

Regeringens proposition

1997/98:49

Staten och trossamfunden – grundlagsfrågor

Prop.
1997/98:49

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 18 december 1997

Göran Persson

Marita Ulvskog
(Kulturdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås vissa grundlagsändringar för att möjliggöra genomförandet av riksdagens principbeslut om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan. I fråga om regeringsformen innebär förslagen att det införs särskilda regler för lagstiftning om Svenska kyrkan och andra trossamfund. Vidare föreslås ändringar i tryckfrihetsförordningen som i huvudsak innebär att allmänna handlingar kan förvaras hos Svenska kyrkan även efter relationsändringen, utan att handlingarna därigenom upphör att vara allmänna. Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2000.

1 Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2 Lagtext.....	4
2.1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen.....	4
2.2 Förslag till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.....	6
3 Ärendet och dess beredning.....	8
4 Riksdagens principbeslut.....	10
5 Konstitutionell reglering.....	10
5.1 Nya normgivningsregler.....	10
5.2 Överlämnande av förvaltningsuppgifter.....	14
5.3 Statlig medverkan vid avgiftsbetalning.....	15
5.4 Statschefens tro.....	17
6 Offentlighet och insyn.....	19
6.1 Handlingsoffentlighet efter år 1999.....	19
6.2 De kyrkliga arkiven.....	21
7 Författningskommentarer.....	24
7.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen.....	24
7.2 Förslaget till lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.....	25
Bilaga 1 Remissinstanserna.....	26
Bilaga 2 Frågeformulär.....	30
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 december 1997.....	31

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 1997/98:49

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i regeringsformen,
2. lag om ändring i tryckfrihetsförordningen.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i regeringsformen

Härigenom föreskrivs i fråga om regeringsformen¹

dels att punkterna 9–13 övergångsbestämmelserna skall upphöra att gälla,

dels att punkt 3 i övergångsbestämmelserna till lagen (1976:871) om ändring i nämnda lag skall upphöra att gälla,

dels att punkterna 2 och 3 i övergångsbestämmelserna till lagen (1982:937) om ändring i nämnda lag skall upphöra att gälla,

dels att 11 kap. 6 § skall ha följande lydelse,

dels att det skall införas en ny paragraf, 8 kap. 6 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

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.

11 kap.

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.

¹ Regeringsformen omtryckt 1994:1483.

Förvaltningsuppgift kan anförtros åt kommun.

Prop. 1997/98:49

Förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse eller enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall det ske med stöd av lag.

Förvaltningsuppgift kan överlämnas till bolag, förening, samfällighet, stiftelse, *registrerat trossamfund* eller enskild individ. Innefattar uppgiften myndighetsutövning, skall det ske med stöd av lag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 5, 7 och 17 §§ tryckfrihetsförordningen¹ skall ha följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse***2 kap.**

5 §

Med myndighet *likställas* i detta kapitel riksdagen, *kyrkomötet* och beslutande kommunal församling.

Med myndighet *likställs* i detta kapitel riksdagen och beslutande kommunal församling.

7 §

Handling anses upprättad hos myndighet, när den har expedierats. Handling som ej har expedierats anses upprättad när det ärende till vilket den hänför sig har slutbehandlats hos myndigheten eller, om handlingen ej hänför sig till visst ärende, när den har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts.

I stället för vad som föreskrives i första stycket gäller att handling anses upprättad,

1. diarium, journal samt sådant register eller annan förteckning som föres fortlöpande, när handlingen har färdigställts för anteckning eller införing,

2. dom och annat beslut, som enligt vad därom är föreskrivet skall avkunnas eller expedieras, samt protokoll och annan handling i vad den hänför sig till sådant beslut, när beslutet har avkunnats eller expedierats,

3. annat myndighets protokoll och därmed jämförliga anteckningar, när handlingen har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts, dock ej protokoll hos riksdagens *eller kyrkomötets* utskott, riksdagens eller kommuns revisorer eller statliga kommittéer eller hos kommunal myndighet i ärende som denna endast bereder till avgörande.

3. annat myndighets protokoll och därmed jämförliga anteckningar, när handlingen har justerats av myndigheten eller på annat sätt färdigställts, dock ej protokoll hos riksdagens utskott, riksdagens eller kommuns revisorer eller statliga kommittéer eller hos kommunal myndighet i ärende som denna endast bereder till avgörande.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*

¹ Tryckfrihetsförordningen omtryckt 1994:1476.

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.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2000.

Under år 1995 fattade riksdagen med stor majoritet ett principbeslut om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan (prop. 1995/96:80, bet. 1995/96:KU12, rskr. 1995/96:84). Reformen är förutsatt att träda i kraft den 1 januari 2000. Med anledning av beslutet bemyndigade regeringen den 21 december 1995 chefen för dåvarande Civildepartementet att tillkalla två kommittéer och två utredare samt ge Riksskatteverket och Kammarkollegiet i uppdrag att utreda vissa frågor beträffande relationsändringen. Vidare har genom regeringsbeslutet ett bemyndigande lämnats att tillkalla ett beredningsorgan för samordning av och insyn i utredningsarbetet.

Med stöd av bemyndigandet har följande utredningar tillsatts och uppdrag givits:

- Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering med riksdagsman Pär-Axel Sahlberg (s) som särskild utredare,
- Begravningsverksamhetskommittén med riksdagsman Anders Svärd (c) som ordförande,
- Kommittén angående det kyrkliga kulturarvet med f. förbundsdirektören Carl-Eric Lundgren som ordförande,
- Utredningen om kyrkans personal och om samfundsstöd med f.d. landshövdingen Görel Bohlin som särskild utredare,
- Riksskatteverket med uppdrag att överväga formerna för statlig uppbörd av kyrkoavgift samt
- Kammarkollegiet med uppdrag att utreda den kyrkliga egendomen vid en relationsändring.

Bemyndigandet har vidare resulterat i tillsättandet av Statkyrkadelegationen som beredningsorganet för samordning och insyn. Delegationen leds av numera chefen för Kulturdepartementet med ärkebiskopen som ersättare. I delegationen är samtliga riksdagspartier representerade och där finns också en bred representation från Svenska kyrkan. Även andra trossamfund än Svenska kyrkan och de berörda fackliga organisationerna finns representerade i delegationen.

Resultaten av utredningarna och uppdragen har redovisats i början av april 1997 i följande betänkanden:

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

Sammanfattningar av förslagen från utredningarna samt från Riksskatteverket och Kammarkollegiet har publicerats i SOU 1997:55.

Betänkandena har varit föremål för en mycket bred remissbehandling. Remissen har delats upp i två delar med olika remisstid, *Remiss I* och *Remiss II*. Förslagen i den första delen har till stor del sådan karaktär att de som huvudregel fordrar två beslut av riksdagen med val emellan. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 1*.

För att underlätta besvarandet av remissen och hanteringen av remissvaren, har det utarbetats två frågeformulär med olika svarsalternativ. Bilagor för eventuella kommentarer har också tagits fram. Formulären har utarbetats av en referensgrupp som tillsattes av regeringen den 24 oktober 1996 och som har haft till uppgift att biträda med vissa förslag till åtgärder för att underlätta det fortsatta statkyrkaarbetet. I gruppen har ingått representanter för Kulturdepartementet, Svenska kyrkans centralstyrelse, Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund samt Statistiska centralbyrån (SCB). Frågeformulären har underställts Statkyrkadelegationen för synpunkter.

Remissvar i form av ifyllda frågeformulär har överlämnats till SCB för databehandling. SCB har i september och november 1997 publicerat två rapporter med analyser av remissutfallet från *Remiss I* och *Remiss II*. Remissyttrandena och en remissammanställning avseende *Remiss I* samt SCB:s rapporter finns tillgängliga i Kulturdepartementet (dnr Ku97/903/Ky).

I denna proposition behandlas de förslag i betänkandena som avser regeringsformen och tryckfrihetsförordningen, dvs. grundlagsfrågorna. Förslagen har om inte annat anges lämnats av Utredningen om trossamfundens rättsliga reglering. Beträffande förslagen till lag om trossamfund och lag om Svenska kyrkan avser regeringen att återkomma till riksdagen under våren 1998 i så god tid att de kan beaktas vid riksdagens behandling av detta ärende.

Under de olika avsnitten i den fortsatta framställningen hänvisas till frågor som har ställts i det första frågeformuläret till remissinstanserna. För att underlätta läsningen har detta formulär fogats till denna proposition som *bilaga 2*.

Genom skrivelsen Staten och trossamfunden – grundläggande frågor (RegSkr 1997:2), har regeringen inhämtat kyrkomötets yttrande över de förslag som aktualiseras i *Remiss I*. Kyrkomötet har vid ett extra sammanträde tillstyrkt de förslag som behandlas i denna proposition.

Lagrådet

Reformen om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan är förutsatt att träda i kraft den 1 januari 2000. Med hänsyn till de regler som gäller för stiftande av grundlag har det på grund av tidsbrist inte varit möjligt för regeringen att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som nu läggs fram.

Det historiska beslut om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan som riksdagen fattade år 1995 innebar i fråga om konstitutionella frågor följande.

Det förs in särskilda regler i regeringsformen om lagstiftning angående Svenska kyrkan och andra trossamfund. Sådana föreskrifter får beslutas i samma ordning som gäller för riksdagsordningens huvudbestämmelser. Svenska kyrkan får själv reglera sina angelägenheter inom ramen för en lag men utan statsrättsligt grundad normgivningskompetens, dvs. utan en på regeringsformen grundad rätt att meddela generellt bindande föreskrifter.

Församlingarnas kommunstatus upphör.

Frågan om handlingars offentlighet i Svenska kyrkan utreds ytterligare med inriktning på att offentlighetsprincipen skall tillämpas även i fortsättningen.

5 Konstitutionell reglering

5.1 Nya normgivningsregler

Regeringens förslag: I regeringsformen införs en ny bestämmelse, enligt vilken föreskrifter om trossamfund samt föreskrifter om grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund meddelas i lag. Sådana föreskrifter skall beslutas på samma sätt som riksdagsordningens huvudbestämmelser. Nuvarande normgivningsföreskrifter avseende Svenska kyrkan i regeringsformens övergångsbestämmelser upphävs.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remiss I innehöll två enkätfrågor i avsnittet Rättslig reglering som berör den konstitutionella regleringen. Fråga 1 rörde kravet på lagform för all normgivning om Svenska kyrkan och andra trossamfund samt normgivning om grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund. I fråga 2 behandlades det särskilda grundlagsskyddet för sådan normgivning. En överväldigande majoritet av remissinstanserna har ställt sig positiva till förslagen.

	Positiva	Negativa	Tar inte ställning
Fråga 1	98 %	1 %	1 %
Fråga 2	98 %	1 %	1 %

Samtliga domkapitel, stiftssamfälligheter och flerpastoratssamfälligheter anser att förslagen bör genomföras. De pastorat och församlingar som är negativa till förslagen är i många fall också negativa till reformen som helhet. Andra instanser som ställer sig positiva till förslagen är t.ex. *Svea hovrätt, Hovrätten för Västra Sverige, Kammarrätterna i Stockholm*

och Jönköping, Svenska kyrkans centralstyrelse och Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund/Sveriges frikyrkosamråd.

Kammarkollegiet anser att det inte finns något behov av att i regeringsformen ange att det skall finnas en särskild lag om Svenska kyrkan. Vidare ifrågasätter kollegiet om förslaget är förenligt med kravet att normgivningen skall vara generell giltig. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att det finns skäl att överväga om en definition av begreppet trossamfund bör finnas i regeringsformen. *Juridiska fakulteten i Uppsala* menar att det inte finns bärande skäl att höja upp föreskrifter om trossamfund till en kategori ovanför all annan lag. Fakulteten anser vidare att endast grundläggande föreskrifter bör kräva lagform. *Juridiska fakulteten i Lund* anser att förslaget bör kompletteras med ett undantag i 8 kap. 13 § regeringsformen motsvarande det som gäller den kommunala beskattningen. *Teologiska fakulteten i Uppsala* framhåller att Svenska kyrkans grunder utgör en inomkyrklig angelägenhet och därmed är en fråga för Svenska kyrkan att besluta om. *Teologiska fakulteten i Lund* anser att Svenska kyrkans egna organ även i fortsättningen måste få någon form av medinflytande över lagstiftningen om Svenska kyrkan, eftersom den föreslagna lagen innehåller bestämmelser som reglerar kyrkans bekännelse. *Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund/Sveriges frikyrkosamråd* framhåller att det ur likställighetssynpunkt är viktigast att den lag som omfattar alla trossamfund erhåller det särskilda konstitutionella skyddet. *Förenade islamiska församlingar i Sverige, Judiska församlingarna i Sverige, Stockholms katolska stift* och *Svenska missionsförbundet* anser att det inte bör finnas någon särslagstiftning om Svenska kyrkan.

1997 års kyrkomöte: Kyrkomötet, som ställer sig bakom förslaget, framhåller särskilt det värde som ligger i att en gemensam konstitutionell reglering för alla trossamfund skapas.

Skälen för regeringens förslag

Nuvarande normgivningsregler upphävs

En utgångspunkt för riksdagens principbeslut om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan var att de nuvarande normgivningsreglerna avseende Svenska kyrkan, som finns i regeringsformens övergångsbestämmelser, skall upphävas. I stället skall det enligt beslutet införas särskilda regler om normgivning angående Svenska kyrkan och andra trossamfund i regeringsformens kapitel om lagar och andra föreskrifter.

De nuvarande föreskrifterna om normgivning avseende Svenska kyrkan finns i regeringsformens övergångsbestämmelser. Föreskrifterna i punkterna 9–13 har direkt eller indirekt att göra med normgivning avseende Svenska kyrkan. De bör därför upphävas i samband med relationsändringen. Detsamma gäller punkt 3 i övergångsbestämmelserna till 1976 års ändringar i regeringsformen och punkterna 2 och 3 i övergångsbestämmelserna till 1982 års ändringar i regeringsformen.

I fråga om andra trossamfund än Svenska kyrkan finns inte några särskilda regler för normgivningen. Föreskrifter om sådana trossamfund

får meddelas i enlighet med regeringsformens allmänna bestämmelser om normgivning. Sådana föreskrifter är närmast att hänföra till föreskrifter om enskildas personliga ställning samt om deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes. De skall då enligt 8 kap. 2 § regeringsformen meddelas genom lag.

Normgivning rörande trossamfund

Den rättsliga regleringen av trossamfundens förhållanden bör enligt riksdagens principbeslut vara föremål för ett konstitutionellt skydd, som syftar till att säkerställa stabila förutsättningar för den särskilda verksamhet som trossamfund bedriver utan att bereda samfunden en rättslig särställning i andra hänseenden.

För att tillförsäkra Svenska kyrkan och andra trossamfund långsiktigt tryggade rättsliga villkor, bör all normgivning om trossamfund ske i form av lag. Detta bör anges i en särskild bestämmelse i regeringsformens kapitel om lagar och andra föreskrifter. En sådan bestämmelse, som alltså blir en specialregel i förhållande till den generella regleringen i 8 kap. 2 § regeringsformen, innebär ett konstitutionellt skydd för alla trossamfunds rättsliga ställning. Härigenom skapas stabilitet i fråga om de rättsliga förutsättningarna för trossamfundens verksamhet utan att samfunden ges en rättslig särställning i andra hänseenden. Svenska kyrkan och andra trossamfund kommer liksom hittills att omfattas av generell verkande civilrättslig och offentligrättslig lagstiftning, t.ex. arbetsrättslig lagstiftning.

Eftersom all normgivning om trossamfund skall ske i form av lag, kommer det inte att finnas något utrymme för regeringen att genom förordningar meddela föreskrifter som rör Svenska kyrkans eller andra trossamfunds inre liv.

Det kan komma att behöva utfärdas föreskrifter om registreringsförfarandet för den nya associationsform som regeringen avser att föreslå för trossamfund (se avsnitt 5.2). Omfattningen av dessa bör vara av sådant slag att de kan meddelas med stöd av 8 kap. 13 § första stycket punkt 1 regeringsformen.

Särskilt om Svenska kyrkan

Riksdagens principbeslut innebär att det skall stiftas en särskild lag om Svenska kyrkan som innehåller det som är principiellt viktigt och av grundläggande karaktär för Svenska kyrkan samtidigt som Svenska kyrkan själv skall få reglera sina angelägenheter i största möjliga utsträckning. Detta betyder att lagen skall innehålla vissa grundläggande bestämmelser om Svenska kyrkans identitet och om kyrkans organisation. Den skall också innehålla bestämmelser om grunderna för Svenska kyrkans verksamhet och vissa grundläggande regler om den kyrkliga egendomen. I regeringsformen bör anges att det skall finnas särskilda regler om Svenska kyrkan. Regeringen delar inte Kammarkollegiets uppfattning att en lag om Svenska kyrkan skulle kunna utgöra lagstiftning för särskilt fall och därmed vara otillåten.

Utredningen har föreslagit att ett enhetligt begrepp – grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund – skall användas för att beskriva de olika områden som kommer att ingå i den begränsade reglering som skall finnas avseende Svenska kyrkans förhållanden efter relationsändringen. Förslaget har fått ett starkt stöd av remissinstanserna. Inte heller kyrkomötet har någon erinran mot att ett enhetligt begrepp används. Också regeringen ställer sig bakom förslaget. I regeringsformen bör det således anges att det skall finnas föreskrifter om grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund, dvs. föreskrifter av grundläggande karaktär om Svenska kyrkans religiösa identitet, organisation, verksamhet och egendom.

Den begränsade lagstiftning om Svenska kyrkans förhållanden som den nu diskuterade normgivningsföreskriften skall ligga till grund för är i första hand resultatet av Svenska kyrkans egna önskemål. Alltsedan reformationen har Svenska kyrkan varit en kyrka med statlig reglering. I dag är dess identitet som ett evangelisk-lutherskt trossamfund reglerad i lag. Det finns således också historiska skäl som talar för en fortsatt lagreglering av Svenska kyrkans förhållanden. Väsentligt i detta sammanhang är även att den förutsatta lagstiftningen bara skall utgöra en beskrivning av Svenska kyrkans syn på sig själv. Mot denna bakgrund kan den rättsliga regleringen av förhållandet mellan staten och Svenska kyrkan inte anses kränka religionsfriheten.

Det är emellertid av stor betydelse att den konstitutionella regleringen inte lämnar något utrymme för en detaljerad reglering av lärofrågor och annat som kan sägas höra till troslivet och Svenska kyrkans egna angelägenheter.

Den reglering av Svenska kyrkans förhållanden som regeringen har för avsikt att föreslå är inte avsedd att ändras under överskådlig tid. Om ändringar trots detta skulle bli aktuella, följer det av bestämmelsen om beredningen av regeringsärenden i 7 kap. 2 § regeringsformen att Svenska kyrkan kommer att beredas tillfälle att yttra sig. Det finns därför inte skäl att särskilt ange att Svenska kyrkan skall ha ett medinflytande i fråga om sådan lagstiftning.

Samma beslutsordning som för riksdagsordningens huvudbestämmelser

Det nu gällande grundlagsskyddet avseende Svenska kyrkan innebär för det första att regler som är av grundläggande betydelse för Svenska kyrkan och kyrkans verksamhet bara får beslutas i form av lag och för det andra att de viktigaste av reglerna bara får beslutas i den ordning som är föreskriven för ändringar av huvudbestämmelserna i riksdagsordningen. Detta innebär att det som huvudregel krävs två likalydande riksdagsbeslut med mellanliggande val (8 kap. 16 § regeringsformen). Argumenten för denna reglering angavs vid införandet vara bl.a. att de grundläggande bestämmelserna om Svenska kyrkan borde ges ett särskilt skydd mot förhastade beslut och att avgörande ändringar bara borde få genomföras om en stabil majoritet bland väljarna godtog dem (prop. 1981/82:77 s. 21).

Den nuvarande ordningen rymmer i sig en garanti för att de grundläggande bestämmelserna om Svenska kyrkan inte skall utsättas för återkommande ändringar. Svenska kyrkan skall även efter relations-

ändringen ha ett starkt konstitutionellt skydd. Detta skydd bör i princip vara utformat på motsvarande sätt som det nuvarande konstitutionella skyddet. Det framstår som lämpligt att den garanti som ett sådant särskilt skydd innebär görs tillämplig även på andra trossamfund än Svenska kyrkan. De föreskrifter som avses i den nya grundlagsbestämmelsen bör därför bara få beslutas i den ordning som gäller för riksdagsordningens huvudbestämmelser. En sådan bestämmelse innebär att alla trossamfund behandlas likvärdigt i fråga om skyddet för verksamhetens rättsliga villkor.

Det särskilda skydd för trossamfunden som förslagen innebär, ger uttryck för att frågan om trossamfunden och deras förhållanden är av stor betydelse ur allmän synvinkel. Enligt regeringens uppfattning måste därför innehållet i de lagar som stiftas med stöd av dessa normgivningsbestämmelser anses tillkommet för att tillgodose viktiga allmänna intressen.

Det bör påpekas att det som skyddas av den föreslagna bestämmelsen i regeringsformen är det som ur det allmännas synvinkel avses med begreppet trossamfund. Detta begrepp förekommer i 2 kap. 2 § regeringsformen utan att det närmare definieras. På liknande sätt förekommer andra begrepp, t.ex. begreppet kommun, i regeringsformen utan att vara närmare definierade (se 1 kap. 7 § och 8 kap. 5 §). En definition av begreppet trossamfund kommer att ingå i den lag om trossamfund som regeringen avser att föreslå.

När det gäller de övriga lagförslag som aktualiserats i det statliga utredningsarbetet, exempelvis Riksskatteverkets förslag till särskild lagstiftning om förfarandet vid den uppördshjälp som Svenska kyrkan och andra trossamfund skall få eller kunna få, kommer sådana föreskrifter att utfärdas med stöd av nu gällande normgivningsregler och kräver således inte ett särskilt beslutsförfarande i riksdagen. Denna typ av reglering kan inte anses falla under tillämpningsområdet för den nya normgivningsregel avseende trossamfund som föreslås. Sådana bestämmelser kommer således att kunna ändras utan kvalificerat beslutsförfarande.

5.2 Överlämnande av förvaltningsuppgifter

Regeringens förslag: I 11 kap. 6 § regeringsformen görs ett tillägg som innebär att förvaltningsuppgifter skall kunna överlämnas till registrerade trossamfund.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Det ställdes ingen särskild fråga i Remiss I om detta förslag. Endast ett fåtal remissinstanser har yttrat sig om förslaget och dessa har i allmänhet varit positiva. *Juridiska fakulteten i Uppsala* anser dock att det inte behövs något tillägg till 11 kap. 6 § regeringsformen. Om förslaget genomförs bör det enligt fakulteten framgå att förvaltningsuppgifter kan utföras av en organisatorisk del av trossamfundet.

1997 års kyrkomöte: Kyrkomötet tillstyrker regeringens förslag.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen har för avsikt att föreslå att det införs en ny associationsform för trossamfund i den svenska rättsordningen, *registrerat trossamfund*. Ett registrerat trossamfunds organisatoriska delar – församlingar, distrikt, stift, etc. – skall enligt det kommande förslaget också kunna registreras. Avsikten är att skapa en möjlighet för trossamfunden att få rättskapacitet på ett sätt som står i överensstämmelse med deras syn på sig själva. De trossamfund som väljer att bedriva sin verksamhet i den nya associationsformen, bör liksom i dag kunna få förvaltningsuppgifter överlämnade till sig. I första hand torde det vara fråga om myndighetsutövning i form av att förrätta vigsel. För att åstadkomma detta bör registrerade trossamfund föras in i uppräknningen av rättssubjekt i 11 kap. 6 § tredje stycket regeringsformen till vilka förvaltningsuppgifter kan överlämnas. Detta innebär att om förvaltningsuppgifter överlämnas till ett registrerat trossamfund, kan dessa uppgifter utföras av trossamfundet eller av dess registrerade organisatoriska delar. Vidare innebär det att förvaltningsuppgifter kan överlämnas direkt till trossamfundets registrerade organisatoriska delar, vilket torde bli aktuellt i fråga om den framtida begravningsverksamheten där det är förutsatt att Svenska kyrkans församlingar och kyrkliga samfälligheter skall sköta verksamheten. Att bestämmelsen har den diskuterade innebörden framstår närmast som självklart. Det finns därför inte anledning att tynga bestämmelsen med uttryckliga föreskrifter om detta.

5.3 Statlig medverkan vid avgiftsbetalning

Regeringen kommer under våren 1998 att i enlighet med riksdagens principbeslut (prop. 1995/96:80, bet. 1995/96:KU12, rskr. 1995/96:84) föreslå att Svenska kyrkan skall ha rätt till statlig hjälp med uppbörd av avgift från dem som tillhör kyrkan. Även andra trossamfund skall enligt det kommande förslaget ha möjlighet att få uppbördshjälp. Riksskatteverket (RSV) har i betänkandet Statlig medverkan vid avgiftsbetalning (SOU 1997:46) lämnat förslag till närmare utformning av denna uppbördshjälp. Bland annat har RSV föreslagit en ändring av regeringsformen. Det är endast det förslaget som behandlas i denna proposition. Regeringen har för avsikt att återkomma med förslag till närmare utformning av den statliga uppbördshjälpen under år 1998.

Regeringens bedömning: Riksskatteverkets förslag till ändring i regeringsformen bör inte genomföras.

Riksskatteverkets förslag: Riksskatteverket har föreslagit att det införs en bestämmelse i regeringsformen om att det allmänna skall arbeta för att underlätta olika trossamfunds möjligheter att verka i Sverige.

Remissinstanserna: Remiss I innehöll en enkätfråga i avsnittet Statlig medverkan vid avgiftsbetalning, fråga 1, som behandlade RSV:s förslag.

	Positiva	Negativa	Tar inte ställning
Fråga 1	89 %	6 %	5 %

Justitiekanslern menar att föreskriften om uppbördshjälp i den föreslagna lagen om trossamfund borde anses tillräckligt tydliggöra att uppbördshjälpen är ett viktigt allmänt intresse. *Svea hovrätt, Hovrätten för Västra Sverige, Kammarkollegiet, Juridiska fakulteten i Uppsala och Juridiska fakulteten i Lund* avstyrker förslaget, eftersom de anser att bestämmelsen är obehövlig. *Svenska kyrkans centralstyrelse* anför att det är nödvändigt att den föreslagna ordningen beträffande kyrkoavgiften inte kan ifrågasättas utifrån gällande regler inom EU. *Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund* har inget att erinra mot förslaget.

1997 års kyrkomöte: Kyrkomötet framhåller att det är av avgörande betydelse att skattemyndigheterna också fortsättningsvis och utan medgivande från varje berörd person kan dataregistrera uppgifter om personens tillhörighet till Svenska kyrkan som grundval för uppbörd av kyrkoavgift. Vidare accepterar kyrkomötet regeringens bedömning att redan det särskilda konstitutionella skyddet för trossamfunden måste anses utgöra en markering av trossamfundens samhällsligt viktiga ställning och att någon ytterligare grundlagsbestämmelse i denna fråga därför inte är nödvändig. Kyrkomötet har därför ingen erinran mot regeringens bedömning.

Skälen för regeringens bedömning: Enligt artikel 8 i direktivet om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter (95/46/EG) skall medlemsstaterna förbjuda behandling av personuppgifter som avslöjar bl.a. religiös övertygelse. Detta förbud gäller dock inte t.ex. när den registrerade har lämnat sitt uttryckliga samtycke till behandlingen eller när behandlingen rör uppgifter som är nödvändiga för att kunna föreslå, göra gällande eller försvara rättsliga anspråk (artikel 8.2e). Av artikel 8.4 framgår att medlemsstaterna dessutom har möjlighet att göra andra undantag i nationell lag eller genom beslut av tillsynsmyndigheten "under förutsättning av lämpliga skyddsåtgärder och av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse". Direktivet skall vara genomfört i svensk lagstiftning senast den 24 oktober 1998. En proposition om en ny personuppgiftslag där direktivet genomförs beslutades av regeringen den 8 december 1997 (prop. 1997/98:44). Personuppgiftslagen föreslås träda i kraft den 24 oktober 1998.

För att skattemyndigheterna skall kunna lämna trossamfunden den föreslagna uppördshjälpen måste nödvändiga uppgifter, t.ex. om religiös tillhörighet, registreras i skatterregistret. RSV har föreslagit att en särskild lag skall stiftas med förfaranderegler för uppördshjälpen samt att vissa ändringar skall göras i skatteregisterlagen (1980:343). Härigenom är enligt RSV kravet på lagstöd uppfyllt. Dessa förslag är för närvarande föremål för beredning inom Regeringskansliet. För att betona att bearbetningen av personuppgifter sker med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och därför inte kräver medgivande från alla tillhöriga har RSV även föreslagit ett tillägg i regeringsformen. Flera remissinstanser har uttalat att denna bestämmelse är obehövlig och att förslaget om tillägg i regeringsformen därför inte bör genomföras.

EG-direktivet medför att förutsättningen för att skatteförvaltningen skall få behandla uppgifter om religiös tillhörighet utan samtycke från de enskilda är – förutom lagstöd – att behandlingen tillgodoser ett viktigt allmänt intresse.

Det måste anses utgöra ett viktigt samhällsintresse att Svenska kyrkan och andra trossamfund ges goda förutsättningar att bedriva sin verksamhet i Sverige. Den betydelse som trossamfunden och deras förhållanden har ur det allmännas synvinkel kommer till uttryck bl.a. genom att trossamfunden enligt regeringens förslag skall ha ett särskilt konstitutionellt skydd (se avsnitt 5.1). Även statens hjälp med avgiftsuppbörd måste ses som ett uttryck för den betydelse som trossamfunden har ur samhällelig synvinkel. Mot denna bakgrund måste den statliga uppördshjälpen anses tillgodose ett viktigt allmänt intresse och den föreslagna ändringen i regeringsformen är således obehövlig. Förslaget bör därför inte genomföras.

5.4 Statschefens tro

Regeringens bedömning: Reglerna om statschefens bekännelse bör för närvarande inte ändras.

Kyrkoberedningens förslag: I sitt slutbetänkande, Staten och trossamfunden (SOU 1994:42), föreslog Kyrkoberedningen att de bestämmelser om statschefens särskilda förpliktelser i fråga om bekännelse, som finns i punkt 14 övergångsbestämmelserna till regeringsformen och – i fråga om prinsar och prinsessor – i 4 § successionsordningen, skulle upphävas. Kyrkoberedningen ansåg att frågan om de särskilda bekännelsekrav som ställs på Konungen som statschef borde ses mot bakgrund av att beredningen också föreslog att bestämmelser rörande kyrkotillhörighet skulle bli en helt inomkyrklig fråga. Med hänsyn till denna förändring menade Kyrkoberedningen att tidpunkten var nådd att ändra reglerna om statschefens bekännelse.

Remissinstanserna: Endast sju instanser berörde frågan. Av dessa var sex i huvudsak positiva. *Juridiska fakulteten i Lund* ställde sig dock i huvudsak negativ till förslaget och underkände beredningens argument.

Utredningen: Enligt utredningen ter det sig från statsrättslig utgångspunkt inte naturligt att göra statschefens trosbekännelse eller trossamfundsanknytning till en privat samvets- eller religionsfrihetsfråga. Utredningen anför också att beslutet om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan i princip inte är beroende av vilka krav som ställs på statschefen. Utredningens slutsats är att stat–kyrkareformen i sig inte utgör något hinder mot att det nuvarande bekännelsekravet för statschefen kvarstår.

Remissinstanserna: Remiss I innehöll inte någon särskild enkätfråga angående statschefens tro. Utredningens resonemang har emellertid behandlats av ett antal instanser och fått stöd från t.ex. *Svea hovrätt* och *Kammarkollegiet*. Även *Riksmarskalksämberet* har uttalat sitt stöd och föreslagit att nuvarande rättsliga reglering av frågan om bekännelsekrav för statschefen skall bibehållas. *Svenska kyrkans centralstyrelse* delar utredningens uppfattning att frågan om vilka behörighetskrav som staten ställer på statschefen kan avgöras oberoende av förslagen om ändrade kyrka–statrelationer. Inte heller för kyrkotillhörighetsbestämmelserna eller för relationerna mellan Konungen och Svenska kyrkan har, enligt centralstyrelsen, frågan om bekännelsekravet någon avgörande betydelse. Samtidigt poängterar centralstyrelsen att frågan om bekännelsekrav på statschefen behöver bedömas också utifrån religionsfrihetsaspekter. Negativt inställda till utredningens resonemang är främst andra trossamfund än Svenska kyrkan. *Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund/Sveriges frikyrkosamråd* föreslår att det bekännelsekrav som i dag finns gällande statschefen samt prinsar och prinsessor tas bort. Samma uppfattning framförs också av *Stockholms katolska stift* och *Svenska missionsförbundet*.

1997 års kyrkomöte: Kyrkomötet framhåller att det för Svenska kyrkan som nådessamfund inte är förenligt med dess grunder att någon person tillhör detta av tvång. Om det från statlig utgångspunkt befins att krav bör ställas på statschefen och andra kungliga personer när det gäller bekännelse eller tillhörighet till visst trossamfund är detta, enligt kyrkomötet, primärt inte en fråga för Svenska kyrkan.

Skälen för regeringens bedömning: I 1 kap. 5 § regeringsformen föreskrivs att konungen eller drottning, som enligt successionsordningen innehar Sveriges tron, är rikets statschef. Frågan om statschefens tro behandlas i punkt 14 övergångsbestämmelserna till regeringsformen. Av bestämmelsen framgår att 1974 års regeringsform inte gör ändring i vad som tidigare har gällt enligt 2 § i 1809 års regeringsform. I den bestämmelsen föreskrevs att konungen 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”.

I 4 § successionsordningen föreskrivs att prinsar och prinsessor skall uppfostras enligt nämnda lära och att prins eller prinsessa som inte bekänner sig till denna lära är utesluten från all successionsrätt.

Frågan om det bekännelsekrav som ställs på statschefen är inte i sig beroende av de förslag om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan som regeringen nu lägger fram. Även om det finns ett nära

samband med reformen kan denna fråga också ses i ett vidare statsrättsligt perspektiv.

Det kan konstateras att det föreligger delade meningar om hur frågan om statschefens tro skall betraktas. Någon entydig remissopinion finns inte. Andra trossamfund än Svenska kyrkan ser frågan närmast från religionsfrihetssynpunkt på det sätt som Kyrkoberedningen gjorde. Övriga remissinstanser som tar upp denna fråga i sina svar, bl.a. Riksmarskalksämberet och Svea hovrätt, synes anlägga ett mer statsrättsligt betraktelsesätt. Den kan då ses som en fråga om grunderna för det svenska statskicket, vilket bör medföra att bedömningen skall göras från konstitutionella utgångspunkter.

Med hänsyn till det splittrade remissläget och till att denna fråga inte bör lösas utan att vara brett förankrad i det svenska samhället, är regeringen för närvarande inte beredd att föreslå att Kyrkoberedningens förslag genomförs. Någon ändring i fråga om bekännelsekravet för statschefen föreslås därför inte.

6 Offentlighet och insyn

6.1 Handlingsoffentlighet efter år 1999

Svenska kyrkan är i dag en del av det allmänna, vilket bl.a. innebär att handlingsoffentlighet gäller för den övervägande delen av verksamheten. Tryckfrihetsförordningens bestämmelser om allmänna handlingars offentlighet gäller såväl de kyrkliga myndigheterna som Svenska kyrkans beslutande församlingar. En utgångspunkt för stat-kyrkareformen är att församlingarnas och de kyrkliga samfälligheternas kommunstatus upphör och att kyrkan även i övrigt lämnar det allmänna. Detta medför bl.a. att den offentlighetsregleringen avseende handlingsoffentlighet inte längre kommer att vara tillämplig på den verksamhet som bedrivs inom Svenska kyrkan.

Frågan om handlingsoffentlighet inom Svenska kyrkan efter relationsändringen är av stor principiell betydelse. Det är viktigt att kyrkans verksamhet också i fortsättningen bedrivs under öppenhet och att allmänheten har tillgång till handlingar i samma utsträckning som i dag. Offentlighet och möjlighet till ett fritt meningsutbyte utgör förutsättningar för att Svenska kyrkans karaktär av öppen folkkyrka skall behållas och för att demokratins grundläggande idéer skall förbli vägledande inom kyrkan.

När det gäller områden där Svenska kyrkan anförtros allmänna samhälleliga uppgifter har utredningen föreslagit att en offentlighetsreglerad handlingsoffentlighet skall gälla. Denna lösning stämmer i princip överens med den ordning som tillämpas när samhällsuppgifter lämnas till organ utanför myndighetsfären och som regleras i 1 kap. 8 § andra stycket sekretesslagen (1980:100). En överväldigande majoritet av remissinstanserna har ställt sig bakom förslaget. Regeringen delar utredningens uppfattning att det är motiverat med en offentlighetsreglerad handlingsoffentlighet inom de områden där intresset av insyn från statlig

utgångspunkt är störst, nämligen i de fall kyrkan skall utföra viktiga samhällsuppgifter.

Även när det gäller övrig verksamhet finns det ett berättigat behov av att skapa insyn. Offentlighet inom alla områden är en förutsättning för att Svenska kyrkan också fortsättningsvis skall vara en öppen och demokratisk folkkyrka. Utredningen har i denna del föreslagit en inomkyrkligt reglerad handlingsoffentlighet.

Ett alternativ till utredningens förslag är att låta en offentlighetsrättslig handlingsoffentlighet omfatta all verksamhet inom kyrkan efter relationsändringen, dvs. att ha samma bestämmelser om offentlighet och sekretess inom alla områden. Å ena sidan skulle härigenom säkerställas att nuvarande öppenhet och möjlighet till insyn upprätthålls även i framtiden. Å andra sidan skulle en lösning som innebär att en offentlighetsrättsligt reglerad handlingsoffentlighet gäller fullt ut i kyrkans verksamhet, inte vara förenlig med de målsättningar som bär upp statkyrkareformen, nämligen att Svenska kyrkan i största möjliga utsträckning själv skall få reglera sina angelägenheter och att det skall skapas ökad likställighet mellan olika trossamfund.

Av stor vikt i detta sammanhang är den förankring som principen om offentlighet har inom Svenska kyrkan. Beskrivningen av Svenska kyrkan som en öppen och demokratisk folkkyrka är en del av kyrkans bild av sig själv. Betydelsen av öppenhet och möjlighet till insyn har betonats vid upprepade tillfällen från kyrkans sida. Bland annat gjorde 1995 års kyrkomöte (2KL 1995:1 s. 33) en tydlig markering genom att framhålla offentlighetsprincipen som en av de grundläggande principer som även fortsättningsvis bör gälla inom Svenska kyrkan. Såväl Svenska kyrkans centralstyrelse som Ärkebiskopen uttalar i sina remissyttranden att utredningens förslag tillgodoser kyrkomötets önskemål. Remissutfallet visar vidare att det finns en mycket bred uppslutning kring förslaget på alla nivåer inom kyrkan.

Regeringen finner vid en samlad bedömning att utredningens förslag om en inomkyrkligt reglerad handlingsoffentlighet väl tillgodoser intresset av insyn och öppenhet i den kyrkliga verksamheten.

1997 års kyrkomöte ser positivt på regeringens ställningstaganden och understryker vikten av att Svenska kyrkan, som en öppen och demokratisk folkkyrka, också fortsättningsvis i största utsträckning håller sina handlingar tillgängliga för var och en som önskar ta del av dem. Enligt kyrkomötet skulle en tillämpning av den statliga offentlighetsprincipen på alla handlingar hos Svenska kyrkan på ett avgörande sätt förändra den balans mellan i viss mån skilda synsätt på kyrkans framtida ställning i offentlighetsrättsligt hänseende som 1995 års kyrkomötes beslut är ett uttryck för.

Regeringen avser att under år 1998 återkomma med förslag till närmare reglering av handlingsoffentligheten efter relationsändringen.

Den principiella lösning av offentlighetsfrågan som regeringen förordar medför att det krävs en särskild reglering beträffande de kyrkliga arkiven.

I detta avsnitt behandlas frågan om de kyrkliga arkiv som består av allmänna handlingar, dvs. handlingar som omfattas av bestämmelserna i 2 kap. tryckfrihetsförordningen om allmänna handlingars offentlighet. Det rör sig om handlingar som har kommit in till eller upprättats hos kyrkliga myndigheter och Svenska kyrkans beslutande församlingar före utgången av år 1999. Förslagen har lämnats av Kommittén angående det kyrkliga kulturarvet i betänkandet Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven (SOU 1997:43). I denna proposition tas bara upp den principiella frågan hur de allmänna handlingarna skall behandlas efter relationsändringen. När det gäller den närmare utformningen av regleringen avser regeringen att återkomma med förslag under år 1998.

De förslag som lämnas gäller inte de organ inom Svenska kyrkan som bedriver sin verksamhet i privaträttsliga former, t.ex. stiftelser och föreningar, och som i dag inte omfattas av bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet. Dessa organ regleras inte heller i kyrkolagen (1992:300).

Regeringens förslag: De allmänna handlingar som före år 2000 har kommit in till eller upprättats hos myndigheter med uppgifter som hänför sig till Svenska kyrkans verksamhet eller Svenska kyrkans beslutande församlingar skall kunna förvaras hos Svenska kyrkan även efter relationsändringen utan att därigenom upphöra att vara allmänna.

Kommitténs förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Remiss I innehöll fyra enkätfrågor i avsnittet Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven som är aktuella i detta sammanhang. Frågorna 1 och 6 handlade om huruvida allmänna handlingar från kyrkliga myndigheter respektive Svenska kyrkans beslutande församlingar skall kunna förvaras hos Svenska kyrkan efter relationsändringen, utan att upphöra att vara allmänna. I frågorna 2 (kyrkliga myndigheter) och 7 (beslutande församlingar) var frågeställningen bl.a. om lagstiftningen om handlingsoffentlighet och sekretess skall gälla sådana handlingar i fortsättningen. Alla frågorna besvarades med en överväldigande majoritet för att förslagen bör genomföras.

	Positiva	Negativa	Tar inte ställning
Fråga 1	97 %	2 %	1 %
Fråga 2	98 %	1 %	1 %
Fråga 6	98 %	1 %	1 %
Fråga 7	99 %	0 %	1 %

Endast ett mindre antal remissinstanser har lämnat synpunkter på kommitténs förslag till principiell lösning, dvs. att allmänna handlingar skall kunna förvaras hos Svenska kyrkan efter relationsändringen utan att upphöra att vara allmänna.

Svenska kyrkans centralstyrelse tillstyrker förslaget att allmänna handlingar hos kyrkliga myndigheter skall kunna överlämnas till Svenska kyrkan. Centralstyrelsen menar dock att den ordning som föreslås kan innebära att regeringens föreskrifter om förvaring i praktiken styr t.ex. församlingsindelningen, vilket inte kan accepteras. Centralstyrelsen framhåller vidare att de kyrkliga organens tillgång till handlingarna är en viktig förutsättning för den fortsatta kyrkliga verksamheten. Denna sistnämnda synpunkt framförs även av ett antal kyrkokommuner, t.ex. *Björnekulla* och *Lilla Malma kyrkliga samfälligheter* samt *Funbo församling*.

1997 års kyrkomöte: Kyrkomötet anser att det är väsentligt att säkerställa att de handlingar som behövs för den kyrkliga verksamheten också fortsättningsvis finns lätt tillgängliga för de kyrkliga organen. Regeringens förslag uppfyller enligt kyrkomötet detta krav. Kyrkomötet utgår från att staten och dess myndigheter generöst kommer att ge Svenska kyrkan möjlighet att även i framtiden disponera sina arkiv.

Skälen för regeringens förslag

Kyrkliga myndigheter

Om en statlig myndighet upphör och verksamheten inte förs över till en annan statlig myndighet, skall myndighetsarkivet enligt 11 § arkivlagen (1990:782) överlämnas till en arkivmyndighet inom tre månader. De bestämmelser som gäller för statliga myndigheters arkiv skall tillämpas också beträffande arkiv hos kyrkokommunala myndigheter (2 § punkt 1 arkivlagen).

Allmänna handlingar finns hos kyrkliga myndigheter, statliga och kyrkokommunala. Dessa organs myndighetskaraktär upphör i och med relationsändringen. Enligt gällande bestämmelser skall följaktligen de allmänna handlingar som finns hos dessa organ levereras till arkivmyndigheterna före den 1 april 2000.

Det är emellertid inte praktiskt genomförbart vare sig att leverera eller att ta emot myndighetsarkiven inom en så kort tidsperiod. De kyrkliga arkiven är omfattande; antalet aktuella myndigheter är stort och det material som finns hos dessa myndigheter är många gånger omfångsrikt. Därtill kommer att kyrkan behöver i varje fall delar av arkivhandlingarna i sin verksamhet även efter relationsändringen. Ett antal remissinstanser, bl.a. Svenska kyrkans centralstyrelse, framhåller att de kyrkliga organens tillgång till handlingarna är en viktig förutsättning för den fortsatta kyrkliga verksamheten. Även 1997 års kyrkomöte framför denna synpunkt. Över huvud taget är det i detta sammanhang viktigt att beakta det värde som de kyrkliga arkiven har för kyrkan, som ett minne av dess historia och utveckling och som en symbol för tradition och kontinuitet. Vidare skall hänsyn tas till den tid det kan ta för kyrkan att färdigställa arkiven för leverans. Det är därför nödvändigt att finna en lösning som innebär att de allmänna handlingarna kan vara kvar hos Svenska kyrkan även efter relationsändringen.

Kommitténs förslag innebär att allmänna handlingar från kyrkliga myndigheter – statliga och kyrkokommunala – skall kunna förvaras hos

Svenska kyrkan eller någon av dess organisatoriska delar efter relationsändringen, utan att därigenom upphöra att vara allmänna. Tryckfrihetsförordningens bestämmelser om handlingsoffentlighet skall gälla även fortsättningsvis. Den föreslagna lösningen överensstämmer i princip med den reglering som används när en myndighet upphör och verksamheten förs över till ett enskilt organ, jfr 2 kap. 17 § tryckfrihetsförordningen och lagen (1994:1383) om överlämnande av allmänna handlingar till andra organ än myndigheter för förvaring. En övervägande majoritet av remissinstanserna är positiva till kommitténs förslag. Även regeringen anser att förslaget bör genomföras.

Genom ett tillägg i tryckfrihetsförordningen bör det skapas en möjlighet att i lag föreskriva att allmänna handlingar som har kommit in till eller upprättats hos myndigheter med uppgifter som hänför sig till Svenska kyrkans verksamhet skall kunna överlämnas till Svenska kyrkan för förvaring, utan att därigenom förlora sin karaktär av att vara allmänna. Det kyrkliga organet övertar i så fall den tidigare myndighetens uppgifter i fråga om prövning av utlämnande- och sekretessfrågor.

I det kommande förslaget till lag om Svenska kyrkan avser regeringen att i enlighet med riksdagens principbeslut föreslå att Svenska kyrkan och dess församlingar, sammanslutningar av församlingar (kyrkliga samfälligheter) och stift var för sig skall ha rättskapacitet. Det är därför naturligt att det är till dessa självständiga rättssubjekt som allmänna handlingar skall kunna överlämnas.

Regeringen bör i lag bemyndigas att besluta att allmänna handlingar från kyrkliga myndigheter får förvaras hos Svenska kyrkan. Det förslag till reglering som regeringen avser att lämna beträffande Svenska kyrkan innebär att frågan om indelningsändringar blir en inomkyrklig angelägenhet efter relationsändringen. Den föreslagna regleringen om förvaring av allmänna handlingar är inte avsedd att innebära några begränsningar i detta hänseende. Frågan om var allmänna handlingar skall förvaras bör inte påverka Svenska kyrkans möjlighet att besluta om ändringar i indelningen. En annan sak är att det är motiverat att arkivmyndigheterna får kännedom om förändringar i den kyrkliga indelningen.

Beslutande församlingar

Beträffande beslutande församlingar finns det inte någon motsvarighet till bestämmelsen i 11 § arkivlagen, angående överlämnande av arkiv till arkivmyndighet. Utgångspunkten måste dock vara att handlingar som en gång har varit allmänna inte får förlora denna status och att den möjlighet till insyn som tidigare har funnits skall upprätthållas. Kommittén har föreslagit att också allmänna handlingar som har kommit in till eller upprättats hos Svenska kyrkans beslutande församlingar före relationsändringen skall kunna förvaras hos Svenska kyrkan eller någon av dess församlingar, sammanslutningar av församlingar eller stift utan att upphöra att vara allmänna. En överväldigande majoritet av remissinstanserna är positiva till kommitténs förslag. Även regeringen ställer sig bakom förslaget. Det bör genomföras på i princip samma sätt som beträffande de kyrkliga myndigheterna.

7.1 Förslaget till lag om ändring i regeringsformen

Förslaget innebär att de övergångsbestämmelser till regeringsformen som direkt eller indirekt har att göra med normgivning avseende Svenska kyrkan upphävs.

8 kap.

6 §

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 5.1.

I *första stycket* anges att det krävs lagform för all normgivning om Svenska kyrkan och andra trossamfund. Vidare framgår av andra meningen att föreskrifter om grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund meddelas i lag. Avfattningen av andra meningen är avsedd att inte lämna något utrymme för en vidare reglering av lärofrågor och annat som kan sägas höra till troslivet och Svenska kyrkans egna angelägenheter.

Enligt *andra stycket* krävs kvalificerat beslutsförfarande vid all lagstiftning om Svenska kyrkan och andra trossamfund.

11 kap.

6 §

Bestämmelsen behandlas närmare i avsnitt 5.2.

I *tredje stycket* har bland de uppräknade rättssubjekten, till vilka förvaltningsuppgifter kan anförtros, lagts till registrerat trossamfund. Det kommande förslaget till lag om trossamfund innebär att ett trossamfund kan få ställning som särskilt rättssubjekt genom registrering. Bland de registrerade trossamfunden kommer även Svenska kyrkan att ingå. Detta innebär att myndighetsuppgifter kommer att kunna överlämnas till alla registrerade trossamfund med stöd av lag.

2 kap.**5 och 7 §§**

Ändringarna innebär att kyrkomötet utgår ur bestämmelserna och är betingade av att Svenska kyrkan inte skall utgöra en del av det allmänna efter relationsändringen.

17 §

Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.2.

Andra stycket är nytt. De nya bestämmelserna avser endast sådana myndigheter som helt upphör senast den 31 december 1999. Detta innebär att bestämmelserna inte omfattar de allmänna handlingar som finns hos sådana myndigheter som har till uppgift att bl.a. behandla ärenden med anknytning till Svenska kyrkan och vars verksamhet i den delen upphör till följd av relationsändringen, t.ex. Kammarkollegiet.

Myndigheter med uppgifter som hänför sig till Svenska kyrkans verksamhet finns inom såväl den kyrkokommunala som den statliga organisationen. Som exempel på kyrkokommunala myndigheter kan nämnas stiftsstyrelse och kyrkoråd och på statliga myndigheter Kyrkofondens styrelse och domkapitlen. Svenska kyrkans beslutande församlingar är bl.a. kyrkomötet, stiftsfullmäktige och kyrkofullmäktige.

Med organisatoriska delar avses Svenska kyrkans församlingar, sammanslutningar av församlingar (kyrkliga samfälligheter) och stift. Detta kommer att framgå av regeringens förslag till lag om trossamfund. Bestämningen av var allmänna handlingar skall kunna förvaras anknyter till den lag om Svenska kyrkan som regeringen avser att föreslå, enligt vilken Svenska kyrkan samt församlingar, kyrkliga samfälligheter och stift kommer att vara självständiga juridiska personer.

Följande remissinstanser har beretts tillfälle att yttra sig:

1. Riksmarskalksämberet
2. Justitiekanslern
3. Justitieombudsmannen
4. Svea hovrätt
5. Hovrätten för Västra Sverige
6. Kammarrätten i Stockholm
7. Kammarrätten i Jönköping
8. Datainspektionen
9. Överstyrelsen för civil beredskap
10. Statskontoret
11. Statistiska centralbyrån
12. Riksrevisionsverket
13. Riksskatteverket
14. Arbetsgivarverket
15. Statens löne- och pensionsverk
16. Arbetsdomstolen
17. Riksarkivet
18. Riksantikvarieämbetet och statens historiska museer
19. Kammarkollegiet
20. Länsstyrelsen i Jönköpings län
21. Länsstyrelsen i Hallands län
22. Länsstyrelsen i Dalarnas län
23. Länsstyrelsen i Stockholms län
24. Länsstyrelsen i Västerbottens län
25. Juridiska fakulteten i Uppsala
26. Juridiska fakulteten i Lund
27. Teologiska fakulteten i Uppsala
28. Teologiska fakulteten i Lund
29. Kyrkofondens styrelse
30. Svenska kyrkans centralstyrelse
31. Svenska kyrkans församlingsnämnd
32. Svenska kyrkans utbildningsnämnd
33. Nämnden för Svenska kyrkans mission
34. Nämnden för Svenska kyrkan i utlandet
35. Nämnden för Lutherhjälpen
36. Ärkebiskopen efter hörande av övriga biskopar
37. Domkapitlet i Uppsala
38. Domkapitlet i Linköping
39. Domkapitlet i Skara
40. Domkapitlet i Strängnäs
41. Domkapitlet i Västerås
42. Domkapitlet i Växjö
43. Domkapitlet i Lund
44. Domkapitlet i Göteborg
45. Domkapitlet i Karlstad
46. Domkapitlet i Härnösand

47. Domkapitlet i Luleå
48. Domkapitlet i Visby
49. Domkapitlet i Stockholm
50. Ansvarsnämnden för biskopar
51. Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund
52. Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund
53. Svenska kommunförbundet
54. Solna kommun
55. Stockholms kommun
56. Tranås kommun
57. Sveriges akademikers centralorganisation
58. Svenska kyrkans personalförbund
59. Tjänstemännens centralorganisation
60. Kyrkomusikernas riksförbund
61. Landsorganisationen i Sverige
62. Sveriges kristna råd
63. Sveriges frikyrkosamråd
64. Anglikanska kyrkan
65. Bibeltrogna vänner
66. Estniska evangelisk-lutherska kyrkan
67. Evangeliska fosterlands-stiftelsen
68. Frälsningsarmén
69. Förenade islamiska församlingar i Sverige
70. Islamiska kulturcenterunionen i Sverige
71. Sveriges muslimska förbund
72. Judiska församlingarna i Sverige
73. Metodistkyrkan i Sverige
74. Nybygget - Kristen samverkan
75. Armenisk-apostoliska kyrkan
76. Bulgarisk-ortodoxa kyrkan
77. Estnisk-ortodoxa kyrkan
78. Etiopisk-ortodoxa kyrkan
79. Finska ortodoxa församlingen i Sverige
80. Grekisk-ortodoxa metropolitdömet
81. Koptisk-ortodoxa kyrkan
82. Makedonsk-ortodoxa kyrkan
83. Rumänsk-ortodoxa kyrkan
84. Kristi förklarings ortodoxa kyrka (Ryska kyrkan)
85. Serbisk-ortodoxa kyrkan
86. Svenska ortodoxa prosteriet
87. Syrisk-ortodoxa ärkestiftet i Sverige och övriga Skandinavien
88. Syrisk-ortodoxa ställföreträdarskapet i Sverige
89. Österns apostoliska katolska assyriska kyrka
90. Pingströrelsen
91. Sjundedags adventistsamfundet
92. Stockholms katolska stift
93. Svenska alliansmissionen
94. Svenska baptistsamfundet
95. Svenska missionsförbundet
96. Ungerska protestantiska församlingen i Sverige

97. Svenska kyrkans pastoralinstitut i Lund
98. Svenska kyrkans pastoralinstitut i Uppsala
99. Ersta diakonisällskap
100. Stiftelsen Stora Sköndal
101. Kristna studentrörelsen i Sverige
102. Svenska kyrkans lekmannaförbund
103. Kvinnor i Svenska kyrkan
104. Svenska kyrkans unga
105. Sveriges kyrkogårdschefers förening
106. Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund
107. Sveriges kyrkokamerala förening
108. Sveriges kyrkosångsförbund
109. Stiftsjuristernas förening
110. Svenska kyrkans diakon- och diakonissförbund
111. Sveriges hembygdsförbund
112. Förbundet för kristen enhet
113. Egendomsnämndernas samarbetsorgan

Av dessa har följande remissinstanser avstått från att yttra sig:

16. Arbetsdomstolen
23. Länsstyrelsen i Stockholms län
24. Länsstyrelsen i Västerbottens län
32. Svenska kyrkans utbildningsnämnd
35. Nämnden för Lutherhjälpen
53. Svenska kommunförbundet
56. Tranås kommun
61. Landsorganisationen i Sverige
62. Sveriges kristna råd
65. Bibeltrogna vänner
66. Estniska evangelisk-lutherska kyrkan
70. Islamiska kulturcenterunionen i Sverige
74. Nybygget - Kristen samverkan
75. Armenisk-apostoliska kyrkan
76. Bulgarisk-ortodoxa kyrkan
77. Estnisk-ortodoxa kyrkan
78. Etiopisk-ortodoxa kyrkan
79. Finska ortodoxa församlingen i Sverige
81. Koptisk-ortodoxa kyrkan
82. Makedonsk-ortodoxa kyrkan
83. Rumänsk-ortodoxa kyrkan
84. Kristi förklarings ortodoxa kyrka (Ryska kyrkan)
85. Serbisk-ortodoxa kyrkan
87. Syrisk-ortodoxa ärkestiftet i Sverige och övriga Skandinavien
88. Syrisk-ortodoxa ställföreträdarskapet i Sverige
89. Österns apostoliska katolska assyriska kyrka
91. Sjundedags adventistsamfundet
93. Svenska alliansmissionen

- 96. Ungerska protestantiska församlingen i Sverige
- 99. Ersta diakonisällskap
- 100. Stiftelsen Stora Sköndal
- 101. Kristna studentrörelsen i Sverige
- 105. Sveriges kyrkogårdschefers förening
- 106. Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund
- 108. Sveriges kyrkosångsförbund
- 110. Svenska kyrkans diakon- och diakonissförbund

Vidare har samtliga kyrkokommuner beretts tillfälle att yttra sig. Bortemot 2 300 svar har kommit in från denna remisskategori, motsvarande 70 % av kyrkokommunerna. En analys av dessa och övriga remissvar har lämnats i en särskild rapport från Statistiska centralbyrån i september 1997.

På eget initiativ har följande yttrat sig:

Samtliga stiftsförbund av Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund

Samtliga egendomsnämnder utom egendomsnämnden i Visby stift
Svenska Missionsförbundet, uttalande vid förbundets generalkonferens 1997

Domkyrkorådet i Lund

Kyrkofullmäktige i Varnhems kyrkliga samfällighet

Svenska Kommunalarbetsareförbundet

Akademikerförbundet SSR

Centerns kyrkopolitiska sektion i Bohuslän

Stiftsjägmästarföreningen

Kyrkogårdsnämnden i Gävle kyrkliga samfällighet

Sveriges Kristna Socialdemokraters Förbund

Skånes arrendatorförening

Sveriges Jordbruksarrendatorers Förbund

Svenska vice-provinsen av Den Heliga Dominikus Romerska Kongregation

Human-Etiska förbundet

Kristdemokraterna i Kista församling

Jämtlands läns museum

Dessutom har ett antal skrivelser från enskilda personer kommit in.

Samtliga yttranden finns tillgängliga i Kulturdepartementet (dnr Ku97/903/Ky).

Frågeformulär

Prop. 1997/98:49
Bilaga 2

Finns endast i den tryckta versionen

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 18 december 1997

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden
Peterson, Freivalds, Wallström, Tham, Åsbrink, Blomberg,
Andersson, Winberg, Uusmann, Ulvskog, Lindh, Johansson, von
Sydow, Klingvall, Pagrotsky, Östros, Messing

Föredragande: statsrådet Ulvskog

Regeringen beslutar proposition 1997/98:49 Staten och trossamfunden
– grundlagsfrågor