
Kyrkomötet
Organisationsutskottets betänkande 2022:10

Församlingstillhörighet och lagen om Svenska kyrkan

Sammanfattning

I betänkandet behandlas motion 2022:68 i vilken det föreslås att kyrkostyrelsen ska ges i uppdrag att begära hos regeringen att 4 § i lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan stryks, alternativt revideras. Utskottet föreslår avslag på motionen.

Till betänkandet finns en reservation.

Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut

Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2022:68.

Motionens förslag

Motion 2022:68 av Elisabeth Sandlund m.fl., Begäran om ändring av lagen om Svenska kyrkan

Kyrkomötet beslutar att uppdra åt kyrkostyrelsen att begära hos regeringen att 4 § lag (1998:1591) om Svenska kyrkan strykes helt eller revideras så att Svenska kyrkan får rätt att själv bestämma om sin organisation.

Yttrande från läronämnden

Läronämnden har yttrat sig över motion 2022:68 i Ln 2022:12y, *bilaga*.

Bakgrund

Lagen om Svenska kyrkan

Lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan trädde i kraft den 1 januari 2000. Förslag om en ramlagstiftning för Svenska kyrkan framfördes först i den så kallade ERK-utredningens betänkande *Ekonomi och rätt i kyrkan* (SOU 1992:9). Den föreslagna modellen för reglering av förhållandet mellan staten och Svenska kyrkan vid en relationsändring, fördes sedermera vidare av Kyrkoberedningen i dess betänkande *Staten och trossamfunden* (SOU 1994:42). I regeringens proposition *Ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan* (prop. 1995/96:80) – som ledde fram till riksdagens principbeslut om kyrka-stat-reformen – togs fasta på den modell för lagstiftning som tidigare presenterats. Som motiv för en särskild lag för Svenska kyrkan åberopades att staten skulle medverka till att Svenska kyrkans karaktär och identitet bevarades. Mot att införa en enda gemensam lag för alla trossamfund anfördes att en sådan skulle få en stark övervikt för Svenska kyrkan – mot bakgrund av alla de frågor som krävde en reglering – att det var lämpligare att separera Svenska

kyrkan och andra trossamfund. När regeringen därefter lade fram propositionen *Staten och trossamfundet, bestämmelser om Svenska kyrkan och andra trossamfund* (prop. 1997/98:116) med förslag till slutlig reglering av förhållandet mellan staten och Svenska kyrkan, byggde det på en lag med bestämmelser gemensamma för alla trossamfund och en lag med särskild reglering av Svenska kyrkans förhållanden. Regeringen anförde angående den särskilda lagen följande (s. 38).

Det nuvarande förhållandet mellan staten och Svenska kyrkan är resultatet av en lång historisk utveckling där skilda principiella utgångspunkter spelat större eller mindre roll för skeendet. Den långa gemensamma historien motiverar att staten genom en särskild lag anger de ramar inom vilka Svenska kyrkan även i fortsättningen skall verka. Detta innebär att det i lagen kommer att anges vad som från statens utgångspunkt är nödvändigt för att Svenska kyrkan skall anses behålla sin grundläggande karaktär. Regleringen av Svenska kyrkans identitet och organisatoriska uppbyggnad måste samtidigt stämma överens med den syn på sig själv som Svenska kyrkan gett uttryck åt. Inom de ramar som lagen uppställer är det sedan Svenska kyrkans sak att själv reglera sina angelägenheter.

Regeringen konstaterade också att 1995 års principbeslut utgör en kompromiss mellan å ena sidan nödvändigheten att ta hänsyn till Svenska kyrkans särställning på grund av den långa historiska utvecklingen och den stora andelen tillhöriga samt å andra sidan önskemålet om att öka jämställdheten mellan trossamfundet (s. 18).

Lagen om Svenska kyrkan har idag – såsom en direkt följd av den principöverenskommelse som träffades mellan stat och kyrka i samband med relationsändringen – ett särskilt konstitutionellt skydd. Detta innebär att det krävs två riksdagsbeslut med mellanliggande val, alternativt ett beslut med kvalificerad majoritet, för att ändra lagen (se 8 kap. 2 § första stycket 4 och 17–18 §§ regeringsformen). Ordningen är densamma som gäller för ändring av riksdagsordningen.

Församlingstillhörighet

I 4 § lagen om Svenska kyrkan finns bestämmelser om Svenska kyrkans organisatoriska uppbyggnad. Av första stycket framgår att församlingen är lokal enhet och omfattar de personer som tillhör Svenska kyrkan och är bosatta inom församlingens område. Av tredje stycket samma paragraf framgår att det även kan finnas icke-territoriella församlingar. Att församlingen omfattar de personer som tillhör Svenska kyrkan och är bosatta inom församlingens område innebär att den så kallade *territorialprincipen* tillämpas. I förarbetena framhålls följande angående principen (prop. 1997:98:116 s. 51).

Som berörts i avsnitt 6.1 är Sverige indelat i territoriella församlingar. Den som tillhör Svenska kyrkan tillhör därmed också en av kyrkans församlingar. Som huvudregel gäller att en person tillhör den territoriella församling inom vars område han eller hon är folkbokförd. Även de som inte tillhör Svenska kyrkan är medlemmar i den församling, dvs. kyrkokommun, i vilken de är folkbokförda. När kommunstatusen upphör kommer också detta kyrkokommunala medlemskap för dem som inte tillhör Svenska kyrkan att upphöra.

Den territorialprincip som ryms i den nuvarande ordningen är av stor betydelse för kyrkans organisatoriska identitet. Den är dessutom avgörande för att principen om rikstäckning skall kunna uppfyllas. Vid 1995

års kyrkomöte uttalades det att territorialprincipen skall framgå av lagen om Svenska kyrkan (a. bet. s. 32).

Enligt riksdagens principbeslut bör det i lagen om Svenska kyrkan slås fast att församlingarna, med vissa undantag, är territoriella och omfattar dem som tillhör Svenska kyrkan och är folkbokförda inom församlingen. En utgångspunkt för reformen är att församlingarnas kommunstatus skall upphöra. Av detta skäl har utredningen ansett att det saknas anledning att knyta tillhörigheten till den statliga folkbokföringen. Utredningen har i stället föreslagit att uttrycket ”bosatt” skall användas. Förslaget har fått ett mycket positivt mottagande. Också regeringen ställer sig bakom förslaget. Som utredningen uttalat är begreppet bosatt något vidare än begreppet folkbokförd. Den närmare innebörden bör regleras inomkyrkligt.

En förutsättning för att den statliga hjälpen med att beräkna, debitera, redovisa och ta in avgifter från dem som tillhör Svenska kyrkan, dvs. administrationen av kyrkoavgift, skall fungera torde dock vara att tillhörighetsreglerna ansluter sig till folkbokföringens regler, åtminstone när det gäller skyldigheten att betala kyrkoavgift.

Fram till den 1 januari 2016 var den som tillhörde Svenska kyrkan tillhörig den territoriella församling där han eller hon var folkbokförd. Folkbokföringen skedde i sin tur i en församling i Svenska kyrkan. Sedan den 1 januari 2016 sker folkbokföringen i stället på den fastighet och i den kommun där en person är att anse som bosatt (6 § första stycket folkbokföringslagen [1991:481]). Förändringen i folkbokföringslagen fick till följd att Svenska kyrkans församlingsindelning blev en intern fråga för Svenska kyrkan. Som en följd av lagändringen ersattes även termen folkbokförd i kyrkoordningen med termen kyrkobokförd (se vidare KsSkr 2015:3 och TU 2015:1). Den som tillhör Svenska kyrkan tillhör, enligt gällande ordning, den territoriella eller icke-territoriella församling där han eller hon är kyrkobokförd (35 kap. 1 § kyrkoordningen). Undantaget är Hovförsamlingen där upptagningsområdet är hela landet. En person ska kyrkobokföras inom det territoriella område där personens folkbokföringsadress är belägen eller i vissa fall, efter ansökan, i den icke-territoriella församling som personen har rätt att tillhöra (1 a §). Om en person saknar känd hemvist eller endast är folkbokförd i en kommun, ska personen kyrkobokföras i den församling inom vars territorium han eller hon senast var folkbokförd på en fastighet (1 b §).

Av 2 § lagen om Svenska kyrkan framgår att Svenska kyrkan bedriver en rikstäckande verksamhet. I förarbetena anförts att nämnda bestämmelse ska säkerställa att Svenska kyrkans uppdrag som en öppen folkkyrka kommer att vara detsamma efter relationsändringen. Vidare framhålls att begreppet ”rikstäckande” tydliggör att Svenska kyrkan har en territoriell församlingsstruktur med församlingar som täcker hela landet. Vad som i detalj menas med rikstäckande verksamhet tydliggörs emellertid inte i förarbetena – då detta inte ansågs möjligt – dock framhålls att rent allmänt bör principen innebära att alla ska ha praktiska möjligheter att delta i den kyrkliga verksamheten (prop. 1997/98:116 s. 38 ff.).

Tidigare behandling i kyrkomötet

Förändrad relation mellan Svenska kyrkan och staten

Sedan relationsändringen har det framlagts ett flertal motioner med förslag som på olika sätt tagit sikte på att lagen om Svenska kyrkan ska upphävas alternativt

förändras. Vid kyrkomötet 2001 behandlades en motion (2001:30) med den huvudsakliga innebörden att lagen skulle upphävas. Kyrkomötet avslog motionen på förslag av kyrkorättsutskottet. Utskottet anförde i sina överväganden att lagen om Svenska kyrkan skulle ses som en av flera delar i det reformpaket som förändrade relationen mellan staten och Svenska kyrkan och att det inte var möjligt att bryta ut delar ur detta utan att det kunde få återverkningar på andra delar (Kr 2001:1).

Vid kyrkomötet 2009 behandlade kyrkorättsutskottet en motion (2009:46) vari det föreslogs att kyrkostyrelsen skulle ges i uppdrag att utreda konsekvenserna av ett avskaffande av lagen om Svenska kyrkan och att tillämpliga delar i stället skulle flyttas över till lagen (1998:1593) om trossamfund respektive kyrkoordningen. Utskottet hänvisade i huvudsak till samma argument som framförts vid kyrkomötet 2001 med tillägget att "[d]å nuvarande reglering inte har varit till förfång för kyrkans verksamhet anser utskottet att kyrkan inte ska ta initiativ till någon förändring." Även vid kyrkomötet 2012 avslogs en motion (2012:29) som berörde lagen om Svenska kyrkan. I motionen föreslogs att kyrkostyrelsen skulle inleda överläggningar med regeringen om att lagen skulle ersättas av ett avtal – "konkordat" – mellan staten och Svenska kyrkan. I sina överväganden hänvisade kyrkorättsutskottet återigen till vad som tidigare anförts och framhöll att utskottets mening var att det inte inträffat något sedan år 2009 som ändrat utskottets uppfattning i frågan (Kr 2012:2). Även vid kyrkomötet 2013 avslogs en motion (2013:77) med förslag om att ge kyrkostyrelsen i uppdrag att verka för att lagen om Svenska kyrkan skulle upphöra och att relevanta delar skulle flyttas över till lagen om trossamfund respektive kyrkoordningen. Kyrkorättsutskottet hänvisade återigen till vad utskottet tidigare anfört i frågan och föreslog avslag på motionen (Kr 2013:7).

Senast frågan var uppe för behandling i kyrkomötet var år 2014 då kyrkorättsutskottet behandlade en motion (2014:108) med förslag om att uppdra till kyrkostyrelsen att verka för att lagen om Svenska kyrkan skulle avskaffas. Kyrkorättsutskottet anförde i sina överväganden följande (Kr 2014:6).

Lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan utgör en viktig del i den överenskommelse som träffades mellan Svenska kyrkan och staten inför de ändrade relationerna och innehåller sådant som är väsentligt, ur både kyrkans och statens synpunkt, för att beskriva Svenska kyrkans särskilda karaktär. I likhet med vad Kyrkorättsutskottet anfört vid kyrkomötets tidigare behandlingar av frågan år 2001, 2009, 2012 och 2013 menar utskottet att det är olämpligt att bryta ut och förändra en fundamental del i denna helhet som principöverenskommelsen utgör. Kyrkorättsutskottet anser att motiven till att ha kvar lagen om Svenska kyrkan som uttalats av kyrkomötet vid tidigare behandling av frågan fortfarande gäller. Motionen ska därför avslås.

Kyrkomötet beslöt i enlighet med kyrkorättsutskottets förslag.

Fri/friare församlingstillhörighet

Frågan om fri eller friare församlingstillhörighet har – i likhet med frågan om lagen om Svenska kyrkan – behandlats av kyrkomötet vid ett flertal tillfällen. Redan år 2001 beslutade kyrkomötet att kyrkostyrelsen skulle tillsätta en utredning med uppgift att förutsättningslöst analysera och klargöra problemen och redovisa konsekvenserna av ett system med friare församlingstillhörighet. Uppdraget resulterade i utredningsbetänkandet *Rörlig församlingstillhörighet* (SKU 2004:1). I utredningen resonerades kring ett antal möjliga modeller – från en helt fri till en friare församlingstillhörighet

– varvid det konstaterades att vissa av modellerna med säkerhet inte vore förenliga med lagen om Svenska kyrkan och att andra kunde bedömas mer eller mindre svårförenliga med nämnda lag. För en utförlig beskrivning av frågans behandling i övrigt fram till år 2009 hänvisas till organisationsutskottets betänkande Församlings-tillhörighet (O 2009:3).

Även under 2010 och 2011 års kyrkomöten behandlades frågor om friare församlingstillhörighet. Samtliga motioner (2010:38, 2010:53, 2011:36 och 2011:83) avslogs, i huvudsak med hänvisning till att frågan låg inom ramen för vad den så kallade strukturutredningen hade att behandla (O 2010:5). Organisationsutskottet påpekade också att det är viktigt att kyrkan står fast vid den uppgörelse som träffats med staten vid relationsändringen och att bestämmelserna i lagen om Svenska kyrkan är en del av denna uppgörelse (O 2011:8).

I strukturutredningens betänkande *Närhet och samverkan* (SKU 2011:2) konstaterades att frågan om att kunna ha uppdrag som förtroendevald i en annan församling än den i vilken man är bosatt, är en av de centrala frågorna i diskussionerna gällande fri församlingstillhörighet. Denna uppfattning underströks också av organisationsutskottet vid kyrkomötet 2011, då utskottet anförde att utredningens förslag innebar att många av de problem som förknippats med den dåvarande ordningen skulle få sin lösning (O 2011:8). Utredningens förslag var att man skulle vara valbar till förtroendeuppdrag i samtliga församlingar inom ett pastorat, om man var folkbokförd i någon av församlingarna där.

Vid kyrkomötet 2014 och 2015 kom frågan om friare församlingstillhörighet återigen att behandlas av organisationsutskottet, efter att frågan väckts genom motioner respektive år (motion 2013:41 och 2014:106). I enlighet med organisationsutskottets förslag avslogs båda motionerna. I de betänkanden som föregick kyrkomötets beslut konstaterade utskottet bland annat att inget nytt tillkommit som skulle motivera ett annat ställningstagande, respektive att en uppluckring av den nu gällande territorialprincipen skulle riskera att försämra möjligheterna för Svenska kyrkan att bedriva en rikstäckande verksamhet (O 2013:10 och 2014:9). I det senare av betänkandena framhöll även utskottet att valfrihet i församlingstillhörighet även skulle kunna riska att skapa en konkurrenssituation mellan församlingar, vilket varken ansågs önskvärt eller i överensstämmelse med kyrkans identitet. Utskottet menade även att det är själva medlemskapet i sig som är viktigt för de flesta av kyrkans medlemmar – och inte församlingstillhörigheten – och att en valfrihet i frågan om församlings-tillhörighet skulle riskera att bli förvirrande för dessa medlemmar.

I samband med att kyrkomötet 2015 behandlade frågan om införande av termen kyrkobokförd i stället för folkbokförd (se avsnittet ovan) inkom en motion (2015:87) med förslag om att kyrkostyrelsen skulle utreda möjligheten för en tillhörig att kvarstå som tillhörig i sin hemförsamling vid flytt till särskilt boende eller liknande. Motionen avslogs av kyrkomötet på förslag av tillsyns- och uppdragsutskottet som i sitt betänkande pekade på att den valfrihet som efterfrågades inte är förenlig med 4 § lagen om Svenska kyrkan (TU 2015:1).

Vid kyrkomötet 2018 behandlade organisationsutskottet ytterligare en motion (2018:8) om valfrihet i församlingstillhörighet, vari det föreslogs att kyrkostyrelsen skulle ges i uppdrag att utreda hur man kan skapa ökade möjligheter för kyrkotillhöriga att kunna välja att tillhöra en annan församling eller annat pastorat. Utskottet föreslog att motionen skulle avslås med hänvisning till kyrkomötets tidigare behandling och beslut i frågan samt att de förändringar som genomförts till följd av den så kallade strukturutredningen lett till ökad valfrihet vad gäller församlingsengagemang (O 2018:5). Kyrkomötet beslutade i enlighet med utskottets förslag.

Senast frågan var uppe för behandling i kyrkomötet var 2021. Organisationsutskottet behandlade då tre motioner som berörde frågan om fri församlingstillhörighet. I två av dessa motioner (2021:9 och 2021:75) föreslogs att kyrkostyrelsen skulle ges i uppdrag att utreda förutsättningarna för friare församlingstillhörighet medan den tredje motionen (2021:6) gällde ett förslag om förtroendeuppdrag i fritt vald församling. Organisationsutskottet lyfte i sina överväganden fram att de argument och slutsatser som framhållits i utskottets tidigare betänkanden fortsatt har relevans. Utskottet valde även att särskilt poängtera vikten av att inte skapa konkurrens om medlemmar mellan församlingarna (O 2021:2). Sammanfattningsvis föreslog utskottet avslag på samtliga motioner, vilket även blev kyrkomötets beslut.

Behandling av lagen om Svenska kyrkan i riksdagen

Riksdagen har vi ett antal tillfällen avstyrkt motioner som dels berört förslag om att ändra lagstiftningen i syfte att förändra relationen mellan Svenska kyrkan och staten, dels förslag som specifikt berört lagregleringen om församlingstillhörighet. Senast var vid riksmötet 2021/22 då konstitutionsutskottet anförde att det inte finns skäl att ta initiativ till vare sig en ändring eller omprövning av relationen mellan staten och Svenska kyrkan eller en förändring av lagregleringen rörande församlingstillhörighet (bet. 2021/22:KU31). I sina överväganden hänvisade utskottet till vad den anförde vid tidigare riksmöten rörande de respektive frågorna. För tidigare behandling av motioner som på olika sätt berör en förändrad relation mellan Svenska kyrkan och staten se bet. 2000/01:KU11, bet. 2002/03:KU20, bet. 2008/09:KU7, bet. 2011/12:KU12, bet. 2015/16:KU12, bet. 2017/18:KU29, bet. 2018/19:KU19 och 2020/21:KU18. För tidigare behandling av motioner som specifikt rör fri församlingstillhörighet se bet. 2005/06:KU18, bet. 2006/07:KU13, bet. 2008/09:KU7, bet. 2009/10:KU7, bet. 2011/12:KU12, bet. 2013/14:KU27, bet. 2015/16:KU12 och bet. 2017/18:KU29.

Utskottets överväganden

Motion 2022:68 Begäran om ändring av lagen om Svenska kyrkan

Utskottets förslag: Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2022:68.

Frågan om fri eller friare församlingstillhörighet har, som framgår av bakgrundsbeskrivningen, behandlats av kyrkomötet ett flertal gånger sedan relationsändringen. Utskottet konstaterar att de argument mot en fri eller friare församlingstillhörighet som framhållits i tidigare betänkanden fortsatt har relevans. Samtidigt noterar utskottet att det finns flera aspekter av frågan. Enligt utskottet finns det dock fortsatt övervägande skäl för att behålla den ordning som råder och att församlingstillhörighet fortsatt ska utgå från den territoriella principen. Utskottet ser vidare att en begäran hos regeringen om att ändra i lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan på så sätt som föreslås i motionen riskerar att leda till en mer omfattande översyn av lagen, utan att detta är önskvärt från Svenska kyrkans håll. Mot bakgrund av det anförda föreslår utskottet att motion 2022:68 ska avslås.

På organisationsutskottets vägnar

Louise Callenberg, ordförande

Kajsa Walleng, sekreterare

Beslutande: Louise Callenberg, ordförande, Ulf Bjereld, Jenny Thor, Carl Johan Karlsson, Inga-Lill Röhr, Per Lindberg, Sven Gunnar Persson, Håkan Widepalm, Elisabeth Kullenberg, Petter Nilsson, Mats Berglund, Carin Åblad Lundström, Irene Oskarsson, Olov Lindquist och Anette Nordgren.

Övriga närvarande vid beslutstillfället: Solveig Oskarsson, Roberth Krantz, Sebastian Ekeröth Clausson, Victor Ramström, Johanna Öhman, Roger Larsson, Anna-Karin Andersson, Eva-Lena Fungmark, Hanna Hesser Nordin, Robert Fredriksson, Lars B Andersson, Ann-Marie Strömberg och Maria Andersson.

Biskoparna Karin Johannesson och Sven-Bernhard Fast har deltagit i utskottets överläggningar.

Reservation

Jag reserverar mig mot utskottets förslag att kyrkomötet beslutar att avslå motion 2022:68, till förmån för att bifalla densamma. Att-satsen tillåter mindre revision – vilket inte förutsätter en större omhuldande åtgärd. Det är rimligt att Svenska kyrkan framöver har god rådighet över sin organisation.

Petter Nilsson

Kyrkomötet
Läronämndens yttrande 2022:12y

Församlingstillhörighet och lagen om Svenska kyrkan

Läronämndens yttrande över motion 2022:68

I motionen föreslås att 4 § lag (1998:1591) om Svenska kyrkan förändras i syfte att införa möjligheten för kyrkans medlemmar att själva välja vilken församling de vill tillhöra.

Läronämnden har tidigare yttrat sig i frågor som berör församlingstillhörighet. (Ln 1996:4, Ln 1998:2, Ln 2001:3y, Ln 2009:8y, Ln 2010:7y och Ln 2021:13y.)

Samtliga yttranden betonar den territoriella principen som syftar till att varje människa lokalt ska ha tillgång till Guds ord och sakrament. Denna princip utgör en grundläggande del av vår kyrkas tradition och självförståelse, eftersom det hör till vår kyrkosyn att alla döpta har ett ansvar för sin lokala församling.

Uppsala den 26 augusti 2022

På läronämndens vägnar

Antje Jackelén, ordförande

Cecilia Nahnfeldt, sekreterare

Närvarande: Ärkebiskop Antje Jackelén, ordförande, biskop Karin Johannesson, biskop Martin Modéus, biskop Åke Bonnier, biskop Johan Dalman, biskop Mikael Mogren, biskop Fredrik Modéus, biskop Susanne Rappmann, biskop Sören Dalevi, biskop Eva Nordung Byström, biskop Andreas Holmberg, Marta Axner Ims, Teresa Callewaert, Ninna Edgardh, Eva-Lotta Grantén, Håkan Möller, Jesper Svartvik, Mikael Winninge och Johannes Zeiler.