

---

## Kyrkomötet

### Tillsyns- och uppdragsutskottets betänkande 2011:15

## Verktyg för tillsyn

---

### Sammanfattning

I detta betänkande behandlas motion 2011:94 vari föreslås att kyrkostyrelsen ska få i uppdrag att pröva vissa frågor rörande möjligheterna för stiftet att fullgöra sitt tillsynsuppdrag. Utskottet framhåller att förväntan på solidaritet och lojalitet mer än maktutövning måste vara bärande element i den kyrkliga strukturen. Utskottet menar därför att samtalet även fortsättningsvis måste vara det viktigaste verktyget för stiftets tillsyn. Utskottet föreslår att motionen avslås.

### Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut

Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2011:94.

### Motionens förslag

#### Motion 2011:94 av Ann-Sofie Persson, Styra och leda

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att se över vilka verktyg stift, domkapitel samt biskop behöver för att kunna genomföra sitt tillsynsuppdrag, peka på de brister som kan finnas samt föreslå förslag på att stärka verktygens funktion.

### Bakgrund

I kyrkolagen (1992:300) fanns bestämmelser om biskoparnas och domkapitlens tillsynsansvar. Där föreskrev i 2 kap. 5 § att biskoparna och domkapitlen skulle se till att den ordning som gällde för Svenska kyrkan med avseende på Svenska kyrkans lära, böcker, sakrament, gudstjänst och övriga handlingar iakttas i församlingarna. Vidare skulle biskoparna och domkapitlen ha tillsyn över hur innehavarna av det kyrkliga ämbetet förvaltade detta och efterlevde sina vigningslöften. Såvitt gällde församlingarna var tillsynen alltså relativt begränsad.

När lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan och kyrkoordningen tillkom bestämdes stiftets grundläggande uppgift till att främja och ha tillsyn över församlingslivet. Närmare bestämmelser om tillsynen finns i kyrkoordningens kapitel 57. Där anges att biskopen och domkapitlet ska ha tillsyn över verksamheten i stiftets församlingar och samfälligheter samt över verksamheten i stiftet. I paragrafen anges också sådant som ingår i tillsynen. De åtgärder som direkt gäller församlingarnas och samfälligheternas verksamhet är

- ◆ råd, stöd och hjälp, dels i frågor som rör kyrkans lära, böcker, sakrament, gudstjänst och övriga handlingar, dels i rättsliga frågor,
- ◆ utfärdande av församlingsinstruktion,
- ◆ biskopens visitationer,
- ◆ befogenhetsprövning, och
- ◆ beslutsprövning.

I kyrkoordningsskrivelsen till 1999 års kyrkomöte (CsSkr 1999:3) redovisade Svenska kyrkans centralstyrelse att några remissinstanser hade efterlyst närmare regler eller beskrivningar av vilka åtgärder som ska kunna vidtas i förlängningen av tillsynen, t.ex. om den som står under tillsyn vägrar efterkomma tillsynsorganets påpekanden. Centralstyrelsen framhöll att när det gäller ”den mer kontrollerande funktionen som också är en del av tillsynen kommer de åtgärder som står till förfogande för tillsynsorganet att variera beroende på vilken nivå och vilka frågor det handlar om”. Som exempel pekades på att beslutsprövningen handlar om att upphäva eller inte upphäva ett fattat beslut och att alla former av tillsyn kan leda till att en ny eller förändrad församlingsinstruktion utfärdas.

I extrema fall, t.ex. när en församling har upphört att vara församling eller när kyrkans lära eller ordning eller allmän svensk lag på mer flagrant sätts åt sidan, kan tillsynsorganet oavsett tillsynsform ta initiativ till en indelningsförändring. Vårt förslag innefattar en sådan rätt för tillsynsorganet att ta initiativ till indelningsändringar och att överklaga indelningsbeslut. Det kan noteras att flera av de åtgärder som står till förfogande är av mycket ingripande natur och därför relativt sällan kommer till faktisk användning. Ett tillsynsärende som formellt avslutas med ett konstaterande, att det inte föreligger förutsättningar att vidta någon åtgärd kan emellertid kombineras med en motivering som kan innehålla goda råd och vägledande uttalanden, även av kritisk natur. Denna form av vägledande uttalanden utnyttjas av flera statliga tillsynsmyndigheter, bl.a. JO.

Vidare såg Centralstyrelsen det som självklart att ett självständigt trossamfund, i likhet med ideella föreningar av annat slag, i grunden bygger på att det finns ett samförstånd och en lojalitet från alla dem som deltar i verksamheten och en gemensam vilja att verka till det bästa för det som är trossamfundets uppgift.

Det regelverk som kyrkoordningen utgör har sin legitimitet inte bara från det faktum att den beslutas av ett demokratiskt valt organ inom den kyrkliga organisationen, utan också genom att detta organ har getts en i lag reglerad funktion som Svenska kyrkans högsta beslutande organ.

Utöver de former av ingripanden som redovisades i kyrkoordningsskrivelsen hade Personalutredningen i sitt betänkande *Personal, tillsyn, överklagande* (Svenska kyrkans utredningar 1998:6) redovisat som sin uppfattning att en ordning där en församling ytterst kan ställas under tvångsförvaltning även borde övervägas.

Frågor om ytterligare möjliga åtgärder inom ramen för tillsynsfunktionen har efter kyrkoordningens tillkomst diskuterats främst i perspektiv av kyrkoordningens ställning och auktoritet inte minst i de fall en församling eller samfällighet inte har rättat sig efter tillsynsorganens beslut i beslutprövningsärenden. I stor utsträckning har det gällt möjligheterna att införa något slags sanktioner vid medvetna brott mot kyrkoordningens bestämmelser. Motioner på detta område har behandlats i detta utskotts betänkanden TU 2000:16, 2003:8, 2007:4. Sammanfattningsvis kan konstateras att utskottet inte föreslagit att det ska införas några särskilda sanktioner utöver de som står till buds och att kyrkomötet har intagit samma ståndpunkt. I det sistnämnda betänkandet hänvisade utskottet till det då pågående arbetet i den s.k. demokratiutredningen. Utredningen diskuterade i sitt betänkande *Styra och leda* (Svenska kyrkans utredningar 2008:1) kyrkoordningens ställning och auktoritet. Utredningen ställde sig tveksam till om ekonomiska sanktioner och indelningsändringar är lämpliga verktyg för att åstadkomma efterlevnad av kyrkoordningen när det brister i det hänseendet. Demokratiutredningen pekade på att Personalutredningen tagit upp frågan om tvångsförvaltning

och menade för sin del att detta primärt kunde vara aktuellt om församlingen inte fullgör sin grundläggande uppgift eller bedriver en verksamhet som uppenbart står i strid med Svenska kyrkans tro, bekännelse och lära. Med det faktiska ekonomiska beroende som finns mellan delarna och helheten kan det också finnas skäl för någon form av tvångsförvaltning om en församling eller samfällighet riskerar att gå över styr ekonomiskt.

Demokratiutredningen föreslog att det inte ska föras in några bestämmelser om sanktioner i kyrkoordningen. Däremot föreslogs en bestämmelse om att åtgärder ska vidtas när ett beslut har upphävts efter beslutsprövning samt att församlingar och samfälligheter inom tre månader ska meddela domkapitlet vilka åtgärder som har vidtagits. Detta beslutades också av 2009 års kyrkomöte, se 57 kap. 20 §.

## Utskottets överväganden

**Utskottets förslag:** Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2011:94.

Att se hur andra personer gör fel och inte själv ha möjlighet att med makt ingripa och göra det man anser vara rätt kan vara frustrerande. Svenska kyrkan har en stark lokal självstyrelse med begränsade maktresurser för stiftens i deras tillsynsuppdrag. Det är inte heller maktutövning men förväntan om solidaritet och lojalitet som bör vara bärande strukturer i den kyrkliga organisationens uppbyggnad. Det kan rent av vara en styrka att ur en position som inte är präglad av makt vädja om solidaritet.

Den syn på den kyrkliga organisationen som här skisserats kan uppfattas som väl idealistisk och ibland lite verklighetsfrämmande. Vi menar dock att det är samtal med goda och övertygande argument som måste vara utgångspunkten när man ska försöka komma till rätta med det som inte fungerar på ett rätt sätt.

Det saknas inte möjligheter till mer direkta ingripanden även om de i första hand avser dem som har uppdrag inom kyrkans vinningstjänst där domkapitlet kan ingripa med mer eller mindre långtgående åtgärder. Vad gäller den förtroendevalda organisationen finns utöver den allmänna tillsynen från biskopens och domkapitlets sida en ordning med beslutsprövning. Beslut kan prövas av domkapitlet och ytterst Svenska kyrkans överklagandenämnd utifrån i kyrkoordningen givna kriterier. Det sker också en årlig granskning genom revisorerna.

Tillsyns- och uppdragsutskottet har vid flera tidigare tillfällen haft att behandla motioner med förslag om att det borde finnas ytterligare sanktionsmöjligheter när det brister i efterlevnaden av kyrkoordningen. Det torde i regel ha varit enstaka händelser av negativ art som medfört att motioner har väckts. Vi har då och vill även nu peka på att viljan att följa det gemensamma regelsystemet och att hitta goda lösningar på uppkommande problem självfallet är det som dominerar. Undantagen från detta kan dock ofta få stor uppmärksamhet och blir därför, som också sägs i motionen, av betydelse för kyrkan som helhet. Vi menar, trots detta, att i en kyrka av Svenska kyrkans karaktär med lokal självstyrelse och demokratisk uppbyggnad, är det samtalets och övertygelsens väg som man har att gå. Vi föreslår att motion 2011:94 avslås.

Uppsala den 29 september 2011

På Tillsyns- och uppdragsutskottets vägnar

*Sven Kragh, ordförande*

*Gunnar Edqvist, sekreterare*

*Beslutande:* Sven Kragh, ordförande, Margareta Carlenius, Göte Karlsson, Irene Gustafsson, Rolf Forslin, Kerstin Björk, Staffan Holmgren, Suzanne Fredborg, Ingrid Borgström, Lars Ivar Ericson, Hans-Olof Andrén, Emma Hedlundh, Bertil Olsson, Rune Wallmyr och Eric Muhl.

*Övriga närvarande vid beslutstillfället:* Ronny Hansson, Roine Olsson, Monica Köpsén, Christina Blomqvist, Sven Kerst, Inger Lif, Lennart Kjellin, Mattias Rosenqvist, Niklas Grahn, Maria Falk, Mikael Wendt, Emma Thorén, Stefan Aro och Bertil Murray.

Biskop Esbjörn Hagberg har deltagit i utskottets överläggningar.