Konstitutionsutskottets betänkande 1987/88:4

om vissa kyrkliga frågor

KU
1987/88:4

Sammanfattning

I detta betänkande behandlar utskottet följande frågor som tagits upp i de angivna under allmänna motionstiden 1987 väckta motionerna.

1. Stat–kyrka-frågan – motion K604 av Bengt Westerberg m. fl. (fp).

2. Medlemskapsreglerna i svenska kyrkan – motionerna K235 av Ingela Mårtensson (fp) och K605 av Bengt Silfverstrand m.fl. (s).

3. Kyrkomötets medverkan i lagstiftningen – motion K611 yrkande 1 av Alf Svensson (c).

4. Biskops ställning i kyrkomötet – motion K611 yrkande 2 av Alf Svensson (c).

Utskottet har avstyrkt motionerna. En reservation har lämnats beträffande stat–kyrka-frågan (fp). Särskilda yttranden föreligger beträffande den frågan (vpk) samt frågorna om medlemskapsreglerna i svenska kyrkan (fp) och om biskops ställning i kyrkomötet (m).

Motionerna

1986/87:K235 av Ingela Mårtensson (fp) vari yrkas

1. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att religionsfrihetslagens bestämmelser om medlemskap i svenska kyrkan icke överensstämmer med regeringsformens 2 kap. 2 §,

2. att riksdagen hos regeringen begär att initiativ tas syftande till att undanröja den påtalade motsättningen mellan regeringsformens 2 kap. 2 § och religionsfrihetslagen.

1986/87:K604 av Bengt Westerberg m. fl. (fp) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts beträffande initiativ till överläggningar mellan staten och svenska kyrkan i syfte att ge svenska kyrkan en gentemot staten fri ställning.

1986/87:K605 av Bengt Silfverstrand m.fl. (s) vari yrkas att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna att en egen viljeyttring skall utgöra grunden för medlemskap i ett trossamfund.

1 *Riksdagen 1987/88. 4 saml. Nr 4*

1. att riksdagen beslutar att hos regeringen begära förslag med den innebörden att kyrkolagstiftning förutsätter kyrkomötets samtycke,

2. att riksdagen beslutar att hos regeringen begära förslag till ändrad sammansättning av kyrkomötet, innebärande att biskoparna blir självskrivna ledamöter i kyrkomötet.

1. Stat–kyrka-frågan

Motionen

I *motion K604* av Bengt Westerberg m. fl. (fp) begärs att regeringen tar initiativ till överläggningar mellan staten och svenska kyrkan i syfte att ge svenska kyrkan en gentemot staten fri ställning. I motionen redogörs för vissa av de successiva reformer som genomförts på kyrkoområdet sedan 1979 syftande till att – utan att föregripa ett ställningstagande i stat–kyrka-frågan – öka svenska kyrkans frihet och allmänt förbättra dess möjligheter att fungera i samhället. Enligt motionärerna finns det ett kraftigt stigande intresse både inom svenska kyrkan och i riksdagen för att nu snart gå vidare med forsatta delreformer med sikte på att nå en från statlig beslutsapparat fri kyrka.

Tidigare riksdagsbehandling m. m.

Under riksmötet 1986/87 behandlade utskottet (KU 1986/87:5) en partimotion från folkpartiet med samma innebörd som den här aktuella. I betänkandet redogjorde utskottet för stat–kyrka-frågans tidigare behandling. I samband därmed lämnades – genom hänvisning till ett tidigare betänkande (KU 1985/86:4) – vissa uppgifter om 1982 års kyrkomötesreform. Vidare redogjorde utskottet för regeringens beslut den 31 oktober 1986 om att en utvärdering och analys av hur kyrkomötesreformen tillämpats i praktiken skulle göras av en enmansutredare. Utskottet anförde därefter bl. a. följande (KU 1986/87:5 s. 15):

Utskottet har tidigare uttalat (KU 1982/83:2 och 1985/86:4) att när erfarenheter vunnits av den nya kyrkomötesorganisationen bör en noggrann utvärdering och analys av reformens tillämpning i praktiken komma till stånd. Regeringen har nyligen beslutat om en sådan översyn, vilken skall göras inom civildepartementet. I de riktlinjer för översynen som utfärdats har angivits att översynen inte skall syfta till grundläggande förändringar av den nya kyrkomötesorganisationen, vilken bör bestå i sina huvuddrag, bl. a. vad gäller ansvarsfördelningen mellan riksdagen, regeringen och kyrkomötet. Resultatet av arbetet skall redovisas före utgången av år 1987.

Som utskottet framhållit i tidigare sammanhang (KU 1981/82:36 och KU 1985/86:4) innebär den reformering av kyrkomötet m. m. som vidtagits inte att frågan om de framtida relationerna mellan staten och kyrkan föregripits. Den översyn av den nya kyrkomötesorganisationen som skall företas bör emellertid, som utskottet senast under föregående riksmöte framhållit (KU 1985/86:4), avvaktas innan några nya åtgärder i stat–kyrka-frågan övervägs.

Med hänvisning till det anförda avstyrktes partimotionen från folkpartiet. Folkpartiets ledamöter i utskottet reserverade sig till förmån för motionen. Riksdagen följde utskottet.

Utskottet avstyrkte hösten 1986 en partimotion från folkpartiet med samma innebörd som den nu aktuella motionen. Utskottet ansåg att den översyn av 1982 års kyrkomötesorganisation, som då nyligen beslutats, borde avvaktas innan några nya åtgärder i stat–kyrka-frågan övervägdes. Det angivna översynsarbetet pågår och målsättningen är att resultatet av arbetet skall redovisas före årets utgång. Utskottet vidhåller sitt tidigare ställningstagande i frågan och avstyrker motion K604.

2. Medlemskapsreglerna i svenska kyrkan

Enligt *motion K235* av Ingela Mårtensson (fp) står inte religionsfrihetslagens bestämmelser om medlemskap i svenska kyrkan i överensstämmelse med bestämmelserna i regeringsformen (RF) om de medborgerliga fri- och rättigheterna. Motionären anger att riksdagen därför har tvingats införa en övergångsbestämmelse till RF enligt vilken reglerna om medlemskap i svenska kyrkan skall gälla utan hinder av 2 kap. 2 § RF. Motionären begär ett tillkännagivande från riksdagens sida om den bristande överensstämmelsen (yrkande 1). I motionen anförs vidare bl. a. följande. Det borde i en demokrati vara självklart att det är en viljeyttring som konstituerar medlemskap i ett trossamfund. Riksdagen bör, särskilt med hänsyn till att det inte bara gäller en inomkyrklig ordningsfråga utan ett konstitutionellt problem, inte avvakta det arbete som pågår inom svenska kyrkan med att analysera kyrkans eget medlemskap i förhållande till dopet utan riksdagen bör hos regeringen begära att initiativ tas syftande till att undanröja den påtalade motsättningen mellan 2 kap. 2 § RF och religionsfrihetslagen (yrkande 2).

I *motion K605* av Bengt Silfverstrand m.fl. (s) framförs liknande synpunkter. Enligt motionärernas uppfattning måste det vara en egen viljeyttring som utgör grunden för medlemskap i ett trossamfund. Motionärerna anser att riksdagen – i stället för att passivt avvakta kyrkomötets beslut i medlemsfrågan – som sin mening bör ge regeringen till känna att en egen viljeyttring skall utgöra grunden för medlemskap i ett trossamfund.

Pågående utredningsarbete inom kyrkan

Beträffande det i motionerna angivna utredningsarbetet inom svenska kyrkan gäller bl. a. följande. 1983 års kyrkomöte beslöt att svenska kyrkans centralstyrelse skulle föranstalta om en förutsättningslös och allsidig utredning om kyrkotillhörighet och dop i svenska kyrkan. En arbetsgrupp inom centralstyrelsen utredde därefter saken. I augusti 1985 lade gruppen fram diskussionsbetänkandet Dop och kyrkotillhörighet (SKU 1985:1). Betänkandet innehåller principiella resonemang och en presentation av tre olika huvudlinjer som har kunnat urskiljas i den debatt som under senare år har förts om kyrkotillhörigheten. Sedan diskussionsbetänkandet remissbehandlats har utredningsarbetet fortsatt med en mera utförlig belysning av praktiska och juridiska konsekvenser av det alternativ som får stöd hos en bred opinion. När utredningsarbetet avslutats kommer centralstyrelsen att ta

ställning till utredningens slutsatser och förslag, varefter ärendet skall redovisas för 1989 års kyrkomöte.

Utskottets bedömning

Utskottet har under senare år vid flera tillfällen behandlat motioner med samma innebörd som de nu aktuella (se KU 1983/84:12, KU 1984/85:3, KU 1985/86:4 och KU 1986/87:5). Utskottet har därvid bekräftat den i motion K235 påtalade motsättningen, varvid hänvisats till uttalanden av såväl regeringen som riksdagen vid behandlingen av 1976 års grundlagsreform (prop. 1975/76:209, s. 117, KU 1975/76:56, s. 30 f.). Utskottet har emellertid, bl.a. mot bakgrund av den inom svenska kyrkan pågående utredningen om kyrkotillhörighet och dop, inte ansett skäl föreligga att överväga ett slopande av den övergångsbestämmelse i RF enligt vilken reglerna om medlemskap i svenska kyrkan skall gälla utan hinder av 2 kap. 2 § RF. Utskottet har inte heller i övrigt ansett att riksdagen bör ta något initiativ i medlemskapsfrågan utan man borde avvakta resultatet av det tidigare omnämnda utredningsarbetet samt kyrkomötets ställningstagande med anledning härav.

Utskottet noterar med tillfredsställelse att utredningsarbetet skall redovisas för 1989 års kyrkomöte. Med hänvisning därtill avstyrker utskottet motionerna K235 och K605.

3. Kyrkomötets medverkan i lagstiftningen

Motionen

I *motion K611* yrkande 1 av Alf Svensson (c) yrkas att riksdagen hos regeringen begär förslag med den innebörden att kyrkolagstiftning förutsätter kyrkomötets samtycke. Enligt motionären har 1982 års reform om nya former för kyrklig lagstiftning, varigenom kyrkolagstiftningen inte längre skall avgöras med kyrkomötets samtycke, inneburit klara olägenheter.

Gällande ordning

Reglerna om stiftande av kyrkolag finns intagna i övergångsbestämmelserna till regeringsformen. Reglerna ändrades genom 1982 års reform om de nya formerna för kyrklig lagstiftning, som trädde i kraft den 1 januari 1983. Tidigare ordning innebar att för stiftande eller ändring av kyrkolag fordrades samtycke av allmänt kyrkomöte. Vad som i formell mening var att hänföra till "kyrkolag" var i någon mån oklart, men en rätt fast praxis hade genom åren utbildats i fråga om tolkningen av begreppet. Genom reformen blev huvudregeln att riksdagen ensam stiftar lag också på det kyrkliga området. I fråga om föreskrifter om medlemskapet i svenska kyrkan krävs dock alltjämt kyrkomötets samtycke. Svenska kyrkan garanterades vidare även i fortsättningen ett inflytande vid normgivningen genom att kyrkomötet skall yttra sig i fråga om vissa grundläggande föreskrifter på det kyrkliga området.

Reformen innebar mera i detalj följande. Grundläggande föreskrifter om svenska kyrkan som trossamfund och om kyrkomötet som en församling av

valda ombud för svenska kyrkan skall meddelas i lagen om svenska kyrkan. Denna lag stiftas på samma sätt som huvudbestämmelserna i riksdagsordningen. Innan lagen stiftas skall yttrande av kyrkomötet inhämtas. Grundläggande föreskrifter om prästerliga tjänster i svenska kyrkan och om stiftsmyndigheter samt andra föreskrifter om kyrkomötet än som avses ovan meddelas i lagen om svenska kyrkan eller i annan lag, som stiftas av riksdagen efter yttrande av kyrkomötet. Detsamma gäller grundläggande föreskrifter om organisationen av myndigheter under kyrkomötet och om den kyrkliga egendom som är avsedd för svenska kyrkans verksamhet. Föreskrifter som innebär ändring av det ändamål för vilket den kyrkliga egendomen är avsedd skall dock meddelas genom lag som stiftas i samma ordning som lagen om svenska kyrkan. Riksdagen får också enligt de nya grundlagsbestämmelserna möjlighet att till kyrkomötet delegera normgivning i vissa särskilt angivna ämnen av inomkyrklig karaktär. De redovisade bestämmelserna intogs i punkt 9 av övergångsbestämmelserna till regeringsformen (prop. 1981/82:77, KU 36, rskr. 263, KU 1982/83:1, rskr. 1).

Propositionens förslag hade sin grund i ett betänkande av 1979 års kyrkomöteskommitté (SOU 1981:14) Reformerat kyrkomöte, kyrklig lagstiftning m. m. Vid riksdagsbehandlingen av propositionens förslag konstaterade ett enigt konstitutionsutskott att de överläggningar som ägt rum mellan de i utskottet representerade partierna lett fram till att partierna kunnat enas om de förslag som omfattades av propositionen. Enligt utskottet var det av stort värde att en långtgående enighet uppnåtts mellan riksdagspartierna i berörda frågor.

Utskottets bedömning

De nya reglerna angående formerna för den kyrkliga lagstiftningen har varit i kraft sedan den 1 januari 1983. Utskottet avstyrkte under föregående riksmöte en motion med samma innebörd som den nu aktuella (KU 1986/87:5). Utskottet ansåg inte att det framkommit något som gav anledning för utskottet att förorda en ändring i fråga om kyrkomötets medverkan i kyrkolagstiftningen. Riksdagen följde utskottet. Det finns enligt utskottets mening inte anledning för riksdagen att nu inta annan ståndpunkt, särskilt mot bakgrund av den pågående utvärderingen av 1982 års kyrkomötesreform för vilken har redogjorts tidigare i detta betänkande (se ovan s. 2). Med det anförda avstyrks motion K611 yrkande 1.

4. Biskops ställning i kyrkomötet

Motionen

I *motion K611* yrkande 2 av Alf Svensson (c) hemställs att riksdagen hos regeringen begär förslag till ändrad sammansättning av kyrkomötet, innebärande att biskoparna blir självskrivna ledamöter i kyrkomötet. Motionären anser att biskoparna intar en så betydelsefull position inom svenska kyrkan att det borde vara självklart att de också kan uppträda som ledamöter av kyrkomötet.

Genom 1982 års kyrkomötesreform, vilken trädde i kraft den 1 januari 1983, avskaffades biskoparnas självskrivenhet som ledamöter av kyrkomötet. De skulle dock ha närvaroplikt och yttranderätt i kyrkomötet men skulle få delta i besluten endast om de var valda till ledamöter (5 § andra stycket lagen /1982:942/ om svenska kyrkan).

Frågan om biskoparnas ställning i kyrkomötet hade diskuterats relativt ingående i propositionen om ett reformerat kyrkomöte (prop. 1981/82:192 s. 26 f.). Konstitutionsutskottet (KU 1982/83:2) hade vid behandlingen av propositionen ingenting att invända mot vad som föreslagits i denna del. Utskottet framhöll emellertid att när erfarenheter vunnits av den nya kyrkomötesorganisationen borde en noggrann utvärdering och analys av reformens tillämpning i praktiken komma till stånd. Riksdagen följde utskottet.

Tidigare behandling m. m.

Utskottet behandlade under riksmötet 1983/84 (KU 1983/84:12) en motion (c) vari begärts att reglerna i lagen om svenska kyrkan skulle ändras så att biskopar ej längre blev valbara till kyrkomötet. Utskottet avstyrkte motionen. Enligt utskottets mening fanns det inte skäl att ta upp frågan om ändring av reglerna om biskops ställning i kyrkomötet förrän en utvärdering av den nya organisationen skett. Riksdagen följde utskottet.

Frågan behandlades därefter av 1984 och 1985 års kyrkomöten. 1984 års kyrkomöte avslog en motion, vari begärts att biskoparna skulle vara självskrivna ledamöter av kyrkomötet. Ställningstagandet innebar att kyrkomötet gick emot kyrkolagsutskottet, som i sitt betänkande i frågan (LU 1984:1) i princip anslutit sig till motionen. Även 1985 års kyrkomöte hade att ta ställning till en motion av nyss angivet slag. Kyrkolagsutskottet (KL 1985:20) avstyrkte motionen under hänvisning till 1984 års kyrkomötes beslut i frågan. I en reservation tillstyrktes motionen. Kyrkomötets majoritet följde reservationen och beslöt att hos regeringen göra framställning om återinförande av den gamla ordningen. Regeringen beslöt den 5 september 1985 att inte vidta någon åtgärd med anledning av den skrivelse i saken, vilken kyrkomötet avlåtit.

I riktlinjerna för den år 1986 av regeringen beslutade utvärderingen av 1982 års kyrkomötesreform (se ovan s. 2) omnämns särskilt frågan om biskops ställning i kyrkomötet.

Utskottets bedömning

Under föregående riksmöte behandlade utskottet en motion med samma innebörd som den nu aktuella (KU 1986/87:5). Utskottet ansåg inte att det fanns anledning för riksdagen att ta det i motionen begärda initiativet utan resultatet av den då nyligen beslutade översynen av 1982 års kyrkomötesreform borde avvaktas. Ingenting har framkommit som ger utskottet anledning att nu inta en annan ståndpunkt. Utskottet avstyrker följaktligen motion K611 yrkande 2.

Hemställan

Utskottet hemställer

1. beträffande *stat–kyrka-frågan*

att riksdagen avslår motion 1986/87:K604,

2. beträffande *medlemskapsreglerna i svenska kyrkan*

att riksdagen avslår motionerna 1986/87:K235 och 1986/87:K605,

3. beträffande *kyrkomötets medverkan i lagstiftningen*

att riksdagen avslår motion 1986/87:K611 yrkande 1,

4. beträffande *biskops ställning i kyrkomötet*

att riksdagen avslår motion 1986/87:K611 yrkande 2.

Stockholm den 20 oktober 1987

På konstitutionsutskottets vägnar

Olle Svensson

Närvarande: Olle Svensson (s), Anders Björck (m), Kurt Ove Johansson (s), Birgit Friggebo (fp), Bertil Fiskesjö (c), Sture Thun (s), Sören Lekberg (s), Börje Stensson (fp), Elisabeth Fleetwood (m), Torgny Larsson (s), Bengt Kindbom (c), Nils Berndtson (vpk), Ulla Pettersson (s), Inger Koch (m) och Catarina Rönnung (s).

Reservation

Stat–kyrka-frågan (mom. 1)

Birgit Friggebo och Börje Stensson (båda fp) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 3 börjar med "Utskottet avstyrkte" och slutar med "motion K604" bort ha följande lydelse:

Syftet med de beslut riksdagen sedan 1979 fattat rörande svenska kyrkans förhållande till staten har varit att öka svenska kyrkans frihet och allmänt förbättra dess möjligheter att fungera i samhället. Den uttalade avsikten har varit att inte genom de fattade besluten föregripa ett ställningstagande i principfrågan om relationerna mellan staten och svenska kyrkan.

Det nuvarande systemet innebär dock alltjämt att riksdag och regering har ett avgörande inflytande över beslut som rör kyrkans organisation, ekonomiska ramar och tillsättande av andliga ledare. Enligt utskottets åsikt är denna ordning av principiella skäl inte godtagbar. Varje trossamfund bör stå fritt från staten. Utifrån denna principsyn är det angeläget att både staten och svenska kyrkan gör klart vilken avsikt man har med svenska kyrkans relationer till staten för framtiden. Därför bör nu precisering ske av de reformer som återstår innan slutmålet är nått, dvs. att låta svenska kyrkan bli ett från staten fristående trossamfund.

Enligt utskottet bör bl.a. följande reformer genomföras. Svenska kyrkan bör själv få bestämma över sin organisation. Detta betyder att kyrkan själv får bestämma om de författningar som nu styr svenska kyrkans yttre och inre

former skall bli bestående i form av inomkyrkliga beslut eller ersättas av andra bestämmelser. Förändringar bör ske av svenska kyrkans organisation på lokal- och stiftsplanet i huvudsaklig överensstämmelse med de förslag som lagts fram i regeringens skrivelse 1987:1 till kyrkomötet. Svenska kyrkan bör få befogenhet att tillsätta biskopar, domprostar och övriga prästtjänster, som i dag tillsätts av staten. Folkbokföringen bör överföras till statligt organ. När det gäller begravningsväsendet bör den allmänna principen vara att, om svenska kyrkan så önskar, staten kan överlåta på svenska kyrkan att i sin lokala organisation ombesörja denna uppgift mot statlig ersättning. Den kyrkliga egendomen bör förbli svenska kyrkans egendom. Svenska kyrkan måste garanteras en säker ekonomi.

Riksdagen bör nu hos regeringen begära att regeringen tar initiativ till överläggningar mellan staten och svenska kyrkan rörande de framtida relationerna. Syftet skall vara att ge svenska kyrkan en gentemot staten fri ställning.

Utskottet vill tillägga att oavsett hur det fortsatta reformarbetet genomförs måste svenska kyrkan garanteras goda möjligheter att också fortsättningsvis fungera som en öppen folkkyrka och kunna bedriva sin verksamhet över hela landet. Genomförandet av reformen bör därför ske i den takt och på sådant sätt att svenska kyrkans egen åsikt om övergången respekteras.

Vad utskottet anfört bör ges regeringen till känna. Utskottet tillstyrker med det anförda motion K604.

dels att utskottets hemställan under 1 bort ha följande lydelse:

1. beträffande *stat–kyrka-frågan*

att riksdagen med bifall till motion 1986/87:K604 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

Särskilda yttranden

1. Stat–kyrka-frågan

Nils Berndtson (vpk) anför:

Vänsterpartiet kommunisterna har vid flera tillfällen motionsvägen yrkat att riksdagen hos regeringen begär förslag om kyrkans skiljande från staten. Motionerna har avslagits av riksdagen. Även om någon motion från partiet inte föreligger i förevarande ärende kvarstår vpk:s uppfattning att sådant underlagsmaterial föreligger att regeringen inom loppet av en relativt kort tid bör kunna lägga fram förslag för riksdagen angående kyrkans skiljande från staten.

2. Medlemskapsreglerna i svenska kyrkan

Birgit Friggebo och Börje Stensson (båda fp) anför:

Vi delar till alla delar det synsätt i medlemskapsfrågan som redovisats i motion K235. Mot bakgrund av vårt ställningstagande i stat–kyrka-frågan – se reservation ovan – anser vi det dock inte nu påkallat med ett separat

initiativ i saken. Medlemskapsfrågan tas naturligen upp i samband med det fortsatta reformarbete som syftar till att ge svenska kyrkan en gentemot staten fri ställning.

3. Biskops ställning i kyrkomötet

Anders Björck, Elisabeth Fleetwood och Inger Koch (alla m) anför:

Vi delar i princip de synpunkter som framförts i motion K611 om att biskoparna bör vara självskrivna ledamöter av kyrkomötet. Vi anser dock inte att det initiativ som föreslagits i motionen nu bör tas utan riksdagen bör först avvakta resultatet av den pågående översynen av 1982 års kyrkomötesreform. I riktlinjerna för det arbetet omnämns särskilt frågan om biskops ställning i kyrkomötet.