

Nr 49.

Ankom till riksdagens kansli den 17 maj 1920 kl. $\frac{1}{2}$, 4 e. m.

*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckt motion om
ändrad lydelse av §§ 87 och 88 regeringsformen.*

Närvarande: Herrar Larsson i Västerås, Clason, Strömberg*, frih. Adelswärd, Schlyter*, Hellberg, K. J. Ekman, Thulin, Ljunggren*, von Geijer, H. G. Andersson, Magnusson i Tumhult, Hallén, Jansson i Edsbäcken, Henrikson, Hansson i Gårda, Persson i Tofta*, Runefors, Karlsson i Vadstena och Persson i Fritorp.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

I en i andra kammaren väckt motion, nr 316, hemställer herr *Engberg*, att riksdagen såsom vilande till vidare grundlagsenlig behandling måtte antaga följande ändrade lydelse av §§ 87 och 88 regeringsformen:

§ 87.

1:o Riksdagen äger gemensamt — — i riksdagsordningen sägs.

2:o Riksdagen äge ock gemensamt med Konungen stifta, förändra eller upphäva kyrkolag; dock att därvid jämväl erfordras *utlåtande* av allmänt kyrkomöte. Över förslag angående dylik lag skola, på sätt i mom. 1 sägs, statsrådets och lagrådets tankar inhämtas och jämte Konungens proposition, då sådan göres, riksdagen meddelas. Har ej förslag, varom nu fråga är, före början av riksdagen näst efter den, som framställt eller antagit förslaget, blivit såsom lag genom allmän kungörelse utfärdad, vare det förfallet, och Konungen underrätte då riksdagen om de skäl, som hindrat förslagets antagande.

§ 88.

Med förklaring över civil- och kriminal- samt kyrkolag förhållas som med sådan lags stiftande. De förklaringar, som, till svar på inkomna förfrågningar om lagens rätta mening, Konungen genom dess högsta domstol emellan riksdagarna giver, kunna ogillas av först därefter sammanträdande riksdag, och må dylika förklaringar, där de sålunda ogillade blivit, ej längre gälla eller av domstolarna iakttagas och åberopas.

Till stöd för sin hemställan anför motionären följande:

»Kungl. Maj:ts nådiga förordning angående allmänt kyrkomöte den 16 nov. 1863 kan betraktas som en kompensation åt kyrkan för förlusten av ståndsrepresentationsrätten. Det bör emellertid framhållas, att kyrkomötet icke inrättades för att övertaga prästeståndets funktioner. De ideella motiven till institutionens skapande bottnade i kyrkans strävan till enhet mot de separatistiska rörelserna och i hennes strävan till självständighet. Måhända är det mer än en tillfällighet, att, samtidigt med att prosten Bromans memorial till prästeståndet vid 1844—45 års riksdag för fram frågan inför riksdagen, de norrländska läsarna inge sin första petition till Kungl. Maj:t med bön om rätt att separera från statskyrkan. Redan 1827 hade »Ecclesiastik Tidskrift» rekommenderat »universalsynoder» för hela riket som ett medel »att framställa sig såsom kyrka, fastare förena sig, tidsenligare utbilda sig och införa i det kristliga livet, vad tiden hos de bättre andar bragt till mognad». Kyrkolagskommittén, som avslöt sitt arbete år 1846, anför också, bland motiven för sitt förslag att organisera kyrkomöten, att söndringar inom kyrkan kunde vålla behovet av en dylik sammankomst. Enahanda motiv återfinna vi i ständernas skrivelse den 6 mars 1858, där det anföres, hurusom vår tids rörelser inom kyrkan och de stridigheter i avseende på religionsbegrepp och kyrkliga bruk, som städse förekommo, uppenbarande inom församlingen ett alltjämt växande andligt behov, ådagalade nödvändigheten därav, att tillfälle bereddades församlingen att uttala sina åsikter i oförmälda ämnen; i anseende vartill Rikets ständer funnit en kyrklig representation, sammansatt av präster och lekmän, såsom svenska kyrkans ombud, böra genom lag erkännas och regleras, samt för sin del besluta en författning angående allmänt kyrkomöte. Motiven upprepas i den kungl. propositionen till 1862—63 års riksdag.

Till denna strävan att ena den av söndring hotade kyrkliga fronten kom emellertid, såsom redan nämnts, strävan efter ökad självständighet

gentemot statsmakten. Här ha otvivelaktigt vissa från Tyskland härrörande kyrkorättsliga idéer spelat in. Gentemot föreställningen att kyrkomakten vore en integrerande del i statsmakten, hade på tyska botten framträtt teorien om det *kollegiala* kyrkosystemet. Denna teori innebär, att kyrkomakten i stället för att betraktas som en integrerande del i statsmakten skall betraktas som en kyrkan tillkommande föreningsfrihet, över vilken staten har endast uppsiktsrätt. Liksom inom den reformerta kyrkan börjar man även inom den lutherska knäsetta idén om kyrkomakten såsom härledande sig från *församlingen*. Kravet på ökad självständighet gentemot statsmakten får givetvis också ses som ett uttryck för behovet att ha frihet i värnandet av kyrkoläran. Man kände statens förmynderskap såsom en hämmande boja när det gällde att bringa lärosystemet i överensstämmelse med församlingens faktiska religiösa liv. Strävan efter självständighet i förhållande till statsmakten var därför, om man så vill, endast en sida hos strävan att upprätthålla den enade religiösa fronten.

I *Thomanders* år 1837 offentliggjorda »Förslag till kyrkoordning» förfäktas självständighetstanken. Där fordras i förordet självbestämningssrätt för församlingen i fråga om bekännelsen och liturgiska frågor. Han underkänner ständernas lämplighet att besluta i dylika ting och träder i breschen för »allmänna prästmötet». Sedan Thomander 1838 insatts i kyrkolagskommittén, fick han tillfälle att där skaffa gehör för sina synpunkter. Såsom redan antytts förordade kyrkolagskommittén skapande av ett allmänt kyrkomöte såsom stående institution.

Det blev emellertid icke det av Thomander präglade förslaget till inrättande av kyrkomöte, som lades till grund för lagutskottets behandling av frågan vid 1853—54 års riksdag, utan ett förslag, utarbetat av den konservative partiledaren August von Hartmansdorff. I motiveringen till sitt förslag betonar von Hartmansdorff den stagnation i de kyrkliga frågornas utveckling, som vållades genom frånvaron av ett för kyrkan representativt organ. Det gällde att bereda församlingen möjlighet till intimare medverkan i de kyrkliga angelägenheterna. Endast på så sätt kunde förhindras, att de alltjämt stegrade kraven på religionsfrihet skulle leda till kyrkans självupplösning.

Som man ser, är det även här tanken på kyrkans självständighet, som erbjuder sig som en möjlig hjälpare ut ur den tilltagande separatismen.

Gentemot kyrkolagskommittén hävdade lagutskottet, att *lagstiftningsrätten* alljämt borde vila där den förut vilade, och att kyrkomötets befogenhet följaktligen borde begränsas till att upptaga endast de ärenden,

som Konungen till detsamma överlämnat, samt till att i dessa ärenden *endast avgiva utlåtanden*. Oppositionen anmälde sig från två håll. Å *ena* sidan hade vi de högkyrkliga, som med professor E. G. Bring förfäktade, att, eftersom kyrkomötets befogenhet skulle inskränkas till en rådgivares roll, ingen anledning föreläge att för detsamma stadga någon viss form. Å *andra* sidan hade vi *bondeståndet*, som med sunt verklighetssinne förklarade, att »då Kungl. Maj:t icke är förhindrad att genom R. St. inhämta folkets opinion och tankar såväl i kyrkans angelägenheter som i allt annat, vad till rikets och folkets sannskyldiga nytta hörer», intet behov av särskilda kyrkomöten föreläge.

Det intressanta i problemläget vid 1853—54 års riksdag är, att redan då kravet på representationsreformen präglar vissa gruppers hållning till frågan om kyrkomötet. Från förfäktarna av representationsreformen framföres nämligen i genomskinlig form tanken på att genom kyrkomötets inrättande skapa ett *vederlag*, som skulle kunna försona prästeståndet med kravet på ständsrepresentationens avskaffande. Tanken antydes klart av rådmän A. W. Björck, och inom prästeståndet självt företrädde den av A. Sandberg.

Frågan föll vid 1853—54 års riksdag, men den hölls vid liv i den allmänna diskussionen. Redan 1854 presterade andra allmänna prästsällskapsmötet ett kyrkomötesförslag som, efter att i princip ha godkänts av mötet, hänvisades till en kommitté för ytterligare beredning. I denna kommittés förslag lägger man märke till, att anspråken på kyrkomötets delaktighet i *avgörandet* över kyrkliga frågor icke upptagits. Man hade säkerligen fullt klart för sig, att dessa anspråks förverkligande måste gå över en grundlagsändring, som tillerkände kyrkomötet grundlagsfästa befogenheter.

Vid 1856—58 års riksdag befinner sig frågan i ett nytt skede. Regeringen hade framlagt sin proposition om religionsfrihet. Den religiösa splittringen i landet hade nödvändiggjort, att man gick till ett lossande av det härskande religionstvängets strama band. Inom prästeståndet förstod man, vad klockan var slagen, och den 3 dec. 1856 väckte Thomander en motion om kyrkomöte. Han medger i motiveringen, att frågan nu fått en alldeles särskild aktualitet »genom de särskilda kristna sekternas stegrade och av ena statsmakten kraftigt understödda anspråk på en utvidgad religionsfrihet». Vad hans yrkanden beträffar följde de i huvudsak prästmöteskommitténs linjer.

Lagutskottets behandling av religionsfrihetsfrågan är karaktäristisk. Utskottet avvisade religionsfrihetskravet. Utskottet ville icke vara med om

att lossa på gällande bekännelseväng. Det förordade i stället att åt kyrkan skapa möjlighet att få »det understöd i den allmänna opinionen, som åt henne förläna nog styrka att kunna trotsa de stormar, som ett lössläppt sekt- och partiväsande skulle väcka». Den av utskottet anvisade utvägen ur svårigheterna låg i dess *förslag till kyrkomötesförordning*. Bondeståndet avslög förslaget utan votering. Prästerståndet och ridderskapet biföllo, och inom borgarståndet beslöts återremiss till utskottet under yrkande på periodiska sammanträden samt motions- och petitionsrätt ävensom beslutanderätt i frågor, som ej föllo under kyrkolag. Lagutskottet gick borgarståndet till mötes och utskottets förslag blev av riksdagen bifallet. Som förslaget emellertid var behäftat med vissa formella fel, vann det för det dåvarande icke Kungl. Maj:ts sanktion.

Vid 1862—63 års riksdag framlägges så regeringsförslaget till Förordning om allmänt kyrkomöte. Det var i själva verket vederlaget för att vinna prästeståndets bifall till den vid samma riksdag framlagda propositionen om representationsreformen. Kalkylen var emellertid felaktig. Det torde vara otvivelaktigt, att prästeståndets motstånd mot representationsformen icke bröts genom det erbjudna vederlaget. Sanningen är nog, att det var en yttre, ofrånkomlig nödvändighet, som bragte *Clerus comitalis* till kapitulation. Men det torde vara lika sant, att det var i förhoppning om att vederlaget skulle underlätta representationsreformens genomförande, som t. ex. bondeståndet denna gång gav sitt bifall. Så blev förordningen av riksdagen antagen. Genom ändringen i R. F. §§ 87, 88 och 114 var segern för kyrkans maktstrid bekräftad. För det frikostiga priset av kyrkomötets grundlagsfästande som en tredje statsmakt köpte 1865 års reformatorer den nya representationsordningen. Karaktäristiskt för kyrkans maktsträvan var, att man från kyrkligt håll gjorde ett klumpigt försök att genom yrkande på ett inryckande i själva kyrkomötesförordningen av R. F. §§ 87 och 88 i deras föreslagna nya lydelse och genom att få dem förklarade att vara jämväl av kyrkolags natur försökte lägga avgörandet över kyrkomötesinstitutionens eget vara eller icke vara i kyrkomötets hand. I den kungl. propositionen angavs som skäl till ändringarna i R. F. §§ 87, 88 och 114, att statskyrkan med den nya riksdagsordningens antagande skulle upphöra att genom ett särskilt stånd vara representerad i nationalförsamlingen. Att detta skäl icke kunde vara det verkliga framgång redan därav, att före representationsformen endast tre ständs bifall erfordrades för att förslag till sådana lagar, som i §§ 87 och 88 regeringsformen omnämndes, skulle anses vara av Rikets Ständer antagna, och att grundlagen

icke till prästeståndets förmån medgav något undantag från denna regel med avseende å kyrkolagsfrågor. Sålunda är det uppenbart, att kyrkomötet numera äger vida större befogenhet i dylika frågor än prästeståndet någonsin ägde.

I detta sammanhang förtjänar anmärkas, att redan vid prövningen inom högsta domstolen av förslaget till kyrkomötesförordning starka invändningar gjordes mot den maktställning, som den nya kyrkorepresentationen skulle få. En ledamot av högsta domstolen anförde bland bl. a., att, om vid sidan av riksdagen ställdes en annan, av denna oberoende representation för kyrkan, med mindre makt men större anspråk, detta måste i längden framkalla stridigheter, som förlamade dem bägge, så framt icke endera lyckades undertrycka den andra.

Det skulle ej dröja länge, förrän inom riksdagen yrkanden framfördes på ett upphävande av kyrkomötets maktställning. Sålunda väcktes år 1881 i andra kammaren två särskilda motioner, dels att kyrkomötesförordningen skulle upphävas, dels ock att ur §§ 87, 88 och 114 regeringsformen skulle uteslutas de bestämmelser, som avse kyrkomötets befogenhet. Den förra motionen hänvisades till lagutskottet, som avstyrkte bifall till densamma med motivering att kyrkomötesinstitutionen icke kunde upphävas utan sådana grundlagsändringar, som motionären i den andra motionen föreslagit, och vilka i varje fall icke kunde vid då pågående riksdag slutgiltigt antagas. Utan votering bifölls utskottets hemställan av båda kamrarna. Den andra motionen, som behandlades av konstitutionsutskottet, avstyrktes av detta med hänvisning till att motionären framställt den under förutsättning av bifall till den förra. Bägge kamrarna biföllo utskottets hemställan, den första utan votering och den andra med 93 röster mot 74, som avgåvos för motionen.

Vid 1882 års riksdag väcktes i andra kammaren en motion, som tog sikte på vetorättens avskaffande och följaktligen yrkade på att uti § 87 mom. 2 regeringsformen ordet »samtycke» skulle utbytas mot »utlåtande». Konstitutionsutskottet avstyrkte bifall och utskottets hemställan bifölls av första kammaren med 75 röster mot 25, som avgåvos för motionen, men avslogs av andra kammaren, som med 113 röster mot 63 antog motionärens förslag såsom vilande till vidare grundlagsenlig behandling.

Vid 1883 års riksdag upprepades denna motion. Denna rönste samma öde inom konstitutionsutskottet, vars avslagsyrkande biträdades av första kammaren utan votering, medan andra kammaren med 108 röster mot 53,

som tillfölla utskottets hemställan, biföll motionärens förslag att vila till vidare grundlagsenlig behandling.

Vid 1885 års riksdag väcktes två motioner, som likaledes togo sikte på vetorättens avskaffande. Bägge avstyrktes av konstitutionsutskottet. Bland reservanterna mot utskottets avstyrkande utlåtande befann sig *S. A. Hedin*, ur vilkens reservation följande förtjänar att återgivas:

»I motiven till Kungl. Maj:ts proposition vid 1862—63 års riksdag angående ny riksdagsordning och vissa därmed sammanhängande ändringar i regeringsformen anföres intet annat skäl för medgivande åt kyrkomötet av andel i kyrkolagstiftningen, än att, därest förslaget till ny riksdagsordning bleve antaget, statskyrkan skulle upphöra att »genom ett särskilt stånd» vara representerad i nationalförsamlingen».

I detta sammanhang och under en situation, då hela samhällets huvudfråga var just ståndsförfattningens upphävande, varefter *ingenting* vidare skulle bliva »genom ett särskilt stånd» representerat i nationalförsamlingen, skulle nämnda skäl för kyrkomötesvetot sannerligen te sig allt för löjligt, därest det vore att taga på allvar, därest det liksom grundlagarna skulle tillämpas efter ordalydelsen.

Men, som man vet, utgjorde de anförda orden blott en omskrivning av en sanning, som det ej ansågs värt att säga rent ut: nämligen att man härigenom skulle underlätta riksdagsprästedets frivilliga återtag från den politiska skådeplatsen, dess bifall till representationsförändringen, dess samtycke till undanröjande av den »redan vittrade grund», som hotade att »sönderfalla», och som ej längre kunde »till fäderneslandets båtnad» bibehållas.

Det är ävenledes bekant, att de högvördiges bifall till den stora reformen knappast gavs, och att det i alla händelser ej vanns på *det* sättet.

Nu vill man likväl, att statsmakten skall, förmodligen ända till tidernas fullbordan, bära denna onödigtvis åtagna black om foten, vartill den själv har nyckeln. En sådan retrospektiv artighet mot 1865 års *Clerus comitialis* synes mig verkligen gå nog långt, och det höglovliga utskottet borde, i min tanke, åtminstone ej hava yttrat sig i sådan riktning, om det också ej nu ville förorda en förändring.

Båda kamrarna bifölla utskottets hemställan. Första kammaren utan votering samt andra kammaren efter votering, med 103 röster mot 94, som avgåvos för den motion, som ville utbyta uttrycket »samtycke» mot uttrycket »utlåtande».

Det dröjde nu nio år, innan frågan ånyo upptogs inom riksdagen. Vid 1894 års riksdag väcktes alltså i andra kammaren en ny motion, som även den tog sikte på vetorättens avskaffande. Nu hemställde konstitutionsutskottet om bifall till motionen. Denna hemställan avslogs emellertid av båda kamrarna, av första kammaren med 79 röster mot 27 samt av andra kammaren med 119 röster mot 82.

Efter sexton år togs så frågan upp igen år 1910 genom en motion i andra kammaren av herr *Emil Kristensson*, som grep tillbaka på det i grundlagsmotionen år 1881 framställda yrkandet att ur §§ 87, 88 och 114 regeringsformen utmönstra allt som har avseende på kyrkomötet. Konstitutionsutskottet avstyrkte bifall till motionärens hemställan. Till utlåtandet voro fogade reservationer, gående på två linjer. Den ena förordade bifall till herr Kristenssons hemställan oförändrad, den andra i så måtto, att i § 87 regeringsformen uttrycket »samtycke» måtte utbytas mot »utlåtande» samt att i enlighet härmed den i § 88 regeringsformen kyrkomötet förbehållna rätt att ogilla lagförklaringar, som av Konungen genom dess högsta domstol givas mellan riksdagarna i ämnen, som höra till kyrkolag, icke vidare skulle äga tillämplighet. Första kammaren biföll utan votering utskottet hemställan, medan andra kammaren efter dubbla voteringar med 109 röster mot 88, som tillföll utskottets hemställan, biföll den till förmån för motionen avgivna reservationen.

Kyrkomötets nuvarande statsrättsliga ställning kan knappast betraktas som förenligt med statskyrkans egen idé. Statskyrkan kan nämligen icke ses som ett gentemot staten självständigt rättssubjekt. Den är en viss sida av statens verksamhet. Staten är organiserad för skilda verksamheter. För undervisningens syften har den en skolorganisation, för nationalförsvarets syften en militär organisation o. s. v. Sammalunda har den för sina religiösa syften en kyrklig organisation. Det faller ingen in att betrakta skolväsendet eller militärväsendet som ett gentemot staten självständigt rättssubjekt. Skulle det då finnas något rimligt skäl att inrymma en undantagsställning åt kyrkoväsendet? Med reformationen infogades kyrkoväsendet som ett integrerande led i statens organiserade verksamhet. De kyrkliga organen blevo därmed statsorgan, sammanstrålande i centralregeringen. Den kyrkliga förvaltningen blev en sektion av den allmänna statsförvaltningen med sin administrativa toppmakt i regeringsmakten. Ända till 1863 års förordning om allmänt kyrkomöte var också detta sakförhållande formellt bekräftat därigenom att — såsom det heter i förordet till det första allmänna kyrkomötets förhandlingar 1868 — »ingen annan

kyrkorepresentation fanns än statsrepresentationen, t. f. varav kyrkans ärenden måste avhandlas på riksdagarna».

Vi ha redan antytt de ideella motiv, som i samband med representationsreformen framdrogo kravet på allmänt kyrkomöte med grundlagsfästa befogenheter. Realiserandet av detta krav betydde i själva verket statsrättsligt en principiell brytning med det förgångna. Om man så vill, kan man i kyrkomötesinstitutionens grundlagsfästade i R. F. §§ 87, 88 och 114 se en seger för strävan att åt statens kyrkliga verksamhet inrymma en särställning, som innebär icke blott dennas relativa autonomi inom systemet av statens organiserade verksamhet över huvud, utan även en rätt för kyrkan att statsrättsligt få sitt möte betraktat som *omedelbart* statsorgan, d. v. s. ett organ, som genom själva författningen får sin organställning och därför icke har lydnessplikt till andra statsorgan. Därmed råder det egendomliga förhållandet, att kyrkan visserligen å *ena* sidan är liktydig med staten såsom organiserad för religiösa ändamål, men å *andra* sidan i och genom kyrkomötet framträder med anspråk på att betraktas som medbestämmande statsmakt.

Det är nu den i R. F. § 87 inrymda *vetorätten* för kyrkomötet, som konstituerar dettas ställning som omedelbart statsorgan. Det heter: »Riksdagen äge ock gemensamt med Konungen stifta, förändra eller upphäva kyrkolag; dock att därvid erfordras samtycke jämväl av allmänt kyrkomöte.»

Förhoppningarna att genom kyrkomötets skapande åstadkomma en kyrklig enhetsfront och sektväsendets övervinnande ha visat sig bedrägliga. Den frikyrkliga rörelsen har gått fram med sällspord styrka och vinner oupphörligt i omfattning. Bekännelsens enhet — den enda möjliga grundval varpå en statskyrka utan kränkning av religionsfrihetens fordringar kan fotas — är en tom fiktion, som motsäges av verkligheten. På punkt efter punkt har statskyrkvånget fått ge vika. Det allmänna rättsmedvetandet har mer och mer givit rum för religionsfrihetens princip. Rätten för varje medborgare att utan ändring i hans medborgerliga rättigheter fritt ansluta sig till vilket kyrkligt samfund honom lyster röner allt mindre gensaga. Religionstvånget förvittrar, och lagstiftningen är i olika avseenden i färd med att bekräfta faktum. Med andra ord: Det ena av de båda ideella huvudmotiven för det allmänna kyrkomötets inrättande har förlorat varje bärighet. Återställandet av kyrkans enhet är fåfängt. Den är ohjälpligt sönderbruten och sönderbrytes allt mer.

Det säger sig naturligtvis självt, att anspråken på den sortens själv-

ständighet från kyrkans sida mot staten, som skulle ligga i grundlagsfästad rätt för kyrkomötet att spela rollen av *omedelbart* statsorgan, i och med denna utveckling sakna varje skymt av berättigande. Ju mer statskyrkans faktiska maktställning i nationen undergrävts och försvagats genom den religiösa och irreligiösa separatismen, desto orimligare har det blivit, att kyrkomötet skulle bevaras i sin genom bestämmelserna i R. F. §§ 87 och 88 tillerkända befogenhet. Bestämmelserna i fråga äro redan till den grad kraftlösa, att ett försök från kyrkomötets sida att ta upp strid med riksdag och regering obönhörligen skulle lykta i ett nederlag.

Strävan att göra kyrkan självständig gentemot staten sjönk samman till följd av kyrkans lossnande grepp om nationen. Drömmen om en »stark kyrkopolitik», som utan räddhåga läte kyrkomötet träda ut i kraftmätning med riksdag och regering, har jämmerligen grusats. Men därmed har jämväl det andra ideella huvudmotivet för anspråken på grundlagsfästa konstitutionella befogenheter för kyrkomötet bragts till tom kraftlöshet. Under sådana förhållanden måste alltså kravet på ett utmönstrande ur R. F. §§ 87 och 88 av där angivna vetobefogenhet anses i högsta grad välmotiverad.

De 54 år, under vilka kyrkomötet haft grundlagfästa funktioner ha varit ett enda gäckande av de förhoppningar, man under 1800-talets förra hälft knöt till dess upprättande. Frikyrkotankens segerkraft har blivit oemotståndlig, och för de mångtusende medborgare, som förneka all inre tillhörighet till kyrkan och därför antingen ansluta sig till frikyrkorna eller känna sig som »vildar» i religiöst avseende, är bibehållandet av kyrkomötet i dess nuvarande konstitutionella befogenheter en kränkning. Till den partiskhet, som staten i kraft av själva statskyrkoinstitutionen visar i sitt förhållande till de religiösa samfunden, kommer, tack vare nämnda befogenheter, partiskheten i att utrusta statskyrkan med ett organ, som lägger i hennes hand ett konstitutionellt inflytande över lagstiftningsfrågor, som kunna gälla *alla* samfund. Det är därför också en gärd åt *religionsfrihetens* fordringar, om en utmönstring av kyrkomötets vetorätt kommer till stånd.

Den utväg till religionsfrihetens ordnande, som hägrade för lagutskottet 1856—58, då det genom ett förslag till kyrkomötesförordning ville tillmötesgå religionsfrihetskravet, var från första stund en irrväg. Utvecklingen själv har otvetydigt inskräpt, att det icke var på *den* vägen religionstvånget skulle lossas. Kyrkomötet har icke på minsta sätt tagit initiativ till skapande av vidgad religionsfrihet. Snarare torde det genom sin i åt-

skilliga fall intagna intransigenta hållning ha förstärkt intrycket av statskyrkan som en frihetsfientlig institution. Redan 1858 hade det förhatliga konventikelplakatet måst upphävas, och allt sedan dess har frikyrkorörelsen gått segrande fram. Förgäves har kyrkan sökt hejda den. Alla utsagor, att kyrkomötet skulle bli ett organ för kyrkans självreforming ha kommit på skam. Från kyrkomötet ha icke utgått några livgivande impulser till kyrkans pånyttfödelse. Det har tvärtom tjänat som illustration till den brist på reformatorisk anda och kraft, som allt mer ställt statskyrkan på sidan om förnyelsens väg. Ledningen av svenskt religiöst folkliv har gått från statskyrkan och lagts i frikyrkornas hand. Det är därför en för nationens religiösa liv allt annat än representativ organisation, som genom den i grundlagen åt kyrkomötet inrymda vetorätten reser anspråk på att spela rollen av tredje statsmakt. Härtill kommer att hrr biskopars självskrivnenhet som ledamöter av kyrkomötet gör det statskyrkliga prelatdömet till självskrivnen medutövare av den mot regering och riksdag riktade vetorätten. I en tid, då svenska nationen nedbrutit de skrankor, som förbehöllo den politiska makten åt ett privilegierat fåtal, är vidmakthållandet av kyrkomötet i dess nuvarande konstitutionella befogenhet mindre än någonsin försvarligt.

I lagutskottets utlåtande (nr 31) år 1863 heter det bl. a.: 'Och även om den särskilda kyrkorepresentationens röst endast vore konsultativ, lärar därutav ingalunda följa, att den skulle sakna en avgörande vikt'. För 1863 års lagstiftare stod det sålunda klart, att kyrkomötets vetorätt icke var behöflig för att åt detsamma förlåna ett tillbörligt inflytande. Motiönären vederligt finnes intet land i världen, där kyrkan äger den konstitutionella befogenhet, som den svenska statskyrkan har i och med kyrkomötets vetorätt. Var den redan vid sin tillblivelse ett allt för frikostigt och bevisligen sitt syfte likväl förfelände vederlag i den politiska dragkampen om representationsreformen, så är den i sitt fortbestånd, med hänsyn till statskyrkans allt mer reducerade faktiska maktställning inom nationens andliga liv, en *orimlighet*, vars undanröjande endast blir på en gång en naturlig bekräftelse på vad som faktiskt är, och en lättnad i vår förut alltför tungrodda och vidlyftiga lagstiftningsprocedur.»

Förslag om avskaffande av kyrkomötets s. k. vetorätt i kyrkolagsfrågor hava sex gånger behandlats av riksdagen, nämligen 1881, 1882, 1883, 1885, 1894 och 1910. Vid tre av dessa tillfällen — 1882, 1883 och 1910 — har andra kammaren bifallit det framställda förslaget, under

*Utskottets
yttrande.*

det att första kammaren alltid ställt sig avvisande mot detsamma. En klar framställning av de skäl, som framlagts för den föreslagna reformen, gives i 1894 års konstitutionsutskotts utlåtande nr 9, ur vilket utskottet tillåter sig att citera följande:

»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 självklart, 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 ohållbart, 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 beröra 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 oaktadt 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 hvart femte år. Olägenheten häraf 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 ståndsförfattningens upphäfvande minskade inflytande på Riksdagens sammansättning. Den i motiven till förstnämnda kongl. proposition till stöd för ändringarna af §§ 87 och 88 regeringsformen återopade 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 preteståndets bifall till representationsförslaget. Då emellertid, såsom känt är, ståndet knappast kan anses hafva otvunget biträdt reformen, än mindre understött densamma på grund af den kyrkomötet sålunda tillförsäkrade lagstiftningsmagten, synes det faktiska syftemålet med förevarande ändringar i regeringsformen redan från början hafva varit i viss mån förfeladt. Det torde tillika böra framhållas, att grundlagstiftarne svårligen kunna anses hafva afgifvit någon som helst försäkran, att den förmån, som enligt § 87 regeringsformen blifvit tillförsäkrad statskyrkans presterskap såsom godtgörelse för frånträdde politiska rättigheter, skulle för all framtid blifva bestående, och att de i hvarje fall dertill saknat befogenhet. Varaktigheten af detta stadgande bör därför, enligt utskottets uppfattning, vara beroende derpå, huruvida detsamma kan anses fortfarande befordra sitt egentliga ändamål. Hvilken den faktiska anledningen till införande i vår statsrätt af ifrågasvarande 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 hvilat på grundsatser, hvilka synas främmande för hela vårt statsskick.»

De skäl för den föreslagna reformen, som i det citerade utskottsutlåtandet framläggas och i motionärens motivering ytterligare belysas, äro enligt utskottets mening synnerligen vägande. Särskilt vill utskottet fästa uppmärksamheten på vissa avgörande synpunkter.

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, ge-

nom avskaffandet av den särskilda kyrkliga representationen i riksdagen. Kyrkomötets s. k. vetorätt kan alltså historiskt-politiskt anses såsom en relik av den gamla ständsrepresentationen, vilken vid 1866 års omdaning av statskicket fick kvarstå, om också i förändrad form. Om alltså kyrkomötets andel i lagstiftningsmakten från denna synpunkt är att betrakta såsom ett uttryck för en ålderdomlig och numera övergiven uppfattning, synes förhållandet bliva likartat, därest innebörden av vetorätten undersökes från rent principiella utgångspunkter. Då statskyrkan nämligen torde kunna anses såsom en statsorganisation, såsom staten organiserad för dess religiösa verksamhet, synes kyrkans andel i statsmakten innebära en själv-motsägelse så till vida, som därigenom ett sekundärt statsorgan på ett visst område upphöjes till likställighet med de primära statsorgan, konung och riksdag, vilka i övrigt äro statsviljans enda bärare.

Även av rent praktiska skäl synes avskaffandet av kyrkomötets veto väl motiverat. Såsom 1894 års konstitutionsutskott framhöll, ligger det nämligen i sakens natur, att lagstiftningsmaktens delning i kyrkliga frågor på tre olika organ försvårar genomförandet av behövliga reformer och över huvud utgör ett lagstiftningsmekanismens smidiga funktionering hämmande moment; härvid är särskilt att märka, det kyrkomötet såsom regel endast sammanträder vart femte år. Härtill kommer, att begreppet kyrkolag rymmer åtskilliga bestämmelser av rent civilrättslig natur, och att alltså kyrkomötets befogenhet för närvarande sträcker sig till områden, vilka enligt sakens natur ligga alldeles utanför dess kompetens.

Enligt utskottets mening vore det ej heller att befara, att den föreslagna reformen menligt skulle inverka på kyrkans intressen. 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. Särskilt synes omfattningen av begreppet kyrkolag behöva klarläggas. Härvid torde det särskilt böra tagas under övervägande, huruvida ej de rent civilrättsliga delarna av kyrkolagskomplexet skulle kunna helt undantagas från kyrkomötets kompetensområde. Likaledes torde en prövning böra ske av frågan, om kyrkomötet i vissa inom kyrkolagsbegreppets ömfång fallande rent kyrkliga frågor i någon form bör erhålla en fortsatt medbestämmanderätt.

Utskottet får alltså hemställa,

att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t ville anhålla, det täcktes Kungl. Maj:t låta verkställa utredning av frågan, i vad mån kyrkomötets rätt att med Konungen och riksdagen lagstifta i kyrkolagsfrågor må kunna avskaffas och ersättas av en rätt att i dylika frågor avgiva utlåtande, samt för riksdagen framlägga det förslag, vartill utredningen kan föranleda.

Stockholm den 17 maj 1920.

På konstitutionsutskottets vägnar:

VIKTOR LARSSON.

Reservationer

1. av herrar *Clason, K. J. Ekman, von Geijer, H. Gösta Andersson, Magnusson* i Tumhult, *Henrikson* och *Persson* i Fritorp, som anfört:

Utskottet, lika väl som motionären, utgår vid sitt bedömande av frågan om kyrkomötets medbestämmanderätt i kyrkolagsfrågor från den uppfattningen, att kyrka och stat principiellt sammanfalla, eller att kyrkan är, såsom utskottet uttrycker det, »staten organiserad för dess religiösa verksamhet». Denna utgångspunkt är, enligt vår mening, felaktig. Kyrkan är ett samfund av helt annan art än staten, om ock verksam i mer eller mindre nära förbindelse med staten. Denna sanning var, så länge folket i stort sett var av en och samma religiösa åskådning, undanskymd och förbisedd; men i samma mån som, under medlet av 1800-talet, skiljaktiga religiösa åskådningar började framträda och därmed religionsfrihetens grundsatser få aktualitet, framträdde också behovet för kyrkan att, med tillämpning av samma grundsatser, värna om sin självständighet och egenart såväl emot andra religiösa samfund som i viss mån även gent emot

staten. I dessa omständigheter äro att söka de verkliga och djupare ligande grunderna till såväl kyrkomötets inrättande som till dess s. k. veto-rätt i kyrkolagsfrågor.

Om man kastar en blick på de ämnen, om vilka i kyrkolagen handlas, framgår omedelbart, att kyrkan icke kan tänkas existera såsom ett religiöst samfund, om den icke skall hava medbestämmanderätt i där avhandlade frågor. Sålunda innehåller kap. 1 § 1 kyrkolagen bestämmelse om vad som är kyrkans »kristliga lära och tro»; och i de följande kapitlen avhandlas sådana ämnen som »om predikan», »om döpelsen», »om nöddop», »om skriftermål», »om Herrens nattvard», »om sjukas och fångars besökning» m. m. Det torde väl stå klart för en var, att statskyrkan — lika väl som de friare kyrkliga samfunden — i dylika ämnen och övriga frågor, som beröra hennes religiösa livsintressen, måste hava, om icke såsom de friare samfunden full självbestämmanderätt i alla detaljer, dock en verklig medbestämmanderätt.

Lika felaktig som i fråga om den principiella utgångspunkten rörande förhållandet mellan kyrka och stat är, enligt vår mening, utskottets uppfattning av kyrkomötets veto såsom »en relik av den gamla ståndsrepresentationen». Kyrkomötet är icke någon kvarleva av den gamla ståndsrepresentationen, utan det är en *den svenska kyrkans representation* och består av ett lika antal präster och lekmän. I detta sammanhang kan erinras, att riksdagen, på utskottets hemställan, nyligen beslutat begära utredning angående en ytterligare utvidgning av lekmannainflytandet härutinnan och i övrigt inom kyrkan. Och denna representation framträder alldeles icke såsom någon »statsviljans bärare», utan deltagar allenast med staten uti ordnandet av de rättsförhållanden, som beröra kyrkans egna intressen eller äro för henne och staten gemensamma.

Det är möjligt, att tvekan kan råda, huruvida en eller annan rättsbestämmelse bör räknas till kyrkolag eller ej. Men den frågan prövas lämpligast i varje fall för sig. *Inom kyrkolagsområdet* måste kyrkan hava sin medbestämmanderätt kvar, och något annat åsyftas ej heller i de grundlagsparagrafer, som innehålla bestämmelserna om kyrkomötets veto.

På grund av vad sålunda anförts hemställa vi,

att riksdagen måtte avslå såväl utskottets hemställan som den i ämnet väckta motionen.

2. av herr *Hallén*, som yttrat:

Jag har inom utskottet ansett, att den förebragta motiveringen ingalunda givit en objektiv framställning av föreliggande frågor. Så exempelvis borde den olägenhet och de nackdelar, som följt av att kyrkomötet begagnat sin vetorätt, hava angivits.

De relativt få och mindre väsentliga frågor, i vilka denna vetorätt kommit till användning, kunna ej motivera reformen. Men av rent principiella skäl bör naturligtvis utredas, huru rent civilrättsliga spörsmål, som till äventyrs finnas kvar inom kyrkolagen, lämpligen böra helt undandragas kyrkomötets medbestämmanderätt.

Motionären vill endast uppfatta kyrkan såsom staten organiserad för sin religiösa verksamhet. Även om denna uppfattning tidigare ägt riktighet, så har likväl genom det gradvisa hävandet av varje form av religionstvång, som utmärkt den senare tiden och icke minst genom den väntade lagen om rätt till utträde ur kyrkan, denna kommit att även uppfattas som en med relativ föreningsfrihet utrustad organisation, över vilken staten förbehåller sig kontroll och uppsiktsrätt.

Ur denna synpunkt bör därför en viss frihet bibehållas för kyrkan att i inre kyrkliga angelägenheter få med bibehållen självständighet själv träffa sina avgöranden. Därför har sista satsen i utskottets motivering synt mig synnerligen otillräcklig. Där medgives icke ens såsom *självkligt*, att i interna kyrkliga frågor kyrkan skall få bibehålla sin frihet, utan skall i stället prövas, om »i någon form» en dylik frihet skall av staten tolereras. I stället borde ifrågavarande sats ha följande mer positiva form: Likaledes bör en prövning ske av frågan, huruvida icke kyrkomötet i vissa inom kyrkolagsbegreppets omfång fallande rent kyrkliga frågor bör erhålla en fortsatt medbestämmanderätt eller — där dessa ej direkt beröra det borgerliga samhället — lämpligen behandlas av kyrkomötet ensamt såsom fallet redan nu är med vissa frågor av inre kyrklig natur.