
Kyrkomötet Kyrkorättsutskottets betänkande 2013:3

Minska krånglet

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas motion 2013:6 om att uppdra till kyrkostyrelsen att se över kyrkoordningen och andra nationella styrdokument och regelverk i syfte att minska krånglet och förenkla arbetet för den lokala nivån. Kyrkorättsutskottet finner att ett sådant brett uppdrag skulle bli allt för långtgående och föreslår mot den bakgrunden avslag på motionen. Kyrkorättsutskottet föreslår dock, med anledning av motionen, att kyrkomötet ska uppdra åt kyrkostyrelsen att påskynda kyrkostyrelsens arbete med en översyn av kyrkoordningen och Svenska kyrkans bestämmelser samt årligen lämna en rapport till kyrkomötet om vilka åtgärder som vidtagits.

Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut

1. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2013:6.
2. Kyrkomötet beslutar att med anledning av motion 2013:6 uppdra åt kyrkostyrelsen att påskynda kyrkostyrelsens arbete med en översyn av kyrkoordningen och Svenska kyrkans bestämmelser samt årligen lämna en rapport till kyrkomötet om vilka åtgärder som vidtagits.

Motionens förslag

Motion 2013:6 av Per-Henrik Bodin m.fl., Minska krånglet

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att se över kyrkoordningen och andra nationella styrdokument och regelverk i syfte att minska krånglet och förenkla arbetet för den lokala nivån.

Bakgrund

Regelverket

I 8 kap. 6 § regeringsformen stadgas att föreskrifter om grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund ska regleras i lag. I lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan, som är en del av kyrka-statreformen, finns bestämmelser om grunderna för bl.a. Svenska kyrkans organisation och verksamhet. Lagen ger därmed vissa ramar som det inomkyrkliga regelverket har att förhålla sig till.

Kyrkoordningen är grunden i det inomkyrkliga institutionella regelverket. I 10 kap. 1 a § i kyrkoordningen anges att kyrkomötets bestämmelser ska ingå i kyrkoordningen om inte särskilda skäl talar mot detta. Ändringar i kyrkoordningen, andra bestämmelser som beslutas av kyrkomötet och bestämmelser som meddelas av kyrkostyrelsen ska meddelas i Svenska kyrkans bestämmelser.

Enligt 2 § i samma kapitel anges bl.a. att kyrkostyrelsen i vissa fall får utfärda närmare bestämmelser när det är särskilt angivet i kyrkoordningen.

Utöver det regelverk som återfinns i kyrkoordningen och i förlängningen Svenska kyrkans bestämmelser finns inte något annat inomkyrkligt regelverk eller nationella styrdokument som har formellt bindande karaktär. Det finns dock exempel på andra former av styrande dokument som indirekt kan påverka hela Svenska kyrkan. Som exempel kan nämnas de villkor som kyrkostyrelsen fastställt som reglerar användningen av kyrkoantikvarisk ersättning, villkor för att t.ex. erhålla riktade församlingsstöd och andra frågor kopplade till den budget som kyrkomötet varje år fastställer för nationell nivå. Därutöver finns olika typer av policys, riktlinjer och styrdokument som utarbetas och beslutas av och för nationell nivå, t.ex. Upphandlingspolicy för Svenska kyrkan på nationell nivå. Sådana dokument kan inte formellt ha bindande verkan annat än för den nationella nivån. I sammanhanget bör dock påpekas att det inom Svenska kyrkan – mellan trossamfundet och däri ingående organisatoriska delar och mellan olika organisatoriska delar – träffas avtal där bundenhet kan uppstå på avtalsrättsliga grunder.

Kyrkoordningens tillkomst

Kyrkoordningen beslutades av 1999 års kyrkomöte. I Centralstyrelsens skrivelse 1999:3 konstaterade Centralstyrelsen att det bakomliggande utredningsarbetet med kyrkoordningen haft ett antal givna förutsättningar. En sådan viktig förutsättning var vikten av kontinuitet som hade förts fram av 1995 års kyrkomöte inför de ändrade relationerna mellan kyrkan och staten. Det talades där om att överföra gällande bestämmelser om den lokala organisationen och den kyrkliga indelningen från kyrkolagen till kyrkoordningen. Direktiven för det fortsatta utredningsarbetet kom därför att präglas av kontinuitetsaspekten med utgångspunkten att då gällande föreskrifter om Svenska kyrkan i huvudsak skulle bestå, även om de skulle ges en ny rättslig form. Kyrkoordningen kom därför att omfatta sådant som tidigare fanns reglerat i såväl kyrkolagen och annan lagstiftning, t.ex. lagen (1972:704) om kyrkofullmäktigval, m.m. som i ett antal regeringsföordningar samt av kyrkomötet utfärdade kungörelser. Centralstyrelsen betonade dock i ovan nämnd skrivelse bl.a. att kyrkoordningen inte bör ses som ett fastställande av ett regelsystem som är oföränderligt och att det är naturligt att bestämmelserna kontinuerligt ses över, förändras och anpassas till nya förutsättningar, vilket också framgår av kyrkoordningens inledningstext.

Tidigare behandling i kyrkomötet

Kyrkomötet har sedan kyrkoordningens tillkomst vid ett antal tillfällen behandlat frågan om översyn av bestämmelser i kyrkoordningen. En del av dessa har berört frågan om förenkling av regelverket i enskilda frågor. Nedan redogörs för kyrkomötets behandling av den övergripande frågan om förenkling av regelverket.

Redan de närmsta åren efter kyrkoordningens tillkomst väcktes motioner om förenklingar och förändringar i kyrkoordningen (bl.a. motion 2000:47, 2001:6, 2002:153). Kyrkorättsutskottet konstaterade i sitt betänkande Kr 2000:1 att kyrkoordningen av historiska skäl kommit att bli tämligen omfattande och avslag 2000 års motion med motiveringen att frågan om en samlad översyn var alltför tidigt väckt. 2001 års motion avslogs med hänvisning till det pågående arbete med frågan (se närmare Kr 2001:4, KsSkr 2001:3 s. 9). Vid kyrkomötet år 2002 behandlades motion 2002:153 med förslag om att besluta att den grundläggande inriktningen för den fortsatta översynen av kyrkoordningen skulle vara ”avreglering

och förenkling av regelverket för Svenska kyrkan inom ramen för Svenska kyrkans tro, bekännelse och lära”. Motionen avslogs på förslag av Kyrkorättsutskottet, Kr 2002:1, som bl.a. menade att kyrkoordningen till sin omfattning i icke ringa grad är en förenkling i förhållande till de regelverk som gällde före år 2000. Utskottet menade att det förutsatte att det synsätt som motionären angett skulle beaktas i det fortsatta arbetet som då var aktuellt hos kyrkostyrelsen. Vid kyrkomötet år 2003 angav kyrkostyrelsen i skrivelsen KsSkr 2003:7 att en översyn av kyrkoordningen skulle ske på längre sikt i avsikt att pröva möjligheterna till förenklingar i regelsystemet, vilket noterades av Kyrkorättsutskottet, Kr 2003:2.

Med anledning av i huvudsak motion 2007:47 beslutade kyrkomötet år 2007, betänkande O 2007:7, att uppdra till kyrkostyrelsen att tillsätta en utredning med syfte att förenkla och förtydliga kyrkans lokala nivå: pastoralt, administrativt och ekonomiskt (jfr även betänkandena O 2008:5, 2009:6, 2011:4). Utredningens förslag behandlades vid kyrkomötet år 2012 (se vidare KsSkr 2012:5 och O 2012:2) som beslutade om väsentliga förändringar av regelverket kring Svenska kyrkans struktur på lokal nivå. Bestämmelserna träder i kraft den 1 januari 2014.

Utskottets överväganden

Utskottets förslag: Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2013:6. Kyrkomötet beslutar att med anledning av motionen uppdra åt kyrkostyrelsen att påskynda kyrkostyrelsens arbete med en översyn av kyrkoordningen och Svenska kyrkans bestämmelser samt årligen lämna en rapport till kyrkomötet om vilka åtgärder som vidtagits.

I motionen yrkas att kyrkomötet ska uppdra till kyrkostyrelsen att se över kyrkoordningen och andra nationella styrdokument och regelverk i syfte att minska krånglet och förenkla arbetet för den lokala nivån.

Kyrkomötet har tidigare behandlat frågor om förenkling av Svenska kyrkans regelverk, framför allt avseende kyrkoordningen. Kyrkorättsutskottet har tidigare (Kr 2002:1 och Kr 2003:2) i huvudsak förutsatt att arbetet med regelverket för Svenska kyrkan präglas av en strävan att åstadkomma ett förenklat regelverk. Kyrkorättsutskottet vidhåller alltså den uppfattningen, men konstaterar samtidigt att frågan om vad en förenkling är måste betraktas ur ett vidare perspektiv och att det inte alltid är detsamma som avreglering. Det bör framför allt handla om en kontinuerlig strävan att uppnå ett regelverk som är ändamålsenligt, enkelt att tillämpa för alla Svenska kyrkans nivåer och som syftar till att skapa goda förutsättningar för utförandet av den grundläggande uppgiften. Det är också Kyrkorättsutskottets mening att en sådan strävan i många delar präglar det arbete som bedrivs av kyrkostyrelsen. Kyrkorättsutskottet noterar, dock – såsom tidigare skett (Kr 2003:2) – att kyrkostyrelsen i skrivelsen KsSkr 2003:7 uttalat att en översyn av kyrkoordningen ska ske på längre sikt i avsikt att pröva möjligheterna till förenklingar i regelsystemet.

Kyrkorättsutskottet noterar att motionens syfte är betydligt mer omfattande än att enbart avse en översyn av kyrkoordningen och Svenska kyrkans bestämmelser. Den tar sikte även på andra typer av nationella styrdokument och regelverk. Det är oklart vilka övriga typer av nationella styrdokument och regelverk som egentligen avses i motionen och därmed får det antas att den översyn som avses syftar generellt till alla former av styrdokument och regelverk. Kyrkorättsutskottet konstaterar att kyrkoordningen och Svenska kyrkans bestämmelser är de enda inomkyrkliga regelverk som har formellt bindande karaktär. Det formellt bindande regelsystemet utgör dock, enligt Kyrkorättsutskottets uppfattning, endast *en* del av

vad som i ett vidare perspektiv kan upplevas förorsaka problem för lokal nivå. Ett uppdrag till kyrkostyrelsen att genomföra en översyn på det sätt som motionen föreslagit skulle enligt Kyrkorättsutskottet mening därför bli ett alltför oklart och omfattande uppdrag. Ett sådant uppdrag skulle dessutom innebära väsentliga problem i såväl utförande som återrapportering. Utskottet finner mot bakgrund av vad som nu anförts inte skäl att bifalla motionen.

Kyrkorättsutskottet anser däremot att det med anledning av motionen är lämpligt att ge kyrkostyrelsen i uppdrag att påskynda kyrkostyrelsens arbete med en översyn av kyrkoordningen och Svenska kyrkans bestämmelser. I syfte att löpande hålla kyrkomötet underrättat om hur kyrkostyrelsens arbete i denna del fortskrider ska kyrkostyrelsen årligen lämna en rapport till kyrkomötet med en redogörelse om vilka åtgärder som har vidtagits.

Uppsala den 26 september 2013

På Kyrkorättsutskottets vägnar

Margareta Andersson, ordförande

Migelle Wikström, sekreterare

Bengt Stigner, sekreterare

Beslutande: Margareta Andersson, ordförande, Vanja Björsson, Jan-Erik Forsberg, Mari Lönnerblad, Christina Andersson, Anki Erdmann, Mikael Härdig, Anna-Karin Westerlund, Johan Carlsson, Stig-Göran Fransson, Anders Roos, Thelma Olsson Bylin, Karl-Gunnar Svensson, Vivianne Wetterling och Anna Malmqvist.

Övriga närvarande vid beslutstillfället: Maria Lagerman, Carola Björkman, Louise Callenberg, Jörgen Silén, Gunnar Bredin, Lena Lindström, Anneli Rosén, Georg Lagerberg, Håkan Sunnliden och Hans Weichbrodt.

Biskoparna Thomas Söderberg och Martin Modéus har deltagit i utskottets överläggningar.