

Nr 7

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckt motion om sådan ändring av § 87 mom. 2:o regeringsformen att kyrkomötets vetorätt upphäves.

I en inom andra kammaren väckt, till konstitutionsutskottet hänvisad motion, nr 50, av herr *Holmberg m. fl.* hemställes, »att riksdagen för sin del måtte besluta att för ytterligare behandling i den ordning grundlagsändring förutsätter med upphävande av moment 2 i regeringsformen § 87 giva nämnda paragraf moment 1 följande lydelse: Riksdagen äge gemensamt med konungen makt att stifta allmän civil- och kriminallag samt kyrkolag ävensom kriminallag för krigsmakten och att sådan förut stiftad lag förändra och upphäva. Ej må . . . såsom i riksdagsordningen sägs». Vidare föreslås »att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om de förslag till ändringar i grundlagar och andra författningar, som i anledning av den angivna ändringen kan vara nödvändiga».

Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till motionen.

Det allmänna kyrkomötet inrättades år 1863 i samband med genomförandet av representationsreformen. Samma år antog riksdagen såsom vilande ett flertal med reformen sammanhängande, av Kungl. Maj:t föreslagna ändringar i och tillägg till regeringsformen, däribland bestämmelser rörande det nyinrättade kyrkomötets befogenheter. Dessa grundlagsändringar antogos därefter slutgiltigt av 1865—66 års riksdag.

Kyrkomötets grundlagsbestämda befogenheter angivas i regeringsformen §§ 87, 88 och 114. Enligt § 87 2:o mom. stiftas, ändras eller upphäves kyrkolag av Konungen och riksdagen gemensamt; dock att därvid erfordras samtycke av jämväl allmänt kyrkomöte. Enligt § 88 förhållas med förklaring av kyrkolag som med sådan lags stiftande. I § 114 stadgas, att ändring eller upphävande av prästerskapets privilegier, förmåner, rättigheter och friheter icke må ske utan genom Konungens och riksdagens sammanstämmande beslut och med bifall av allmänt kyrkomöte. Till sättet för stiftande av kyrkolag i § 87 regeringsformen hänvisa därjämte vissa bestämmelser i §§ 28 och 30 regeringsformen, vilka angå lagstiftning om kvinnas rätt till prästämbete samt tillsättning av församlingspräster.

Under årtiondena närmast före och efter sekelskiftet väcktes i riksdagen vid ett flertal tillfällen förslag om upphävande av kyrkomötets medbestämmanderätt i kyrkolagsfrågor. Första gången detta skedde var år 1881, och

frågan återkom vid riksdagarna åren 1882, 1883, 1885, 1894, 1910 och 1920. Särskilt 1894 och 1920 års riksdagsbehandlingsfrågor av frågan äro ägnade att belysa de skäl som legat bakom förslagen.

Vid 1894 års riksdag väcktes en motion om sådan ändring av § 87 2:o mom. regeringsformen att ordet »samtycke» utbyttes mot ordet »utlåtande» (motion nr II: 159).

Konstitutionsutskottet fann i sitt utlåtande (nr 9) över motionen bl. a., att grundlagens stadganden om rätt för statskyrkan att genom en särskild representation med Konungen och riksdagen dela lagstiftningsmakten i kyrkliga frågor inneburo en motsägelse, ty det var enligt utskottets uppfattning orimligt att de lagar, som reglerade statskyrkans organisation och verksamhet, skulle stiftas av andra organ än dem, vilka det tillkom att meddela dylika föreskrifter med avseende å övriga statsinstitutioner. Utskottet anförde vidare bl. a.:

»Det torde tillika böra framhållas, att grundlagstiftarna svårigen kunna anses hava avgivit någon som helst försäkran, att den förmån, som enligt § 87 regeringsformen blivit tillförsäkrad statskyrkans prästerskap såsom gottgörelse för frånträdde politiska rättigheter, skulle för all framtid bliva bestående, och att de i varje fall därtill saknat befogenhet. Varaktigheten av detta stadgande bör därför, enligt utskottets uppfattning, vara beroende därpå, huruvida detsamma kan anses fortfarande befordra sitt egentliga ändamål. Vilken den faktiska anledningen till införande i vår statsrätt av ifrågakvarande bestämmelse nu än må hava varit, torde dock meningarna ej vara synnerligen delade därom, att befrämjandet av kyrkans sanna intressen och rättigheter måste anses utgöra dess huvudändamål. Ernås icke vidare detta syfte, anser utskottet varje giltigt skäl saknas för bibehållande av förevarande stadgande, som vilar på grundsatser, vilka synas främmande för hela vårt statsskick.»

Konstitutionsutskottets utlåtande, mot vilket flera av utskottets ledamöter reserverade sig, utmynnade i en hemställan om bifall till motionen. Utskottets hemställan avslogs dock av båda kamrarna.

I den vid 1920 års riksdag väckta motionen (nr II: 316) hemställdes om sådan ändrad lydelse av § 87 2:o mom. regeringsformen, att i kyrkolagsfrågor skulle erfordras endast utlåtande av kyrkomötet, samt om avskaffande av kyrkomötets medverkan i lagförklaring enligt § 88 regeringsformen.

Vid motionens behandling i konstitutionsutskottet erinrade utskottet (utlåtande nr 49) om innehållet i sitt utlåtande år 1894 och fann de däri framlagda skälen för den föreslagna reformen synnerligen vägande. För egen del tillfogade utskottet, bl. a.:

»Kyrkomötets rätt att jämte Konung och riksdag deltaga i avgörandet av kyrkolagsfrågor, är, såsom 1894 års konstitutionsutskott framhöll, att betrakta såsom en ersättning, ett vederlag, för den förlust i politiskt inflytande, som den svenska kyrkan led genom representationsreformen. — En bestämmelse att kyrkomötets utlåtande skall upptagas vid lagstiftning i kyrkolagsfrågor synes nämligen fullt tillräcklig för att garantera den svenska kyrkans representation det inflytande i dessa frågor, som enligt sakens natur

bör tillkomma densamma. — Utskottet, som alltså i huvudsak delar motionärens uppfattning, anser emellertid, att en närmare utredning bör företagas, innan en lagändring i den föreslagna riktningen vidtages. — Likaledes torde en prövning böra ske av frågan, om kyrkomötet i vissa inom kyrkolagsbegreppets omfång fallande rent kyrkliga frågor i någon form bör erhålla en fortsatt medbestämmanderätt.»

I enlighet med utskottets förslag hemställde riksdagen hos Kungl. Maj:t om utredning av frågan i vad mån kyrkomötets rätt att med Kungl. Maj:t och riksdagen lagstifta i kyrkolagsfrågor kunde avskaffas och ersättas av en rätt att i dylika frågor avge utlåtande.

Med anledning av riksdagens begäran om utredning i ämnet tillsatte Kungl. Maj:t år 1921 en utredningsman att verkställa en förberedande undersökning i frågan. Utredningsarbetet fortgick till år 1923, då det avslutades och resultatet framlades i ofullbordat skick.

Vid 1928 års riksdag motionerades om återupptagande av arbetet (motion nr II: 46). Konstitutionsutskottet avstyrkte motionen (utlåtande nr 10), varvid som huvudsakligt skäl anfördes, att frågan komplicerades av den då aktuella frågan om vidgad rätt till utträde ur svenska kyrkan samt att, om sådan rätt medgäves, kyrkan skulle erhålla en väsentligt ändrad ställning. I enlighet med utskottets hemställan föranledde motionen icke någon riksdagens åtgärd.

Under senare hälften av 1940-talet utarbetades, i anledning av en riksdagens skrivelse år 1944 till Kungl. Maj:t med begäran om utredning om ändrade grunder för kyrkomötets sammansättning, förslag till ny kyrkomötesförordning. Kungl. Maj:ts proposition antogs av 1949 års riksdag. I detta utredningsarbete behandlades icke frågan om kyrkomötets grundlagsenliga befogenheter.

Sedan i samband med vissa för 1951 års vårriksdag framlagda författningsförslag inom det kyrkligt-ekonomiska området viss tvekan kommit till synes om de föreslagna bestämmelserna vore av kyrkolags eller privilegielags natur, tillkallades senare samma år sakkunniga för utredning av kyrkomötets grundlagsenliga befogenheter. De sakkunniga, som antogo benämningen 1951 års kyrkomöteskommitté, ha haft till huvuduppgift att utreda innebörden av gällande rätt men ha i ett principbetänkande jämväl framlagt förslag till riktlinjer för kyrkomötets medverkan i lagstiftningen (SOU 1955: 47 Avd. II). Kommittén anför härom bl. a. (sid. 202—214):

»Teorien om kyrkomötet som ett politiskt vederlag förklarar icke uttömmande varför kyrkomötet inrättades och utrustades med kompetens i kyrkolags- och privilegiefrågor. Tanken på en kyrkans egen representation är äldre än representationsreformen, och den hade aktualiserats genom flera förslag, innan frågan om ståndsriksdagens avskaffande mognade till lösning. — Såsom framgått av tidigare reformförslag har den redan vid kyrkomötets tillkomst hävdade invändningen, att kyrkomötets lagstiftningskom-

petens strider mot grunderna för vårt statsskick vid flera tillfällen upprepats, och den har även vunnit gehör inom riksdagens konstitutionsutskott (1894 och 1920). Det har ansetts, att kyrkan såsom en statskyrka är att jämställa med andra samhällsinstitutioner och att dess verksamhet bör regleras i samma ordning som gäller för övriga statliga inrättningar. Ehuru denna åsikt kan hämta visst stöd från en tid då upprätthållandet av den evangeliskt lutherska läran och bevarandet av folkets religiösa enhet utgjorde en av statens viktigaste funktioner, förbiser den likväl väsentliga moment i fråga om kyrkans uppkomst och utveckling i vårt land, och den tager icke tillbörlig hänsyn till kyrkans innersta väsen och uppgifter.»

Kommittén hänför sig härvid till vad chefen för justitiedepartementet, statsrådet Zetterberg, vid tillkomsten av 1951 års religionsfrihetslag yttrade rörande förhållandet mellan stat och kyrka. Mot denna lag — med dess utgångspunkt att kyrkan är ett trossamfund med egna medlemmar — hade invänts, att kyrkan borde betraktas som en gren av statsverksamheten, en statsinstitution, och att något särskilt medlemskap i kyrkan icke kunde föreligga. Med anledning härav yttrade justitieministern (prop. nr 100 till 1951 års riksdag) bl. a.:

»Vill man med beteckningen statsinstitution säga t. ex. att kyrkans verksamhet regleras genom lagstiftning, utövad av Kungl. Maj:t och riksdagen i bestämda former och i vissa fall med kyrkomötets medverkan, att vissa administrativa kyrkliga ärenden avgöras av Kungl. Maj:t eller att den kyrkliga ekonomien till väsentlig del vilar på beskattning, torde icke något vara att invända mot uttryckssättet. Det måste dock samtidigt beaktas att kyrkan icke är en statsinstitution i samma mening som andra sådana, den har en annan uppgift och en annan karaktär än statsinstitutioner i allmänhet. Den har icke upprättats såsom ett led i den statliga verksamheten och dess huvuduppgift är icke att handhava statliga angelägenheter, även om också sådana kunna vara uppdragna åt kyrkliga myndigheter, t. ex. folkbokföring. Kyrkan är en andlig gemenskap, ett trossamfund, som leder sitt ursprung från de äldsta kristna församlingarna och vars karaktär och verksamhet bestämmas av dess bekännelse. I sin centrala, religiösa uppgift ha de kyrkliga myndigheterna även efter reformationen intagit en självständig ställning.»

Kyrkomöteskommittén anför i sitt betänkande vidare:

»I den mån samhället måste ingripa reglerande genom lagstiftning eller i annan form, måste denna reglering i särskilt hög grad präglas av vidsynt hänsynstagande till olika åsikter. Även om utvecklingen sedan mitten av 1800-talet icke medfört ett utträdande ur kyrkan i den omfattning man på sina håll då förutsåg, ha med samhällets sekularisering Kungl. Maj:t och riksdag kommit att framstå såsom för kyrkan allt mindre representativa organ. Från dessa synpunkter framstår medbestämmanderätt för kyrkan i kyrkligt religiösa angelägenheter icke endast som ett kyrkans önskemål utan som ett allmänt intresse, härlett ur demokratiska principer och i överensstämmelse med religionsfrihetens grundsatser. Det torde även vara en numera allmänt omfattad mening att kyrkomötet bör äga medbestämmanderätt i frågor som röra kyrkans tro och lära, dess gudstjänster och nådemedelsförvaltning. Det kan emellertid med skäl göras gällande, att denna medbestämmanderätt för att bli av något värde principiellt bör omfatta även

ekonomiska och organisatoriska betingelser för att kyrkan skall bli i stånd att verka i enlighet med sin bekännelse. — Men hänsyn måste tagas därtill att vissa frågor äro av den karaktär att deras avgörande måste vara förbehållet statsmakterna. Det är sålunda uppenbart, att de grundläggande bestämmelserna rörande kyrkans statsrättsliga ställning måste vara av grundlags natur och icke kunna göras beroende av kyrkomötets samtycke. Principiellt bör kyrkomötet icke heller äga medbestämmanderätt i lagstiftning, som rör även andra än kyrkan och dess medlemmar.»

Sedan kommittén härefter tagit i betraktande vissa spörsmål av praktisk natur med avseende å kyrkomötets deltagande i lagstiftningen, har kommittén, mot bakgrunden av de allmänna överväganden vilka här berörts, föreslagit att kyrkomötet bibehålles vid dess i §§ 87 och 88 regeringsformen stadfästa rätt att deltaga i stiftande m. m. av kyrkolag.

Kyrkomöteskommitténs förslag är efter remissbehandling beroende av Kungl. Maj:ts prövning.

I anledning av motioner, som väckts vid 1956 års vårriksdag (I: 163, II: 214), beslöt riksdagen den 28 november 1956 i enlighet med konstitutionsutskottets förslag att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om en allsidig och förutsättningslös utredning av frågan om den framtida gestaltningen av förhållandet mellan staten och kyrkan.

I sitt utlåtande (nr 17) över motionerna anförde konstitutionsutskottet bl. a.:

»Från skilda håll framföras bestämda krav på en radikal omgestaltning av förhållandet mellan staten och kyrkan, medan man på andra håll bestämt motsätter sig varje mera genomgripande förändring av de bestående relationerna. Oavsett huruvida en upplösning av de organisatoriska banden mellan staten och kyrkan kan vara önskvärd, är frågan av sådan vikt för hela folket och därtill av sådan svårighetsgrad, att den är förtjänt av att förutsättningslöst och grundligt utredas.

Det har visserligen sagts, att en utredning av den omfattning det här måste bli frågan om icke borde igångsättas annat än såsom en förberedelse för kyrkans skiljande från staten samt att en sådan åtgärd icke vore aktuell. Utskottet anser emellertid icke den omständigheten, att delade meningar råda om huruvida en skilsmässa mellan staten och kyrkan bör komma till stånd, i nuvarande läge motivera, att kravet på en allsidig utredning avvisas. De hithörande problemen äro nämligen så invecklade och ömtåliga, att deras sakliga behandling måste gagnas av att starka meningsbrytningar icke pågå samtidigt som utredningen tillsättes och arbetar. Utskottet finner därför, att den nuvarande lidelsefria och förstående inställningen hos dem, som taga del i debatten om staten och kyrkan, bör begagnas såsom ett gynnsamt tillfälle att bedriva ett objektivt och resultatrikt utredningsarbete.»

Utskottet förklarade sig väl medvetet om att en utredning rörande statens och kyrkans inbördes förhållande och de överblickbara konsekvenserna av en omgestaltning av detta förhållande komme att bli omfattande och mödosam. Bland de detaljproblem, som komme att aktualiseras vid utredningen, fortsatte utskottet, borde först nämnas den avveckling eller omgestaltning av kyrkliga organ, som skulle bli en följd av att de organisato-

riska banden mellan staten och kyrkan upplöstes. Härvid borde prövas den ställning bl. a. kyrkomötet intoge.

Utskottet fann slutligen det önskvärt att, med hänsyn till att utredningsarbetet komme att dröja avsevärd tid, sådant utrednings- och reformarbete på det kyrkliga området, som kunde leda till önskvärda partiella reformer, icke avbrötes eller inställdes.

Kungl. Maj:t har den 10 januari 1958 bemyndigat chefen för ecklesiastikdepartementet att tillkalla sakkunniga för att utföra en första etapp av en utredning av frågan om den framtida gestaltningen av förhållandet mellan staten och kyrkan.

Slutligen må erinras om att frågan om kyrkomötets vetorätt varit föremål för en interpellation vid föregående års höstriksdag. Å interpellationen svarade chefen för justitiedepartementet, statsrådet Lindell, bl. a.:

»Regeringen har ännu inte tagit ställning till 1951 års kyrkomöteskommittés betänkande. Härtill har bidragit att riksdagen har begärt en utredning om förhållandet mellan stat och kyrka. Tydligt är nämligen att en principiell ändring av kyrkans ställning såsom statskyrka återverkar på frågan om kyrkomötets uppgifter och befogenheter. Mitt svar är alltså att jag anser, att man inte bör ta principiell ställning till kyrkomötets befogenheter förrän i samband med den av riksdagen begärda utredningen om förhållandet mellan stat och kyrka.»

Under hänvisning till den i det föregående lämnade redogörelsen för tidigare reformförslag rörande kyrkomötets grundlagsenliga befogenheter m. m. får utskottet, med framhållande av att i förevarande motion icke förebragts bärande skäl för att utskottet nu skulle tillstyrka den däri åsyftade grundlagsändringen, hemställa,

att motionen nr II: 50 icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 6 mars 1958

På konstitutionsutskottets vägnar:

HARALD HALLÉN

Närvarande:

från första kammaren: herrar Elmgren, Damström, Olsén, Sveningsson, Erik Olsson, Ollén, Torsten Andersson, Dahl, Axel Emanuel Andersson* och Källqvist*, samt

från andra kammaren: herrar Hallén, Pettersson i Norregård, von Friesen*, Norén, Braconier*, Spångberg, Svensson i Ljungskile*, Sehlstedt*, Gustafsson i Bogla och Hamrin i Jönköping*.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.