

KYRKOMÖTETS VETORÄTT

Av teol. dr PER-OLOV AHRÉN

GENOM tidningsnotiserna om författningsutredningens planer på att föreslå ett borttagande av kyrkomötets vetorätt i kyrkolagsfrågor har frågan om kyrkomötet och kyrkolagstiftningen åter blivit aktuell. Skall kyrkomötet bevaras vid sin i RF § 87 mom. 2 lagfästa rätt att medverka vid stiftande av kyrkolag eller skall riksdagen ensam överta denna befogenhet? Problemet var aktuellt redan vid kyrkomötesinstitutionens tillkomst för snart hundra år sedan och har sedan diskuterats gång på gång under dess historia. Det är alltså ingen nyhet som förs fram. Det är inte heller en fråga om formell lagstiftningsmakt endast utan om själva grunden för det förhållande mellan stat och kyrka, som råder i vårt land. Så har det också uppfattats alltsedan kyrkomötets tillkomst, då frågan om lagstiftningen blev den springande punkten. Ett studium av debatterna på 1860-talet visar klart orsaken till detta och ställer också in den aktuella diskussionen i det historiska perspektiv, som är nödvändigt för frågans rätta bedömning.

1.

När frågan om inrättandet av ett kyrkomöte först började diskuteras under 1800-talet, var det ingalunda formerna för stiftande av kyrkolag, som orsakade detta. Det gällde i stället helt andra frågor, i första hand de liturgiska samt vad man i debatten kallade kyrkans »inre» angelägenheter. I dessa hade Konungen ensam beslutanderätt, även om riksdagen på ena eller andra sättet oftast fick göra sin röst hörd även här, och vad som behövdes var, menade man, en möjlighet för kyrkan att bättre än genom riksdagen kunna ge uttryck för sin uppfattning och inför Konungen kunna avge utlåtanden över uppkomna förslag. Riksdagen var icke kompetent i dessa ting, och ett kyrkomöte var därför behövligt. »Man torde nämligen», skriver Johan Henrik Thomander i sitt kyrkolagsförslag 1837, »utan rätt stor fara att bliva med överdriven nedsettningslusta beslagen kunna invända, att pluraliteten av de tappre, snillrike, lärde, erfarne och i synnerhet i regeringskonst och borger-

liga värv upplyste herrar och män, som utgöra rikets ständer, sakna flera av de egenskaper, som väsentligen erfordras för att underkasta församlingens andaktsböcker en grundlig granskning och över dem avgiva utlåtanden, som kunde förtjäna någon huvudsaklig uppmärksamhet och avgörande inflytelse på besluten.»

I de många förslag till kyrkomöte, som framkom mellan 1827 och 1858, är det också de liturgiska angelägenheterna, som står i främsta rummet bland det tilltänkta kyrkomötets befogenheter. Vad debatten gällde var i huvudsak hur långt befogenheterna i liturgiska ting kunde sträcka sig utan att kollidera med Konungens rätt, om mötet kunde ges beslutanderätt, om det skulle kunna ta initiativ, om det skulle sammanträda med viss regelbundenhet, etc. Frågan om kyrkolagen var däremot aldrig på allvar aktuell, så länge ständsriksdagen existerade. Kyrkolag stiftades av Konung och riksdag på samma sätt som annan lag, och några förslag till förändring härvidlag framkom icke. Det tilltänkta kyrkomötets förhållande till riksdagen kom därför heller aldrig att på allvar diskuteras, utan hela kyrkolagsfrågan var från början bortkopplad. Thomander gjorde det uttryckligen år 1837 i sitt förslag till kyrkomöte, eller allmänt prästmöte, som han kallar det, och detta får sedan sin konsekvens för alla följande förslag: »Allmänt prästmöte

äga beslutande rätt i sådana av Konungen till prästmötets avgörande överlämnade mål, som icke äro föremål för den i grundlagen stadgade kyrkolagstiftningen.»

Också mot ett kyrkomöte med sådana befogenheter riktades emellertid kritik från olika håll. I första hand kom denna kritik från den lundensiska högkyrkligheten och dess främste representant professor, sedermera biskopen i Linköping Ebbe Gustaf Bring. Enligt Bring hade i Sverige kyrkomakten överlämnats till Konungen såsom summus episcopus. I denna egenskap styrde Konungen kyrkan, varvid han dock måste »städse lyssna på kyrkans röst och särskilt i alla frågor, som beröra läran, höra läroståndet och handla med dess råd». Härvid kunde även kyrkomöten komma till användning, men då icke såsom bestående moment i kyrkoförfattningen utan såsom extraordinära anordningar vid särskilda tillfällen. Ett kyrkomöte med annat än rådgivande funktion var däremot enligt Bring ett brott mot den i Sverige gällande kyrkoförfattningen och skulle, om det infördes, helt bryta sönder denna. Icke heller en lagstiftning angående rådgivande möten ville Bring godkänna, då han ansåg en sådan onödig. Konungen hade ju ändå rätt att när som helst inkalla ett sådant. Hela 1850-talet motarbetade Bring därför de olika förslagen till kyrkomöte, i vilken form dessa än framträdde.

2.

Genom propositionen angående kyrkomöte av den 11 nov. 1862 och genom propositionen angående ny riksdagsordning några månader senare blev emellertid förhållandena helt förändrade. Orsaken till detta kan spåras redan i en debatt mellan Thomander och Bring två år tidigare. I sin skrift »De kyrkliga frågorna» av år 1860 hade Thomander anklagat domkapitlen för deras negativa inställning till 1858 års riksdagsbeslut om inrättande av ett kyrkomöte. Bring svarar Thomander i en artikel i *Swensk Kyrkotidning* och upprepar där de invändningar mot ett kyrkomöte, som han tidigare framställt. Men även för Bring har hela frågan nu fått en annan accent än tidigare. Frågan om kyrkomöte är visserligen enligt Bring fortfarande en obetydlig fråga, då ju rikets ständer fortfarande är den svenska församlingens medlemmar och lagliga målsmän. En annan situation kan emellertid inträda, som gör att frågan om kyrkomöte också blir en annan. »Inträffa framdeles i vårt land sådana genomgripande förändringar i statsförfattningen, att ständerna icke mera kunna deltaga i den kyrkliga lagstiftningen eller anses såsom svenska kyrkans representeranter — då kan möjligen frågan om införande av kyrkomöten vinna en större betydelse.»

Bakgrunden till detta yttrande, som återfinns i *Swensk Kyrkotid-*

ning 1861, är med säkerhet förordningen av den 23 okt. 1860 angående främmande trosbekännare och deras religionsutövning. Genom denna förordning fick svenska medborgare för första gången rätt att utträda ur den svenska kyrkan och inträda i annat kristet samfund. Den religiösa splittring, som under 1800-talet blivit ett alltmer ofrånkomligt faktum, hade erkänts av lagstiftningen, och stat och kyrka var icke längre ett och det samma, som de varit tidigare. I sitt cirkulär från 1859–60 års riksdag framhåller också prästeståndet, att svenska kyrkan nu står vid begynnelsen av ett nytt tidsskede. Trosfriheten, som i tre århundraden stått samman med kyrklig enhet, hade efterträts av bekännelsefrihet. Enheten var bruten, och detta måste få sin konsekvens också på författningens område.

För kyrkolagstiftningens del blev detta aktuellt genom propositionen angående ny riksdagsordning av år 1863. I förordningen om främmande trosbekännare av den 23 okt. 1860 hette det, att »främmande trosbekännare, eller den som till utträde ur svenska kyrkan sig anmält, må ej i annat fall, än grundlagens stadgande om utövning av riksdagsmannarätt föranleder, deltaga i behandling eller avgörande av frågor, som kyrkan eller den offentliga undervisningen röra». Förslaget till ny riksdagsordning 1863 för detta vidare och stadgar följande: »Riksdagsmanna-

befattning kan endast utövas av svenska medborgare, som bekänna sig till kristen-protestantisk lära». Enligt den nya RO skulle alltså till riksdagen kunna höra även sådana, som utträtt ur svenska kyrkan och inträtt i annat protestantiskt samfund. Riksdagens ledamöter skulle icke längre kunna anses för svenska kyrkans representanter, för att anknyta till Brings uttryck från 1861. Konsekvensen drogs också för kyrkolagstiftningens del, så snart förslaget till ny representationsordning kungjordes.

Också för skaparen av den nya representationsordningen justitiestatsminister Louis De Geer torde det ha stått klart, att frågan om kyrkolagstiftningen skulle komma att bli en kontroversiell punkt vid genomförandet av förslaget. För att undvika strid lät han därför ärkebiskop Henrik Reuterdahl i förväg ta del av de punkter i förslaget, som rörde kyrkan, och bad honom att efter samråd med andra medlemmar av prästeståndet yttra sig över dem. I Reuterdahls svar till De Geer, vilket till stor del torde ha utformats av E. G. Bring, ställs också hela frågan på sin spets. Den nya riksdagen kan enligt detta svar på intet sätt sägas representera kyrkan. Den är å ena sidan sammansatt utan allt hänseende till de kyrkliga angelägenheterna och utan att tilläventyrs någon enda medlem av kyrkans lärostånd kommer att ha plats i den. Å andra sidan har den öppnats för personer, som icke

tillhör den svenska kyrkan, kanske snart också för sådana som icke ens tillhör en kristen kyrka. Hur skulle en sådan riksdag kunna ha till uppgift att åt kyrklig ordning giva ett positivt innehåll? Ett kyrkomöte måste i stället inträttas, och detta måste själv ha rätt att besluta om kyrkans lagar. Och här är för författarna till Reuterdahls svar den i RF inrymda veto-rätten ingalunda nog. Kyrkolagstiftningen måste helt överlämnas till kyrkomötet, och riksdagen kan på sin höjd få det samtycke, som kyrkomötet enligt förslaget skulle erhålla. Helt i enlighet härmed föreslår också de prästerliga ledamöterna i 1863 års konstitutionsutskott, att RF § 87 mom. 2 skulle ges följande formulering: »Kyrkomötet äge att gemensamt med Konungen stifta, förändra eller upphäva kyrkolag; dock att därvid erfordras samtycke jämväl av riksdagen.»

Vad som skedde 1862–63 och som helt förändrade de ledande kyrkomännens inställning till kyrkomötesinstitutionen, kan alltså uttryckas på följande sätt. Från att ha varit en fråga om kyrkans möjlighet att göra sin röst hörd i egna, inre angelägenheter kom kyrkomötesfrågan att helt sammankopplas med representationsreformen. Den föreslagna riksdagen kunde omöjligen vara kyrkans representation, då den varken skulle komma att med säkerhet inrymma medlemmar av kyrkans lärostånd

eller garantera riksdagsmännens tillhörighet till den svenska kyrkan. En annan kyrklig representation måste skapas, och denna måste helt få överta de befogenheter på kyrkolagstiftningens område, som den gamla riksdagen haft. Någon annan ordning var icke tänkbar, varken för de kyrkomän, som stod bakom Reuterdahls svar till De Geer 1862 eller för prästerna i konstitutionsutskottet 1863.

Den starka prästerliga kritiken av det nya momentet i RF § 87 avisades av De Geer såväl i ett yttrande till statsrådsprotokollet den 5 jan. 1863 som vid debatterna om representationsreformen på riddarhuset några månader senare. Principiellt bejakar han dock i viss mån den prästerliga utgångspunkten, då han i statsrådsprotokollet säger, att det riktigaste möjligen hade varit att helt överlämna kyrkolagstiftningen till kyrkomötet. Detta var dock omöjligt, så länge kyrkolag och civillag var så sammankopplade, som de var i vårt land, och De Geer menar att det för kyrkan vore bättre att vänta med det skiljande av lagarna från varandra, som ett överlämnande av kyrkolagen till kyrkomötet ensamt förutsatte, tills kyrkomötet kunde vara med och besluta härom. I övrigt ansåg De Geer att vetorätten inrymde allt vad prästerna åstundade och att RF § 87 mom. 2 alltså icke träffades av den framförda kritiken.

3.

I den senare debatten om kyrkomötesinstitutionen och i de förslag till vetots avskaffande, som började framkomma redan på 1880-talet, har som huvudpunkt ofta framförts att hela institutionen eller åtminstone dess veto har tillkommit såsom ett vederlag till prästerna för förlorad representationsrätt. För att möjliggöra representationsreformen framlades hela detta förslag, varigenom prästeståndet skulle förmås säga ja till densamma. Ett studium av debatterna i prästeståndet och av De Geers egna yttranden i frågan visar dock, att detta ingalunda är hela sanningen. Frågan om kyrkomöte var visserligen sammankopplad med representationsreformen, och en lösning av kyrkomötesfrågan var för prästerna en given förutsättning för ett ja till förändrad representation. Men orsaken härtill var icke i första hand den förlorade representationsrätten för det egna ståndet, utan den nya situation i förhållandet mellan riksdag och kyrka, som skapats genom religionsfrihetslagstiftningen och representationsreformen i förening. När riksdagen upphörde att vara konfessionellt bunden till den svenska kyrkan, kunde den självfallet icke längre vara denna kyrkas kyrkomöte och som sådant handha kyrkans lagstiftning. Ett nytt förhållande hade inträtt mellan stat och kyrka, och kyrkan måste nu genom

en egen representation skapa sig garantier för att hennes angelägenheter blev behandlade på ett riktigt sätt.

När frågan om kyrkomötets veto i olika sammanhang diskuterats och när förslag framförts om dess avskaffande, har denna grundläggande synpunkt ofta tappats bort i debatten. I stället har en annan syn på stat och kyrka gjort sig gällande, där kyrkan uppfattats som statsinstitution och där kyrkomötets självständiga ställning därför ansetts vara stridande mot statskicket. Sitt första konsekventa uttryck fick denna syn vid riksdagen 1894, då konstitutionsutskottet tillstyrkte ett förslag om borttagande av kyrkomötets veto under motivering, att rätten för statskyrkan att genom en särskild representation med Konungen och riksdagen dela lagstiftningsmakten i kyrkliga frågor i och för sig utgjorde en motsägelse. Ty lika självklart som en frikyrka måste äga rätt att själv ordna sina angelägenheter, lika orimligt är det enligt utskottet, »att de lagar, som reglera statskyrkans organisation och verksamhet, skola stiftas av andra organer än dem, vilka det tillkommer att meddela dylika föreskrifter med avseende å övriga statsinstitutioner». Samma inställning återkommer 1920, då Arthur Engberg motionerade om utbyte av ordet samtycke mot ordet utlåtande i RF § 87 mom. 2. Kyrkomötets statsrättsliga ställning kan enligt Engberg icke för-

enas med statskyrkans idé. Statskyrkan är nämligen endast en del av statens verksamhet, varför någon kyrklig självständighet gentemot staten icke gärna kan tänkas. Vetot, som redan vid sin tillblivelse var ett alltför frikostigt vederlag åt prästerna för förlorad representationsrätt, bör därför borttagas, då det motsäger den i svenskt statskicks grundläggande principen om kyrkan såsom liktydig med staten organiserad för religiösa ändamål.

Förslagen om upphävande av kyrkomötets veto bygger alltså både 1894 och 1920 på en kyrkosyn, där stat och kyrka är ett och det samma och där kyrkans självständighet gentemot staten helt har undanskaffats. Vetot reduceras till ett politiskt vederlag, som icke längre är behövt och som därför kan avskaffas, och den av filosofen Chr. J. Boström på 1850-talet framförda synen på kyrkan såsom staten organiserad för religiös verksamhet blir grunden till reformarbetet.

På andra områden gick utvecklingen emellertid vidare efter helt andra linjer, som snart skulle göra Boströms kyrkosyn fullständigt obrukbar. Sin slutpunkt fick denna utveckling genom religionsfrihetslagen av år 1951, då utträdet ur den svenska kyrkan blev helt fritt och stat och kyrka alltså tog ytterligare ett steg i riktning mot frihet gentemot varandra. I samband härmed underkändes också Boströms kyrkosyn av Kungl. Maj:t själv, då chefen för justitiedepartemen-

tet i propositionen angående religionsfrihet uttryckligen hävdade, att kyrkan var något annat än staten och därför borde ha viss självständighet gentemot denna. »Kyrkan är en andlig gemenskap, ett trossamfund, som leder sitt ursprung från de äldsta kristna församlingarna och vars karaktär och verksamhet bestämmes av dess be-kännelse. I sin centrala, religiösa uppgift ha de kyrkliga myndigheterna även efter reformationen in-tagit en självständig ställning.»

Till denna självständiga ställning måste i nuvarande läge i hög grad räknas kyrkomötets veto. Så länge riksdagens ledamöter konfessionellt var bundna till den svenska kyrkan och så länge prästeståndet deltog i riksdagens arbete var det naturligt,

att kyrkolagsfrågor behandlades på samma sätt som andra lagfrågor. Sedan uttråde ur svenska kyrkan möjliggjorts och sedan också andra än medlemmar av svenska kyrkan kunnat bli riksdagsmän, har ett annat organ måst framträda och såsom representant för kyrkan ha ett avgörande ord med då det gäller kyrkans lagstiftning. Det var den avgörande synpunkten 1862-63 och det måste vara den avgörande synpunkten nu också. Och därför är frågan om kyrkomötets veto icke enbart en fråga om lagstiftningsmakt i teknisk mening utan en fråga om stat och kyrka. Först med den utgångspunkten får den sin rätta belysning och sitt rätta svar i den aktuella situation, där den nu hör hemma.