

Nr 13

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motioner om upphävande av § 114 regeringsformen.

I de likalydande, till konstitutionsutskottet hänvisade motionerna nr 30 i första kammaren av herr *Anderson, Carl Albert*, och nr 39 i andra kammaren av herr *Andersson* i Linköping hemställes, att riksdagen måtte hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning och förslag om upphävande av § 114 regeringsformen.

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till motionerna.

Privilegielagstiftningen

De fyra riksständerna upphörde visserligen med 1865—1866 års riksdag att utgöra grundval för folkrepresentationen, men de ansågos icke upphöra att existera såsom stånd, och deras privilegier fingo fortbestå, i den mån de icke avsågo representationsrätten. Adels- och prästestånden ha vetorätt i fråga om ändring eller upphävande av vederbörande stånds privilegier. Adelsn vetorätt utövas av adelsmötet och prästeståndets av kyrkomötet. Borgare- och bondestånden, som numera helt sakna egna organ, ha icke någon veto- rätt. För de ståndsprivilegier, som fortfarande ha giltighet, stadgar § 114 regeringsformen visst skydd. Paragrafen lyder sedan år 1866:

De forna riksståndens privilegier, förmåner, rättigheter och friheter skola, där de ej ägt oskiljaktigt sammanhang med den stånden förut tillkommande representationsrätt, och således med denna upphört, fortfarande gälla. Ej må ändring eller upphävande därav ske, utan genom Konungens och riksdagens sammanstämmande beslut och med bifall, om frågan rör ridderskapets och adelns eller prästerskapets privilegier, förmåner, rättigheter och friheter, i förra fallet av ridderskapet och adeln samt i det senare av allmänt kyrkomöte.

Oklarhet måste anses råda beträffande vilka urkunder och författningar, som ha privilegienatur, samt beträffande den utsträckning i vilken de olika ståndens privilegier fortfarande ha rättslig betydelse.

Adelns privilegier sammanfattades senast år 1723 i en privilegieurkund, enligt vilken adeln framstod som en med rättsliga, ekonomiska och sociala förmåner utrustad medborgargrupp. Redan då representationsreformen genomfördes, hade emellertid adeln mist alla ekonomiskt betydande privilegier.

År 1886 framlade sedermera statsrådet greve Hans Wachtmeister en på adelsmötets uppdrag författad rättshistorisk undersökning angående

adelns sÄrrÄttigheter (Hans H:son Wachtmeister, Utredning rÖrande de ridderskapet och adelns privilegier, fÖrmÄner, rÄttigheter och friheter, hvilka bÖra anses Ännu ega gÄllande kraft, Stockholm 1886). Han framlade en lista pÅ tolv privilegier, som innefattade verklig undantagslagstiftning fÖr adeln. Denna lista lÅg till grund fÖr en vid 1916 Års adelsmÖte uppgjord fÖrteckning Över sÄvÄl ÅterstÄende privilegier enligt 1723 Års urkund som vissa bestÄmmelser, vilka, ehuru de icke Återfinnas i nÄmnda urkund, dock ansetts ha karaktÄr av privilegier.

De privilegier, som efter representationsreformen Över huvud taget varit aktuella, ha punkt efter punkt upphÄvts med adelsmÖtets samtycke. Det sista privilegium, som pÅ detta sÄtt upphÄvdes, var adelsmans rÄtt att i fÖrsamling, dÄr han Ägde s. k. patronatsrÄtt, kalla kyrkoherde. Ridderskapet och adeln samtyckte till detta upphÄvande År 1921.

Vilka adliga privilegier, som fortfarande Äga formell giltighet, torde icke kunna angivas utan mera ingÄende undersökningar.

OcksÅ fÖr prÄsterskapet utfÄrdades en sammanfattande privilegieurkund År 1723, som utgÖr ett vidlyftigt dokument i 28 paragrafer. Liksom betrÄffande adelns privilegier rÅder tvekan om den utstrÄckning i vilken privilegierna gÄlla. Denna frÅga har nyligen gjorts till fÖremÅl fÖr en ingÄende undersökning genom 1951 Års kyrkomÖteskommittÄs fÖrsorg. (LedamÖter i kommittÄn ha varit landshÖvdingen Thorwald Bergquist, ordfÖrande, den ene av motionÄrerna, herr Andersson i LinkÖping, kanslirÅdet N.-E. Brolin, professorn Nils Herlitz och biskopen Gunnar Hultgren). Resultatet har framlagts i ett betÄnkande om kyrkomÖtets grundlagsenliga befogenheter m. m. (SOU 1955: 47).

KyrkomÖteskommittÄn anfÖrde bl. a.:

Privilegierna av 1723 upptaga i huvudsak bestÄmmelser till skydd fÖr lÄran samt stadganden innefattande fÖrsÄkran om bibehÅllande av prÄsterna vid de ekonomiska fÖrmÄner och rÄttigheter av annat slag, som prÄsterna ÅtnjÖto till skillnad frÅn flertalet andra samhÄllsmedlemmar. De fÖrhÅllanden till vilka privilegierna vid sin tillkomst hÄnfÖrde sig ha genomgripande fÖrÄndrats under de fÖrflutna 200 Åren. Religionsfrihet har genomfÖrts, stÄndssamhÄllet har upplÖsts och den Äldre ordningen fÖr avlÖning av prÄstestÄndets medlemmar medelst indelade naturafÖrmÄner har ersatts av ett modernt lÖnesystem grundat pÅ en centraliserad penningushÅllning. Det Är uppenbart att denna utveckling medfÖrt stora fÖrÄndringar med avseende Å privilegiernas tillÄmplighet. Vissa privilegier ha *helt* fÖrlorat giltighet. Andra ha upphÖrt att gÄlla i *visst hÄnseende*, under det att de i andra hÄnseenden bevarat giltighet. NÅgra privilegieskyddade friheter eller fÖrmÄner av annat slag ha blivit allmÄnna eller gemensamma fÖr prÄster och fÖr vissa andra medborgare, och dÄrmed ha privilegiernas regler rÖrande sÅdana friheter och fÖrmÄner kommit ur tillÄmpning; skulle emellertid frÅga uppkomma om Ändring i nu rÅdande fÖrhÅllanden — t. ex. upp-

hävande av det särskilda straffskydd som nu tillkommer präst enligt de allmänna bestämmelserna om ämbetsskydd i 10 kap. strafflagen och varom regler finnas även i 1723 års privilegier — kan spörsmålet aktualiseras i vad mån sådana "latenta" privilegier fortfarande kräva beaktande.

Kommitténs majoritet når efter utförlig diskussion fram till att följande privilegier fortfarande ha giltighet: 1) Frihet för löneboställe, som tidigare utgjort prästgård, från deltagande i *byggnad och underhåll av prästgård och kyrka*. 2) Frihet för präst att för sina tjänsteinkomster deltaga i *avlönande av kyrkvaktare*. 3) Rätt för präst till *fria gravplatser och fri klockringning* i samband med begravning. 4) Bibehållande av *stiftsindelningen*. 5) Svenska kyrkans rätt till *den kyrkliga jorden* (rätten omfattar jämväl fonderade medel härrörande från denna jord samt boställskapital för klockarboställen) och till ersättning för anslag i kronotonde m. m. Där dessa tillgångar fortfarande äro indelade för tillgodoseende av särskilda kyrkliga behov (underhåll av domkyrkor och avlönande av domkyrkosysslomän) gäller privilegieskyddet till förmån för dessa behov. 6) Behörighet och skyldighet för domkapitel och länsstyrelse att i *rättegång föra talan* för den kyrkliga jorden. 7) Frihet för vissa ecklesiastika boställen i städer från *borgerligt besvär* in natura. 8) Skyldighet för domstol att låta *underätta biskop och domkapitel om åtal mot präst*. (Stadgandet kan möjligen vara att iakttaga vid rannsaking av präst utan prästerlig befattning.)

Den sålunda uppgjorda listan över ännu gällande privilegier har ur olika synvinklar ingående granskats och kritiserats i reservationer, som fogats vid kyrkomöteskommitténs betänkande. Kanslirådet Brolin representerar den ena ytterlighetsståndpunkten: han tolkar såväl själva privilegiebegreppet som varje särskilt privilegiestadgande vida mera restriktivt än majoriteten. Han kommer fram till att privilegieskydd endast kvarstår i en enda liten detalj, nämligen för de förmåner, som tillförsäkrats domkyrkorna för deras underhåll och för avlönande av syssloman. Professor Herlitz och biskop Hultgren ha åter menat, att privilegieskydd föreligger även med avseende å den från statsverket till kyrkofonden utgående ersättningen för indragna prästtione och därmed jämförliga avgifter, d.v.s. att kyrkomötets bifall fordras för att statsverket skall få upphöra att inleverera denna ersättning till kyrkofonden.

Kyrkomöteskommittén uttalar sammanfattningsvis:

Såsom utredningen under kap. 1 givit vid handen äro prästerskapets privilegier i vad de tillförsäkra de kyrkliga tjänsteinnehavarna särskilda ekonomiska och sociala förmåner i allt väsentligt upphävida. — — — Prästerskapets privilegier äro emellertid, som i 1 kap. understrukits, att anse som ett skydd även för svenska kyrkans ställning i samhället. Såsom sådana fylla de alltjämt i viss utsträckning en uppgift. Orden privilegier och privilegielagstiftning leda emellertid tanken till stånds- och klassmotsättningar,

som icke längre existera. För många framstå de enbart som föråldrade kvarlevor från äldre tider. Detta är ägnat att undanskymma den betydelse RF § 114 alltjämt äger såsom ett konstitutionellt skydd för kyrkan. Det har därför synts kommittén riktigare, att detta skydd — i den mån det bör bibehållas — lämnas kyrkan genom bestämmelser i kyrkolag. — — — Därest kyrkans i RF § 114 grundade konstitutionella skydd i angiven utsträckning bevaras genom bestämmelser av kyrkolags natur, föreslår kommittén, att — genom beslut av Kungl. Maj:t, riksdag och kyrkomöte — prästerskapets privilegier formellt upphävas. Därmed skulle vinnas en i och för sig önskvärd förenkling i det kyrkliga lagstiftningsförfarandet.

Kyrkomöteskommitténs betänkande är för närvarande föremål för remissbehandling. Remisstiden utgår den 1 september 1956.

Rörande borgare- och bondeståndens privilegier föreligga inga utredningar, motsvarande de av Hans Wachtmeister och kyrkomöteskommittén utförda. Genom att dessa stånd icke längre ha några i lagstiftning deltagande egna organ, svarande mot adels- och kyrkomötena, äga deras privilegier icke samma konstitutionella ställning.

Borgarståndet anses ha dels allmänna privilegier, som avse rikets borgerskap i gemen, d.v.s. samtliga städer utan åtskillnad i deras egenskap av städer, dels särskilda privilegier, som gälla för viss stad och dess borgerskap. De allmänna privilegierna sammanfattades genom en revolutionär akt 1789. Deras väsentliga betydelse torde ligga i att de garantera karaktären av privilegielagstiftning åt de enskilda städernas privilegier.

På privilegier grunda åtskilliga städer ekonomiska anspråk gentemot staten, bl.a. till vissa tullinkomster, den s.k. tolagsersättningen, eller andra ekonomiska fördelar, såsom uteslutande rätt att hålla offentliga auktioner. Å andra sidan ha privilegieförsedda städer skyldighet att svara för uppgifter, som på andra håll åvila staten, t. ex. rättsskipning, skatteuppbörd och exekutionsväsende.

Frågan om en avveckling av städernas särskilda skyldigheter och rättigheter i förhållande till staten har sedan länge varit aktuell. En förberedande utredning om möjligheterna härför verkställdes år 1921 av Torsten Nothin. Utredningsmannen kom till den principiella slutsatsen, att nära nog samtliga städernas ifrågavarande rättigheter och förmåner, även sådana av privilegiekaraktär, borde indragas mot eller utan ekonomisk kompensation från statens sida. Med undantag för donationsjordarna eller vissa av dem kunde städerna, enligt utredningsmannens uppfattning, icke göra anspråk på att några åt dem upplåtna förmåner på grund av sin natur vore orubbliga. — Kungl. Maj:t tillkallade i början av år 1955 den s. k. 1955 års stadsutredning för att verkställa utredning om städernas särskilda skyldigheter och rättigheter i förhållande till staten. Sannolikt är, att denna ut-

redning kommer att behandla frågan om privilegiekaraktären hos vissa städernas rättigheter.

Vad bondeståndet angår finnes för dess del i vart fall en urkund av privilegiekaraktär, nämligen Kungl. Maj:ts försäkran och stadfästelse den 4 april 1789 å svenska och finska allmogens fri- och rättigheter. Den torde numera knappast ha någon betydelse.

Motionerna

Motionärerna framhålla, att särskilda privilegier för vissa grupper av medborgare äro oförenliga med en fullt genomförd demokrati. De mena, att de alltjämt bestående ståndsprivilegiernas omfattning bör närmare utredas, och ställa sig kritiska till vissa uttalanden i kyrkomötessakkunnigas betänkande. Sålunda ifrågasätta de, huruvida icke tesen om prästerskapets privilegier såsom tillkommande samtliga kyrkans medlemmar är en efterhandskonstruktion. I vart fall är det tveksamt, om det är riktigt och lämpligt att skapa garantier för kyrkans verksamhet genom att utnyttja det i sönderfall varande systemet av rättsregler rörande prästerskapets privilegier.

Enligt motionärernas mening bör möjlighet skapas att upphäva återstående ståndsprivilegier genom samstämmiga beslut av Kungl. Maj:t och riksdagen utan adels- och kyrkomötenas bifall. För detta ändamål bör enligt motionärerna utredning och förslag om upphävande av § 114 regeringsformen framläggas.

Utskottet

Ståndsprivilegierna ha utformats under helt andra samhällsförhållanden än de nu rådande. De föreställningar om olika medborgargrupperns skyldigheter och rättigheter, som kommit till uttryck i privilegielagstiftningen, låta sig icke förena med nutida uppfattning om fördelning av samhällliga plikter och förmåner.

Väsentligen i överensstämmelse med denna ändrade syn på samhället har flertalet av de forna riksståndens privilegier upphävts eller i vart fall förlorat praktisk betydelse. Så är framför allt fallet med adelns, borgerskapets och bondeståndets privilegier. Adelsprivilegierna sakna sålunda, även där de icke formellt upphävts, i stort sett reell innebörd. Borgerskapets privilegier kunna knappast tänkas få aktualitet annat än i samband med en omreglering av statens och städernas inbördes ekonomiska förhållanden. Ej heller bondeståndets privilegier torde numera ha praktisk betydelse.

Även prästerskapets privilegier ha, i vad de kyrkliga tjänsteinnehavarna därigenom tillförsäkrats särskilda ekonomiska och sociala förmåner, så

gott som helt förlorat sin giltighet. I den mån de i övrigt alltjämt gälla, framstå de i väsentliga stycken som ett skydd för svenska kyrkan. Det förhållandet, att dessa regler numera icke uppfattas som bestämmelser, skyddande de enskilda ståndsmedlemmarnas förmåner, torde vara den egentliga anledningen till att de i stora delar ej formligen upphävts. Häri kan man också söka förklaringen till att privilegieskyddet alltjämt finnes inskrivet i regeringsformen.

Frågan om upphävande av § 114 regeringsformen bör — med hänsyn till det förhållande, som råder mellan de prästerliga privilegierna och det skydd dessa åtnjuta enligt § 114 regeringsformen — ses i samband med det av kyrkomöteskommittén i dess nyligen avgivna, ovan nämnda betänkande framlagda förslaget att upphäva prästerskapets återstående privilegier och att i vissa delar ersätta dem med bestämmelser av kyrkolags natur. Om prästerskapets privilegier upphävas, saknas tillräcklig anledning att i regeringsformen bibehålla de i dess § 114 givna reglerna om ståndsprivilegierna. Frågan om denna grundlagsparagrafs upphävande bör därför enligt konstitutionsutskottets mening prövas i samband med kyrkomöteskommitténs nyss nämnda förslag.

I anledning av vad sålunda anförts får utskottet hemställa,
 att riksdagen, i anledning av motionerna I: 30 och II: 39,
 ville i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om utredning
 och förslag om upphävande av § 114 regeringsformen.

Stockholm den 15 maj 1956

På konstitutionsutskottets vägnar:

HARALD HALLÉN

Närvarande:

från f ö r s t a kammaren: herrar Englund, Damström, Georg Pettersson, Olsén*, Weiland*, Carl Albert Anderson, Sörlin* och Sigfrid Larsson; samt

från a n d r a kammaren: herrar Pettersson i Norregård*, von Friesen*, Norén i Nyadal, Håstad, Swedberg, Spångberg*, Larsson i Julita*, Nordkvist i Kalmar*, Adamsson och Andersson i Linköping.

* Ej närvarande vid justeringen.