

Juridiska Institutionen
Handelshögskolan
vid Göteborgs Universitet
Tillämpade studier 20 p VT 2006
Arbetsrätt

Kyrkoherdens arbetsrättsliga ställning

Helena Falkenberg
Handledare: Mats Glavå

Sammanfattning

Vid millennieskiftet år 2000 skiljdes kyrkan från staten. Verksamheten förlades i den nyinrättade associationsformen registrerat trossamfund. Rent arbetsrättsligt genomfördes personalövergången genom beaktande av reglerna om verksamhetsövergång i MBL § 6 b.

Efter skiljandet kyrka – stat är Svenska kyrkan enligt lag ett registrerat trossamfund. Lagen definierar och uppdrar åt Svenska kyrkan att vara ett evengelisk-lutherskt trossamfund som framträder i församlingar och stift. Den är en öppen folkkyrka som i samverkan mellan demokratisk organisation och kyrkans ämbete genom sina församlingar tillhandahåller en rikstäckande verksamhet. Församlingens grundläggande uppgifter är enligt lag att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva mission och diakoni. Stiftets grundläggande uppgift enligt lag är att främja och ha tillsyn över församlingarnas liv och för varje stift skall det finnas en biskop.

För att kunna genomföra dessa uppgifter finns det anställd personal inom de olika organisatoriska enheterna för Svenska kyrkan. Sammanlagt finns det totalt cirka 25000 anställda inom Svenska kyrkan varav cirka 3500 är präster i aktiv tjänst. Av prästerna innehar lite drygt 1000 tjänst som kyrkoherde. Arbetsgivare för personalen är den demokratiskt tillsatta styrelsen inom respektive organisatoriska enhet. Ansvaret för verksamheten inom församlingen tillkommer kyrkoherden.

Eftersom Svenska kyrkan som organisation är rikstäckande så innebär det att många är anställda inom det som betecknas som glesbygdsområden. Kyrkoherdens ansvarsområde omfattar därmed en viktig del av sysselsättningsmöjligheterna på landsbygden. Diakonal verksamhet kompletterar och ersätter även i många fall den sociala service som såväl storstads- som landsbygdskommuner inte klarar av att ställa upp med.

Uppsatsen behandlar det arbetsrättsliga förhållande som omger det verksamhetsområde som utgör kyrkoherdens ansvarsområde.

Förord

”Skillnaden mellan ämbete och tjänst

Ämbete och tjänst är två skilda begrepp, som båda används i den kyrkliga arbetsrätten. Sitt ämbete får prästen eller biskopen vid vigningen. Ämbetet ger för prästens del behörighet att predika och att förvalta sakramenten. I ämbetet som biskop ingår därutöver behörighet att viga andra till det kyrkliga ämbetet. Ett ofta använt uttryck är ”den dubbla ansvarslinjen”. Därmed avses vanligen kombinationen av prästerlig ämbetsförvaltning och folkligt förankrad självstyrelse. Prästen har under biskopen och domkapitlet ett självständigt ansvar för ämbetsförvaltningen. Detta ämbetsansvar är inte underställt de demokratiskt valda kyrkliga organen. Motsvarande gäller biskopens ämbetsansvar. Med tjänsten som präst avses prästens anställning i den kyrkliga organisationen. I prästens anställning ingår uppgiften att förvalta ämbetet. Den som en gång har fått det kyrkliga ämbetet behåller det livet ut, men kan under vissa omständigheter skiljas från rätten att utöva ämbetet eller förklaras obehörig att under viss tid utöva det.”¹

¹ SOU 1997:44 s. 85

Innehåll

Kyrkoherdens arbetsrättsliga ställning	1
Sammanfattning	2
Förord	3
1 Inledning	6
1.1 Introduktion	6
1.2 Syfte	7
1.3 Avgränsning	8
1.4 Metod	8
1.5 Disposition	9
2 Bakgrund	10
2.1 Frågeställning	10
2.2 Den dubbla ansvarslinjen	12
2.2.1 Församlingens uppdrag enligt Kyrkoordningen	12
2.2.2 Kyrkoherdens roll	13
2.2.3 Arbetsledare för kyrkoherde	13
3 Utredningsarbetet	14
3.1 Utredningsarbetets omfattning	14
3.1.1 Kortare historisk beskrivning	14
3.1.2 Principbeslutet - riktlinjebeslutet	15
3.1.3 Självständig administrativ enhet	16
3.2 Utredningsarbetets syfte	16
4 Svenska kyrkans organisation	18
4.1 Episkopal natur	18
4.2 Organisatoriska enheter inom kyrkan	20
4.2.1 Arbetsgivare för kyrkoherde	20
4.2.2 Tillsättning av kyrkoherde	21
4.3 Inrättande av tjänst	21
4.3.1 Prästens uppgift som ämbetsbärare	22
4.3.2 Arbetstagarens kvalifikationer	22
4.3.3 Utbildning	22
4.3.4 Prästvigning	23
4.4 Tillsättning av kyrkoherde	24
4.4.1 Villkor för anställning som kyrkoherde	24
4.4.2 Mottagande av kyrkoherde	24
4.5 Arbetsförhållanden	24
4.5.1 Arbetsuppgifter för kyrkoherde	25
5 Regelverket	26
5.1 Lagreglerat och stadgereglerat område	26
5.1.1 Inomkyrklig rättsverkan	26
5.1.2 Den formella lagkraftens princip	27
5.2 Det arbetsrättsliga regelverkets struktur	27
5.2.1 Formella kompetensregler för materiella stadgeregler	28
5.2.2 Gränsöverskridande kompetens	29
5.2.3 Demokratisk regelgivningsprocess	30
5.2.4 Övriga offentligrättsliga områden	30
6 Anställningsförhållandet och dess parter	32
6.1 Kyrkoherdens anställningsförhållande	32
6.2 Anställningsavtalet	32
6.2.1 Anställningsförhållandets två led	33

6.3 Anställningsformen fullmakt inom Svenska kyrkan.....	34
6.3.1 Anställningsskydd genom anställningsformen fullmakt.....	35
7 Ämbete, arbete och tillsyn.....	37
7.1 Myndighetsutövning enligt normgivning.....	37
7.2 Reglernas rättsliga status.....	38
7.3 Det yttre lagstiftade regelverket.....	39
7.4 De kyrkliga inre angelägenheternas reglering.....	40
7.5 Myndighetsutövning eller avtalsförhållande?.....	40
8 Prövning och sanktioner.....	42
8.1 Prövning i olika instanser.....	42
8.2 Innebörden av att främja och ha tillsyn.....	43
8.3 Möjlighet till rättslig prövning.....	43
9 Slutledning.....	44
Källförteckning.....	45
Litteratur.....	45
Offentligt tryck.....	45
<i>Statens Offentliga Utredningar</i>	45
<i>Propositioner</i>	45
<i>Övrigt offentligt material</i>	45
Inomkyrkliga utredningar.....	45
<i>Svenska Kyrkans Utredningar</i>	45
<i>Svenska Kyrkans Centralstyrelses Skrivelser</i>	45
<i>Kyrkomötets betänkanden</i>	45
<i>Biskopsmötet</i>	45
Rättsfall och beslut.....	46
<i>Rättsfall från Arbetsdomstolen</i>	46
<i>Beslut från Överklagandenämnden</i>	46
Övrigt.....	46

1 Inledning

1.1 Introduktion

Vid millennieskiftet skiljdes Svenska kyrkan från staten och en ny rättsordning infördes för organisationen. Den traditionellt mångfacetterade strukturella organisationen som finns inom kyrkan medför att det inte finns en given mall för hur verksamheten ska se ut. Verksamheten anses istället utövas inom det givna regelverkets ramar. Det nya rättsförhållandet innebär att nya rättsliga konstruktioner växer fram. Ännu saknas litteratur när det gäller det övergripande lagstiftade området. Analogislut och jämförande tolkningsregler för äldre och angränsande regelverk kommer därför att präglade rättsbildningen under en lång tid framöver.

Under tiden som praxis växer fram så är det viktigt att de rättsområden som omger verksamheten klarläggs del för del. Det arbetsrättsliga området inom kyrkorätten är ett av dessa områden. Kyrkoherdens arbetsrättsliga ställning är fortfarande i flera stycken oklar och gällande rätt måste successivt växa fram och efter hand anpassas till de förändrade förutsättningarna för verksamheten.

Är då detta rättsområde intressant över huvud taget? Den frågan kan tveklöst besvaras jakande. Svenska kyrkan är en rikstäckande organisation med en omfattande internationell verksamhet. Kyrkan som organisation har i november 2005 knappt 7 miljoner medlemmar vilket utgör cirka 75 % av den totala befolkningmängden i Sverige. I början av 1970-talet var drygt 95 % av Sveriges befolkning medlemmar i Svenska kyrkan. Jämförelsen kan se ut som en dramatisk förlust av medlemmar men skälen till minskningen procentuellt sett av den totala befolkningmängden har flera orsaker. Det totala medlemsantalet har sjunkit successivt samtidigt som den totala befolkningmängden har ökat. Befolkningsökningen har under dessa år till stor del utgjorts av den invandring där religionstillhörigheten varit en annan än den kristna evangelisk-lutherska. Dock har utträdet under senare år ökat betydligt i förhållande till antalet nyinträdda medlemmar i Svenska kyrkan. Enligt de prognoser som gjorts kommer Svenska kyrkan även i fortsättningen att tappa medlemmar.

Flertalet av dessa medlemmar som lämnar Svenska kyrkan inträder inte i och med utträdet i något nytt trossamfund utan förblir i och med utträdet utan kyrkotillhörighet. Inför denna

utveckling så blir det alltmer viktigt att inrikta de ekonomiska förutsättningarna på ett sätt som gynnar verksamheten som bedrivs så att mesta möjliga verksamhet uppnås. Det är också viktigt att de grundläggande uppgifterna uppfylls i de lokala enheterna. I denna effektiviseringsprocess så har kyrkoherden en central roll.

Oavsett medlemsantalets utveckling så är en av de grundläggande lagstadgade uppgifterna för Svenska kyrkan att vara en öppen folkkyrka som i samverkan mellan demokratisk organisation och kyrkans ämbete genom sina församlingar att tillhandahålla en rikstäckande verksamhet. Dessa uppgifter är för församlingarna att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva mission och diakoni. Genom stadgereglering gäller denna verksamhetsordning för samtliga som vistas inom verksamhetsområdet. Församlingen får även lämna bidrag för och till internationell diakoni och mission. För att kunna genomföra dessa uppgifter så ska det finnas anställd personal inom de olika organisatoriska enheterna för Svenska kyrkan. Sammanlagt finns det totalt cirka 25000 anställda inom Svenska kyrkan varav cirka 3500 är präster i aktiv tjänst. Av prästerna innehar lite drygt 1000 tjänst som kyrkoherde.

Eftersom Svenska kyrkan som organisation är rikstäckande så innebär det att många är anställda inom det som betecknas som glesbygdsområden. Kyrkoherdens ansvarsområde omfattar därmed en viktig del av sysselsättningsmöjligheterna på landsbygden. Kyrkans sociala verksamhet kompletterar och ersätter även i många fall den sociala service som såväl storstads- som landsbygdskommuner inte klarar av att ställa upp med. Svenska kyrkan bedriver även ett omfattande utlandsarbete genom sina utlandsförsamlingar samt bistånds- och hjälporganisationer.

1.2 Syfte

Syftet med uppsatsen är att utreda vilka konsekvenser som det ändrade förhållandet mellan kyrka och stat har för det arbetsförhållande som gäller för kyrkoherdens ansvarsområde. Uppsatsen fokuserar på det juridiska förhållandet mellan de grundläggande uppgifterna för kyrkan och de inomkyrkliga tros- och lärofrågorna. Uppsatsen innehåller en rent juridisk analys av rättsförhållandet mellan dessa delar av regelverket. Uppsatsen tar upp de konsekvenser som detta innebär för den verksamhet som ska bedrivas i de lokala församlingarna.

1.3 Avgränsning

Uppsatsen behandlar endast det anställningsförhållande som omfattar kyrkoherdens ansvarsområde i den lokala enheten församlingen i sin nuvarande organisationsform. Den behandlar inte domprostanställningen eller anställningsförhållandet för kyrkoherden i utlandsförsamlingarna.

Uppsatsen jämför i vissa stycken rättsförhållandet till äldre rätt. Innehållet är därmed inte menat att vara en redovisning för hur det äldre rättsförhållandet såg ut och verkade. Uppsatsen belyser uteslutande men inte uttömmande hur det komplexa regelverket ser ut som omger anställningsförhållandet i det nya rättsförhållandet. Jag berör över huvud i uppsatsen inte konsekvenserna av det minskade medlemsantalet inför framtida verksamhet.

1.4 Metod

Arbetet med uppsatsen har främst baserats på de rättskällor som finns tillgängliga via Internet. Även vissa arkivhandlingar har använts för fördjupad förståelse för ämnet. Valet av litteratur för uppsatsen har varit enkelt. Det finns ingen litteratur som direkt behandlar ämnesområdet. Jag har istället valt att utifrån standardverkens framställningar försökt att bilda mig en uppfattning om vilka regler som omger rättsområdet och bildar det yttre regelverket.

De utredningsarbeten som föregick skiljandet är omfattande och innehåller mycket information som är av sonderande eller av övergripande natur för organisationen inför skiljandet. Jag har därför tagit kontakt med personer som har varit och är inblandade i arbetet med rättsbildningen på området för att få en förtydligad bild. Jag har även studerat praxis i form av relevanta rättsfall från främst Arbetsdomstolen och beslut från Överklagandenämnden.

Under arbetets gång har jag även haft kontakt med personer som på olika sätt berörts av det nya regelverket. Jag har även för egen del reflekterat över vad det nya rättsförhållandet innebär i egenskap av förtroendevald på lokal nivå samt maka till en kyrkoherde i en mindre landsortsförsamling.

Utifrån dessa rättskällor är arbetet främst inriktat på normgivningen och på dess kompletterande regelverk samt på den process som föregick lagstiftningen på området och vilken inverkan det har på det nya rättsförhållandet.

1.5 Disposition

I uppsatsens andra kapitel ger jag en bakgrund till skiljandet kyrka – stat. Kapitel tre beskriver kortfattat det omfattande utredningsarbetet. För att ge en förståelse för inom vilket område som regelverket verkar så beskriver jag kyrkans organisation och de regler som gäller för de olika områdena i de följande kapitlen samt verkan av regelverkets struktur. Kapitel åtta tar upp reglerna kring möjligheterna till rättsprövning enligt nuvarande system. Jag avslutar uppsatsen med en slutledning och personlig reflektion baserad på vad jag kommit fram till under arbetet med uppsatsen och på egen erfarenhet från området.

2 Bakgrund

Vid millennieskiftet 2000 skiljdes Svenska kyrkan och staten. Det genomfördes genom en verksamhetsövergång som var menad att vara verksamhetsbevarande. Genom skiljandet mellan Svenska kyrkan och staten så bytte organisationen huvudman. Den tidigare statligt organiserade och reglerade verksamheten kom att läggas i en nyinrättad associationsrättslig form som ett registrerat trossamfund. Genom detta förfarande upphörde Svenska kyrkan att vara en del av det allmänna. Ur rättslig synvinkel kom därför genomförandet av skiljandet att påverka Svenska kyrkan på ett högst påtagligt sätt.

Sekellånga utredningar, decennier av omstruktureringar föregick skiljandet mellan kyrka och stat. Resultatet blev trots detta gedigna förberedande arbete att mycket av det nya regelverket och den rättsverkan som detta medförde kom att läggas på den kommande praktiska utvecklingen av verksamheten. Generella och grundläggande riktlinjer för verksamheten och organisationen är idag stadfästa i lag, men verkan av dess rättskraft är i många stycken fortfarande oklar.

Ett redan tidigare invecklat specialregelverk med rötter långt tillbaka till tidig medeltid, i vissa fall ännu äldre, ska verka i ett modernt rättssamhälle. I flertalet av dessa rättsområden är tveksamheterna stora när det gäller gällande rätt på området eftersom materiell lagstiftning saknas på området. Kodifieringen av de nya regler som härigenom måste uppstå kommer att ta lång tid och lämnar därför många frågor helt öppna.

2.1 Frågeställning

Eftersom verksamhetens syfte och mål inte per definition har förändrats genom skiljandet, men dess yttre former i väsentlig grad har omstrukturerats och givits en annan rättslig dignitet, så finns det anledning att reflektera över den nuvarande situationen. Frågan som följer av detta resonemang är då om och i så fall på vilket sätt som de lokala organisatoriska delarna omfattas av den nya rättsbildningen.

Det som främst speglar det nya rättsliga förhållandet är det regelverk som omger församlingen och det ansvar som åläggs församlingen i egenskap av arbetsgivare för de lokalt anställda prästerna. Frågan som den kan formuleras bygger på det rättsområde som berör kyrkoherdens arbetsrättsliga förhållande till sin arbetsgivare och hur den har ändrats i och med den nya organisationsformen. I förlängningen kan det även vara relevant att se

närmare på hur långt kyrkoherdens arbetskyldighet och lojalitetsplikt kan anses sträcka sig i förhållande till den part som idag betecknas som arbetsgivare enligt sin nuvarande form.

Anledningen till att jag valt denna utgångspunkt är framför allt att kyrkoherdarna i sitt anställningsförhållande uteslutande och därför mer än någon annan yrkeskategori inom kyrkan alltjämt präglas av den dubbla ansvarslinjen. Detta dubbla ansvar och därmed förbundna lojalitet utgör kärnan i kyrkoherdens arbetsrättsliga ställning och är därigenom såväl en hörnsten som stötesten i anställningsförhållandet.

Med anställningen som kyrkoherde följer arbetsrättsliga rättigheter och skyldigheter för båda parter i anställningsförhållandet. Dessutom förutsätter reglerna en övervakning av anställningsförhållandets ämbetsdel genom en tillsyn av ämbetsutövandet. Reglerna som omger anställningsförhållandet är därmed mera komplext till sin utformning än för andra anställningsförhållanden.

Jag vill genom uppsatsen visa vilka de svårigheter som domstolar, främst Arbetsdomstolen, men även andra organ, ställs inför när det gäller exempelvis tvistlösning av en ämbetsbärares, och då främst kyrkoherdens, arbetsrättsliga förutsättningar och hur man valt att lösa dessa särskilda problem. Jag vill även belysa de villkor som ställs på lösningar av arbetsrättsliga tvister när det gäller förutsättningarna att uppnå en så hög rättssäkerhet som möjligt för såväl den enskilde arbetstagaren som motparten, som i detta fall är arbetsgivaren i egenskap av församling, samfällighet, stift eller annan kyrklig organisatorisk enhet.

Utgångspunkten för uppsatsen är att jag vill visa att det i vissa fall finns anledning att undersöka om den ställning som den person har som idag ikläds rollen av kyrkoherde skiljer sig i fråga om rättslig status i förhållande till den som innehar samma anställningsförhållande sedan tiden före skiljandet mellan kyrka och stat. Frågan kommer av den reglering som finns i 5 § i lag (1999:1591) om Svenska kyrkan och genom 3 § i lag (1998:1592) om införandet av lagen om Svenska kyrkan. Detta förhållande är då kopplat till den lagstiftning som finns i och med lag (1999:289) om Svenska kyrkans personal vid relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan den 1 januari 2000 samt 5 § införandelagen (1998:1591).

2.2 Den dubbla ansvarslinjen

Som vi kan utläsa av den ansvarsfördelning som finns på området så är det alltså församlingen som ansvarar för att det finns en verksamhet som svarar mot den uppgift som lagfästs. För att kunna genomföra detta ska det finnas en kyrkoherde som på eget ansvar fullgör de uppgifter som anges i kyrkoordningen. Kyrkoherdens uppgifter enligt kyrkoordningen är många och de är strikt reglerade i förhållande till de uppgifter som ska utföras av de demokratiskt tillsatta enheterna inom pastoratet. Finns inget demokratiskt tillsatt styrelseorgan i församlingen så går kyrkoherden in i vissa av dessa funktioner.

Att kyrkoherden på eget ansvar ska fullgöra dessa uppgifter medför därför ett ansvar dels gentemot kyrkan som helhet dels gentemot församlingen som enskilt rättssubjekt. Mycket förenklat är det detta dubbla uppdrag som kallas för den dubbla ansvarslinjen.

Kyrkoherden är anställd av församlingen med kyrkorådet som arbetsgivare men på ett uppdrag som är delat mellan församlingen som enhet och kyrkan som helhet. I förarbetena till skiljandet mellan kyrka och stat var en av de svårare frågorna utreda vem som var arbetsgivare för kyrkoherden innan övergången. Mot slutet av utredningsprocessen konstruerades en lösning som innebar att de statligt reglerade tjänsterna visserligen innebar ett anställningsförhållande mellan pastorat och tjänsteinnehavare, men med staten som ställföreträdare genom domkapitlet.

2.2.1 Församlingens uppdrag enligt Kyrkoordningen

I Kyrkoordningens 2 kap. regleras församlingens uppdrag. I den 1 § anges i enlighet med 4 § 2 st i lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan att församlingen är det lokala pastorala området där den grundläggande uppgiften är att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva diakoni och mission. Vidare framgår att församlingen har ansvar för den kyrkliga verksamheten för alla som vistas i församlingen och församlingen skall anskaffa och underhålla den egendom som behövs för församlingens uppgifter samt anställa och avlöna personal.

I 6 § Kyrkoordningen fastställs att det i varje församling ska finnas en kyrkoherde som utifrån sina givna vagningslöften på eget ansvar fullgör de uppgifter som anges i kyrkoordningen. Vidare fastställs att kyrkoherden har ansvaret för tillsyn och övergripande samordning av all verksamhet utifrån församlingens grundläggande uppgift. Det är också

kyrkoherden som leder församlingens verksamhet såvitt avser gudstjänst, undervisning, diakoni och mission. Kyrkoherdens ställning med ett övergripande ansvar för all verksamhet inom pastoratet har även slagits fast genom Överklagandenämndens beslut.²

2.2.2 Kyrkoherdens roll

Kyrkoherden har en betydande roll i församlingens verksamhet i och med sin anställning. Detta förhållande gäller såväl inom som utanför kyrkoherdens arbetsrättsliga ansvars- och anställningsområde och berör därför inte bara personens yrkesliv utan även i hög grad tjänsteinnehavarens privata rättssfär.

2.2.3 Arbetsledare för kyrkoherde

Efter att ha redogjort för vilken instans som anses vara kyrkoherdens arbetsgivare och vilka arbetsuppgifter som omfattas av tjänsten så är det viktigt att redogöra för vem som arbetsrättsligt sett är kyrkoherdens arbetsledare. Eftersom 2 kap. 6 § kyrkoordningen klart utfäster att kyrkoherden utifrån avgivna vigningslöften på eget ansvar fullgör de uppgifter som anges i kyrkoordningen så finns det ingen inom de ramar som lagstiftning, kyrkoordning eller annat regelverk kan tilldela kyrkoherden uppgifter som inte redan finns angivna i dessa regler. Kyrkoherden är därför helt självständig i sin roll och är därmed arbetsledare för sig själv och de övriga anställda i pastoratet. Kyrkoherden är inte underställd dem demokratiskt valda församlingen när det gäller församlingens verksamhet. Kyrkoherden kan delegera delar av sitt arbetsledarskap men kvarstår ändå som den som har det övergripande ansvaret för all verksamhet i pastoratet.

Den fråga som rent arbetsrättsligt följer av ett beskrivet förhållande är då om kyrkoherden har en företagsledande eller därmed jämförlig ställning enligt 1 § i lagen (1982:80) om anställningsskydd, LAS, och därmed undantas från reglerna om anställningsskydd. Eftersom frågan inte prövats är rättläget inte helt klart, men parterna hanterar det arbetsrättsliga anställningsförhållandet som om LAS gäller för kyrkoherden i anställningsförhållandet.

² Svenska kyrkans överklagandenämnd – beslut 14/03 och beslut 15/03

3 Utredningsarbetet

För att närmare kunna utreda frågan om kyrkoherdens arbetsrättsliga ställning så krävs det en generell förståelse av såväl kyrkoherdens som arbetsgivarens kvalifikationer och kompetensområden. Dessa förhållanden har förhållandevis väl beskrivits i de utredningar som föregick skiljandet kyrka - stat.

3.1 Utredningsarbetets omfattning

Allmänt anses att inget annat rättsområde inom svensk rätt har utretts så mycket och så omsorgsfullt som förhållandet mellan kyrka och stat. De olika utredningar som föregick skiljandet mellan kyrka och stat finns i flera olika rättsliga särtryck, allt från såväl kyrkans egna utredningar till statens offentliga utredningar, regeringsskrivelser, utskottsbetänkanden i olika omgångar och interna tryck. Det som främst utmärker de förarbeten som finns på området är, förutom en relativ noggrannhet i viljan att täcka in ämnet som sådant, en vaghet i hur den nya organisationen kommer att gestalta sig och hur den ska kunna handha sina uppgifter.

Under utredningstiden fanns det många idéer och förslag. Det är därför svårt att enbart utifrån förarbeten avgöra vad som verkligen blev kvar av det grundläggande regelverket förutom omedelbar ordalydelse i grundlag, lag och kyrkoordning. För att förstå vad det är som diskuteras i förarbeten och förslag så är en historisk förståelse för ämnet nödvändig.

3.1.1 Kortare historisk beskrivning

Det geografiska område som vi idag känner som Sverige kristnades under tidigt 1000-tal. Redan tidigare hade handelsmän kommit i kontakt med kristendomen genom sina handelskontakter i såväl öster- som västerled. Det finns därför all anledning att tro handelsresande haft tidiga kontakter med både den grekisk-ortodoxa och den katolska kyrkan.

Allt sedan reformationen har kyrkan och staten varit nära förbundna med varandra. Politiska såväl som ekonomiska intressen har tillsammans med kyrkan verkat för att stärka de nationella förutsättningar som ansågs vara nödvändiga för att bygga det som vi idag känner under begreppet rättsstat.

Under upplysningstiden förändrades synen på människans roll i samhället och de liberala tankarna växte sig allt starkare. Redan år 1850 kom den första motionen som ville avskaffa statskyrkosystemet. Lite drygt hundra år senare tillsattes en expertutredning som under tio år utredde vad en relationsändring skulle innebära.

De följande decennierna fram till millennieskiftet utreddes frågan mer eller mindre kontinuerligt i olika omgångar. Den för rättsområdet särskilda lagstiftningsprocessen ledde fram till att reformen utreddes parallellt både inom den lagstiftande församlingens utredningsområde och regeringens speciella kompetensområde samt inom ramen för inhämtandet av kyrkomötets godkännande och deras beslutskompetens. Utredningsarbetet ledde fram till att riksdagen efter kyrkomötets godkännande genom ett principbeslut beslöt att fortsätta arbetet med att skilja kyrkan från staten.

3.1.2 Principbeslutet - riktlinjebeslutet

Det principbeslut som fattades av riksdagen 1995 möjliggjorde en fortsatt väg mot ett skiljande mellan kyrka och stat. Någon definitiv och total skilsmässa var det dock inte troligt att man skulle kunna genomföra på så kort tid. Sedan reformationen på 1500-talet har kyrkan och staten genom århundradena haft ett alltför nära förhållande för att det helt och hållet skulle kunna upplösas genom ett politiskt beslut. Invanda trygghetsmönster och ritualer spelar alltså en stor roll i det svenska samhället. Kyrkans lärosatser utgör, trots ett sekulariserat samhällsklimat, ett betydande inslag i människors medvetande när det gäller etiska och moraliska frågeställningar. Likaså är kyrkan som samlande enhet en betydelsefull aktör både inom och utom Sveriges gränser när svårare trauman drabbar såväl enskilda människor som hela samhällen i en globaliserad värld.

För att kunna fullgöra sina uppgifter krävs det att kyrkan även framledes kan vara en öppen samtalspartner i det mångkulturella samhället. Det betonades dock i flera instanser att kyrkans identitet skulle vara densamma som före skiljandet. I en av de propositioner som föregick skiljandet mellan kyrkan och staten så menade regeringen att riktlinjerna från riksdagens principbeslut från 1995 borde framgå i den lagstiftning som angav det yttre regelverket för Svenska kyrkan. I lagen om Svenska kyrkan anges det därför att Svenska kyrkan skall vara en evangelisk-luthersk kyrka med episkopal struktur, en öppen folkkyrka, demokratiskt uppbyggd och rikstäckande.³

³ Prop. 1997/98:116 s. 38 avsnitt 6.1 Identitet och organisation

Den grundläggande principen för omorganisationen var dock att ingenting som var väsentligt för kyrkans identitet som organisation eller dess verksamhet skulle förändras genom relationsövergången. I stor utsträckning har lagstiftaren överlåtit till kyrkan som organisation att själv lösa de olika konstruktioner som krävs för att få verksamheten att stämma överens i den nya organisationsformen och få det att passa in i det övriga nationella regelverket. När det gällde att befästa kyrkans grundläggande verksamhet var det viktigt att den stämde överens med kyrkans bild av sig själv.

3.1.3 Självständig administrativ enhet

Det bör i sammanhanget noteras att kyrkan i sig under hela den tid som förflutit från och med reformationen fram till tiden då kyrkan och staten skildes mer eller mindre varit en självständig del av den statliga administrationen. De uppdrag som kyrkan har haft har varit av administrativ art såsom folkbokföring, utbildning och kontrollerande verksamhet. Det regelverk som fanns var främst utformat som ett administrativt regelverk med ett fåtal inslag av självständig demokrati.

Genom omorganisationen under decennierna som föregick skiljandet mellan kyrkan och staten ökades detta självständiga demokratiska inslag betydligt. Eftersom staten fram till skiljandet var huvudman för samtliga delar av kyrkan och för den kyrkliga verksamheten i stort så var det regeringen som utfärdade de kungörelser som gällde det administrativa systemet. Det kan därför i hög grad vara berättigat att tala om ett tjänstemannastyre när det gällde de centralt och regionalt styrda enheterna. De möjligheter som på demokratisk väg fanns att påverka beslut avseende organisationen i en övergripande riktning var genom de nationella valen till riksdagen. Denna samlade normgivningskompetens är numera delad genom att kyrkans egen reglering avseende inomkyrkliga angelägenheter tillkommer kyrkomötet. Kyrkomötet saknar dock normgivningskompetens.

3.2 Utredningsarbetets syfte

Det omfattande utredningsarbete som finns på området inför skiljandet kommer av det komplicerade förhållandet som gäller för det kyrkorättsliga området. Eftersom skiljandet i sig utgör en grundläggande konstitutionell förändring för kyrkan och för staten så är det svårt att förutse vad som kommer att gälla istället för rättssubjektet Svenska kyrkan.

Syftet med utredningarna har varit att klargöra vad som gällde före skiljandet för att på bästa sätt överföra dessa rättsliga konstruktioner på ett rättssäkert sätt i den nya verksamhetsordningen. Vissa effekter av den här ombildningen har varit möjliga att förutse och lagstiftaren har tagit vara på möjligheten att skydda sig mot oönskade konsekvenser av verksamhetsövergången. Det finns därför anledning att försöka förstå inte bara regelverket i sig utan även genom en teleologisk tolkning försöka utröna i vilket syfte som det har utarbetats.

Det är därför viktigt att förstå de olika roller som statens utredare hade i förhållande till kyrkans utredare inför skiljandet. Eftersom lagstiftning på området är kortfattad och i många fall saknas helt så är det viktigt att hela tiden ifrågasätta vad utredningen kommit fram till och vad det faktiskt blivit av de olika förslagen som lagts fram som beslutsunderlag och vilka regler som faktiskt finns på området. Det är därför viktigt att hålla isär olika förhållanden och veta inom vilket rättsligt område som regeln som åberopas hör hemma. Alla regler har inte samma verkställighetsvärde beroende på att det totala regelkomplexet innehåller flera olika typer av regler. Det är också just i gränssnittet mellan de olika reglerna som svårösta frågor uppstår. Det är i det läget viktigt att ha klart för sig hur regeln har uppkommit och vad den avser att reglera.

4 Svenska kyrkans organisation

Den organisation som rådde fram till skiljandet från staten hade sina rötter i den första medeltida stifts- och församlingsindelningen i den dåvarande kyrkobilddningen. Genom reformationen inkorporerades kyrkan och dess verksamhet under den nationella statens gemensamma styrelseskick. Ända sedan mitten av 1800-talet har dock kyrkans ställning och uppdrag som statlig institution på allvar ifrågasatts. Svenska kyrkans roll har därmed i grunden förändrats och den har under de senaste 150 åren alltmer renodlats och koncentrerats till kyrkans huvuduppgift att sprida evangelium.⁴ Sedan början av 1900-talet har relationen mellan Svenska kyrkan och staten på allvar utretts i olika omgångar. Den utredning som föranledde skiljandet från staten år 2000 föregicks av en långvarig omvandlingsprocess med flertaliga utredningsarbeten, i olika faser och inom olika verksamhets- och rättsområden.

Ett syfte med denna omorganisation var att öka det demokratiska inslaget i de kyrkliga kommunerna inför skiljandet. Detta som ett led i att genom politiska och ideologiska tankeströmningar låta stärka den folkliga förankringen i beslutsprocesserna i det kyrkliga regelverket och därmed undvika en kyrka som styrs av teologiska intressen. Omorganisationens syfte var även att tydliggöra det regelverk som omgav kyrkan.⁵

4.1 Episkopal natur

Oavsett kyrkans inriktning så är det ofrånkomligt en teologisk tradition som den förvaltar. Genom lagstiftning är även den teologiska grundläggande tillsynen säkrad. Detta framgår av § 5 i lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan där det framgår att det i varje stift ska finnas en biskop. Enligt förarbetena är formuleringen klargörande då det gäller att säkra kyrkans episkopala natur.

För att kunna närma sig begreppet episkopal som sådant är det nödvändigt att förklara det ur ett historiskt och etymologiskt perspektiv. Den episkopala strukturen har en lång tradition som går tillbaka på urkristna traditioner. Själva ordet biskop härstammar från grekiskans *episkopos* som betyder vårdare, spejare, övervakare. I den grekiska källtexten till Nya Testamentet förekommer ordet *episkopos* fem gånger, men översätts inte någon

⁴ prop. 1997/98 116 kap. 4 En historisk reform

⁵ Dir. 1992:45 En kyrkoberedning

gång med ordet biskop i vår nuvarande översättning Bibel 2000.⁶ Varje församling ska ha en biskop och utan biskopen finns ingen kristen kyrka. Biskopen ses som garanten för kyrkans enhet och att läran upprätthålles.⁷

I SOU 1997:44 anges det att staten har ett anspråk på att den episkopala strukturen bibehålls även efter relationsförändringen. Vad detta innebär fullt ut kan vara svårt att definiera, men utredaren menar att detta torde komma till uttryck genom att det i lag fastställs att kyrkan delas in i stift där det ska finnas biskopar.⁸

I propositionen⁹ till lag (1998:116) om Svenska kyrkan så menade regeringen att tydligheten av Svenska kyrkans episkopala struktur tillfredsställs i och med lagstiftningen om att det ska finnas en biskop i varje stift. Regeln återfinns i 5 § 3 st.

Varför är då staten intresserad av att bibehålla denna struktur? Ja, här slutar definitivt området för vad som ska belysas i uppsatsen, men den strukturella ordningen för hur kyrkan är inrättad är av avgörande betydelse för hur den demokratiska ordningen ska fungera och hur arbetstagarna ska ha en möjlighet att utöva insyn i de styrelser som finns i organisationen. Det anges även i propositionen att uppdraget att bedriva kyrkans verksamhet inte är begränsat till enbart ämbetsbärarna utan är en uppgift som tillkommer alla medlemmar i Svenska kyrkan. Det är sedan biskopens uppgift att utöva tillsyn över församlingslivet och kyrkans ämbete.

För kyrkoherdens och för prästens roll i övrigt innebär den episkopala strukturen att biskopen i och med sitt ämbete har inflytande över hur det kyrkliga ämbetet utövas. Biskopen är därmed *pastor pastorum*¹⁰ för kyrkoherdarna i stiftet.

Av detta kan man då dra slutsatsen att kyrkoherden i sin anställning tillsätts av kyrkorådet men står under ständig insyn av biskopen när det gäller tros- och lärofrågor. Det är kyrkomötet som meddelar föreskrifter om hur det kyrkliga ämbetet ska förvaltas efter remiss till läronämnden.

⁶ 1 Petr. 2:25, Apg. 1:20, Fil. 1:1, Apg. 20:28, Tim. 3:1, Tit. 1:7

⁷ Källa: Svenskt Bibliskt uppslagsverk under ordet *Biskop*

⁸ SOU 1997:44 s.203 avsnitt 6.5.5 Episkopala struktur

⁹ prop. 1997/98:116 avsnitt 6.3.3 Stiftet – den regionala nivån

¹⁰ av lat. herdarnas herde

4.2 Organisatoriska enheter inom kyrkan

För att kunna följa utvecklingsprocessen krävs en viss insyn i hur kyrkans delar av organisationen fungerar. Det är svårt – för att inte säga näst intill omöjligt - att skapa sig en bild av ett så omfattande regelverk och det föregående utredningsarbetet om inte en särskild kunskap eller förklaring till rättsområdets speciella karaktär och funktion finns att tillgå.

Den regionala nivån utgörs av de tretton stift. I varje stift ska det finnas en biskop. Detta framgår av lag (1998:1591) om Svenska kyrkan 5 §. I ärkestiftet Uppsala finns även en biträdande biskop varför det finns fjorton vigda och verksamma biskopar i Svenska kyrkan.

Församlingen är den minsta enheten och den utgör den lokala nivån. Dessa är 2 211 till antalet. Församlingen kan antingen utgöra ett enförsamlingspastorat eller också ingå som en del i ett större pastorat eller ekonomisk samfällighet. Antalet pastorat i Svenska kyrkan uppgår till 1 020 plus fem stycken icketerritoriella församlingar som var och en för sig utgör ett eget pastorat. Pastoraten ingår i sin tur i administrativa enheter inom stiftet genom kontraktsindelning. Antalet kontrakt är 147.¹¹

4.2.1 Arbetsgivare för kyrkoherde

Som ett led i att beskriva den arbetsrättsliga situationen för kyrkoherden måste det klargöras vem det är som är arbetsgivare respektive arbetsledare för kyrkoherden i hans anställningsförhållande. Beskrivningen är inte uttömmande utan endast av enkel natur för att kunna reda begrepp som används och sätta in dem i en kontext.

Enligt medbestämmandelagen (1976:580), MBL, 1 § så omfattar lagen de förhållanden som finns mellan arbetsgivare och arbetstagare. Normalt kan det arbetsrättsligt finnas frågor kring hur gränsdragningen mellan arbetstagare och uppdragstagare ska bestämmas. För Svenska kyrkans del har svårigheten istället uppstått när arbetsgivaruppdraget ska bestämmas.¹²

¹¹ Matrikel för Svenska kyrkan 2005 s. 422, tabell 386:1

¹² AD 2003 nr 18

Pastoratet är pastors eller kyrkoherdens arbetsområde. Detta utgörs vanligtvis av det territoriella område för vilket anställningen som kyrkoherden omfattar. Eftersom urbaniseringen gjort att underlaget för att kunna avlöna en kyrkoherde i varje församling så har undan för undan så kallade pastoratsregleringar gjorts för att därigenom kunna bibehålla en någorlunda jämnstor befolkningsmängd inom varje pastorat. Församlingar kan även välja att ha ett ekonomiskt samarbete utan att ingå i en gemensam enhet och dessa ekonomiska samarbetsområden kallas då samfälligheter.

Församlingsgränserna är dock i stort sett desamma som de varit sedan tidig medeltid. Däremot har en del församlingar slagits ihop för att bättre kunna svara mot de bestämmelser som finns när det gäller underlag för verksamheten som måste bedrivas i varje enskild församling. Verkan av beslut om sammanslagning av pastorat har prövats när det gäller förhandlingskyldighet enligt 11 § MBL i Arbetsdomstolen. Arbetsdomstolen fann då att det inte förelåg någon förhandlingskyldighet eftersom stiftets beslut om indelningsändring inte fattats i sin egenskap av arbetsgivare.¹³

4.2.2 Tillsättning av kyrkoherde

De som tillsätter kyrkoherden är idag enligt kyrkoordningen det kyrkoråd eller ekonomiska samfällighet mellan församlingar eller pastorat som utgör pastoratet. I och med detta kan slutsatsen dras att arbetsgivare för kyrkoherde är pastoratets kyrkoråd. Kyrkorådet kan dock inte fritt välja vem de vill utan är underkastad de bestämmelser som finns i kyrkoordningens 34 kap 13 §. Platsannonser och ansökningshandlingar ska sändas in till domkapitlet som beslutar om behörigheten och eventuellt lämpligheten hos den sökande. Det är sedan domkapitlet som meddelar den sökande om beslutet om behörigheten och skälen för beslutet. Beslutet kan överklagas hos Överklagandenämnden av den det angår enligt kyrkoordningen 34 kap 17 §.

4.3 Inrättande av tjänst

Varje församling är en sammanslutning av dem som genom dopet är medlemmar i Svenska kyrkan. De utgör därigenom tillsammans trossamfundet Svenska kyrkans lokala och minsta intressegemenskap. I så gott som varje församling finns en eller flera kyrkor som används vid förrättningar och gudstjänster. Eftersom varje församling är ett rättssubjekt kan den ingå avtal och ikläda sig rättigheter och skyldigheter.

¹³ AD 2003 nr 18

Skyldigheten som varje församling har att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt bedriva diakoni och mission och att det är församlingens uppgift att anställa och avlöna personal innebär att tjänster bör inrättas för att tillgodose denna skyldighet.

Det är domkapitlet som godkänner församlingens begäran om att få inrätta en prästtjänst. När det gäller kyrkoherdetjänsten så är den reglerad redan i kyrkoordningen där det framgår att det ska finnas en kyrkoherde i varje församling. Det är sedan upp till församlingarna att bilda gemensamma sammanslutningar för att kunna forma den verksamhet som är knuten till kyrkoherden och det antal präster som är nödvändiga för att kunna genomföra den verksamhet som är önskvärd inom församlingarna.

4.3.1 Prästens uppgift som ämbetsbärare

Varje församling har till uppgift att bedriva verksamhet som syftar till att upprätthålla den kristna läran och föra den vidare genom tradition. Det är prästen uppgift att förvalta de sakrament som finns inom kyrka. För Svenska kyrkans del är de sakramenten dop, nattvard och bikt eller enskilt samtal. Utöver dessa sakrament finns andra kyrkliga handlingar som förrättas av präst. Gemensamt för dessa handlingar är att de endast kan utföras av den som vigts till präst. Ritual finns utarbetade i en särskild ordning som antagits av kyrkomötet.

4.3.2 Arbetstagarens kvalifikationer

I kyrkoordningen regleras vem som är behörig att inneha prästtjänst i Svenska kyrkan. Som grundläggande behörighet anges i 31 kap 1 § kyrkoordningen att den som har vigts till präst enligt Svenska kyrkans ordning eller som har förklarats behörig av domkapitlet är behörig att utöva uppdraget som präst.

Ordvalet i behörighetsbeskrivningen för präst ger en indikation på hur kyrkan ser på varje enskild präst i egenskap av tjänsteutövare. Att vara präst innebär inte att man har rätt till en tjänst som kan innehas eller tilldelas. Att vara präst är ett uppdrag som ska förvaltas i kyrkans tjänst.

4.3.3 Utbildning

Som grundläggande utbildning ska alla som vigts till präst ha avlagt en teologie kandidatexamen, inneha praktisk examen samt genomgått kyrkans egen grundkurs. Grundkursen syfte är att ge en grundläggande orientering för dem som vill arbeta inom

Svenska kyrkan om dess verksamhet. Sammanlagt omfattar utbildningens längd 5,5 års postgymnasiala utbildningsår.

För den praktiska utbildningen svarar Svenska kyrkans pastoralinstitut i Lund eller Uppsala. För att bli antagen till den här utbildningen krävs att kandidaten genomgått Svenska kyrkans grundkurs, avlagt teologie kandidatexamen om 160 poäng, varav minst 45 poäng avser bibelvetenskap med språklig inriktning, 25 poäng tros- och livsåskådningsvetenskap samt kursen ”Svenska kyrkans tro och liv” om 10 poäng. För att bli antagen krävs också att prästkandidaten kan förevisa biskops- och domkapitelintyg på avslutad och därmed godkänd lämplighetsprövning, vara antagen till parallell kursverksamhet i vigningsstiftet och inneha tre månaders kyrklig förpraktik och pastoral kursverksamhet som är anordnad av pastoralinstitut eller stiftsgrupp och som avser röst- och talvård samt liturgisk sång.

Utbildningen avslutas med en prästexamen som leds av biskop, domprost och domkapitlets representant. Där prövas bl a prästkandidatens förmåga att föra ett teologiskt samtal utifrån de kunskaper som prästkandidaten inhämtat under studietiden.

4.3.4 Prästvigning

Det är domkapitlet i varje stift som förklarar den enskilde prästen för behörig att inneha uppdrag som präst. Det är sedan biskopen i stiftet som viger den som behörighetsförklarats av biskopen. I den vigningsgudstjänst som sedan förrättas avger den blivande prästen de löften som sedan kommer att vara vägledande för hur prästen rätt kan förvalta sitt uppdrag.

Dessa vigningslöften har till sin utformning förändrats något över åren men har ändå i stort sett bevarat sin innebörd. Genom vigningen åtar sig prästen sitt särskilda uppdrag.¹⁴

Efter prästvigningen missiveras prästen till ett pastorat som pastorsadjunkt för ytterligare handledning i yrket. Pastorsadjunkten är under denna tid anställd av stiftet som även har tillsynsansvar för den nyprästvigde. Stiftet har därmed det övergripande ansvaret för prästen under de första 12 månaderna efter prästvigningen. Efter den inledande utbildningsperioden kan prästen söka en tjänst. Det har i utredningsarbeten poängterats att Pastorsadjunkt är en utbildningstitel.

¹⁴ Den svenska kyrkohandboken II, Prästvigningsmessa

4.4 Tillsättning av kyrkoherde

Tillsättningen sker efter det att domkapitlet har behörighetsförklarat och eventuellt förordat någon av dem som söker tjänsten. Det är sedan kyrkorådet som fattar det slutgiltiga beslutet om anställning och anställer den som bäst bedöms uppfylla de önskemål som församlingen har.

När det gäller domkyrkoförsamling och pastorat som utgör domprostens anställningsområde är ordningen för tillsättning annorlunda. Förutom reglerna i 9 § tillkommer en tillsättningsprocedur enligt 12 §. För de fall som utgör domprosts arbetsgivare är det alltså pastoratskyrkorådet som är arbetsgivare för domprost men det är stiftsstyrelsen som utser och tillsätter domprost efter att ha givit tillfälle för församlingarna i pastoratet i vilket domkyrkoförsamlingen tillhör att yttra sig angående de sökande till tjänsten som förklarats behöriga av domkapitlet.

4.4.1 Villkor för anställning som kyrkoherde

För att kunna bli anställd som kyrkoherde i ett pastorat finns särskilda villkor som måste uppfyllas för en anställning. Dessa villkor finns beskrivna i kyrkoordningen 34 kap. 9 § och innebär att personen i fråga ska ha fyllt 30 år, varit anställd som präst i Svenska kyrkan i minst tre år, uppfylla särskilda villkor som domkapitlet kan ställa på den som innehar tjänsten. Personen som söker tjänsten ska även ha förklarat sig vara beredd att tjänstgöra med andra som vigts till ett uppdrag inom kyrkan oavsett kön.

De två första villkoren kan domkapitlet medge undantag ifrån. Däremot finns inga undantag från regeln om viljan till tjänstgöring med andra ämbetsbärare.

4.4.2 Mottagande av kyrkoherde

I dag sker inte längre någon särskild examination för att tillträda tjänsten som kyrkoherde. Det förekommer inte heller en särskild kyrkoherdeinstallation utan församlingen tar istället emot den nytillsatte kyrkoherden genom en mottagningsmessa. Kyrkoherden avlägger inte något ytterligare vigningslöfte, men betygar sin vilja att utföra sin tjänst i församlingarna som ingår i pastoratet.

4.5 Arbetsförhållanden

Arbetsuppgifterna i ett pastorat kan variera beroende på hur församlingarnas struktur ser ut. Här spelar arv och tradition, geografiskt läge och social struktur en avgörande roll för

hur verksamheten ser ut. Det är varje enhet för sig som svaras för sin verksamhet. Det yttre regelverket i form av lag och förordning kompletteras med Kyrkoordningens stadgar för hur verksamheten ska regleras inomkyrkligt. För att församlingsverksamheten ska ha den rikstäckande struktur som eftersträvas så finns regler om församlingsinstruktion och dess utförande i kyrkoordningens 57 kap.

I inledningen till trettonde avdelningen där dessa regler ingår beskrivs det att alla som tillhör kyrkan har ett ansvar för att evangeliet når ut men att det inte utövas någon formell tillsyn över detta. Däremot fastställs det att det för gemenskapens och enhetens skull behövs det en särskilt ordnad tillsyn av församlingarna och att det är biskopens och stiftets uppgift att svara för denna tillsyn.

I 5 § står det att det ska finnas en församlingsinstruktion som sak utarbetas av kyrkoherden och kyrkorådet tillsammans i samråd med domkapitlet.

4.5.1 Arbetsuppgifter för kyrkoherde

Arbetet inom varje pastorat regleras av den församlingsinstruktion som kyrkorådet i samarbete med kyrkoherden tagit fram. Varje församlingsinstruktion måste sedan granskas av de fackliga företrädarna och godkännas av domkapitlet. Det måste som helhet innehålla vissa fastställda delar för att över huvud taget kunna antas som församlingsinstruktion. Förutom dessa delar kan varje församling ange vad de anser vara viktigt för just deras församling och på så sätt skapa en egen profil. Församlingsinstruktionen utgör sedan den grund på vilken verksamhetsplanen för pastoratet arbetas fram. Den utgör alltså en målbeskrivning för hur arbetet inom församlingarna ska bedrivas och ligger också till grund för den budget som tas fram för att kunna förverkliga dessa mål.

Vidare har församling och pastorat i och med skiljandet mellan kyrkan och staten ansvar för kulturhistoriska värden som fanns i församlingens ägo samt ansvar för begravningsverksamheten. Dessa verksamheter utgör en betydande del av den totala verksamheten och är reglerad i separat lagstiftning.

5 Regelverket

Eftersom skiljandet mellan kyrka och stat inte skulle innebära någon förändring av kyrkans verksamhet i sig så kom det regelverk som fanns i kyrkolagen att till stora delar föras över till kyrkans stadga, kyrkoordningen. Direktiven från regeringen var fasta på den punkten så till vida att verksamhetens struktur skulle fås att passa in i det rättsliga regelverk som fanns i övrigt. Den fram till skiljandet gällande kyrkolagen (1992:300) var i sig ett resultat av en omorganisation som skedde i syfte att åskådliggöra regelverket inför skiljandet. Kyrkolagen (1992:300) var till sin konstruktion ett samlat regelverk som i sin grundläggande reglering omfattade så gott som all reglerad verksamhet inom merparten av kyrkans totala verksamhet fram till skiljandet år 2000.

5.1 Lagreglerat och stadgereglerat område

Det som präglar kyrkans organisation både före och efter skiljandet är en stark konstitutionell ställning. Kyrkan har en hierarkisk struktur där indelningen mellan den centrala, regionala och lokala nivåer stärkts genom en bearbetad organisatorisk omdaning. Varje nivå har ett eget demokratiskt självbestämmande över sin verksamhet och beslutar inom de ramar som kyrkoordningen ger utrymme för. Det som tidigare - efter i vissa fall nödvändigt godkännande av kyrkomötet - beslutats och handlagts av riksdag, regering, och departement har nu nästan helt överförs till kyrkans egna centrala styrelser så som kyrkomötet, kyrkostyrelsen och i viss mån även de nämnder som finns inrättade med olika ansvarsområden. Denna nivå omfattar det som idag kallas den nationella nivån eller riksnivån. Under riksnivån finns även andra organ inom kyrkan. Det är dock viktigt att komma ihåg att kyrkomötet inte har normgivningskompetens. Vidare är de beslut som fattas av överprövningsinstansen för kyrkans interna frågor inte exigibela.

5.1.1 Inomkyrklig rättsverkan

I lagrådets granskning av lagförslaget till lagen om Svenska kyrkan erinrar lagrådet om att avsaknaden av lagreglering när det gäller lösningar av konflikter mellan kyrkans egna organisatoriska delar. Lagrådet menar att domstolarna troligen inte kommer att befatta sig med inomkyrkliga problem om de inte avser egendomsrättsliga förhållanden eller andra civilrättsliga rättigheter. Lagrådet förutsätter att åtskilliga problem kan lösas med reglerna i en kyrkoordning med inomkyrklig rättsverkan och påminner om att Svenska kyrkans

centrala organ inte har någon normgivningsrätt. Vidare menar lagrådet att personalfrågor som förs till det överprövande organet kan prövas av domstol i vanlig ordning.¹⁵

5.1.2 Den formella lagkraftens princip

De beslutsområden som numera faller in under regering och riksdags kompetensområde, det vill säga grundläggande regler enligt grundlag eller lag som gäller på området, behöver inte längre ett hörande eller godkännande av kyrkomötet. All normgivning som gäller Svenska kyrkan sker genom kvalificerat beslutsförande enligt RF 8:6 st 2. I vissa frågor som rör till exempel tillsyn av förvaltning av egendom så beslutar dock regeringen enligt lag (1998:1592), införandelagen.

Den formella lagkraftens princip ger att de regler som fram till skiljandet fanns i till exempel kyrkolagen (1992:300) inte längre gäller eftersom de upphört att gälla genom ny lagstiftning. Den regelgivning som finns i och med att paragrafer överförs från kyrkolagen (1992:300) till kyrkoordningens stadgeform gäller visserligen som regler enligt den nya rättsordningen, men har inte samma rättsverkan som en lag.

5.2 Det arbetsrättsliga regelverkets struktur

I och med skiljandet mellan kyrka och stat är kyrkan inte längre en del av det allmänna. Kyrkan övergick från att ha varit en del av ett offentligrättsligt reglerat rättsområde till att bli en del av ett rättsområde som i huvudsak regleras genom det privaträttsliga regelverket. Redan långt innan själva skiljandet skedde en successiv regelförändring. Genom införandet av en helt ny lag, kyrkolagen (1992:300), kom nästan all reglering av verksamheten att samlas under ett gemensamt regelverk. I kyrkolagen (1992:300) specialreglerades även de regler som gällde det arbetsrättsliga förhållandet i verksamheten. Anställningar som tidigare reglerats genom den ”gamla” lagen om offentlig anställning, (1976) LOA, reglerades nu nästan helt i kyrkolagens åttonde avdelning, 32 – 36 kap.

Övergången medförde i sig att ingångna anställningsförhållanden kvarstod. Det nya regelverket innebar förändringar men byggde på gamla bestämmelser som fanns i bruk och blev mera tillgängligt i en sammanhållen speciallag. Regleringen tillkom helt i linje med dåvarande grundläggande föreskrifter om prästtjänster i Svenska kyrkan och om biskopar. Reglerna skulle enligt övergångsbestämmelser till regeringsformen punkten 9 meddelas i

¹⁵ Prop. 1997/98:116 bilaga 5

lag som stiftas i samma ordning som huvudbestämmelserna i riksdagsordningen, efter yttrande från kyrkomötet.¹⁶ Till detta specialregelverk kom det kollektivavtal som slutits på området. Arbetsgivarsidan företrädde av Statens arbetsgivarverk fram till skiljandet mellan kyrka och stat.

Det kyrkliga arbetsrättsliga området var ett strikt reglerat rättsområde med i stort sett en huvudman som både reglerade verksamheten och företrädde arbetsgivarsidan i egenskap av ställföreträdare.

5.2.1 Formella kompetensregler för materiella stadgeregler

Kyrkolagen (1992:300) gällde fram till skiljandet år 2000. Från och med år 2000 gäller många av kyrkolagens regler men nu i kyrkoordningens stadgeform. Rättigheter och skyldigheter såväl privaträttsliga som offentligrättsliga överläts formellt genom lagstiftning till den nya organisationen genom 3 § lagen (1998:1592) om införande av lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan och den lokala organisationsnivån iklädde det fulla ansvaret som arbetsgivare för prästerna som fanns anställda i församlingen genom lagen (1999:289) om Svenska kyrkans personal.

Eftersom verksamheten är näst intill densamma som före skiljandet så kan det vara svårt att avgöra vilken rättslig kompetens som genom nuvarande reglering tillkommer parterna i anställningsförhållandet. I förarbetena anges att syftet med konstruktionen är att klargöra vad som händer med de rättigheter och skyldigheter som finns före förändringen av rättslig form. Frågan om och dess arbetsrättsliga följder tas inte upp i propositionen. Även lagrådet avböjer möjligheten att närmare kommentera de arbetsrättsliga konsekvenser som lagstiftning och övrig regelgivning innebär.¹⁷

Jag menar att konsekvensen av den här typen av formell reglering och överföring av materiella regler mellan olika regelverk med sinsemellan olika rättslig status blir att det finns anledning att pröva vad som är grundläggande regler och vilken rättslig status regleringen har samt vilken kompetens detta medför vid varje enskilt tillfälle. Som jag förstår andemeningen i regelkonstruktionen så är det inte lagstiftarens vilja att den ställning som de olika organen hade före skiljandet i egenskap av myndighet skulle följa med i och

¹⁶ SOU 1997:44 s. 87 avsnitt Lagregler om prästerna, st 2

¹⁷ prop. 1998/99:38 s. 183 och bilaga 8

med rättighets och skyldighetsövergången. Frågan är då vad som klart kan avgränsas som en del av det allmännas rättigheter och skyldigheter i och med lagstiftningen i 5 § (1998:1592) införandelagen där det stadgas att de ärenden som i enlighet med lag eller förordning hos de olika myndigheterna inom kyrkan ska överlämnas till Svenska kyrkan för fortsatt handläggning.

5.2.2 Gränsöverskridande kompetens

Inför regleringen i och med kyrkolagens (1992:300) införande ändrades inga tjänster utan de som hade en anställning behöll samma anställningsform som innan kyrkolagen började gälla. Detta innebar att de som var anställda under den tid som ”gamla” LOA gällde fortfarande hade kvar den för den lagens särskilda typer av förmåner och anställningsskydd. Anställningsskyddet var för präster, biskopar och i vissa fall även organister garanterat genom en av staten utfärdad fullmakt och för vissa kyrkomusiker genom konstitutorial.

Eftersom kyrkans tjänster var inrättade i så olika organisatoriskt relaterade former så var det nödvändigt att försöka samordna till en mera enhetligt orienterad anställningsstruktur inför skiljandet. Genom lag (1999:289) övergång av kyrkans personal vid relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan den 1 januari 2000 säkrades lagenligt verksamhetsövergången som är lagfäst genom LAS § 6 b. Arbetsgivaransvaret var därmed överfört från staten till kyrkan som privaträttslig organisation och därmed stadgeenligt reglerat som följer genom kyrkoordningen. Genom att säga upp det för präster och biskopar gällande kollektivavtalet mellan Arbetsgivarverket och fackförbunden samt begränsa dess giltighetstid fram till den 31 december 1999 så förhindrades att avtalets reglering skulle gälla i enlighet med den i lag stipulerade tidsperioden vid verksamhetsövergång.¹⁸

Efter år 2000 gäller samma privaträttsliga regler som för övrig arbetsmarknad som inte är offentlig. En del regler för verksamheten har flyttats över från kyrkolagen (1992:300) till kyrkoordningen. Det som tidigare var reglerat genom lagstiftningsprocessen och underställd normgivningsmakten i enlighet med övergångsreglerna i Regeringsformen, har genom övergången fått en status av organisationsregelverk. Svenska kyrkan ska numera ses som en intresseförening när det gäller sättet att sen sin interna reglering.

¹⁸ Arbetsgivarverket, ALFA, Cirkulär 1998:Kyrk 7, 13 kap 1 § 3 st

5.2.3 Demokratisk regelgivningsprocess

Den materiella regleringen av den organisatoriska delen av kyrkans verksamhet regleras i kyrkoordningen. Likaså beslutas om kyrkans tros- och lärofrågor enligt den beslutsprocess som kyrkoordningen föreskriver. Regelverket för kyrkans inre frågor är därmed underkastat en demokratisk process när den ändras. Under den tid som kyrkolagen gällde som övergripande lag för verksamheten var visserligen riksdagen högsta beslutande organ när det gällde ändringar av lagens innehåll, men vissa delar var underkastade ett yttrande eller hörande av kyrkomötet innan ändringen kunde ske.

I dagens regler gäller fortfarande ett liknande förhållande för de regler som berör lagen om Svenska kyrkan (1998:1591). Enligt RF 8:6 1 st ska regler för trossamfund och föreskrifterna för grunderna för Svenska kyrka meddelas i lag. Ändringar eller stiftande av ny lag inom dessa områden är vidare enligt 2 st underkastad samma normgivningsprocedur som för riksdagsordningen i RF 8:16.

5.2.4 Övriga offentlighetsrättsliga områden

Överordnat kyrkoordningens regler finns offentlighetsrättslig lagstiftning på områden som berör sekretess, arkivering, kulturminnen med mera. Parallellt med dessa regler finns i stadgeform kyrkoordningens privaträttsliga regler om sekretess för handlingar som tagits fram för förvaltningen av de olika enheternas förmögenhetsrättsliga verksamhet och ansvar. När dessa regelverk sammanfaller och konkurrerar är det nödvändigt att strukturera problemet för att klargöra vad det är som faller inom ramarna för vad som kan och bör vara tillgängligt för andra institutioner. Som ett exempel kan församlingars säkerhetsplaner för kyrkors inventarier nämnas. Dessa utarbetas av varje enskild församling. Eftersom församlingen är ett privaträttsligt subjekt kan inte Riksantikvarieämbetet per automatik begära in dessa planer. Reglerna för detta finns i kyrkoordningens 54 kap. Frågan som följer blir då vilken status de regler som återfinns i stadgeform åtnjuter i förhållande till de regler som finns reglerade i lag och när dessa bryter igenom och tar över.

Ytterligare ett exempel utgörs av den tystnadsplikt som föreskrivs i 54 kap. 1 §. Frågan som följer blir vilka sanktioner som kan riktas mot den som brutit mot denna regel. Enligt de förarbeten som finns på området så är detta en fråga som är svår att reda ut. Biskopsmötet 2000 har i sin reviderade upplaga¹⁹ redogjort för kyrkans inställning i frågan.

¹⁹ Biskopsmötet 2000 reviderad upplaga 2004

Det förhållandet att det finns regler om sanktioner när det gäller brott mot tystnadsplikt är endast nedtecknat i kollektivavtalet i form av protokollsanteckningar. Vad dessa reglers inbördes status har för konsekvenser rent arbetsrättsligt är inte prövat men givetvis kan dess verkan ifrågasättas.

6 Anställningsförhållandet och dess parter

Dagens anställningsförhållande för församlingspräster innebär att församlingen bär det fulla arbetsgivaransvaret för anställningsförhållandet. Detta innebär dock inte att arbetsgivaren har full frihet att ingå eller avsluta anställningsförhållandet. Anställningen av präst i församlingen begränsas av bestämmelserna i kyrkoordningen när det gäller behörighetsprövning vid anställning och befogenhetsprövning när det gäller uppsägning eller avsked. Denna behörighetsinskränkning av det enskilda rättssubjektets rättshandlingsförmåga kan ifrågasättas men skulle i och för sig kunna legitimeras genom stiftets tillsynsansvar enligt de grundläggande uppgifterna i lag genom 5 § lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan.

6.1 Kyrkoherdens anställningsförhållande

Det anställningsförhållande som rör det område som utgör kyrkoherdens anställnings och arbetsområde är fortfarande, trots ett gediget utredningsarbete under flera decennier, ett i många stycken oklart rättsområde. Detta beror främst på den ansvarsstruktur som kännetecknar kyrkoherdens arbetsområde och som enklast kan beskrivas genom den dubbla ansvarslinjen.

De präster som i dag anställs som kyrkoherdar tillsätts av kyrkorådet i den församling som tjänsten avser. Eftersom det fortfarande finns kyrkoherdar i tjänst som innehar anställningar från tiden före kyrkolagen (1992:300) trädde i kraft så kompliceras rättsförhållandet ytterligare. Även komministerar med samma anställningsförhållande finns kvar, men deras anställningsförhållanden kompliceras inte i samma utsträckning av kyrkoordningens särskilda ansvar som åläggs kyrkoherden.

6.2 Anställningsavtalet

De anställningsavtal som idag ingås och som gäller för präst är underställda regelverket för det privata området för arbetsförhållanden. Många av de anställningsförhållanden som finns idag är dock ingångna då helt andra förutsättningar för arbetsförhållandet gällde. Fram till skiljandet var anställningsformen statligt reglerad i speciallagstiftning genom kyrkolagen (1992:300). Vem som var arbetsgivare för präst som var ordinarie tjänsteinnehavare på lokal nivå var inte klarlagt vid skiljandet. Enligt departementschefen var arbetsgivarfunktionerna för dem som innehar prästtjänst inte entydigt samlade hos vare

sig stat eller kyrkokommun. De var enligt de utredningar som skedde²⁰ uppdelade mellan staten och kyrkokommunen. I propositionen förs även ett resonemang om ifall staten tillsammans med kyrkokommunerna agerar som arbetsgivare eller om staten endast agerar som ställföreträdare för den egentlige arbetsgivaren. ”Med utgångspunkt i regleringen i kyrkolagen talar dock övervägande skäl för att staten endast agerar som ställföreträdare.”²¹ Enligt lag företrädde Statens arbetsgivarverk arbetsgivarna vid kollektivavtalsförhandling.²²

Efter skiljandet anses generellt att arbetsgivare på det lokala området är församling eller i förekommande fall samfällighet. I den allmänna rättsuppfattningen gäller samma arbetsrättsliga regler för alla anställningsförhållanden. Regler som utarbetats genom lagstiftning, kollektivavtal, anställningsavtal och praxis har samma rättsverkan även för den som innehar en anställning som kyrkoherde. I enlighet med detta förhållande gäller att samma arbetsrättsliga förutsättningar som gäller för den som är arbetsgivare även gäller för den som är arbetsgivare för en kyrkoherde. Arbetsgivarens ansvar för anställningsförhållandet är därmed samlat hos arbetsgivaren.

6.2.1 Anställningsförhållandets två led

Anställningsförhållandet omfattar två led. Det ena ledet är ämbetsledet som ytterst innebär det personliga innehavet av prästämbetet genom prästvigning. Det andra ledet är ledarskapet för församlingen i form av kyrkoherde. För att kunna inneha denna anställning krävs innehav av prästämbetet.

Eftersom endast prästvigda kan anställas för prästtjänster så är ämbetsinnehavet en förutsättning för anställningen. Förlust av rätten att utöva ämbetet innebär därmed en omöjlighet att inneha en anställning av prästtjänst prövas på stiftsnivå av domkapitlet enligt reglerna i kyrkoordningens 31 kap. Kyrkans eget organ när det gäller överprövning av inomkyrkliga rättsfrågor har i flertalet beslut konstaterat att reglerna för ämbetsinnehavet har skärpts betydligt i kyrkoordningen. Överklagandenämnden konstaterar att ”[e]tt beslut om obehörighet är inte tidsbestämt och har närmast karaktären

²⁰ Intern PM vid Kulturdep. Datum 1998-04-20

²¹ Prop. 1998/99:38 s. 179

²² lag (1965:576) om ställföreträdare för kommun vid vissa avtalsförhandlingar m.m. Senare genom förordning (1994:272)

av ett yrkesförbud. Det framstår självfallet som synnerligen ingripande för den enskilde prästen”.²³

Av de rättsfall och beslut som finns att tillgå på området kan jag konstatera att de krav som ställs på en präst i allmänhet och en kyrkoherde i synnerhet är det klart utsagt krävande att upprätthålla en anställning som kyrkoherde när det gäller förväntningarna på såväl ledarskapet som ämbetsutövningen. Trots att efterlevnaden av givna regler när det gäller kyrkoherdens anställningsförhållanden är högt ställda så finns ingen direkt avgränsning eller precisering av vilka regler som är relevanta för övrigt i sammanhanget. Det handlar istället om en helhetssyn på sättet att förvalta det prästerliga ämbetet i anställningen. Ytterst regleras detta enligt kyrkoordningens materiella regler och i lydelsen av de avgivna vigsellöftena vid prästvigningen. Löftena som avges vid prästvigningen ses då som ett avtal med kyrkan.

6.3 Anställningsformen fullmakt inom Svenska kyrkan

Före ikraftträdandet av kyrkolagen (1992:300) gällde Prästanställningslagen. Den kodifierade det regelverk som i grunden byggde på 1686 års kyrkolag med de ändringar och tillägg som tillkommit. Anställningar som ingicks slöts genom bestämmelserna i prästanställningslagen (1988:184). Fullmaktsanställningar regleras normalt enligt lag (1994:261) om fullmaktsanställning och gäller för arbetstagare vid myndighet under regeringen. Lagen gäller enligt propositionen²⁴ parallellt med LOA (1976:580).

Vid lagens införande angavs det i 2 § att lagen inte gäller för biskopar eller präster som avses i kyrkolagen (1992:300). Propositionen går inte närmare in på fullmaktsförhållandet mer än att det finns särskilda bestämmelser för dess här yrkesgrupper. Enligt 3 § 2 st fullmaktslagen bestämmer regeringen vilka anställda som förutom ordinarie domare som ska inneha fullmakt för sin anställning. Enligt propositionen²⁵ ”[s]jälvfallet gäller det enbart i fråga om arbetstagare hos myndigheter under regeringen”.

Fram till dess att fullmaktslagen och den nya (1994:260) LOA trädde i kraft gällde 2 och 3 kap (1976:600) LOA samt de ytterligare föreskrifter i samma lag som anges i 2 § 1 st förordningen (1965:729); med senare lydelse av 2 § (1985:553) med vissa bestämmelser

²³ ÖN Beslut nr 1 2001

²⁴ Prop. 1991/92:85 (avsnitt 15.2 Lagen om fullmaktsanställning)

²⁵ Prop. 1993/94: 65 s. 209/224 (avsnitt 15.2 Lagen om fullmaktsanställning)

om anställning som präst. Förordningen (1965:729) har ändrats flertalet gånger fram till dess att den upphävdes 1 januari 1993.

Efter det att kyrkolagen (1992:300) trädde i kraft reglerades anställningarna för präster och biskopar genom denna lag. De fullmakter som utfärdats för präster före ikraftträdandet fanns kvar. I övrigt utfärdades inga nya fullmakter för präster inom svenska kyrkan. Däremot utfärdades fortfarande fullmakt för biskopar. Biskoparna tillsattes av regeringen och domkapitlet var en myndighet under regeringen. De bestämmelser för anställningar som återfanns inom kyrkolagen var instiftade efter förebild av (1976:600) LOA.

Anställningsförhållanden som slutits genom anställningsformen fullmakt finns fortfarande kvar. Den anställningstrygghet som anställningsformen fullmakt innebär finns fortfarande kvar även efter övergången eftersom en avveckling skulle utgöra ett alltför stort ingrepp i den anställdes anställningstrygghet.²⁶

6.3.1 Anställningsskydd genom anställningsformen fullmakt

Vid skiljandet mellan kyrka och stat var det inte ett helt givet svar vem som var arbetsgivare för prästerna i Svenska kyrkan och vad som skulle komma att hända med dem som fortfarande hade kvar en anställningsform som ingått även innan kyrkolagen trädde i kraft. Diskussionen saknade inte idéer om hur situationen skulle lösas. Bland annat fanns förslag som innebar att de som innehade fullmakt och inte var beredda att följa med till den nya organisationen för sin anställning skulle övergå till att vara anställda vid Kammarkollegiet. Kammarkollegiet skulle sedan hyra ut dessa fullmaktsinnehavare till någon form av tjänstgöring.

Situationen löstes dock genom att ingenting gjordes. Men med anledning av de många och komplicerade anställningsförhållandena i de olika kyrkliga organisatoriska nivåerna så stiftades däremot en lag som definierade de grupper som omfattades av verksamhetsövergången och där reglerna genom LAS 6 b var applicerbar. Genom kollektivavtal mellan de nya parterna stärkts också att verkan av anställningsformen fullmakt skulle finnas kvar även efter övergången.²⁷ Detta resulterade i sin tur till att en del

²⁶ prop. 1998/99:38 s. 190

²⁷ KyrkA 05 Särskilda bestämmelser för präster

präster idag fortfarande innehar anställningsformen fullmakt och att det anställningsskydd som detta innebär därmed finns kvar.

Arbetsdomstolen har prövat vilken rättsverkan en fullmakt har efter skiljandet mellan kyrkan och staten.²⁸ Jag anser dock att domens prejudicerande verkan kan ifrågasättas på flera sätt eftersom det inte är frågan om en rättslig prövning mellan de arbetsrättsliga parterna utan en dom mellan företrädaren för arbetsgivaren och den enskilde innehavaren av fullmakten. Vidare kan det ifrågasättas om tillräcklig hänsyn tagits till förarbeten och om gällande kollektivavtal i tillräcklig mån tagits upp i frågan. Rättsfallet kan även ur andra aspekter ifrågasättas eftersom det lämnar ett i längden ekonomiskt ohållbart läge för det pastorat som måste avlöna och ha det ekonomiska ansvaret för två kyrkoherdar inom samma budget.

²⁸ AD 2003 nr 82

7 Ämbete, arbete och tillsyn

Arbetsförhållandet mellan kyrkoherde och arbetsgivare är beroende av dels en arbetsrättslig del, dels en ämbetsrättslig del. Det är förhållandet mellan dessa delar i anställningsförhållandet som är förändrat genom skiljandet mellan kyrka och stat. Det har även i kyrkans egen utredning gjorts gällande att den otydlighet som finns när det gäller arbetsgivaransvar för präst försvårar möjligheten att förutse utfallet när det gäller rättsliga disciplinära prövningar. Beroende på om man ser arbetsgivaren som en helhet, oavsett hur organisationen ser ut, så kan en prövning som syftar till att pröva riktigheten i att frånta prästen sitt vigningsuppdrag överprövas av Arbetsdomstolen.²⁹ Mot detta talar dock, enligt utredaren, att huvuddragen för Svenska kyrkan framgår av lagen om Svenska kyrkan. Som jag tolkar detta uttalande syftar utredaren på är att det enligt 5 § 2 st i lagen om Svenska kyrkan finns en grundläggande uppgift för stiftet att ha tillsyn över församlingslivet.

Dessa argument om tillsynsfunktionens betydelse har funnits med under utredningarna inför skiljandet mellan kyrka och stat. Det finns en uppfattning om att det inom samma organisatoriska skikt inte kan utövas tillsyn om samma organisatoriska del är arbetsgivare för samma enhet. Frågan som följer av detta resonemang är då om vi vill ha kvar en möjlighet att överpröva disciplinära åtgärder med de arbetsrättsliga följder som kommer därav i Arbetsdomstolen - eller kan vi låta oss nöjas med en prövning av kyrkans egna rättsliga instanser?

7.1 Myndighetsutövning enligt normgivning

Det är just statusförändringen som genomförts genom degenereringen av författning till stadga som enligt min mening flera av frågorna rent kyrkorättsligt emanerar ur. Att detta även berör det arbetsrättsliga området är inte svårt att föreställa sig. Vid en genomläsning av kyrkolagen (1992:300) och den litteratur som finns tillgänglig för ämnet så inser envar att det kyrkorättsliga området var genomreglerat. Den mesta verksamheten låg inom det obligatoriska lagområdet. Reformen genomfördes dock utan en krusning på ytan och mycket av detta berodde på att normgivning inom det kyrkorättsliga området låg inom regeringens restkompetens enligt RF 8:13 när det gäller utfärdandet av författning genom förordningar.³⁰

²⁹ Svenska kyrkans utredningar 1998:6 s 67 ff. Tillsyn i olika bemärkelser

³⁰ Strömberg, s 52

Genom skiljandet kyrka - stat så förändrades grunderna för normgivningsprocessen för kyrkans del. Före skiljandet var en stor del av normgivningen en del av den restkompetens som finns för regeringen i och med RF 8:13. Delar av denna kompetens för normgivning genom regeringens restkompetens finns fortfarande kvar eftersom skiljandet kyrka - stat inte är fullständigt. Normgivning när det gäller trossamfund finns fortfarande som en del av det grundlagsreglerade obligatoriska lagområdet i och med formuleringen i RF 8:6 och regleringen sker i samma ordning som för riksdagsordningen enligt RF 8:16. Föreskrifter om grunderna för Svenska kyrkan regleras även de i lag enligt samma normgivningsprocess som för riksdagsordningen.³¹

Det som skiljer den tidigare processen för normgivningen för Svenska kyrkan från det som regleras idag är att kyrkomötet inte är en del av den grundläggande normgivningsprocessen eftersom övergångsbestämmelserna i punkterna 9-13 RF har upphävts. De lagar som stiftas, ändras eller upphävs handhas helt inom den normgivningsprocess som idag finns enligt reglerna i RF. Det hörande som riksdagen tidigare enligt RF var tvingat att inhämta från kyrkomötet är inte längre en del av normgivningsprocessen utan istället beslutar regering och riksdag självständigt i dessa ärenden efter sedvanlig remissomgång.

7.2 Reglernas rättsliga status

När det gäller normernas inbördes dignitet så har denna övergång medfört att det måste till ett nytt sätt att se på de regler som finns för rättsområdet. Tidigare var reglerna i huvudsak indelade i grundlag, lag, förordning, direktiv och skrivelser. Den då givna myndighetsutövningen var legaliserad under ett och samma regelverk med en och samma huvudman, det vill säga staten.

Idag är regelverket för Svenska kyrkans verksamhet i huvudsak indelat i grundlag, ramlag, kyrkoordning och i viss mån instruktioner. Regering och riksdag har genom den nya ordningen överlåtit materiell regelbildning till den nye huvudmannen inom området för den inomkyrkliga regelgivningen. Den myndighetsutövning som sker idag inom de kyrkliga organisationsdelarna blir först tillämplig genom särskild lag där det klart framgår att det allmänna delegerar den särskilda myndighetsutövningen och därmed följande kompetens för myndighetsutövningen.

³¹ Prop. 1997/98:49 s. 12 *Särskilt om Svenska kyrkan* samt följande avsnitt

Det finns även en teori om subdelegering av den normgivningskompetens som sker i och med bruket av ramlag.³² Svårigheten att anamma denna teori ligger främst i det faktum att Svenska kyrkan som organisation inte längre är en del av det allmänna. Bortser man från det faktum så kvarstår dock tanken om grundläggande reglering i ramlag och materiella regler i den subdelegerade delen som enklast att använda när det gäller förståelsen av regelverkets konstruktion. Detta innebär därmed inte att den subdelegerade normgivningen upphöjer kyrkoordningens status till att vara en lag bland andra lagar. Det förblir en endast inom det givna och delegerade kompetensområdet en kompletterande samling specialregler som är tillämpbara enbart för detta område. Kyrkoordningen är därför inte den speciallagstiftning som fallet var med kyrkolagen (1992:300) som gäller över annan generell lagstiftning.

7.3 Det yttre lagstiftade regelverket

Riksdagen har genom formuleringen i lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan försäkrat sig om denna formella kompetensfördelning och indelning i och med att Svenska kyrkan per definition är ett registrerat trossamfund enligt 5 § 1 st 1 p i lag (1998:1593) om trossamfund. Det yttre regelverket för kyrkans verksamhet finns alltså reglerade i den ordning som riksdagen beslutar enligt RF 8:16 samt inom det område som negativt bestäms så som varandes regeringens restkompetens i och med RF 8:13. Den formella kompetensen att utöva tillsyn genom lagstiftning kan därigenom tolkas in i formuleringen om stiftets uppdrag att främja och utöva tillsyn enligt 5 § i lagen (1998:1593) om Svenska kyrkan. Vidare skall det enligt 5 § 3 st i varje stift finnas en biskop.

Riksdagen beslutar därför genom lagen om Svenska Kyrkan föreskrifter genom detta förfarande hur kyrkan är organiserad och vilka de olika organisatoriska delarnas grundläggande uppgift är. Dessa olika uppgifter är sedan materiellt reglerade i kyrkoordningen där kyrkomötet enligt lag är Svenska kyrkans högsta beslutande organ.

Vid en ytterst extensiv tolkning av regelverket så är det inte omöjligt att direkt utläsa en kompetens för stift och biskop att bedriva tillsyn av ämbetsförvaltning. När det i lagen om Svenska Kyrkan regleras att den grundläggande uppgiften för stiftet är att främja och ha tillsyn församlingslivet så innebär det en direkt delegering av myndighetsutövning till den regionala enheten som stiftet utgör. Detta förhållande att delegering av

³² Strömberg, s. 188

myndighetsutövning är möjlig framgår av RF 11:6 3 st där det stadgas att en till ett registrerat trossamfund eller någon av dess organisatoriska delar eller enskild överlämnad förvaltningsuppgift som omfattar myndighetsutövning skall ske med stöd av lag. Jag är medveten om att denna typ av tolkning är kontroversiell, men jag anser att det är en möjlig tolkning bland flertalet andra.

7.4 De kyrkliga inre angelägenheternas reglering

De materiella regler som omfattar tillsyn och överklagande som utövas återfinns i kyrkoordningens trettonde avdelning. I inledningstextens tredje stycke så beskrivs det ansvar som läggs på den som vigs till tjänst enligt den ordning som kyrkan föreskriver. Alla i vigningstjänst måste svara för hur de efterlever de löften som de givit och det är biskop och domkapitel i respektive stift som utövar tillsyn över hur detta efterlevs av den enskilde.

I 57 kap. kyrkoordningen finns under rubriken ”Tillsyn över församlingar och stift” i 1 § reglerat att biskopen och domkapitlet i stiftet skall ha tillsyn över församlingar och verksamheten. I de sju punkter som finns i paragrafen så räknas den behörighet som därigenom tillkommer biskop och domkapitel upp. I punkt nummer fem finns behörigheten för biskop och domkapitel att pröva behörighet för präst att utöva kyrkans vigningstjänst enligt regler i 31 kap 11 och 12 §§ kyrkoordningen. I 57 kap 1 § punkt nummer 6 återfinns behörigheten för biskop och domkapitel att pröva befogenheten för uppsägning, avsked samt omplacering av präst enligt 31 kap 14 § kyrkoordningen. Samma hänvisning gäller för beslut om disciplinär åtgärd mot präst som inte omfattas av regler som skulle falla in under kyrkoordningens regler om tillsyn.

7.5 Myndighetsutövning eller avtalsförhållande?

Eftersom obehörighetsförklaringen i sig medför att präst inte längre kan upprätthålla den tjänst som anställningen gäller för så är det en inskränkning i den enskildes personliga och ekonomiska ställning. Myndighetsutövning föreligger när det allmänna gentemot enskild i sitt förvaltningsuppdrag utövar bestämmelser som innebär en inskränkning i den enskildas personliga eller ekonomiska ställning. Detta måste då enligt RF 8:3 meddelas genom lag. Det förefaller då som att kyrkoordningens regler skulle medföra att den nödvändiga regleringen skulle innebära den lagstadgade behörigheten för biskop och domkapitel att obehörigförklara präst att utöva kyrkans vigningstjänst.

Om det inte enligt härledningen finns den lagstadgade behörigheten för myndighetsutövning utan förhållandet mellan präst och biskop ses som ett förhållande mellan enskilda rättssubjekt så kan det enligt gällande rättstillämpning enligt RF 8 kap. endast vara tal om ingånget avtal mellan två enskilda rättssubjekt. Det är då avtalet som reglerar följden av brott mot avtalet. Finns inget avtal får sedvana avgöra utgången av rättsfrågan. Eftersom sedvana i den kyrkorättsliga rättsskipningen är lag så uppkommer nya frågor att hantera eftersom lagstiftning på området innebär att den tilldelar kompetens i form av företrädesrätt.

8 Prövning och sanktioner

Lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan anger i sig inga regler för hur rättsförhållanden mellan olika rättssubjekt inom kyrkan ska regleras. Lagrådet påpekar detta i sin granskning av lagförslaget men har förhoppningar om att mycket av de inomkyrkliga frågorna kan lösas med hjälp av det inomkyrkliga regelverket. Lagrådet påminner dessutom om att de beslut i inomkyrkliga frågor som blir föremål för prövning av det överprövningsorgan som finns i kyrkans organisation och som omnämns i lagens 13 § 2 st inte innebär att dessa beslut är exigibela. Som en följd av detta uttalande kan jag då dra slutsatsen att frågor som prövas av andra organ i enlighet med bestämmelserna i kyrkoordningen inte heller är verkställbara. Det krävs med andra ord domstols dom i frågor som berör enskilda personliga eller ekonomiska ställning.

8.1 Prövning i olika instanser

För de rent inomkyrkliga frågorna är det inte avsett eller ens troligt att domstolarna vill befatta sig med. Rättsfrågor inom det civilrättsliga området och som berör sakrättsliga förhållanden kan givetvis enligt lagrådet prövas i domstol. Lagrådet menar dock att artikel 6 Europakonventionen gäller och frågor som rör det egendomsrättsliga eller andra civilrättsliga områden kan givetvis komma ifråga då det gäller om prövning ska ske i domstol.³³

Överklagandenämnden har i ett av sina tidigare beslut³⁴ redogjort för sin syn på handläggningen av ärendet vid prövning när frågan gäller behörighet att utöva prästämbetet. Överklagandenämnden lägger stor vikt vid innehållet av artikel 6 Europakonventionen. Däremot finns inget direkt uttalat i frågan om verkan av beslutet är exigibelt eller ej. Överklagandenämnden överprövar enligt lag endast det som domkapitlet tidigare prövat i enlighet med de bestämmelser som finns i kyrkoordningen.

De sanktioner som finns att tillgå enligt kyrkoordningen är få, för att inte säga mycket få. I stort sett handlar det om möjligheten att frånta den enskilde rätten att utöva sitt ämbete. Eftersom Svenska kyrkan inte längre är en del av det allmänna så har den kompetens som myndighetsutövning under regeringen bortfallit för stiftet och för biskop. Den myndighetsutövning som indirekt kan tolkas fram ur grundlag och lagstiftning är enligt

³³ Prop. 1997/98:116 Lagrådets yttrande, Förslaget till lag om Svenska kyrkan

³⁴ ÖN Beslut nr 1 2001

min mening alltför vag för att kunna utövas i en större omfattning gentemot andra rättssubjekt.

Det återstår då för varje enskilt rättssubjekt att utifrån det regelverk som finns försöka finna den rättskraft som nuvarande regler ger för varje enskilt rättsområde. I detta arbete ingår en noggrann prövning av vad de olika besluten har för konsekvens för motparten och vilka rättsområden som de kan beröra.

8.2 Innebörden av att främja och ha tillsyn

Det förhållande att det direkt saknas tillämpbara prövningsregler i lagstiftningen om Svenska kyrkan innebär inte att rättsförhållanden inte kan prövas. Likaså innebär det att de regler som finns om tillsyn att reglerna om att främja och ha tillsyn av de enskilda rättssubjekten är helt enkla att tillämpa.

Eftersom lagstiftningen inte explicit ger utrymme för någon form av myndighetsutövning när det gäller tillsyn över församlinglivet så finns inget inslag av myndighetsutövning i kyrkoordningens regler för tillsyn. Reglerna i kyrkoordningen kan dock användas på ett sätt som på ett långtgående sätt påverkar de enskilda rättssubjektens ställning och som innebär en inskränkning i deras personliga eller ekonomiska förhållanden. Att så är fallet visar inte minst de fall där ämbetsbärares rätt att utöva sitt ämbete prövas.

Det är därför ur rättssäkerhetssynpunkt viktigt att klarlägga hur långt som de formella reglerna i lagstiftning och de materiella reglerna i kyrkoordningen kan användas när det gäller inskränkning av enskilda rättssubjekts personliga eller ekonomiska ställning.

8.3 Möjlighet till rättslig prövning

De inomkyrkliga regler som finns omfattar inte regler om rättslig prövning av kyrkorättsliga frågor. De regler som finns i det omgivande regelverket hänvisar inte heller till rätt prövningsinstans. Lagrådet menar också i sin granskning av lagförslaget att domstolar i allmänhet inte kommer att vilja befatta sig med rättsliga prövningar av inomkyrkliga frågor. Men trots detta måste de rättsliga frågorna kunna prövas i en allmän domstol. Rent civilrättsliga frågor prövas i allmän domstol och de rent arbetsrättsliga frågorna prövas i Arbetsdomstolen. Frågan som följer är om dessa domstolar idag är tillräckligt insatta i den särskilda struktur som omger det kyrkorättsliga området.

9 Slutledning

Det område som jag beskrivit i uppsatsen utgör en liten del av det kyrkorättsliga området. Kyrkoherdens arbetsrättsliga ställning är komplex och omfattas av flera olika rättsområden. Beroende för vem som ställs inför frågeställningen om kyrkoherdens arbetsrättsliga ställning så finns olika sätt att argumentera för hur kyrkoherdens roll ska hanteras. Rent arbetsrättsligt har jag visat hur det omgivande regelverket förmedlar olika synvinklar på hur yrkesrollen kan och ska utövas.

Att det arbetsrättsliga förhållandet framträdet i sina olika roller och fortfarande är ansvarsmässigt uppdelat beroende på vilken uppgift som ska utföras och för vem det ska utföras är klart. Kyrkan har fortfarande kvar vissa rättsliga band till det allmänna. Det är dock inte helt klart hur de olika delarna av kyrkans organisation framträder. Att uppdragen finns kvar framgår av 5 § lagen (1998:1592) om införande av lagen om Svenska kyrkan. *”De ärenden som i enlighet med lag eller förordning handläggs av 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.”*

Hur dessa olika ansvarsförhållanden ska lösas framgår inte av lagstiftning. Enligt min mening är det på grund av den särskilda ställning som en kyrkoherde har alltid viktigt att fråga sig vilken verkan varje beslut har för de enskilda parterna i varje enskilt provat fall. Det är därför viktigt att i egenskap av beslutsfattare att kunna härleda sin kompetens och klart avgränsa och redogöra för inom vilket område som beslutet tillkommer inom.

När det gäller den rättsliga ställning som för närvarande råder inom rättsområdet som omger Svenska kyrkan som helhet så är det viktigt att fråga sig med vilken rätt som beslut har kommit till och vilken verkan har det i förhållandet till de berörda parterna. Den främsta anledningen till att jag anser detta är att det finns en väl fungerande verksamhet som vilar på lagstiftning som har sin grund i tidigare verksamhetsordning. Den kompetens som tillkom inom det lagstiftade området och som utgjorde en del av det allmänna finns inte längre kvar för Svenska kyrkans olika delar. Det är därför viktigt att fråga sig med vilken rätt som de olika enheterna agerar idag.

Källförteckning

Litteratur

Adlercreutz, Axel, 2003, Svensk Arbetsrätt, Norstedts Juridik
Eklund, Ronnie (red.), 2005, Rättegången i arbetstvister, Norstedts Juridik
Hinn, Eskil, Schött, Robert, 1993, Kyrklig Arbetsrätt, Norstedts Juridik
Strömberg, Håkan, 1995, Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform, Juristförlaget i Lund

Offentligt tryck

Statens Offentliga Utredningar

SOU 1994:42 Slutbetänkande av Kyrkoberedningen
SOU 1997:41 Staten och trossamfunden, Rättslig reglering
SOU 1997:44 Staten och trossamfunden, Svenska kyrkans personal
SOU 1997:55 Staten och trossamfunden, Sammanfattning av förslagen från de statliga utredningarna

Propositioner

Prop. 1997/98:49
Prop. 1997/98:116
Prop. 1998/99:38

Övrigt offentligt material

Promemoria, Svenska kyrkans personal och relationsändringen (arkivhandling, upprättad vid Kulturdepartementet, enheten för kyrkofrågor, datum 1998-04-20)
Regeringens skrivelse till Kyrkomötet 1999:1 (arkivhandling)

Inomkyrkliga utredningar

Svenska Kyrkans Utredningar

Svenska kyrkans utredningar 1998:6 Personal, tillsyn och överklagande. Svenska kyrkans framtida organisation

Svenska Kyrkans Centralstyrelses Skrivelser

CsSkr 1999:3

Kyrkomötets betänkanden

Andra kyrkolagsutskottets betänkande 1998:1 Staten och trossamfunden – kulturminnena, personalen, vittnesförbud

Biskopsmötet

Biskopsmötet 2000
Biskopsmötet 2000 reviderad upplaga 2004

Rättsfall och beslut

Rättsfall från Arbetsdomstolen

AD 2003 nr 18

AD 2003 nr 82

Beslut från Överklagandenämnden

ÖN Beslut 2001 nr 1

ÖN Beslut 2001 nr 2

ÖN Beslut 2003 nr 14

ÖN Beslut 2003 nr 15

Övrigt

Bibel 2000

Kollektivavtal ALFA Cirkulär 1998:Kyrk 7

Kollektivavtal Kyrka 05

Kyrkoordningen

Matrikel för Svenska kyrkan 2005

Novum Testamentum Graece

Svenskt bibliskt uppslagsverk