
Kyrkomötet Kyrkorättsutskottets betänkande 2013:6

Huvudmannaskap för begravningsverksamheten

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas motion 2013:59 om att uppdra till kyrkostyrelsen att utreda konsekvenserna av ett förändrat huvudmannaskap. Kyrkorättsutskottet finner, bl.a. mot bakgrund av att de skäl som låg till grund för den nuvarande ordningen med Svenska kyrkan som huvudman för begravningsverksamheten alltså är bärande, att det saknas skäl att utreda eventuella konsekvenser av ett förändrat huvudmannaskap. Kyrkorättsutskottet föreslår därför att motionen ska avslås.

Till betänkandet finns en reservation och en särskild mening.

Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut

Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2013:59.

Motionens förslag

Motion 2013:59 av Ola Isacsson och Anders Roos, Huvudmannaskap för begravningsverksamheten

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att utreda konsekvenserna av ett förändrat huvudmannaskap för begravningsverksamheten.

Bakgrund

Principöverenskommelsen och regelverket

I regeringens proposition (prop. 1995/96:80) om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan, som låg till grund för riksdagens principbeslut om relationsförändringen, föreslogs att huvudmannaskapet för de allmänna begravningsplatserna bör ligga kvar hos Svenska kyrkan. Som motiv angavs bl.a. att kyrkan sköter förvaltningen av sina begravningsplatser på ett föredömligt sätt och att det fanns ett starkt stöd för denna ordning bland remissorganen. I principbeslutet fastslogs även att finansieringen av begravningsverksamheten ska vara lokalt förankrad och vara en del av kyrkoavgiften för dem som är medlemmar i Svenska kyrkan. I nämnda proposition uttalade regeringen bl.a. att det fortsatt är rimligt att staten ställer krav på att Svenska kyrkan ska upprätthålla en demokratiskt uppbyggd rikstäckande verksamhet¹ och att en förutsättning för detta är att förändringarna av relationen mellan staten och kyrkan inte innebär någon drastisk försämring av kyrkans ekonomi. Regeringen konstaterade även att Svenska kyrkan genom församlingarna ska ansvara för det allmänna intresset att

1 Se bl.a. 2 § lag (1998:1591) om Svenska kyrkan.

vårda de kulturhistoriskt intressanta församlingskyrkorna och värdefull kultur-egendom i övrigt. Detta innebar, enligt regeringen, att Svenska kyrkan borde erbjudas kostnadsfri uppbördshjälp av staten, under förutsättning att hjälpen kan inordnas i det gällande uppbördssystemet.²

Alla som är folkbokförda i Sverige är enligt 9 kap. 1 § i begravningslagen (1990:1144) skyldiga att betala en inkomstrelaterad begravningsavgift. Begravningsavgiften ska enligt 9 kap. 2 § nämnda lag betalas till den huvudman inom vars förvaltningsområde den avgiftsskyldige är folkbokförd. För medlemmar i Svenska kyrkan räknades begravningsavgiften fram till den 1 januari 2013 in i kyrkoavgiften. Att begravningsavgiften skulle räknas in i kyrkoavgiften för Svenska kyrkans medlemmar tillkom som ett led i kyrka-statreformen. 2005 års kyrkomöte uttalade dock att en bättre ordning vore att den kyrkotillhörige betalade en kyrkoavgift och en begravningsavgift och gav kyrkostyrelsen i uppdrag att hos regeringen verka för att lagstiftningen skulle ändras i enlighet därmed (se motion 2005:7 och 2005:31 samt betänkande Kr 2005:3). Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2013 är begravningsavgiften fristående från kyrkoavgiften även för dem som är medlemmar i Svenska kyrkan och avgiften fastställs av Kammarkollegiet. Begravningsavgiften är fortsatt beroende av storleken på den enskildes inkomst och huvudmannen har ett avgörande inflytande på avgifterna genom att avgiftssatsen fastställs på förslag av huvudmännen och betalas till den huvudman inom vars förvaltningsområde den avgiftsskyldige är folkbokförd (se vidare prop. 2011/12:51 *Några begravningsfrågor*).

Införandet av enhetlig begravningsavgift och förändrad folkbokföring

I Begravningsutredningen, SOU 2009:79 *Några begravningsfrågor*, som föregick det ovan nämnda lagstiftningsärendet föreslogs även att avgiftssatsen för begravningsavgiften skulle vara enhetlig inom en kommun. Syftet med förslaget var att utgöra ett första steg i en omorganisation inom Svenska kyrkan som skulle resultera i en verksamhet med en begravningshuvudman per kommun. Svenska kyrkan har yttrat sig över betänkandet (se nedan). Regeringen avstod att i prop. 2011/12:51 *Några begravningsfrågor* föreslå någon ändring i denna del. Som skäl angav regeringen bl.a. att Folkbokföringsutredningens förslag var under beredning (se nedan) och att regeringen inte mer än nödvändigt, med respekt för principöverenskommelsen mellan staten och Svenska kyrkan, ville föregripa Svenska kyrkans eget arbete med Strukturutredningen (SKU 2011:2 *Närhet och samverkan*) som då var under remissbehandling.

Den 21 mars 2013 beslutade regeringen propositionen *Folkbokföringen i framtiden* (prop. 2012/13:120). Riksdagen beslutade den 29 maj 2013 att bifalla propositionen. Beslutet föregicks av i huvudsak två utredningar; Folkbokföringsutredningen SOU 2009:75 *Folkbokföringen* och Finansdepartementets promemoria (från den 6 februari 2012) *Ny hantering av begravnings- och kyrkoavgifterna*. Svenska kyrkan har yttrat sig över utredningarna (se nedan). Riksdagens beslut innebär bl.a. att folkbokföring inte längre ska ske i en församling inom Svenska kyrkan samt att en enhetlig begravningsavgift ska införas för de begravningshuvudmän som tillhör Svenska kyrkan. Regeringen konstaterade att förhållandet att folkbokföringen inte längre kommer att ske i en territoriell församling inom Svenska kyrkan främst får konsekvenser för Svenska kyrkan och för hanteringen av begravningsavgifterna. Regeringen konstaterade

² Se även t.ex. prop. 1998/99:38 *Staten och trossamfunden* s. 214 samt 16 § lag (1998:1593) om trossamfund.

även att Begravningsutredningens förslag (SOU 2009:79, om en avgiftssats per kommun) skulle eliminera de problem förknippade med uttaget av begravningsavgift som förslaget om ändrad folkbokföring medför, men att förslaget mot bakgrund av att en församling kan finnas i mer än en kommun skulle innebära ett alltför stort ingrepp i Svenska kyrkans självbestämmande och organisation. Regeringen valde därför i stället att föreslå en enhetlig avgiftssats för den begravningsverksamhet som bedrivs av huvudmännen inom Svenska kyrkan, men däremot inte för de kommunala huvudmännen. Den nya ordningen innebär att avgiftssatsen ska beräknas på motsvarande sätt som i dag men i stället för att detta görs för varje församling för sig ska Kammarkollegiet fastställa en enhetlig avgiftssats med beaktande av samtliga Svenska kyrkans huvudmäns kostnader.

Beslutet att utmönstra församling ur folkbokföringen och förslaget om en enhetlig begravningsavgift träder i kraft den 1 januari 2016.

Regeringen har, vilket aviserades i propositionen, initierat en utredning där frågan om hur även avgifterna för begravningsverksamheten i Stockholms och Tranås kommuner kan inlemmas i systemet med en enhetlig begravningsavgiftssats. Uppdraget ska redovisas till regeringen senast den 31 december 2013 (se vidare kommittédirektiv 2013:2013:67).

Svenska kyrkans inställning till lagstiftningsärendena

Svenska kyrkan har, som tidigare nämnts, yttrat sig i de lagstiftningsärendena som redogjorts för ovan.

Beträffande Begravningsutredningen (SOU 2009:79) avstyrkte Svenska kyrkan de förslag i betänkandet som innebar ingrepp i Svenska kyrkans rätt att bestämma över den egna organisationen, dvs. de förslag som anknöt till målet att det ska finnas högst en begravningshuvudman per kommun. Kyrkostyrelsen betonade bl.a. att utredningens förslag stred mot principöverenskommelsen (se närmare yttrande Ks 2009:851).

Beträffande Folkbokföringsutredningen (SOU 2009:75) avstyrkte Svenska kyrkan i första hand utredningens förslag om att folkbokföring inte längre ska ske i territoriell församling inom Svenska kyrkan. I andra hand anförde kyrkostyrelsen att staten skulle ge stöd till Svenska kyrkan för att minska de för Svenska kyrkan negativa effekterna bl.a. genom att fortsatt ge tillgång till de register och databaser som krävs för att kunna hänföra medlemmar till rätt församling och uppgifter för att begravningshuvudmännen inom Svenska kyrkan ska kunna fullgöra sina skyldigheter (se närmare yttrande Ks 2009:906).

I remissyttrande över Finansdepartementets promemoria *Ny hantering av begravnings- och kyrkoavgifterna* avstyrkte Svenska kyrkan utredningens förslag. Kyrkostyrelsen anförde bl.a. att det även för en enskild individ som inte är medlem i Svenska kyrkan är viktigt att veta till vilken huvudmans förvaltningsområde man hör, eftersom det är i relation till den huvudmannen som man kan göra gällande sina rättigheter enligt begravningslagen. Det betonades även att det för huvudmännen är väsentligt att veta vilken befolkning man har ett ansvar för i sin myndighetsutövning. Vidare angavs att uppgiften behövs för att man som huvudman ska kunna beräkna kostnaderna för begravningsverksamheten och att den clearingmodell som finns bygger på att det går att hänföra en enskild individ till en specifik huvudman. När det gäller den enhetliga begravningsavgiften konstaterade kyrkostyrelsen att den ambition som fanns i den tidigare Begravningsutredningens förslag fullföljs men att ett ytterligare steg tas när förslaget gäller hela riket. Styrelsen underströk att syftet med en enhetlig avgiftssats skulle gå förlorad om inte alla huvudmän är med i systemet. Det betonades slutligen att förslaget också innebär ökade kostnader för Svenska kyrkan genom att de interna datasystemen måste

anpassas och att en del av kyrka-statreformen var att Svenska kyrkan skulle garanteras kostnadsfri uppbördshjälp (se närmare yttrande Ks 2012/115).

Efter att regeringen beslutat om propositionen *Folkbokföringen i framtiden* (prop. 2012/13:120, som redogjorts för ovan) framförde kyrkostyrelsen i en skrivelse till regeringen bl.a. följande. En förutsättning för genomförandet av den föreslagna nya hanteringen av begravningsavgifterna bör vara att även de kommunala huvudmännen omfattas av utjämningen. Om det skulle visa sig att det enligt utredningen inte är möjligt att inlemma de kommunala huvudmännen i systemet bör en annan lösning hittas på hur begravningsavgiften ska hanteras. För att ligga i linje med den föreslagna modellen torde det vara möjligt att Kammarkollegiet i stället beräknar en genomsnittlig avgift för alla huvudmän inom en kommun. Svenska kyrkan är villig att bidra med en konstruktiv lösning i båda dessa frågor.

Tidigare behandling i kyrkomötet

Vid kyrkomötet år 2003 behandlades motion 2003:20 där Svenska kyrkans huvudmannaskap för begravningsverksamheten berördes. Kyrkomötet avslog motionen på förslag av Kyrkorättsutskottet. Utskottet menade i sitt betänkande Kr 2003:4 att Svenska kyrkan ombesörjer begravningsverksamheten på ett bra sätt, att verksamheten är ett naturligt inslag i kyrkans verksamhet samt att de skäl som låg till grund för beslutet om nuvarande ordning inte har förändrats.

Vid kyrkomötet 2004 behandlades motion 2004:6 med förslag om att driva frågan att förmå regeringen utreda ett annat huvudmannaskap för begravningsverksamheten för icke-kristna trosbekännare. Motionen avslogs på förslag av Kyrkorättsutskottet, betänkande Kr 2004:3, som anförde att Svenska kyrkan har anförtrodd uppgiften av staten, att det inte framförts några önskemål från samhällets sida om en ändring och att det därmed inte är en angelägenhet för Svenska kyrkan att ta initiativ till en förändring.

Behandling i riksdagen

Riksdagen har vid motionsbehandling vid ett antal tillfällen, senast under riksåret 2011/12, behandlat frågan om Svenska kyrkan som huvudman för begravningsverksamheten. Samtliga motioner har på förslag av konstitutionsutskottet avslagits med motiveringen att det saknas skäl att förorda en ändring eller omprövning av relationerna mellan staten och Svenska kyrkan (Riksdagens betänkanden 2011/12:KU12, 2002/03:KU20 och 2008/09:KU7, 2000/01:KU1).

Utskottets överväganden

Utskottets förslag: Kyrkomötet beslutar avslå motion 2013:59.

I motionen föreslås att kyrkomötet ska uppdra till kyrkostyrelsen att utreda konsekvenserna av ett förändrat huvudmannaskap för begravningsverksamheten.

Frågan har tidigare varit föremål för behandling av såväl kyrkomötet som Sveriges riksdag. Kyrkorättsutskottet konstaterar att riksdagen så sent som under riksåret 2011/12 anförde att det saknas skäl att förorda en ändring eller omprövning av relationerna mellan staten och Svenska kyrkan.

I enlighet med vad Kyrkorättsutskottet uttalade vid kyrkomötet år 2003 när frågan senast behandlades (Kr 2003:4) menar utskottet att Svenska kyrkan alltjämt ombesörjer begravningsverksamheten på ett bra sätt och att den är en naturlig och viktig del i Svenska kyrkans arbete. De skäl som låg till grund för beslutet om den nuvarande ordningen med Svenska kyrkan som huvudman för begravningsverk-

samheten är alltså bärande. Det saknas därför skäl för Svenska kyrkan att utreda eventuella konsekvenser av ett förändrat huvudmannaskap. Utskottet föreslår därför att motionen ska avslås.

Kr 2013:6

Uppsala den 26 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, Helena Klahr Fast, Georg Lagerberg, Håkan Sunnliden och Hans Weichbrodt.

Biskoparna Thomas Söderberg och Martin Modéus har deltagit i utskottets överläggningar.

Reservation

Utskottet förslag till beslut i Kr 2013:6 borde ha varit: kyrkomötet beslutar uppdraga åt kyrkostyrelsen att utreda konsekvenserna av ett förändrat huvudmannaskap för begravningsverksamheten.

Vi anser också att utskottets övervägande i tredje stycket borde haft följande lydelse:

I enlighet med vad Kyrkorättsutskottet uttalade vid kyrkomötet år 2003 när frågan senast behandlades (Kr 2003:4) menar utskottet att Svenska kyrkan alltså ombesörjer begravningsverksamheten på ett bra sätt och att den alltså är en naturlig och viktig del i Svenska kyrkans arbete. Genom de förändringar som skett i samhället och i begravningssektorn och de av staten ensidigt fattade besluten om förändringar i folkbokföringen och införandet av en gemensam begravningsavgift det inte längre finns den samsyn som rådde vid relationsförändringen mellan Svenska kyrkan och staten år 2000.

Av hävd är det visserligen så att kyrklig församling och ansvaret att begrava de döda hört samman under överskådlig tid. Vidare är det närmast universellt att religiös tillhörighet och formerna för begravningsverksamhet hör samman. Utskottet menar dock att detta inte med nödvändighet innebär att Svenska kyrkan även är huvudman för begravningsverksamheten.

Det finns därför skäl för Svenska kyrkan att utreda eventuella konsekvenser av ett förändrat huvudmannaskap.

Anders Roos och Thelma Olsson Bylin

Särskild mening

Jag instämmer i reservationen av Anders Roos och Thelma Olsson Bylin.

Anneli Rosén