

OLLE NYMAN:

## Samvetsklausulen

*I diskussionen om relationerna kyrka—stat har den s k samvetsklausulen, tillkommen i samband med beslutet 1958 om kvinnors tillträde till prästämbetet, kommit att spela en central roll. Professor Olle Nyman, statsvetenskapsman och biträdande professor i offentlig rätt i Uppsala, skärskådar här det rättsliga läget i frågan. Att staten skärpt sin inställning mot kyrkan är alldeles klart. Flera statsråd har uttalat sig på sätt som visar att de inte erkänner någon samvetsklausul.*

En ledande synpunkt vid överväganden och ståndpunktstaganden hittills i kyrka—statfrågan har påtagligt varit strävan att i det längsta undvika hårda meningsbrytningar och politisk strid. Man har sökt förena reformarbetet och det vidhållna kravet på förändringar — i princip långtgående sådana — med önskan att inte i onödan stöta motståndarna för pannan. Det är en metodik som präglar agerandet även i kvinnoprästfrågan. Genom vissa koncessioner till motstående krafter och genom det sätt varpå förändringen genomdrivits har reformatörerna sökt skapa ett modus vivendi för tillfället och för den närmaste framtiden.

Det medel som kom till användning vid avgörandet i kvinnoprästfrågan 1958 var motivuttalanden, som gjordes vid antagandet av lagen om kvinnas behörighet till prästerlig tjänst. Den s k samvetsklausulen uttrycktes dels i det särskilda utskottets betänkande nr 2 vid 1958 års kyrkomöte, dels i ecklesiastikminister Edenmans inlägg i debatten på kyrkomötet den 26 september 1958.

Utskottet konstaterade att den kyrkliga gemenskapen skulle komma att utsättas för påfrestningar vilken utgången än blev i det föreliggande lagstiftningsärendet. Men det vore väsentligt att undvika en "kyrkosplittande söndring", varför skiljaktigheterna inte borde få överdrivna eller tillspetsade uttrycksformer. Inte heller borde någon av de mot varandra stående meningsriktningarna utsättas för sådan påverkan, som kunde uppfattas som åsiktsförföljelse eller intrång på samvetets frihet.

Därefter uttalade utskottet: "Skulle nu lagförslaget bifallas, finner utskottet det därför angeläget att hävda, att detta icke får medföra skyldighet för biskop att mot sin religiöst grundade övertygelse viga kvinna till präst. Likaså vill utskottet som sin samfälliga mening framhålla, att präst icke bör åläggas att i tjänsten utföra sådant som uppenbarligen skulle kränka hans samvete på grund av den övertygelse, han hyser i denna fråga. Inte heller får prästlöftena tolkas så, att den, som ställer sig avvisande till kvinnliga präster, icke skulle kunna avlägga dem.

Vidare torde, där prästerlig tjänst skall utan föregående val tillsättas av Kungl. Maj:t eller domkapitel, kyrkorådet i sitt yttrande kunna ge till känna, huruvida det önskar, att kvinna därvid ej må komma i fråga."

Utskottets skrivning godtogs av kyrkomötet.

Innan kyrkomötet gick till beslut uppträdde ecklesiastikminister Edenman som regeringens talesman. Han sade sig visserligen se som sin huvuduppgift vid tillfället att hävda "det demokratiska likställighetskravet för man och kvinna ifråga om prästerliga tjänster" men refererade i sitt anförande också till utskottets uttalande att ingen finge utsättas för sådan påverkan, som kan uppfattas som åsiktsförföljelse eller intrång i samvetets frihet. Han tillfogade härtill: "Jag kan här helt ansluta mig till utskottet, och jag talar i det fallet på en fullständigt enig regeringsvägnar. I min egenskap av ecklesiastikminister vill jag hävda den meningen, att lagstiftningen och statsorganen så litet som möjligt bör ingripa i personliga religiösa förhållanden. Någon åsiktsförföljelse från statens sida

kan inte gärna vara att befara, så länge vi har vårt nuvarande demokratiska samhällsskick."

Det har sedermera diskuterats huruvida motivuttalandet, att tillkomsten av lagen om kvinnas behörighet till prästerlig tjänst inte skulle få medföra skyldighet för biskop att mot sin religiöst grundade övertygelse viga kvinna till präst, har generell giltighet eller endast avsåg de biskopar som var i tjänst 1958. Att särskilda kyrkomötesutskottets uttalande och därmed kyrkomötets ställningstagande 1958 hade den förstnämnda innebörden står dock helt klart. Utskottet uttalar helt generellt att ett bifall till lagförslaget "icke får medföra skyldighet för biskop att mot sin religiöst grundade övertygelse viga kvinna till präst". Att förbehållet skulle vara begränsat till de dåvarande biskoparna fanns inte på något sätt vare sig utsagt eller antytt. Förbehållet i uttalandet avser innehavare av biskopsämbete, dåvarande såväl som kommande. Att innebörden måste vara denna framgår ovedersägligt även därigenom att uttalandet ingår i samma stycke som också innehåller satsen om prästlöftena. Uttalandet är varken på den ena eller den andra punkten begränsat till de redan i ämbetet insatta.

#### **Kyrkan är konsekvent**

För kyrkans företrädare var samvetensklausulen 1958 långtifrån endast en kompromissformel för att utjämna motsättningar och skapa en plattform för acceptabelt samarbete med staten. Den var en livsnödvändighet för att undvika en total splittring av den svenska kyrkan. Bo Giertz, själv medlem av

det kyrkomötesutskott som formulerade samvetsklausulen, har i ett diskussionsinlägg långt senare på ett pregnant sätt sammanfattat situationen och syftet: "Vad det här är fråga om är inte bara att ge kristna människor möjlighet att följa sitt samvete. Utan det är ett försök att hindra att motsatta meningar i en allvarlig trosfråga leder till en kyrkosplittring ... Över huvud ville man garantera att de som ställde sig avvisande till den nya ordningen alltjämt skulle ha samma rätt som tidigare att leva och tjäna i Svenska Kyrkan, utan att behöva ändra sin tro." (Sv.D. 1976-02-27).

Denna linje har sedermera fullföljts av kyrkans organ. I ett svar i december 1974 till ett politiskt partis kvinnoförbund, som i ett öppet brev framställt frågor rörande kvinnliga präster i svenska kyrkan, preciserade ärkebiskop Olof Sundby syftet med samvetsklausulen som ett vaktslående om "en för evangelisk kyrka omistlig storhet: det i Guds ord bundna samvetets rätt till frihet". Den sades vara avsedd "att bereda dem, som av samvetesskäl var emot kvinnliga präster, möjlighet att fortsätta att verka inom vår kyrka, med andra ord att undvika kyrkosplittring".

Vid 1975 års kyrkomöte avslogs efter enhälligt avstyrkande av kyrkolagsutskottet en motion, vari hemställdes att kyrkomötet skulle förorda att åtgärder måtte aktualiseras i syfte att samvetsklausulen inte fortsättningsvis skulle kunna utgöra grund för aktivt motstånd mot kvinnliga präster.

I utskottets motivering konstateras, att det inom svenska kyrkan finns grupper med motstridiga övertygelser i frågan om kvinnas tillträde till prästämbetet och att enda sättet

att skapa möjligheter för båda grupperna att tjäna kyrkans sak är att följa de principer, som uttryckts i uttalandena från det särskilda utskottet vid kyrkomötet 1958. Med uttrycket "motstridiga övertygelser" poängteras att det är fråga om en trosfråga. Utskottet inskräper att ansvaret för att konflikthanledningar i möjligaste mån undviks i första hand vilar på biskoparna var och en i sitt stift och samfällt i biskopsmötet. Det tillfogas att utskottet är enigt i uppfattningen att försök "att genom demonstrationsåtgärder eller tvång genomdriva den ena eller andra ståndpunkten" inte kan leda ut ur svårigheterna utan tvärtom är ägnade att allvarligt skada kyrkan.

Den kyrkliga sidans ståndpunkt och argumentering får sålunda sägas vara både entydig och konsekvent. Man faller tillbaka på och vidhåller det motivuttalande som gjordes 1958, då kvinnoprästlagen antogs. Eftersom motsättningen rör en trosfråga, måste det undvikas att saken ställs på sin spets och resulterar i kyrkosplittring. Det är nödvändigt att finna ett sätt varigenom kvinnoprästlagens motståndare kan fortsätta att verka inom kyrkan.

#### **Staten: från oklarhet till skärpning**

De andra kyrkolagstiftande organens hållning är inte lika entydig. Regeringens ståndpunkt angavs av ecklesiastikminister Edenman 1958 i kyrkomötesdebatten om kvinnliga präster så att han anslöt sig till särskilda utskottet. Men denna anslutning avsåg närmast ett allmänt uttalande mot sådan påverkan, som kunde uppfattas som åsiktsförföljelse eller intrång i samvetets frihet, me-

dan han gick förbi de enskilda punkterna i utskottets uttalande utan uttryckligt ställningstagande. Han lyckades komma förbi de mest brännbara frågeställningarna genom att uttrycka förhoppningen att svårigheterna skulle kunna bemästras med inomkyrkliga medel. Man borde kunna räkna med att kvinnliga prästaspiranter inte skulle vända sig till andra biskopar än sådana, som deklarerat sin villighet att prästviga kvinnor. Det borde finnas all anledning anta att de kvinnor som önskade bli präster skulle komma att undvika allt som kunde leda till strid, just av omtanke om kyrkans bästa, och att de självmant skulle komma att söka sig till de områden av kyrkans verksamhet, där de bäst behövdes. Konfliktsituationer borde inte behöva uppkomma enligt ecklesiastikministern: "En biskop, som har givit till känna att han av trosskäl anser sig förhindrad att prästviga kvinnor, torde inte löpa den minsta risk att över huvud taget bli ställd i den situationen att en kvinna begär att bli prästvigd av just honom. Det är orimligt att tänka sig att denna möjlighet skulle från något håll komma att utnyttjas på det sättet." Hur det skulle förfaras om inte alla kvinnliga prästaspiranter visade denna hänsynsfullhet berördes inte.

Det är lätt att konstatera, att Edenmans deklARATION 1958 är mindre entydig och till sin utformning mindre bindande än kyrkomötesutskottets samtidiga uttalande. Politikern var i detta fall mindre intresserad av att gå till grunden med problemet än av att lägga sina ord så att de var ägnade att bana väg för ett önskat beslut.

Andra företrädare för staten fick emeller-

tid sedermera anledning att gå problemet närmare in på livet. Frågan behandlas i justitieombudsmännens ämbetsberättelse 1972. Justitieombudsmannen Lundvik uttalade där att han inte fann frågan om biskops skyldighet att prästviga kvinna uttömmande besvarad med en hänvisning till att det är biskopen som förrättar prästvigningen, att han ensam beslutar vem han vill viga och att möjlighet att anföra besvär över biskops beslut att vägra viss person prästvigning inte torde föreligga. Han ville tillfoga en erinran om den allmänna förvaltningsrättsliga principen att all ämbetsutövning skall grundas på objektivt godtagbara skäl.

JO gick också in på en granskning av motivuttalandena från 1958 års kyrkomöte. Han fann det tydligt att kyrkomötet och "troligen också regeringen" ansåg att de dåvarande biskoparna skulle ha full frihet att välja om de ville prästviga kvinnor eller icke. Men då man därutöver hävdade att även kommande biskopar skulle ha samma frihet, kom man enligt JO in på vansklig mark: "Jag kan inte frigöra mig från det intrycket, att man här gör ett avsteg från vad som eljest är brukligt i vårt land. Man strävar ju efter att tillämpning av lagar och författningar ska bli så enhetlig som möjligt i olika delar av landet."

Läser man vidare i JO:s resonemang, finner man att det avgörande enligt JO inte är biskopens trosuppfattning utan opinionsläget i de olika stiftet. Om det kan hävdas att opinionen inom något stift avgjort är negativ till kvinnliga präster, framstår det inte som alltför stötande om biskopen vägrar att prästviga kvinnor. Men vid en förändrad

opinion blir läget ett annat. Kan det då vara rimligt att någon tillträder biskopsämbetet med föresats att aldrig viga någon kvinna till präst? frågar JO.

Samvetsklausulen har sålunda enligt denna tolkning giltighet endast så länge den har stöd av en dominerande opinion i det enskilda stiftet. I övrigt skall allmänna förvaltningsrättsliga principer och önskvärdheten av enhetlighet och likformighet i rättstillämpningen väga över. Den enskilde befattningshavaren inom kyrkan har då att böja sig och på ett eller annat sätt ta konsekvenserna av läget. Att denna tolkning inte överensstämmer med uttalandena vid 1958 års kyrkomöte torde vara uppenbart.

Justitieombudsmannen Lundviks uttalanden i kvinnoprästfrågan i början av 1970-talet är inte helt kategoriska. De är delvis trevande och hypotetiska. Långt mera kategoriska satsar möter i en promemoria från samma tid, formulerad av dåvarande föredragande i kyrkofrågor, statsrådet Alva Myrdal i samråd med statsrådet Sven-Erik Nilsson. (Promemorian, som är dagtecknad februari 1972, citeras i KU 1975/76: 38, s 12.) Här ges klart besked. Det inskärpes att det går en principiell skiljelinje mellan den åsiktsfrihet som präster bör ha – inte annorlunda än andra människor – och det ämbetsansvar som vilar på innehavaren av en prästerlig tjänst. Den som åtar sig en sådan tjänst måste vara beredd att fullgöra de uppgifter som följer med tjänsten, heter det.

Det preciseras beträffande biskops ämbetsplikter att det ingår i dessa att viga till präst, "och detta, efter 1958 års lags tillkomst, utan könsdiskriminering". För att ge

ytterligare eftertryck häråt fastslås att ingen enskild, vare sig statsråd eller biskop, kan upphäva en lag, antagen av riksdag och kyrkomöte.

Ståndpunkten är alltså att biskop ej har rätt att vägra kvinnor prästvigning på grund av deras kön. Någon samvetsklausul erkännes icke. På samma linje går ett frågesvar i riksdagen i november 1974 av föredragande statsrådet i kyrkofrågor Hans Gustafsson. Denne erinrade dessutom om att regeringen vid utnämning av biskopar givit företräde åt kandidater, som kunnat förväntas vara villiga att prästviga kvinnor. Att det trots allt fortfarande finns ett motstånd mot kvinnliga präster noterades som ett otillfredsställande förhållande. Sak samma gällde strävan att undvika att placera kvinnliga präster i pastorat, där det finns manlig präst som är kvinnoprästmotståndare. Dessa hänsynstaganden sades på vissa håll ha lett till svårigheter att placera kvinnliga präster. (Jämför Edemans uttalanden 1958 med helt annan tendens!) Statsrådet Gustafsson ville dock, trots sin besvikelse över utvecklingen efter tillkomsten av 1958 års lag, i första hand överlämna åt kyrkan själv att utfinna lämpliga medel för att åstadkomma önskvärda korrigeringar. Han sade sig hoppas "att kyrkan skall visa sig ha kraft att lösa de frågor som återstår för att skapa en verklig jämställdhet mellan kvinnor och män inom kyrkan".

En liknande deklaration gjordes i riksdagen av statsrådet Gustafsson i februari 1976 vid behandlingen av en motion, som aktualiserat den här behandlade frågan om kvinnliga präster och samvetsklausulen. Han slog då återigen fast att en biskop liksom annan

präst är en statlig tjänsteman med ämbetsmannansvar, som har att fatta beslut utifrån objektiva utgångspunkter. Därav borde få följa, att det aldrig kan spela någon roll vilket kön den har som skall prästvigas.

Regeringens inställning i frågan om kvinnliga präster och samvetsklausulen får som synes numera sägas vara deciderad och klart utformad. Den innebär att särregler för biskopar eller präster i övrigt beträffande skyldigheten att fullgöra med tjänsten förenade ämbetsplikter saknar berättigande. Någon speciell samvetsklausul är inte motiverad. Vanliga förvaltningsrättsliga regler måste gälla även för innehavare av prästerlig tjänst. Man ser gärna att kyrkan själv genom inomkyrkligt reformarbete kommer till en lösning som passar statsmakterna, men principståndpunkten är fullt klar.

För denna inställning är kyrkans argumenterande om en motsättning grundad på en allvarlig trosfråga och med därav betingade krav på hänsynstaganden och möjligheter till undantag från eljest gällande regler helt främmande. Kyrka och regeringsmakt talar här olika språk.

Att en regeringsrepresentant 1958 kunde instämma i de motivuttalanden som då vann kyrkomötets godkännande förklaras av att man inte gjorde klart för sig hur långt enighetens bar. I strävan att utjämna motsättningar och jämna vägen för ett positivt beslut hamnade man, knappast oavsiktligt, i oklarheter. Dessa oklarheter har sedermera genom regeringens ståndpunktsmarkeringar och kyrkans fasthållande vid 1958 års linje förvandlats till motsättningar.

### Riksdagen 1976

Riksdagens ståndpunkt sådan den manifesterats senast på grundvalen av konstitutionsutskottets kyrka-stat-betänkande i februari 1976 är mera nyanserad. Konstitutionsutskottet konstaterar att de uttalanden, som gjordes av särskilda utskottet vid kyrkomötet 1958, ingår som led i kyrkomötets godkännande av 1958 års lag om kvinnas behörighet till prästerlig tjänst. Uttalandena utgör därvid vid sidan av andra förarbeten motiv till lagen. Som sådana har de betydelse, så länge lagstiftningen består oförändrad.

Konstitutionsutskottet säger sig inte vara berett att ta initiativ till några lagstiftningsåtgärder, som riktar sig mot det motstånd mot kvinnliga präster som alltjämt kvarstår, men förutsätter att kvinnoprästfrågan aktualiseras inom ramen för pågående överläggningar mellan staten och kyrkan. Utskottet tillägger att det utgår från att ytterligare åtgärder från statsmakternas sida dock kan bli nödvändiga, därest de nämnda överläggningarna "inte leder till resultat" i "berört avseende", dvs i frågan om kvinnliga präster, närmast kvinnas rätt till prästvigning utan könsdiskriminering.

Konstitutionsutskottet berör emellertid också en annan problematik. Den här diskuterade frågan kan ställa grundlagstiftaren inför svårigheter vid en förestående komplettering av regeringsformens rättighetsreglering. Principen om religionsfrihet kan komma att stå emot principen om att grundlagen bör innehålla ett förbud mot könsdiskriminering. Rent tidsmässigt är läget sådant att riksdagen som grundlagsstiftare kommer att ta ställning till detta problem in-

nan den mångdimensionerade frågan om relationerna mellan kyrka och stat kommer upp till avgörande.

Som konstitutionsutskottet konstaterar bevarar motivuttalanden gjorda vid tillkomsten av en lag sin betydelse, så länge lagstiftningen ifråga består oförändrad. Men vilken grad av betydelse har uttalandena? Särskilt kan en sådan fråga ställas i ett fall som det förevarande, då det är tre lagstiftande organ involverade och endast ett av dem, kyrkomötet, fullständigt och odisputabelt står bakom de uttalanden som här diskuteras.

Det är inte helt klarlagt hur långt regeringens acceptering av förbehållen i kyrkomötets uttalanden sträckte sig. Att regeringen sedermera uppfattat accepterandet som starkt begränsat har klart framgått. Även regeringen har emellertid – fränsett utnämningsspolitiken när det gäller biskopar – avhållit sig från direkta aktioner riktade mot kvinnoprästmotståndare. Den har nöjt sig med deklarationer, som inskräpnt skyldigheten även för innehavare av prästerliga tjänster att fullgöra med tjänsterna förenade plikter, och i övrigt ställt sina förhoppningar till ett kommande inomkyrkligt reformarbete.

Klart är att kyrkomötets uttalande 1958 har den innebörden, att även en sedermera nyutnämnd biskop har möjlighet att på grund av trosskäl vägra sin medverkan vid prästvigning av kvinnor. Uttalandet är en verklig samvetsklausul. Oklarhet kan rimligen inte råda om uttalandets innebörd, men

väl om dess betydelse. Hur djupt ingripande är den? Hur långt binder det?

En mera preciserad bestämning av vilken vikt som bör tillmätas 1958 års motivuttalanden kan, som konstaterades i ett JO-avgörande 1974, inte vinnas på annat sätt än genom ett avgörande av domstol i högsta instans, självfallet under den förutsättningen att lagstiftningen kvarstår oförändrad. Att genom lagstiftning jämka eller ändra motivuttalanden är en för svensk rätt främmande väg. Men om den positiva lagregleringen som sådan ändras eller preciseras, kan en sådan lagändring få upphävande verkan på tidigare motivuttalanden. Hittills har man undvikit att pressa fram ett avgörande domstolsvägen. Likaså har man tvekat inför vägen att försöka få till stånd en skärpt lagstiftning, som rycker undan grunden för varje tal om en samvetsklausul. Sistnämnda möjlighet förekommer endast som ett vagt hot i uttalanden av såväl regering som riksdag. Regeringsformens övergångsbestämmelser tillförsäkrar fortfarande kyrkomötet inflytande över utformningen av kyrkolag. Man sätter från statsmakternas sida sin lit till opinionens tryck och kyrkans anpassningsvillighet.

Kan de som har att företräda kyrkan i olika ansvarspositioner – ärkebiskop, biskopar, biskopsmöte, kyrkomöte – upprätthålla tesen att kvinnoprästfrågan berör en grundläggande trosfråga, eller finner kyrkan en väg ut och förbi?