglerna återfinns istället i kyrkoordningen.

De kyrkliga valen kan överklagas inomkyrkligt till kyrkans valprovsnämnd.

## 10.6 De anställda

Det saknas möjlighet att här närmare behandla de arbetsrättsliga konsekvenser som relationsförändringen inneburit. Endast ett påpekande skall göras. I och med relationsförändringen anses de anställda inom kyrkan inte längre inneha statliga eller kommunala tjänster. Därmed har den reglering som finns i lagen om offentlig anställning (LOA) inte längre tillämpning på kyrkans personal. Istället anses de som anställda av rättssubjektet Svenska kyrkan eller dess organisatoriska delar. Kyrkans egna instruktioner, lagen om anställningsskydd och kollektivavtal styr istället fortsättningsvis villkoren för kyrkans anställda. Detta måste ses som en ökad frihet för kyrkan att själv reglera villkoren för sin personal samt en minskad statlig styrning.

---

<sup>153</sup> SOU 1997:41 s 171.

## 11. Offentlighetsprincipen

Kyrkan har som en del av den statliga och kommunala sfären varit omfattad av offentlighetsprincipen. I kapitlet nedan kommer jag kort att redogöra för denna så som den var före skiljandet samt därefter se på de förändringar som skett i och med relationsförändringen. Avslutningsvis berör jag kort reglerna för de kyrkliga arkiven.

### 11.1. Offentlighetsprincipen före relationsförändringen

Svenska kyrkan har före relationsförändringen utgjort en tredelad skapelse. På central nivå så har det funnits statliga myndigheter. På lokal nivå så har kyrkans enheter haft ställning som kommuner. Vid sidan av de statliga och kommunala organen har det funnits en brokig skara privaträttsliga organ. Den statliga offentlighetsprincipen var egentligen endast aktuell att tillämpa på de två första kategorierna. En del av de sistnämnda upphör i och med relationsförändringen men många kvarstår och berörs inte i någon högre grad av relationsförändringen. Detta gäller t ex Lutherhjälpen och EFS. Från offentlighetssynpunkt blir det här ett förbättrat läge beträffande flera av dessa organ. Detta då de kommer att fångas in av den nya inomkyrkliga regeln.

Offentlighetsprincipen består i sin tur av flera olika delar. Jag kommer att dela upp den i tre delar. Dessa är förhandlingsoffentlighet, yttrande- och informationsfrihet samt rätten att ta del av allmänna handlingar.

Med förhandlingsoffentlighet menas allmänhetens rätt att se och närvara vid möten med beslutande politiska församlingar såsom riksdagen, landstings- och kommunfullmäktige. Även för domstolar gäller som huvudregel förhandlingsoffentlighet. Värt att notera är att den endast gäller vid domstolsförhandling och inte vid andra möten eller annan handläggning vid domstolarna. För kyrkans del har den gällt vid sammanträden med kyrkomötet, stiftsfullmäktige samt kyrkofullmäktige och kyrkostämmor. Regler om förhandlingsoffentligheten finns i flera olika lagar, vissa delar är grundlagsfästa medan andra delar slås fast i vanlig lag<sup>154</sup>.

Med informations- och yttrandefrihet menas rätten att införskaffa uppgifter samt sprida dem och sina åsikter vidare. Yttrande- och informationsfriheten är grundlagsfäst<sup>155</sup>. Reglerna syftar till att skapa ett bra klimat för en fri och levande debatt.

En viktig del av yttrande- och informationsfriheten utgör meddelarfriheten. Denna innebär att en tjänsteman inom en myndighet har möjlighet att fritt ta kontakt med och informera press, radio och TV. Meddelarfriheten får inte inskränkas genom att en myndighet "prickar" eller på annat sätt straffar eller kritiserar en anställd som utnyttjar sin meddelarfrihet.

---

<sup>154</sup> RF 2 kap 11 §

<sup>155</sup> RF 2 kap 1 och 13 §§ men även reglerna i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen innehåller viktiga regler till skydd för yttrande- och informationsfriheten.

Meddelarfriheten gäller enskild tjänsteman. Annorlunda förhåller det sig om det är myndigheten som sådan som gör uttalandet t ex genom en presskommuniké eller dylikt. I sådant fall kan myndighetens beslut angripas rättsligt och ge upphov till t ex en utredning hos JO.

Meddelarfriheten är inte absolut utan bryts av tre olika skäl enligt 7 kap 3 § TF. Dessa är:

7 kap. Om tryckfrihetsbrott

3 § Om någon lämnar meddelande, som avses i 1 kap. 1 § tredje stycket, eller, utan att svara enligt 8 kap., medverkar till framställning, som är avsedd att införas i tryckt skrift, såsom författare eller annan upphovsman eller såsom utgivare och därigenom gör sig skyldig till

1. högförräderi, spioneri, grovt spioneri, grov obehörig befattning med hemlig uppgift, uppror, landsförräderi, landssvek eller försök, förberedelse eller stämpling till sådant brott;

2. oriktigt utlämnande av allmän handling som ej är tillgänglig för envar eller tillhandahållande av sådan handling i strid med myndighets förbehåll vid dess utlämnande, när gärningen är uppsåtlig; eller

3. uppsåtligt åsidosättande av tystnadsplikt i de fall som angivas i särskild lag,

gäller om ansvar för sådant brott vad i lag är stadgat.

Om någon anskaffar uppgift eller underrättelse i sådant syfte som avses i 1 kap. 1 § fjärde stycket och därigenom gör sig skyldig till brott som angives i förevarande paragrafs första stycke 1, gäller om ansvar härför vad i lag är stadgat.

Det som sägs i 2 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen skall gälla också i fråga om förslag till föreskrifter som avses i första stycket 3. Lag (1988:1448).

En sådan tystnadsplikt som bryter igenom meddelarfriheten är tystnadsplikten för präster inom Svenska kyrkan. Om denna stadgades i 36 kap 1 § kyrkolagen

Meddelarfriheten kompletteras av relativt vidsträckta möjligheter till att få framträda anonymt. Av 3 kap 2 § TF framgår att en författare till en tryckt skrift inte är skyldig att låta sitt namn sättas ut på skriften.

Som tidigare nämnts är informationsfriheten en viktig förutsättning för en god offentlig debatt. En mycket viktig del av informationsfriheten utgör allmänhetens rätt till att få ta del av allmänna handlingar. Handlingsoffentligheten utgör den tredje delen i offentlighetsprincipen. De delar av kyrkan som var statliga eller kommunala omfattades i sin helhet av handlingsoffentligheten. Denna innebär att var och en har rätt att ta del av det som kallas allmänna handlingar. Reglerna ges i 2 kap tryckfrihetsförordningen. Rätten får endast begränsas om det är påkallat med hänsyn till ett antal närmare preciserade skyddsintressen. Dessa undantag skall noga anges i en särskild lag. Så har skett och bestämmelserna återfinns i sekretesslagen. En särställning har funnits för handlingar som innehåller uppgifter rörande själavårdande verksamhet. Sådana handlingar har inte alls ansetts vara allmänna. RÅ 1963 ref 41.

## 11.2. Offentlighetsprincipen efter relationsförändringen

I och med skiljandet uppstår en för kyrkan delvis ny situation. Kyrkan såväl som staten önskar att man även framgent skall behålla karaktären av en öppen folkkyrka

med en demokratisk uppbyggnad<sup>156</sup>. Precis som för samhället i stort är det för en levande kyrkopolitisk debatt väsentligt att man ger goda möjligheter till debatt. En av de viktigaste förutsättningarna för detta har som tidigare nämnts offentlighetsprincipen utgjort.<sup>157</sup>

Mycket tyder på att man från kyrkligt håll hela tiden utgått från att den statligt reglerade offentlighetsprincipen skulle gälla all Svenska kyrkans verksamhet även efter relationsförändringen.

Så kom inte att bli fallet. Istället har man valt en betydligt mer splittrad lösning.

### 11.2.1. Handlingsoffentlighet

För de delar av kyrkans verksamhet där man hanterar uppgifter som man ålagts och som tillgodoser allmänna samhälleliga intressen, främst verksamhet enligt begravningslagen och kulturminneslagen, gäller alltjämnt den statliga offentlighetsprincipen såvitt gäller rätten att ta del av allmänna handlingar.<sup>158</sup>

Detsamma gäller för de handlingar som finns i kyrkans arkiv och som upprättats eller inkommit före relationsförändringen d v s senast den 31/12 1999.

Dessa handlingar upphör, i och med relationsförändringen, inte att ha karaktären av att vara allmänna. Istället ser man det som att Svenska kyrkan endast har fått lov att förvara dessa och kyrkan skall vid prövning av ärenden om utlämnande av en sådan handling jämföras med myndighet.<sup>159</sup>

På sikt kommer dock dessa handlingar att inlevereras till staten. Men inleveransen är tänkt att ske över en längre tidsperiod.

För dessa delar av kyrkans arkiv gäller arkivlagen (SFS 1980:782), arkivförordningen (SFS 1991:446) samt föreskrifter som meddelats av riksarkivet.

För handlingar som upprättas eller inkommer i den övriga verksamheten efter relationsförändringen gäller att de är kyrkans. De faller således inte in under begreppet allmänna handlingar.

När det gäller dessa handlingar har man istället valt att bygga upp en inomkyrklig motsvarighet till den statliga offentlighetsprincipen. Av utredningen framgår att man velat att denna inomkyrkliga handlingsoffentlighet skall fungera så likt den statliga som möjligt. Man skriver: "Vi har dock lånat åtskilliga termer och begrepp från tryckfrihetsförordningen och sekretesslagen. Syftet är att markera likheten med den statliga offentlighetsprincipen och att underlätta för läsaren..." Man fortsätter: "Statliga myndigheter och domstolar har givetvis fått bytas ut mot kyrkliga organ."<sup>160</sup>

---

<sup>156</sup> Se 2 § lagen om Svenska kyrkan.

<sup>157</sup> Prop. 1997/98:49 s 14.

<sup>158</sup> Prop. 1997/98:116 s 64f.

<sup>159</sup> A a s 64ff samt Prop. 1997/98:49 s 19f.

<sup>160</sup> SKU 1998:4 s 230.

Här ryms en väsentlig skillnad. Tidigare granskades kyrkan av en oberoende domstol. Nu kommer detta att ske av kyrkans egna organ, domkapitel och kyrkans besvärsnämnd<sup>161</sup>. Dessa organ har visserligen en delvis domstolsliknande uppbyggnad men de är alltjämnt delar av och inte minst ekonomiskt beroende av samma kyrka som de är satta att granska. Kommer de att vara lika öppna inför frågor som ställs av t ex journalister eller andra samfund kanske i syfte att kritisera kyrkan eller kommer de att försöka lägga locket på och tillämpa sekretess? Det är givetvis omöjligt att svara på idag men att man kan ställa frågan är redan det ett problem i sig.

De inomkyrkliga reglerna om handlingsoffentlighet återfinns i 52 kap kyrkoordningen samt reglerna om sekretess i 53 kap. Reglerna är mycket kortfattade. Begreppet handling ges visserligen en definition i 5 § men andra uttryck som inkommen och upprättad saknar helt förklaringar. Här får TF och rättspraxis rörande den statliga offentlighetsprincipen istället fylla ut<sup>162</sup>. Den valda lösningen, med att ha en begränsad inomkyrklig reglering samt göra hänvisningar till TF genom att bruka dess begreppsapparat, kan bidra till att innebörden av den inomkyrkliga och den statliga offentlighetsprincipen kommer att påminna om varandra.

Precis som för den statliga offentlighetsprincipen gäller att utlämnande av en handling för genomläsning skall ske kostnadsfritt, 7 §.<sup>163</sup>

Vidare gäller att handläggning av ett ärende om utlämnande av en handling skall ske skyndsamt, 9 §.<sup>164</sup>

Beslut av församlingar och samfälligheter överklagas enligt 11 § till domkapitlet. Domkapitlets beslut kan sedan överklagas till Svenska kyrkans överklagandenämnd. Beslut av övriga delar av kyrkan överklagas direkt till kyrkans överklagandenämnd. Detta innebär att det tyvärr ofta endast finns en prövoinstans i det inomkyrkliga systemet.

En fördel med den nya ordningen är att den inomkyrkliga offentlighetsprincipen även omfattar vissa delar som tidigare föll utanför. Exempel på sådana delar är Lutherhjälpen och Svenska kyrkans mission.<sup>165</sup>

### 11.2.2. Sekretess inom det inomkyrkliga systemet

Handlingsoffentligheten i det inomkyrkliga systemet är precis som i det statliga inte absolut. I 53 kap ges regler om sekretess.

I stora drag ansluter de reglerna till de som gällt tidigare. Delar av de förändringar som ändå görs sammanhänger med att som tidigare nämnts nu nya delar förs in. Man har ansett att man vill kunna skydda donatorer och givare, 3 §. På samma sätt

---

<sup>161</sup> SKU 1998:6 s 98-99.

<sup>162</sup> SKU 1998:4 s 264.

<sup>163</sup> A a s 264f.

<sup>164</sup> A a s 265.

<sup>165</sup> A a s 235. Samtidigt skall inte betydelsen av detta överdrivas. Överklagandenämnden har inte velat vidga prövning till att omfatta beslut av t ex kyrkligt ägda bolag. Se överklagandenämndens beslut 26/01.

förhåller det sig med 8 § som rör sekretess för uppgifter om förhållanden i andra länder i kyrkans internationella verksamhet om det av någon särskild anledning kan antas att samarbetspartner skulle lida men om uppgiften röjs.

### 11.2.3. Sammanfattning handlingsoffentlighet

Sammanfattningsvis kan sägas att Svenska kyrkan tidigare omfattades av den statliga offentlighetsprincipen och de därmed sammanhängande reglerna om handlingsoffentlighet.

I och med relationsförändringen bryts den sammanhållna regleringen av handlingsoffentligheten sönder och kyrkan får tre olika kategorier av handlingar.

För det första de gamla arkiven av handlingar som inkommit eller upprättats före relationsförändringen.

För det andra de handlingar som rör områden där kyrkan ålagts att svara för allmänna gemensamma intressen, främst begravningsverksamheten och den verksamhet som avser fördelning och användning av ersättning enligt lagen om kulturminnen.

Slutligen är det alla andra handlingar som kommer att bildas genom att de upprättas eller inkommer efter relationsförändringen.

För de två förstnämnda kategorierna kommer alltjämnt den statliga offentlighetsprincipens regler om handlingsoffentlighet att gälla.

För den senare kategorin kommer den nya inomkyrkliga offentlighetsprincipen att gälla.

Det har varit såväl lagstiftarens som de kyrkliga utredningarnas önskan att de nya inomkyrkliga reglerna skall ge en likvärdig rätt till insyn som tidigare. Som reglerna ser ut idag förefaller man ha lyckats relativt väl vad gäller handlingsoffentligheten. Men samtidigt är de två systemen frikopplade från varandra.

För handlingsoffentlighet enligt den statliga offentlighetsprincipen sätts rättspraxis av regeringsrätten.

För den inomkyrkliga sätts praxis av kyrkliga organ. Huruvida systemen därför på sikt kommer att gå att hålla ihop återstår att se.

### 11.2.4. Meddelarfriheten enligt den inomkyrkliga offentlighetsprincipen

Med meddelarfrihet menas såsom redogjorts för ovan en rätt att i vissa fall meddela vidare uppgifter trots tystnadsplikt<sup>166</sup>. Meddelarfriheten innebär också ett förbud för andra än justitiekanslern att ingripa mot den som lämnat uppgifter till massmedia<sup>167</sup>.

---

<sup>166</sup> SKU 1998:4 s 223.

<sup>167</sup> A st.

Tystnadsplikten för vad präster eller biskopar fått veta genom bikt eller själavård var redan tidigare en absolut sådan, d v s meddelarfriheten bröt inte igenom denna. Så vill man att det skall vara även framgent. Tystnadsplikten blir dock inte längre straffsanktionerad utan en inomkyrklig angelägenhet. Utredningen menar att det inte främst handlar om straff huruvida en präst väljer att yppa vad han erfarit under tystnadsplikt. ”Istället handlar det om prästens lojalitet mot kyrkans lära och mot de särskilda förpliktelser prästen åtagit sig genom sin vigning, liksom om lojaliteten mot konfidensen...”. Häri har man säkert helt rätt. I det inomkyrkliga systemet blir istället sanktionsmöjligheterna givna genom tillsynsförfarandet. Ytterst kan en präst skiljas från rätten att utöva kyrkans ämbete, vilket även kan få konsekvenser för prästens anställning<sup>168</sup>.

Därefter förs ett något krystat resonemang i den inomkyrkliga utredningen. Man menar att då man övervägt att införa ett motsvarande förbud mot att ingripa mot den som lämnar uppgifter till massmedia, som meddelarfriheten ger i det statliga systemet, har man avstått från att göra så. Syftet med en sådan reglering skulle vara att sända ut en signal till de anställda att det fortsatt är tillåtet att delta i den allmänna debatten även om det innebär kritik mot arbetsgivaren. Men detta har man alltså avstått ifrån. Motiveringen härtill är att det i första hand skulle drabba tillsynsorganet. D v s här främst domkapitlet, och inskränka möjligheterna till tillsyn.<sup>169</sup> Detta är för mig en obegriplig motivering. Självklart inskränker det domkapitlets möjligheter att kritisera ett uttalande på samma sätt som meddelarfriheten inom den statliga offentlighetsprincipen inskränker dessa myndigheters kritikrätt. Men detta är ju hela syftet med meddelarfriheten. Genom att man inte kan bestraffas skall debatten uppmuntras. Genom att kyrkan nu väljer att inte införa en regel av ovanstående slag samt gör det med en minst sagt märklig motivering är risken stor att man istället för fortsatt öppenhet skapar en kultur av rädsla och försiktighet.

### 11.3. De kyrkliga arkiven

De kyrkliga arkiven är relativt omfattande till sin omfattning. Även här gäller den tudelning som kommer att prägla den kyrkliga handlingsoffentligheten.

För de handlingar som inkommit före relationsförändringen samt de handlingar som rör kyrkans verksamhet enligt begravningslagen och kulturminneslagen gäller alltjämnt den statliga offentlighetsprincipen. För dessa handlingar gäller de statliga reglerna i arkivlagen, arkivförordningen och i Riksarkivets föreskrifter.<sup>170</sup> Dessa handlingar skall på sikt inlevereras till statliga arkivvårdsmyndigheter<sup>171</sup>.

För de handlingar som omfattas av den inomkyrkliga offentlighetsprincipen gäller istället inomkyrkliga arkivregler. Grunderna för dessa regler återfinns i 54 kapitlet

---

<sup>168</sup> SKU 1998:4 s 231.

<sup>169</sup> SKU 1998:4 s 233 samt SKU 1998:6 s 67 – 69.

<sup>170</sup> 54 kap 1 § kyrkoordningen.

<sup>171</sup> Staten har på en del håll visat en viss beklaglig ovilja till att ta emot materialet i den takt som kyrkan velat lämna in det. Att materialet lämnas in så fort som möjligt borde ligga i allas intresse. Kyrkans kompetens att hantera ärenden rörande materialet kommer med all sannolikhet att minska och stora delar av de gamla arkiven är väldigt känsligt material med ett mycket stort vårdbehov och ett högt bevarandevärde.



kyrkoordningen. Dessa regler har i allt väsentligt utformats med de statliga reglerna som förebild.<sup>172</sup>

Sammanfattningsvis kan man säga att reglerna för hur handlingar som rör kyrkans verksamhet skall tas om hand och bevaras är relativt lika för alla dess handlingar. I och med den uppdelning som skett på två olika regelverk skapas dock en viss svåröverskådlighet. Detta kan delvis undanröjas genom att man försökt göra reglerna så lika som möjligt. Beaktar de rättstillämpande organen dessutom reglernas vidare utveckling fortsättningsvis, bl a genom avgöranden i praxis, finns en möjlighet att systemen ändå går att hålla ihop.

---

<sup>172</sup> SKU 1998:4 s 239.

## 12. Kyrkorätt

Den omfattande rättsliga reglering som länge funnits för Svenska kyrkan har fr o m relationsförändringen år 2000 minskat betydligt. Regler som riktar sig till Svenska kyrkan finns kvar i främst följande författningar:

Regeringsformen  
Lagen om trossamfund  
Lagen om Svenska kyrkan  
Begravningslagen  
Kulturminneslagen  
Skattelagstiftningen

Till flera av lagarna ovan finns det dessutom införandelagar samt förordningar av regeringen som kan innehålla ytterligare regler. Eventuellt måste även de regler i successionsordningen som berör statschefens bekännelsekrav föras hit. Regler som rör offentlighetsprincipen inom begravningsväsendet och kring den kyrkoantikvariska ersättningen bör också nämnas. Dessa regler kan nog sägas utgöra den kyrkorättsliga materian i snäv bemärkelse

Vill man gå vidare faller ytterligare ett par delar ut som kan anses tillhöra kyrkorätten. För det första gäller att regler inom kyrkorätten alltid bör läsas och beaktas mot bakgrund av internationella regler om mänskliga rättigheter. Detta särskilt då Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna inkorporerats till svensk lag från den 1 januari 1995. Denna konventions betydelse har dessutom markerats ytterligare genom en särskild bestämmelse i regeringsformen, 2 kap 23 §, som stadgar att lag eller annan författning inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen. För det fall att konventionen ger ett starkare skydd än det som följer av regeringsformens fri- och rättighetsskydd eller av allmänna principer, skall konventionens bestämmelser tillämpas. Konventionen är en levande del av rätten och genom olika avgöranden utvecklas den hela tiden vidare. Regeringen har gjort bedömningen att de nu införda reglerna och den därmed gjorda uppgiftsfördelningen inte står i strid med Sveriges åtaganden enligt konventionen. Men utvecklingen förtjänar att studeras vidare. Inte minst gäller detta på begravningsområdet.

Dessutom är det tyvärr inte så att den omfattande reglering som tidigare funnits har kunnat förenklas bort. Den har istället i och med relationsförändringen huvudsakligen ersatts av inomkyrkliga regler. Det främsta dokumentet här utgör givetvis kyrkoordningen. För den praktiskt verksamma inom kyrkorätten har nog ofta dessa regler lika stor betydelse som författningarna ovan.

Slutligen gäller att de nu upphävda författningarna har stor betydelse även fortsättningsvis för en god bakgrundsförståelse till stora delar av vår rättsordning, liksom de inomkyrkliga reglerna. Materialet har således kvar ett stort rättshistoriskt värde.

Vill man dessutom gå vidare kan man även föra regler som rör andra samfund, text katolska kyrkans kanoniska rätt, till kyrkorätten. Men då riskerar begreppet att bli alltför vidlyftigt och därmed sakna framställningstekniskt värde.

## **13. Sammanfattning och slutkommentar**

Kyrkans organisation har genom den långa kopplingen till staten präglats av hur staten varit organiserad och uppbyggd. Men omvänt har även det övriga samhället i hög grad präglats av kyrkans uppbyggnad.

Hela den i Sverige mycket omfattande kommunala sektorn har sitt ursprung i de kyrkliga socknarna. Låt vara att socknarnas ursprung i sin tur är något oklart. Den kyrkliga socknen blev det område vars befolkning sökte sig till samma kyrka. 1862 delades socknen i två organ, ett borgligt och ett kyrkligt.

Centralt växte Svenska kyrkan fram som en del av den romersk-katolska kyrkan. Vid reformationen övertogs i stort sett dess organisation med ärkebiskop, biskopar, domkapitel och sockenpräster. Centrala organ blev en del av staten medan lokala behöll sin relativa självständighet.

Processen mot att ytterligare separera kyrkan och staten kom under 1900-talet att ta alltmer fart. 1995 fattade riksdagen ett principbeslut om hur relationsförändringen skulle gå till. År 2000 genomfördes förändringarna.

Kyrkans band till statsmakten har en mycket lång tradition. Kyrkan och religionen har länge ansetts som ett självklart intresseområde för staten. Religiös enhet och sammanhållning sågs som nödvändigt för statens sammanhållning. Successivt har man kommit att förändra och mer eller mindre överge detta synsätt. Numera betraktar man inte religionen som en av de viktigaste grundbultarna för en nationell enhet. Istället rör vi oss mot ett mer mångkulturellt samhälle. Religion ses mer och mer som en privatsak. Kopplingarna mellan kyrkan och staten kom därmed att framstå som alltmer udda och svårförklarliga.

Svenska kyrkan kom således att bli inlemmad i det offentliga Sverige på två plan. Socknarna blev att se som kyrkliga kommuner. Svenska kyrkans församlingar har ända fram tills de år 2000 genomförda förändringarna haft status som kommuner och därmed haft beskattningsrätt. Centralt har kyrkan varit uppbyggd av ett antal statliga myndigheter. Vissa delar har även varit organiserade i privaträttsliga former.

Genom ett antal olika mindre reformer så har kyrkan givits en mer sammanhållen struktur på riksplanet. Kyrka-stat frågan har berörts vid ett antal tillfällen men den grundläggande strukturen har ändå bestått. Ytterst har kyrkan varit reglerad genom ett antal bestämmelser i regeringsformen.

### **13.1. Sammanfattning av relationsförändringen och Svenska kyrkans rättsliga ställning**

I och med principbeslutet 1995 startade en mycket stor och omfattande reform för att mer genomgripande förändra kyrkans relation till staten. Även om det kan diskuteras huruvida kyrkan och staten numera verkligen är helt skiljda åt blev det en kraftfull förändring.

Relationsförändringen fullbordas genom att ett antal nya lagar träder i kraft den första januari 2000.

En ny associationsform tillskapas, registrerat trossamfund. Denna nya associationsform skall kunna passa för de flesta religiösa samfund är det tänkt. Detta har lett till att lagstiftningen blivit mycket urvattnad. I stort sett borde man kunnat få in alla de samfund som berörs i de övriga associationsformer som finns. De brister som med nödvändighet uppstår i och med att associationsformens reglering blir så begränsad förefaller man delvis ha försökt reparera genom att ge särregler för Svenska kyrkan i lagen om denna. Detta är ingen lyckad lösning då tanken var att man skulle skapa en mer likvärdig behandling av de olika samfunden. Med tanke på att vi rör oss mot ett mer mångkulturellt samhälle hjälper det därför endast i begränsad utsträckning med att sätta upp regler som endast träffar detta samfund.

I lagen om registrerat trossamfund återfinns även en del regler som tidigare fanns i religionsfrihetslagen. Bl a finns en definition på vad som är ett trossamfund och en lagstadgad rätt till utträde.

Svenska kyrkan skall enligt lagen vara ett registrerat trossamfund. Dess underordnande delar, församlingar, samfälligheter och stift skall vara självständiga organisatoriska delar av trossamfundet med egen rättskapacitet.

Lagen om registrerade trossamfund har som sagt kompletterats med en särskild lag om Svenska kyrkan. Lösningen är något märklig då en av utgångspunkterna för reformen varit att skapa en mer likvärdig ställning för de olika trossamfunden. Den konstitutionella grunden för lagen återfinns i en ny bestämmelse i 8 kap RF. Lagen om Svenska kyrkan behandlar dels kyrkans grundläggande karaktär som samfund, dels hur kyrkan skall organiseras. Genom regleringen önskar staten säkerställa att de krav man har på kyrkan även framgent efter skiljandet efterlevs. Man vill bl a att den skall vara rikstäckande, säkerställa dess demokratiska uppbyggnad samt främja fortsatt god insyn. Men utan medel blir dessa bestämmelser inte mycket värda. Några egentliga sanktionssystem finns inte heller. Problematiken kring den nya regleringen är således långt ifrån löst.

Reformen påverkar ett stort antal myndigheter. I och med relationsförändringen förs en stor mängd pågående ärenden över från dessa organ till kyrkan. Att på detta sett ärenden som inkommit till staten enligt gällande rätt utan behandling förs över till ett annat rättssubjekt är inte helt odiskutabelt.

Svenska kyrkan kommer dessutom att ha kvar en symbolisk koppling till staten genom att statschefen alltjämnt omfattas av ett bekännelsekrav. Att hävda att man skiljt kyrka och stat åt samtidigt som man bibehåller denna typ av regler blir något märkligt. Reglerna har dock fått stå kvar bland regeringsformens övergångsbestämmelser.

I regeringsformen har stora förändringar genomförts. Majoriteten av de regler som rörde Svenska kyrkan fanns i dess övergångsbestämmelser. De flesta av dessa regler har nu upphävts. Istället har man infört nya regler som anger att föreskrifter om trossamfund meddelas i lag. I lag skall även meddelas föreskrifter om grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund. Regeln skall ses som en komplettering till 2 kap RF och ytterligare utvidga området som skall beslutas genom lag. Dessutom ställs ett särskilt formkrav upp för hur sådan lag skall stiftas.

Motivering ges inte till varför man ansett att religiösa organisationer är så pass mycket mer skyddsvärda än t ex andra ideella organisationer. Lagstiftningen rörande Svenska kyrkan är alltså mycket mer omfattande än lagstiftningen för andra trossamfund.

Genom att församlingarnas kommunstatus nu upphör så försvinner även deras beskattningsrätt. Istället införs en kyrkoavgift som givits ett visst offentligt skydd.

Svenska kyrkan skall även fortsättningsvis få rätt till hjälp från staten att ta in denna kyrkoavgift. Även andra trossamfund kan komma att få denna rätt. Även här framstår det enligt min mening som tveksamt varför religiösa organisationer skall erbjudas detta stöd samtidigt som andra delar av föreningslivet får ta in sina avgifter själva.

Systemet med en statlig avgiftsuppbörd innebär även att staten nu kommer att få hålla register över enskildas trosstillhörighet. Att uppgifterna är känsliga framgår även av att man givit dem en relativt lång sekretessperiod. Detta är bra och skyddar mot enskilda men hur uppnås skydd mot staten?

Svenska kyrkan kommer även framgent att ha hand om ett antal förvaltningsuppgifter som är av sådant kvalificerat slag att de kan karaktäriseras som myndighetsutövning. Detta rör främst uppgifter inom begravningsväsendet samt användandet och fördelningen av den kyrkoantikvariska ersättningen. Sist men inte minst har man precis som väldigt många andra trossamfund vigselrätt.

När kyrkan skall klassificeras hamnar man i ett dilemma. Att den till stor del regleras offentligt är uppenbart men samtidigt kan den knappast likställas med den vanliga myndigheten. Kyrkan blir närmast att se som ett unikt organ. Den får således anses tillhöra den brokiga grupp som ofta går under betäckningen fristående offentligt reglerat subjekt. Kyrkan blir att se som en offentlig korporation. Det finns visserligen medlemmar men dess rättssubjektivitet grundar sig på ett offentligt erkännande i lag.

Församlingarna blir att se på samma sätt.

### 13.2. Sammanfattning av handläggningsregler, styrning och kontroll.

Handläggning av ärenden inom kyrkan kommer i stor utsträckning inte längre att ske enligt förvaltningslagens bestämmelser. När det gäller ärenden inom begravningsväsendet skall lagen tillämpas. Detta leder till en mer rörig och svåröverblickbar hantering för den enskilde då olika regler gäller för olika ärendeslag. Jag menar att det finns skäl att överväga om inte hela kyrkans verksamhet även fortsättningsvis borde handläggas enligt förvaltningslagen. Detta hade kunnat ske om man hade vidgat FL organisatoriska kriterium till att omfatta även alla offentliga subjekt.

För den enskilde är ofta rätten att kunna överklaga ett beslut central. Det är ofta mer uppgiftens art än frågan om vilket organ som handlägger ärendet som avgör

huruvida en möjlighet till överklagande känns väsentlig eller ej. För kyrkans del har flera av de uppgifter som är av myndighetsutövningskaraktär gjorts möjliga att överklaga. Andra delar kan överklagas inomkyrkligt. Här finns anledning till att inta en kritisk hållning då en ren inomkyrklig överprövning knappast kan ses som en fullgod ersättning till den oberoende prövning som tidigare skett av domstolar.

Vid sidan av förvaltningslagen finns även ett antal materiella principer som styr verksamheten inom det offentliga. Även om starka skäl finns för att dessa ofta mycket grundläggande principer bör gälla oavsett om förvaltningsuppgifter bedrivs av ett privat organ eller av det offentliga förtjänar det att sägas att frågan ingalunda är glasklar. Man kan även här argumentera utifrån ett funktionellt och ett organisatoriskt kriterium. För båda kriterierna kan dessutom gränserna dras på en rad olika vis. Jag menar att man helst bör kombinera dem samt ge dem en mycket vid tolkning. Endast därigenom kan full trygghet uppnås vid överlämnande av förvaltningsuppgifter till enskilda.

Staten använder traditionellt ett antal olika metoder för att styra utöver rena krav på ärendehandläggningen i stort och möjligheter till överprövning för den enskilde. Man styr genom normgivning, utnämningar, genom finansmakt samt genom kontroll.

Så länge kyrkan var att betrakta som en del av den statliga eller kommunala sfären kunde givetvis de kyrkliga organen åtminstone teoretiskt styras på samma sätt som andra delar av det offentliga. Riksdagen stiftade lagar och regeringen antog förordningar. Denna situation har nu kraftfullt förändrats. Förutom en mycket övergripande lag om Svenska kyrkan överlämnas det mer eller mindre fullständigt över till kyrkan att anta sina regler fortsättningsvis. Indirekt har dock staten kvar viss makt. Genom att låta kyrkan ha fortsatt ansvar för begravningsväsendet och ställa upp ett antal regler för hur detta skall skötas påverkar man även kyrkan i övrigt.

Utnämningmakten övergår numera helt till kyrkan.

Finansmakten har även den övergått till kyrkan om man ser det i en snäv bemärkelse. Svenska kyrkan har egna tillgångar och dess beskattningsrätt har upphört. Men staten har även efter relationsförändringen ett betydande inflytande över Svenska kyrkans finanser. Kyrkan är beroende av staten för att ta in sina avgifter samt har dessutom ett stort beroende av offentliga bidrag. Även här påverkar kyrkans roll i begravningsväsendet.

Kontroll utövades tidigare genom att kyrkliga beslut kunde överprövas av en oberoende instans men även genom verksamheten granskades av JO och JK. Det senare gäller numera endast där kyrkan har kvar uppgifter med karaktär av myndighetsutövning. På övriga områden sker inte längre denna kontroll. Detta kan beklagas extra mycket eftersom ingen inomkyrklig motsvarighet byggts upp<sup>173</sup>.

### 13.3. Slutkommentar

Svenska kyrkan kommer även fortsättningsvis att ha en unik ställning i Sverige. Stora kopplingar till det offentliga kvarstår. Så stora att staten ansett sig kunna ställa upp

---

<sup>173</sup> Eventuellt kan Svenska kyrkans överklagandenämnd anses ha övertagit delar av denna kontroll.

ett antal krav på kyrkan även fortsättningsvis främst genom lagen om Svenska kyrkan.

Även om kyrkan blir en egen juridisk person härstammar dess rättssubjektivitet ur ett offentlighetsrättsligt erkännande.

Huruvida de valda lösningarna är lämpliga eller ej kan diskuteras. Men klart är att ett antal frågetecken rätats ut i och med relationsförändringen. Svenska kyrkans tillgångar är numera dess egna. Den sköter sig i högre grad än tidigare utan statlig inblandning. Men samtidigt finns en helt ny problematik som rör relationen mellan kyrkan och enskilda, såväl kyrkotillhöriga som icke tillhöriga. Relationsförändringen kommer att ställa kyrkan inför nya prövningar. Vilken service skall erbjudas? Hur skall man kunna påverka och bevaka sina rättigheter? Jag har försökt att peka på delar av dessa problem samt kort belysa skillnaderna före och efter relationsförändringen. Samtidigt är det till stor del öppet hur slutet kommer att bli. Svenska kyrkans ekonomi och praxis i de olika överprövningsorganen kommer att påverka. Genom att visa på problemen och diskutera dessa hoppas jag att läsaren både har fått en god bakgrundsbild till processen och dessutom ett intresse för att bevaka frågorna vidare. Förhoppningsvis kan man därigenom lära sig av denna process så att misstag kan undvikas i andra organisationsförändringar. Även om Svenska kyrkan på många sätt är en särskild enhet i det svenska samhället pågår det ständigt processer som innebär att organ skiljs från det offentliga och blir mer av privaträttslig karaktär.

Syftet med många av de olika särlösningarna är gott. Främst att säkra kyrkans karaktär av en demokratisk organisation. Men samtidigt är det uppenbart att ju fler olika system som byggs upp desto svårare blir det för den enskilde att överblicka sina möjligheter att ta tillvara sina rättigheter. Detta bör man betänka inför framtida privatiseringar eller andra relationsförändringar. Hellre generella lösningar än särskilda regler för varje process. Medborgaren skall vara i centrum och det perspektivet kräver att man skapar överskådlighet.

Särlosningar kan dessutom se ofarliga ut när de skapas men man bör tänka på att de ofta kommer att vara verksamma under en lång tidsperiod. Även om reglerna kan förefalla likvärdiga när de skrivs finns det alltid en risk för att en vidgad klyfta uppstår längre fram. Detta gäller särskilt om kontrollen av reglernas efterlevnad och tolkning sköts av olika organ.

Avslutningsvis gäller att det slutgiltiga svaret på många av de ovan belysta frågorna inte kommer att visa sig förrän efter att de antagna reglerna varit i kraft ett tag. Först när vi får konkretiseringar genom lösningar i rättspraxis kommer vi att kunna avgöra vad som blivit lyckat samt i vilka delar det hade varit önskvärt med andra lösningar. Min förhoppning är ändå att uppsatsen kunnat påvisa en del av de risker som finns vid en större organisationsförändring av en offentlig verksamhet. Detta hoppas jag vidare skall leda till en större medvetenhet om problematiken.

## 14. English summary

The organization of the Church of Sweden has been characterized by a very close connection between the Church and the State. But you can also say that the Church has had a very big impact on the organization of the State.

From the beginning the Church had a local organization with parishes. Each parish was rather independent of the central level and each parish had its own assets and liabilities.

From the local church the whole municipality sector was developed. The decision-making organs of the Church had taken on more and more tasks besides running the Church. Therefore the local Church was split in two parts 1862, one local church authority and one secular organization<sup>174</sup>.

On the central level the Church was organized as a part of the Roman-catholic church. With the reformation the king took over as the highest protector of the Church. The Church of Sweden took over most of its organization from the Roman-catholic church and it has been kept that way until today. An archbishop leads the Church of Sweden, bishops lead the dioceses and there exist special church tribunals. On the local level there is of course local parish priests. The central level was long seen as part of the State and to protect the church was a central goal for the government. Religious unity was regarded as a necessary component for holding the State together.

Today the situation is completely different. A key word in the modern Swedish society is multiculturalism. Religion is more and more regarded as a private matter for each individual to decide about.

The organization of the Church as part of the State at the central level and as mandatory municipalities at the local level slowly came into be in conflict with the rest of the society. The State should be neutral to a person's faith and treat believers of different religious groups with equality. 1995 the parliament adopts a plan to separate the church from the state. The outcome was a process, which resulted in large changes of the relationship between the State and the Church, although not a complete separation. Several new laws came into force January the 1<sup>st</sup> 2000 and thereby completed the new relationship between the Church and the State.

A new type of juridical person was created. This new type of association is open for all type of religious organizations. But to create a form of organization that can suit all different kinds of religious groups, organizations and societies etc. that exist is an almost impossible task. The result has been a very lose general regulation of the association registered faith-based society. But this general law needs too be read together with another new law that contains rules only applicable to the Church of Sweden.

### 14.1 The organization and legal status of the Church of Sweden

---

<sup>174</sup> Today called municipality or city.



This is not a very good solution of the problem. The goal of the whole process of changing the relationship between the Church and the State was to create a more equal situation for different religious organizations. Since we are moving towards a more and more multicultural society it isn't acceptable to give one organization (and one faith) a very different treatment. Many of the problems that were supposed to be solved by the law about the church of Sweden remain unsolved for the rest of the religious organizations, churches and orders.

Through the law about the church of Sweden the government tried to assure that the church also in the future would fulfil certain demands. Among those are; a will to maintain church activity in the whole country, a democratic decision-making organization, and an openness of the church and access for the public to the documents of the Church.

But the demands of the state expressed in the law is not supported by any economical founds. Therefore it remains to be seen if they will be worth anything in the future. It doesn't exist any kind of sanctions from the state if the Church violates the demands. Many questions are therefore still open and unanswered in the process.

Several governmental authorities were dealing with errands concerning the church before the separation-process. All the open errands at those authorities were transferred over to the Church on January the first 2000. But this raises several questions. The errands had been sent to a governmental authority and received there according to the law. Therefore, I think, it should have been more natural if those authorities had finished those matters and only errands that will arrive after the date of the change of status should have been handed over to the Church.

One connection between the Church and the State is of a more symbolic character. The king, who is the head of the State, is even in the future forced to have an evangelican-lutheran faith.

Instead of all the different rules in the transmission chapter of the new constitution there are two new rules in the Swedish constitution.

The meaning of those new laws are

1 that rules about religious societies should be given as statues made by the parliament.

2 that rules about the fundamental identity of the church of Sweden should be given in the form of a law made by the parliament.

These rules should be seen as a compliment too the bill of rights in the second chapter and enlarge the area where rules only can be given by the parliament. No reason is given to why the religious organizations are given so much larger protection than a non-religious.

The parishes lost their status as municipals. Therefore they no longer have the right to decide about taxes. Instead its members are obliged to pay a church fee.

The State will help the Church to collect this fee and the same service is offered to other religious groups. This could sound harmless but I'm not so sure that it is. Only associations and organizations with a religious purpose are offered this help to collect their membership fee. But shouldn't a modern state try to be neutral to different types of associations between its citizens? Does a state really respect a person who has decided to be an atheist if it only supports faith-based organizations? And is it a good solution to create a system where the state is going to hold register over people's faith? The information is very sensitive and the government, who has given the information status of a long period of secret, has recognized this. This is good and protects that the information is not being spread to other individuals in the State but how does it protect the citizens against the State itself?

Still after the change in relationship between the State and the Church the Church of Sweden will keep in charge for several tasks of the public administration. The local Church will for example run the funeral service and have the responsibility to preserve the rich cultural-historical important property in the hand of the Church. The Church's priests also have the right to marry people.

Even after the change in relationship it is obvious that the Church still is regulated by public law. But it is also obvious that the Church isn't an ordinary authority of the State. The Church of Sweden is something unique as an organization. But if you want to classify it I would call it a public corporation. The Church has members but it is not founded by them. It is founded in a law made by the parliament. The local parishes are also to be seen as public corporations.

## 14.2 Regulations about how to handle errands in the Church and methods to keep control by the state.

Most of the errands in the Church will no longer be regulated by the public administration act. Only when it comes to errands that concern tasks that the Church is performing on demand from the State should this rule be applied. The largest area is without question errands concerning the funeral service. The result is a more difficult and unstructured picture for the individual. Different rules will be applicable in different areas. I would personally prefer that all acts of the Church even in the future were regulated by the public administration act. This could have been possible if the criteria for when that act is applicable would be stretched out to include all kinds of entities founded by public law.

For the individual, quite often, the right to appeal is a central issue. The right to appeal gives the person a guarantee to have it tested if his or hers errands at least have been handled properly according to the regulations within the area. Errands in the Church, which are of the character of exceeding public authority individuals are able to have supervised by appeal to an ordinary court, most often to the district administrative court (länsrätten). Other errands can only be appealed to an organ inside the Church. On the diocese level the Church tribunal for those matters is called domkapitel and on central level there is Svenska kyrkans board of appeals. It is of course better that there exist organs inside the church than no such organs but it is not a solution as good as an independent test made by a court.

In addition to these rules that are regulating errands in the Church public authorities are rules bound by certain material principles. Among those are the central ones as the principle of equal treatment, the principle about objectivity and the principle about neutrality. There are strong reasons to argue for that those principles should be applicable regardless of if the errand has arisen at a public authority or at a private organ that is taking care of tasks characterized as public administration. But when it comes to the Church of Sweden I think it would be more correct if those principles were applicable to all errands, public administration or not. This would be the price an organization would have to pay for being founded by a statute of a public entity.

The state is normally practicing several different methods of steering and controlling its authorities; the rules regulating handling of errands, the church administration and the right to appeal are just a few of those. Other important measures are by given new rules, appoint positions, and control the financial situation.

As long as the Church was part of the State or parts of mandatory municipalities it could, at least theoretically, be controlled and regulated in the same way as the rest of the public authorities. The parliament made laws and the government made other regulations. This situation is now radically changed. The Church is still controlled by a law but this of a very general character and most of the rules concerning the Church are, after the changed relationship, an internal Church matter. Indirectly the State has kept some power. The Church still has the responsibility over the funeral service and this area is very strongly regulated. Quite certain will those rules inflect how the church will regulate the other areas. When it comes to appointments the State no longer has any direct influence. Financially the Church has also gained a total independence if you look at the situation from a very close angle. The Church will, after the change in the relationship, own its assets and decide over the Church fee for its members. In a wider perspective the State has, even in the future, a very big influence over the financial situation of the Church. It is dependent of the help from the State to collect its church fees and needs a lot of financial help to preserve the enormous cultural heritage that the church's assets represent. The Church role in the funeral service is also dependent of help from the State to collect the fees and special minority representatives are appointed by the State to supervise.

Previously control was also made over the acts of the Church by the Justitieombudsmannen (JO) and by the Justitiekanslern (JK). After the changed relationship this will only be the case when the Church is dealing with matters of public administration and only errands that is of a certain qualified character. These are errands concerning decisions about privileges and burdens on individuals. As for the rest of the Church's working field, this control does no longer exist. The Church itself by Svenska kyrkans board of appeals exerts some control.

### 14.3 Comments and conclusions

The Church of Sweden will keep a unique position in Sweden. Many important connections to the public – the state and the municipalities – remain. Those connections have been regarded so important that the State, even after the change of the relationship, has given itself the right to specific claims on the Church expressed in the law about the Church of Sweden. The Church has now become a

juridical person and has members but it's not founded by its members. It is funded by the State expressed in a law made by the parliament.

The problems with a separation of such a huge organization like the whole Church from the State are many. Different solutions have been presented. If they are good or not can be discussed but it is clear that several question marks have been straightened out. The assets of the church belong after the separation to the Church. In most of its work it is allowed to make its decisions without any interference from the State. But there is also a new type of problems concerning the relationship between the Church and individuals, both its members and non-members. Several new questions need to be solved. What kind of service should the Church offer? How is an individual able to protect his or her rights? In this essay I've at least tried to point at the different problems this kind of big change will entail and I've also tried to highlight the differences before and after the change. I hope that I've given the reader some understanding of this kind of processes and some knowledge that can be useful in the future. Even if the Church was a very special part of the State many of the problem with "this privatisation process" are the same in many other areas.

The purposes with many of the chosen solutions are very good. Both the Church and the State have wanted too assure that the Church would keep its character of a democratic organization. One important part of this is to ensure individuals the right to gain access to the Church's documents. Even if the purposes are very good I've tried to show that it isn't certain that the goal is reached. When you create several parallel systems, all very good if you look at them separately, you also make it very difficult for the citizens. In the Church there are different solutions even within the same organization. Some areas are completely regulated by internal church rules, while other areas of the Church are threatened as a public authority. Even if you create two very similar systems you can't be certain about that this similarity is going to last, at least not if the systems are made as the ones in the church. Different instances of appeal make the risk obvious that praxis after a certain time have made the differences between the systems much larger. If the best for the citizen should be in focus my point is that one should try to have more general solutions. Only this makes it possible for the citizen to know and protect their rights.

Finally it is needed to point at many of the problems remains open questions. It is now three years since the church was separated from the state but this time is a relatively short period if you want to test different legal solutions. First after a few more years, when we will have more of prejudicing praxis it will be possible to make certain conclusions about what was successful or not. But I hope that my essay would have made the reader more aware of the complex of problems.

## **15. Källor**

### 15.1 Publicerade källor

#### 15.1.1 Offentligt tryck

##### 15.1.1.2 Propositioner

Prop. 1951:100  
Prop. 1973:90  
Prop. 1995/96:80  
Prop. 1997/98:49  
Prop. 1997/98:116  
Prop. 1998/99:38  
Prop. 1998/99:124

##### 15.1.1.3 Statens offentliga utredningar

SOU 1968:11  
SOU 1972:15  
SOU 1972:36  
SOU 1978:1  
SOU 1992:9  
SOU 1994:42  
SOU 1997:41  
SOU 1997:42  
SOU 1997:43  
SOU 1997:45  
SOU 1997:46  
SOU 1997:47

Ds 1992:101  
Ds 1995:34

##### 15.1.1.4 Utskottsbetänkanden

1995/96:KU12

##### 15.1.1.5 Svenska kyrkans utredningar

SKU 1998:1  
SKU 1998:2  
SKU 1998:3  
SKU 1998:4  
SKU 1998:5  
SKU 1998:6

##### 15.1.1.6 Kyrkomötesutskottsbetänkanden

2KL 1995:1

## 15.1.2 Litteratur

**Behre, G, Larsson, L-O, Österberg, E:** Sveriges historia 1521 – 1809, Liber AB, 1997

**Ekström, S:** Svenska kyrkan i utveckling – Historia, identitet, verksamhet och organisation, Verbum Förlag AB, 1999

**Hemström, C:** Organisationernas rättsliga ställning – om ekonomiska och ideella föreningar, Norstedts Juridik AB, 1995

**Karnov,** 2000/2001

**Kronofogdemyndigheten, Skatteförvaltningen:** Offentligt eller hemligt, Allmänna förlaget, 1992.

**Lindqvist, U, Losman, S:** Församlingsjuridik – en handbok om de regler som gäller för trossamfund, Norstedts Juridik AB, 2002

**Marcusson, L:** Offentlig förvaltning utanför myndighetsområdet, IUSTUS Förlag AB, 1989

**Nordström, C, Svenne, T:** Offentlighet och sekretess i kyrkan, SkeabVerbum, 1984

**Strömberg, H,** Myndighet och myndighetsutövning, FT 1972 s 233-253.

**Strömberg, H,** "Allmänt" och "enskilt" i den offentliga rätten, FT 1985 s 49-63.

**Strömberg, H,** Allmän förvaltningsrätt, Liber AB, 2001.

**The Canon Law Society Trust,** The CODE of CANON LAW, HarperCollins Liturgical, 1997

**Verbum:** Svenska kyrkan i förnyad gestalt – 1995 års beslut om kyrka och stat, Verbum Förlag AB, 1996

## 15.2 Rättsfall

### 15.2.1 Domstolspraxis

NJA 1936 s 672

NJA 1973 s 341

### 15.2.2 Inomkyrklig rättspraxis

Överklagandenämndens beslut 26/01.  
Överklagandenämndens beslut 1/01

## 16. Sökord

Aktiebolag 40  
Allmänna handlingar 40, 51, 52, 53f  
Ansgar 9  
Anstalter 38, 39  
Anställda 50  
Arkiv 56  
Avgiftshjälp 29f  
Begravningsavgift 30, 31f  
Begravningsväsendet 19, 31, 45, 46f  
Biskop 9, 10, 15, 48  
Bolag 40  
Centralstyrelsen 14  
Domkapitel 10, 15, 46, 54  
Enhetskyrkan 11, 12  
Evangelisk luthersk 18, 23  
Finansmakt 48  
Folkkyrka 18, 23  
Fristående offentligrättsliga subjekt 36, 38  
Fördrag 23  
Förhandlingsoffentlighet 51  
Föreningar 40  
Församlingar 15, 17, 42  
Försäkringskassor 39, 44  
Förvaltningslagen 36, 44  
Ideell förening 20  
Icke territoriell församling 11  
JK 37, 40, 41, 49  
JO 37, 40, 41, 49  
Kammarkollegiet 21  
Kanonisk rätt 9, 10  
Koncilier 10, 11  
Konkordat 23  
Korporation 38f, 42f  
Kulturhistorisk värdefull egendom 33  
Kungen 11  
Kyrkoantikvarisk ersättning 33,  
Kyrkoavgift 13, 19, 24, 29, 48  
Kyrkoberedningen 18, 27  
Kyrkolag 11, 14, 22  
Kyrkomötet 12, 14, 24  
Kyrkoordning 11  
Kyrkoprovins 9  
Kyrkorätt 57  
Kyrkoskatt 13, 19, 24, 29, 48  
Landskapslag 9  
Laurentius Petri 11  
Ledighet 26  
Löntagarfond 37  
Magnus Erikssons allmänna landslag 9  
Materiella principer 46  
Meddelarfrihet 51, 55  
Medlemskap 13, 18



Myndighet 36f, 42  
Myndighetsutövning 31, 39  
Normgivning 47  
Offentlighetsprincipen (inomkyrkliga) 52f  
Offentlighetsprincipen statlig 19, 36, 51f  
Offentligrättsliga principer 36, 46  
Olof Skötkonung 9  
Principbeslutet 15, 18f  
Reformationen 10f  
Regeringsformen 11,14, 15, 23, 28  
Registrerat trossamfund 20ff, 28f  
Religionsfrihetslagen 13, 21  
Religionsfrihet 28f, 31f, 42  
Riksdagen 12  
Riksbanken 39  
Romersk-katolska 9, 11, 20  
Samtycke 30  
Samvetsfrihet 11, 12  
Samvetsklausulen 12  
Sekretess 31, 54  
Socken 9ff, 12  
Stiftelse 20, 38f  
Successionsordningen 27f  
Särskilda gravplatser 31  
Tionde 10  
Totalförsvaret 33  
Tystnadsplikt 55  
Utträdesrätt 13, 21  
Utnämningmakt 48  
Val 50  
Vigselrätt 31  
Ärkebiskop 10, 11  
Övergångsbestämmelser 25f, 28  
Överklagbarhet 45  
Överklagandenämnd 54

## 17. Författningstext

### 17.1 Lag om trossamfund

#### Allmänna bestämmelser om trossamfund

1 § Bestämmelser om religionsfrihet finns i regeringsformen och den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

2 § Med trossamfund avses i denna lag en gemenskap för religiös verksamhet, i vilken det ingår att anordna gudstjänst.

3 § Ingen är skyldig att tillhöra något trossamfund. Ett avtal eller löfte som strider mot denna bestämmelse är ogiltigt.

4 § Barn som har fyllt 12 år kan inte inträda i eller utträda ur ett trossamfund utan eget samtycke.

#### Registrerat trossamfund

5 § Med registrerat trossamfund avses

1. Svenska kyrkan, och
2. trossamfund som har registrerats enligt denna lag.

6 § Bestämmelser om grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund finns i lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan.

Bestämmelserna i 7-12 §§, 13 § första-tredje stycket och 17 § gäller inte för Svenska kyrkan.

#### Registrering

7 § Ett trossamfund skall på egen begäran registreras av den myndighet som regeringen bestämmer, om trossamfundet har

1. stadgar där det finns bestämmelser om trossamfundets ändamål och om hur det fattas beslut i trossamfundets angelägenheter, och
2. en styrelse eller motsvarande organ.

Ett trossamfund får registreras bara om dess namn är ägnat att särskilja trossamfundets verksamhet från andras. Bestämmelserna i 10 § firmalagen (1974:156) om hinder mot registrering av firma skall också tillämpas i fråga om trossamfunds namn.

Aktiebolag, ekonomiska föreningar eller stiftelser får inte registreras enligt denna lag.

8 § Registreringen skall omfatta

1. trossamfundets namn och postadress,
2. trossamfundets stadgar,

3. de personer som ingår i styrelsen eller motsvarande organ eller annars är behöriga att företräda trossamfundet samt deras namn, postadress och personnummer eller, om sådant saknas, födelsedatum.

Ändringar i något av dessa förhållanden skall genast anmälas för registrering.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter i registreringsärenden enligt denna lag.

9 § Ett trossamfund som har registrerats enligt 7 § får förvärva rättigheter och ta på sig skyldigheter samt föra talan vid domstol och andra myndigheter.

Trossamfundets rättsliga ställning enligt första stycket upphör när likvidation har avslutats enligt 11 §, när avregistrering sker enligt 12 § och, om trossamfundet har försatts i konkurs, när konkursen avslutas utan överskott.

10 § Ansvar för de skyldigheter som har uppkommit för trossamfundet före registreringen övergår på det registrerade trossamfundet genom registreringsbeslutet, om trossamfundet har utgjort en ideell

förening. Genom registreringen övergår även trossamfundets rättigheter till det registrerade trossamfundet.

11 § Registreringsmyndigheten skall besluta att trossamfundet skall träda i likvidation om

1. de krav som gäller för registrering enligt 7 § första stycket inte längre är uppfyllda,
2. likvidationsskyldighet föreligger enligt stadgarna, eller
3. samfundet har försatts i konkurs som har avslutats med överskott.

Likvidator förordnas av registreringsmyndigheten. Beslut om likvidation och förordnande av likvidator skall registreras. För likvidation gäller i övrigt 11 kap. 9-11 och 13 §§, 15 § tredje stycket samt 16 § lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar.

Likvidationen är avslutad när likvidatorerna har avgett slutredovisning. Detta förhållande skall genast anmälas för registrering.

12 § Ett trossamfund som uppfyller kraven i 7 § första stycket kan på egen begäran avregistreras av registreringsmyndigheten utan föregående likvidation. Trossamfundet övergår därvid i en ideell förening, som övertar trossamfundets rättigheter och skyldigheter.

#### Organisatoriska delar

13 § Självständiga organisatoriska delar av ett trossamfund som har registrerats enligt denna lag får också registreras, om de uppfyller kraven i 7 §. För registrerade organisatoriska delar gäller bestämmelserna i 8 §, 9 § andra stycket och 10-12 §§.

Organisatoriska delar som har registrerats enligt denna lag får var för sig förvärva rättigheter och ta på sig skyldigheter samt föra talan vid domstol och andra myndigheter.

Förlovar trossamfundet sin rättsliga ställning enligt 9 § andra stycket och begär dess organisatoriska delar inte avregistrering enligt 12 § inom en månad därefter eller avslås en sådan begäran, skall registreringsmyndigheten besluta att de organisatoriska delarna skall träda i likvidation.

Svenska kyrkans församlingar, kyrkliga samfälligheter och stift är registrerade organisatoriska delar av Svenska kyrkan.

#### Registrerade trossamfunds namn

14 § Ett registrerat trossamfunds namn eller en benämning som är förväxlingsbar med detta namn får inte utan tillstånd offentligen användas av någon annan annat än som benämning på trossamfundet i fråga.

Vid överträdelse av första stycket tillämpas 15 och 18-20 §§ firmalagen (1974:156). Härvid skall vad som sägs om firmaintrång gälla intrång i trossamfundets namn. I fråga om registrerade trossamfunds namn skall även 16 § firmalagen tillämpas.

Första och andra styckena gäller också för registrerade organisatoriska delars namn.

#### Registrerade trossamfunds förhållande till tredje man

15 § För ett registrerat trossamfunds skyldigheter i förhållande till tredje man svarar endast trossamfundets tillgångar.

För skyldigheter i förhållande till tredje man som ett trossamfunds registrerade organisatoriska delar har ådragit sig svarar endast den organisatoriska delens tillgångar.

Statlig hjälp med avgifter till registrerade trossamfund

16 § Svenska kyrkan har rätt till hjälp av staten med bestämmande, debitering och redovisning av avgifter från dem som tillhör Svenska kyrkan samt med att ta in avgifterna. Även andra registrerade trossamfund kan beviljas sådan hjälp. Bestämmelser om förfarandet meddelas i särskild lag.

Regeringen beslutar att ett annat registrerat trossamfund än Svenska kyrkan skall få sådan hjälp. Regeringen får besluta att ett trossamfund som har beviljats hjälp inte längre skall få det.

Hjälpen får lämnas endast till ett trossamfund som

1. bidrar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på, och
2. är stabilt och har egen livskraft. Lag (1999:956).

#### Överklagande

17 § Beslut av registreringsmyndigheten får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol inom två månader från beslutets dag när det gäller

1. beslut att avskryva en ansökan om registrering eller att vägra registrering enligt 7 eller 13 §,
  2. beslut att vägra avregistrering enligt 12 §, och
  3. beslut enligt 11 § eller 13 § tredje stycket.
- Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

## 17.2 Lag om Svenska kyrkan

Svenska kyrkan som trossamfund

1 § Svenska kyrkan är ett evangelisk-lutherskt trossamfund som framträder som församlingar och stift. Svenska kyrkan har också nationella organ.

2 § Svenska kyrkan är en öppen folkkyrka, som i samverkan mellan en demokratisk organisation och kyrkans ämbete bedriver en rikstäckande verksamhet.

3 § Svenska kyrkan får förvärva rättigheter och ta på sig skyldigheter samt föra talan vid domstol och andra myndigheter.

Samma rätt har var för sig Svenska kyrkans församlingar, sammanslutningar av församlingar (kyrkliga samfälligheter) och stift.

Organisatorisk uppbyggnad

4 § Församlingen är lokal enhet inom Svenska kyrkan och omfattar de personer som tillhör Svenska kyrkan och är bosatta inom församlingens område.

Församlingens grundläggande uppgift är att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva diakoni och mission.

Det kan också finnas icke-territoriella församlingar.

5 § Stiftet är regional enhet inom Svenska kyrkan och omfattar församlingarna inom stiftets område.

Stiftets grundläggande uppgift är att främja och ha tillsyn över församlingslivet.

För varje stift skall det finnas en biskop.

6 § Kyrkomötet är Svenska kyrkans högsta beslutande organ.

Kyrkomötet får inte besluta i sådana enskilda frågor som det är en församlings eller ett stifts uppgift att besluta i.

Kyrkoavgift

7 § Den som tillhör Svenska kyrkan skall betala lokal och regional kyrkoavgift.

8 § Församlingen beslutar om lokal kyrkoavgift. Om församlingen ingår i en kyrklig samfällighet, får samfälligheten besluta om hela eller del av avgiften.

Stiftet beslutar om regional kyrkoavgift.

Kyrklig egendom

9 § Prästlönefastigheter och prästlönefonder (prästlönetillgångar) har till ändamål att bidra till de ekonomiska förutsättningarna för Svenska kyrkans förkunnelse. Endast avkastningen får användas för ändamålet.

Prästlönetillgångarna skall förvaltas av Svenska kyrkan såsom självständiga förmögenheter.

Regeringen får besluta om tillsyn av förvaltningen.

Förmögenheten skall vara placerad på ett godtagbart sätt.

Rätten att ta del av handlingar

10 § Om rätten att ta del av Svenska kyrkans handlingar när det gäller vissa verksamheter finns bestämmelser i sekretesslagen (1980:100).

11 § Även utöver vad som följer av 10 § skall var och en ha rätt att ta del av Svenska kyrkans handlingar. Denna rätt får begränsas bara om det är särskilt motiverat med hänsyn till

1. skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden,
2. Svenska kyrkans ekonomiska intresse, eller
3. något synnerligen väsentligt intresse.

Kyrkans arkiv

12 § Svenska kyrkans arkiv bildas av de handlingar från Svenska kyrkans verksamhet som avses i 11 §.

Svenska kyrkans arkiv skall bevaras, hållas ordnade och vårdas så att de tillgodoser

1. rätten enligt 11 § att ta del av kyrkans handlingar,
2. behovet av information för rättskipning och förvaltning, och
3. forskningens behov.

Vid arkivbildningen och arkivvården skall beaktas att Svenska kyrkans arkiv är en del av det nationella kulturarvet.

Överprövning

13 § Beslut som innebär att någon inte får ta del av sådana handlingar som avses i 11 § överprövas på det sätt som Svenska kyrkan bestämmer. I den utsträckning som Svenska kyrkan bestämmer får också andra beslut överprövas.

För att inom Svenska kyrkan ytterst pröva frågor enligt första stycket skall ett särskilt organ inrättas. Ordföranden i detta organ skall vara eller ha varit ordinarie domare.

Skyldighet att lämna uppgifter

14 § Svenska kyrkan skall till det register som avses i 7 § lagen (1998:1593) om trossamfund lämna uppgifter om

1. stadgar,
2. indelning i församlingar, kyrkliga samfälligheter och stift, och
3. de personer som ingår i styrelsen eller motsvarande organ eller annars är behöriga att företräda Svenska kyrkan samt deras namn, postadress och personnummer eller, om sådant saknas, födelsedatum. Motsvarande uppgifter skall lämnas för församlingar, kyrkliga samfälligheter och stift.

Ändringar i något av dessa förhållanden skall genast anmälas för registrering.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgifter i ärenden enligt denna bestämmelse.

Övergångsbestämmelser

1998:1591

Föreskrifter om ikraftträdande av denna lag meddelas i lagen (1998:1592) om införande av lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan.

## 17.3 Lag om införande av lagen om Svenska kyrkan

Allmänna föreskrifter

1 § Lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan och denna lag träder i kraft den 1 januari 2000. Bestämmelserna i 6 och 7 §§ i denna lag träder dock i kraft den 1 maj 1999.

2 § Genom lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan upphävs

1. lagen (1951:691) om viss lindring i skattskyldigheten för den som icke tillhör svenska kyrkan,
2. lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigval, m.m.,
3. lagen (1992:288) om medlemskap i icke-territoriella församlingar,
4. kyrkolagen (1992:300),
5. lagen (1992:301) om införande av kyrkolagen.

Bestämmelserna om tystnadsplikt i 36 kap. 1 § kyrkolagen gäller dock fortfarande i fråga om uppgifter som har anförtrots före den 1 januari 2000.

3 § Ansvar för de skyldigheter som har uppkommit för en församling eller kyrklig samfällighet före den 1 januari 2000 övergår vid den tidpunkten till motsvarande församling, kyrkliga samfällighet eller stift inom Svenska kyrkan. Den 1 januari 2000 övergår också en församlings eller kyrklig samfällighets rättigheter till motsvarande församling, kyrkliga samfällighet eller stift inom Svenska kyrkan.

4 § En stiftelse som vid utgången av år 1999 förvaltas av en församling eller en kyrklig samfällighet skall från och med den 1 januari 2000 förvaltas av motsvarande församling, kyrkliga samfällighet eller stift.

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

5 § De ärenden som i enlighet med lag eller förordning handläggs hos pastor, pastorsämbetet, kyrkoherde, kontraktsprost, biskop, domkapitel, Domkyrkorådet i Lund, Kyrkofondens styrelse, Kyrkomötets besvärnämnd, Ansvarsnämnden för biskopar eller Svenska kyrkans centralstyrelse vid utgången av år 1999 skall överlämnas till Svenska kyrkan för fortsatt handläggning.

6 § Vid sammanträde under år 1999 har kyrkomötet med avseende på tiden från och med den 1 januari 2000 de befogenheter som följer av lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan trots bestämmelserna i kyrkolagen (1992:300).

7 § Den skyldighet att lämna uppgifter som följer av 14 § lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan skall fullgöras första gången senast den 1 oktober 1999.

De församlingar, kyrkliga samfälligheter och stift som det har lämnats uppgifter om enligt första stycket har med avseende på tiden efter den 1 januari 2000 de befogenheter som följer av lagen om Svenska kyrkan trots bestämmelserna i kyrkolagen (1992:300).

8 § Ledamöter och ersättare i beslutande församlingar hos Svenska kyrkans organisatoriska delar samt ledamöter och ersättare i kyrkomötet har till och med den 31 december 2009 rätt till den ledighet från sina anställningar som behövs för uppdragen. Detsamma gäller de personer som ingår i styrelse eller motsvarande organ inom Svenska kyrkan.

#### Egendomsfrågor

9 § Från och med den 1 januari 2000 skall Svenska kyrkan eller församling eller kyrklig samfällighet som avses i 3 § ha äganderätten till sådan egendom som avses i 38 kap. 1 § och 2 § 3, 39 kap. 1 §, 41 kap. 1 § första stycket 2-6 samt 24 och 26 §§ kyrkolagen (1992:300). Därvid skall gälla att

1. kyrkofondens tillgångar och kyrklig jord vars avkastning tillförs kyrkofonden (kyrkofondsfastighet) skall ägas av Svenska kyrkan och användas för kyrkliga ändamål,
2. kyrkor och domkyrkor med tillhörande inventarier, kyrkotomt och kyrkogård, uppförda före år 1817 på landet eller före år 1843 i stad, skall ägas av den församling där kyrkan är belägen och, tills annat beslutas av Svenska kyrkan, användas för samma ändamål som tidigare,
3. kyrklig jord vars avkastning är avsedd för församlingskyrkas behov (församlingskyrkas fastighet) och för domkyrkas behov (domkyrkas fastighet) skall ägas av den församling där kyrkan är belägen och, om inte annat beslutas enligt andra stycket, användas för samma ändamål som tidigare,
4. ersättning för församlingskyrkas fastighet eller domkyrkas fastighet som har fonderats och vars avkastning skall användas för församlingskyrkas respektive domkyrkas behov (församlingskyrkors och domkyrkors fastighetsfonder) skall ägas av den församling där kyrkan är belägen och, om inte annat

beslutas enligt andra stycket, användas för samma ändamål som tidigare,  
5. kyrklig jord där tjänstebostad är anvisad åt en kyrkoherde eller komminister (prästgård) skall ägas av den kyrkliga samfällighet eller, om sådan inte finns, den församling där egendomen är belägen,  
6. kyrklig jord där tjänstebostad är anvisad åt en biskop (biskopsgård) skall, med undantag av sådan tjänstebostad som hyrs enligt särskilt avtal, ägas av Svenska kyrkan.

För att ändra ändamålet för egendom som avses i första stycket 3 och 4 krävs tillstånd av Kammarkollegiet. Därvid skall tillämpas de grunder för ändring som anges i 1 § permutationslagen (1972:205) samt 3 och 4 §§ samma lag.

Första stycket 2-4 gäller inte Lunds domkyrka och dess fastigheter och fastighetsfond. Denna egendom skall också i fortsättningen förvaltas som en självständig förmögenhet. Lunds domkyrka utgör ett särskilt rättssubjekt som får förvärva rättigheter och ta på sig skyldigheter samt föra talan vid domstol och andra myndigheter. För Lunds domkyrkas skyldigheter svarar endast domkyrkans tillgångar. Egendomen skall användas för samma ändamål som tidigare och förvaltas av Svenska kyrkan. Egendom som skall ge avkastning skall vara placerad på ett godtagbart sätt. Endast avkastningen får användas för ändamålet. Regeringen får besluta om tillsyn av förvaltningen.

10 § Egendom som avses i 41 kap. 1 § första stycket 1 kyrkolagen (1992:300) (prästlönefastigheter) och 41 kap. 23 § kyrkolagen (prästlönefonder) utgör prästlönetillgångar som från och med den 1 januari 2000 skall förvaltas såsom självständiga förmögenheter enligt 9 § lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan. De utgör särskilda rättssubjekt som får förvärva rättigheter och ta på sig skyldigheter samt föra talan vid domstol och andra myndigheter. För ett sådant rättssubjekts skyldigheter svarar endast dess tillgångar. Prästlönefastigheter och prästlönefonder skall ägas av dessa rättssubjekt.

En församling eller kyrklig samfällighet som avses i 3 § och som den 31 december 1999 enligt bestämmelserna i 41 kap. 11 och 28 §§ kyrkolagen hade rätt till andel i avkastningen av prästlönetillgångarna, skall ha samma rätt, om inte annat beslutas enligt tredje stycket. Därvid skall fortfarande gälla att högst hälften av egendomens avkastning får användas för andra kyrkliga ändamål.

För att göra ändringar i fråga om rätten till andel i avkastningen av prästlönetillgångarna krävs tillstånd av Kammarkollegiet. Därvid skall tillämpas de grunder för ändring som anges i 1 § permutationslagen (1972:205) samt 3 och 4 §§ samma lag.

11 § Den som före ikraftträdandet av denna lag var ägare till kyrklig egendom som avses i lagen och lider förlust genom att egendom överförs enligt 9 och 10 §§ har rätt till skälig ersättning av staten. Detsamma gäller den som före ikraftträdandet hade särskild rätt till egendomen.

## 17.4 Utdrag ur successionsordningen

§ 4. Såsom 2 § i 1809 års regeringsform uttryckligen stadgar, att Konung alltid skall 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, sålunda skola ock prinsar och prinsessor av det kungl. huset uppfödas i samma lära och inom riket. Den av kungl. familjen som ej sig till samma lära bekänner, vare från all successionsrätt utesluten. Lag (1979:935).

## 17.5 Utdrag ur regeringsformen

1 kap. Statsskicket grunder

2 § Den offentliga makten skall utövas med respekt för alla människors lika värde och för den enskilda människans frihet och värdighet.

Den enskildes personliga, ekonomiska och kulturella välfärd skall vara grundläggande mål för den offentliga verksamheten. Det skall särskilt åligga det allmänna att trygga rätten till arbete, bostad och utbildning samt att verka för social omsorg och trygghet och för en god levnadsmiljö.

Det allmänna skall verka för att demokratins idéer blir vägledande inom samhällets alla områden. Det allmänna skall tillförsäkra män och kvinnor lika rättigheter samt värna den enskildes privatliv och familjeliv.

Etniska, språkliga och religiösa minoriteters möjligheter att behålla och utveckla ett eget kultur- och samfundsliv bör främjas. Lag (1976:871).

7 § I riket finns primärkommuner och landstingskommuner.  
Beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar.  
Kommunerna får taga ut skatt för skötseln av sina uppgifter.  
Lag (1976:871).

9 § Domstolar samt förvaltningsmyndigheter och andra som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet. Lag (1976:871).

## 2 kap. Grundläggande fri- och rättigheter

1 § Varje medborgare är gentemot det allmänna tillförsäkrad

1. yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor,
2. informationsfrihet: frihet att inhämta och mottaga upplysningar samt att i övrigt taga del av andras yttranden,
6. religionsfrihet: frihet att ensam eller tillsammans med andra utöva sin religion.

2 § Varje medborgare är gentemot det allmänna skyddad mot tvång att giva till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende. Han är därjämte gentemot det allmänna skyddad mot tvång att delta i sammankomst för opinionsbildning eller i demonstration eller annan meningsyttring eller att tillhöra politisk sammanslutning, trossamfund eller annan sammanslutning för åskådning som avses i första meningen. Lag (1976:871).

11 § Domstol får icke inrättas för redan begången gärning och ej heller för viss tvist eller i övrigt för visst mål.

Förhandling vid domstol skall vara offentlig. Lag (1976:871).

23 § Lag eller annan föreskrift får ej meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Lag (1994:1468).

## 8 kap. Lagar och andra föreskrifter

6 § Föreskrifter om trossamfund meddelas i lag. I lag skall också meddelas föreskrifter om grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund.

Vid stiftande, ändring eller upphävande av sådan lag gäller vad som sägs i 16 § om stiftande av riksdagsordningen. Lag (1998:1700).

16 § Riksdagsordningen stiftas på det sätt som angives i 15 § första stycket första och andra meningarna samt andra stycket. Den kan också stiftas genom endast ett beslut, om minst tre fjärdedelar av de röstande och mer än hälften av riksdagens ledamöter förenar sig om beslutet. Tilläggsbestämmelse i riksdagsordningen beslutas dock i samma ordning som lag i allmänhet. Lag (1979:933).

## 11 kap. Rättskipning och förvaltning

6 § Under regeringen lyder Justitiekanslern, Riksåklagaren, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna. Annan statlig förvaltningsmyndighet lyder under regeringen, om myndigheten ej enligt denna regeringsform eller annan lag är myndighet under riksdagen.

Förvaltningsuppgift kan anförtros åt kommun.



Förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse, registrerat trossamfund eller någon av dess organisatoriska delar eller till enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall det ske med stöd av lag. Lag (1998:1700).

#### Övergångsbestämmelser

14. Genom denna regeringsform görs ej ändring i vad som hittills har gällt enligt 2 § i den äldre regeringsformen. Lag (1985:864).

## 17.6 Utdrag ur tryckfrihetsförordningen

2 kap. Om allmänna handlingars offentlighet

17 § I lag får föreskrivas att regeringen eller beslutande kommunal församling får besluta att allmänna handlingar som hänför sig till myndighets verksamhet, vilken skall övertas av enskilt organ, får överlämnas till det organet för förvaring, om detta behöver handlingarna i verksamheten, utan att

handlingarna därigenom upphör att vara allmänna. Ett sådant organ skall i fråga om överlämnade handlingar jämföras med myndighet vid tillämpningen av 12-16 §§.

I lag får även föreskrivas att regeringen får besluta att allmänna handlingar får överlämnas till Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar för förvaring, utan att handlingarna därigenom upphör att vara allmänna. Detta gäller handlingar som senast den 31 december 1999 har kommit in till eller upprättats hos

1. myndigheter som har upphört och som har haft uppgifter som hänför sig till Svenska kyrkans verksamhet, eller
2. Svenska kyrkans beslutande församlingar.

Vid tillämpningen av 12-16 §§ skall Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar jämföras med myndighet i fråga om överlämnade handlingar. Lag (1998:1701).

