Kyrkan och staten – reformarbetet 1956 – 1999

Av Sören Ekström

Uppsatsen bygger på texter i dels *Avtalet mellan Svenska kyrkan och staten* (Svenska kyrkan 2009), dels en uppsats publicerad i *Svenska kyrkan i förnyad gestalt – 1995 års beslut om kyrka och stat* (Verbum 1996). Den här versionen bearbetades i mars 2011. En utförlig beskrivning av stat-kyrkafrågan och dess historia finns i boken *Makten över kyrkan – om Svenska kyrkan, folket och staten* (Verbum 2003).

1. Vägen fram till millennieskiftets reform

1.1 Ett långt historiskt skeende

Från enhetskyrka…

De beslut som fattades 1995 om relationerna mellan stat och kyrka kan inte ses som en enskild händelse. En lång historisk utveckling ligger bakom detta.

Under 1600-talet var det den lutherska enhetskyrkan som gällde. Det präglade både 1634 års regeringsform och 1686 års kyrkolag. I regeringsformen betonades att ”enighet i religionen och den rätta gudstjänsten är kraftigaste grundvalen till ett lovligt, samdräktigt och varaktigt regemente”.

Redan under 1700-talet kritiserades systemet, både från pietistiskt håll och som en del av utvecklingstidens tänkande. Friförsamlingar bildades, men mötte motstånd genom statlig lagstiftning i form av konventikelplakatet.

… till ökad frihet

1809 års regeringsform innebar ett brott med enhetskyrkan. I den hette det att konungen bör

> ingens samvete tvinga eller låta tvinga, utan skydda var och en vid fri utövning av sin religion, såvitt han därigenom icke störer samhällets lugn eller allmän förargelse åstadkommer.

Det här betydde för svenska medborgare ingen frihet att välja religion. Reglerna om kungens och ämbetsmännens evangelisk-lutherska tro stod kvar. Svenska medborgare skulle också även i övrigt fortsatt bekänna den evangelisk-lutherska tron. De skulle också uppfostra sina barn i denna tro. Däremot skulle de inte tvingas att utöva religionen. Det skulle

alltså inte finnas något gudstjänsttvång.

1860 och 1873 års dissenterlagar öppnade en möjlighet för infödda svenska medborgare att lämna Svenska kyrkan och övergå till ett annat kristet samfund. Det var för övrigt i denna så kallade dissenterlagstiftning som benämningen Svenska kyrkan användes för första gången i en lagtext. En liberalisering skedde i fråga om rätten för utländska medborgare att bilda församling.

Begynnande åtskillnad mellan kyrkligt och världsligt

Stegvis – genom 1817 års förordning om sockenstämmor och kyrkoråd, 1843 års förordningar om sockenstämma, kyrkoråd och sockenstämma samt 1862 års kommunalförfattningar – genomfördes uppdelningen i en borgerlig och en kyrklig kommun. Ur den tidigare gemensamma sockenstämman, där man behandlat fattigvård, skola och kyrkligt liv, växte skilda borgerliga oh kyrkliga organ fram.

Ett annat viktigt steg var tillkomsten av kyrkomötet, med 30 präster och 30 lekmän under ordförandeskap av ärkebiskopen. Genom åren skulle fördelningen mellan präster och lekmän komma att utvecklas i lekmännens riktning samtidigt som kyrkomötet växte.

Genom representationsreformen upphörde ståndsriksdagen och ersattes av tvåkammarriksdagen. Prästeståndet, som var en av de fyra "kamrarna" i den gamla riksdagen, försvann alltså och därmed en direkt kyrklig representation i stiftandet av kyrkolag. Kyrkomötet inrättades 1863 och sammanträdde första gången 1868.

De första kraven på skiljande av stat och kyrka

Tidigt aktualiserades kraven på full religionsfrihet, i form av såväl skiljande av stat och kyrka som fri rätt att utträda ur Svenska kyrkan och frihet från att betala kyrkoskatt. Främst fördes de här kraven fram i liberala och socialdemokratiska kretsar, liksom inom frikyrkorörelsen.

Den första riksdagsmotionen kom redan 1850, alltså under ståndsriksdagens tid. Motionär var P.E. Winge (1784-1867). Han var ledamot i borgarståndet. Winge föreslog att ”alla de paragrafer i kyrkolagen vilka binda oss vid en statskyrka” skulle avskaffas.

Vid 1909 års riksdag skedde ett genombrott. Andra kammaren biföll en motion om utredning av frågan om skiljande av stat och kyrka av på utredning om skiljande av stat och kyrka. Motionär var liberalen Adolf Jansson i Bråten (1860-1924). Första kammaren avslog motionen som därför föll, men det var ändå första gången som kravet fått framgång i en av riksdagens kamrar. Den förste som hade framgång med kravet på en utredning om fri utträdesrätt var en högerriksdagsman med förankring i det kyrkliga arbetet, nämligen K.J. Ekman (1863-1950) vid 1909 års riksdag.

Vid denna tid gick också Svenska Missionsförbundets grundare P.P. Waldenström (1838-1917) till attack mot statskyrkosystemet, bland annat vid 1908 års kyrkomöte. Han förlorade stort, men hade den framgången att 15 ledamöter (varav fem biskopar och fem teologiprofessorer) reserverade sig till förmån för en motion om skiljande av stat och kyrka om det inte blev rättelse av de förhållanden mellan stat och kyrka som man var starkt missnöjd med.

Från denna tid och fram till början av 1950-talet fortsatte diskussionen rätten att fritt utträda ur Svenska kyrkan och relationerna mellan stat och kyrka. Flera framträdande politiska gestalter – som till exempel ecklesiastikministrarna Sam Stadener (Liberal, 1872-1937)) och Arthur Engberg (S, 1888-1944) – tog del i den. Inte så få förändringar genomfördes i den kyrkliga organisationen samtidigt med denna debatt, till exempel införandet av kyrkofullmäktige 1930 och en överföring av ansvaret för den kyrkliga egendomen från

staten till församlingarna. Båda förändringarna ledde till en förskjutning i riktning mot en mer kommunal karaktär för församlingarna. Inga verkligt grundläggande förslag om skiljande av stat och kyrka kom i närheten av ett genomförande.

Diskussionen i Svenska kyrkan

Också inom Svenska kyrkan rörde sig diskussionen. Till exempel tog ärkebiskop Nathan Söderblom (1866-1931) vid Allmänna kyrkliga mötet 1920 ställning för fri rätt att utträda ur Svenska kyrkan. Vid denna tid återkom detta krav ofta i både riksdag och kyrkomöte.

Biskopsmötet lade i en motion till 1929 års kyrkomöte fram ett reformprogram som bland annat innebar fri utträdesrätt och en mer självständig ställning för Svenska kyrkan i förhållande till statsmakten. Också starka anhängare till statskyrkosystemet började tydligt uttrycka att detta system skulle avvecklas om det blev ett hinder för kyrkan att utföra sitt uppdrag. Kyrkomötet begärde hos regeringen en utredning – och sedan hände inget mer.

1951 års religionsfrihetslag

Efter ett omfattande arbete i 1943 års dissenterlagskommitté och en lång bearbetning av den i kanslihuset kom det genombrott som 1951 års religionsfrihetslag innebar. Religionsfriheten, rätten för var och en att fritt utöva sin religion, lades fast. Ingen skulle heller vara skyldig att tillhöra ett trossamfund. Sambandet mellan att vara medborgare i Sverige och att tillhöra Svenska kyrkan upplöstes. Barn tillhörde Svenska kyrkan om en av föräldrarna gjorde det. Rätten att fritt utträda ur Svenska kyrkan infördes.

Självfallet var 1951 års religionsfrihetslag viktig med tanke på de bestämmelser som infördes, men lagen var också viktig genom det synsätt på Svenska kyrkan som lanserades. Justitieminister Herman Zetterberg (1904-63) var det föredragande statsrådet.. Om Svenska kyrkan hette det att

> kyrkan icke är en statsinstitution i samma mening som andra sådana, den har en annan uppgift och en annan karaktär än statsinstitutioner i allmänhet. De har icke upprättats som ett led i den statliga verksamheten och dess huvuduppgift är icke att handhava statliga angelägenheter, även om också sådana kunna vara uppdragna åt kyrkliga myndigheter, t.ex. folkbokföring. Kyrkan är en andlig gemenskap, ett trossamfund, som leder sitt ursprung från de äldsta kristna församlingarna och vars karaktär och verksamhet bestämmes av dess bekännelse. I sin centrala religiösa uppgift ha de kyrkliga myndigheterna även efter reformationen intagit en självständig ställning.

1.2 Det första försöket (1956–73)

Det vi kan kalla det moderna arbetet med stat-kyrkafrågan började 1956 med två liklydande motioner i riksdagen – de första namnen under motionerna var i Första kammaren av Hugo Osvald (FP, 1892-1970) och i Andra kammaren Rolf Edberg (S, 1912-97) – om en utredning av ”upplösandet av det organisatoriska sambandet mellan stat och kyrka”. Riksdagen biföll förslaget med 81 röster mot 35 i Första kammaren och 128 röster mot 57 i Andra kammaren.

Riksdagens beslut ledde till 1958 års expertutredning, tillsatt av ecklesiastikminister Ragnar Edenman (S). Ordförande i utredningen var förre justitieombudsmannen, hovrättspresidenten Iwar Wieslander (1891-1971) som efter några år ersattes av justitierådet Erik Tammelin (1896-1996).

Efter tio delbetänkanden lämnade *Stat-kyrkautredningen* 1968 sitt slutbetänkande. Ut-

redningen gav fyra alternativa lösningar, de så kallade A-, B-, C- och D-lägena. A-läget innebar ökad självständighet för Svenska kyrkan inom ett bevarat samband. Övriga lägen innebar ett skiljande av stat oh kyrka. Variationer dem emellan fanns i fråga om bland annat den kyrkliga egendomen och beskattningsrätten (alternativt obligatoriska avgifter för medlemmarna). Remissutfallet uppvisade en splittrad bild. Uppfattningarna var jämnare fördelade utanför Svenska kyrkan än inom, där andelen remissinstanser som önskade ett skiljande var få.

Parallellt med det statliga utredningsarbetet förberedde sig Svenska kyrkan. Kyrkoorganisationskommittén, med biskop Bo Giertz (1905-98), som ordförande, tillsattes 1956 på initiativ av Biskopsmötet. Dess arbete var klart 1964. Kommittén kallade sina förslag för ”en grundritning för en fri svensk nationalkyrka”. Senare, 1964-68, arbetade man inom Svenska kyrkan vidare på den grund som Kyrkoorganisationskommittén lagt. En studiegrupp tillsattes med biskop Martin Lindström (1904-2000) som ordförande. Också denna gång var Biskopsmötet en aktiv part. Gruppen lade fram förslag som ledde till beslut vid 1968 års kyrkomöte. Det fick namnet 1968 års reformprogram.

Uppdraget att utarbeta ett konkret förslag lades på den parlamentariskt sammansatta *Stat-kyrkaberedningen*, efter sin ordförande statsrådet Alva Myrdal känd som den Myrdalska. Den var klar 1972 och föreslog en tydlig boskillnad mellan stat och kyrka, med en mycket begränsad ramlagstiftning. I övrigt skilde man på statliga uppgifter och kyrkliga. Folkbokföringen skulle föras över till staten och huvudmannaskapet för begravningsverksamheten till kommunerna (som dock skulle kunna uppdra till en församling att sköta denna verksamhet). Beredningen ville avskaffa den kyrkliga beskattningsrätten, men låta staten svara för uppbörden av medlemmarnas avgifter i tio år. Svenska kyrkan skulle även i fortsättningen få disponera den kyrkliga egendomen.

I samband med att den Myrdalska beredningen lade fram sitt betänkande bildade Biskopsmötet en av biskop Arne Palmqvist (1921-2003) ledd arbetsgrupp i stat-kyrkafrågan. Den lade fram sin rapport 1973. I rapporten fanns stark kritik mot beredningens förslag. Förslaget ledde till både politisk oenighet och en het debatt i övrigt. Stora opinionsmöten mot reformen anordnades på flera håll i landet. Mest uppmärksammade blev de möten som hölls i Malmö. Inför 1973 års val, redan innan remisstiden gått ut, meddelade regeringen att förslaget inte skulle komma att genomföras. Remissbehandlingen blev förstås litet rumphuggen, men bekräftade det starka motståndet, särskilt inom Svenska kyrkan.

Det blev alltså inte några genomgripande resultat av den Myrdalska utredningen, men något hände. Framför allt uppmärksammades statsbidragen till andra trossamfund än Svenska kyrkan, bland annat det som då kallades ”invandrarsamfunden”. Den nämnd som i dag heter Nämnden för Statligt Stöd till Trossamfund (SST) kom till och har sedan dess spelat en viktig roll som samarbetsorgan för de statsbidragsberättigade trossamfunden. SST har en dubbel roll. Nämnden är också den statliga myndighet som fördelar bidragen.

1.3 Det andra försöket (1973–79)

Efter några år återupptogs arbetet. På initiativ av kommun- och kyrkoministern Hans Gustafsson (S, 1923-98) och ärkebiskop Olof Sundby (1917-96) inleddes *samtal mellan stat och kyrka*. Inom Svenska kyrkan hade ärkebiskopen tillsatt en arbetsgrupp 1973. Samtal mellan staten och Svenska kyrkan inleddes 1975. Ur samtalen utvecklades överläggningar som fick karaktären av ett nytt utredningsarbete. Det ledde fram till en serie betänkanden som blev klara 1978. Huvudbetänkandet var gemensamt för deltagarna från både stat och

kyrka. Ett enbart kyrkligt betänkande behandlade den kyrkliga organisationen.

Förslagen skilde sig från de Myrdalska förslagen genom att ramlagstiftningen var fylligare. Församlingarna fick tydligare garantier för att få svara för begravningsverksamheten även om huvudmannaskapet fördes över till kommunerna. Alla som vid övergången tillhörde Svenska kyrkan skulle automatiskt stå kvar som medlemmar. Den statliga uppbörden av medlemsavgifterna skulle inte bara gälla i tio år utan permanentas. Svenska kyrkan skulle även i fortsättningen disponera den kyrkliga egendomen. Folkbokföringen skulle utredas. Statsbidrag skulle utgå med 275 miljoner kronor. Svenska kyrkan skulle få resurser att själv utarbeta sin nya organisation.

Återigen blev resultatet en omfattande och het debatt. Remissutfallet blev mer positivt till förändringar än tidigare, både inom och utom Svenska kyrkan. Det är dock uppenbart att opinionen inom Svenska kyrkan var mer negativ än den utom. Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund (SKFP) sade nej till utredningsförslagen efter en svårtolkad och omdiskuterad omröstning på kongressen.

Den borgerliga trepartiregeringen med Johannes Antonsson (C, 1921-95) gjorde ingenting åt utredningens förslag. Det gjorde däremot den folkpartistiska enpartiregering som tillträdde 1978 med Bertil Hansson (FP) som ansvarig för kyrkofrågorna. I en skrivelse till 1979 års kyrkomöte följde regeringen i stort utredningsförslagen. Kyrkomötet sade nej med röstsiffrorna 54 - 42. Därmed föll frågan också denna gång. Resultatet av kyrkomötets behandling var förutsägbart, eftersom mer än hälften av ledamöterna redan i förväg hade undertecknat en avslagsmotion. Förslagen nådde alltså aldrig riksdagen.

1.4 Reformer – men med bevarat samband och ökad frihet (1979–89)

Under 1980-talet fick Svenska kyrkan en reglerad ordning med egna, demokratiskt utsedda organ på alla nivåer i en samlad kyrklig organisation med ansvar för en rad inomkyrkliga frågor. Dessa reformer behövdes i sig. De förbättrade förutsättningarna för Svenska kyrkans arbete. De underlättade också arbetet med stat-kyrkafrågan. Det fanns organ som otvetydigt talade på Svenska kyrkans vägnar. Genom de här besluten bröts det reformstopp beträffande den kyrkliga organisationen som tidigare rått på grund av det långvariga utredningsarbetet. Det fanns ett uppdämt behov av förändringar.

Den av riksdagsmannen och konstitutionsutskottsordföranden Hilding Johansson (S) ledda *Kyrkomöteskommittén* lade fram förslag om en nyordning på riksnivå. Remissopinionen var splittrad, men året därpå, alltså 1982, enades de tre borgerliga regeringspartierna och Socialdemokraterna om en kommuniké som drog upp riktlinjerna för en reform.

Den borgerliga trepartiregeringen med Karl Boo (1918-96) som ansvarig för kyrkofrågorna gick till riksdagen med en grundlagsproposition som följde dessa riktlinjer. Riksdagens beslut följde i stort regeringens proposition. Genom ytterligare en proposition med åtföljande riksdagsbeslut genomfördes reformer beträffande kyrkomötet.

Den reform som genomfördes innebar sammantaget följande:

- Kravet på samstämmiga beslut i riksdag och kyrkomöte försvann – utom i fråga om medlemskap i Svenska kyrkan där fortfarande ett krav på samtycke från kyrkomötet skulle gälla. Därmed föreslogs en lösning på en sedan länge diskuterad fråga. 1951 års kyrkokommitté hade i sitt slutbetänkande 1955 föreslagit att kyrkomötet skulle behålla den rätt att delta i kyrkliga lagstiftningsärenden som det haft sedan kyrkomötets tillkomst, medan Författningsutredningen 1963 senare ansåg att en sådan medverkan inte var förenlig med en viktig princip, nämligen att riksdagen ensam

svarar för all lagstiftning.

- Övrig kyrkolag skulle beslutas i vanlig ordning av riksdagen, men med en grundlagsfäst yttranderätt för kyrkomötet.
- Vissa grundläggande bestämmelser lades fast i lagen om Svenska kyrkan och i lag om kyrkomötet. Denna ramlagstiftning gavs ett särskilt konstitutionellt skydd, som innebar att lagstiftningen skulle ske i samma form som huvudbestämmelserna i riksdagsordningen.
- Vissa beslut om den kyrkliga egendomen skulle beslutas på samma sätt som bestämmelserna i lagen om Svenska kyrkan.
- Riksdagen skulle få möjlighet att delegera normgivning i kyrkliga angelägenheter till kyrkomötet. Det skedde också. Kyrkomötet fick rätt att besluta om Svenska kyrkans lära, böcker, sakrament, gudstjänster och övriga handlingar, kollekter, central verksamhet för evangelisation, mission och övrigt utlandsarbete samt diakoni, kyrkomötets arbetssätt samt verksamheten hos organ som enligt lag skulle tillsättas av kyrkomötet. Några år senare fick kyrkomötet också möjlighet att delegera viss normgivningsrätt till andra kyrkliga organ på riks-, stifts- och församlingsnivå). 1992 delegerades också rätten att besluta om det kyrkliga ämbetet till kyrkomötet.
- Kyrkomötet fick 251 ledamöter valda i ett sammanhang. Den särskilda prästerliga representationen avskaffades alltså. Biskoparna fick närvaroskyldighet och yttranderätt (1988 fick de också motionsrätt), men inte rösträtt. Svenska kyrkans centralstyrelse, med ärkebiskopen som ordförande, infördes.
- Viss lagstiftning som ansågs överspelad av tiden avskaffades, men inga ändringar gjordes i fråga om statschefens tro.
- Församlingar och kyrkliga samfälligheter behöll sin kommunalrättsliga ställning.

Ministrarna hade skiftat under det att reformen växte fram. På den kyrkliga sidan spelade däremot biskop Arne Palmqvist hela tiden en ledande roll som ordförande i såväl 1979 som 1982 års utredningsnämnder. Det var dessa nämnder som i avsaknad av en kyrkostyrelse i Svenska kyrkan lade fram de kyrkliga förslagen till kyrkomötet.

Länge diskuterades om kyrkomötesreformen innebar mer eller mindre av statskyrka (vilket har betydelse för hur reformen påverkade kyrkans förtroendevalda). Förre lundabiskopen Per-Olov Ahrén (1926-2004), aktiv i arbetet med stat och kyrka hela tiden från 1958 års stat-kyrkautredning och fram till 1995 års reformer, behandlade frågan i boken *Kyrka och universitet* (Verbum, 1987). Han konstaterade att den nya kyrkomötesorganisationen formellt sett innehöll drag som förstärkte intrycket av statskyrka:

> Dit hör framför allt konstruktionen i regeringsformen med delegering till kyrkomötet av de ärenden, som kyrkomötet skall ha möjlighet att utfärda kyrklig kungörelse om. Inte ens när det gäller kyrkans lära, kyrkans böcker och kyrkan sakrament är det av egen kraft som kyrkomötet fattar sina beslut. Det gör detta på delegation från riksdagen.

Detta var det enda konstitutionellt möjliga, konstaterade Per-Olov Ahrén, men

> … genom att ge kyrkomötet normgivningskompetens inom de i regeringsformen och i lag om Svenska kyrkan uppräknade ämnesområdena . För första gången i sin historia efter reformationen har kyrkan också år 1986 genom beslut endast i kyrkomötet fastställt såväl ny kyrkohandbok som ny psalmbok. Inget statligt organ har haft med dessa beslut att göra. Kungörelserna om de nya kyrkliga böckerna har utkommit som kyrkliga kungörelser. Svensk Författningssamling är sedan 1983 inte längre forum för

kungörelser av detta slag.

Den senare av de två tolkningarna, utvecklad av Ahrén, visade sig vara rätt, men det var ju inte givet att den nya och samlade riksorganisationen och det faktum att Svenska kyrkans egna organ fattade fler och mer omfattande beslut av inomkyrklig karaktär än vad som varit fallet tidigare så småningom skulle leda till ytterligare förändringar.

Känsligheten i reformen illustrerades snabbt. Delade meningar rådde om den konstitutionella ställning den av kyrkomötet valda Svenska kyrkans centralstyrelse hade. Ett organ under kyrkomötet – eller en myndighet under regeringen? Den diskussion som utbröt kring den frågan ledde till en komplettering av reformen som klargjorde att centralstyrelsen var ett organ under kyrkomötet.

En förändrad ansvarsfördelning mellan församling och pastorat, liksom en ny stiftsorganisation, arbetades fram av *1982 års kyrkokommitté*. De beslut som efter förslag från regeringen med Bo Holmberg (S, 1942-2010) som ansvarig för kyrkofrågorna fattades av riksdagen trädde i kraft 1989.

Förändringarna innebar bland annat följande i fråga om den kyrkliga organisationen:

- En obligatorisk stiftssamfällighet gavs ansvar för en rad stiftsuppgifter.
- En organisation med stiftsfullmäktige, stiftsstyrelse, domkapitel och egendomsnämnd etablerades.
- En ny arbetsfördelning mellan pastorat och församling infördes, med de tyngsta kostnaderna förlagda till pastoratsnivå.
- Enklare regler infördes för att bilda kyrkliga samfälligheter.
- Möjlighet öppnades för att ha direktvalda kyrkoråd i vissa församlingar.
- Strukturbidrag infördes till församlingar med särskilda behov och stiftsbidrag till stiften.

Dessutom infördes nya regler för fördelningen av prästtjänster, tillsättningen av präster och den prästerliga tjänstestrukturen. Parallellt med detta bearbetades frågor som rörde kyrkomusiken efter en utredning som leddes av förra statsrådet Bertil Hansson (FP). Den statliga regleringen avskaffades och kyrkomusikertjänsterna fördes över från en statlig reglering till en kyrklig och knöts till församlingarna.

1.5 1990-talet: Folkbokföring, kyrkolag, utjämning och kyrkotillhörighet

Folkbokföringen

1979 tillsattes folkbokföringskommittén, med rättschefen Harald Rangnitt som ordförande. Redan då kommittén tillsattes hade folkbokföringen utretts minst ett dussin gånger under 1900-talet. 1979 års folkbokföringskommitté kom att bli den första i en serie utredningsinsatser som ledde till att folkbokföringen fördes över från Svenska kyrkan till staten från och med 1991. Då hade ytterligare en utredning genomförts under ledning av landshövdingen och förra statsrådet Rolf Wirtén.

Under hela denna behandling var folkbokföringsfrågan kontroversiell och kyrkomötet motsatte sig förändringen. På många sätt handlade diskussionen om principer. Det grundläggande motivet för en förändring var att folkbokföringen var en borgerlig angelägenhet och religionsfrihetsskäl talade för att ansvaret inte skulle ligga hos Svenska kyrkan.

Inom Svenska kyrkan påpekade många de kontakter mellan församling och försam-

lingsbor som folkbokföringen ledde till. Förslaget sågs emellertid också av många som ett förebud om vad som kunde komma att hända, nämligen att förslag om helt nya relationer mellan stat och kyrka, trots att regeringen förnekade varje samband mellan de båda frågorna.

Ny kyrkolag

1992 beslutades en ny kyrkolag i kraft, som trädde i kraft den 1 januari 1993. 1992 års kyrkolag ersatte den äldsta svenska lag som fortfarande gällde, nämligen 1686 års kyrkolag, tillkommen på Karl XI:s tid. Händelsen var historisk och firades av riksdagen på ett sätt som inte förunnas särskilt många beslut.

Utredningsarbetet hade gjorts i Kyrkoförfattningsutredningen. Den tillsattes 1983 och lämnade sitt slutbetänkande 1987. Ordförande var hovrättspresidenten och tidigare statsrådet Carl Axel Petri. Arbetet var krävande. Den nya kyrkolagen var då den antogs den mest omfattande av alla existerande lagar.

Den nya kyrkolagen fick betydelse i stat-kyrkafrågan. Lagen utformades på ett sätt som i stort sett kunde användas direkt i den nya kyrkoordning som trädde i kraft den 1 januari 2000.

Den kyrkliga ekonomiska utjämningen

Det kyrkliga utjämningssystemet utreddes av Kyrkoutjämningsutredningen, med departementsrådet Carl-Einar Nordling (1936-2002) som ordförande. Förslag lades fram 1995 och syftade till en utveckling och modernisering av det kyrkliga utjämningssystemet. Beslut fattades av riksdagen 1996 och åtgärderna genomfördes successivt under tiden 1997-2000.

Också det nya utjämningssystemet gjorde Svenska kyrkan bättre rustad för en friare ställning.

Nya regler för att tillhöra Svenska kyrkan

Under 1990-talet förändrades också reglera för att tillhöra Svenska kyrkan. Sambandet med staten och religionsfriheten var uppenbart. 1809 års regeringsform ersattes 1975 av en ny. De regler för medlemskap som då gällde i Svenska kyrkan var inte förenliga med regeringsformens bestämmelser om religionsfrihet. Detta hade både statliga och kyrkliga utredningar insett.

Bristerna i Svenska kyrkans medlemsregler demonstrerades också mycket tydligt i lagstiftningen. Då den nya regeringsformen beslutades av riksdagen var man tvungen att i övergångsbestämmelserna för regeringsformen klargöra att religionsfrihetslagens medlemskapsbestämmelser fortfarande gällde, trots vad som sades i regeringsformen. Senare, då 1992 års kyrkolag beslutades av riksdagen, kunde man inte ta in medlemskapsbestämmelserna i den utan fick nöja sig med en hänvisning till kvarvarande delar av religionsfrihetslagen. Kort sagt: Svenska kyrkans medlemskapsregler stämde helt enkelt inte med lagstiftningen i övrigt.

Det här förhållandet ledde till en omfattande allmän debatt och till åtskilliga riksdagsdebatter under de kommande åren. Svenska kyrkans centralstyrelse tillsatte en arbetsgrupp som tog sig an frågan 1983. Alternativa förslag lades fram och remissbehandlades. Ett genombrott kom under 1992 års kyrkomöte, som angav en färdriktning för det fortsatta arbetet. Kyrkotillhörighetsberedningen fortsatte arbetet och lade fram sina förslag 1993. Kyrkomötet fattade sitt beslut 1994 och riksdagen följde i sitt beslut 1995 kyrkomötets förslag. De nya reglerna trädde i kraft den 1 januari 1996.

Resultatet blev att huvudvägen för tillhörighet till Svenska kyrkan är dopet, men att man också kan tillhöra Svenska kyrkan på annat sätt i avvaktan på dop. Nycklarna var två: dopet finns under alla förhållanden med och begreppet ”tillhörighet” upplevdes som mindre ”föreningskyrkligt” än ”medlemskap”.

2. Millennieskiftets reform

2.1 Nya utredningar (1988–94)

Men ett mångkulturellt, mångreligiöst och i vissa avseenden mer sekulariserat samhälle fortsatte att ställa krav på nya relationer mellan stat och kyrka. Inför den diskussion som förestod begärde kyrkomötet 1988 en utredning om Svenska kyrkans ekonomiska och rättsliga förhållanden. Regeringen, med Margot Wallström (S) som ansvarig för kyrkofrågorna, grep tillfället och vidgade utredningsuppdraget till stat-kyrkafrågan i stort. Det skulle visa sig bli starten för det arbete som ledde till millennieskiftets reform.

Utredningsarbetet gjordes i två utredningar, *Ekonomi och rätt i kyrkan (ERK)* och *Kyrkoberedningen*, som båda leddes av hovrättspresidenten och förra statsrådet Carl Axel Petri.

ERK-utredningen redovisade 1992 ett alternativ med bevarat samband, ett med stor frihet och enbart en ramlagstiftning och ett med avveckling av all lagstiftning.

Utanför Svenska kyrkan fanns stöd för förändringar, medan däremot den inomkyrkliga majoriteten valde bevarat samband. En väl tilltagen minoritet ville ha mellanalternativet. Också Svenska kyrkans centralstyrelse och Biskopsmötet hamnade nära detta alternativ.

Den parlamentariska Kyrkoberedningen tillsattes 1984 av den borgerliga fyrpartiregeringen med Inger Davidson (KD) som ansvarigt statsråd. Beredningen var färdig 1994 och lämnade följande förslag:

- Svenska kyrkan blir ett eget rättssubjekt, liksom stift och församlingar – men också de övriga trossamfunden.
- En ny juridisk person, nämligen trossamfund, föreslogs.
- Lagfäst skyldighet för dem som tillhör Svenska kyrkan att betala kyrkoavgift.
- Permanent statlig hjälp med uppbörden av kyrkoavgiften för såväl Svenska kyrkan som övriga trossamfund som önskar det.
- Svenska kyrkan får disponera den kyrkliga egendomen.
- Huvudmannaskapet för begravningsverksamheten ligger kvar hos Svenska kyrkan i oförändrad omfattning.

Fortfarande fanns ett gott stöd för förändringar utanför Svenska kyrkan i remissbehandlingen. Det fanns också ett gott stöd hos de centrala kyrkliga organen, men en större tveksamhet på lokal nivå. Stödet för förändringar var dock klart större än efter tidigare utredningar.

2.2 Principbeslut, fler utredningar och nya beslut

1995 års principbeslut

Regeringen, nu med Marita Ulvskog (S) som ansvarig för kyrkofrågorna, kunde gå till kyrkomöte och riksdag med ett förslag som i sak överensstämde med Kyrkoberedningens.

Med stora majoriteter ställde sig både kyrkomöte och riksdag bakom det vi kallar för *1995 års principbeslut*.

Grundtanken var tydlig. I princippropositionen hette det att förslagen syftade till ”att efter den mycket långa perioden av återkommande utredningar nu få till stånd en varaktig lösning av stat-kyrkafrågan. Det som kommer att beslutas framöverskall gälla för överskådlig tid.”

Varaktigheten var också nödvändig därför att principbeslutet växte fram i både riksdag och kyrkomöte. Båda parter fattade sina självständiga beslut, men mycket av beslutsunderlaget hade växt fram i samverkan. 1995 års principbeslut och de efterföljande besluten formade ett slags avtal mellan stat och kyrka.

I principbeslutet markerades också att Svenska kyrkan skulle kunna bevara sin identitet som en evangelisk-luthersk, episkopal, öppen, demokratisk, rikstäckande folkkyrka. Samtidigt betonades det nödvändiga i en större jämlikhet mellan Svenska kyrkan och övriga trossamfund. Med dessa konstateranden som grund redovisade man riktlinjer för en lösning av stat-kyrkafrågan som i stort sett överensstämde med Kyrkoberedningens förslag.

Omfattande utredningsarbete och nya beslut

På 1995 års principbeslut följde en sällan skådad utredningsverksamhet med åtta statliga utredningar och sex kyrkliga. De statliga utredningarna handlade om trossamfundens rättsliga reglering, begravningsverksamheten, det kyrkliga kulturarvet, kyrkans personal och samfundsstöd, den kyrkliga egendomen och uppbörd av kyrkoavgiften. De kyrkliga behandlade bekännelse, gudstjänst och kyrkomöte, arbetet på olika kyrkliga nivåer, val, indelning, kyrkobokföring och arkiv, ekonomi och egendom samt personal, tillsyn och överklagande och ledde fram till förslag om en kyrkoordning.

Utredningarna ledde till propositioner, kyrkomötes- och riksdagsbeslut. Tidigt klargjordes att särskilda regler skulle gälla för föreskrifter om trossamfund. Det skedde genom en förändring i regeringsformen. Bestämmelserna i regeringsformen, som beslutades vår och höst 1998, innebar att trossamfunden har ett särskilt grundlagsskydd. De sista riksdags- och kyrkomötesbesluten fattades 1998 och 1999. Den 1 januari 2000 trädde reformen i kraft.

Det politiska spelet under reformarbetet

Vid 1995 års riksdagsbehandling fick regeringen ett oförbehållsamt stöd av Centerpartiet, stöd med mycket små förbehåll från Moderata samlingspartiet och KDS, stöd under lätt morrande från Miljöpartiet och direkta krav på längre gående åtgärder från Folkpartiet och Vänsterpartiet.

Vänsterpartiets förslag fick inte stöd ens av hela den egna riksdagsgruppen. Med 282 - 19 beslutade riksdagen att genomföra nya relationer mellan stat och kyrka från och med den 1 januari 2000. I den politiskt viktigaste voteringen ställdes regeringens och utskottsmajoritetens förslag mot folkpartiets reservation beträffande reformens utformning. Regeringsförslaget vann med 251 - 47.

Mindre blev dock majoriteten i en viktig delfråga. Regeringen ville att statens ersättning till Svenska kyrkan för skötseln av det kulturarv som kyrkobyggnaderna utgör skulle förknippas med villkoret att kyrkoavgiften skall sänkas med ett belopp som motsvarade ersättningen från staten. Detta har tidigare kyrkomötet motsatt sig av både praktiska och principiella skäl. Det gjorde också Moderata samlingspartiet, Folkpartiet och KDS i riksdagen. Där vann regeringens och utskottsmajoritetens förslag med 166 - 94.

Det här politiska mönstret skiljer sig i någon mån från det man kan utläsa av kyrkomötets debatt och beslut.

Liksom i riksdagen var den socialdemokratiska kyrkomötesgruppen enig i sitt positiva ställningstagande till Andra kyrkolagsutskottets betänkande, som i sin tur accepterade grundelementen i regeringens förslag. Samma gällde Moderata samlingspartiet, om än med två reservanter. KDS (numera KD) kyrkomötesgrupp gav sitt enhälliga stöd till utskottet. De partipolitiskt obundna ledamöterna stödde likaså utskottet. Också Folkpartiets grupp stödde enhälligt utskottsförslaget. Därmed var man alltså beredd att acceptera nya relationer med mer begränsade förändringar än de som partivännerna i riksdagen senare krävde.

Inom Centerpartiets kyrkomötesgrupp, vars majoritet ställde sig bakom Andra kyrkolagsutskottets betänkande, fanns en betydande minoritet bestående av 27 av de sammantaget 69 ledamöterna som reserverade sig mot beslutet. Inom kyrkomötesgruppen fanns alltså en kritik som inte kommit till uttryck i riksdagsgruppens ställningstagande.

Sammantaget blev alltså majoriteten stor, med enhällighet eller en mycket tydlig majoritet för Andra kyrkolagsutskottets förslag i samtliga nomineringsgrupper. Någon rösträkning begärdes aldrig.

Vad var det då som gjorde att majoriteten blev så stark i kyrkomötet, något som ingen – inte ens den mest initierade – kunde ana på förhand ens den dag då kyrkomötet inleddes? Också om detta kan man bara spekulera, men några pusselbitar går nog att lägga på plats.

Utvecklingen i riksdagen kan självfallet ha spelat en roll. Men det som förefaller ha varit viktigast är att Andra kyrkolagsutskottet lyckades samtala sig fram till en hållning som väckte respekt i samtliga kyrkomötesgrupper. Man betonade Svenska kyrkans identitet och man sade vare sig ja eller nej till regeringens proposition. Man sade däremot ja till grundelementen i skrivelsen, man sade ja till ett fortsatt reformarbete och man föreslog inför detta fortsatta arbete flera förändringar.

Utskottet samlades kring en viktig tolkning av den politiska och rättsliga situationen:

- Den som inte tillhör Svenska kyrkan bör inte heller vara tvungen att betala något till Svenska kyrkan. Den så kallade dissenterskatten (25 procent av församlingsskatten som man fram till 2000 betalade till begravningsverksamheten) borde alltså avskaffas. Därmed föll automatiskt möjligheten att behålla kommunstatusen. Den rättsliga definitionen av en kommun var och är att den är en tvångssammanslutning till vilken alla som bor inom ett visst område hör och ur vilken ingen kan begära sitt utträde.
- Kombinationen av lagstiftning och kyrkoordning gjorde det ändå möjligt att behålla de värden som den kyrkokommunala ordningen representerade.
- Konstitutionellt och statsrättsligt skulle den avgift som betalas till församlingen vara att en avgift. Det accepterade kyrkomötet på ett principiellt plan, men man ville utifrån ett renodlat kyrkorättsligt perspektiv även fortsättningsvis kalla den för kyrkoskatt.

2.3 Grundläggande drag i reformen

De grundläggande principerna för millennieskiftets reform hittar man i den historia som jag har beskrivit. De var inte nya. Reformen var resultatet av ett långvarigt arbete där stat och trossamfund i samverkan sökte sig fram till

dels ett konstitutionellt skydd för trossamfund, genom att föreskrifter bara får beslutas i form av lag,

dels en större jämlikhet mellan olika trossamfund, genom att alla ryms i samma juridiska form och genom att likabehandling tillämpas i så många avseenden som möjligt,

dels – för Svenska kyrkans del – lösningar som innebar

- en bevarad identitet som evangelisk-luthersk, episkopal, demokratisk, rikstäckande folkkyrka,
- en organisatorisk form som genom frigörandet från staten klarare ger uttryck för Svenska kyrkans egenskap av trossamfund och inte statlig institution,
- möjligheter för Svenska kyrkan att arbeta vidare med oförändrade verksamhetsförutsättningar och med neutralitet i skattehänseende,
- stabilitet och långsiktighet – det vill säga att skulle slippa en genomgripande utredning om förhållandet mellan stat och kyrka varje decennium.

Den grundläggande organisatoriska innebörden var att Svenska kyrkan rättsligt sett förändrades helt och gick *från* lokala kyrkokommuner och samfälligheter *till* registrerade och självständiga delar av trossamfundet Svenska kyrkan, *från* statliga och kommunala organ i stiften *till* registrerade och självständiga delar av Svenska kyrkan på stiftsnivå, *från* statliga organ och stiftelser *till* en organisation på nationell nivå för trossamfundet Svenska kyrkan.

Insatt i förhållandet mellan staten och Svenska kyrkan såg grundstenarna ut på följande sätt:

- Svenska kyrkan har liksom övriga trossamfund en egen rättskapacitet, just i sin egenskap av trossamfund.
- En särskild lagstiftning gäller i vissa avseenden för Svenska kyrkan genom lagen om Svenska kyrkan (som är något helt annat än den lag om Svenska kyrkan som kom till i samband med 1982 års kyrkomötesreform).
- Svenska kyrkan får själv besluta i sina egna angelägenheter utan delegation från riksdagen.
- Det finns genom kulturminneslagen en lagstadgad rätt till kyrkoantikvarisk ersättning för Svenska kyrkan.
- Den kyrkliga egendomen, bland annat prästlönetillgångarna, disponeras av kyrkan.
- Svenska kyrkan svarar för huvuddelen av begravningsverksamheten, vilket framgår av begravningslagen.
- Det finns en lagstadgad skyldighet för den som tillhör Svenska kyrkan att betala kyrkoavgift, vilket regleras i lagen om Svenska kyrkan.
- Uppbörd av kyrkoavgift sker genom skattesystemet, liksom för de andra trossamfund som vill det. Det framgår av lagen om trossamfund.

Till detta kom under tio år skattebefrielse för prästlönetillgångarna och lagstadgad rätt till ledighet för förtroendeuppdrag i Svenska kyrkan. Båda dessa övergångsanordningar försvann i och med utgången av 2009.

2.4 Positionsförflyttningar under resans gång

En del av de förändringar som skedde genom millennieskiftets reform hade funnits med under hela utredningstiden, andra hade kommit till eller modifierats. Några huvudlinjer

kan lyftas fram.

Tidiga förslag i stat-kyrkadebatten om att den som vill *tillhöra Svenska kyrkan* varje år skulle kryssa för detta i samband med självdeklarationen (eller att det vid tillfället för förändrade relationer skulle krävas en aktiv viljeyttring av var och en av Svenska kyrkans medlemmar för att de även i fortsättningen skulle står kvar i Svenska kyrkan) föll snabbt bort. Det beslut som fattades innebar att den som tillhörde Svenska kyrkan skulle fortsätta att göra det till dess att han eller hon begär utträde.

Statens *uppbördshjälp* till Svenska kyrkan fanns redan i 1960-talets utredande, i inledningsskedet tidsbegränsad (tio år enligt den Myrdalska beredningen) och stundtals försedd med förutsättningen att Svenska kyrkan borde betala för denna hjälp. Den nu gällande ordningen är att Svenska kyrkan får uppbördshjälp utan tidsbegränsning och kostnader. Dessutom skärptes reglerna år 2000 genom att den som tillhör Svenska kyrkan enligt lag blev skyldig att betala den kyrkoavgift som ersatte kyrkoskatten.

Lagstiftningen var i de första utredningarna utomordentligt begränsad. Det handlade då om ramlagar med några få paragrafer. Kyrkoberedningens lagförslag hade utökats till 14 paragrafer och till slut blev det en ännu något mer omfattande lag om Svenska kyrkan. Detta innebar bland annat att församlingarnas och stiftens ställning som egna juridiska personer slogs fast i lagen, vilket inte var fallet i de första begränsade lagförslagen. Den lokala självständigheten betonades starkare än någonsin tidigare i stat-kyrkadiskussionen.

Ansvaret för *begravningsverksamheten* skulle enligt de tidigaste utredningarna föras över till den borgerliga kommunen (som dock skulle kunna uppdra till kyrkliga organ att svara för verksamheten, särskilt då begravningsplatsen ligger vid kyrkan). Kyrkoberedningen föreslog ett fortsatt kyrkligt huvudmannaskap, men ville finansiera begravningsverksamheten genom en statlig begravningsavgift. Beslutet inför år 2000 innebar att Svenska kyrkan fortsatte att vara huvudman för begravningsverksamheten i samma utsträckning som tidigare (det vill säga i hela landet utom Stockholm och Tranås kommuner). De som tillhör Svenska kyrkan betalar begravningsavgiften som en del av kyrkoavgiften.

Sett i det här perspektivet är det lätt att se att den kritik och oro som fanns i Svenska kyrkans församlingar under andra hälften av 1900-talet påtagligt påverkade utformningen av den stat-kyrkareform som slutligen blev resultatet. Steg för steg skedde positionsförskjutningar.

3. En viktig reform i ett förändrat samhälle

En stor reform – nja…

Var nu detta en stor reform för Svenska kyrkan? Svaret kan bli ja eftersom kyrkolagen med dess över 700 paragrafer upphörde att gälla från och med den 1 januari 2000. Den ersattes av en mycket begränsad lag om Svenska kyrkan. I övrigt ersattes det av riksdagen beslutade regelverket av ett kyrkligt regelverk, beslutat av kyrkomötet. Nuvarande kyrkoordning kom till. Själva genomförandet av de nya relationerna mellan stat och kyrka krävde också ett omfattande arbete – ekonomiskt, organisatoriskt, teologiskt och kyrkopolitiskt.

Svaret kan också bli nej eftersom Svenska kyrkans identitet kvarstod oförändrad. Det var samma kyrka som trädde ut ur 1900-talet som den som gick in i 2000-talet.

- Svenska kyrkan är även efter den 1 januari 2000 en evangelisk-luthersk öppen folkkyrka.

- Svenska kyrkan har även efter millennieskiftet en demokratiskt uppbyggd organisation, en episkopal struktur och en samverkan mellan ämbetsbärare och förtroendevalda som viktiga hörnpelare.
- Svenska kyrkan var fortfarande, efter den 1 januari 2000, en rikstäckande kyrka.

En stor reform – ja

Men man kan också svara på ett annat sätt. För både Svenska kyrkan och det svenska samhället var stat-kyrkareformen en bekräftelse på och konsekvens av att vi i dag lever i ett helt annat samhälle än tidigare.

Vid det förrförra sekelskiftet var Sverige ett landsbygdssamhälle. Nu ett decennium in i ett nytt sekel lever vi i ett rörligt samhälle med en stor del av befolkningen i stora städer. Vi lever inte längre i ett samhälle där många människor föds och döps, konfirmeras, gifter sig, går i skola och arbetar, dör och begravs i samma socken. Vi lever i ett samhälle, där en människa byter vistelseort inte bara under loppet av sin livstid, utan också ofta pendlar till arbetet och har en annan ort för sitt fritidsliv än bostadsorten.

Vi har också tagit emot nya befolkningsgrupper i det svenska samhället. Av nio miljoner svenskar är snart två miljoner födda utomlands eller har två föräldrar som är födda utomlands. Samtidigt har vi fått en helt ny bild vad gäller kyrkor och samfund i Sverige. De romersk-katolska och ortodoxa kyrkorna och ett mycket stort antal muslimer har på ett genomgripande sätt förändrat den religiösa bilden. En ort där Svenska kyrkan har en jämförelsevis liten andel medlemmar kan visa sig vara en starkt religiöst färgad plats.

Vi har under de senaste decennierna fått uppleva en förändrad roll för religionen och kyrkorna. Sverige är ett sekulariserat land, om än med en befolkning som har ett betydande intresse för existentiella frågor i allmänhet och också för andliga frågor. Överföringen av enhetliga värderingar och traditioner är i dag inte alls lika stark som tidigare. Varje generation börjar – på gott och på ont – mer från början än vad som var fallet tidigare. Den successivt höjda kunskapsnivån har också lett till ett mer kritiskt synsätt på kulturella, politiska, ekonomiska, sociala och religiösa traditionella värderingar.

De här förhållandena var en del av förklaringarna till millennieskiftets stat-kyrkareform. De sociala, kulturella och religiösa förändringarna bidrog alla till en ny syn på relationen mellan stat och kyrka. Svenska kyrkan kunde i det nya, mångkulturella och mångreligiösa Sverige inte annat än få en annan relation till staten än i det religiöst enhetliga samhälle som vi hade förr. På det sättet är stat-kyrkareformen en stor och principiellt viktig reform.