

N:o 159.

Af herr **C. F. Wallbom**, om *ändring af § 87 mom. 2 regeringsformen.*

Enligt den riksdagsordning, som upphörde att gälla den 22 juni 1866, fordrades i frågor, som icke voro af grundlags natur eller i sista hand kunde i förstärkt utskott afgöras, minst tre stånds bifall, för att ett förslag skulle vara af Riksdagen antaget. Härvid gjordes alltså i fråga om stiftande eller ändring af kyrkolag intet undantag till presteståndets förmån, och till yttermera visso upprepades i dåvarande lydelse af 87 § regeringsformen, som handlar om stiftande af civil-, kriminal- och kyrkolag, att minst tre stånds samtycke erfordrades för Riksdagens beslut i dylika lagfrågor. Under ståndstiden kunde alltså kyrkolag stiftas, ändras eller upphävas mot presteståndets bestridande, i fall de tre öfriga stånden voro om beslutet ense. Endast då frågan gälde presterskapets privilegier, erfordrades enligt 114 § regeringsformen samtycke äfven af presteståndet, liksom numera af allmänt kyrkomöte.

Vid införandet af nu gällande riksdagsordning gjordes häri en vigtig ändring. Enligt den i samband dermed ändrade lydelsen af 87 § regeringsformen (mom. 2) erfordras nemligen numera för stiftande, ändring eller upphäfvande af kyrkolag, utom Konungs och Riksdags samstämmiga beslut, jemväl samtycke af allmänt kyrkomöte. Meningen härmed var att åt presteståndet bereda en ersättning för det minskade politiska inflytande,

som följde af, att det genom representationsreformen upphörde att finnas till såsom särskildt riksstånd. Grundlagsstiftarne ansågo sig nemligen helst böra gifva denna ersättning i den form, att åt den för vårt samhällslif hittills fullkomligt främmande institution, som under namn af allmänt kyrkomöte blifvit vid 1863 års riksdag upprättad, inrymma en betydligt större magt, än som deråt blifvit tillmätt enligt kongl. förordningen af den 16 november 1863. Denna förordnings § 9 utstakar nemligen området för kyrkomötets befogenhet på följande sätt:

»Allmänt kyrkomöte tillkommer att upptaga kyrkliga mål, som Konungen till detsamma öfverlemnar eller hvarom fråga af någon dess ledamot väckes. Mötet ege dock ej att, utöfver hvad i grundlag kan varda medgifvet, annat eller mera besluta än underdåniga utlåtanden samt föreställningar och önsknningar att hos Konungen anmälas.»

Enligt den ändrade lydelsen af 87 § regeringsformen, jemförd med 88 och 114 §§ af samma grundlag, är alltså kyrkomötet från en blott och bart rådgifvande församling upphöjdt till ett slags tredje statsmagt, som med Konung och Riksdag delar lagstiftande magten i kyrkliga frågor. Ja, än mer, — kyrkomötet kan till och med i visst afseende sägas vara upphöjdt öfver både Konung och Riksdag, då det står i dess magt att utan vidare kullkasta, hvad båda de andra statsmagterna samstämmigt enat sig om i kyrkliga mål.

För att en så utomordentlig magt skall få orubbad ega bestånd, måste det vara högligen viktiga skäl, som tala till dess förmån. Ty den utgör i sjelfva verket en egendomlighet för vår lagstiftning, som mig veterligen saknar motstycke i något annat land. Det synes ligga i sakens natur, att en kyrka, allt efter som den är statskyrka eller frikyrka, har att låta sin lagstiftning ordnas på ettdera af tvenne sätt. Inom en frikyrka skall gifvetvis den lagstiftande magten utöfvas af en representativ församling, såvida den ej i likhet med påfvekyrkan är underkastad ett enväldigt andligt öfverhufvud. Men en statskyrka åter har i sin egenskap af statsinstitution att, i likhet med alla andra dylika institutioner, rätta sig efter de lagar, som för dess räkning stiftas af statens vanliga lagstiftande organ. Då den svenska kyrkan å ena sidan vill fortvara såsom statskyrka, men å andra sidan vill åt sin representation se inrymd en sjelfständig lagstiftande magt, så ligger deri en sjelfmotsägelse, som förr eller senare måste upphöra, antingen på det sätt, att statskyrkan öfvergår till frikyrka med ett för dess räkning lagstiftande kyrkomöte, eller ock på det sätt, att den underordnar sig den lagstiftande magt, som inom staten utöfvas af Konung och Riksdag. Vill den ej det förra, får den finna sig i det senare.

Häremot kan invändas och har äfven vid frågans föregående behandling blifvit invändt, att den säregna magtställning, som i vårt land tillkommer kyrkomötet, icke kan detsamma frånhändas utan dess eget medgifvande, emedan den blifvit lemnad såsom ett vederlag åt den svenska kyrkan för den minskning i politisk magt, som den fick vidkännas genom presteståndets frånträdande af sin ställning såsom riksstånd. Denna dess egenskap af vederlag för en afträdd, men icke förverkad rättighet, förmenas nu skola medföra, att kyrkomötets rätt till veto mot Konungs och Riksdags beslut måste ega bestånd i all framtid, såvida ej svenska kyrkans ombud sjelfvilligt afstå derifrån.

Om den förmån, som härmed är svenska kyrkans ombud medgifven, hade natur af privilegium, vore saken mycket enkel. Enligt 114 § rege- ringsformen får, som nyss sades, ingen rubbning ske i presterskapets privilegier utan samtycke af allmänt kyrkomöte. Men kyrkomötets veto- rätt hör icke till de privilegier, som i särskilda lagar och författningar blifvit presterskapet medgifna. Konung och Riksdag kunna alltså i vanlig ordning derom besluta, utan att någons välfångna rätt dermed trädes för nära. Hvad det vidkommer, att ett i laga ordning gifvet vederlag för frånträdd politisk magt skulle vara omgifvet af samma helgd som ett privilegium, så veta våra grundlagar derom ingenting. Fordrar det all- männa bästa, att ett dylikt vederlag upphör, äro statsmagterna oförhindrade att derom besluta. Hvad mera är, de hafva helt nyligen i ett synner- ligen viktigt fall gjort bruk af denna rätt. Genom det beslut, som Riks- dagens båda kamrar den 14 och 28 sistlidne februari samstämmigt fattat, i hufvudsaklig enlighet med Konungens förslag, är i trots af bestämda protester från städernas riksdagsmän fastställt, att de grunder för utseende af städernas ombud i Andra Kammaren, som i nu gällande riksdagsordning införts såsom vederlag för borgarståndets frånträdande af sin politiska magt, skola upphöra att gälla och ersättas af andra. Genom hvad Konungen och begge kamrarne sålunda enstämmigt vidtagit är alltså den princip i vår statsrätt fastslagen, att ett vederlag för frånträdd magtställning, med- gifvet ett af de forna riksstånden eller dess rättsinnehafvare, endast så länge må ega bestånd, som statsmagterna i förening finna dess fortvaro förenlig med det allmänna bästa, men kan af dem utan rättsinnehafvarens samtycke återtagas, så snart de finna ändrade tidsförhållanden det påkalla.

Vid betraktandet af frågan om kyrkomötets vetorätt hafva statsmag- terna alltså numera endast och allenast den synpunkten att hålla sig till, huruvida fortvaron af denna rätt är förenlig med det allmänna bästa, eller dess upphörande påkallas af ändrade tidsförhållanden.

Allt ifrån början af kyrkomötets tillvaro har det med hvarje år allt tydligare visat sig, att en tredelning af den lagstiftande magten på det kyrkliga området redan i och för sig är egnad att fördröja och försvåra det helsosamma utvecklingsarbete, som på detta liksom på alla andra områden måste anses högst nödigt och nyttigt. Ensamt för sig innebär detta intet klander mot kyrkomötets verksamhet såsom lagstiftande församling. Proceduren för allt lagstiftningsarbete är redan dessförinnan tung och omständlig nog i vårt land. Ett lagförslag, som vanligen behöft lång tid för att arbeta sig fram genom kamrarnes mogna pröfning, hvilken ju särskildt i Första Kammaren plägar vara synnerligt grundlig, har dessutom att genomgå en ytterligare skärseld i komitéer, lagberedningar och byråer, innan det efter slutlig granskning af högsta domstolen hinner till den punkt, der Konungens stadfästelse gifves eller nekas. En så mångsidig granskning af olikartade institutioner, som betrakta saken från hvar sin olika synpunkt, plägar gerna medföra ett virrvarr af hvarandra korsande meningar, som snarare tjena till att bekräfta det gamla ordspråket: »så många hufvuden, så många sinnen», än att främja en sundt och jemnt fortgående verksamhet på lagstiftningens område. Kommer nu dertill i afseende å kyrkliga lagfrågor ännu en institution, nemligen kyrkomötet, som ej blott eger rådgifvande, utan äfven beslutande röst, så säger det sig sjelft, att kyrkomötet måste vara i synnerligen hög grad utrustadt med vilja och förmåga att främja ett kraftigt utvecklingsarbete på det kyrkliga området, om ej redan dess blotta tillvaro i och för sig skall utgöra ett hinder mot detta utvecklingsarbetes behöriga fortgång.

Hvad nu kyrkomötets goda vilja i ty fall vidkommer, så lär väl ingen ega rätt att sätta densamma i fråga. Det vore synnerligen lyckligt, om detsamma kunde sägas äfven i afseende på dess förmåga. Tyvärr lär dock den erfarenheten nu vara obestridlig, att kyrkomötets förmåga att föra det kyrkliga utvecklingsarbetet framåt visat sig vara så godt som ingen. I trots af att denna församling inom sig slutit så många verkligt betydande personer, finnes det knappast någon enda kyrklig reformfråga, hvars framgång legat det svenska folket om hjertat, som blifvit af kyrkomötet förd så mycket som ett tuffjät framåt. Att härpå anföra en mängd exempel skulle icke vara svårt, men torde endast lända till att i onödan upprifva gamla halfäktade sår från lika ändlösa som gagnlösa strider. Att skriva historien om det svenska kyrkomötet skulle blifva detsamma som att skriva historien om idel ofruktbara och resultatlösa reformsträfvanden.

Öfvertygelsen härom hade redan för tolf år sedan nått en sådan

mognad, att, då vid 1882 års riksdag förslag väcktes om upphörande af kyrkomötets vetorätt, detsamma af Andra Kammaren bifölls med den stora majoriteten af 113 röster mot 63. Vid 1883 års riksdag förnyades samma förslag med lika framgång, men föll begge gångerna i Första Kammaren. Vid 1885 års riksdag upptogs det å nyo af annan motionär, men då hade Andra Kammaren ändrat mening och afslog det med ringa majoritet.

Sedan dess hafva andra frågor tagit Riksdagens tid och omtanke i anspråk, och förslaget har ej mera återkommit. Men under mellantiden hafva två kyrkomöten varit samlade, och det minsta, som om dem kan sägas, är att de icke bidragit att häfva den gamla nedslående erfarenheten i fråga om verkningarna af kyrkomötets lagstiftningsmagt och vetorätt mot Riksdagens beslut. Särskildt under 1893 års kyrkomöte utöfvades denna vetorätt på ett gent emot både Konung och Riksdag synnerligen utmanande sätt. För att styrka detta påstående behöfves endast hänvisa till det tvära afslag, som kyrkomötet satte mot den af Riksdagen bifallna kongl. propositionen om ändring af kap. 1 § 1 kyrkolagen, som åsyftade att vinna reda och enkelhet i bestämmelserna om hvad med svenska kyrkans lära bör förstås. Men ej nog härmed — samma kyrkomöte visade äfven en föga lofvärd benägenhet att på sidan om tydlig lag inblanda sig i ärenden, som ej komma det vid. I uppenbar strid mot kyrkomötesförordningens § 9, som endast tillåter mötet att till behandling upptaga *kyrkliga* mål, företog sig mötet att besluta en skrivelse till Kongl. Maj:t om det förfarande, som bör iakttagas, då skollärarynna träder i gifte. Oafsedt beslutets möjliga nytta eller skada, är detta ett ärende, som rör skolan, men icke kyrkan, och der kyrkomötet alltså obehörigt inblandat sig i Konungens och Riksdagens rätt att allena besluta.

Tiden synes mig alltså vara inne att å nyo upptaga det af Andra Kammaren två gånger bifallna förslaget om upphörande af kyrkomötets vetorätt. Jag ansluter mig dervid i allo till det förslag, som utarbetats af den ursprunglige motionären i ämnet, afidne riksdagsmannen C. J. Svensén, och anser i likhet med honom, att ändamålet kan vinnas genom ändring af blott ett enda ord i nu gällande grundlag. Då 87 § 2 mom. regeringsformen i fråga om stiftande, ändring och upphäfvande af kyrkolag säger: »dock att dervid erfordras *samtycke* jemväl af allmänt kyrkomöte», synes det mig nog, att på detta ställe ordet *samtycke* utbytes mot *utlåtande*. Härmed vore hela frågan löst och på det enklaste tänkbara sätt. Kyrkomötet vore i fråga om kyrkliga lagfrågor återförvisadt till den

ställning, som kyrkomötesförordningens § 9 ursprungligen anvisat detsamma, med rådgifvande, men icke beslutande röst, men allt framgent med rätt att vid dessa ärendens beredning blifva hördt i egenskap af sakkunnig myndighet och med all möjlig utsigt att göra sin stämma hörd, då dess uttalanden förestafvas af en mogen erfarenhet. Fortfarande som hittills erfordras enligt 114 § regeringsformen kyrkomötets samtycke vid afgörande af privilegiefrågor, och kyrkomötet bibehålles oförkränkt vid sin i 88 § regeringsformen medgifna rätt att förkasta sådan förklaring af kyrkolag, som tillkommit utan att dess utlåtande förut blifvit inhemtadt. Längre gående ändringar synas mig icke förenliga med den varsamhet, som alltid bör iakttagas, då det gäller ändringar i grundlagen.

Alltså får jag härmed vördsamt föreslå,

att Riksdagen måtte för sin del och i grundlagsenlig ordning besluta, att i 87 § 2 mom. regeringsformen ordet *samtycke* måtte utbytas mot ordet *utlåtande*.

Om remiss till konstitutionsutskottet anhålles.

Stockholm den 14 mars 1894.

C. F. Wallbom.