

Nr 36

Konstitutionsutskottets betänkande med anledning av motion om en folkomröstning i kyrka—stat-frågan.**Motionen**

I motionen 1973:375 av herr Werner i Malmö m. fl. (m) hemställs "att riksdagen beslutar att slutgiltigt avgörande rörande väsentligt förändrade relationer mellan svenska kyrkan och staten skall föregås av en rådgivande folkomröstning".

Motionärerna erinrar om att 1968 års beredning om stat och kyrka föreslagit att riksdagen 1974 skall fatta principbeslut om förändrade relationer mellan staten och svenska kyrkan. De av beredningen framlagda förslagen i saken innebär enligt motionärerna förändringar som av många människor kommer att upplevas som djupt ingripande i deras eget och samhällets liv. Det är därför, säger de, angeläget att före den tilltänkta reformens genomförande förvissa sig om att denäger förankring i folkopinionen. Ett beslut, innebärande väsentliga förändringar i svenska kyrkans framtida förhållande till staten, bör enligt motionärerna föregås av folkomröstning. Därvid bör väljarna ombedjas att genom att svara ja eller nej ta ställning till det slutgiltiga reformförslag som utarbetas efter avslutad remissbehandling. Innebörden av förslaget liksom konsekvenserna av ett förkastande eller ett antagande av detsamma bör i första hand klargöras för väljarna genom den utförliga debatt som kommer att föregå folkomröstningen.

Bakgrund och frågans tidigare behandling

Enligt gällande grundlagsbestämmelser (49 § RF och 1 § RO) kan i lag, stiftad samfällt av Kungl. Maj:t och riksdagen, förordnas att allmän folkomröstning skall anställas. Så kan ske om "med hänsyn till något ärendes särskilda vikt och beskaffenhet prövas nödigt, att före dess avgörande folkets mening inhämtas".

Det svenska folkomröstningsinstitutet är enbart rådgivande.

Institutet aktualiserades på ett avgörande sätt i Sverige omkring år 1920 i samband med frågan om rusdrycksförbud. Möjligheten att anordna rådgivande folkomröstning infördes i grundlagarna 1921–1922 och användes första gången år 1922 i just förbudsfrågan. Sedan har institutet utnyttjats år 1955 angående högertrafiken och år 1957 för frågan om allmän tjänstepensionering.

Frågan om folkomröstning angående förhållandet mellan staten och svenska kyrkan aktualiserades i *riksdagen* 1955 i två likalydande motioner (I:41 och II:48), varifrån frågan om kyrkans skiljande från staten

togs upp. Då folkmeningen ansågs oviss begärde motionärerna folkomröstning innan eventuellt beslut om utredning i frågan fattades.

Konstitutionsutskottet (KU 1955:19) avstyrkte motionerna under hänvisning till gällande bestämmelser och motiven bakom dessa. Utskottet underströk som ett oeftergivligt krav, att folkomröstningsärende skall föreligga i sådant skick att de röstberättigade verkligen har möjlighet att bilda sig en klar uppfattning i saken. Vad gällde frågan om kyrkans förhållande till staten förutsatte detta enligt utskottet en föregående, genomgripande utredning. Detta villkor var inte uppfyllt och utskottet avstyrkte därför förslaget. Riksdagen följde utskottet.

Vid 1968 års kyrkomöte aktualiserades ånyo frågan om folkomröstning i stat-kyrka-frågan. I en motion anfördes att det var ofrånkomligt att genom allmän folkomröstning låta de enskilda medborgarna/kyrkomedlemmarna ge uttryck för sin uppfattning i en fråga som grep in i hela folkets och samhällets liv. Särskilda utskottet (SäU 1968:1) fann att en folkomröstning kunde tänkas framstå som angelägen i vissa situationer. Detta gällde särskilt om en genomgripande förändring av kyrkans förhållande till staten planerades och om valet då gällde ett alternativ som kunde formuleras med tillräcklig tydlighet. Emellertid ansåg utskottet att det i dåvarande läge inte var möjligt att uttala sig om nödvändigheten av en sådan folkomröstning. Kyrkomötet tillkännagav i skrivelse (1968:31) till Kungl. Maj:t vad utskottet anfört i denna fråga.

1968 års beredning om stat och kyrka

Sedan 1958 års utredning kyrka—stat våren 1968 slutfört sin uppgift att framlägga material för ett senare ställningstagande i annan ordning till hur förhållandet mellan staten och svenska kyrkan i framtiden skall vara gestaltat, tillkallades enligt Kungl. Maj:ts bemyndigande den 28 juni 1968 sakkunniga för fortsatt utredning av denna fråga. De sakkunniga antog benämningen *1968 års beredning om stat och kyrka*.

Med avlämnandet i maj 1972 av slutbetänkandet Samhälle och trossamfund (SOU 1972:36) jämte bilagor (SOU 1972:37–38, DsU 1972:5–8) slutfördes i huvudsak beredningens uppdrag.

Huvudpunkterna i beredningens förslag kan i korthet sammanfattas sålunda.

Vägledande för samhällets relationer till trossamfunden måste enligt beredningen vara religionsfrihetsprincipen. För beredningen har det gällt att bedöma vad denna princip under en överskådlig framtid bör innebära i ett demokratiskt samhälle av vår typ. Beredningen har därför på punkt efter punkt undersökt vilka reformkrav som en i vårt samhälle naturlig tolkning av religionsfrihetsprincipen kan ge anledning till. Undersökningen har gjorts utifrån tre aspekter: innebörden av begreppen samhällets opartiskhet i livsåskådningsfrågor, individens religionsfrihet samt trossamfundens religionsfrihet.

I avsnittet om samhällets opartiskhet i livsåskådningsfrågor konstateras, att staten kan stödja religion som sådan utan att komma i konflikt

med religionsfrihetsbegreppet. Beredningen finner att samhället, även om det är icke-konfessionsbundet, har anledning att inta en "aktivt positiv" attityd till existensen av olika åsiktsriktningar, religiösa såväl som icke-religiösa. Samhällets främsta uppgift måste enligt beredningens mening vara att bidra till att invånarnas individuella behov i olika avseenden kan täckas. För vitaliteten i den svenska demokratin är det också av stor vikt att olika ideologier och trosriktningar får goda möjligheter att göra sig gällande. Samhällets uppgift blir alltså, anser beredningen, att finna former för stöd åt bl. a. olika trossamfund. Stödet måste, tillägger beredningen, uppfattas som likvärdigt av de skilda trossamfundet.

Grundtanken i de reformförslag som beredningen lägger fram är, att det gäller att genomföra sådana reformer som ger klarare uttryck för svenska kyrkans egenskap av trossamfund och ej statlig institution. Detta uppnås genom "byte" av arbetsuppgifter mellan kyrkan och det borgerliga samhället. Genom att ge svenska kyrkan möjligheter att självständigt besluta om trosfrågor och inre organisatoriska uppgifter av profan administrativ art, markeras svenska kyrkans egenskap av trossamfund, anför beredningen.

De kvardröjande dragen av statsinstitution tonas alltså ner enligt förslagen av beredningen. Beskattningsrätten avskaffas successivt. I stället övergår till ett medlemsavgiftssystem.

Till borgerligt organ överflyttas bl. a. huvudmannaskapet för lokal folkbokföring och för allmänna begravningsplatser. Svenska kyrkans offentlighetsreglering upphör enligt förslaget den 1 januari 1983. Beslutanderätten i samtliga inomkyrkliga angelägenheter skall då överföras till svenska kyrkan och där omhändertas av nya kyrkliga organ. Församlingarna övergår från att vara offentlighetsreglerade korporationer (kommuner) till privatrektsliga sammanslutningar.

Grundläggande för det fortsatta arbetet med frågan bör enligt beredningen vara ett principbeslut av riksdagen på grundval av en principproposition. Enligt beredningens tidsplan bör proposition framläggas och beslut fattas under våren 1974.

Beredningen behandlar i slutbetänkandet också frågan om användning av folkomröstningsinstitutet i stat-kyrka-frågan. Beredningen avstyrker ett sådant förfarande. Främst understryker den därvid de svårigheter som föreligger att ta tillbörlig hänsyn till minoriteterna. Vidare föreligger det enligt beredningen uppenbara problem att finna värderingsfria formuleringar på invecklade frågeställningar. Beredningen understryker emellertid att olika opinionspejlingar ger värdefulla antydningar om attityder till skilda detaljfrågor. Kännedom om viktiga ställningstaganden skall enligt beredningen framför allt vinnas genom ett remissförfarande med tillräckligt utmätt tid och med möjligheter att höra den lokalt differentierade opinionen.

Beredningens förslag är inte enhälligt. Två reservationer och två särskilda yttranden har avgivits. I en reservation (av ledamoten Per Blomquist) yrkas att beredningens förslag skall underställas en rådgivande

folkomröstning före ett slutgiltigt beslut av statsmakterna. I reservationen anförts bl. a. följande:

Det har mot tanken på folkomröstning i stat-kyrkafrågan invänts att de aktuella frågeställningarna skulle vara alltför komplicerade för att lämpa sig för en folkomröstning. Det ankommer i första hand på den debatt som föregår folkomröstningen att informera väljarna om frågornas innebörd.

Likaså synes mig invändningen, att man i denna fråga bör taga berättigad hänsyn till minoritetens krav, sakna relevans i detta sammanhang. En rådgivande folkomröstnings syfte är att klarlägga folkflertalets mening. Hänsynen till minoriteter bör däremot komma till uttryck i det konkreta beslutets materiella innehåll.

Enligt min mening bör frågeställningen i en folkomröstning i stat-kyrkafrågan kunna formuleras mycket enkelt. Självfallet bör dock frågor av typ "skilsmässa eller ej" icke användas. Däremot bör väljarna ombedjas att genom att svara ja eller nej ta ställning till beredningens förslag *i dess helhet*. Innebörden av beredningens förslag, liksom konsekvenserna av ett antagande eller förkastande av detsamma, bör i första hand klargöras för väljarna genom den utförliga debatt som kommer att föregå folkomröstningen.

Den andra reservationen (av ledamoten Gunnar Larsson) avser församlingsstyrelselagen och huvudmannaskapet för begravningsväsendet. Reservanten delar inte beredningens uppfattning att den nämnda lagen skall avskaffas och därmed kyrkans rätt att uppbära skatt. Reservanten anser vidare att frågan om huvudmannaskapet för begravningsväsendet bör stå öppen i avbidan på fortsatt utredning i frågan.

Beredningens slutbetänkande har remissbehandlats.

Kort tid före remisstidens utgång den 1 april 1973 gavs i ett pressmeddelande från statsrådsberedningen den 21 mars 1973 till känna att regeringen inte avsåg att föreslå några djupgående reformer när det gäller den svenska kyrkan. Pressmeddelandet har följande lydelse:

Stat-Kyrkaberedningen tillsattes 1968 med uppgift att ta ställning i den centrala frågan om det framtida förhållandet mellan stat och kyrka. Utredningsarbetet borde äga rum i en anda av tolerans och generositet. Det betonades att beredningen borde eftersträva samlande lösningar.

1969 års socialdemokratiska partikongress ställde sig bakom dessa riktlinjer.

Beredningen lämnade i maj 1972 sitt principbetänkande Samhälle och trossamfund. Svenska kyrkan skulle efter en längre övergångstid upphöra att vara bunden av riksdagsbeslut. Övriga trossamfund skulle uppnå större jämställdhet och bättre villkor. Den parlamentariska beredningen hade nått stor enighet bakom sina förslag. Den socialdemokratiska partikongressen i oktober 1972 ställde sig bakom beredningens förslag. Förslagen var att beteckna som ett generöst erbjudande till den svenska kyrkan. Nu ankom det i första hand på kyrkan att ta ställning och lämna besked. Kongressen höll fast vid grundsynen att det gäller att nå en samlande lösning. Reformen på religionsfrihetens område bör enligt socialdemokratins uppfattning genomföras med så stor politisk enighet som möjligt.

Ur de remissyttranden om stat-kyrka-förslaget som inkommit liksom av de utförligt redovisade förberedelserna för de flesta övriga kan klara tendenser utläsas. Från många håll, särskilt från allmänt samhällseliga

instanser kommer positiva reaktioner. Det står emellertid redan nu klart att förslagen vållat stark splittring inom de kristna grupperna. Frikyrkorna liksom "invandrarkyrkorna" är i stort positiva till huvudprinciperna för förslagen.

Inom den svenska kyrkan har däremot starka krafter ställt sig avvisande.

Förutsättningarna för en bred samling över partigränserna torde likaså vara mycket små, sedan man inom moderata samlingspartiet och centern icke velat hålla denna fråga utanför partipolitiken och i det närmaste avvisat beredningens förslag.

Under dessa förhållanden kan något avgörande i frågan om förhållandet mellan stat och kyrka under de förutsättningar som angavs i samband med tillsättandet av 1968 års beredning icke nås. Vi har eftersträvat en samlande lösning. Den kan inte i dagens läge uppnås. Under sådana förhållanden kommer regeringen icke att utforma eller framlägga förslag i denna fråga.

Därav följer att regeringen icke kommer att föreslå några djupgående reformer när det gäller den svenska kyrkan. De förhållanden som nu råder kommer därför att i huvudsak bestå. Regeringen avvisar varje slag av lösning i form av grumliga mellanlägen som icke skapar klarhet i relationerna mellan staten och kyrkan. Detta hindrar inte att vissa andra mindre reformer, som får starkt stöd av remissinstanserna genomförs. Strävandena att förbättra villkoren för övriga trossamfund kommer att fortsätta.

Utskottet

I motionen begärs att ett slutgiltigt avgörande rörande väsentligt förändrade relationer mellan den svenska kyrkan och staten skall föregås av en rådgivande folkomröstning. Därvid förutsätts att förslag kommer att framläggas på grundval av det slutbetänkande om samhälle och trossamfund som framlades förra året av 1968 års beredning om stat och kyrka. Sedan motionen väcktes, har regeringen tillkännagegett att den inte avser att föreslå några djupgående reformer när det gäller den svenska kyrkan. I detta läge föranleder motionen enligt utskottets mening inte någon åtgärd från riksdagens sida.

Utskottet hemställer

att riksdagen avslår motionen 1973:375.

Stockholm den 17 oktober 1973

På konstitutionsutskottets vägnar
HILDING JOHANSSON

Närvarande: herrar Johansson i Trollhättan (s), Henningsson* (s), fru Thunvall (s), herrar Hernelius (m), Ahlmark* (fp), Pettersson i Örebro (c), Bergqvist (s), Karlsson i Malung (s), Fiskesjö (c), Gustavsson i Ängelholm (s), Molin (fp), Wictorsson* (s), Olsson i Sundsvall* (c), Olsson i Edane (s) och Wijkman (m).

* Ej närvarande vid justeringen.

