



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Ester Alwall Lundberg

Bäst att va präst?
Svenska kyrkans rättsliga särställning ur ett
historiskt perspektiv

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet

15 högskolepoäng

Handledare: Elsa Trolle Önnerfors

Termin: VT24

Innehåll

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING	2
1 INLEDNING	3
1.1 Introduktion	3
1.2 Syfte och frågeställningar	4
1.3 Avgränsningar	4
1.4 Metod	5
1.5 Material och forskningsläge	5
1.6 Disposition	5
2 BAKGRUND OCH REFORMARBETETS UTGÅNGSLÄGE....	7
2.1 Samhället och religionsfrihetslagen	7
2.2 1958 års utredning kyrka-stat	7
2.2.1 A-Läget	8
2.2.2 B-Läget.....	9
2.2.3 C-Läget.....	9
2.2.4 D-Läget	9
2.3 Religionsfrihetsbegreppet	10
3 DET FORTSATTA ARBETET.....	12
3.1 1968 års beredning	12
3.2 Kyrkomötesreformen	13
3.3 ERK-utredningen	15
3.4 Kyrkoberedningen.....	17
4 LAGÄNDRINGEN OCH DESS KONSEKVENSER	20
4.1 Principbeslutet 1995	20
4.2 Nutiden	21
5 DISKUSSION OCH ANALYS	24
KÄLLFÖRTECKNING	27

Summary

Sweden is consistently seen as being one of the most secularized countries in the world. Achieving this status, however, has required one of the most extensive reforms in modern time. With the enactment of the 1951 law for religious freedom every person was granted the right to freely express their religious beliefs, and due to this a nearly 50 year long investigation begun with the intent of clarifying the future relations between the state and the Church of Sweden.

These far-reaching discussions eventually led to a proposal that would ultimately lay the base for a separation between the church and state at the arrival of the new millennium. The Church of Sweden thereby went from having the role of a state church to becoming its own legal subject and an independent religious community. However, the separation meant that the Church of Sweden retained a number of privileges compared to other religious communities. The favorable position that the church was noted for having already in the 1950s thus remains to some extent.

Considering the extensive investigative work that was done before the reform and that the debate today still resembles the debate 70 years ago, this essay aims to investigate what changes the separation of church and state lead to and why further changes were not implemented.

The essay is based on a legal historical method and analyzes the legal development on the subject leading up to the position we find ourselves in today.

Sammanfattning

Sverige rankas idag allt som oftast som ett av världens mest sekulariserade länder. Vägen hit har dock inneburit en av de mest omfattande reformerna i modern tid. Genom religionsfrihetslagen år 1951 tillförsäkrades var och en rätten att fritt utöva sin religion och med anledning av detta påbörjades ett närmare 50 år långt utredningsarbete i syfte att klarlägga framtiden för samarbetet mellan staten och Svenska kyrkan.

Dessa långtgående diskussioner mynnade så småningom ut i ett principbeslut som kunde läggas till grund för en slutlig separation vid millennieskiftet 2000. Svenska kyrkan gick i och med detta från att ha rollen som statskyrka till att bli ett eget rättssubjekt och ett självständigt trossamfund. Separationen innebar dock att Svenska kyrkan fick behålla ett antal privilegier i jämförelse med andra trossamfund. Den särställning som det anmärktes på redan under 1950-talet kvarstår alltså till viss del.

Med anledning av det genomgripande utredningsarbete som gjordes inför reformen och att debatten trots det i dagsläget liknar den som fördes för 70 år sedan har denna uppsats i syfte att utreda vad statskyrkoreformen egentligen inneburit och varför fler förändringar inte genomfördes.

Uppsatsen utgår från en rättshistorisk metod och analyserar rättsutvecklingen på området fram till det läge vi befinner oss i idag.

1 Inledning

1.1 Introduktion

Behovet av reformer har genomgående påpekats i de många utredningar som antogs under 1900-talet. I de sista direktiven inför reformen år 2000 påpekades att den genomgripande förändring som skett i Sverige de senaste 150 åren hade skapat förutsättningar för att ändra förhållandet mellan kyrkan och staten. Som faktorer av särskild vikt angavs industrialiseringen, sekulariseringen och invandringen.¹ Särskilt efter andra världskriget präglades samhället av en större religiös och kulturell mångfald än någonsin tidigare.² Efter krigsslutet hade ett flertal frågor rörande kyrkans och religionens status i samhället aktualiserats, med hänsyn till den rådande mångkulturaliteten. En produkt av detta blev 1951 års religionsfrihetslag där varje medborgares rätt att utöva sin religion stadgades. Samhällets syn på kyrkan kom dock att förändras, och debatten rörande kyrkans och statens relation inleddes.³

En annan historisk aspekt som påverkade kyrkans status under 1900-talet var utvecklingen av välfärdsstaten. År 1928 myntade Per Albin Hansson, dåvarande partiledare för Socialdemokraterna, begreppet ”det svenska folkhemmet”. En syn på välfärdssystemet som skulle komma att förändra statens roll i förhållande till individen. Under 1900-talet fick det svenska folkhemmets framväxt följden att staten skulle stå för allt mer av det som kyrkan tidigare hade bidragit med, såsom skola och fattigvård. När idén växte fram om att staten skulle ta hand om individen från vaggan till graven fick kyrkans ansvar en allt mer begränsad omfattning.⁴

¹ Dir. 1995:162, s. 1 ff.

² SOU 1994:42, s. 39.

³ Brohed (2013), s. 193.

⁴ Ibid. s. 194-195.

Sammanfattningsvis kan synen på religion under 1900-talet alltmer anses ha gått från att vara något som tillhörde det offentliga till att ses som en privat angelägenhet.

1.2 Syfte och frågeställningar

Syftet med denna uppsats är att undersöka och redogöra för hur arbetet med en förändrad kyrka-statrelation sett ut för att sedan komma fram till hur detta har lett till att Svenska kyrkan i dagsläget har en särställning gentemot andra trossamfund samt hur denna har rättfärdigats.

För detta syfte kommer några ytterligare frågeställningar besvaras:

- Vilka av de tidiga idéerna i utredningsarbetet har fortsatt legat till grund för reformen?
- Vilken roll har kyrkans egen åsikt spelat i reformarbetet?
- Hur har man valt att tolka religionsfrihetsbegreppet inom ramen för lagstiftningsarbetet?
- Hur kan utvecklingen på området se ut framöver?

1.3 Avgränsningar

Av hänsyn till bristande utrymme kommer uppsatsen till största del ha kyrkans ekonomiska förhållanden och synen på religionsfrihetsprincipen som utgångspunkter för förändringsarbetet. Med hänsyn till att utredningarna själva framfört dessa som betydande faktorer får de anses bäst lämpade för att kontinuerligt följa arbetets gång. Även om fler aspekter kan anses ha haft påverkan på utformningen av förändringarna faller dessa alltså inte inom ramen för uppsatsarbetet.

Med hänsyn till det begränsade omfånget kommer uppsatsen inte heller att belysa samtliga av de förändringar som skedde på området under 1900-talet. Reformen påkallade ett stort antal utredningar och en genomgående undersökning av samtliga får inte plats i en uppsats av denna storlek. Därtill kan ytterligare förändringar ha skett parallellt på området, men som enligt min mening varken har haft en direkt påverkan på de aspekter av reformen

som är relevanta, eller direkt påverkats av dem. Frågor som exempelvis förekommandet av religionsundervisning i skolan och tillåtandet av kvinnliga präster får därför anses falla utanför uppsatsens område.

1.4 Metod

Uppsatsen kommer att utgå från en rättshistorisk metod för att analysera utvecklingen av idéerna för de förändrade kyrka-statrelationerna. Denna metod ger i sammanhanget en djupare förståelse för det långa utredningsarbetet som pågått på området då den innebär en beskrivning och analys av rättens utveckling i en idéhistorisk kontext.⁵

Utgångspunkten för uppsatsen är alltså att med en rättshistorisk metod se till ämnet ur ett rättsutvecklingsperspektiv. Detta genom att reformarbetet redogörs för i kronologisk ordning. Syftet med detta upplägg är att först ge läsaren kunskap om reformens bakgrund och utveckling för att sedan kunna förstå nutiden.

1.5 Material och forskningsläge

Uppsatsen grundar sig främst på primärkällor såsom propositioner och betänkanden av statens offentliga utredningar. De utgör i sammanhanget en komplett helhetsbild av de relevanta förändringar som skett över tid. Utöver detta används doktrin i form av relevant litteratur i syfte att belysa och sammanfatta olika perspektiv samt den historiska kontexten kring processen.

Beträffande forskningsläget så finns det viss doktrin som berör ämnet. Bland annat har Sören Ekström, tidigare generalsekreterare i Svenska kyrkan, gjort en generell redogörelse för reformen i sin bok *Makten över kyrkan: om Svenska kyrkan, folket och staten*. I övrigt är det de statliga utredningar som gjorts inför lagändringarna som utgör den bredaste forskningen på ämnet.

1.6 Disposition

⁵ Nääv & Zamboni (2018), s. 433.

Uppsatsen har i bakgrunden kort redogjort för några av de samhälleliga förändringar som under 1900-talet kom att innebära att kyrkans ställning gentemot staten var i behov av förändring. I följande avsnitt redogörs för bakgrunden till reformen och det inledande utredningsarbetet som lades till grund för de fortsatta diskussionerna. Därefter kommer samma aspekter ur efterföljande utredningar i frågan behandlas i det tredje avsnittet, där även kyrkomötets betydelse tas upp. Detta kommer ligga till grund för en redogörelse kring det faktiska reformgenomförandet och dess nutida konsekvenser, vilket återfinns i avsnitt fyra. Avslutande diskussionsdel kommer att i stora drag analysera reformens innebörd och med utgångspunkt i den dra slutsatser kring de tidigare anförda frågeställningarna.

2 Bakgrund och reformarbetets utgångsläge

2.1 Samhället och religionsfrihetslagen

Under 1900-talet gick synen på religion alltmer från att vara något som skulle tillhöra det offentliga till att ses som en privat angelägenhet. Det var därför angeläget att samhället numera framstod som opartiskt i förhållande till individens livsåskådning.⁶ Detta speglades i antagandet av 1951 års religionsfrihetslag (1951:680). I och med denna lag tillförsäkrades var och en rätten att träda ur Svenska kyrkan utan att ingå i något annat trossamfund. Detta gav uttryck för den negativa religionsfriheten, alltså frånvaron av tvång att tillhöra något religiöst samfund. Genom lagen gavs envar dessutom rätt att fritt utöva sin religion och att delta i religiösa sammankomster och sammanslutningar. Rätten att offentligt utöva sin religion skulle endast kunna inskränkas med hänsyn till allmän ordning. I förarbetena till lagen framhövdes att religionsfriheten var en fundamental rättighet i ett fritt och demokratiskt samhälle.⁷

I och med detta började dock flera diskussioner ta form. I den allmänna debatten påpekades från vissa håll att det ej var tillräckligt med antagandet av religionsfrihetslagen, utan att faktisk religionsfrihet inte kunde uppnås så länge Svenska kyrkan innehade en särställning gentemot andra trossamfund. Tiden ansågs vara inne för en förändring.⁸

2.2 1958 års utredning kyrka-stat

En första utredning om förändringar i kyrka-statrelationerna tillsattes 1958 och lämnade under de följande åren in tio delbetänkanden samt slutbetänkandet *Svenska kyrkan och staten* (SOU 1968:11). Även om dessa inte omedelbart ledde till något lagförslag så har idéerna som utredningen

⁶ Enkvist (2013), s. 67.

⁷ Prop. 1951:100, s. 47.

⁸ SOU 1968:11, s. 12-13.

presenterade i mångt och mycket legat till grund för det fortsatta reformarbetet.

1958 års stat-kyrka utredning tog i sitt slutbetänkande inte ställning i frågan om en reform, utan redovisade istället fyra hypotetiska *framtidslägen*.⁹ Dessa lägen, av utredningen kallade A-, B-, C- och D-läget, byggde på en varierande grad av samarbete mellan staten och kyrkan. En rimlig utgångspunkt för distinktionen mellan de olika lägena ansågs vara i kyrkans ekonomiska förhållanden.¹⁰

Den vid tidpunkten gällande ordningen innebar att de grundläggande reglerna för kyrkans organisation utgjordes av författningsbestämmelser, vilket i sin tur innebar att tillämpningen av dessa bestämmelser ankom på statliga organ. A-läget utgick från att kyrkan och staten skulle behålla detta nära samarbete, medan resterande tre lägen innebar att Svenska kyrkan friställdes från staten. B-, C- och D-läget förutsatte alltså att nuvarande författningsreglering skulle upphöra, vilket i sin tur skulle påkalla en omorganisation där kyrkliga organ själva skulle sköta de inre angelägenheterna.¹¹ Dessa fyra lägen kommer att vara en viktig utgångspunkt i behandlingen av det fortsatta reformarbetet, varför de översiktligt kommer att presenteras nedan.

2.2.1 A-Läget

Det första presenterade läget utgick, som ovan nämnt, från att statskyrkoordningen behölls. Detta innebar att eventuella reformer i väsentlig del skulle bevara den rådande relationen mellan staten och kyrkan. Någon större förändring i regleringen av kyrkans religiösa verksamhet skulle enligt detta läge inte ske, även om viss förändring i den materiella regleringen var tänkbar. Svenska kyrkans rätt att ta ut sin medlemsavgift genom skatt skulle bestå och så även rätten till jord och annan kyrklig egendom. Till sådan kyrklig egendom räknades bland annat själva kyrkobyggnaderna, lös egendom, samt inkomster som tillförsäkrats kyrkan genom sambandet som

⁹ SOU 1968:11, s. 21.

¹⁰ Ibid. s. 223.

¹¹ Ibid. s. 188.

utvecklats mellan staten och kyrkan över tiden. A-läget skulle sammantaget kunna innebära att det gav kyrkan en självständigare ställning, men det organisatoriska sambandet med staten skulle bestå.¹²

2.2.2 B-Läget

B-läget, som inte utgick från ett bevarat statskyrkosystem, innebar flera organisatoriska förändringar men också viss bibehållen status för kyrkan. Svenska kyrkan skulle på ett organisatoriskt plan vara friställd från staten men förutsattes enligt denna linje basera sin ekonomi på någon form av fortsatt beskattningsrätt eller genom medlemsavgifter som skulle kunna inhämtas genom statlig medverkan. Dessutom förutsatte B-läget en bibehållen rätt till kyrklig jord och annan egendom. Viss statlig reglering och insyn ansågs här nödvändig, bland annat för möjligheten till statlig medverkan vid uppbörd av kyrkliga medlemsavgifter.¹³

2.2.3 C-Läget

C-läget innebar precis som B-läget att kyrkan i organisatoriskt hänseende skulle vara friställd från staten. Kyrkan skulle vidare, i likhet med B-läget, ha kvar rätten till den kyrkliga egendomen och i huvudsak basera ekonomin på medlemsavgifter. Till skillnad från B-läget skulle dock staten inte bistå vid uppbörden av dessa, vilket alltså för kyrkan skulle innebära en förlust av beskattningsrätten. Istället skulle inhämtandet av medlemsavgifter tillfalla kyrkan själv. Den stora skillnaden mellan B- och C-lägena rörde alltså kyrkans ekonomiska förhållanden, vilket i sin tur skulle kunna få påverkan på även andra områden – såsom statens insyn i och kontroll över kyrkan.¹⁴

2.2.4 D-Läget

D-läget var det läge som stod längst ifrån ett samarbete mellan staten och kyrkan. Detta förutsatte en total avsaknad av organisatoriskt samarbete mellan stat och kyrka. Kyrkan skulle inte ha någon beskattningsrätt och av kyrkoegendomen skulle endast kyrkobyggnaderna och tillhörande mark

¹² Ibid. s. 151-187.

¹³ Ibid. s. 22.

¹⁴ Ibid. s. 22.

fortsatt tillhöra kyrkan. Resten skulle återföras till staten och kyrkan skulle alltså vara helt fri från staten. Ett D-läge innebar en osäkrare ekonomisk situation i och med den kraftiga minskningen av kyrkans tillgångar. Utredningen påpekade särskilt att kyrkans framtida ekonomi skulle bli svårbedömd och berodde på faktorer som medlemsantal och vilken grad av organisatoriska förändringar som antogs i övrigt.¹⁵ Däremot skulle ett D-läge innebära en större likställdhet mellan Svenska kyrkan och de andra samfundet i förhållandet till staten.

2.3 Religionsfrihetsbegreppet

Förutom de olika ekonomiska avvägningar som 1958 års kyrkostatutredning gjorde har man även tagit en viktig utgångspunkt i frågan om religionsfrihet. Detta redogjordes ingående för i delbetänkandet *Religionsfrihet* (SOU 1964:13), men samma idéer återgavs också i utredningens slutbetänkande.

Utredningen påpekade här att begreppet religionsfrihet kunde ha en starkt varierande innebörd. Någon entydig definition av vad legal religionsfrihet egentligen var fanns inte, utan detta var beroende av bland annat samhällsförhållandena och ideologiska synpunkter.¹⁶ Vissa allmänna uttalanden kunde dock göras om den nutida uppfattningen av begreppet. Bland annat borde religionsfrihet innebära en frihet för var och en att själv välja sin religiösa åskådning eller avsaknad av sådan, utan att detta skulle medföra någon förlust av medborgerliga rättigheter. Begreppet skulle också innehålla rätten att bilda sammanslutningar och ordna offentliga sammankomster för religionsutövning.¹⁷

Även om många därför menade att full religionsfrihet hade uppnåtts när envar fick full frihet att utträda ur Svenska kyrkan i och med antagandet av 1951 års religionsfrihetslag så fanns det många som tyckte annorlunda.¹⁸ Det fanns på vissa håll uppfattningar om att själva statskyrkosystemet i sig innebar en

¹⁵ Ibid. s. 199-203.

¹⁶ SOU 1964:13, s. 545-546.

¹⁷ Ibid. s. 554.

¹⁸ SOU 1968:11, s. 75.

inskränkning i religionsfriheten, samt att det fanns önskemål om att staten skulle vara neutral i religiösa frågor.¹⁹

¹⁹ Ibid. s. 78.

3 Det fortsatta arbetet

3.1 1968 års beredning

Eftersom 1958 års utredning inte hade i uppgift att lägga fram något konkret förslag på en reform, utan endast utreda vilka former en sådan skulle kunna ha, tillsattes 1968 års beredning om stat och kyrka. Beredningen skulle fortsatt utreda frågan om det framtida förhållandet mellan staten och Svenska kyrkan och deras arbete presenterades i slutbetänkandet *Samhälle och trossamfund* (SOU 1972:36). I beredningens direktiv framhölls att det fortsatta arbetet skulle ta utgångspunkt i de fyra lägen som 1958 års utredning presenterade. Departementschefen ansåg att A-läget och C-läget var de två som i första hand skulle övervägas. Att C-läget ansågs vara att föredra i fråga om de fria lägena berodde på en avvägning mellan de ekonomiska förutsättningarna för kyrkans verksamhet och kyrkans fortsatta bundenhet till staten.²⁰

Beredningen konstaterade i sitt slutbetänkande att det kunde föras kritik mot de dåvarande kyrka-statrelationerna med hänsyn till religionsfriheten. Den betonade särskilt den kulturella mångsidigheten i samhället och menade att begreppet religionsfrihet torde ha en mer vidsträckt tolkning än den som kom till uttryck genom 1951 års lag. Beredningen ansåg att den dåvarande kyrkastatordningen i många hänseenden gav Svenska kyrkan en så pass mer förmånlig status i förhållande till andra trossamfund att detta kunde ses som en inskränkning av den individuella religionsfriheten. Slutsatsen blev att friheten till religion även behövde beaktas i sin positiva bemärkelse och att detta påkallade en mer jämställd relation mellan staten och trossamfunden.²¹ Som förslag på åtgärder i det fortsatta reformarbetet lades fram att begravningsverksamheten skulle föras över till de borgerliga kommunerna²² och att Svenska kyrkan inte längre skulle ha beskattningsrätt.²³

²⁰ SOU 1972:36, s. 29.

²¹ Ibid. s. 47-48.

²² Ibid. s. 85.

²³ Ibid. s. 16.

Denna slutsats mötte under remissbehandlingen kritik av vissa instanser, i synnerhet de med anknytning till Svenska kyrkan. Däremot konstaterades en övervägande positiv inställning till förslagen från instanser med anknytning till andra trossamfund. Även ett flertal centrala myndigheter ställde sig positiva till betänkandet.²⁴

Motsättningarna innebar att regeringen år 1973 beslutade att inte lägga fram någon proposition enligt beredningens förslag. Istället tillsattes en arbetsgrupp inom Svenska kyrkan som genom överläggningar skulle nå lösningar i frågan. 1978 lade de fram betänkandet *Ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan* (SOU 1978:1). Denna fick ett kraftigt stöd från många håll, men Svenska kyrkan föreföll sig fortfarande negativt inställd till förändringarna och under 1979 års kyrkomöte avvisades betänkandets förslag med anmärkningen om att fler utredningar behövde göras.²⁵

3.2 Kyrkomötesreformen

Kyrkomötet är ett i sammanhanget oerhört viktigt instrument som har spelat en betydande roll i reformarbetet. För att vidare förstå processens gång och kyrkans eget inflytande på den är det lämpligt att redogöra för detta i ett eget avsnitt.

Kyrkomötet inrättades från allra första början efter ett beslut av 1862-1863 års riksdag och bestod då av 96 ledamöter fördelat på 39 prästerliga ombud och 57 lekmannaombud.²⁶ Kyrkomötets uppgift var att på kallelse av regeringen sammanträda vart femte år och att tillsammans med regeringen och riksdagen delta i stiftandet av kyrkolag. Det hade ingen egen beslutsfunktion, utan syftet var att framhålla sin åsikt för regeringen i kyrkorelaterade frågor. Kyrkomötet fungerade på så sätt som ett opinionsorgan.

²⁴ SOU 1994:42 s. 33-34.

²⁵ Prop. 1981/82:192 s. 14.

²⁶ Ibid. s. 14.

Diskussioner om att reformera kyrkomötet pågick under en längre tid och särskilt från Svenska kyrkans sida fanns det önskemål om att organisatoriska reformer skulle genomföras. I samband med att förslaget om ändrade relationer avvisades år 1979 tillsatte kyrkomötet en utredningsnämnd för att istället utreda möjligheterna till inomkyrkliga reformer.²⁷

I och med regeringens proposition 1981/82:192 *Om ett reformerat kyrkomöte m.m.* togs denna fråga upp på 1982 års kyrkomöte. Regeringens förslag om en kyrkomötesreformation syftade i att ge kyrkomötet en mer demokratisk uppbyggnad samt genomföra väsentliga förändringar gällande lagstiftandet på det kyrkliga området. Reglerna skulle anpassas till regeringsformens huvudprinciper om normgivning, vilket skulle innebära att riksdagen ensam skulle stifta lag på det kyrkliga området. Kyrkomötet skulle dock inneha en normgivningsmakt i vissa kyrkliga frågor.²⁸

Kyrkomötet beslutade i enlighet med regeringens förslag och den 1 januari 1983 trädde reformen i kraft. Kyrkomötet skulle framöver komma att bestå av 251 fritt valda ledamöter och den tidigare uppdelningen som inneburit att ett visst antal platser var reserverade åt prästerliga ombud skulle upphävas. Utöver detta skulle sammanträde ske så ofta som varje år.²⁹

Även om lagstiftningsmakten nu låg hos riksdagen så innebar reformen en möjlighet att delegera rätten till kyrkomötet att själva besluta i organisatoriska frågor och frågor som rörde kyrkoordningen. Kyrkomötet fick således en självbestämmanderätt i en rad frågor av särskild vikt för dem.³⁰ Arbetsformerna skulle på flera sätt likna riksdagens med ett system för att bereda frågorna genom motioner och skrivelser. Ledamöterna skulle utses genom indirekta val av elektorer och verka under en mandatperiod om tre år.³¹

²⁷ Ibid. s. 16.

²⁸ Ibid. s. 19.

²⁹ Brohed (2013), s. 277.

³⁰ SOU 1992:9, s. 38.

³¹ Ibid. s. 80-81.

För att frågor som numera stod under kyrkomötets beslutsmyndighet skulle kunna verkställas inrättades även en kyrklig centralstyrelse – ett organ valt av kyrkomötet och med ärkebiskopen som ordförande. Styrelsen fick till ansvar att leda och samordna beredningen av det kyrkliga arbetet på en nationell nivå.³²

Det grundläggande sambandet mellan staten och kyrkan förblev dock oförändrat trots de stora förändringarna i kyrkans inbördes förhållanden. Kyrkans organisation och verksamhet var i stora delar fortfarande underordnat ett omfattande system av offentlighetslagar och regler. I viss mån skulle det istället kunna ses som att banden mellan staten och kyrkan genom denna reform förstärktes ytterligare.³³

3.3 ERK-utredningen

På begäran av 1988 års kyrkomöte tillsatte den dåvarande regeringen en utredning med syfte att klargöra Svenska kyrkans ekonomiska och rättsliga förhållanden. Ett förtydligande av hur förutsättningarna för kyrkans verksamhet skulle påverkas av en relationsförändring ansågs vara av vikt för att kunna fortsätta föra diskussionen om förändrade relationer framåt. Utredningen, som kom att kallas för ERK-utredningen, tillsattes som en expertutredning och ledde så småningom fram till slutbetänkandet *Ekonomi och rätt i kyrkan* (SOU 1992:9).³⁴

I remissbehandlingen till de tidigare föreslagna förändringarna hade kritik förts om att en allt för vidsträckt tolkning av begreppet religionsfrihet skulle innebära för många oklara och subjektiva faktorer. Instanserna framhöll också svårigheterna med att finna en entydig definition av begreppet, varför man borde fästa ett större avseende vid vad begreppets minimum istället skulle innehålla. I detta avseende konstaterades det av ERK-utredningen att det gick att göra en tydligare gränsdragning. Utredningen menade att en tillförsäkran av friheten att utöva sin religion samt ett skydd mot tvång att tillkännage sin

³² Ibid. s. 84-86.

³³ Ibid. s. 54-60.

³⁴ SOU 1992:9, s. 27-28.

åskådning och att tillhöra något trossamfund gav uttryck för både den positiva och den negativa religionsfriheten. En vidare tolkning av begreppet än så ansågs ge upphov till frågor som låg utanför den legala religionsfriheten och alltså inte var relevanta för den fortsatta bedömningen.³⁵

Utredningen insåg ändå att principen om religionsfrihet rimligtvis innefattade en neutralitet från statens sida gentemot trossamfunden. Med hänsyn till detta skulle Svenska kyrkans särställning kunna innebära en kränkning av religionsfriheten sett från de övriga trossamfundens synvinkel. Utredningen ansåg dock att en konsekvent likabehandling av alla trossamfund skulle innebära stora svårigheter, bland annat med hänsyn till att vissa av kraven som samhället ställde på Svenska kyrkan skulle kunna bli orättvisa om de applicerades även på andra trossamfund. Som exempel på detta nämndes kravet på rikstäckning och öppenhet. En lagstiftning som ställde upp samma krav på alla trossamfund skulle kunna vara till nackdel för vissa religiösa grupper. Utredningen menade alltså att den vidsträckta tolkningen av begreppet som 1968 års beredning påkallade inte var genomförbar i praktiken.³⁶

I bakgrunden till slutbetänkandet framhölls särskilt att det regelverk som styrde Svenska kyrkans verksamhet var alltför omfattande och i viss mån obsolet. Därför gav utredningen förslag till en ny kyrkolag som skulle innebära en genomgripande systematisering av den kyrkliga lagstiftningen.³⁷ Ytterligare förslag på förändringar som lades fram under denna utredning var bland annat de att Svenska kyrkan skulle bli ett eget rättssubjekt, samt att en lag skulle stiftas om Svenska kyrkan och en annan lag om trossamfund.³⁸

Betänkandet avslutades med några sammanfattande modeller för de framtida relationerna mellan staten och Svenska kyrkan. Utredningen valde att presentera tre olika modeller som underlag för de framtida diskussionerna.³⁹

³⁵ Ibid. s. 260-263.

³⁶ Ibid. s. 263-266.

³⁷ Ibid. s. 54.

³⁸ Brohed (2013), s. 278.

³⁹ SOU 1992:9, s. 401.

Modell 1 innebar ett fortsatt konstitutionellt samband mellan staten och Svenska kyrkan, men att kyrkan skulle få en så självständig ställning som möjligt inom ramen för detta samarbete. Svenska kyrkan skulle behålla sin beskattningsrätt, men skattskyldigheten skulle kunna upphävas för de som inte var medlemmar.⁴⁰

Modell 2 hade inneburit en mer fristående ställning för kyrkan, men med viss lagreglering av kyrkans grundläggande struktur och verksamhet. Svenska kyrkan kunde enligt denna modell inte behålla sin beskattningsrätt, men utrymme fanns för statlig hjälp vid uppbörden av medlemsavgifterna. På motsvarande villkor skulle även andra trossamfund kunna erbjudas sådan hjälp.⁴¹

Modell 3 var ett alternativ som innebar att kyrkan principiellt lämnades utan statlig reglering. Kyrkans organisation och verksamhet skulle då vara beroende av ett inomkyrkligt regelsystem. Modellen hade som förutsättning att kyrkan således skulle ha samma rättsliga ställning som de övriga trossamfunden i aktuellt läge hade och att staten inte skulle befatta sig med samfundens verksamhet.⁴²

ERK-utredningens förslag kom, likt de tidigare utredningarna, inte att leda till någon ny lagstiftning på området. Däremot kunde betänkandet läggas till grund för ytterligare diskussioner då Kyrkoberedningen tillsattes.⁴³

3.4 Kyrkoberedningen

Kyrkoberedningens slutbetänkande *Staten och trossamfunden* (SOU 1994:42) skulle komma att bli det sista steget i en lång rad utredningar innan ett principförslag slutligen kunde läggas fram. Beredningen, vars huvuduppgift var att lägga fram en plan för utformningen av de framtida

⁴⁰ Ibid. s. 402-403.

⁴¹ Ibid. s. 406.

⁴² Ibid. s. 408.

⁴³ SOU 1994:42 s. 32.

kyrka-statrelationerna, ansåg att det var av stor vikt att lösningen blev långsiktigt hållbar.⁴⁴

Kyrkoberedningen framhöll i sitt slutbetänkande vikten av att staten med respekt för det mångkulturella samhället så långt som möjligt borde hålla sig neutral i förhållande till de olika trossamfundet.⁴⁵ Vidare konstaterade man att de inre organisatoriska förändringar som skett inom kyrkan var av stor betydelse för de framtida förutsättningarna även om de inte lett till någon principiell förändring i kyrkans förhållande till staten.⁴⁶ En central utgångspunkt i reformen skulle enligt beredningen vara att Svenska kyrkan som helhet skulle bli ett eget rättssubjekt och att de aktuella inskränkningarna i församlingarnas självbestämmande skulle försvinna.⁴⁷

Successiva förändringar hade under de senaste åren även skett i förhållanden mellan staten och de andra trossamfundet. Bland annat tog beredningen som exempel upp att allt fler trossamfund hade fått vigselrätt. Detta innebar dock inte någon förändring i debatten, utan på många håll önskades ytterligare reformer av olika grad och utformning. Fortfarande fanns det en stor splittring i opinionerna mellan de kyrkligt anknutna instanserna och de andra trossamfundet avseende vilken omfattning reformerna skulle ha.⁴⁸

För de som ansåg det angeläget med ytterligare reformer var ett återkommande argument fortfarande det om likabehandling av trossamfundet. Med utgångspunkt i den rådande religiösa mångfalden ansågs staten inte längre kunna gynna ett trossamfund särskilt. Så långt som möjligt skulle de skillnader som fanns i statens relation till samfundet försöka utjämnas.⁴⁹ Beredningen menade dock att total likställighet inte kunde uppnås med hänsyn till de olika trossamfundets förutsättningar att verka. Beredningen ansåg inte heller att det stred mot religionsfriheten att Svenska kyrkan hade ett annat förhållande till staten än övriga samfund. Istället

⁴⁴ Ibid. s. 11-13.

⁴⁵ Ibid. s. 39.

⁴⁶ Ibid. s. 40-41.

⁴⁷ Ibid. s. 47-48.

⁴⁸ Ibid. s. 43.

⁴⁹ Ibid. s. 47.

framförde man idén om en *likvärdig behandling* av trossamfunden. Ett sätt att utjämna de rådande skillnaderna skulle således vara att ge även andra trossamfund ställning som egna rättssubjekt. Ställningen skulle dock inte vara obligatorisk utan de trossamfund som önskade skulle få stå utanför regleringen.⁵⁰

En fråga som, ur ett religionsfrihetsperspektiv, varit väldigt omdebatterad är den om medlemskapet i Svenska kyrkan. Nuvarande reglering som innebar att man automatiskt vid födseln blev medlem i kyrkan hade enligt ERK-utredningen ansetts strida mot den negativa religionsfriheten.⁵¹ Det föreslogs därför att dopet skulle bli en förutsättning för medlemskap då detta skulle innebära att kyrkotillhörigheten fick en frivillig karaktär. Beredningen ansåg att förslaget uppfyllde regeringsformens krav avseende religionsfrihet, men att det i första hand skulle ankomma på Svenska kyrkan själv att ange sina regler för kyrkotillhörighet och att frågan således skulle överlämnas till kyrkomötet.⁵²

⁵⁰ Ibid. s. 49.

⁵¹ Ibid. s. 93.

⁵² Ibid. s. 96-97.

4 Lagändringen och dess konsekvenser

4.1 Principbeslutet 1995

År 1995 lämnade regeringen in proposition 1995/96:80 om *ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan*. I denna lades ett principförslag fram för utformningen av statens och kyrkans framtida relationer. Utgångspunkten var att uppnå en större likställighet i förhållande till andra trossamfund, men att Svenska kyrkan genom särskild lag skulle få bevara sin identitet som rikstäckande folkkyrka.⁵³ Med hänsyn till frågans omfattning ansåg regeringen att de kommande besluten skulle fattas successivt i flera steg.⁵⁴

Principförslaget innebar i stora drag att lag skulle stiftas om Svenska kyrkan innehållande föreskrifter om kyrkans organisation och uppbyggnad, vilket skulle ge Svenska kyrkan en tydligare självständighet.⁵⁵ Därtill skulle en lag stiftas om trossamfund. Konstitutionella regler om den nya lagstiftningen skulle införas i regeringsformen.⁵⁶ Vidare föreslogs att kyrkoskatten skulle ersättas av en kyrkoavgift för kyrkans egna medlemmar och att staten skulle bistå vid uppbörden av denna. Beträffande andra trossamfund skulle de efter beslut av regeringen också kunna biträddas av staten vid uppbörd av sina medlemsavgifter.⁵⁷

Riksdagen biföll propositionen i december 1995 och utredningarna om konkreta förslag för framtiden kunde därmed påbörjas. Det fanns fortfarande utredningar och överväganden som behövde göras avseende det praktiska genomförandet av reformen. I direktiven till det fortsatta arbetet påpekades att den omfattande demokratiska beslutsprocess som legat till grund för

⁵³ Prop. 1995/96:80, s. 1.

⁵⁴ Ibid. s. 5.

⁵⁵ Ibid. s. 13-15.

⁵⁶ Ibid. s. 1.

⁵⁷ Ibid. s. 24-25.

principbeslutet i det närmaste saknat motstycke. Ingen annan reform i modern tid hade varit av denna dimension.⁵⁸

Det slutliga resultatet av relationsändringen blev att flera nya lagar stiftades och tidigare lagar därigenom upphävdes. Även ett flertal redan existerade lagar ändrades.⁵⁹ De mest centrala av de nya lagar som stiftades var lagen (1998:1593) om trossamfund och lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan samt de ändringar i regeringsformen som infördes till skydd för dem.

Svenska kyrkans beskattningsrätt i dess tidigare bemärkelse ersattes av en kyrkoavgift för medlemmar som fortfarande, med statens bistånd, fick inhämtas tillsammans med skatten. I syfte att uppnå en likabehandling av trossamfunden infördes regler om att även registrerade trossamfund genom ansökning kunde få bistånd av staten vid uppbörden av sina medlemsavgifter.⁶⁰

Kyrkans egendom reglerades vidare i lag (1998:1592) om införande av lagen om Svenska kyrkan och skulle i huvudsak fortsatt stå till Svenska kyrkans förfogande. Ägandet skulle övergå från de tidigare existerande kyrkokommunerna till motsvarande församlingar i deras nuvarande egenskap av rättssubjekt.⁶¹

4.2 Nutiden

När principbeslutet fattades år 1995 framhölls från både staten och kyrkan att det behövdes en stabil och långsiktig lösning. Några större förändringar på området har inte skett sedan lagändringarna trädde i kraft år 2000. De lagar som då inträdde gäller fortfarande och har i all väsentlighet inte genomgått några större förändringar. Den önskade stabiliteten förefaller vid en första anblick därför uppfylld.⁶²

⁵⁸ Dir. 1995:162, s. 1.

⁵⁹ Svenska kyrkan (2022), s. 16.

⁶⁰ Ibid. s. 52.

⁶¹ Ibid. s. 59.

⁶² Ibid. s. 70.

För många av kyrkans medlemmar har reformen inte inneburit någon större skillnad jämfört med tidigare. De som var medlemmar i kyrkan innan reformen har fortsatt vara så utan att något aktivt handlande krävts.⁶³ Kyrkoskatten är utbytt mot en kyrkoavgift, men för den enskilde är betalningsförfarandet fortfarande detsamma. En skillnad mot tidigare är dock att denna avgift numera endast tillkommer de som är medlemmar i kyrkan.⁶⁴

Trots lugnet på lagstiftningsfronten syns visst återkommande tecken på missnöje i debatterna. Under de 24 år som gått sedan reformen har ett antal motioner lämnats in till riksdagen där ytterligare förändringar önskats.

I den motion som år 2005 framlades av ett flertal representanter från Vänsterpartiet framhölls åsikten att separationen varit ofullständig. I motionen påpekades att Svenska kyrkan fortfarande innehade en särställning i förhållande till de andra trossamfundet och att strikt neutralitet från statens sida i religionsfrågor var önskvärt. Kyrkans särställning gällande begravningsverksamheten samt dess rätt att inhämta kyrkoavgifter via skatten ansågs inte heller försvarbart.⁶⁵

I en motion till riksdagen år 2010 framförde Åsa Coenraads och Johan Hultberg från Moderaternas håll åsikten om att en skilsmässa mellan kyrka och stat aldrig kommit till stånd. Detta med hänvisningar både till den lagreglering som stadgar vilken religiös inriktning Svenska kyrkan som samfund ska ha, samt till Svenska kyrkans privilegierade ställning.⁶⁶

Så sent som 2023 inlämnade även Stefan Olsson för Moderaterna en motion om ett avskaffande av lagen om Svenska kyrkan och åberopade däri att lagen strider mot religionsfriheten. Detta då den stadgar att Svenska kyrkan ska vara evangelisk-luthersk, vilket begränsar samfundets rätt att själva definiera sin religiösa åskådning. Detta står enligt motionen i strid mot det

⁶³ Ibid. s. 19.

⁶⁴ Ibid. s. 52.

⁶⁵ Motion 2005/06:K349.

⁶⁶ Motion 2010/11:K256.

grundlagsstadgade skyddet mot begränsningar på grund av religiös åskådning som framhålls i 2 kap. 21 § regeringsformen.⁶⁷

⁶⁷ Motion 2023/24:660.

5 Diskussion och analys

Frågan om förändrade relationer mellan stat och kyrka har varit föremål för en långtgående process. Trots det intensiva arbete och stora inomorganisatoriska förändringar detta inneburit tycks debatten i dagsläget till stor del likna den som fördes redan under 1950-talet. Återkommande debatter har förts avseende både dåvarande och nuvarande regleringens förenlighet med rätten till religionsfrihet. Huruvida man anser att en fortsatt särreglering av Svenska kyrkan är godtagbar ur ett religionsfrihetsperspektiv beror på vilka värderingar man lägger i begreppet.

Med detta i beaktning kan de tidigare nämnda lägen som 1958 års utredning presenterade anses vara förenliga med mer eller mindre extensiva tolkningar av begreppet. Om man utgår från tanken om att religionsfrihet innebär rätten att själv få välja sin tro så landar vi i begreppets minimum. Detta kan då anses uppfyllt redan i och med att den automatiska tillhörigheten till kyrkan försvann. Med denna inställning hade tillräckliga reformer eventuellt kunnat genomföras redan i A-läget.

Anser man å andra sidan att religionsfrihetsbegreppet rimligen bör innebära en neutralitet från statens sida inför samfunden kan det istället vara önskvärt med en lösning som mer liknar läge D i 1958 års utredning, eller modell 3 i ERK-utredningen. Detta då ett D-läge i både ekonomiskt och rättsligt hänseende innebär en större likställighet mellan Svenska kyrkan och andra trossamfund än de övriga lägena. Ett antagande av detta framtidsläge hade alltså inneburit en möjlighet att ta hänsyn till en vidare innebörd av religionsfrihetsbegreppet i och med statens ökade neutralitet i förhållande till samfunden.

Det kan sedan konstateras att den reform som i slutändan genomfördes i stort liknar den som föreslogs i B-läget, vars innehåll också återspeglas i ERK-utredningens modell 2. Det C-läge som presenterades i 1958 års utredning saknar motsvarighet i senare utredningar. För att säkra Svenska kyrkans ekonomiska förhållanden har man alltså valt att låta det statliga inflytandet över uppbörderna av medlemsavgifter vara kvar. För att minimera orättvisorna

har man istället valt att då också låta andra trossamfund ta del av denna rätt till statlig hjälp. Inte helt oväntat är det kanske att en reform i landet lagom innebar ett slags mellanting mellan två ytterligheter.

Att välja en medelväg har inneburit en kompromiss mellan två motstående intressen. Dels önskan om en likställdhet mellan trossamfunden, dels en önskan om att bevara det kulturella arv som kyrkan inneburit och att säkra dess ekonomi. Därtill har man framfört praktiska skäl som ett argument till varför en mer långtgående reform inte varit lämplig.

Att ett beslut inte kunde fattas redan 1979 berodde till stor del på kyrkomötets åsikt. Tiden, eller kyrkan, ansågs inte mogen för just så radikala förändringar som då föreslogs. Efterföljande utredningar har i viss mån tonat ned de önskade förändringarna och de som i slutändan ledde till en reform har varit något mindre ingripande i kyrka-statrelationen än vad 50 års debatter och utredningsarbete kanske skulle kunnat fordra.

Samhällets mångkulturella prägel, som var en av anledningarna till att reformen över huvud taget ansågs nödvändig, har å andra sidan varit fortsatt tydlig i utredningarnas mening. Av en sådan mångkulturalitet följer rimligen ett stort antal religiösa minoriteter. I förarbetena till religionsfrihetslagen framhävdes särskilt att religionsfriheten var en fundamental rättighet i ett fritt och demokratiskt samhälle. De förändringar som antagits har på demokratiskt vis beslutats genom omröstningar, där majoritetens önskan blivit lag. Genom detta är det också majoritetens åsikt som legat till grund för hur omfattande innebörd man velat ge religionsfrihetsbegreppet. En risk med detta är att åsikterna hos de religiösa minoriteter vars intressen en reform borde skydda inte respekteras.

Uppsatsen har sökt analysera vilka faktorer som legat bakom innehållet i reformen och konstaterar sammanfattningsvis att den reform som realiserades år 2000 kan ses som en kompromisslösning för ett kyrka-statförhållande. Med detta har man försökt att tillgodose majoritetens önskemål till nackdel för de ytterligheter som antingen önskat en fullständig upplösning eller ett bevarat samarbete. Med hänsyn till att debatten fortskrider kan det dock ifrågasättas

om den kompromiss man i slutändan valde i tillräckligt stor mån beaktat de religiösa minoriteternas åsikter. Det är svårt att tänka sig ett scenario där kyrka-statförhållandena någonsin skulle återgå till hur de tidigare varit. Statskyrkan framstår i debatten som föråldrad. Däremot skulle man kunna tänka sig att fortsatta reformer åt ett friare håll kommer att behöva genomföras i framtiden allt eftersom den samhälleliga kontexten i vilken vi ser religionsfrihetsbegreppet fortsätter att förändras.

Källförteckning

Tryckta källor

Statens Offentliga Utredningar

SOU 1964:13 – Ecklesiastikdepartementet, *Religionsfrihet*

SOU 1968:11 – Utbildningsdepartementet, *Svenska kyrkan och staten*

SOU 1972:36 – Utbildningsdepartementet, *Samhälle och trossamfund*

SOU 1978:1 – Kommundepartementet, *Stat-kyrka: Ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan*

SOU 1992:9 – Civildepartementet, *Ekonomi och rätt i kyrkan*

SOU 1994:42 – Kyrkoberedningen, *Staten och trossamfundet*

Propositioner

Prop. 1951:100 – Kungl. Maj:ts proposition till riksdagen med förslag till religionsfrihetslag m.m.

Prop. 1981/82:192 – Regeringens proposition till riksdagen om ett reformerat kyrkomöte m.m.

Prop. 1995/96:80 – Regeringens proposition till riksdagen om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan

Direktiv

Dir. 1995:162 – Ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan m.m.

Motioner

Motion 2005/06:K349, Mats Einarsson m.fl., *Kyrkans skiljande från staten.*

Motion 2010/11:K256, Åsa Coenraads och Johan Hultberg, *Svenska kyrkans särställning*

Motion 2023/24:660, Stefan Olsson, *Lagen om svenska kyrkan*

Litteratur

Brohed, Ingmar, *Sveriges kyrkohistoria: religionsfrihetens och ekumenikens tid*, Andra upplagan, Verbum, Stockholm, 2013

Enkvist, Victoria, *Religionsfrihetens rättsliga ramar*, Första upplagan, Iustus förlag, Uppsala, 2013

Nääv, Maria & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, Andra upplagan, Studentlitteratur, Lund, 2018

Elektroniska källor

Svenska kyrkan, 2022, *Ändrade relationer mellan Svenska kyrkan och staten*, Tillgänglig:

https://www.svenskakyrkan.se/filer/1374643/SK21315%20%C3%84ndrade%20relationer%20mellan%20Svenska%20kyrkan%20och%20staten_tillg.pdf [2024-05-17]