

Daniel Alvunger:

”I kejsarens våld” – kyrkopolitik i Sverige under 1900-talet med särskild hänsyn till åren 1930-1973

Den 21 mars 1973 meddelade den socialdemokratiska regeringen att det inte blev någon proposition om förändrade relationer mellan Svenska kyrkan och staten. Regeringens reträtt var på så vis ett misslyckande för en lång och mödosam process av utredningar för ett nytt förhållande mellan kyrka och stat. I detta föredrag argumenterar jag för att den uteblivna uppställningen 1973 samtidigt kan ses som ett resultat av en framgångsrik socialdemokratisk kyrkopolitik efter andra världskriget.

SAP (Sveriges Socialdemokratiska Arbetareparti) kan med rätta betecknas som ”kejsaren” under svenskt 1900-tal. Partiet var majoritetsparti under huvuddelen av 1900-talet och i regeringsställning åren 1932-1976, 1982-1991 samt från 1994. SAP hade därmed ett avgörande inflytande på kyrkopolitikens utformning. Tiden från 1930-talets början fram till första halvan av 1970-talet var av central betydelse. Fram till 1960 var partiprogrammets riktlinje för kyrkopolitiken att statskyrkosystemet skulle avskaffas. SAP var dock splittrat i kyrka-statfrågan och kravet kritiserades. Den socialdemokratiska regeringen inträdde inte heller för att genomföra det. Partiet hade andra planer: Den demokratiska folkkyrkan skulle förverkligas och detta förutsatte ett bevarat statskyrkosystem. Vid 1960 års kongress upplevdes kravet ha spelat ut sin roll. Det ersattes med en pragmatisk formulering som öppnade för fler alternativ.

Grunderna till SAP:s kyrkopolitik lades under 1930-talet. Kyrkopolitiken kom att präglas av den s.k. ”folkhemstanken” – den ideologiska grundvalen för den socialdemokratiska välfärdsstatens framväxt efter andra världskriget. Sverige skulle enligt partiledaren Per Albin Hansson bli som ett ”folk- och medborgarhem”. Genom intervention på samhällslivets olika områden skulle den starka staten sörja för det ”allmänna bästa”. Ecklesiastikminister Arthur Engberg, åren 1932-1939, betraktade statskyrkan som ett organ för statens religiösa verksamhet. För honom fungerade statskyrkan som ett redskap för en demokratisk kulturpolitik och ett skydd mot katolicismens maktanspråk, även katoliserande tendenser inom kyrkan. Under 1930-talet framträdde också riksdagsmannen och kyrkoherden Harald Hallén med sitt folkkyrkoprogram. Han inträdde för att Svenska kyrkan skulle bli en ”folkhemmets kyrka” och ville införa en demokratisk ordning i kyrkan. Med statlig kontroll över prästutbildningen skulle kyrkans förkunnelse moderniseras på liberalteologins grund. Andra världskrigets utbrott innebar dock att SAP fick skjuta upp sina reformplaner och ägna uppmärksamhet åt den nationella samingen.

Även om de kyrkopolitiska riktlinjerna drogs upp under 1930-talet menar jag att det först är efter andra världskriget, och i synnerhet från mitten av 1950-talet, som vi kan tala om utformningen av en sammanhållen kyrkopolitik inom SAP. Vid kongressen 1944 deklarerade SAP att statskyrkosystemet skulle avskaffas, men den praktiska politiken gick i en annan

riktning. Det är möjligt att urskilja två sammanvävda sidor av den praktiska politiken. Den ena är hur SAP med sina reformer dels skapade betingelser för den öppna och demokratiska folkkyrkan, dels ville klargöra Svenska kyrkans egenart som ett självständigt och andligt trossamfund i förhållande till staten. Den andra sidan är SAP:s betoning av att Svenska kyrkan i egenskap av statskyrka skulle underordna sig statsmakten. Här fanns en uppskattning av möjligheterna till kontroll över Svenska kyrkan, och då inte minst över inomkyrkliga grupper som uppfattades som ett hot mot socialdemokratin. Denna kontroldimension och dess koppling till partiets övergripande strävan att demokratisera samhället uttrycktes bäst av partistyrelseledamoten K.J. Olsson vid kongressen 1944:

"Det demokratiska samhället har ett behov av att kontrollera även denna del av samhällslivet, och jag föreställer mig att det bästa sättet att kontrollera detta område tills vidare är att behålla statskyrkan, att modernisera den, reformera den, demokratisera den, använda den så långt det är möjligt som ett demokratiska samhällets verktyg i syfte att skapa bättre förhållanden och försöka få medborgarna att bli lojala och trogna mot den demokratiska tanken."

Orsaken till att SAP inte inträdde för att avskaffa statskyrkosystemet var att statsmaktens överordning över kyrkan gav makten att förändra Svenska kyrkan. Detta handlade inte enbart om att förändra Svenska kyrkan "utifrån", via reformer och lagstiftning i riksdagen, utan också "inifrån" genom partipolitiseringsen av kyrkans beslutande organ.

Ett exempel på hur SAP drev Svenska kyrkans demokratisering "utifrån" var 1949 års kyrkomötesförordning. Denna reform innebar att lekmännen fick majoritet i kyrkomötet och att kyrkofullmäktige, i stället för kyrkorådet, blev grunden för indirekta val av ledamöter till kyrkomötet. Regeringens förhoppning var att det nya kyrkomötet successivt skulle vidga utrymmet för demokratiska grupperingar och bättre spegla den "verkliga" folkkyrkan – en kyrka där folket bestämde – till skillnad från den "prästkyrka", som tidigare varit förhärskande.

Precis som begreppet "demokrati", intog "religionsfrihet" en central position för SAP:s kyrkopolitik. Genom 1951 års religionsfrihetslag blev fritt utträde ur Svenska kyrkan för första gången möjligt. Svenska kyrkan hade redan i den s.k. "biskopsmotionen" vid kyrkomötet 1928 efterlyst detta på grundval av biskop Einar Billings "religiöst motiverade folkkyrkotanke". Önskemålet hade då och vidare under 1930-talet negligerats av statsmakten. För Svenska kyrkans vidkommande innehöll religionsfrihetslagen en efterlängtd markering: Svenska kyrkans egenart definierades som ett andligt trossamfund. Justitieminister Herman Zetterberg klargjorde att det fanns en organisatorisk relation mellan kyrka och stat, men att kyrkan var väsensskild från andra statliga organ. Kyrkans identitet och uppdrag betingades av dess bekännelse.

Trots religionsfrihetslagens definition av Svenska kyrkan var uppfattningen om att staten var överordnad Svenska kyrkan djupt rotad inom SAP. Detta synliggjordes i frågan om prästernas vigselplikt, som behandlades i samband med religionsfrihetslagen 1951. Justitieminister Herman Zetterberg underströk att prästerna var statliga ämbetsmän. Präster kunde inte utifrån sin trosövertygelse vägra att viga frånskilda. Statens bestämmelser var normerande för

kyrkans ordning. Ett annat exempel samma år var regeringens agerande i frågan om prästlönelagstiftningen. Regeringen markerade att praxis gett riksdagen rätt att besluta om frågor rörande kyrkans ekonomi. Kyrkomötet hade inte medbestämmanderätt. I ljuset av hur regeringen resonerade, framstod justitieminister Zetterbergs tal om kyrkans självständighet som tämligen tomt ekande ord. Kyrkans ledare upplevde att den dominerande kyrkorättsliga kulturen inte tog hänsyn till kyrkans frihet och att staten tog ett allt hårdare grepp om kyrkan.

Från mitten av 1950-talet slöt partiet leden alltmer kring en kyrkopolitik som skulle förverkliga "folkkyrkan". Den syftade till att dels tydliggöra Svenska kyrkans kontur som ett andligt trossamfund, dels bevara den befintliga kyrkostrukturen, men samtidigt ge den en demokratisk uppbyggnad. Här uppfattades de hög- och gammalkyrkliga grupperna i kyrkomötet som ett hot. Dessa gruppers inflytande var tvunget att marginaliseras. För att åstadkomma detta räckte det inte med reformer av Svenska kyrkan "utifrån", utan en förändring "inifrån" och "underifrån" genom engagemang i valen till kyrkofullmäktige.

Som religionssociologen Göran Gustafsson visat ökade de politiska partiernas deltagande i valen till kyrkofullmäktige kontinuerligt under efterkrigstiden. Partipolitiseringsen var i huvudsak en dold process, enligt Gustafsson, eftersom partierna använde enhets- och samlingslistor på vilka de gjort upp om fördelningen av kandidater utifrån resultaten i kommunalvalen. Detta skapade en föreställning om att partiernas engagemang i kyrkofullmäktige skiljde sig från andra politiska institutioner i samhället, där partierna var verksamma. Mot bakgrund av partipolitiseringsen framträder betydelsen av 1949 års kyrkomötesförordning. Eftersom kyrkofullmäktige utsåg lekmanaledamöter till kyrkomötet, gav ett ökat inflytande i kyrkofullmäktige möjligheter för SAP att dels få in sina representanter i kyrkomötet, dels marginalisera de hög- och gammalkyrkliga gruppernas inflytande.

Grundvalen för socialdemokratins omdaning av Svenska kyrkan var den s.k. "demokratiska folkkyrkotanken", en syntes av en folkkyrkotanke med folket som kyrkans subjekt och folkhemstankens demokratiska principer. Kyrkomötets beslut att godkänna kvinnliga präster 1958 var en tydlig indikation på att SAP:s målsättning att omvandla Svenska kyrkan började ge resultat. 1958 års kyrkomöte blev genombrottet för den s.k. "demokratiska folkkyrkligheten", där den socialdemokratiska kyrkopolitikern Arndt Johansson tillhörde de tongivande aktörerna. Trycket var stort på kyrkomötet att godkänna kvinnliga präster, från såväl den allmänna opinionen som regeringshåll. I riksdagen 1958 hade ecklesiastikminister Ragnar Edenman understrukit att Svenska kyrkan var förpliktad att underordna sig riksdagen. Kvinnliga präster rörde behörighetsvillkoren för statliga ämbeten. Återigen synliggjordes att synen på Svenska kyrkan som ett statligt organ var stark inom SAP.

Två år tidigare, 1956, hade riksdagen beslutat om en "allsidig och förutsättningslös utredning...av frågan om den framtida gestaltningen av förhållandet mellan staten och kyrkan". Kyrka-statutredningen inleddes 1958 och avslutades 1968. Under denna tid mattades SAP:s diskussioner i kyrka-statfrågan av, men utvecklingen inom kyrkopolitiken under 1950-talet ledde också till att kravet på statskyrkosystemets avskaffande framstod som alltmer otidsenligt. Vid kongressen 1960 antogs ett nytt krav: "Förhållandet mellan stat och kyrka

regleras i enlighet med demokratins och religionsfrihetens principer. All religionsutövning på frivillighetens grund.” Ragnar Edenman deklarerade att SAP hade lämnat Arthur Engbergs ”statskyrkolinje” bakom sig. Nu följde partiet ”religionsfrihetens linje”. Det nya kravet var en kompromiss och passade de samtida förhållandena med kyrka-statutredningen. Men det visade framförallt att SAP accepterat tanken på och ställt sig bakom att förverkliga den demokratiska folkkyrkan.

Med demokratiseringen av Svenska kyrkan, och partipolitiseringsen av de kyrkliga organen, syftade SAP:s kyrkopolitik till att integrera Svenska kyrkan i det politiska systemet och den demokratiska värdegemenskapen. Detta innebar dock inte att statskyrkosystemet skulle förstärkas. Det organisatoriska sambandet mellan kyrka och stat skulle förändras. SAP ställde sitt hopp till kyrka-statutredningens kommande förslag. Under utredningens arbetsperiod angav SAP ramarna för den demokratiska folkkyrkan. Med reformer som 1961 års lag om församlingsstyrelse och 1963 års lag om upplåtande av kyrkorum var syftet att stärka lekmännens ställning och understödja de demokratiska krafterna i Svenska kyrkan. Detta var tillika en markering från SAP:s sida att den demokratiska folkkyrkotanken skulle tränga undan en kvardröjande kyrkosyn inom Svenska kyrkan, som man ansåg misstänkliggjorde lekmännen. Ett annat exempel på en reform som skulle tydliggöra Svenska kyrkans kontur som andligt trossamfund var 1963 års reglering av religionsfrihetslagen. Det blev nu möjligt att skriftligt anmäla utträde ur Svenska kyrkan.

När kyrka-statutredningen presenterade sitt slutbetänkande 1968 tillsatte regeringen en parlamentariskt sammansatt kyrka-statberedning. Beredningens direktiv var att utarbeta ett förslag till principbeslut i kyrka-statfrågan utifrån från två av de fyra olika lägen som kyrka-statutredningen undersökt: A-läget – som innebar en i stort förändrad relation mellan kyrka och stat med reformer för ökad kyrklig självständighet; och C-läget – som innebar att Svenska kyrkan fick en självständig ställning i förhållande till staten. All egendom och avkastning kvarstod hos Svenska kyrkan, men kyrkan skulle själv administrera medlemsavgiften. Regeringen var fast besluten att ett principbeslut om förändrade relationer skulle komma före eventuella regleringar av Svenska kyrkans författning.

I slutbetänkandet i maj 1972 tillkännagav kyrka-statberedningen att det inte var ”förenligt med religionsfrihetens principer att ett trossamfund har en i väsentliga stycken annorlunda relation till staten än övriga trossamfund”. Beredningen föreslog att Svenska kyrkan som andligt trossamfund skulle bli fristående från staten, men förväntade sig att den ”öppna folkkyrkokaraktern” hos Svenska kyrkan skulle bestå. Beredningen var inte helt enig. Centerpartiets representant reserverade sig mot att de kyrkliga kommunerna skulle förlora sin offentlighetsrättsliga ställning och rätt till skatteuppbörd. Denna reservation innebar praktiskt taget dödsstöten för förslaget. Centerpartiet ställde sig under sommaren 1972 bakom reservationen. Något senare gav Moderaterna beskedet att partiet inte skulle stödja kyrka-statberedningens förslag.

SAP samlades till kongress för att ta ställning till kyrka-statberedningens förslag i oktober 1972. Under 1960-talet hade partiets tidigare motsättning i kyrka-statfrågan i stort sett försvunnit. Sveriges Kristna Socialdemokraters Förbund (Broderskapsrörelsen) spelade en

nyckelroll i sammanhanget. Förbundet hade konsekvent försvarat en bevarad relation mellan Svenska kyrkan och staten utifrån de praktiska fördelarna, men i sitt Religionsfrihetsprogram 1967 klargjorde förbundet att Svenska kyrkan borde bli fristående från staten för att förverkliga religionsfriheten för såväl Svenska kyrkan som övriga trossamfund. Detta skapade förutsättningar för en samlande principiell lösning inom SAP för hur förhållandet mellan Svenska kyrkan och staten skulle utformas. SAP ställde sig med stor enighet bakom kyrka-statberedningens förslag om förändrade relationer. ”Kejsaren” ansåg inte längre att statskyrkosystemet var nödvändigt, eftersom utvecklingen mot en demokratisk folkkyrka var säkrad. Statsminister Olof Palme menade under kongressen att det nu var Svenska kyrkans tur att i konstruktiv anda replikera. Det stora undantaget under kongressen var en motion av kyrkopolitikern Arndt Johansson. Han menade att kyrka-statberedningens förslag skulle förstöra förutsättningarna för den demokratiska folkkyrka som nu successivt tog form. En separation gynnade enbart de högkyrkliga grupperna. De stora förlorarna var de demokratiska krafterna i Svenska kyrkan, som ömmade för de ”anonymt religiösa” bland befolkningen.

Arndt Johansson var en av de ledande gestalterna i det veritabla ”kyrkouppror” som restes mot kyrka-statberedningens förslag. Detta hade börjat redan innan beredningen presenterade sitt slutbetänkande. Från biskopsmötets arbetsgrupp i kyrka-statfrågan riktades kritik mot beredningens arbetssätt och val av perspektiv för ställningstagande. En fortsatt relation mellan Svenska kyrkan och staten behövde inte vara oförenligt med religionsfriheten. Arbetsgruppen föreslog i stället en bevarad relation med kyrkliga reformer. Detta var också grundtanken i det omfattande kyrkliga reformprogram som antagits vid 1968 års kyrkomöte. Men regeringen hade avvisat dessa förslag på grundval av det skulle föregripa ett principbeslut. Reaktionerna på kyrka-statberedningens förslag från remissorganen i Svenska kyrkan visade sig senare vara övervägande negativa. Det var från församlingarna och framförallt från de politiska partiernas kyrkokommunalt förtroendevalda lekmän, som de skarpaste protesterna kom. Stora protestmöten mot beredningsförslaget anordnades. Här befann sig socialdemokratiska kyrkopolitiker i främsta ledet.

Regeringen stod inför en vacklande parlamentarisk enighet och utsikterna för en reform i samförstånd med Svenska kyrkan var obefintliga. Dessutom var det val i oktober 1973 och regeringen ville inte att kyrka-statfrågan drogs in i valrörelsen. I detta läge valde regeringen att slå till reträtt och meddelade i mars 1973, innan remisstiden löpt ut, att det inte skulle komma någon proposition. Kyrkominister Alva Myrdal, som också varit kyrka-statberedningens ordförande, var besviken. Hon anklagade inte på något sätt regeringens beslut, utan lade skulden på Centerpartiet och Moderaterna. Regeringen hade också överrumplats av det aggressiva, och i hennes ögon osakliga, kyrkokommunala motståndet.

SAP:s kyrkopolitik bidrog onekligen till att förändra Svenska kyrkan ”utifrån” och ”inifrån” i riktning mot en demokratisk folkkyrka. Men detta ledde inte – som man inom SAP förväntat sig – till statskyrkosystemets avveckling. Min huvudpoäng är att SAP:s målsättning att via demokratiseringen av Svenska kyrkan och partipolitisereringen av de kyrkliga organen integrera Svenska kyrkan i det politiska systemet och den demokratiska värdegemenskapen lyckades. Den lyckades så väl att kyrkopolitikerna inte bara slog vakt om den demokratiska folkkyrkan, utan förmådde att säkra de framtida betingelserna för den med ett bevarat organisatoriskt

samband mellan kyrka och stat. Enligt de socialdemokratiska kyrkopolitikerna var den demokratiska folkkyrkan inte fullständigt genomförd. I nederlagets stund för regeringen triumferade den demokratiska folkkyrka, som SAP genom sin kyrkopolitik skapat under föregående decennier. För att vidareutveckla denna slutsats ska jag kort kommentera händelseutvecklingen efter 1973.

1979 försökte en folkpartistisk minoritetsregering att få till stånd förändrade relationer mellan Svenska kyrkan och staten. Kyrkomötet avlog förslaget, men kyrkominister Bertil Hansson tillsatte 1979 års kyrkomöteskommitté för att utreda eventuella regleringar av grundlagen och på så vis ge Svenska kyrkan större självständighet. Kyrkomöteskommittén ledde fram till ett förslag om en omfattande kyrkomötesreform. Denna reform innebar en slutlig demokratisering av kyrkomötet. 1982 års kyrkomöte godkände Lag om Svenska kyrkan respektive Lag om Kyrkomötet som riksdagen beslutat om samma år. De nya lagarna stipulerade att riksdagen skulle stifta kyrkolagar med Svenska kyrkans samtycke. Antalet ledamöter i kyrkomötet utökades till 251 och biskoparna förlorade sitt självskrivna ledamotskap i kyrkomötet. En central reform var att Svenska kyrkan fick en centralstyrelse. Initialt blev centralstyrelsen ett statligt förvaltningsorgan underställt regeringen, men vid 1984 års riksdag beslutades att centralstyrelsen skulle vara underordnad kyrkomötet. Sören Ekström, tidigare generalsekreterare i Svenska kyrkan, menar att reformen formellt sett förstärkte statskyrkosystemet, men att kyrkomötet fick en mer självständig ställning.

Kyrkovetaren Dag Sandahl framhåller att det var den demokratiska folkkyrkotanken som genomsyrade 1982 års kyrkomötesreform. Han menar att denna folkkyrkotanke framförallt fick ett genomslag hos de kyrkokommunalt förtroendevalda lekmännen. Utifrån utvecklingen med stärkt inflytande för lekmännen och partipolitiseringsen, som jag har beskrivit, framträder därmed betydelsen av SAP:s kyrkopolitik efter andra världskriget. Svenska kyrkan blev integrerad i det politiska systemet och omvandlades till en demokratisk folkkyrka. Jag menar att detta också förklarar varför statsmakten, dvs. "kejsaren", 1973 och 1979 ansåg det möjligt att släppa taget om Svenska kyrkan. Det fanns ingen anledning att upprätthålla ett statskyrkosystem när statens kontroll och insyn över Svenska kyrkan ersatts av demokratiskt uppbyggda organ.

Enligt Göran Gustafsson ökade de politiska partiernas deltagande i kyrkovalen efter 1973, mycket som en följd av att SAP satsade på en tydligare ideologisk profilering i kyrkofrågorna. Men det dröjde fram till 1979 förrän SAP antog ett kyrkopolitiskt handlingsprogram. Som kyrkovetaren Lennart Ahlbäck visat, uppfattade SAP sitt kyrkopolitiska engagemang som en garanti för en demokratisk folkkyrka. Den demokratiska folkkyrkan som en del av den generella välfärden var, enligt Ahlbäck, grundläggande för SAP:s kyrkopolitiska riktlinjer under 1980- och 1990-talen. Därmed framgår återigen den ideologiska identifikationen mellan det socialdemokratiska folkhemmet och den demokratiska folkkyrkan, som skapades efter andra världskriget.

Det är inte förvånande att den öppna och demokratiska folkkyrkan stod i centrum när beslutet om friare relationer mellan Svenska kyrkan och staten fattades 1995. Kyrkominister Marita Ulvskog i den socialdemokratiska regeringen menade att inga hinder stod i vägen för att

Svenska kyrkan skulle kunna fortsätta sin gärning för folket. Den demokratiska folkkyrkan var säkrad. 1998 genomfördes en grundlagsändring och riksdagen antog en statlig ramlagstiftning med en lag om trossamfund, där trossamfunden blev juridisk person, och en särskild lag för Svenska kyrkan. I Lag om Svenska kyrkan slås fast att Svenska kyrkan är ett evangelisklutherskt trossamfund med en episkopal struktur och uppbyggt i församlingar, stift och kyrkomöte. Svenska kyrkan anges vara en öppen, demokratisk och rikstäckande folkkyrka. Från årsskiftet 2000 är Svenska kyrkan självstyrande och beslut rörande Svenska kyrkan fattas av kyrkomötet.

Svenska kyrkan befinner sig formellt sett inte längre ”i kejsarens våld”, men som den kyrkopolitiska situationen ser ut i Svenska kyrkan så har inte mycket förändrats. De politiska partierna har i dag majoritet i kyrkomötet och det finns inga tendenser till att de tre stora partierna SAP, Centern och Moderaterna avser att avveckla sitt kyrkopolitiska engagemang.

Daniel Alvunger är fil.doktor i historia och universitetslektor vid Linnéuniversitet.

Föredraget hölls vid en konferens ordnad av Kyrklig samling i London den 13-16 februari 2006, då han ännu arbetade med sin doktorsavhandling, som las fram samma år med titeln: "Nytt liv i gamla läglar."