

Kyrkomötet

Tillsyns- och uppdragsutskottets betänkande 2013:10

Stärkande av rättssäkerheten inom Svenska kyrkan

Sammanfattning

Detta betänkande behandlar motion 2013:61 där kyrkostyrelsen föreslås få i uppdrag att utreda hur kyrkomedlemmars och anställdas inflytande kan ökas i rättssäkerhetens intresse. Utskottet finner att de rättssäkerhetsgarantier som finns idag inom kyrkan är tillfyllest och anser att motionen ska avslås.

Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut

Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2013:61.

Motionens förslag

Motion 2013:61 av Lars Gunnlev, Stärkande av rättssäkerheten inom Svenska kyrkan

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att utreda hur kyrkomedlemmars och anställdas inflytande kan ökas i rättssäkerhetens intresse.

Bakgrund

Av 6 § i lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan framgår att kyrkomötet är Svenska kyrkans högsta beslutande organ. Kyrkomötet får inte besluta i sådana enskilda frågor som det är en församlings eller ett stifts uppgift att besluta i. Detta framgår också av 10 kap. 1 § andra stycket i kyrkoordningen.

Enligt 10 kap. 2 § i kyrkoordningen ska kyrkomötet utfärda bestämmelser om Svenska kyrkans tro, bekännelse och lära, Svenska kyrkans böcker, gudstjänster, sakrament och övriga handlingar, tillhörighet till Svenska kyrkan, kyrkans vigningstjänst, den kyrkliga organisationen, och de regler efter vilka församlingarna och stiftet samt organen på den nationella nivån ska fullgöra sina uppgifter. Det finns särskilda bestämmelser om beredning av lärofrågor (se 11 kap. 11 § andra stycket och 16–18 §§ i kyrkoordningen) samt särskild beslutsordning för vissa bestämmelser (se 11 kap. 19 § i kyrkoordningen).

I 13 § lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan finns bestämmelser om överprövning av beslut. Bestämmelserna gäller främst beslut som innebär att någon inte får ta del av Svenska kyrkans handlingar, men lagstiftaren har förutsatt att Svenska kyrkan även vill ge möjlighet till överprövning av andra beslut. I propositionen *Staten och trossamfunden – bestämmelser om Svenska kyrkan och andra trossamfund* (prop. 1997/98:116) sägs bl.a. följande om överprövning:

Möjligheten att kunna få beslut överprövade är en förutsättning för att grundläggande demokratiska värderingar skall få genomslag inom Svenska kyrkan även i framtiden. Det är därför av betydelse att också

andra beslut inom kyrkan än de som avser handlingsoffentlighet kan överprövas. Mot bakgrund av att en av reformens utgångspunkter är att Svenska kyrkan själv skall få reglera sina angelägenheter, bör det dock vara kyrkan som bestämmer i vilken utsträckning som detta skall vara möjligt. Av samma skäl måste det också vara kyrkan själv som utformar det inomkyrkliga överprövningssystemet.

Av samma lagrum framgår att det ska inrättas ett särskilt organ inom Svenska kyrkan för att ytterst pröva frågor om handlingsoffentlighet och andra beslut som Svenska kyrkan beslutar. Ordföranden i detta organ ska enligt paragrafen vara eller ha varit ordinarie domare. I ovan angivna proposition anförde regeringen bl.a. att genom att förekomsten av ett organ för överprövning anges i lagen om Svenska kyrkan "markeras dess oberoende ställning" samt att "kravet på juridisk kompetens bör komma till uttryck i lagen".

Enligt 10 kap. 10 § i kyrkoordningen är Svenska kyrkans överklagandenämnd det särskilda organ som ytterst ska överpröva beslut inom Svenska kyrkan. Det finns således organ som prövar beslut innan de ytterst hamnar hos Överklagandenämnden. Domkapitlet har beträffande vissa beslut den uppgiften.

Överklagandenämnden ska självständigt fullgöra de uppgifter som anges i kyrkoordningen. Kyrkomötet och andra rikskyrkliga organ får inte ange hur de enskilda ärendena ska hanteras i nämnden.

I 16 kap. i kyrkoordningen finns de närmare bestämmelserna om Överklagandenämnden, såsom sammansättning, val till nämnden, beslutsföret och omröstningsregler.

I 57 och 58 kap. i kyrkoordningen finns tillsyn, beslutsprövning och överklagande reglerade. Där finns bl.a. en bestämmelse om att ett ärende får prövas på nytt om det på grund av något särskilt förhållande finns synnerliga skäl för det (se 58 kap. 18 § i kyrkoordningen).

I sammanhanget bör också den meddelarrätt som finns enligt Svenska kyrkans kollektivavtal nämnas. Den av kyrkan självpåtagna meddelarrätten motsvarar den grundlagsskyddade yttrande-, tryck- och meddelarfrihet som offentliganställda har.

Vidare kan tilläggas att kyrkostyrelsen har övertagit den tidigare ordningen med domkapitelskonferenser. Vid dessa överläggningar tas bl.a. handläggningsfrågor i domkapitlet upp, men också aktuella frågor av olika slag. Ett exempel är domkapitelsöverläggningarna år 2011 då en inventering av domkapitlets beslut och åtgärder avseende olika former av sexuella övergrepp behandlades och diskuterades. Slutligen kan nämnas att nationell nivå genomfört överläggningar med enbart domarledamöter och sekreterare i domkapitlet.

Kyrkomötets behandling av vissa rättssäkerhetsfrågor

2001 års kyrkomöte behandlade en motion (Mot 2001:16) om inrättande av en tjänst som kyrkoombudsman. På förslag av Tillsyns- och uppdragsutskottet avslög kyrkomötet motionen. Utskottet motiverade sitt förslag med att det inomkyrkliga regelverket anvisar möjligheter att på formell väg lösa eventuella konflikter. Vidare menade utskottet att det ligger ett värde i att kyrkans organisation är så enkel som möjligt och att inrättandet av det organ som motionären föreslog inte med säkerhet leder till att problem och oroshärddar minskar. Gällande bestämmelser gav enligt utskottet den enskilde kyrkotillhörige de möjligheter hon eller han behövde för att nå rättelse då felaktigheter förekommit (se TU 2001:5 *Inrättande av tjänst som kyrkoombudsman*).

Vid 2007 års kyrkomöte behandlade Tillsyns- och uppdragsutskottet i betänkande TU 2007:4 *Vissa frågor om kyrkoordningens ställning och efterlevnad*

motioner (Mot 2007:21, 2007:25 och 2007:50) som bl.a. föreslog att kyrkostyrelsen skulle utvärdera den kyrkliga rättsordningen, att det bör inrättas en kyrklig justitieombudsman och att kyrkostyrelsen skulle utreda Överklagandenämndens ställning och sätt att fungera. Motionerna avslogs av kyrkomötet på förslag av utskottet, bl.a. med följande motivering:

Vi menar att det finns möjlighet till systemkritik genom rätten att motionera till kyrkomötet om ändringar i kyrkoordningen. Dessutom finns det i kyrkoordningen regler om såväl tillsyn som möjligheten att få beslut överprövade. Genom kyrkoordningens bestämmelser om Överklagandenämndens ställning och sammansättning har Kyrkomötet velat betona nämndens självständiga ställning. Samtidigt finns det anledning att påpeka att kyrkoordningen föreskriver att det i domkapitlen och i Överklagandenämnden skall ingå ledamöter som är eller har varit ordinarie domare. Detta utgör ett systemtranscendent (systemöverskridande) inslag i kyrkoordningen. Vi vill dessutom framhålla att inrättandet av en kyrklig justitieombudsman ytterligare skulle komplicera den kyrkliga organisationen.

Även vid 2008 års kyrkomöte behandlade Tillsyns- och uppdragsutskottet liknande frågor i betänkandet TU 2008:7 *Den kyrkliga rättsordningen*. Även här avslog kyrkomötet motionen (Mot 2008:42) på förslag av utskottet. I betänkandet anförde utskottet bl.a. att regler om beslutsprövning och överklagande finns i 57 och 58 kap. i kyrkoordningen och att kyrkoordningen tillgodoser i nu aktuella delar ett rimligt krav på rättssäkerhet och objektivitet vid handläggningen av sådana ärenden. Vidare anförde utskottet att Överklagandenämndens oberoende och i förhållande till kyrkomötet och kyrkostyrelsen självständiga ställning är av grundläggande betydelse för en rättssäker behandling av nämndens ärenden.

År 2011 föreslog Tillsyns- och uppdragsutskottet avslag på en motion (Mot 2011:16) med innebörden att den som beslutet angår om det har gått honom emot får rätt att överklaga domkapitelsbeslut i behörighetsärenden (se TU 2011:3 *Rätt att överklaga beslut om obehörighet att utöva kyrkans vigningstjänst*). Utskottet framhöll bl.a. att domkapitlets prövning inte rör relationen mellan prästen/diakonen och någon enskild, utan relationen mellan vigningstjänsten och kyrkan, varpå någon rätt att överklaga inte bör tillkomma enskilda. Kyrkomötet beslutade i enlighet med utskottets förslag.

Vidare behandlade Tillsyns- och uppdragsutskottet samma år i sitt betänkande TU 2011:9 *Domkapitlens uppgift vid anmälan om brott* bl.a. frågan om rättssäkert förfarande vid anmälan om brott begångna av kyrkans anställda. Utskottet anförde bl.a. att rättssäkerheten i sådana fall ska garanteras dels genom de handlägningsprinciper som Överklagandenämnden slagit fast och dels genom domkapitlet domarledamöters och sekreterares juridiska kompetens. Vidare menade utskottet att det i domkapitlets uppgifter inte ligger att agera domstol i brottmål utan att det är självklart att brott ska prövas i allmän domstol. Utskottet betonade att Svenska kyrkan ständigt ska sträva efter högsta möjliga rättssäkerhet. Kyrkomötet avslog motionen (Mot 2011:55) på förslag av utskottet.

Vid 2012 års kyrkomöte behandlade Organisationsutskottet frågan om domkapitlens avskaffande (se O 2012:3 *Domkapitlen och stiftsstyrelserna*). Tillsyns- och uppdragsutskottet yttrade sig i ärendet (se Tillsyns- och uppdragsutskottets yttrande 2012:1y) och anförde bl.a. följande:

Vi delar inte motionärens uppfattning om att det finns generella problem med rättssäkerheten i domkapitlen. /.../ Vi vill framhålla Svenska kyrkans överklagandenämnds överprövande och praxis-

bildande funktion. Vi kan konstatera att Överklagandenämnden vid några tillfällen kritiserat enskilda domkapitels handläggning och gjort vägledande uttalanden om processuella frågor och rättssäkerhet. Vi förutsätter att dessa beslut gör avtryck i domkapitlens handläggnings- och utredningsrutiner.

Organisationsutskottet ställde sig bakom Tillsyns- och uppdragsutskottets uttalande om att det inte finns några generella problem med rättssäkerheten i domkapitlen. Kyrkomötet avlog motionen i enlighet med utskottets förslag.

Utskottets överväganden

Utskottets förslag: Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2013:61.

Som framgår av bakgrundsbeskrivningen ovan så har rättssäkerhetsfrågor behandlats av kyrkomötet vid ett flertal tillfällen, senast vid förra årets kyrkomöte.

Svenska kyrkan strävar ständigt efter högsta möjliga rättssäkerhet. Tillsynen och möjligheten att få beslut överprövade finns reglerade i kyrkoordningen. Överklagandenämndens ställning och sammansättning betonar nämndens självständighet i förhållande till kyrkomöte och kyrkostyrelse. Rättssäkerheten i domkapitlen garanteras både av de av Överklagandenämnden fastslagna handläggningsrutinerna och den juridiska kompetens som domarledamoten och sekreteraren besitter men även av domkapitlens självständiga roll. Motionsinstitutet i kyrkomötet ger möjlighet till systemkritik medan de anställdas kollektivavtalsreglerade meddelarrätt ger samma rätt som för offentliganställda att kritisera den organisation för vilken man arbetar.

Utskottet finner att de rättssäkerhetsgarantier som finns idag inom Svenska kyrkan är tillfyllest och anser att motionen ska avslås.

Uppsala den 25 september 2013

På Tillsyns- och uppdragsutskottets vägnar

Sven Kragh, ordförande

Anna Sundelius, sekreterare

Beslutande: Sven Kragh, ordförande, Margareta Carlenius, Göte Karlsson, Irene Gustafsson, Ronny Hansson, Roine Olsson, Staffan Holmgren, Suzanne Fredborg, Ingrid Borgström, Lars-Ivar Ericson, Hans-Olof Andrén, Emma Hedlundh, Bertil Olsson, Karin Långström Vinge och Eric Muhl.

Övriga närvarande vid beslutstillfället: Sture Köhler, Jons Ingemar Larsson, Christina Blomqvist, Sven Kerst, Inger Lif, Lennart Kjellin, Mattias Rosenquist, Niklas Grahn, Lars Haraldsson, Lars Edstav, Torbjörn Lindahl och Bertil Murray.

Biskoparna Tuulikki Koivunen Bylund och Esbjörn Hagberg har deltagit i utskottets överläggningar.