
Kyrkomötet
Tillsyns- och uppdragsutskottets betänkande 2016:3

Rättssäkerheten i domkapitlen

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas motion 2016:8, där det föreslås att kyrkostyrelsen ges i uppdrag att göra en översyn av bestämmelserna i 31 kap. 12 § och 32 kap. 12 § samt 57 kap. 1 § punkten 4 i kyrkoordningen med syfte att öka rättssäkerheten vid granskning av hur präster och diakoner utövar sina uppdrag och efterlever avgivna vigningslöften. Utskottet anser att intentionerna i motionen är goda men konstaterar samtidigt att ett arbete med dessa frågor redan är påbörjat. Utskottet föreslår därför att motionen avslås. Samtidigt föreslår utskottet att kyrkomötet med anledning av motionen informerar kyrkostyrelsen om vad utskottet anfört om en bred översyn av förfarandereglerna och andra närliggande frågor.

Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut

1. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2016:8.
2. Kyrkomötet beslutar att med anledning av motion 2016:8 informera kyrkostyrelsen om vad utskottet anfört om en bred översyn av förfarandereglerna och andra närliggande frågor.

Motionens förslag

Motion 2016:8 av Kjell Petersson och Anders Roos, Rättssäkerheten i domkapitlen

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att göra en översyn av bestämmelserna i kyrkoordningen 31 kap. 12 § och 32 kap. 12 §, samt 57 kap. 1 §, punkt 4 med syfte att öka rättssäkerheten vid granskning av hur präster och diakoner utövar sina uppdrag och efterlever avgivna vigningslöften.

Bakgrund

Domkapitlen växte fram i Sverige redan under 1200-talet. Deras roll försvagades efter reformationen för att sedan återupprättas genom en kunglig förordning från 1687. Domkapitlens uppgift blev då att döma i disciplinmål gällande präster, i äktenskapsmål samt i kyrkotuktsfrågor. Domkapitlens sammansättning förändrades under århundradenas lopp. Genom 1936 års domkapitelslag fick domkapitlen i huvudsak den sammansättning som de hade fram till relationsändringen år 2000, även om lekmannaledamöterna utsågs på ett annat sätt än idag.

Efter relationsändringen och i och med kyrkoordningens tillkomst fick domkapitlen en förändrad roll, bl.a. genom att domkapitlet blev ett överprövningsorgan

(se vidare i 2KL 1999:1 s. 70). Vidare ledde relationsändringen till att domkapitlen upphörde att vara statliga myndigheter. Domkapitlen är nu en del av den juridiska personen stiftet och står exempelvis inte längre under Justitieombudsmannens (JO) tillsyn. JO:s uppgift är att på riksdagens vägnar utöva tillsyn över tillämpningen i offentlig verksamhet av lagar och andra författningar. Utgångspunkten för JO:s verksamhet är den enskildes intresse av att bli föremål för en lagenlig och korrekt behandling från myndigheternas sida. Det kan noteras att JO är ett tillsynsorgan och inte ett överprövningsorgan till vilket man kan överklaga myndighetsbeslut.

Enligt 6 kap. 8 § i kyrkoordningen ska det i varje stift finnas ett domkapitel. Domkapitlet ska självständigt fullgöra de uppgifter som anges i kyrkoordningen.

Enligt 9 kap. 1 § ska domkapitlet bestå av följande ledamöter:¹

1. biskopen, som är ordförande,
2. domprosten, som är vice ordförande,
3. en ledamot som är anställd som präst eller diakon i stiftet eller i någon av dess församlingar eller pastorat,
4. en ledamot som är eller har varit ordinarie domare, och
5. tre övriga ledamöter.

Enligt bestämmelsens fjärde punkt ska alltså en av domkapitlets ledamöter vara, eller ha varit, ordinarie domare. Domarledamoten deltar i domkapitlets överläggningar i alla ärenden, men har rösträtt endast vid handläggningen av mer domstolsliknande ärenden enligt 31 kap. 11–14 §§, 32 kap. 11–14 §§, 57 kap. 8–18 §§ i vissa fall, och 58 kap. (se 9 kap. 2 b §). Vid handläggningen av dessa ärenden ska domarledamoten vara närvarande (se 9 kap. 5 §).

Vad gäller lekmannaledamöterna som nämns i bestämmelsens femte punkt ska dessa vara tre till antalet för att balansera de vigda ledamöterna i punkterna ett till tre. Principen att domkapitlet ska vara sammansatt av lika många innehavare av vigningstjänsten som icke vigda gällde redan före kyrkoordningens tillkomst och reglerades då i kyrkolagen. Genom kyrkoordningen tillkom dock domarledamoten som ytterligare en ledamot. Domarledamoten räknas inte in i denna jämviktsprincip.

I inledningstexten till kyrkoordningens trettonde avdelning om tillsyn och överklagande står bl.a. följande:

Kyrkoordningens bestämmelser ska tillämpas så att rätt och rättvisa råder. Möjligheten att överklaga och få sin sak prövad är därför av grundläggande betydelse. Kunskapen och erfarenheten från samhällets rättsväsende tas till vara i de organ kyrkan har för överprövning.

Enligt 57 kap. 1 § i kyrkoordningen ska stiftet ha tillsyn över verksamheten i stiftets församlingar och pastorat. I tillsynen ingår bl.a. biskopens och domkapitlets granskning av hur präster och diakoner utövar sina uppdrag och efterlever avgivna vigningslöften (se punkten 4) och prövning av behörighet att utöva kyrkans vigningstjänst enligt 31 kap. 11 och 12 §§ och 32 kap. 11 och 12 §§ (se punkten 5).

Enligt 31 kap. 11 § samt 32 kap. 11 § ska en präst eller diakon förklaras obehörig att utöva kyrkans vigningstjänst om han eller hon har övergett Svenska kyrkans lära, genom en egen ansökan begär det eller har utträtt ur Svenska kyrkan.

Enligt 31 kap. 12 § och 32 kap. 12 § får domkapitlet förklara en präst eller diakon obehörig att utöva kyrkans vigningstjänst, besluta om provotid för fortsatt behörighet eller tilldela prästen eller diakonen skriftlig erinran om han eller hon

¹ För de särskilda bestämmelser som gäller för Domkapitlet i Uppsala stift och, i vissa fall, Domkapitlet i Visby stift se 9 kap. 2 och 2 a §§ i kyrkoordningen.

1. har brutit de löften som han eller hon har givit vid vigningen,
2. har brutit sin tystnadsplikt i fråga om sådant som han eller hon har fått veta under bikt (om präst) eller enskild själavård,
3. på grund av sjukdom eller av annan liknande anledning har förlorat förmågan att rätt utöva vigningstjänsten, eller
4. genom brottslig gärning, på grund av sitt levnadssätt eller på annat sätt i avsevärd mån har skadat det anseende en präst bör ha.

Svenska kyrkans överklagandenämnd har i beslut 1/01 på ett övergripande plan redovisat sin syn på bestämmelserna i 31 kap. 12 § och hur nämnden menar att ett ärende om obehörigförklaring avseende präst ska hanteras hos domkapitlet. Överklagandenämndens uttalanden bör givetvis även gälla obehörighetsärenden avseende diakoner enligt 32 kap. 12 §. Överklagandenämnden har även i senare avgöranden återkommit till de mer allmänna bedömningar som nämnden gjorde i beslut 1/01.

Överklagandenämnden konstaterar i beslutet 1/01 bl.a. att kyrkoordningen inte ger några särskilda handläggningsregler i obehörighetsärenden. Enligt nämnden är det därför naturligt att domkapitlet beaktar de handläggningsregler som gäller för överklaganden (se 58 kap. i kyrkoordningen) också då obehörighetsärenden handläggs. Därtill finns enligt nämnden ytterligare aspekter att beakta när det gäller handläggningen i sådana ärenden. Bl.a. lyfter nämnden att det i inledningen till kyrkoordningens trettonde avdelning står att kyrkoordningens bestämmelser ska tillämpas så att rätt och rättvisa råder samt att de principer som är vedertagna för samhällets rättsordning i övrigt bör gälla vid tolkningen och tillämpningen av kyrkoordningens bestämmelser. Nämnden menar att ett beslut om obehörighet är synnerligen ingripande för den enskilda prästen, då beslutet inte är tidsbestämt och närmast har karaktären av ett yrkesförbud. För att garantera en rättvis prövning i sådana ärenden ska domkapitlets domarledamot vara närvarande när de handläggs i domkapitlet (se 9 kap. 5 § i kyrkoordningen). Vidare stadgas i 9 kap. 7 § andra stycket att reglerna om omröstning i brottmål i allmän domstol ska tillämpas vid överläggningarna (se 9 kap. 7 § i kyrkoordningen). Nämnden menar vidare att det är av stor betydelse att handläggningen i sådana ärenden sker på ett sätt som tar hänsyn till den enskilde prästens rättssäkerhet. De grundläggande principer som gäller på det straffrättsliga området bör därför i stor utsträckning få tjäna till vägledning för en rättssäker handläggning. Nämnden nämner bl.a. legalitetsprincipen, presumtionen för den misstänktes oskuld och objektivitetsprincipen. Vidare uttalar nämnden att den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), som införlivades med svensk rätt den 1 januari 1995 (SFS 1994:1219) är av väsentlig betydelse i dessa sammanhang. Utredningen i obehörighetsärenden bör enligt nämnden normalt ske under ledning av domkapitlets domarledamot. Nämnden menar att dennes juridiska kompetens bör borga för att utredningen bedrivs skyndsamt utan att rättssäkerheten sätts för när. Överklagandenämnden menar vidare att det måste ställas stränga beviskrav när det gäller en så ingripande åtgärd som att förklara någon obehörig att utöva kyrkans vigningstjänst. Ett sådant beslut bör därför bara kunna fattas om det är ställt utom rimligt tvivel att omständigheter råder som kan ligga till grund för bedömningen att prästen är uppenbart olämplig.

Vid kyrkomötet 2011 behandlades två motioner, 2011:20 och 2011:95, avseende rätten till juridiskt biträde för präst eller diakon i obehörighetsärenden. Tillsyns- och uppdragsutskottet uttalade i sitt betänkande 2011:4 bl.a. att kyrkoordningen inte innehåller några bestämmelser som hindrar en präst eller diakon att anlita biträde eller ombud när han eller hon är föremål för utredning och/eller prövning i domkapitlet.

Två motioner som berörde domkapitlets handläggning av vissa tillsynsärenden behandlades av 2015 års kyrkomöte. Motionerna, 2015:63 och 2015:101, gällde bl.a. en översyn av regelverket för domkapitlet beträffande ”krav på utredning även för de ämbetsbärare som på egen begäran avsäger sig präst- eller diakonämbetet”, se motion 2015:101. Utskottet hänvisade i sitt betänkande TU 2015:11 till att kyrkostyrelsen beslutat om en genomgång av nuvarande kyrkoordningsreglering gällande prästs/diakons möjlighet att återfå sin behörighet, överklagandemöjligheter samt närliggande frågor. Utskottet beskrev också att kyrkostyrelsens arbetsutskott, när det av kyrkostyrelsen givna uppdraget preciserats, konstaterat ”att frågor som särskilt behöver belysas är huruvida en utredning ska genomföras i samband med att någon själv begär att få avträda från vigningstjänsten, vilka rutiner som behövs då någon ber att få vigningstjänsten tillbaka och vilka överklagningsmöjligheter som ska finnas. Allt detta måste prövas utifrån olika rättssäkerhetsaspekter.” Utskottet konstaterade att det som efterfrågades i motionen därmed var på väg att genomföras.

I februari 2016 överlämnade professor Hans-Gunnar Axberger en promemoria med belysning av vissa rättssäkerhetsaspekter i nuvarande kyrkoordning. Uppdraget hade getts honom av kyrkostyrelsens arbetsutskott, som önskade en belysning av ett antal frågeställningar gällande främst regleringen av f.d. prästers möjlighet att återfå behörigheten till vigningstjänsten samt rättssäkerheten i nuvarande ordning. Som ett led i detta hade Axberger fått i uppdrag att från ett mer allmänt offentlighetsrättsligt perspektiv lämna synpunkter på reglerna och deras tillämpning, med särskilt beaktande av rättssäkerhetsaspekter. Syftet var att få en belysning och reflektioner utifrån inför en fortsatt intern beredningsprocess. I promemorian talas bl.a. om behovet av en översyn av förfaranderegler hos domkapitlet. Promemorians slutsatser bereds vidare inom kyrkokansliet och ska bl.a. diskuteras med stiftens representanter vid höstens domkapitelsöverläggningar.

Utskottets överväganden

Utskottets förslag:

1. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2016:8.
2. Kyrkomötet beslutar att med anledning av motion 2016:8 informera kyrkostyrelsen om vad utskottet anfört om en bred översyn av förfaranderegler och andra närliggande frågor.

Utskottet konstaterar att omsorgen om de präster och diakoner som blir föremål för stiftets tillsyn inte sällan brister. Det finns också en otydlighet vad gäller förfaranderegler rörande domkapitlets handläggning av nämnda ärenden. Olika domkapitel hanterar ärendena något olika. Det bör även noteras att gällande regelverk rörande stiftets tillsyn över präster och diakoner har varit mer eller mindre oförändrat sedan kyrkoordningens tillkomst.

Utskottet har med intresse tagit del av de förslag som läggs fram i den i bakgrunden nämnda promemorian som överlämnades av professor Hans-Gunnar Axberger till kyrkostyrelsens arbetsutskott i februari i år. Utskottet anser att det behövs en bred översyn av förfaranderegler vid tillsynsärenden. Utskottet ser därför mycket positivt på kyrkokansliets fortsatta beredning av de förslag som framkommer i Axbergers promemoria. Samtidigt anser utskottet att det finns ytterligare frågor som kan behandlas i ett sådant sammanhang, exempelvis domarledamotens roll och förutsättningarna för att kunna anlita juridiskt biträde eller ombud.

Utskottet anser att intentionerna i motionen är goda men konstaterar samtidigt att ett arbete med dessa frågor redan är påbörjat. Utskottet föreslår därför att motionen avslås. Samtidigt föreslår utskottet att kyrkomötet med anledning av motionen informerar kyrkostyrelsen om vad utskottet anfört om en bred översyn av förfarandereglererna och andra närliggande frågor.

Uppsala den 29 september 2016

På Tillsyns- och uppdragsutskottets vägnar

Britas Lennart Eriksson, ordförande

Anna Sundelius, sekreterare

Beslutande: Britas Lennart Eriksson, ordförande, Inger Wahlman, Roine Olsson, Anna Forssell, Lars Risberg, Emilia Lindstrand, Hans-Olof Andrén, Emma Hedlundh, Mattias Rosenquist, Sven Kerst, Anna Ekström, Sten Elmberg, Lisbeth Göranson, Anders Novak och Hanna Unger.

Övriga närvarande vid beslutstillfället: Margareta Carlenius, Catharina Erdtman, Kent Karlsson, Stefan Linderås, Bertil Murray, Ingrid Borgström, Helena Nordvall, Kerstin Rossipal, Anna-Lena Carlsson, Ann-Christin Alexius, Helena Elmquist och Helena Björkman.

Biskoparna Eva Brunne och Per Eckerdal har deltagit i utskottets överläggningar.