
Kyrkomötet Organisationsutskottets betänkande 2013:7

Begravnings-samfälligheter

Sammanfattning

Utskottet avstyrker motion 2013:35 i vilken föreslås att kyrkomötet beslutar att i kyrkoordningen införa de bestämmelser som framgår av bilaga 5 till utredningen *Samverkansformer för begravningsverksamheten* (SKU 2013:2), samt vidare att kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att hos regeringen initiera erforderliga ändringar i begravningslagen. Utskottets förslag till avstyrkande har sin grund i det yttrande som Kyrkorättsutskottet lämnat över motionen. Kyrkorättsutskottet har bland annat konstaterat att det är uppenbart att förslaget inte beretts på det sätt som får anses krävas och att förslaget saknar förutsättningar att stå sig över tid.

Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut

Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2013:35.

Motionens förslag

Motion 2013:35 av Staffan Holmgren, Möjlighet att bilda begravnings-samfällighet inom en kommun

1. Kyrkomötet beslutar att i kyrkoordningen införa de bestämmelser som framgår av bilaga 5 till utredningen *Samverkansformer för begravningsverksamheten* (SKU 2013:2).
2. Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att hos regeringen initiera erforderliga ändringar i begravningslagen.

Yttrande från andra utskott

Kyrkorättsutskottet har yttrat sig över motion 2013:35, Kr 2013:6y, *bilaga 1*.

Bakgrund

Utredning om samverkansformer för begravningsverksamhet

I kyrkostyrelsens skrivelse *Strukturfrågor* (KsSkr 2012:5) till 2012 års kyrkomöte angav kyrkostyrelsen att den avsåg att utreda frågan om olika samverkansmöjligheter för begravningsverksamheten och att återkomma i frågan till 2013 års kyrkomöte.

Utredningen gavs en mycket kort utredningstid för att det skulle vara möjligt för kyrkostyrelsen att, efter remissbehandling, återkomma i frågan till årets kyrkomöte. Ett av skälen till att saken kunde anses brådska var att flerpastorats-samfälligheter som eventuellt skulle vilja dela upp sig i flera pastorat den 1 januari

2014 kunde få svårigheter att göra det om inte begravningsverksamheten fortsatt kunde samordnas. Särskilt uppmärksammades situationen för Göteborgs kyrkliga samfällighet.

Utredningen överlämnades till kyrkostyrelsen i mitten av februari 2013. I betänkandet *Samverkansformer för begravningsverksamheten*, SKU 2013:2, föreslår utredaren att en obligatorisk partiell flerpastoratssamfällighet ska bildas av begravningshuvudmännen för varje kommun (eller ett par kommuner). Ett av huvudskälen till valet av just denna samverkansform är enligt utredaren att den kan åstadkomma en utjämning av begravningsavgiften. Med hänsyn till att det krävs vissa ändringar i den kyrkliga indelningen och möjligen också kommer att krävas vissa lagändringar och kontakter med berörda myndigheter för att förslagen ska kunna genomföras, föreslår utredaren att förslaget ska träda i kraft den 1 januari 2018.

Beslut om en enhetlig begravningsavgift

Den 29 maj 2013 beslutade riksdagen att bifalla propositionen *Folkbokföringen i framtiden* (prop. 2012/13:120), vilket bl.a. innebär att folkbokföring inte längre ska ske inom en territoriell församling i Svenska kyrkan och att en enhetlig begravningsavgift kommer att gälla för landets samtliga kyrkliga begravningshuvudmän från och med den 1 januari 2016. Dagens kommunala huvudmän, Stockholms och Tranås kommuner, kommer inte att ingå i systemet med gemensam avgift. Regeringen har dock initierat en utredning om hur dessa kommuner kan inlemmas i systemet med en enhetlig begravningsavgiftssats. Uppdraget ska redovisas senast den 31 december 2013; se kommittédirektiv 2013:2013:67. Riksdagens beslut att bifalla ovan nämnda proposition föregicks av lagrådsremissen *Folkbokföringen i framtiden*, som beslutats av regeringen kort tid efter att den ovan nämnda utredningen *Samverkansformer för begravningsverksamheten* lämnats till kyrkostyrelsen.

Kyrkostyrelsens handläggning

Med anledning av den ovan nämnda propositionen betonade kyrkostyrelsen, i ett brev till Socialdepartementet, att det bör vara en förutsättning för genomförandet av den föreslagna nya hanteringen av begravningsavgifterna, att även de kommunala huvudmännen omfattas av utjämningen. Kyrkostyrelsen framförde också att en alternativ lösning bör tas fram, om det visar sig omöjligt att inlemma de kommunala huvudmännen i det föreslagna systemet. Som exempel nämnde kyrkostyrelsen att en genomsnittlig avgift i stället skulle kunna räknas fram per kommun av Kammarkollegiet.

Kyrkostyrelsen konstaterar i sin skrivelse till årets kyrkomöte KsSkr 2013:2 bilaga 3 att förutsättningarna för förslagen i utredningen om samverkansformer för begravningsverksamheten ändrats i och med de beslutade bestämmelserna om enhetlig begravningsavgift. Även gällande det inomkyrkliga perspektivet anges att förutsättningarna ändrats. Efter de indelningsbeslut som har fattats står det klart att det inte kommer att ske några sådana ändringar som redan 2014 omedelbart påverkar begravningsverksamhetens organisering när den nya lokala strukturen träder i kraft. Mot denna bakgrund har kyrkostyrelsen beslutat att inte remittera utredningen om samverkansformer, utan i stället ska beredningen av ärendet fortsätta.

Kyrkostyrelsens arbetsutskott har den 30 augusti 2013 beslutat att uppdra till generalsekreteraren att ta fram en uppdragsbeskrivning till en utredning om begravningsfrågorna. Utredningsarbetet ska beakta dels riksdagens beslut gällande

Tidigare initiativ vid kyrkomötet rörande partiella samfälligheter

I och med kyrkoordningens tillkomst upphörde möjligheten att bilda s.k. partiella flerpastoratssamfälligheter. Det enda undantag som tilläts var den som sedan länge funnits i Visby stift, Samfälligheten Gotlands kyrkor, som har till uppgift att ansvara för underhållsåtgärder på kyrkorna i Visby stift.

Med anledning av bifall till en motion (Mot 2003:36, O 2003:3) till 2003 års kyrkomöte, om att uppdra till kyrkostyrelsen att utreda frågan om samfällighetsbildning för underhåll av kyrkobyggnader, fattade kyrkostyrelsen beslut om att utvidga utredningsuppdraget. Utöver behovet av partiella samfälligheter för kyrkunderhåll skulle utredningen även se över behovet av partiella samfälligheter inom andra områden som t.ex. begravningsverksamheten.

En promemoria utarbetades kring förutsättningarna för och konsekvenserna av bildande av partiella samfälligheter, men sedan promemorian remitterats beslutade kyrkostyrelsen att inte lägga fram något förslag till kyrkomötet. Detta eftersom kyrkostyrelsen i likhet med de flesta remissinstanserna konstaterat att promemorians förslag ytterligare skulle komplicera kyrkoordningen och den kyrkliga organisationen; se KsSkr 2005:3.

Frågan om partiella samfälligheter har därefter väckts flertalet gånger. Såväl vid 2008 som 2011 års kyrkomöten har motionerna avslagits mot bakgrund av att frågan varit under utredning inom ramen för den s.k. Strukturutredningen; se Mot 2008:88, O 2008:5, Mot 2011:65, O 2011:4. Även 2012 motionerades kring samverkansformer på lokal nivå, bl.a. avseende begravningsverksamheten. Motionerna 2012:21, 2012:34, 2012:36, 2012:41, 2012:47 och 2012:56 avslogs med hänvisning till att kyrkostyrelsen i september 2012 tillsatt den ovan nämnda utredningen *Samverkansformer för begravningsverksamheten*; se även O 2012:2.

Utskottets överväganden

Utskottets förslag: Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2013:35.
--

Utskottet konstaterar att Kyrkorättsutskottet avstyrker det förslag som lämnas i motionen. Kyrkorättsutskottet framhåller att de i motionen föreslagna ändringarna till sin karaktär är mycket omfattande och att det är uppenbart att förslaget inte beretts på det sätt som får anses krävas. Förslaget saknar också enligt Kyrkorättsutskottets mening förutsättningar att stå sig över tid. Kyrkorättsutskottet anser att förslaget bör avstyrkas redan på dessa grunder, men lämnar därutöver också exempel på ett antal brister gällande den föreslagna kyrkoordningstexten i sak. Kyrkorättsutskottet menar att den föreslagna kyrkoordningstexten behöver en genomgripande bearbetning och att det inte utan en omfattande granskning är möjligt att överblicka förslagets konsekvenser.

Organisationsutskottet instämmer i den kritik mot förslaget som Kyrkorättsutskottet fört fram och föreslår därför att kyrkomötet avslår motion 2013:35.

Uppsala den 26 september 2013

På Organisationsutskottets vägnar

Torgny Larsson, ordförande

Maria Adeteg, sekreterare

O 2013:7

Beslutande: Torgny Larsson, ordförande, Marta Axner, Anton Härder, Anna Brandoné, Kristina Lejdström, Olle Reichenberg, Ann-Britt Åsebol, Anders Björkman, Conny Tyrberg, Camilla Widepalm Heurén, Per Lindberg, Sofia Särdaqust, Peder Fohlin, Christer Kax Sundberg och Carin Åblad Lundström.

Övriga närvarande vid beslutstillfället: Aina Andersson, Micael Åsman, Sten-Arne Burman, Ingela Arheden, Bengt Kjellgren, Rolf Persson, Gudrun Carlsson, Sven-Erik Björklund, Per Ingvarsson, Marika Markovits, Ulla Littgren och Celina Falk.

Biskoparna Eva Brunne och Jan-Olof Johansson har deltagit i utskottets överläggningar.

Möjlighet att bilda begravnings-samfällighet inom en kommun

Till Organisationsutskottet

Kyrkorättsutskottets yttrande över motion 2013:35

I motionen föreslås att det i kyrkoordningen ska införas en möjlighet att bilda partiella samfälligheter för begravningsverksamheten inom en kommun.

Kyrkorättsutskottet noterar att den kyrkoordningstext som föreslagits i motionen är en bilaga till betänkandet *Samverkansformer för begravningsverksamheten* (SKU 2013:2) från februari år 2013. Betänkandet kom av de skäl som framgår av KsSkr 2013:2, bilaga 3, inte att remitteras. Bland dessa skäl kan särskilt nämnas riksdagens beslut att införa en för Svenska kyrkans huvudmän enhetlig begravningsavgift för hela riket. Riksdagens beslut träder i kraft den 1 januari 2016. Regeringen har därutöver tillsatt en kompletterande utredning avseende de kommunala huvudmännen och kyrkostyrelsen har därefter beslutat att utforma direktiv för en fortsatt utredning angående begravningsverksamheten.

En utgångspunkt för Kyrkorättsutskottets bedömningar är att en ändring i kyrkoordningen ska vara så beredd som dess beskaffenhet kräver. En annan är att en ändring ska ha möjlighet att stå sig över tid för att ge en kontinuitet i regelverket.

Kyrkorättsutskottet konstaterar följande. De i motionen föreslagna ändringarna är till sin karaktär mycket omfattande och innebär i huvudsak införande av en helt ny form av organisatorisk enhet inom Svenska kyrkan som inte tidigare förekommit i kyrkoordningen. Förslaget har inte varit föremål för varken remissbehandling eller annan granskning. Det har inte heller utarbetats med grund i den ändrade lagstiftningen, vilket innebär att förslaget i vissa delar skulle behöva omarbetas redan innan den första begravnings-samfälligheten skulle kunna träda i kraft. Det pågår därutöver ytterligare utredningar. Det råder därmed osäkerhet både gällande lagstiftningens slutliga utformning och vilka ändringar som kan komma att föreslås av den utredning kyrkostyrelsen initierat.

Kyrkorättsutskottet menar att det mot bakgrund av vad som nu anförts är uppenbart att förslaget inte har beretts på det sätt som får anses krävas och att förslaget saknar förutsättningar att stå sig över tid. Enligt Kyrkorättsutskottets mening bör förslaget redan på dessa grunder avstyrkas.

Vad därefter gäller den föreslagna kyrkoordningstexten i sak kan Kyrkorättsutskottet redan vid en översiktlig granskning uppmärksamma ett antal brister i bl.a. den begreppsapparat som används, formerna för val samt i vissa av de hänvisningsbestämmelser som föreslagits. Den föreslagna kyrkoordningstexten behöver enligt utskottets mening omfattande bearbetning för att vara kyrkorättsligt möjlig. Med hänsyn till förslagets omfattning är det inte heller möjligt att utan en omfattande granskning överblicka konsekvenserna av förslaget. Med hänsyn till vad som nu anförts saknas anledning för Kyrkorättsutskottet att i detalj föreslå ändringar. Förslaget bör därför även på denna grund avstyrkas.

Mot bakgrund av vad som anförts ovan avstyrker Kyrkorättsutskottet förslaget i dess helhet.

Uppsala den 25 september 2013

På Kyrkorättsutskottets vägnar

Margareta Andersson, ordförande

Migelle Wikström, sekreterare

Beslutande: Margareta Andersson, ordförande, Vanja Björsson, Jan-Erik Forsberg, Mari Lönnerblad, Christina Andersson, Anki Erdmann, Mikael Härdig, Anna-Karin Westerlund, Johan Carlsson, Stig-Göran Fransson, Anders Roos, Thelma Olsson Bylin, Karl-Gunnar Svensson, Vivianne Wetterling och Anna Malmqvist.

Övriga närvarande vid beslutstillfället: Maria Lagerman, Carola Björkman, Louise Callenberg, Jörgen Silén, Gunnar Bredin, Lena Lindström, Anneli Rosén, Håkan Sunnliden och Hans Weichbrodt.

Biskop Martin Modéus har deltagit i utskottets överläggningar.