

Nr 19

Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av väckta motioner om en rådgivande folkomröstning angående ett lösande av de organisatoriska banden mellan kyrka och stat.

I de likalydande, till konstitutionsutskottet hänvisade motionerna nr 41 i första kammaren av herrar *Weiland* och *Osvald* samt nr 48 i andra kammaren av herrar *Helén* och *Swedberg* anhålles, att riksdagen måtte besluta att i skrivelse till Kungl. Maj:t hemställa om proposition beträffande anordnande år 1957 av rådgivande folkomröstning angående ett lösande av de organisatoriska banden mellan kyrka och stat under betingelser, som äro betryggande för kyrklig verksamhet och kristet kulturliv.

Beträffande motiveringen får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas i det följande, hänvisa till motionerna.

Motionärerna utgå från att svenska kyrkan är en folkkyrka, icke i trängre mening ett bekännelsesamfund. De påpeka, att det också från kyrkligt håll understrukits, att denna folkkyrkas önskan att inom sina led behålla även de medborgargrupper, som intaga en indifferent hållning gentemot det religiösa budskapet, ingalunda förutsätter folkkyrkans organisatoriska bundenhet vid statsmakten. Vidare framhålles, att staten, även om stat och kyrka skiljas, kan och bör stödja religiösa strävanden, liksom staten stöder annan ideell verksamhet. En upplösning säges böra vila på den principiella grunden, att kyrkan garanteras full frihet i fråga om sina inre angelägenheter samt att det religiösa ställningstagandet så långt som möjligt innebär en personlig avgörelse.

För vinnande av större klarhet rörande konsekvenserna av att de organisatoriska banden mellan stat och kyrka upplösas ha, påpeka motionärerna, krav på utredning av en rad frågor framställt. Motionärerna nämna äganderätten till och vården om kyrkobyggnaderna, allmänna kyrkofondens ställning och utnyttjande, frågan om s. k. kyrkoegendom över huvud, kyrkans beskattningsrätt, kyrkans högsta ledning, prästutbildningen och den teologiska forskningens ställning vid universiteten, den andliga vården vid samhällets offentliga vårdinrättningar, inträde i och utträde ur kyrkan, äktenskapsregistreringen, vigselrätten, folkbokföringen, helgdagarna samt slutligen ett eventuellt statligt ekonomiskt stöd till en självständig folkkyrka.

I motionerna göres gällande, att flera av dessa omfattande frågor knappast kunna effektivt utredas utan att i direktiven för en utredning anges i vilken huvudsaklig riktning statsmakternas intentioner gå. Ett igångsättande av en utredning förutsätter enligt motionärernas mening, att Kungl. Maj:t och helst även riksdagen i princip tagit ställning till villkoren för ett eventuellt skiljande av staten från kyrkan. För egen del mena motionärerna, att de organisatoriska banden mellan stat och kyrka böra lösas under betingelser, som äro betryggande för kyrklig verksamhet och kristet kulturliv. I motionerna skisseras i korthet huru motionärerna tänka sig denna principiella formel tillämpad på de ovan angivna frågorna.

Motionärerna erinra om att vid riksdagsbehandling år 1950 av begäran om utredning rörande förhållandet mellan stat och kyrka mycket skiftande uppfattningar om denna frågas läge i folkopinionen framfördes i debatten. Mot bakgrunden därav finna motionärerna det naturligt att nu framlägga yrkande icke om utredning utan om anordnande av en rådgivande folkomröstning, gällande en upplösning under de betingelser, som angivits i den ovan anförda formeln. Skulle en majoritet av landets röstberättigade medborgare uttala sig emot en sådan upplösning, innebure det enligt motionärernas mening samtidigt en värdefull upplysning om svenska kyrkans nuvarande ställning i vårt folks medvetande, under det att ett motsatt resultat av omröstningen måste innebära en klar anvisning för Kungl. Maj:t och riksdagen om hur det erforderliga utredningsarbetet bör bedrivas.

Av den föregående redogörelsen för motionärernas yrkande och den motivering de anfört framgår, att motionärerna icke avsett, att riksdagen nu skall taga ställning till frågan om en upplösning av banden mellan kyrka och stat. I motionen har ej ens begärts utredning av en dylik upplösning förutsättningar och konsekvenser. Aktuell är endast den i motionärernas yrkande upptagna, rent formella frågan, huruvida folkomröstning bör anordnas eller icke.

Vad angår den materiella frågan om upplösning av banden mellan kyrka och stat vill utskottet likväl erinra om att denna fråga i riksdagen behandlats så sent som åren 1950 och 1951.

Vid 1950 års riksdag hade herr Nerman i första kammaren och herr Malmborg i andra kammaren motionerat om utredning angående statskyrkosystemets avskaffande (I: 6, II: 142). I andrakammarmotion (II: 409) hade dessutom herr Johnsson i Stockholm hemställt om undersökning utifrån såväl statliga som kyrkliga synpunkter, huruvida en helt ny reglering av förhållandet mellan stat och kyrka vore möjlig och önskvärd. Första kammarens allmänna beredningsutskott (utlåtande nr 10) hemställde, att herr Nermans motion ej måtte till någon kammarens åtgärd föranleda. Utskottet uttalade beträffande motionen, att — även om skäl kunde anföras ur såväl kyrklig och frikyrklig som icke-religiös synpunkt

för en skilsmässa mellan stat och kyrka — det icke syntes lämpligt att då igångsätta den av motionären påyrkade utredningen, som med nödvändighet måste bliva synnerligen omfattande och tidsödande. Utskottet motiverade detta särskilt med att dissenterlagkommitténs förslag då ännu icke blivit föremål för slutlig prövning. I första kammaren bifölls utskottets hemställan. — Andra kammarens allmänna beredningsutskott (utlåtande nr 15) avstyrkte likaledes de inom denna kammare väckta motionerna under hänvisning till den pågående behandlingen av dissenterlagkommitténs betänkande. Innan förslag till ändrade bestämmelser i fråga om kyrkans och andra samfunds förhållande till staten och varandra samt den enskilde individens ställning till kyrkan och samfunden förelagts riksdagen, borde enligt utskottets mening någon utredning ej företagas. Utskottet förklarade emellertid, att i vida kretsar både utom och inom kyrkan säkerligen rådde en önskan att förhållandet mellan staten och kyrkan måtte tagas under omprövning, så att fördelarna av det nuvarande systemet kunde vägas mot nackdelarna. Utskottets hemställan bifölls av andra kammaren.

I samband med att proposition (nr 100) om religionsfrihetslag framlades vid 1951 års riksdag väckte herr Ståhl motion (I: 495) med hemställan, att riksdagen måtte avslå propositionen och i stället anhålla om en ny, allsidig och förutsättningslös utredning med sikte på skilsmässa mellan stat och kyrka under former, som vore betryggande för de svenska kyrkosamfundens fortbestånd och utveckling. Särskilda utskottet yttrade (utlåtande nr 1), att denna motion uttryckligen åsyftade mera genomgripande ändringar av svenska kyrkans ställning, vilka uppenbart främst måste beröra administrativa och ekonomiska förhållanden. Utskottet framhöll emellertid, att den närmare innebörden av dessa ändringar i motionen endast antytts i allmänna ordalag samt att det för ett ställningstagande krävdes ett mera preciserat angivande av de praktiska reformer som åsyftades och därjämte utredningar av helt annan art och omfattning än de då föreliggande.

Särskilda utskottet tillstyrkte, att lagstiftning vidtoges i huvudsaklig överensstämmelse med Kungl. Maj:ts förslag samt att det i herr Ståhls motion framställda avslagsyrkandet avböjdes. Riksdagen följde utskottet, och den 26 oktober 1951 utfärdades den nya religionsfrihetslagen.

Nu gällande bestämmelser om folkomröstning återfinnas främst i regeringsformen § 49, som erhöll sin nuvarande lydelse år 1922, då folkomröstningsinstitutet infördes i Sverige. Enligt detta grundlagsstadgande må Konungen och riksdagen genom samfällt stiftad lag förordna, att allmän folkomröstning skall anställas, därest det med hänsyn till något ärendes särskilda vikt och beskaffenhet prövas nödigt, att före dess avgörande folkets mening inhämtas. I folkomröstningskommitténs år 1921 avgivna betänkande rörande konsultativ folkomröstning uttalas visserligen, att

någon begränsning till vissa områden för användningen av dylik omröstning icke borde stadgas i grundlagen. Sådan omröstning borde enligt kommittén endast ifrågakomma i ärenden av viss beskaffenhet, vilka föreläge i sådant skick, att de röstberättigade verkligen hade möjlighet att bilda sig en klar uppfattning i saken såsom grund för röstning. »Man tänker härvid närmast, åtminstone i lagstiftningsfrågor av olika slag, på ärenden, där en verkställd utredning finnes, som kan ligga till grund för den offentliga diskussionen» (betänkandet s. 68). I det utlåtande (nr 37) till 1921 års riksdag, vari konstitutionsutskottet tillstyrkte införande av de nu gällande bestämmelserna om folkomröstning, framhölls, att en fråga, som skulle kunna tänkas bli föremål för konsultativ folkomröstning, uppenbarligen måste vara av den synnerliga vikt, att, därest densamma icke skulle underställas dylik omröstning, den i stället måste spela en huvudroll vid valen till riksdagen och den därmed förbundna agitationen.

Liknande synpunkter anfördes i den diskussion, som föregick antagandet av det nu vilande förslaget till ändringar i regeringsformen § 49 och riksdagsordningen §§ 1, 38, 45, 55, 58 och 63. Detta förslag innebär i huvudsak, att konsultativ folkomröstning kan äga rum i ärende av särskild vikt, dock ej i frågor, som icke kunna prövas av riksdagen, eller i frågor, vilka beröra riksstatens reglerande eller överenskommelse med främmande makt eller på riksdagen ankommande val, samt att folkomröstning skall anställas redan i det fall, att minst 50 ledamöter av första kammaren och 77 ledamöter av andra kammaren förena sig i beslut därom. Under förarbetena till ändringen anförde 1950 års folkomröstnings- och valsättsutredning, att med hänsyn till statsverksamhetens invecklade karaktär och den speciella arten av åtskilliga problem, som därvid komme under bedömande, ett självständigt ställningstagande ofta icke kunde väntas från folkets flertal. Utredningen menade, att åtskilliga frågor vore av den natur, att deras framläggande för folket vore uteslutet av praktiska skäl. I själva verket torde det, sade utredningen, endast kunna anses såsom ändamålsenligt, att folkomröstning förekomme i särskilt betydelsefulla, omstridda frågor, i vilka folket kunde väntas hysa en genomtänkt mening (SOU 1952:7 s. 35, 40). Folkomröstnings- och valsättsutredningens nu anförda uttalanden gällde närmast beslutande folkomröstning, som av utredningen föreslogs införd i viss utsträckning. De synas emellertid tillämpliga också beträffande rådgivande folkomröstning i frågor sådana som den i förevarande motioner behandlade.

Inom utredningen påyrkade en minoritet införande av fakultativ beslutande folkomröstning i lag- och anslagsfrågor m. m. samt framhöll, att särskilt i sådana frågor, där partierna vore delade och vilka avsiktligt lämnades utanför debatten vid val, folkomröstningsinstitutet erbjöde den enda möjligheten att mäta folkets opinioner. Detta menade minoriteten i första hand gälla en serie frågor av religiös, moralisk eller kulturell art, rörande

vilka den enskilde medborgaren ofta hade en mycket deciderad uppfattning, baserad på erfarenhet, tradition, uppfostran eller livsåskådning. Minoriteten ansåg, att dylika frågor mycket väl lämpade sig för folkomröstning. Såsom exempel på större frågor, beträffande vilka det uppenbarligen vore tvivelaktigt, om riksdagen återspeglade folkmeningarna, nämndes statens förhållande till kyrkan.

Chefen för justitiedepartementet ansåg det uppenbart, att den rådgivande omröstningsformen regelmässigt ägde bestämt företräde framför den beslutande, därest det befunnos lämpligt att anordna referendum i sådana frågor som de av minoriteten nämnda, men menade, att viss försiktighet syntes böra iakttagas, så att man icke i onödan reve upp religions- och sedlighetsstrider. De av minoriteten anförda exemplen ansåg departementschefen föga väl valda och framhöll beträffande ett par av dem — dock ej uttryckligen statens förhållande till kyrkan — att de avsågo frågor, som vore alltför invecklade för att lämpa sig för referendum.

Den konsultativa folkomröstningsform, som på sätt ovan nämnts infördes år 1922, har hittills kommit till användning endast en gång, nämligen i förbudsfrågan samma år folkomröstningsinstitutet grundlagfästes. Efter 1922 års folkomröstning har fråga om anordnande av sådan omröstning i avrustningsfrågan väckts av herr Lindhagen förutom genom interpellation år 1931 genom motioner åren 1932 och 1933. Motionerna avslogos i enlighet med konstitutionsutskottets hemställan.

Därefter dröjde det till 1953 års riksdag, innan folkomröstning ånyo ifrågasattes. Då väcktes motion (I:295) om folkomröstning rörande motbokssystemets bibehållande eller avskaffande. I enlighet med hemställan av bevillningsutskottet, till vilket motionen hänvisades, föranledde motionen icke någon riksdagens åtgärd. I sitt utlåtande (nr 52) uttalade utskottet bl. a., att utskottet ansågo sig böra utgå från att under tiden efter den väntade remissbehandlingen av kommitténs förslag utrymme skulle finnas för prövning, huruvida anledning funnes till folkomröstning i rusdrycksfrågan. — Vid 1954 års riksdag väcktes ytterligare motioner (I: 426 och II: 570, I: 427 och II: 565) med yrkanden om allmän folkomröstning i nykterhetsfrågan. Särskilda utskottet yttrade i anledning av motionerna (utlåtande nr 1), att de förslag, som innefattades i motionerna, inneburo uppskov med riksdagens ställningstagande till framlagd proposition angående riktlinjerna för den framtida nykterhetspolitiken. Då utskottet fann sig icke ha anledning att förorda ett sådant uppskov, avstyrkte utskottet motionerna. Dessa avslogos av riksdagen.

Slutligen har Kungl. Maj:t vid innevarande års riksdag i proposition nr 111 föreslagit, att en rådgivande folkomröstning angående högertrafikfrågan anordnas. Förslaget bygger på det betänkande, som avgivits av 1954 års kommitté för utredning om högertrafik (SOU 1954: 30). Detta betän-

kande har, innan propositionen framlades, varit föremål för omfattande remissbehandling.

Såväl vid 1922 års folkomröstning i förbudsfrågan som vid den folkomröstning, som kan komma att äga rum i högertrafikfrågan, ha de med omröstningarna avsedda frågorna först blivit grundligt utredda, så att frågeställningen kunnat klart preciseras. Så skulle enligt motionärernas förslag emellertid icke bli valet vid en folkomröstning rörande förhållandet mellan kyrka och stat. Det ovan refererade, vid nu gällande folkomröstningsbestämmelsers tillkomst uppställda kravet, att folkomröstningsärendet skall föreligga i sådant skick, att de röstberättigade verkligen ha möjlighet att bilda sig en klar uppfattning i saken, anser utskottet oeftergivligt.

Frågan om kyrkans förhållande till staten är utomordentligt komplicerad. För att den enskilde röstande skall kunna taga ställning till huvudfrågan måste beträffande vart och ett av de talrika i denna ingående spörsmålerna de beräknliga konsekvenserna av en skilsmässa mellan kyrka och stat åtminstone i sina huvuddrag klart redovisas. Det räcker icke med att ett program sammanfattas i en formel, som på detta område ändå aldrig kan göras entydig. Ej heller kan någon »grundläggande precisering» ske i den formen, att riktlinjerna för en uppdelning allenast antydvas. Det klarläggande, som bör ske, måste, för att kunna läggas till grund för en objektiv upplysning vid en folkomröstning, bygga på en föregående utredning. En dylik utredning måste oundgängligen bli genomgripande, oavsett om den sker förutsättningslöst eller icke. Någon sådan utredning har emellertid icke påyrkats i motionerna.

Under återopande av vad sålunda anförts får utskottet hemställa, att motionerna I:41 och II:48 icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 5 maj 1955

På konstitutionsutskottets vägnar:

HARALD HALLÉN

Närvarande:

från första kammaren: herrar Elmgren, Englund, Hällgren, Damström, Fritiof Karlsson, Erik Olsson, Olsén*, Ollén* och Sigfrid Larsson; samt

från andra kammaren: herrar Hallén, Pettersson i Norregård, Fast*, Norén, Håstad*, Swedberg, Spångberg, Olsson i Mora, Larsson i Julita* och Hammar.

* Ej närvarande vid justeringen.

Särskilt yttrande

av herrar *Swedberg* och *Hammar*, som anfört följande:

»Under utskottsbehandlingen av detta ärende ha vi anslutit oss till den i motionerna uttalade meningen, att initiativ till kyrkans skiljande från staten borde tas från kyrkans egen sida. I motionerna har — som också utskottet framhåller — icke begärts att riksdagen nu skall taga ställning till frågan om upplösning av banden mellan kyrka och stat. Ej heller har där ifrågasatts en utredning om en sådan upplösnings förutsättningar och konsekvenser, detta främst därför att en utredning — även om den anges vara förutsättningslös — vanligen antages ha en bestämd syftning. Vi ha ansett, att det för klarläggande av det för hela vårt folk betydelsefulla frågekomplexet skulle vara värdefullt, om en folkomröstning — efter de begränsade utredningar, som naturligen måste föregå en sådan omröstning — komme till stånd. Som emellertid meningarna i förevarande fråga visat sig vara synnerligen delade och vi anse, att ärenden av denna och liknande art så vitt möjligt böra handläggas i en anda av enighet och samförstånd, ha vi ansett oss för närvarande böra stanna vid att ge vår här angivna mening till känna.»
