
Kyrkomötet
Organisationsutskottets betänkande 2017:10

Svenska kyrkan som arbetsgivare

Sammanfattning

I betänkandet behandlas motion 2017:104 i vilken föreslås att kyrkostyrelsen ska ges i uppdrag att teologiskt och rättsligt utreda principfrågorna om Svenska kyrkan som arbetsgivare. Eftersom utskottet finner att det inte klart framgår, varken av motionens beslutsmening eller motivskrivningar, vad det är för utredning motionären önskar, föreslår utskottet att motionen ska avslås.

Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut

Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2017:104.

Motionens förslag

Motion 2017:104 av Dag Sandahl, Svenska kyrkan som arbetsgivare

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att teologiskt och rättsligt utreda principfrågorna om Svenska kyrkan som arbetsgivare.

Bakgrund

Allmänt

Arbetsgivaransvar och minimibemanning

Av 2 kap. 1 § i kyrkoordningen framgår att församlingen ska anställa och avlöna den personal som behövs för församlingens verksamhet. Om en församling ingår i ett pastorat fullgör pastoratet enligt 2 kap. 5 § dessa uppgifter. Kyrkorådet är enligt 4 kap. 1 § församlingens eller pastoratets styrelse och har i denna egenskap arbetsgivaransvar med allt vad som följer av lagar och kollektivavtal.

I 6 kap. 4 §, fjärde stycket, finns en motsvarande reglering för stiftet. Av bestämmelsen framgår att stiftet ska anställa och avlöna den personal som behövs för stiftets verksamhet. Stiftsstyrelsen har arbetsgivaransvaret för stiftets anställda.

Kyrkostyrelsen har arbetsgivaransvaret för de anställda på den nationella nivån.

I 34 kap. i kyrkoordningen finns bestämmelser om minimibemanning för såväl församlingar, Svenska kyrkan i utlandet, stiftet och den nationella nivån. Således framgår det av 1 § att det för varje församling alltid ska finnas anställd

1. en kyrkoherde,
2. minst det antal övriga präster (komministrar) som stiftsstyrelsen bestämmer,
3. minst en kyrkomusiker som ska vara organist eller kantor, samt
4. det antal diakoner och den personal i övrigt som behövs för verksamheten.

Vidare framgår att bestämmelserna om minimibemanning inte gäller Hovförsamlingen.

Av 34 kap. 2 § framgår att församlingar som ingår i ett pastorat har gemensam kyrkoherde och annan personal.

För församlingar och övriga verksamheter i Svenska kyrkan i utlandet gäller enligt 34 kap. 3 a § att det ska finnas anställda

1. minst det antal präster som kyrkostyrelsen bestämmer, och
2. den personal i övrigt som behövs för verksamheten.

Vidare framgår att Svenska kyrkan på nationell nivå är arbetsgivare för utsänd personal som tjänstgör i Svenska kyrkan i utlandet.

För varje stift ska det, enligt 34 kap. 4 §, finnas anställd

1. en biskop,
2. det antal präster (stiftsadjunkter, kontraktsadjunkter och pastorsadjunkter) och diakoner som stiftsstyrelsen bestämmer,
3. minst en stiftsjurist som har avlagt juris kandidatexamen eller juristexamen, samt
4. den personal i övrigt som behövs för verksamheten.

I 34 kap. 5 § sägs slutligen att det i kyrkokansliet ska finnas anställd

1. en chef för kyrkokansliet,
2. minst en person som är präst och har avlagt teologie doktorsexamen,
3. minst en person som har avlagt juris kandidatexamen eller juristexamen, samt
4. det antal präster och diakoner och den personal i övrigt som behövs för verksamheten.

Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation

Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation (Arbetsgivarorganisationen) företräder, enligt 34 kap. 6 § i kyrkoordningen, församlingar, pastorat och stift när det gäller vissa i kyrkoordningen angivna förhållanden som att ingå kollektivavtal (34 kap. 6 §). Det medför att kyrkoordningen inte medger att en arbetsgivare genom medlemskap i en annan arbetsgivarorganisation kommer att företrädas av den organisationen vid t.ex. tecknande av kollektivavtal men å andra sidan ställs inte krav på att de kyrkliga arbetsgivarna ska vara medlemmar i Arbetsgivarorganisationen. Det finns inga sanktioner knutna till bestämmelsen om att kyrkliga arbetsgivare ska företrädas av Arbetsgivarorganisation. Bestämmelsen bygger på lojalitet från arbetsgivarna. En arbetsgivare skulle civilrättsligt kunna välja att ansluta sig till en annan arbetsgivarorganisation och också att träffa kollektivavtal på egen hand.

Det kollektivavtal Arbetsgivarorganisationen träffar med arbetstagarparterna innehåller bland annat grundläggande principer för lönesättning inom Svenska kyrkan, bestämmelser om löneöversynsprocessen, anställningsformer, allmänna åligganden under anställningen, bisysslor, arbetstid och avlöningsförmåner. Avtalet innehåller vidare bestämmelser om tjänste- och personalbostad och om avtalsförsäkringar samt vissa bestämmelser om turordning och företrädesrätt.

Som arbetsgivar- och serviceorganisation erbjuder arbetsgivarorganisationen rådgivning och utbildningar bland annat i arbetsgivar- och arbetsmiljöfrågor som vänder sig till både anställda och förtroendevalda, samt ger ut informationsmaterial som gäller dessa frågor.

Lönebildning

Svenska kyrkans centralstyrelse anförde i sin kyrkoordningsskrivelse (CsSkr 1999:3) att man utgick från att de allmänna anställningsvillkoren för alla kyrkans anställda skulle komma att regleras i ett gemensamt kollektivavtal. Så har också blivit fallet.

När det gällde lönebildningen för präster menade centralstyrelsen 1999 att det var av stort värde att lönebildningen fortsatt skulle ske på stiftsnivå för att minska risken för lönedifferentiering som mera berodde på skillnader mellan olika pastorats betalningsförmåga än på vedertagna principer för individuell lönesättning. Den reglering som fastställdes genom Löneavtal 2001 byggde på de uttalanden som gjordes när kyrkoordningen beslutades. I avtalet angavs bland annat att stiftsförbund inom Svenska kyrkans församlingsförbund (Församlingsförbundet), nu Arbetsgivarorganisationen, utgjorde lokal arbetsgivarpart vid löneöversyn för präster. För övriga kategorier anställda var det den lokala arbetsgivaren som var arbetsgivarpart. Den lokala arbetsgivaren kunde dock uppdra till Församlingsförbundet att genomföra stiftsvisa förhandlingar även för övrig personal.

Genom rättspraxis kom det att visa sig att löneförhandling för präster kunde ske lokalt utan att det var fråga om kollektivavtalsbrott (Arbetsdomstolens dom AD 9/03). I sin skrivelse KsSkr 2004:5 *Förhandlingsordning för fastställande av löner för präster* konstaterade kyrkostyrelsen att det inte följde av kyrkoordningen vilken förhandlingsordning som skulle tillämpas vid förhandling om prästernas löner. Kyrkostyrelsen menade att det vid en bedömning av vad som skulle vara en rimlig ordning för framtiden var en viktig fråga vilken betydelse stiftsvisa löneförhandlingar via stiftsförbunden inom Församlingsförbundet skulle tillmätas när det gällde att slå vakt om Svenska kyrkans episkopala struktur och om en självständighet i ämbetsutövningen från prästernas sida. Det i detta sammanhang viktigaste var, menade kyrkostyrelsen, stiftets tillsynsfunktion innefattande bland annat bestämmelserna om befogenhetsprövning och församlingsinstruktion. Det torde, menade man, stå klart att även med direkta lokala förhandlingar skulle i huvudsak samma faktorer komma att vara avgörande för lönesättningen som vid förhandlingar via stiftsförbunden. Det fanns därför, enligt kyrkostyrelsen, inte längre någon anledning för kyrkomötet att stå fast vid de uttalanden som gjordes av 1999 års kyrkomöte i frågan om vilken förhandlingsordning som skulle gälla för kyrkligt anställda. Vilken förhandlingsordning som borde gälla fick i stället, såvitt gällde arbetsgivarsidans hållning, övervägas av Församlingsförbundet. Under större delen av 2000-talet har de enskilda arbetsgivarna själva varit part i lokala löneförhandlingar.

Den samlade lösningen

Biskopar och präster innehade före relationsförändringen mellan kyrka och stat statligt reglerade befattningar. Detta hade sin bakgrund i det som brukar kallas den dubbla ansvarslinjen; kombinationen av prästerlig ämbetsförvaltning och folkligt förankrad självstyrelse och sågs som en markering av att prästerna, såvitt avsåg ämbetsförvaltningen, inte var underställda de kyrkokommunala organen.

Vid kyrkoordningens tillkomst kunde konstateras att det inte var möjligt för kyrkomötet att reglera en del av det som riksdagen tidigare reglerat genom bestämmelser i författningar. Bland annat gällde detta en del tämligen detaljerade föreskrifter om de statliga anställningarna som juridiskt inte var möjliga att överföra till kyrkoordningen.

När det gällde prästanställningsfrågan föreslogs i betänkandet *Personal, tillsyn och överklagande* (SKU 1998:6) en samlad lösning där även regleringen av den dubbla ansvarslinjen och tillsynen över församlingarna med hjälp av församlingsinstruktionen ingick. Förslaget om den samlade lösningen innebar att kyrkoherdar och komminister skulle vara lokalt anställda av den församling eller pastoratsamfällighet där de verkade, att stifts-, kontrakts- och pastorsadjunkter skulle vara anställda av stiftet samt att stiftsstyrelsen skulle besluta om minimiantalet präster som skulle vara

anställda hos varje församling eller pastoratssamfällighet. Vidare innebar den samlade lösningen att den som sökte anställning som kyrkoherde, komminister, stiftsadjunkt eller kontraktsadjunkt måste av domkapitlet behörigförklaras för den utlysta tjänsten för att kunna anställas och att varje prästanställning skulle gälla under villkor av att prästen var behörig att utöva uppdraget som präst i Svenska kyrkan. Slutligen innebar den samlade lösningen att en för alla församlingar, samfälligheter, stift och den nationella organisationen gemensam arbetsgivarorganisation, Församlingsförbundet (Arbetsgivarorganisationen), skulle ha en i kyrkoordningen given fullmakt att sluta kollektivavtal.

Centralstyrelsen anförde i sin kyrkoordningsskrivelse (CsSkr 1999:3) att den dubbla ansvarslinjen var en av de grundläggande utgångspunkter som hade avgörande betydelse också för regleringen av prästernas anställningsförhållanden. Vidare anförde centralstyrelsen att det av kyrkans episkopala struktur följde att prästerna i utövandet av kyrkans vigningstjänst skulle vara underställda biskopen och domkapitlet. Man framhöll också att 1995 års kyrkomöte hade ställt sig bakom ett uttalande av Läronämnden (Ln 1995:8) i vilket Läronämnden underströk att biskop och domkapitel måste ha "reella möjligheter att utöva tillsyn och vidta disciplinära åtgärder där innehavare av kyrkans ämbete handlat på sådant sätt att vår kyrkas identitet kan påverkas eller ifrågasättas. Om det inte är någon skillnad i den rättsliga praktiken mellan att ha avgivit vigningslöften och inte ha gjort det, ifrågasätts hela den nuvarande vigningsordningen".

Centralstyrelsen menade vidare att det stod klart att arbetsgivarfunktionerna var delade och hänvisade vidare till att regeringen i sin proposition (1998/99:38) med förslag bland annat till lag om Svenska kyrkans personal vid relationsändringen konstaterat att "med utgångspunkt från regleringen i kyrkolagen talar dock övervägande skäl för att staten endast agerar som ställföreträdare för den egentlige arbetsgivaren, kyrkokommunen". Centralstyrelsen uppgav för sin del att man inte fann skäl att ifrågasätta riktigheten av regeringens tolkning. Vidare påpekade man att det förhållande att ett betydande antal arbetsgivarfunktioner lagts på stiftet hade inneburit en blandning av tillsynsfunktioner och arbetsgivarfunktioner som gjort att de reella möjligheterna att ha tillsyn över hur prästerna utövar sina uppdrag – innefattande möjlighet att vidta därav föranledda disciplinära åtgärder – i hög grad försvärats. Centralstyrelsen menade att det var angeläget att finna en ordning som både gav möjligheter till reell tillsyn för stiftet över hur kyrkans vigda tjänare fullgör sina uppdrag och samtidigt främjar samverkan mellan en demokratisk organisation och kyrkans vigningstjänst.

Vidare framhöll centralstyrelsen att man haft att beakta de förutsättningar för förslaget som utgörs av legala begränsningar. Man anförde att man inte bedömt det möjligt eller lämpligt med en modell med ett delat arbetsgivarskap eller med en modell där arbetsgivarfunktionerna var uppdelade i en sådan omfattning eller på ett sådant sätt att det kunde göras gällande att det i realiteten var fråga om ett delat arbetsgivarskap då det måste vara alldeles entydigt vilket organ som hade det yttersta ansvaret eftersom arbetstagarna och myndigheterna måste veta vem som ansvarade för exempelvis jämställdhet och arbetsmiljö. Centralstyrelsen menade att övervägande skäl talade för att arbetsgivarskapet för församlingsprästerna borde ankomma på församlingen/samfälligheten och framhöll att det var också – jämfört med en ren stiftsanställning – den ordning som bäst anknöt till vad som redan gällde. Man framhöll att en ren stiftsanställning skulle innebära en nyordning för svensk kyrkotradition och pekade härvid på att det redan under medeltiden fanns ett lokalt ansvarstagande för sockenprästens anställning och avlöning. Centralstyrelsen menade att ett lokalt arbetsgivarskap för församlingsprästerna hade flera fördelar bl.a. när det

gällde samverkan med övriga anställda och med förtroendevalda, i fråga om ansvarsfördelningen t.ex. när det gällde arbetsmiljöfrågorna och när det gällde att renodla tillsynen över utövandet av kyrkans vigningstjänst, skild från arbetsgivarrollen.

Mot denna bakgrund följde centralstyrelsen i huvudsak utredningens förslag och föreslog en ordning med lokal anställning av församlingsprästerna. Man menade dock att det var en nödvändig förutsättning med en tydlig tillsynsfunktion hos biskop och domkapitel som slog vakt om den episkopala strukturen och den dubbla ansvarslinjen. För att ytterligare förstärka inslaget av dubbel ansvarslinje och episkopal struktur föreslog man därför en bestämmelse om domkapitlets befogenhetsprövning före beslut om uppsägning, avskedande, omplacering och disciplinär åtgärd.

Vid kyrkomötets behandling anförde andra kyrkolagsutskottet i sitt betänkande över kyrkoordningsförslaget inledningsvis att lösningen av prästernas anställningsförhållanden i första hand måste ske med beaktande av tre punkter;

1. Svenska kyrkans identitet som episkopal kyrka med samverkan mellan en demokratisk organisation och kyrkans ämbete.
2. Nödvändigheten av ett samlat arbetsgivarskap för pastoratsprästerna.
3. Nödvändigheten av att biskop och domkapitel kunde utöva reell tillsyn.

När det gällde det samlade och tydliga arbetsgivarskapet (punkten 2) framhöll utskottet att centralstyrelsens förslag innebar att arbetsgivarskapet odelat låg på församlingen/pastoratet som hade att fatta alla beslut rörande anställningen och att det inte skulle råda någon tvekan om att arbetsmiljöansvaret för prästerna fullt ut låg på församlingarna/pastoraten.

Utskottet menade vidare att ett tydligt och samlat arbetsgivaransvar på den lokala nivån skulle öka biskopens och domkapitlets möjligheter att utöva reell tillsyn (punkten 3) då en sådan ordning bland annat innebar att domkapitlets beslut rörande vigningstjänsten inte skulle kunna överprövas av Arbetsdomstolen eller annan domstol.

Vad gällde den första punkten anförde utskottet att det fanns ett antal bestämmelser i centralstyrelsens förslag som drog åt olika håll. För att inte kyrkans identitet skulle förändras förutsattes, menade man, att de olika bestämmelserna balanserade varandra. Det var bara vid en samlad bedömning av helheten som man kunde avgöra om någon bestämmelse kunde undvaras. Härvid konstaterade man att förslaget om ett fullt ut lokalt arbetsgivarskap naturligtvis medförde att församlingarnas oberoende stärktes. Effekten av detta måste därför balanseras av andra bestämmelser. Utskottet lyfte därefter ett antal bestämmelser som, menade man, sammantaget medförde att balansen inte rubbades så att kyrkans karaktär av episkopal kyrka förändrades. Bland dessa framhölls att förslagets reglering av tillsyn innebar att man nu kunde tala om en reell tillsyn. Vidare pekades på bestämmelserna om behörighetsprövning och befogenhetsprövning liksom på bestämmelserna om att stiftsstyrelsen skulle fastställa minimiantalet präster som skulle finans anställda i församlingen. Sammantaget menade utskottet att kyrkans identitet inte skulle komma att förändras av förslaget rörande prästernas anställningsförhållanden.

Utskottet menade mot bakgrund av det sagda att centralstyrelsens lösning på prästanställningsfrågan var en god lösning och tillstyrkte därför centralstyrelsens förslag. Kyrkomötet beslutade att bifalla utskottets hemställan.

Utskottets överväganden

Utskottets förslag: Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2017:104.

Kyrkomötet bör enligt utskottets mening inte uppdra åt kyrkostyrelsen att tillsätta utredningar om man inte på ett tydligt sätt närmare kan definiera vad den aktuella utredningen ska behandla, vilka problemställningar som ska analyseras eller vad man vill uppnå med utredningen.

Utskottet menar att beslutsmeningen i motion 2017:104 är otydligt formulerad. Inte heller av motionens motivskrivningar framgår det klart vad det är för utredning motionären önskar. Mot denna bakgrund anser utskottet att motionen ska avslås.

Uppsala den 4 oktober 2017

På Organisationsutskottets vägnar

Louise Callenberg, ordförande

Fredrik Nilsson Björner, sekreterare

Beslutande: Louise Callenberg, ordförande, Claes Block, Aina Andersson, Anton Härder, Cecilia Clausen, Per Lindberg, Gustaf Bengtsson, Maj-Lis Aasa, Olle Reichenberg, Kåge Johansson, Tomas Jansson, Birgit Kullingsjö, Bella Aune, Irene Oskarsson och Bo Hanson.

Övriga närvarande vid beslutstillfället: Roberth Krantz, Britt Sandström, Irma Carlsson, Sven Gunnar Persson, Stefan Aro, Britt Kilsäter, Märta Brita Forsberg Svensson, Karin Forsell, Elsa Christersson och Markus Holmberg.

Biskoparna Sven-Bernhard Fast och Johan Dalman har deltagit i utskottets överläggningar.