

N:o 9.

Ank. till Riksd. kansli den 26 april 1894, kl. 1 e. m.

*Konstitutionsutskottets utlåtande, i anledning af väckt motion om
ändrad lydelse af § 87:2 regeringsformen.*

Då genom kongl. förordningen angående allmänt kyrkomöte den 16 november 1863 rätt till en särskild representation tillförsäkrades svenska kyrkan, meddelades beträffande den nya institutionens verksamhetsområde i § 9 af nämnda författning den föreskrift, att mötet tillkomme att upptaga kyrkliga mål, som Konungen till detsamma öfverlemnade eller hvarom fråga af någon dess ledamot väcktes, dock att mötet icke egde att utöfver hvad i grundlag kunde varda medgifvet, annat eller mera besluta än underdåniga utlåtanden samt föreställningar och önskingar att hos Konungen anmälas. Kyrkomötet saknade alltså till en början sin numera i grundlagen stadgade vetorätt i kyrkolags- och privilegiefrågor och var en allenast rådgifvande församling. Detta förhållande upphörde emellertid, såsom känt är, redan år 1866, då genom de i samband med ståndsorfattningens upphäfvande beslutade ändringarna af §§ 87, 88 och 114 regeringsformen kyrkomötets behörighet erhöll sin nuvarande omfattning. Till denna väsentliga rubbning af grundsatsen, att lagstiftningsmagten tillkommer allenast Konungen och Riksdagen, innehålla motiven till kongl. propositionen om antagande af ny riksdagsordning och dermed sammanhängande ändringar i regeringsformen, hvad kyrkolagstiftningen angår, intet annat skäl, än att, derest

förslaget till ny riksdagsordning blefve antaget, statskyrkan skulle upphöra att genom ett särskildt stånd vara representerad i nationalförsamlingen. Det torde emellertid böra uppmärksammas, att före representationsreformen endast tre ständs bifall erfordrades för att förslag till sådana lagar, som i §§ 87 och 88 regeringsformen omförmäldes, skulle anses vara af Rikets Ständer antagna, och att grundlagen icke till preteståndets förmån medgaf något undantag från denna regel med afseende å kyrkolagsfrågor, hvadan kyrkomötet numera eger vida större myndighet i dylika frågor än fordom preteståndet.

Vid flera föregående riksdagar (1881, 1882, 1883 och 1885) hafva väckts motioner, innefattande förslag om upphäfvande af eller inskränkning i kyrkomötets vetorätt. Bland dessa förslag har det, som år 1882 för första gången framlades af herr *C. J. Svensén* samt vid sistnämnda och nästpåföljande års riksdagar med stor röstöfvervigt bifölls af Andra Kammaren, inom representationen vunnit den största anslutningen. Enligt detsamma skulle det i § 87:2 regeringsformen förekommande ordet »samtycke» utbytas mot »utlåtande», och kyrkomötets vetorätt således inskränkas till frågor angående förklaring af kyrkolag och presterskapets privilegier.

I en inom Andra Kammaren väckt, till utskottet hänvisad motion, n:o 159, har herr *C. F. Wallbom* återupptagit herr Svenséns förslag. Till stöd för sin framställning anför motionären hufvudsakligen följande: Genom den i sammanhang med representationsreformen ändrade lydelsen af § 87 regeringsformen, jemförd med §§ 88 och 114 af samma grundlag, hade kyrkomötet från en blott rådgifvande församling blifvit upphöjdt till en tredje statsmagt, som med Konung och Riksdag delade lagstiftningsmagten i kyrkliga frågor. För att en så stor magt skulle få orubbad ega bestånd, måste det vara högelingen viktiga skäl, som talade till dess förmån. Ty den utgjorde i sjelfva verket en egendomlighet för vår lagstiftning, som, motionären veterligen, saknade motstycke i något annat land. Det syntes ligga i sakens natur, att en kyrka, allt efter som den vore statskyrka eller frikyrka, hade att låta sin lagstiftning ordnas på ettdera af två sätt. Inom en frikyrka borde otvifvelaktigt den lagstiftande magten utöfvas af en representativ församling, såvida den ej i likhet med den katolska kyrkan vore underkastad ett enväldigt andligt öfverhufvud, men en statskyrka åter hade i sin egenskap af statsinstitution att, i likhet med alla andra dylika institutioner, rätta sig efter de lagar, som för dess räkning stiftades af statens vanliga lagstiftande organer. Då den svenska kyrkan å ena sidan ville fortvara såsom statskyrka, men å andra sidan ville åt sin

representation se inrymd en sjelfständig lagstiftande magt, låge deri en motsägelse, som förr eller senare måste upphöra, antingen på det sätt, att statskyrkan öfverginge till frikyrka med ett för dess räkning lagstiftande kyrkomöte, eller ock på det sätt, att den underordnade sig den lagstiftande magt, som inom staten utöfvades af Konung och Riksdag.

Det hade anmärkts, att den säregna magtställning, som i vårt land tillkomme kyrkomötet, icke kunde 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, förmenades skola medföra, att kyrkomötets rätt till veto mot Konungs och Riksdags beslut måste ega bestånd i all framtid, såvida ej svenska kyrkans ombud sjelfvilligt afstode derifrån. Kyrkomötets vetorätt hörde emellertid icke till presterskapets privilegier, hvadan Konung och Riksdag kunde i vanlig ordning derom besluta, utan att någons rätt dermed trädde för nära. Våra grundlagar innehölle icke några bestämmelser derom, att ett i laga ordning gifvet vederlag för frånträdd politisk magt skulle ega samma helgd som ett privilegium. Derest det allmänna bästa fordrade, att ett dylikt vederlag upphörde, vore statsmagterna oförhindrade att derom besluta. De hade också helt nyligen i ett synnerligen viktigt fall gjort bruk af denna rätt. Genom det beslut, som Riksdagens båda kamrar den 14 och den 28 februari innevarande år samstämmigt fattat, i hufvudsaklig enlighet med Konungens förslag, vore i trots af bestämda protester från städernas riksdagsmän fastställt, att de grunder för utseende af städernas ombud i Andra Kammaren, som i gällande riksdagsordning införts såsom vederlag för borgarståndets frånträdande af sin politiska magt, skulle upphöra att gälla och ersättas af andra. Den princip vore alltså fastslagen i vår statsrätt, att ett vederlag för frånträdd magtställning, medgifvet ett af de forna riksstånden eller dess rättsinnehafvare, endast så länge borde ega bestånd, som statsmagterna funne dess fortvaro förenlig med det allmänna bästa, men kunde af dem utan rättsinnehafvarens samtycke återtagas, så snart de funne ändrade tidsförhållanden det påkalla. Vid afgörande af frågan om kyrkomötets vetorätt hade statsmagterna alltså numera endast att taga i öfvervägande, huruvida fortvaron af denna rätt vore förenlig med det allmänna bästa, eller dess upphörande påkallades af ändrade tidsförhållanden.

Redan från början af kyrkomötets tillvaro hade det med hvarje

är allt tydligare visat sig, att en tredelning af den lagstiftande magten på det kyrkliga området redan i och för sig vore 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 innebure detta intet klander mot kyrkomötets verksamhet såsom lagstiftande församling. Proceduren för allt lagstiftningsarbete vore 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, måste dessutom genomgå ytterligare granskning dels i komitéer m. m., dels ock i högsta domstolen, innan det underställdes Konungens pröfning. En så mångsidig granskning af olikartade institutioner, som betraktade saken från hvar sin olika synpunkt, medförde lätt ett virrvarr af hvarandra korsande meningar, som icke vore egnadt att främja en sundt och jemnt fortgående verksamhet på lagstiftningens område. Komme nu dertill i afseende å kyrkliga lagfrågor ännu en institution, nemligen kyrkomötet, som egde ej blott rådgifvande, utan äfven beslutande röst, vore det uppenbart, 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 skulle utgöra ett hinder mot detta utvecklingsarbets behöriga fortgång. Kyrkomötets goda vilja torde väl ingen ega rätt att sätta i fråga, men erfarenheten hade numera ådagalagt, att dess 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, funnes det knappast någon enda kyrklig reformfråga, hvars framgång legat det svenska folket om hjertat, som blifvit af kyrkomötet ens i minsta mån förd framåt, och det skulle icke vara svårt att härpå anföra en mängd exempel. Att skriva historien om det svenska kyrkomötet, skulle blifva detsamma som att skriva historien om idel ofruktbara och resultatlösa reformsträfvanden.

Efter att hafva erinrat om vid föregående riksdagar väckta förslag om upphäfvande af kyrkomötets vetorätt, fortsätter motionären: Sedan den sista af dessa framställningar (1885) var föremål för Riksdagens behandling, hade två kyrkomöten varit samlade, och det minsta, som om dem kunde sägas, vore, 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 hade denna vetorätt utöfvats på ett gent emot både Konung och Riksdag synnerligen utmanande sätt.

För att styrka detta påstående behöfde man endast hänvisa till det tvära afslag, som kyrkomötet satte emot 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 borde förstås, och samma kyrkomöte visade en föga lofvärd benägenhet att på sidan om tydlig lag inblanda sig i ärenden, som ej komme det vid. I uppenbar strid mot kyrkomötesförordningens § 9, som endast tillåte mötet att till behandling upptaga kyrkliga mål, företog sig mötet att besluta en skrifvelse till Kongl. Maj:t om det förfarande, som borde iakttagas, då skollärlarinna trädde i gifte, ett ärende, som icke rörde kyrkan, och der kyrkomötet alltså obehörigen inblandat sig i Konungens och Riksdagens rätt att allena besluta.

Tiden syntes motionären alltså vara inne att å nyo upptaga det af Andra Kammaren två gånger bifallna förslaget om upphörande af kyrkomötets vetorätt, hvarigenom hela frågan blefve löst på det enklaste sätt. Han hemställde således,

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

Lika med motionären anser utskottet grundlagens stadganden om rätt för statskyrkan att genom en särskild representation med Konungen och Riksdagen dela lagstiftningsmagten i kyrkliga frågor i och för sig innebära en motsägelse, ty lika själfklart, som det synes utskottet, att en frikyrka må ega att utan annan inblandning från statens sida, än som för den allmänna ordningens och sedlighetens upprätthållande kan finnas erforderlig, genom dertill utsedde representanter eller på annat sätt själf ordna sina angelägenheter, lika orimligt är det enligt utskottets uppfattning, att de lagar, som reglera statskyrkans organisation och verksamhet, skola stiftas af andra organer än dem, hvilka det tillkommer att meddela dylika föreskrifter med afseende å öfriga statsinstitutioner. På samma gång stadgandet, att statskyrkans representation eger andel i lagstiftningsmagten beträffande kyrkliga frågor, synes utskottet ur principiell synpunkt ohöllbart, hade, enligt utskottets åsigt, den omständigheten, att i vår kyrkolag finnas inblandade en mängd stadganden af civillags natur, hvarigenom kyrkomötets lagstiftningsmagt kommit att omfatta äfven sådana frågor, som alls icke be-

röra de rent kyrkliga intressena, bort särskildt mana grundlagsstiftarne att icke utsträcka mötets befogenhet utöfver en rådgifvande församlings. Man har såsom skäl för stadgandena om kyrkomötets lagstiftningsmagt anfört, att hos nationalrepresentationen icke skulle i tillräcklig grad förefinnas de speciella insigter i kyrkliga frågor, som för vården af kyrkans intressen vore af nöden. Med afseende härå anser utskottet sig endast böra erinra om mångfalden af de ärenden, för hvilkas allsidiga pröfning särskilda kunskaper synas vara i ej mindre grad erforderliga, men som det oakadt utan olägenhet pröfvas allenast af Konungen och Riksdagen.

Det ligger i sakens natur, att delningen af lagstiftningsmagten i kyrkliga frågor på tre särskilda organer ingalunda kan vara egnad att befordra genomförandet af tidsenliga reformer i vår föråldrade kyrkolag, och grundlagens stadganden i förevarande afseende verka än mera hämmande på utvecklingen, derigenom att kyrkomötet sammanträder endast hvar femte år. Olägenheten härå är påtaglig i synnerhet i det fall — hvilket i viktigare frågor ej sällan torde förekomma — att de olika lagstiftande myndigheterna fatta skiljaktiga beslut, mellan hvilka sammanjemkning lämpligen skulle kunna ega rum. Bestämmelserna om kyrkomötets vetorätt måste således äfven i praktiskt afseende anses föga tillfredsställande.

Uppkomsten af denna rätt härleder sig från presterskapets genom ständsförfattningens upphäfvande minskade inflytande på Riksdagens sammansättning. Den i motiven till förstnämnda kongl. proposition till stöd för ändringarna af §§ 87 och 88 regeringsformen åberopade omständighet, att, derest förslaget till ny riksdagsordning blefve antaget, statskyrkan skulle upphöra att genom ett särskildt stånd vara representerad i nationalförsamlingen, utvisar tydligt, att denna grundlagsändring afsåg att åt statskyrkans presterskap bereda ersättning för förlusten af dess dåvarande magtställning inom Riksdagen och derigenom vinna prestandets bifall till representationsförslaget. Då emellertid, såsom känt är, ståndet knappast kan anses hafva otvunget biträdt reformen, än mindre understödt densamma på grund af den kyrkomötet sålunda tillförsäkrade lagstiftningsmagten, synes det faktiska syftmålet med förevarande ändringar i regeringsformen redan från början hafva varit i viss mån förfeladt. Det torde tillika böra framhållas, att grundlagsstiftarne svårigen kunna anses hafva afgifvit någon som helst försäkran, att den förmån, som enligt § 87 regeringsformen blifvit tillförsäkrad statskyrkans presterskap såsom godtgörelse för frånträdde politiska rättig-

heter, skulle för all framtid blifva beståndande, och att de i hvarje fall dertill saknat befoget. Varaktigheten af detta stadgande bör därför, enligt utskottets uppfattning, vara beroende derpå, huruvida detsamma kan anses fortfarande befodra sitt egentliga ändamål. Hvilken den faktiska anledningen till införande i vår statsrätt af ifrågavarande bestämmelse nu än må hafva varit, torde dock meningarna ej vara synnerligen delade derom, att befrämjandet af kyrkans sanna intressen och rättigheter måste anses utgöra dess hufvudändamål. Ernås icke vidare detta syfte, anser utskottet hvarje giltigt skäl saknas för bibehållandet af förevarande stadgande, som hvilar på grundsatser, hvilka synas främmande för hela vårt statsskick.

En granskning af det sätt, på hvilket kyrkomötet uppfyllt denna sin bestämmelse, torde emellertid gifva vid handen, att det nu angifna ändamålet med ifrågavarande stadgande ingalunda blifvit förverkligadt. Under det kyrkomötet, som till följd af sin stela hierarkiska karakter saknar stöd i folkmedvetandet, ådagalagt ett ganska ringa intresse att för egen del söka afhjelpa de påtagliga bristerna i vår tvåhundraåriga kyrkolagstiftning på samma gång som en uppenbar afvoghet mot vår tids friare uppfattning af kyrkliga frågor, har mötets grundlagsstadgade vetorätt visat sig vara ett verkligt hinder för den utveckling, som utgör ett nödvändigt vilkor, för att statskyrkan skall kunna fortfarande rätt befrämja det svenska folkets sanna välfärd, och utan hvilken ytterligare sönderingar inom samma kyrka svårligen torde kunna förekommas. Det af motionären åberopade exemplet må i detta afseende anses tillräckligt belysande. Tillika torde förtjena beaktas, att kyrkomötets obenägenhet för reformer i kyrkolagstiftningen nödvändigt måste verka hämmande äfven på Konungens och Riksdagens utöfning af dem tillkommande rätt till initiativ i dylika frågor.

Utskottet har af dessa skäl ansett tydligt, att grundlagens föreskrifter om mötets beslutanderätt i kyrkolagsfrågor icke äro med kyrkans och samhällets sanna intressen förenliga. Enligt det af motionären framlagda förslaget skulle deremot frågan vinna en under förhanden varande omständigheter tillfredsställande lösning. Visserligen borde en följdriktig tillämpning af den grundsats, på hvilken motionärens framställning hvilar, påkalla en liknande förändring af § 88 regeringsformen, men dermed torde dock utan olägenhet kunna tillsvidare anstå. Godkännes det ifrågavarande förslaget, skulle kyrkomötet, frånsedt de mera betydelselösa förmåner, som omförmålas i §§ 88 och 114 regeringsformen, åter komma att intaga den ställning till lagstiftningen, som från början var detsamma anvisad. Då i kyrkolags-

frågor mötets utlåtande allt framgent skulle inhemtas, komme detsamma jemväl fortfarande att utföra inflytande på denna lagstiftning, hvilket skulle blifva verksammare, i den mån dess yttranden förestafvades af en lefvande nitälskan för kyrkans och religionens intressen samt grundades på speciella insigter i förevarande frågor. Med afseende härå anser utskottet sig böra erinra om lagutskottets yttrande vid 1862—1863 års riksdag, att, äfven om den särskilda kyrkorepresentationens röst endast vore konsultativ, torde deraf ingalunda följa att den skulle sakna en afgörande vikt. Äfven Rikets Ständers röst i ekonomiska lagstiftningsfrågor vore endast konsultativ, men att de af Ständerna derutinnan uttalade åsigter ändock hade sin tyngd, vore obestriddigt.

På grund af hvad sålunda blifvit anfördt hemställer utskottet,

att Riksdagen måtte, med bifall till herr Wallboms förevarande motion, antaga följande förslag till förändrad lydelse af § 87:2 regeringsformen att hvila till vidare grundlagsenlig behandling:

§ 87.

(Nuvarande lydelse:)

2:o Riksdagen ege ock gemensamt med Konungen stifta, förändra eller upphäfva kyrkolag; dock att dervid erfordras *samtycke* jemväl af allmänt kyrkomöte. Öfver förslag angående dylik lag skola, på sätt i mom. 1 sägs, Statsrådets och Högsta domstolens tankar inhemtas och jemte Konungens proposition, då sådan göres, Riksdagen meddelas. Har ej förslag, hvarom nu fråga är, före början af Riksdagen näst efter den, som framställt eller antagit förslaget, blifvit såsom lag genom all-

(Föreslagen lydelse:)

2:o Riksdagen ege ock gemensamt med Konungen stifta, förändra eller upphäfva kyrkolag; dock att dervid erfordras *utlåtande* jemväl af allmänt kyrkomöte. Öfver förslag angående dylik lag skola, på sätt i mom. 1 sägs, Statsrådets och Högsta domstolens tankar inhemtas och jemte Konungens proposition, då sådan göres, Riksdagen meddelas. Har ej förslag, hvarom nu fråga är, före början af Riksdagen näst efter den, som framställt eller antagit förslaget, blifvit såsom lag

män kungörelse utfärdadt, vare det förfallet, och Konungen underrätte då Riksdagen om de skäl, som hindrat förslaget antagande. genom allmän kungörelse utfärdadt, vare det förfallet, och Konungen underrätte då Riksdagen om de skäl, som hindrat förslaget antagande.

Stockholm den 26 april 1894.

På utskottets vägnar:

O. BERGIUS.

Reservationer:

af herr *Bergius*, som, i hufvudsak anslutande sig till konstitutionsutskottets vid 1885 års riksdag afgifna, af begge kamrarne godkända utlåtande n:o 5, velat hemställa,

att motionen icke måtte föranleda någon Riksdagens åtgärd;

af herrar *von Strokirch*, friherre *Wrangel von Brehmer*, *Helander*, *Samzelius* och *Nyström*, som instämt med herr *Bergius*;

af herr *Alin*; samt

af herrar *Ljungman* och *Johnsson* mot motiveringen.

Herr *Gustaf Berg* har velat tillkännagifva, att han icke deltagit i ärendets behandling inom utskottet.
