

Kyrkorättsavdelningen Promemoria

Begravningsverksamheten – samordning och tillsyn m.m.

Promemorians huvudsakliga innehåll

I denna promemoria behandlas kyrkomötesuppdraget ”Samordning av begravningsverksamheten m.m.” från 2015, genom vilket kyrkostyrelsen fått i uppdrag att klargöra hur frågorna om tillsyn och samordning ska hanteras.

Promemorian innehåller förslag till ändringar i kyrkoordningen som dels tydliggör att kyrkostyrelsen ska svara för övergripande frågor avseende begravningsverksamheten, dels att det hör till stiftets uppgifter att främja och ha tillsyn över hur församlingarnas och pastoratens uppdrag som huvudman för begravningsverksamheten fullgörs.

Vidare föreslås att varje församling som inte ingår i ett pastorat och pastorat ska fastställa en instruktion med riktlinjer som beskriver hur begravningsverksamheten, i förekommande fall, är utformad. Trots de formella skillnader som föreligger mellan begravningsinstruktionen och församlingsinstruktionen, bedöms begravningsinstruktionen ändå kunna utgöra ett värdefullt underlag för stiftets tillsyn, varför den efter fastställandet ska delges stiftet.

I promemorian finns även vissa överväganden om hur förslagen om en förtydligad ansvarsfördelning kan antas påverka andra aktörer på begravningsområdet, främst Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation och Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund, men även Rådet för begravningsfrågor.

Innehåll

1	Förslag till bestämmelser	3
1.1	Förslag till ändringar i kyrkoordningen	3
2	Ärendet	6
2.1	Uppdraget	6
2.2	Bakgrund	7
2.2.1	Begravningsverksamheten – några begrepp	7
2.2.2	Huvudmannskapet	8
2.2.3	Den nationella nivåns uppdrag	12
2.2.4	Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation (SKAO)	17
2.2.5	Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund (SKKF)	19
2.2.6	Rådet för begravningsfrågor	19
2.2.7	Tillsyn	20
3	Överväganden och förslag	25
3.1	Den nationella nivån	25
3.1.1	Kyrkostyrelsens ansvar	25
3.1.2	Förhållandet till SKAO	26
3.1.3	Krematorieverksamheten – förhållandet till SKKF	26
3.1.4	Rådet för begravningsfrågor	27
3.1.5	Förhållandet till stiftet	27
3.2	Stiftet	28
3.2.1	Tillsyn över uppdraget som huvudman	28
3.2.2	Förhållandet mellan statlig och kyrklig tillsyn	28
3.3	Den lokala nivån	29
3.3.1	Begravningsinstruktion	29
4	Konsekvensanalys	31
4.1	Barnkonsekvensanalys	31
5	Kommentar till bestämmelserna	32

1 Förslag till bestämmelser

1.1 Förslag till ändringar i kyrkoordningen

Kyrkomötet beslutar i fråga om kyrkoordningen (SvKB 1999:1),

dels att 3 kap. 2 §, 6 kap. 4 §, 10 kap. 3 § och 57 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas en ny paragraf, 2 kap. 6 a § av följande lydelse,

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

6 a §

För varje församling som inte ingår i ett pastorat och pastorat ska det finnas en instruktion med riktlinjer som beskriver hur begravningsverksamheten, i förekommande fall, är utformad.

När instruktionen är fastställd ska den delges stiftet.

Kyrkorådet ska minst vart fjärde år pröva om det ska ske en ändring av instruktionen. Om inga förslag till ändring utarbetas ska skälen för detta anmälas till kyrkofullmäktige.

3 kap.

2 §¹

Kyrkofullmäktige beslutar i principiella ärenden och i ärenden som på annat sätt är av större vikt, främst

- | | |
|--|--|
| 1. godkännande av församlingsinstruktionen | |
| 2. fastställande av lokalförsörjningsplan, | 2. fastställande av lokalförsörjningsplan, |
| 3. mål och riktlinjer för verksamheten, | 3. mål och riktlinjer för verksamheten, |
| 4. budget, kyrkoavgift och andra viktiga ekonomiska frågor, | 4. budget, kyrkoavgift och andra viktiga ekonomiska frågor, |
| 5. val av ledamöter och ersättare i kyrkorådet, församlingsråd och valnämnden, | 5. val av ledamöter och ersättare i kyrkorådet, församlingsråd och valnämnden, |
| 6. val av revisorer, | 6. val av revisorer, |
| 7. grunderna för ersättning till förtroendevalda och revisorer, | 7. grunderna för ersättning till förtroendevalda och revisorer, |
| 8. fastställande av årsredovisningens resultat- och balansräkning, <i>och</i> | 8. fastställande av årsredovisningens resultat- och balansräkning, |
| 9. ansvarsfrihet. | 9. ansvarsfrihet <i>och</i> |

Kyrkofullmäktige beslutar också i andra frågor som anges i kyrkoordningen.

10. fastställande av instruktion för begravningsverksamheten.

Kyrkofullmäktige beslutar också i andra frågor som anges i

¹ Paragrafens nuvarande lydelse avser beslutad lydelse fr.o.m. den 1 januari 2018. (jfr. SvKB 2016:01)

kyrkoordningen.

6 kap.

4 §

Stiftet ska främja och ha tillsyn över församlingarnas uppgift att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva diakoni och mission. Stiftet ska också främja en god förvaltning i stiftets församlingar och pastorat och ha tillsyn över förvaltningen.

Stiftet ska främja och ha tillsyn över församlingarnas uppgift att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva diakoni och mission. Stiftet ska också främja en god förvaltning i stiftets församlingar och pastorat och ha tillsyn över förvaltningen. *Stiftet ska även främja och ha tillsyn över hur församlingar och pastorat fullgör uppdraget som huvudman för begravningsverksamheten.*

Stiftet får lämna bidrag till internationell diakoni och mission.

Det finns särskilda bestämmelser i kyrkoordningen om övriga uppgifter som stiftet, biskopen, domkapitlet och stiftsstyrelsen ska fullgöra.

Stiftet ska anställa och avlöna den personal samt anskaffa och underhålla den egendom som behövs för stiftets verksamhet.

10 kap.

3 §²

Kyrkostyrelsen företräder trossamfundet Svenska kyrkan. Den bereder och verkställer kyrkomötets beslut och har förvaltande uppgifter.

Kyrkostyrelsen ska

1. stödja stiftens arbete för utveckling av församlinglivet och av en god förvaltning i församlingar och pastorat,
2. ansvara för Svenska kyrkans arbete bland svenskar i andra länder,
3. svara för Svenska kyrkans officiella relationer till andra kyrkor och samfund,
4. samordna Svenska kyrkans och dess församlingars ansvar för internationell mission och internationell diakoni,
5. ange villkoren för tillträde till de kyrkliga grundutbildningarna och bestämma utbildningsplanerna för dessa samt se till att de kyrkliga grundutbildningarna erbjuds i tillräcklig omfattning,
6. svara för det kyrkliga utjämningsystemet,
7. ha hand om övergripande frågor när det gäller Svenska kyrkans gemensamma datasystem,
8. främja forskning av betydelse för Svenska kyrkan, *och*
9. verka för ett rikt och mångfaldigt kulturliv som främjar dialogen kring religion och livstolkning.

8. främja forskning av betydelse för Svenska kyrkan,
9. verka för ett rikt och mångfaldigt kulturliv som främjar dialogen kring religion och livstolkning, *och*
10. svara för övergripande frågor avseende begravningsverksamheten.

² Paragrafens nuvarande lydelse avser beslutad lydelse fr.o.m. den 1 januari 2018. (jfr. SvKB 2016:01)

57 kap.

1 §

Stiftet ska ha tillsyn över verksamheten i stiftets församlingar och pastorat. I tillsynen ingår

1. råd, stöd och hjälp, i frågor som rör kyrkans lära, böcker, sakrament, gudstjänst och övriga handlingar, i rättsliga frågor och i förvaltningsfrågor,

2. utfärdande av församlingsinstruktion enligt 5–7 a §§,

3. biskopens visitationer enligt 8 kap. 2 §,

4. biskopens och domkapitlets granskning av hur präster och diakoner utövar sina uppdrag och efterlever avgivna vigningslöften,

5. prövning av behörighet att utöva kyrkans vigningstjänst enligt 31 kap. 11 och 12 §§ och 32 kap. 11 och 12 §§,

6. befogenhetsprövning enligt 31 kap. 14 § och 32 kap. 14 §, och

7. beslutsprövning enligt 8–18 §§.

Det som sägs i första stycket 1–6 gäller även Svenska kyrkan i utlandet.

Detta beslut träder i kraft den 1 januari 2018.

2 Ärendet

2.1 Uppdraget

Kyrkomötet 2015 beslutade att ge kyrkostyrelsen ett uppdrag ”att mot bakgrund av vad utskottet anfört klargöra hur frågorna om tillsyn och samordning ska hanteras”.³ Till grund för kyrkomötets beslut låg kyrkorättsutskottets betänkande *Samordning av begravningsverksamheten m.m.*, Kr 2015:2. Betänkandet behandlade motionerna 2015:4, 2015:7 och 2015:16 vilka bl.a. innefattade frågor om samverkan, samordning, rådgivning och tillsyn av begravningsverksamheten, liksom samordning av krematorieverksamheten. Utskottet menade

att även samordning av och tillsyn över begravningsverksamheten är mycket angelägna frågor för Svenska kyrkan som helhet. Detta inte minst för att det ofta framstår som oklart vad som gäller inom dessa områden. I detta sammanhang kan bl.a. lyftas frågan om i vilken utsträckning den nationella nivån och stiftens har ett ansvar för samordningen av begravningsverksamheten, inom vilken rådgivning får anses vara en del. Detsamma gäller förhållandet mellan den tillsyn som Svenska kyrkan kan utöva och statens tillsyn över begravningsverksamheten.

Mot bakgrund av det anförda är det utskottets mening att det finns behov av en tydligare struktur och ledning inom området och att en samordning och planering måste komma till stånd. Det är angeläget att det inom Svenska kyrkan finns ett övergripande ansvar i dessa frågor och att oklarheterna vad gäller tillsyns- och samordningsfrågorna klargörs. Detsamma gäller inte minst Svenska kyrkans arbetsgivarorganisations roll och ansvar i sammanhanget.

Utskottet konstaterade att en särskild utredare hade fått i uppdrag att utreda behovet av samverkan mellan de kyrkliga huvudmännen inom begravningsverksamheten och i vilka former en sådan samverkan bäst kan ske under rådande förutsättningar. Det var för utskottet okänt i vilken utsträckning frågor om samordning och tillsyn skulle komma att behandlas av utredaren. Utskottet menade dock att de frågor som utskottet behandlat är så angelägna att kyrkostyrelsen, även om en utredning då pågick i vissa delar, med anledning av motionerna skulle ges i uppdrag att klargöra hur frågorna om tillsyn och samordning ska hanteras.

I början av december 2015 avlämnade utredaren Ragnar Svenserud sitt betänkande ”*Ansvar i samverkan från församling till nationell nivå – utredning om samverkansformer för begravningsverksamheten*” (SKU 2015:2) till kyrkostyrelsen. Betänkandet finns tillgängligt på länken www.svenskakyrkan.se/utredningar. Mot bakgrund av att kyrkomötesuppdraget och utredningen visat sig ha beröringspunkter beslöt kyrkostyrelsen att inte remittera utredningen utan att frågorna istället fortsatt skulle beredas tillsammans.

Den här promemorian syftar till att klarlägga de frågeställningar som aktualiserats genom kyrkomötesuppdraget. För att uppnå tydlighet i frågorna om samordning och tillsyn krävs ändringar i kyrkoordningen. Promemorian innehåller därför förslag till sådana ändringar.

³ ”Samordning av begravningsverksamheten”, KmSkr 2015:29

2.2 Bakgrund

2.2.1 Begravningsverksamheten – några begrepp

Begravningsverksamhet definieras i 1 kap. 1 § begravningslagen (1990:1144) (BL) som ”*de olika åtgärder som har direkt samband med förvaltningen av allmänna begravningsplatser*”. Definitionen av begreppet togs in i begravningslagen inför relationsändringen mellan Svenska kyrkan och staten. Det var bl.a. mot bakgrund av införandet av en obligatorisk begravningsclearing av intresse att klargöra vilka uppgifter som följer av huvudmannaskapet. I propositionen *Staten och trossamfunden – begravningsverksamheten, kulturminnena, personalen, avgiftsbetalningen, m.m.* anförde regeringen följande till stöd för sitt förslag.

Begreppet begravningsverksamhet används som en sammanfattande benämning på de uppgifter som samhället skall ansvara för i samband med en begravning. Flera utredningar under senare tid har diskuterat frågan om vad som skall anses ingå i begravningsverksamheten. Den definition av begreppet som allmänt godtagits är att med begravningsverksamhet avses de olika åtgärder som har direkt samband med förvaltningen av allmänna begravningsplatser. Regeringen anser i likhet med Begravningsverksamhetskommittén att definitionen bör införas i begravningslagen (1990:1144). Med denna definition blir det klart att det i begravningsverksamheten ingår att anordna och hålla tillräckligt antal gravplatser, att ta emot stoft för förvaring och visning samt att sköta gravsättning och kremering. Det bör också åligga huvudmannen att tillhandahålla eller kunna anvisa en lokal som lämpar sig för begravningsceremoni. Vidare ingår att hålla personal, byggnader, maskiner och andra anordningar som erfordras för att fullgöra dessa uppgifter samt att ansvara för att ekonomiska resurser finns för verksamheten. De rättsliga uppgifter som enligt begravningslagen åvilar den som innehar en begravningsplats ingår också i begravningsverksamheten. Utanför begravningsverksamheten faller däremot sådana tjänster som anskaffande av kista och gravsten, annonsering, anordnande av begravningsceremoni och minnesstund samt skötselåtaganden.⁴

Även nuvarande definition av begreppet huvudman tillkom i och med relationsändringen genom förslag i nämnda proposition.⁵ Förslaget löd ”-huvudman: församling inom Svenska kyrkan eller kommun som ska anordna och hålla allmänna begravningsplatser för dem som är folkbokförda inom ett visst geografiskt avgränsat förvaltningsområde”. Dessförinnan angavs endast att allmänna begravningsplatser skulle hållas av de territoriella pastoraten inom Svenska kyrkan, eller efter regeringsbeslut, av en kommun. Genom definitionen av begreppet huvudman infördes också kopplingen mellan huvudmannens åliggande att hålla allmänna begravningsplatser och en specifik krets berörda, nämligen de som är folkbokförda inom ett visst geografiskt avgränsat förvaltningsområde. Även församling fick en definition i begravningslagen i samband med relationsändringen, nämligen ”Församling eller kyrklig samfällighet inom Svenska kyrkan”.

⁴ prop. 1998/99:38 s.99

⁵ prop. 1998/99:38 s. 100 f

2.2.2 Huvudmannaskapet

Begravningslagen trädde i kraft den 1 januari 1991 och ersatte lagen (1957:585) om jordfästning m.m., lagen (1963:537) om gravrätt m.m. och, till viss del, begravningskungörelsen (1963:540). Enligt gravrättslagen låg huvudmannaskapet för de allmänna begravningsplatserna på Svenska kyrkans församlingar och samfälligheter, med en möjlighet för regeringen att förordna att en borgerlig kommun istället skulle ha ansvaret. Vid begravningslagens tillkomst bedömdes det inte finnas någon anledning att göra någon principiell ändring på denna punkt, varför ordningen behölls, dock med ändringen att skyldigheten kom att åvila pastoraten. Skyldigheten att ordna allmänna begravningsplatser med särskilda gravplatser för dem som inte tillhör något kristet trossamfund ålades stiftssamfälligheterna.⁶

Frågan om huvudmannaskapet för begravningsverksamheten var en del i riksdagens principbeslut från 1995 om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan. Beslutet innebar att Svenska kyrkans huvudmannaskap för den helt övervägande delen av begravningsverksamheten skulle bestå. 1995 års principbeslut föregicks emellertid av decennier av utredningar och diskussioner och i de tidigare utredningarna var förslaget beträffande begravningsverksamheten att ansvaret skulle åvila de borgerliga kommunerna, som dock skulle kunna uppdra till kyrkliga organ att svara för verksamheten.⁷ Inför principbeslutet angav regeringen följande i sin proposition ”Ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan”.⁸

Det råder allmän enighet om att samhället har ett grundläggande ansvar för begravningsverksamheten. Samhällets ansvar är generellt och avser varje medborgare oavsett religiös uppfattning.

Svenska kyrkan har i dag hand om huvuddelen av de allmänna begravningsplatserna. Det stora flertalet av dem är kyrkogårdar, dvs. begravningsplatser belägna på kyrkotomten. Svenska kyrkan sköter förvaltningen av sina allmänna begravningsplatser på ett föredömligt sätt. Även i en förändrad relation mellan staten och Svenska kyrkan bör kyrkan därför behålla huvudmannaskapet för de allmänna begravningsplatserna. Detta har ett starkt stöd i remissopinionen. Samtidigt bör man söka nå en ökad flexibilitet. De möjligheter till lokala lösningar som finns i dag bör därför finnas kvar. Likaså bör det vara möjligt att anordna enskilda begravningsplatser.

Kyrkomötet 1995 behandlade principförslaget efter beredning i Andra kyrkolagsutskottet. Utskottet anförde bl.a. följande beträffande begravningsverksamheten.⁹

Utskottet finner liksom regeringen det naturligt att kyrkan har huvudmannaskapet för begravningsverksamheten även i en framtida relation mellan staten och Svenska kyrkan. Det är då viktigt att hitta ett system för finansieringen som från rättvisesynpunkt kan godtas av alla, samtidigt som systemet är sådant att det ger huvudmannen bestämmanderätt och full kostnadstäckning för verksamheten.

Ansvaret för såväl befintliga som framtida allmänna begravningsplatser bör i allmänhet ligga på Svenska kyrkan.

⁶ Prop. 1990/91:10 s. 23ff

⁷ Sören Ekström, Kyrkan och staten – reformarbetet 1956 – 1999, s. 13

⁸ Prop. 1995/96:80 s. 27

⁹ 2KL 1995:1 s. 30

I kyrkoordningens andra kapitel *Församlingens uppdrag* anges i 3 § att föreskrifter om församlingens ansvar för begravningsverksamheten finns i begravningslagen. Bestämmelsen tillkom i samband med kyrkoordningen. I förarbetena angavs att även om ansvaret för begravningsverksamheten följer av lag är det lämpligt att i kyrkoordningen ta in en bestämmelse som erinrar om detta. Vidare angavs följande.

Att detta görs i en särskild paragraf i omedelbar anslutning till kyrkoordningens beskrivning av församlingens grundläggande uppgift markerar att även begravningsverksamheten är en del av kyrkans uppgifter samtidigt som det görs klart att det är en allmänt samhällelig uppgift som staten har anförtrott kyrkan genom lagstiftning.¹⁰

Av 2 kap. 5 § om pastorat framgår att i de fall församlingar samverkar i pastorat, så är det pastoratet som fullgör uppgifterna enligt begravningslagen, d.v.s. huvudmannskapet.

Av 2 kap. 10 a § följer vidare att det i Göteborgs stift får finnas en begravningsamfällighet för att fullgöra samtliga uppgifter som ingår i begravningsverksamheten enligt begravningslagen samt för att svara för skötsel av gravar. Begravningsamfälligheten är en kyrklig samfällighet och omfattar det territoriella område som utgör Göteborgs kyrkliga samfällighet enligt indelningen den 1 januari 2016. Begravningsamfälligheten är alltså huvudman för begravningsverksamheten inom sitt område och utgör en s.k. partiell samfällighet, något som med undantag från Samfälligheten Gotlands kyrkor, inte är tillåtet enligt kyrkoordningen sedan strukturreformen 2012.¹¹ Kyrkostyrelsen har fattat beslut med närmare bestämmelser om begravningsamfälligheten i Göteborg, vilket trädde i kraft den 1 januari 2017.¹²

Nutida diskussion om huvudmannskapet

Sedan relationsändringen har det vid upprepade tillfällen motionerats såväl inom kyrkan som riksdagen angående kyrkans ansvar för begravningsverksamheten. Motionärerna har i olika utsträckning ifrågasatt det kyrkliga huvudmannskapet. Vare sig staten eller kyrkan har dock funnit skäl att ompröva relationen, varför samtliga motioner avslagits.¹³ Under riksåret 2016/17 har ytterligare en motion inlämnats.¹⁴

2.2.2.1 Närmare om huvudmannens skyldigheter

Huvudmannens skyldigheter framgår av 2 kap. BL och innebär i huvudsak följande. Huvudmännen ska anordna och hålla allmänna begravningsplatser med ett tillräckligt antal gravplatser och andra gravanläggningar av allmänt förekommande slag. Huvudmännen ska också, inom det egna förvaltningsområdet eller inom ett närbeläget förvaltningsområde, tillhandahålla särskilda gravplatser för dem som inte

¹⁰ CsSkr 1999:3 2-336 f

¹¹ Jfr. KsSkr 2012:5 s. 114

¹² Kyrkostyrelsens beslut med närmare bestämmelser om begravningsamfälligheten i Göteborg, SvKB 2016:8

¹³ Se Kyrkorättsutskottets betänkande ”Utredning om huvudmannskap för begravningsväsende”, Kr 2015:3 och Konstitutionsutskottets betänkande ”Trossamfund”, 2015/16:KU12

¹⁴ M 2016/17:1790 Separera kyrkan från staten

tillhör något kristet trossamfund (2 kap. 2 § BL). Huvudmannens skyldighet att tillhandahålla gravplats omfattar dem som vid dödsfallet var folkbokförda på en fastighet inom församlingen eller kommunen (2 kap. 3 § BL). Om tillgången på gravplatsmark medger det, får också andra beredas gravplats där. För varje allmän begravningsplats ska upprättas en gravkarta och föras gravbok eller gravregister enligt särskilda föreskrifter (2 kap. 5 § BL).

Av 9 kap 6 § BL framgår de tjänster som huvudmannen utan kostnad för dödsboet ska tillhandahålla för den som vid dödsfallet var folkbokförd inom huvudmannens förvaltningsområde. Dessa tjänster omfattar gravplats eller motsvarande på allmän begravningsplats under en tid av 25 år, gravsättning inklusive gravöppning, återfyllning och iordningställande av öppnad grav, vissa transporter, kremering, lokal för förvaring och visning av stoftet, samt lokal för begravningsceremoni utan religiösa symboler.

Huvudmannen har också att besluta i ärenden enligt begravningslagen om t.ex. upplåtelse, förnyelse och förverkande av gravrätt, flyttning av gravsatt stoft eller aska, anstånd med gravsättning och prövning av gravanordningsuppsättande. Huvudmannen har även en skyldighet att på begäran medla mellan parter som inte kan enas om kremering eller gravsättning. Huvudmannens handläggning av ärenden enligt begravningslagen utgör myndighetsutövning och sker inom ramen för förvaltningslagens (1986:223) bestämmelser. Huvudmannens beslut i enskilda ärenden kan överklagas till länsstyrelsen och vidare till allmän förvaltningsdomstol. Handlingar som hanteras inom ramen för begravningsverksamheten utgör allmänna handlingar i enlighet med tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. För registrering av sådana handlingar gäller bestämmelserna i 5 kap. 1-2 §§ OSL och avseende arkivering gäller arkivlagen (1990:782) samt tillhörande föreskrifter. Handlingarna ska hållas åtskilda från Svenska kyrkans egna arkiv.¹⁵

Länsstyrelsen utövar tillsyn över begravningsverksamheten. Bestämmelser om tillsynen finns i 10 kap. BL, se vidare avsnitt 2.2.7.1.

2.2.2.2 Krematorieverksamheten

Enligt 9 kap. 6 § BL är kremering en av de tjänster som huvudmannen, utan kostnad för dödsboet, är skyldig att tillhandahålla för den som vid dödsfallet var folkbokförd inom huvudmannens förvaltningsområde. Kremering ingår alltså i begravningsavgiften, men det föreligger ingen skyldighet för huvudmannen att anordna och hålla ett eget krematorium. Vem som får anordna och hålla ett krematorium är dock reglerat i begravningslagen genom att det i 3 kap. 1 § anges att ett krematorium får anordnas och hållas bara av den som innehar en allmän begravningsplats eller av en församling. 2015 fanns det 59 krematorier i landet varav 56 under det kyrkliga huvudmannskapet.¹⁶ Antalet krematorier har stadigt minskat de senaste decennierna från att ha varit 73 stycken i mitten/slutet av 1990-talet.¹⁷ Enligt uppgift arbetar SKKF (Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund) för närvarande med en ny utredning om krematorieverksamheten i vilken dagsaktuella siffror kan väntas.

¹⁵ Kyrkostyrelsens beslut (SvKB 2003:1) med närmare bestämmelser om vården av Svenska kyrkans arkiv, 1 kap. 2 §.

¹⁶ SKU 2015:2 s. 66

¹⁷ SKKF:s rapport "Krematorieverksamheten – kartläggning och analys" 2010, s. 17

Utöver det egna behovet hos den huvudman som har ett krematorium utförs kremationer på uppdrag av huvudmän som saknar eget krematorium, s.k. uppdragskremationer, men även kremationer i samband med utförande av begravningsuppdrag. Fördelningen av krematorier över landet är mycket ojämn. I södra Sverige är det ibland endast någon mil mellan två huvudmän med krematorium, medan det i norra Sverige kan vara upp till 30 mil mellan de närmaste krematorierna. Tillgången på krematorietjänster ska dock inte bara bedömas utifrån antalet krematorier utan också efter deras kapacitet, d.v.s. det antal kremationer som årligen kan utföras enligt gällande tillstånd från länsstyrelsen.¹⁸ Även i det perspektivet är fördelningen ojämn över landet.

Länsstyrelsen utövar tillsyn över krematorieverksamheten och ger även tillstånd för verksamheten efter miljöprövning. Det finns dock inget forum för övergripande frågor och samordning av krematorieverksamheten. Såväl ombyggnad som nybyggnad av krematorier är mycket kostsamt. Som exempel kan nämnas nybyggnationer i Malmö (2010) och Lund (2014) till kostnader på 50 respektive 107 miljoner kronor. En ombyggnation i Lund gjordes 2007 till en kostnad av 17 miljoner kronor.¹⁹ Avskrivningstiden för investering i ett befintligt krematorium är normalt 15 år för tekniken. Vid en nybyggnation är avskrivningstiden 15 år för tekniken och 33 år för byggnaden.²⁰

Hösten 2010 lämnade SKKF en skrivelse till regeringen med önskemål om en översyn av bl.a. begravningslagen, i syfte att möjliggöra en mer ändamålsenlig och effektiv hantering av krematorieverksamheten. Till grund för skrivelsen låg den av SKKF framtagna rapporten ”Krematorieverksamheten – kartläggning och analys”.²¹ I sin rapport bedömer SKKF att behovet av krematoriekapacitet nationellt sett kommer att öka under en kommande tjugoårsperiod²². Vidare anges att gränsen för att det ska vara lönsamt att driva ett befintligt krematorium går vid ca 500 kremationer årligen. Det förutsätter att det inte finns några större behov av upprustning eller ombyggnad av fastigheten. Vid nyuppförande beräknas gränsen för lönsamhet öka med ytterligare några hundra kremationer.²³ Detta är nivåer som ett flertal krematorier inte når upp till idag.²⁴ I SKKF:s rapport påtalas behovet av en samordning och det föreslås att länsstyrelsen ska få ett ansvar för säkerställandet av landets krematoriekapacitet. Även Ragnar Svenserud har uppmärksammat behovet av en samordning av krematorieverksamheten i sitt ovan nämnda betänkande.²⁵

2.2.2.3 Den kyrkliga beredskapen

En församling som är huvudman för begravningsverksamheten ska vidta de beredskapsförberedelser som behövs för denna verksamhet under höjd beredskap (8 kap. 3 § BL). Motsvarande skyldighet avseende kyrklig beredskap finns i 2 kap. 11 § i kyrkoordningen, där det anges att församlingen, eller om församlingen ingår i ett pastorat, pastoratet ska vidta de beredskapsförberedelser som behövs för verksamheten under kris och beredskap.

¹⁸ SKU 2015:2 s. 66

¹⁹ Motion 2015:7 ”Samordning av krematorieverksamheten i Svenska kyrkan”

²⁰ SKKF:s rapport ”Krematorieverksamheten – kartläggning och analys” 2010, s. 45

²¹ SKKF:s rapport ”Krematorieverksamheten – kartläggning och analys” 2010

²² SKKF:s rapport ”Krematorieverksamheten – kartläggning och analys” 2010, s. 46

²³ SKKF:s rapport ”Krematorieverksamheten – kartläggning och analys” 2010, s. 46

²⁴ SKU 2015:2 s. 66

²⁵ Se länken www.svenskakyrkan.se/utredningar

I 6 kap. 5 § och 12 kap. 2 §, andra stycket kyrkoordningen, finns bestämmelser om stiftets och kyrkostyrelsens skyldigheter beträffande kyrklig beredskap. För kyrkostyrelsens del fastslås också i sistnämnda paragraf att kyrkostyrelsen har ansvar för att leda och samordna kyrkans beredskap, se vidare avsnitt 2.2.3.3. Fram till relationsändringen den 1 januari 2000 reglerades kyrkans ansvar för den kyrkliga beredskapen i allmän lag. Det fanns dels bestämmelser om beslutförhet med färre ledamöter i fullmäktige och styrelser under krig eller krigsfara, dels också bestämmelser om skyldighet att vidta vissa beredskapsförberedelser.

Det finns även bestämmelser om beredskapsförberedelser avseende Svenska kyrkan i kulturmiljölagen (1988:950), 4 kap. 15 a §, i vilken det anges att Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar ska vidta de beredskapsförberedelser som under höjd beredskap behövs för vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena, till vilka bl.a. begravningsplatser räknas.

2.2.3 Den nationella nivåns uppdrag

2.2.3.1 Lagen om Svenska kyrkan

Den nationella nivåns uppdrag regleras ytterst i lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan. I lagens 1 § anges att ”Svenska kyrkan är ett evangelisk-lutherskt trossamfund som framträder som församlingar och stift. Svenska kyrkan har också nationella organ.” I lagens 6 § anges vidare att ”Kyrkomötet är Svenska kyrkans högsta beslutande organ. Kyrkomötet får inte besluta i sådana enskilda frågor som det är en församlings eller ett stifts uppgift att besluta i.” Sistnämnda mening ger uttryck för en subsidiaritetsprincip, d.v.s. att beslut inte ska fattas på högre nivå än nödvändigt. Kyrkomötet kan dock besluta om generella bestämmelser på områden som hör till stiftens och församlingarnas grundläggande uppgift, t.ex. när det gäller gudstjänster och diakoni.²⁶

Regeringen angav i sitt principbeslut 1995 att det i lag borde anges att församlingarna och stiftens ansvarar lokalt och regionalt för kyrkans verksamhet och att det ska finnas ett kyrkomöte som företrädare för helheten (prop. 1995/96:80 s. 16). När det gäller kyrkomötets – den nationella nivåns – uppgifter och kompetens framhöll 1995 års kyrkomöte att Svenska kyrkan på nationell nivå har att ”ta ansvar för sina gemensamma angelägenheter i fråga om information, utbildning, normgivning, samråd och ekumeniska relationer liksom när det gäller att vara kyrkans gemensamma röst och företräda henne inför samhället i stort”. Vidare framhöll kyrkomötet att stift och församlingar, till skillnad från Svenska kyrkan på nationell nivå, är ”pastorala områden”.²⁷

2.2.3.2 Kyrkoordningen

Bestämmelser om den nationella nivåns uppdrag finns i kyrkoordningens 10:e kapitel. Den första paragrafen överensstämmer med 1 och 6 §§ i lagen om Svenska kyrkan och i kapitlets övriga paragrafer redogörs för den närmare ansvarsfördelningen mellan de nationella organen. Av 2 § framgår att kyrkomötet ska utfärda bestämmelser på vissa angivna områden. Av 3 § framgår att kyrkostyrelsen företräder trossamfundet Svenska kyrkan. Den bereder och

²⁶ prop. 1997/98:116 s. 59

²⁷ 2KL 1995:1 s. 32

verkställer kyrkomötets beslut och har förvaltande uppgifter. I paragrafen följer sedan en uppräknig av vad kyrkostyrelsen ska göra. Av uppräknigen framgår att kyrkostyrelsens uppgifter spänner över en mängd skiftande verksamhetsområden, bl.a. att stödja stiftens arbete för utveckling av församlingslivet och av en god förvaltning i församlingar och pastorat, svara för det kyrkliga utjämningsystemet, ha hand om övergripande frågor när det gäller Svenska kyrkans gemensamma datasystem, främja forskning av betydelse för Svenska kyrkan, och verka för ett rikt och mångfaldigt kulturliv som främjar dialogen kring religion och livstolkning.

Inför kyrkoordningens tillkomst angav Centralstyrelsen i sin kyrkoordningsskrivelse att ”På den nationella nivån fullgörs av tradition det som är gemensamt för hela Svenska kyrkan. I den nya ordningen, där Svenska kyrkan är ett eget rättssubjekt, blir denna roll än mer självklar och viktig.”²⁸ Vad gällde den nationella nivåns relationer till de övriga nivåerna kunde Centralstyrelsen notera att det i utredningsförslaget uttryckligen angivits att ”Kyrkomötet skall stödja *stiftens* arbete för utveckling av församlingslivet”. Därmed, konstaterade Centralstyrelsen, markeras att de direkta kontakterna med den lokala nivån i första hand ankommer på stiftet och att de nationella organen lämpligen bör samordna eventuella insatser för församlingarna med stiftet. Samtidigt menade Centralstyrelsen att det i vissa fall är naturligt att även den nationella nivån har direkta kontakter med församlingarna. Det kan t.ex. gälla i det insamlingsarbete som bedrivs inom ramen för Svenska kyrkans mission och Lutherhjälpen.²⁹ Vidare angavs att begränsningen inte skulle hindra att den nationella nivån erbjuder t.ex. vissa specialistutbildningar som de flesta stiftet själva inte kan producera.³⁰

Bestämmelser om kyrkostyrelsens ställning och uppgifter är också angivna i kyrkoordningens 12:e kapitel. I 1 § anges att Kyrkostyrelsen leder och samordnar förvaltningen av den nationella nivåns uppgifter. Kyrkostyrelsen ska uppmärksamt följa de frågor som kan inverka på den nationella nivåns ekonomiska ställning. Kyrkostyrelsen ska också göra de framställningar som behövs till kyrkomötet och till andra kyrkliga organ, internationella och nationella organisationer samt statliga och kommunala myndigheter. I 2 § anges att Kyrkostyrelsen ska vidta de beredskapsförberedelser som behövs för verksamheten på den nationella nivån under kris och höjd beredskap samt att kyrkostyrelsen ska leda och samordna Svenska kyrkans beredskap. Sistnämnda skyldighet ger, enligt 1999 års kyrkoordningsskrivelse, kyrkostyrelsen ett helhetsansvar för beredskapen inom Svenska kyrkan samt rätt att genom råd och anvisningar ge riktlinjer för hur planläggning m.m. ska bedrivas.³¹ Regleringen är således ett undantagsfall i vilket kyrkostyrelsen får anses ha rätt att ge anvisningar och riktlinjer avseende verksamheten i församlingar och stift. Möjligheten har dock hittills inte utnyttjats. I stället har samordningen skett genom överenskommelser mellan kyrkostyrelsen och stiftet.³² Se vidare om kyrkostyrelsens beredskapsarbete under avsnitt 2.2.3.3 ”krisberedskapen”.

²⁸ CsSkr 1999:3 s. 2-140

²⁹ CsSkr 1999:3 s. 2-141

³⁰ CsSkr 1999:3 s. 2-377

³¹ CsSkr 1999:3 s. 2-160 och 2-382

³² Se betänkandet ”Beredskap vid kris och förhöjd beredskap”, O 2016:6

Nutida diskussion om nationell nivåns uppgifter

Sedan relationsändringen har det vid flertalet tillfällen motionerats om utvecklingen av verksamheten på nationell nivå. Det har t.ex. handlat om önskemål om tillskapandet av en rikstäckande struktur eller nationell finansiering för olika verksamheter.³³ Det har även handlat om att bredda den nationella nivåns mandat till att även kunna omfatta verksamhetsuppgifter, t.ex. på flykting- och välfärdsområdet. Samtliga motioner har avslagits, i huvudsak mot bedömningen att den föreliggande uppdelningen av ansvarsområden mellan Svenska kyrkans nivåer är ändamålsenlig.³⁴

I kyrkostyrelsens skrivelse om Svenska kyrkans kapitalsituation till kyrkomötet 2016, (KsSkr 2016:7) har kyrkostyrelsen konstaterat att det skett stora förändringar gällande kyrkostyrelsens uppgift att stödja stiftens under de år som gått sedan relationsförändringen. Detta anges särskilt gälla hur samverkan sker med stiftens för att identifiera deras behov av stöd, men också det sätt på vilket kyrkostyrelsen i sin verksamhetsplanering och kyrkomötet i sina beslut om den nationella nivåns verksamhetsinriktning och planeringsramar, har satt fokus på de behov som har identifierats. Stiftens uttalade önskan om administrativa stödfunktioner har på så sätt gett ett delvis nytt, eller i vart fall mer konkret, innehåll till den kyrkoordningsreglerade uppgiften för kyrkostyrelsen att ha hand om övergripande frågor när det gäller Svenska kyrkans gemensamma datasystem. Syftet har dock varit att ytterst ge församlingarna bättre förutsättningar att utföra sitt uppdrag genom en omfördelning av uppgifter för helhetens bästa. Kyrkostyrelsen anger dock i skrivelsen att denna utveckling inte behöver innebära ett i grunden förändrat synsätt på de olika nivåernas uppdrag utan att den nationella nivåns utökade roll på detta område ligger väl i linje med såväl kyrkoordningsuppdraget att stödja stiftens som uppdraget att svara för kyrkans gemensamma angelägenheter.³⁵

2.2.3.3 Den nationella nivåns åtaganden avseende begravningsverksamheten

I detta avsnitt ges en kortfattad beskrivning av nationell nivåns åtaganden med koppling till begravningsverksamheten idag.

Företräderskap

Kyrkostyrelsen är idag, i egenskap av styrelse för trossamfundet Svenska kyrkan, den som formellt företräder trossamfundet på den nationella nivån. Detta visar sig t.ex. genom att kyrkostyrelsen svarar på av regeringskansliet remitterade utredningar på begravningsområdet och genom kontakter med Skatteverket och Kammarkollegiet avseende uppbörden av begravningsavgiften. Företrädare för kyrkostyrelsen har också funnits med som representanter för kyrkan vid statliga utredningar. Till detta kan även läggas det faktum att Svenska kyrkan på nationell nivå ofta blir involverad i frågor om händelser på lokal nivå som väckt medialt intresse, t.ex. frågorna om krossade kistor i Vännäs och om registrering av dödfödda barn i gravboken i Göteborg. Det finns i dessa sammanhang en allmän förväntan på kyrkostyrelsen och ärkebiskopen som företrädare för hela Svenska kyrkan att även kunna uttala sig i frågor som rör begravningsområdet.

³³ t.ex. kristna friskolor, rikstäckande begravningsbyrå, bankverksamhet, bidrag till finansiering för lokala äldreboenden och nationellt hjälpcentrum för konvertiter; se vidare betänkandet ”Den nationella nivåns uppgifter”, O 2015:7.

³⁴ Se betänkandet O 2015:7

³⁵ KsSkr 2016:7, s. 7

Kyrkostyrelsen utser ordföranden i och svarar för kanslifunktionen i Rådet för begravningsfrågor (Begravningsrådet) som är ett samarbets-/samordningsorgan bestående av Svenska kyrkan på nationell nivå, Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation (SKAO) och SKKF, se vidare avsnitt 2.2.6. Ordförandeposten är konstant medan vice ordföranderollen kan växla mellan parterna.

Begravningsavgiften

Alla medborgare som har en kommunalt beskattningsbar inkomst betalar en begravningsavgift för att täcka kostnaderna för begravningsverksamheten. Avgiftens storlek ska grundas på en särredovisning av begravningsverksamhetens intäkter och kostnader. Svenska kyrkans redovisningskommitté (KRED) är ett organ underställt kyrkostyrelsen som svarar för redovisnings- och därmed relaterade frågor som är av allmänt intresse för Svenska kyrkan. KRED tillhandahåller bl.a. en särredovisningsmodell som redogör för de principer som gäller vid särredovisning av begravningsverksamhetens intäkter och kostnader. Det förutsätts att samtliga församlingar och pastorat tillämpar rekommendationen, eftersom det är viktigt att bibehålla en enhetlig redovisning för att skapa likartade bedömningar över hela landet. Rådgivning och utbildning rörande särredovisningen ges av Svenska kyrkans nationella nivå.

Kyrkokansliet tillhandahåller också ett systemstöd (ett särskilt formulär i KOB³⁶) för registrering av begravningshuvudmännens budgetar avseende begravningsverksamheten och vidarebefordran av dessa till Kammarkollegiet.³⁷ Kammarkollegiet har utifrån den samlade kostnadsbudgeten att fastställa en enhetlig begravningsavgiftssats genom att dividera den samlade kostnadsbudgeten med det totala skatteunderlaget.

Krisberedskapen

Kyrkostyrelsen ska, som nämnts ovan, leda och samordna Svenska kyrkans beredskap. I all krisberedskapsverksamhet kan också begravningsverksamheten beröras som en yttersta konsekvens.

Nationell nivå har inom ramen för Svenska kyrkans medlemskap i Begravningsrådet, se vidare under avsnitt 2.2.6, tillsammans SKAO och SKKF 2013 tagit fram en informationsfolder om krisberedskap i begravningsverksamheten. Av foldern framgår bl.a. att följande risker finns ur begravningsverksamhetens synvinkel vid en krissituation. 1) Ett stort antal avlidna innebär ökade krav på kylförvaring, kremationer och gravplatser. 2) Elavbrott innebär att varken förvaringslokal eller kremationsugnar kan användas i normal omfattning. 3) Översvämningar kan göra att kyrkogårdarna inte kan användas. Till detta kommer att begravningsplatser och kyrkogårdar har en betydelsefull funktion för sörjande och som minnesplats för avlidna.

Två handböcker för krisberedskap, Utlandskyrkans krisberedskap och Handbok i krisberedskap, togs fram av kyrkostyrelsen 2007 och 2008. För närvarande pågår ett arbete med revidering och digitalisering. Inom en snar framtid ska en handbok i

³⁶ Kollekt- och betalssystemet

³⁷ Jfr. 9 kap. 14 § BL om Svenska kyrkans skyldighet att via medium för automatisk databehandling underrätta regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer om respektive huvudmansberäknade kostnader för det följande beskattningsåret.

krisberedskap finnas tillgänglig för stift och församlingar som ett webbaserat verktyg.

I kyrkomötet 2016 väcktes en motion med förslaget att kyrkomötet skulle uppdra till kyrkostyrelsen att fastslå att vissa stift är samordningsstift i kontakt med Försvarmaktens regionala kontor avseende döda och begravningsplatser. Kyrkomötet avslög motionen, men gav med anledning av motionen kyrkostyrelsen i uppdrag att föra samtal med försvarsmakten om organisationen för kontakterna mellan kyrkan och försvarsmakten avseende döda och begravningsplatser.³⁸

Kulturarvet

Inför relationsändringen mellan staten och Svenska kyrkan år 2000 gjordes en överenskommelse som innebar att Svenska kyrkan får kyrkoantikvarisk ersättning (KAE) för vården av det kyrkliga kulturarvet.³⁹ Den kyrkoantikvariska ersättningen ska täcka kulturhistoriskt motiverade merkostnader i samband med vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena. Med det menas sådana kostnader som uppstår genom de särskilda krav som ställs på Svenska kyrkan, till följd av bestämmelserna i 4 kap. kulturmiljölagen. Ersättning utgår till kyrkor, begravningsplatser, kyrkotomter och kyrkliga inventarier som är skyddade enligt 4 kap. kulturmiljölagen. Ersättning kan också användas till inventeringsinsatser samt vård- och underhållsplanering. Dessa åtgärder är prioriterade och planeras eller samordnas i de flesta fall på stiftsnivå. Den kyrkoantikvariska ersättningen utbetalas till Svenska kyrkans nationella nivå och fördelas av kyrkostyrelsen till Svenska kyrkans 13 stift. Kyrkostyrelsen beslutar om villkor för användningen av kyrkoantikvarisk ersättning. Villkoren arbetas fram efter samverkan med Riksantikvarieämbetet och länsstyrelserna. Stiftsstyrelserna beslutar i sin tur om kyrkoantikvarisk ersättning på grundval av de ansökningar församlingarna lämnar in. Varje år rapporterar Svenska kyrkan till regeringen om den kyrkoantikvariska ersättningens användning, kyrkornas tillgänglighet samt om eventuella förändringar i kyrkobeståndet.

Eftersom kyrkoantikvarisk ersättning kan utgå för kostnader på bl.a. begravningsplatser finns en direkt koppling till frågor kring begravningsverksamheten, närmare bestämt på så sätt att avvägningar behöver göras avseende huruvida en specifik kostnad ska täckas med medel från begravningsavgiften eller kyrkoantikvarisk ersättning. Kyrkokansliet bistår med rådgivning i frågor rörande KAE och har härvid kontakter med berörda myndigheter. Kyrkostyrelsen finns också med i det centrala samrådsorganet, Centrala samrådsgruppen, som genom överenskommelsen med staten inrättades för samråd mellan kyrkliga representanter och staten (Riksantikvarieämbetet) på detta område. Samrådsorganet består av olika kyrkliga representanter och representanter från Riksantikvarieämbetet.⁴⁰

³⁸ Se betänkandet "Krisberedskap vid kris och höjd beredskap", O 2016:6 s. 4

³⁹ Jfr. betänkandet "Den kulturhistoriskt värdefulla kyrkliga egendomen och de kyrkliga arkiven" (SOU 1997:43) s. 110 f och "Ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan" prop.1995/96:80 s. 39

⁴⁰ För en närmare beskrivning av det centrala samrådsorganet, se betänkandet "Kyrkoantikvarisk policy" Kr 2002:3

Rådgivning

Kyrkostyrelsens kansli svarar idag på en mängd frågor på begravningsområdet, främst från allmänheten, eftersom SKAO i första hand prioriterar frågor från sina medlemmar. Under 2014-2016 har mellan 450-600 ärenden per år registrerades hos kansliets Informationsservice. Till detta kommer frågor inom områdena juridik, ekonomi och arkiv, där någon statistik inte förs.

Kyrkliga begravningsfrågor

Vid kyrkokansliet arbetas även med frågor om begravning i vidare bemärkelse, nämligen frågor som rör begravningsgudstjänsten och mötet med människor i sorg. Som exempel kan nämnas den pågående nationella kraftsamlingen kring frågorna om begravning och mötet med människor i sorg, som har sin grund i kyrkomötesuppdraget ”Kyrkliga begravningsbyråer” (KmSkr 2013:14). Kraftsamlingen innebär att två nationella seminarier med fokus på samtidsanalys och pastoral strategi genomförs under våren 2017. Likaså planeras en översyn av Svenska kyrkans kommunikation om begravning och stöd vid sorg på www.svenskakyrkan.se och internwebben. Även samtalet om kyrkliga begravningsbyråer ingår arbetet med nationell kraftsamling.⁴¹

2.2.4 Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation (SKAO)

Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation (SKAO) finns reglerad i 34 kap. 6 § i kyrkoordningen. I bestämmelsen klargörs arbetsgivarorganisationens ställning som företrädare för kyrkliga arbetsgivare.

SKAO har sitt ursprung i Svenska kyrkans pastoratsförbund som bildades 1945. I slutet av 60-talet bytte förbundet namn till Svenska kyrkans församlings- och pastoratsförbund; i dagligt tal Pastoratsförbundet. Förbundet tillkom i första hand för att bevaka medlemmarnas intresse i den diskussion som pågick gällande centralisering av de kyrkliga boställsskogarna. Fram till relationsändringen 2000 var just intressebevakning för medlemmarna en viktig uppgift för förbundet. Uppgiften tonades därefter ner i förbundets stadgar och istället blev uppgiften som service- och rådgivningsorgan det centrala. Redan från början av 90-talet, i samband med att en tidigare nämnd inom Stiftelsen rikskyrklig verksamhet (SFRV) avvecklades och dess uppgifter skulle fördelas på andra organ, hade dock Pastoratsförbundet haft det fulla ansvaret för service och rådgivning beträffande bl.a. kyrkogårdsfrågor, ekonomi och juridik.⁴² Den 1 juli 1999 ändrade förbundet namn till Svenska kyrkans församlingsförbund; i dagligt tal Församlingsförbundet och därefter den 1 januari 2010 till det nuvarande ”Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation”, SKAO.

SKAO beskriver sig själv idag som en "... arbetsgivar- och serviceorganisation för Svenska kyrkans församlingar, pastorat och stift." Formellt är SKAO en ideell förening för arbetsgivare inom Svenska kyrkan med säte i Stockholm. Enligt stadgarna⁴³ ska man "...verka självständigt inom ramen för trossamfundet Svenska kyrkan. Dess verksamhet ska bygga på medlemmarnas uppgifter och behov."

SKAO:s verksamhet med begravningsfrågor är en "självpåtagen" uppgift medan rollen som kollektivavtalsslutande organisation för kyrkans arbetsgivare alltså är

⁴¹ ”Årsredovisning för Svenska kyrkans nationella nivå 2015”, KsSkr 2016:2, s. 47

⁴² ”Församlingsförbundet i framtiden – ett diskussionsbetänkande från Församlingsförbundets framtidsutredning”, Svenska kyrkans församlingsförbund, Västerås 2008, s. 13 ff

⁴³ Stadgar för Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation 2015

kyrkoordningsreglerad. I SKAO:s stadgar anges att man ”ska bistå medlemmarna i begravnings- och kyrkogårdsfrågor utifrån deras uppdrag som huvudmän för begravningsverksamheten och innehavare av allmänna begravningsplatser”.

Nedan beskrivs översiktligt vad SKAO gör idag inom begravningsområdet.

2.2.4.1 Rådgivning - Service - Information – Utbildning

Vid enheten för begravnings- och kyrkogårdsfrågor bedrivs rådgivning till medlemmarna via telefon och e-post. Rådgivningen omfattar bl.a. juridik, administration, kulturarvet, vissa fastighetsfrågor, serviceverksamheten, den fysiska arbetsmiljön, och praktiska frågor kring förvaltningen av begravningsplatserna. Enheten bistår även stift och länsstyrelser med tolkning av lagrum.

SKAO ger ut manualer och info-material till huvudmän och allmänhet, t.ex. *Handbok för begravningsverksamheten och Begrepp i begravningsverksamheten* som riktar sig till huvudmännen och *Om begravning* som har allmänheten som målgrupp. SKAO ger ut ett trettiotal nyhetsblad / år (Observera) varav ca 1/3 rör begravningsrådgivning.

SKAO erbjuder fasta utbildningar till medlemmarna (om bl.a. lagregler, gravskötsel, arbetsledning, kulturmiljöförvaltning m.m.) och erbjuder även s.k. förvaltningsanpassade utbildningar (på beställning av någon huvudman). Man medverkar även vid utbildningar och seminarier med andra aktörer, t.ex. begravningsentreprenörer. SKAO anordnar också en årlig konferens för anställda och förtroendevalda.

På servicesidan kan nämnas att man hjälper huvudmännen att formulera beslut och med överklaganden i olika instanser samt administrerar arbetsvolymmätningar till stöd för församlingarnas personalbemanning.

2.2.4.2 'Företräderskap'

SKAO har en företrädande roll avseende huvudmännen på begravningsområdet genom att man besvarar remisser från regeringskansliet och myndigheter. Företrädare från SKAO har också funnits med i referensgrupper till statliga utredningar som rör begravningsfrågor.

2.2.4.3 Nätverk och kontaktytor

Enheten för begravnings- och kyrkogårdsfrågor deltar i många nätverk och samarbetar med ett antal organisationer. Som exempel kan nämnas ett nätverk av kyrkogårdschefer och kyrkogårdsrådgivare som står till församlingarnas förfogande och nätverk av intressenter inom området för forskning och utveckling. Man deltar vid regelbundna träffar med begravningsbyråbranschen, t.ex. Sveriges begravningsbyråers förbund, SBF och Fonus. SKAO har också upparbetade kontakter med flera myndigheter såsom Kammarkollegiet, Arbetsmiljöverket, länsstyrelserna och Riksantikvarieämbetet. På utbildningssidan sker samarbete med utbildningsanstalter av olika slag, bl.a. naturbruksgymnasier.

2.2.4.4 Kompetensförsörjning

SKAO arbetar strategiskt med frågor om chefsförsörjning (50 % av kyrkogårdscheferna sägs pensioneras inom 5-10 år) och grönytepersonal/kyrkogårdsarbetare - ett bristyrke med få tillgängliga utbildningar och lågt intresse hos ungdomar.

2.2.5 Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund (SKKF)

SKKF har sitt ursprung i den Svenska Eldbegängelseföreningen, som i sin tur har rötter i Svenska Likbränningsföreningen, bildad 1882.⁴⁴ Föreningen bildades med syftet att skapa möjligheter för kremation i Sverige, något som vid denna tidpunkt inte var tillåtet.⁴⁵ Man ville arbeta för kremationen genom att ordna och övervaka denna. Under 1950-talet beslutade Svenska Eldbegängelseföreningen att öppna medlemsskapet för kyrkogårds- och krematorieförvaltande myndigheter eftersom man ansåg att den erfarenhet som samlats inom föreningen borde ställas till förfogande för de för begravningsväsendet ansvariga lokala myndigheterna. 1983 fick SKKF sitt nuvarande namn. Idag arbetar SKKF med begravningsfrågor i stort, jordbegravning likaväl som kremation. SKKF beskriver sig själv som ”en politiskt och konfessionellt obunden organisation som verkar inom området begravningsverksamhet, kyrkogårdar, begravningsplatser och deras kulturhistoria”. Förbundets mål är ”att vårt samhälle ska präglas av goda begravnings seder, ett värdigt omhändertagande av avlidna samt en god kyrkogårdskultur”.⁴⁶

Formellt är SKKF en ideell förening. Medlemmar i förbundet är huvudmän för begravningsverksamheten, begravningsregioner och enskilda medlemmar via lokala eldbegängelseföreningar. I föreningen ingår även de kommunala begravningshuvudmännen Stockholms och Tranås kommun. Förbundet erbjuder en rad utbildningar och svarar också för rådgivning. Man samlar statistik och gör egna utredningar. I likhet med SKAO deltar SKKF ofta i statliga utredningars referensgrupper och utgör remissinstans.

2.2.6 Rådet för begravningsfrågor

Rådet för begravningsfrågor, i dagligt tal Begravningsrådet, är det forum som idag på nationell nivå samordnar de olika aktörerna på begravningsområdet. I juni 2007 slöts ett avtal mellan Svenska kyrkan (nationell nivå), SKAO och SKKF om att inrätta ett gemensamt råd för begravningsfrågor. Avtalet skulle gälla till den 31 oktober 2010 och därefter förlängas med ett år i taget om ingen av parterna säger upp det sex månader före en ny period. I en instruktion för rådet sägs att det ska vara ett forum för samråd mellan parterna rörande begravningsfrågor. Rådet kan samlat företräda begravningsverksamheten i frågor som parterna är eniga om. Rådet består av två ledamöter vardera från Svenska kyrkan och SKAO och tre ledamöter från SKKF (detta för att bereda en plats även för någon som företräder en kommunal huvudman). Varje part utser lika många ersättare. En ledamot samt ersättare från varje part ska vara tjänsteman hos organisationen, övriga är förtroendevalda. Svenska kyrkan innehar ordförandeposten medan vice ordförande kan växla mellan organisationerna.

Bland frågor som rådet hittills har arbetat med kan nämnas framtagande av rapport om begravningsavgiftens variation, IT-stöd för verksamheten, etisk policy, arkivutbildning för begravningsverksamhetens handlingar, framtagande av folder om krisberedskap i begravningsverksamheten, samt Kammakollegiets clearingtaxa. Rådets funktion som ett etiskt råd för frågor som kan uppkomma inom verksamheten har blivit alltmer framträdande på senare tid. Som ett resultat av detta finns nu en s.k. funktionsbrevlåda dit begravningshuvudmännen (förtroendevalda och anställda) kan skicka in etiska frågeställningar som man vill att rådet ska

⁴⁴ Sören Ekström, ”Från pionjär till modern bransch organisation” 2007, s. 19 ff

⁴⁵ Kremation legaliserades 1888, dock med påtagliga restriktioner.

⁴⁶ SKKF:s stadgar, beslutade 2016-05-12, § 2

klargöra. Rådet har beslutat om gemensamma riktlinjer för sådana etiska ställningstaganden.

2.2.7 Tillsyn

2.2.7.1 Den statliga tillsynen

Tillsyn över begravningsverksamheten regleras i 10 kap. BL. Av 1 § framgår att länsstyrelsen utövar tillsyn över begravningsverksamheten och att länsstyrelsen, när en församling är huvudman för begravningsverksamheten, ska förordna ett eller flera begravningsombud att granska hur församlingen tar tillvara de personers intressen som inte tillhör Svenska kyrkan. Begravningsombudets uppgifter är närmare reglerade i begravningsförordningen 49 §. Församlingen ska låta begravningsombudet få tillgång till samtliga handlingar som avser begravningsverksamheten och ombudet har även rätt att närvara, ställa frågor och göra påpekanden vid sammanträden i församlingen, när frågor om begravningsverksamheten behandlas. Om begravningsombudet finner att det finns anledning att rikta någon anmärkning mot församlingens sätt att sköta begravningsverksamheten ska länsstyrelsen underrättas om detta. Av förordning (2012:358) om behörig länsstyrelse i begravningsärenden framgår hur tillsynsansvaret är fördelat mellan sju av landets länsstyrelser.

Den nuvarande regleringen av länsstyrelsens tillsynsansvar tillkom i samband med flertalet ändringar i begravningslagen år 2012, föranledda av regeringens proposition *Några begravningsfrågor* (prop. 2011/12:51). Länsstyrelserna hade haft tillsyn över begravningsverksamheten redan före relationsförändringen mellan stat och kyrka och vid stat-kyrkareformen år 2000 kvarstod tillsynsansvaret oförändrat.⁴⁷ Däremot infördes vid relationsändringen en nyordning med av länsstyrelsen utsedda begravningsombud, i syfte att tillförsäkra de medborgare som inte tillhörde kyrkan insyn i begravningsverksamheten.⁴⁸ Regeringen kunde i sin ovan nämnda proposition konstatera att länsstyrelsens tillsynsansvar blivit otydligt i förhållande till ombuden och ansåg därför att det i lag behövde klargöras att länsstyrelserna har ett allmänt tillsynsansvar och att begravningsombuden bör ses som ett komplement till, inte som en ersättning för, detta ansvar.⁴⁹ Den utredning som låg till grund för regeringens proposition hade kunnat konstatera att ”att i den mån det idag förekommer tillsynsinsatser från länsstyrelsernas sida utöver begravningsombudens verksamhet så är den händelsestyrd”.⁵⁰ Regeringen menade att den händelsestyrda tillsynen även fortsättningsvis kommer att vara den viktigaste delen i länsstyrelsernas verksamhet, men att tillsynen inte enbart bör initieras efter anmärkningar från ombuden. Inspektioner och besök kan vara ett sätt att skaffa sig insyn i en verksamhet, liksom även enkäter med frågor till huvudmännen.⁵¹

⁴⁷ Prop. 1998/99:38 s. 130

⁴⁸ Prop. 1998/99:38 s. 125

⁴⁹ Prop. 2011/12:51 s. 33

⁵⁰ Prop. 2011/12:51 s. 33

⁵¹ Prop. 2011/12:51 s. 33 f

2.2.7.2 Den kyrkliga tillsynen

Tillsyn och främjande

Stiftets grundläggande uppgift är att främja och ha tillsyn över församlingens liv. Detta framgår av så väl lagen om Svenska kyrkan som av kyrkoordningen⁵². I inledningstexten till kyrkoordningens tredje avdelning *Stiften* anges att ”Stiftets grundläggande uppgift är att främja och ha tillsyn över församlingens liv. Den uppgiften gäller därför främst församlingarnas gudstjänstliv, undervisning, diakoni och mission”.

När det gäller begreppen *främjande* och *tillsyn* redogjorde den teologiska expertgruppen, i samband med utredningsarbetet av kyrkoordningens tillkomst, för begreppen enligt följande.⁵³

Stiftets uppgifter kan sammanfattas i de två huvudbegreppen främjande och tillsyn. Dessa begrepp kan sägas stå för två kompletterande aspekter på stiftets episkopé-uppgifter. Begreppet tillsyn leder i första hand tankarna till sådant som har med kontroll och ledning att göra medan främjande är mer förbundet med service och bistånd. Denna syn bör dock nyanseras. Till en väl fungerande tillsyn hör också att ge råd, stöd och uppmuntran. Skall man främja församlingens utveckling kan det också innefatta uppgifter av kontrollkaraktär. Det går inte att dra en skarp gräns mellan tillsyns- och främjandeuppgifter. Många enskilda åtgärder från stiftets sida kan ha inslag av såväl tillsyn som främjande. Samtidigt som det finns ett överlappande eller gemensamt fält för tillsyns- och främjandeuppgifterna är det ändå frågan om två aspekter som det också finns anledning att hålla isär.

Tillsynens omfattning

I 6 kap. 4 § i kyrkoordningen har stiftets uppgifter konkretiserats till att just knyta an till församlingens grundläggande uppgift genom formuleringen ”Stiftet ska främja och ha tillsyn över församlingarnas uppgift att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva diakoni och mission”. Vidare anges att stiftet ska främja en god förvaltning i stiftets församlingar och pastorat och ha tillsyn över förvaltningen.

Bestämmelserna i 6 kap. 4 § om stiftets uppgifter avseende förvaltningen i församlingar och pastorat tillkom genom beslut av 2012 års kyrkomöte. Strukturutredningen hade i betänkandet *Närhet och samverkan* (SKU 2011:2) konstaterat att det av flera anledningar fanns skäl att i kyrkoordningen ange att stiftets främjande och tillsyn även ska avse förvaltningen hos församlingar och pastorat. Exempelvis betonades att Svenska kyrkan som helhet eller som trossamfund har ett yttersta ansvar för även de lokala ekonomiska förhållandena. Detta angavs gälla oavsett den lokala självstyrelsen och det förhållandet att varje församling och pastorat som registrerade organisatoriska delar av Svenska kyrkan självständigt och var för sig svarar för sina skyldigheter. Andra administrativa områden som berördes var arbetsmiljöarbete, fastighetsfrågor och arkivhantering.⁵⁴ När kyrkostyrelsen i sin skrivelse *Strukturfrågor* (KsSkr 2012:5) föreslog kyrkomötet att besluta om det aktuella tillägget i kyrkoordningen, angav

⁵² 5 § lag om Svenska kyrkan och 6 kap. 1 § kyrkoordningen

⁵³ SKU 1998:3 s. 129

⁵⁴ SKU 2011:2 s. 257 f.

kyrkostyrelsen att man, i likhet med utredningen, noterade att stiftets uppgifter förändrats sedan kyrkoordningens tillkomst och att det aktuella tillägget därför i någon mån kan ses som ett klarläggande av vad som redan gällde.⁵⁵

Stiftets tillsyn över församlinglivet innefattar tillsyn över såväl församlingarna och pastoraten som över dem som fullgör uppdrag inom kyrkans vinningstjänst. Detta framgår av den närmare uppräknings omfattning i 57 kap. 1 § i kyrkoordningen. I anslutning till tillägget i 6 kap. 4 § i kyrkoordningen av 2012 års kyrkomöte avseende förvaltningstillsynen, gjordes också ett tillägg i uppräknings i 57 kap. 1 § på så sätt att det i första punkten anges att det i tillsynen ingår ”råd, stöd och hjälp, dels i frågor som rör kyrkans lära, böcker, sakrament, gudstjänst och övriga handlingar, i rättsliga frågor, och i förvaltningsfrågor”.

I skrivelsen *Arbetsformer i förändring* föreslog kyrkostyrelsen 2010 den reglering som finns i 2 kap. 2 § i kyrkoordningen, om att församlingar och pastorat får bedriva näringsverksamhet om den har naturlig anknytning till församlingens grundläggande uppgift. Mot bakgrund av att några remissinstanser berört frågan om stiftets tillsyn över verksamhet i bolagsform, klagade kyrkostyrelsen att sådan bolagsverksamhet ska betraktas som en del av den totala verksamhet som församlingen bedriver och omfattas av stiftets tillsynsfunktion.⁵⁶ I sina därefter utfärdade *Råd vid bolagsbildning* har kyrkostyrelsen mer konkret angivit hur stiftets tillsynsroll ska kunna garanteras även när en församling bedriver verksamhet i bolagsform.⁵⁷

Kyrkoherden leder all verksamhet i församlingar och pastorat.⁵⁸ Ledningsansvaret omfattar även begravningsverksamheten, vilket uttryckligen anges i kyrkoordningskommentaren i förarbetena.⁵⁹ Kyrkoherden har även ett tillsynsansvar för all verksamhet utifrån Svenska kyrkans tro, bekännelse och lära, vilket stadgas i 5 kap. 2 § tredje stycket i kyrkoordningen. Bestämmelsen om kyrkoherdens tillsynsansvar har funnits sedan kyrkoordningens tillkomst. Beträffande omfattningen av kyrkoherdens tillsynsansvar uttalades följande i Centralstyrelsens skrivelse.⁶⁰

Tillsynen över "att allt sker med god ordning och efter Guds vilja" måste avse hela den kyrkliga verksamheten oavsett om den organisatoriska ramen är en församling, ett flerförsamlingspastorat eller en annan samfällighet. När det råder oenighet mellan kyrkoherden och den som har ett chefsansvar för en del av verksamheten (t.ex. kanslichef, kyrkogårdschef) förs ärendet för avgörande till det förtroendevalda organ under vilket den andra chefen sorterar. Det övergripande samordnings- och tillsynsansvar som givits kyrkoherden som andlig ledare innefattar skyldigheten och befogenheten att ingripa med påpekanden, råd och anvisningar. Om dessa inte följs har kyrkoherden - i den mån det gäller områden där kyrkoherden inte har det direkta ledningsansvaret - att påkalla det beslutande organets

⁵⁵ KsSkr 2012:5 s. 120

⁵⁶ KsSkr 2010:7 s. 10

⁵⁷ ”Råd till församlingar vid bolagsbildning”, beslutade av kyrkostyrelsen den 22 december 2011, s. 9

⁵⁸ Ansvaret för att leda *all* verksamhet fattades av 2009 års kyrkomöte (KsSkr 2009:5, O 2009:1, KmSkr 2009:2). Dessförinnan var endast kyrkoherdens ledningsansvar för den grundläggande uppgiften stadgat i kyrkoordningen.

⁵⁹ KsSkr 2009:5 s. 89

⁶⁰ CsSkr 1999:3 2-46

ingripande eller vända sig till domkapitlet. Att i det övergripande ansvaret också skall ingå att till domkapitlet för bedömning föra sådana beslut som enligt kyrkoherdens mening är felaktiga i så "kvalificerad" grad att de innebär en avvikelse från kyrkans tro och lära anser vi uppenbart och något som gäller redan idag. Någon ändrad omfattning av denna uppgift är inte avsedd.⁶¹

Tillsynsansvaret gäller all verksamhet och är relaterat till Svenska kyrkans tro, bekännelse och lära. I inledningstexten till kyrkoordningens första kapitel sägs att den grundläggande tro, bekännelse och lära som Svenska kyrkans står för ska komma till uttryck i allt vad kyrkan gör och säger.

Församlingsinstruktionen

Enligt 57 kap. 5 § i kyrkoordningen ska det för varje församling finnas en församlingsinstruktion. Församlingar som ingår i ett pastorat ska ha en gemensam församlingsinstruktion. Församlingsinstruktionen ska innehålla dels de regler för församlingen och församlingens verksamhet som domkapitlet får besluta enligt kyrkoordningen, t.ex. om huvudgudstjänster och om den dopundervisning som ska föregå konfirmationsgudstjänsten, dels ett pastoralt program för församlingens grundläggande uppgift att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva diakoni och mission. I det pastorala programmet ska även behandlas dels församlingens verksamhet på de andra språk än svenska som behöver användas för att församlingen ska kunna fullgöra sin grundläggande uppgift, dels barnets perspektiv utifrån en barnkonsekvensanalys. Vidare ska i en gemensam församlingsinstruktion för församlingarna i ett pastorat även redovisas hur ansvaret för församlingens grundläggande uppgift är fördelat mellan församlingarna och pastoratet. Där ska också redovisas hur de befattningar som präst som ska finnas inrättade enligt 37 kap. 19 § i huvudsak disponeras.

Kravet på församlingsinstruktion tillkom i och med kyrkoordningens ikraftträdande. I och med att prästanställningen blev en renodlat lokal anställning behövdes ett nytt instrument för tillsyn från domkapitlet över framför allt prästers tjänstgöring, som ett led i den episkopala strukturen, men också över andra delar av församlingsverksamheten. Vidare fanns ett behov av att i perspektivet av den dubbla ansvarslinjen i mer allmänna termer ge uttryck för vad som är det gemensamma uppdraget.⁶² I en församlingsinstruktion regleras både de av domkapitlet enligt kyrkoordningen formellt givna reglerna och de verksamhetsföreskrifter som kyrkofullmäktige, kyrkoråd och kyrkoherde själva kan ge för församlingens verksamhet. I samband med att Tillsyns- och uppdragsutskottet behandlade en motion om församlingsinstruktionen vid 2006 års kyrkomöte, betonades att församlingsinstruktionen bör ha karaktären av ett identitets- och grunddokument byggt på teologiska reflektioner om församlingens uppdrag i det sammanhang där den är satt att verka.⁶³

Församlingsinstruktionen får, enligt 57 kap. 6 § i kyrkoordningen, utfärdas av domkapitlet efter godkännande av kyrkofullmäktige och kyrkoherde var för sig. Den är därefter bindande för församlingen och, när det är fråga om en gemensam

⁶¹ Det bör observeras att kyrkoherden numera, sedan beslut av 2009 års kyrkomöte, leder *all* verksamhet i församlingar och pastorat.

⁶² Edqvist m.fl. "Kyrkoordning för Svenska kyrkan 2014 med kommentarer och angränsande lagstiftning", Verbum 2014, s. 750 f, CsSkr 1999:3 2-319 f

⁶³ TU 2006:4

församlingsinstruktion, för pastoratet och dess församlingar. Domkapitlet har ingen skyldighet att utfärda församlingsinstruktionen utan kan välja att avstå. Enligt 7 § samma kapitel kan domkapitlet däremot, om det föreligger särskilda skäl, utan godkännande av kyrkofullmäktige och kyrkoherden utfärda eller ändra vissa delar av en församlingsinstruktion. Den utfärdade eller ändrade församlingsinstruktionen gäller för församlingen eller pastoratet och dess församlingar först efter det att kyrkofullmäktige och kyrkoherden har underrättats om beslutet.

Kyrklig tillsyn på begravningsområdet

Kyrkoordningen innehåller inga uttryckliga bestämmelser om kyrklig tillsyn på begravningsområdet. I ”Kyrkoordning för Svenska kyrkan 2014 med kommentarer och angränsande lagstiftning” har frågan berörts med slutsatsen att det kan finnas behov av och vara befogat att tala om en kyrklig tillsyn även på områden där det också finns en statlig tillsyn.⁶⁴ I utredningen ”Ansvar i samverkan från församling till nationell nivå” (SKU 2015:2) förs också ett resonemang kring frågan med liknande slutsats. Det framhålls vidare att den kyrkliga tillsynen också allmänt syftar till att ge stiftet underlag för bedömningen av vad som är en lämplig indelning i fristående församlingar och i pastorat.⁶⁵ Vid dessa bedömningar måste stiftet ta ställning bl.a. till församlingens eller pastoratets förmåga att fullgöra sin uppgift som huvudman för begravningsverksamheten.⁶⁶

När det gäller begravningsansvar i Göteborgs stift, jfr. avsnitt 2.2.2., kan konstateras att kyrkostyrelsen i sitt beslut med närmare bestämmelser om begravningsansvar i Göteborg, SvKB 2016:8, angivit att Göteborgs stift, utöver den tillsyn som utövas av länsstyrelsen, får främja och ha tillsyn över begravningsansvarens verksamhet och förvaltning (5 kap. 2 §). Vidare finns angivet att den kyrkoherde som är ordförande i begravningsstyrelsen ansvarar för tillsyn över all verksamhet i begravningsansvaret utifrån ett pastoralt perspektiv (5 kap. 3 §).

⁶⁴ ”Kyrkoordning för Svenska kyrkan 2014 med kommentarer och angränsande lagstiftning”, G. Edqvist m.fl. s. 747

⁶⁵ SKU 2015:2 s. 78

⁶⁶ Jfr. 37 kap. 2-5 §§ i kyrkoordningen

3 Överväganden och förslag

3.1 Den nationella nivån

Förslag: Kyrkostyrelsen ska svara för övergripande frågor avseende begravningsverksamheten. Detta tydliggörs genom en ny punkt i kyrkoordningens 10 kap. 3 §.

Ändrad paragraf: 10 kap. 3 § i kyrkoordningen

3.1.1 Kyrkostyrelsens ansvar

Svenska kyrkan förvaltar en tradition och ett kulturarv som hör samman med gravskick och begravningssed sedan många århundraden tillbaka.⁶⁷ Det som nu i lag är definierat som begravningsverksamhet och den kyrkliga handlingen begravning var inte tidigare separerade på det sätt som nu är fallet. Därför kan det, inte minst historiskt, med fog hävdas att begravningsverksamheten är en kyrklig uppgift.

Begravningsverksamheten är ett uppdrag och en angelägenhet som angår hela Svenska kyrkan, även om huvudmannaskapet formellt sett åvilar Svenska kyrkans församlingar/pastorat. Det kan noteras att när staten i sitt principbeslut fastslog de fortsatta relationerna mellan stat och kyrka var det till ”kyrkan” som staten anförtrodde det fortsatta huvudmannaskapet för begravningsverksamheten. ”Även i en förändrad relation mellan staten och Svenska kyrkan bör kyrkan därför behålla huvudmannaskapet för de allmänna begravningsplatserna.”⁶⁸ När 1995 års kyrkomöte behandlade principförslaget var det med samma synsätt; det var ”kyrkan” som skulle ha kvar huvudmannaskapet.⁶⁹ Om inte kyrkomötet hade ställt sig positivt till principförslaget i denna del är det oklart om den konstruktion som idag råder blivit gällande. Frågans angelägenhet för hela Svenska kyrkan kommer också till tydligt uttryck genom det kyrkomötesuppdrag som föranlett denna promemoria, i och med kyrkorättsutskottets uttalande i sitt betänkande Kr 2015:2.

Mot bakgrund av det anförda är det utskottets mening att det finns behov av en tydligare struktur och ledning inom området och att en samordning och planering måste komma till stånd. Det är angeläget att det inom Svenska kyrkan finns ett övergripande ansvar i dessa frågor och att oklarheterna vad gäller tillsyns- och samordningsfrågorna klagörs.

Svenska kyrkans nationella nivå har att ta ansvar för kyrkans gemensamma angelägenheter och kyrkostyrelsen är det organ som formellt företräder trossamfundet. Det kan mot den bakgrunden konstateras att det av kyrkomötet efterfrågade övergripande ansvaret för begravningsfrågorna hör hemma på den nationella nivån. För att uppnå den tydlighet som efterfrågas i kyrkomötesuppdraget föreslås att uppräkningsdelen av kyrkostyrelsens uppgifter i 10 kap. 3 § kyrkoordningen kompletteras med en tionde punkt, i vilken det anges att kyrkostyrelsen ska svara för övergripande frågor avseende begravningsverksamheten.

Med övergripande frågor avses sådant som är av gemensamt intresse för de kyrkliga huvudmännen, såsom information, kunskapspridning, omvärldsbevakning,

⁶⁷ SKU 2015:2 s. 17

⁶⁸ Prop. 1995/96:80 s. 27

⁶⁹ Jfr. 2KL 1995:1 s. 30

kontakter med regeringskansliet och myndigheter, kort sagt att kyrkostyrelsen tillskrivs en samordnande roll avseende begravningsverksamheten. I och med att det övergripande ansvaret finns hos kyrkostyrelsen blir det också tydligt att det är kyrkostyrelsen, i egenskap av företrädare för trossamfundet, som är Svenska kyrkans samlade företrädare även i begravningsfrågor. Det kan konstateras att kyrkostyrelsen redan idag, i egenskap av verkställande organ för trossamfundet Svenska kyrkan, företräder församlingarna även på begravningsområdet. Som framgått under avsnitt 2.2.3.3 gäller det exempelvis avseende uppbörden av begravningsavgift och det systemstöd som behövs för den hanteringen och som remissinstans avseende regeringskansliets remitterade utredningar på begravningsområdet. Företrädare för kyrkostyrelsen har också funnits med som representanter för kyrkan vid statliga utredningar. Utöver detta kan även läggas det faktum att Svenska kyrkan på nationell nivå ofta blir involverad i fråga om händelser på lokal nivå som väckt medialt intresse. Mot denna bakgrund står det klart att det föreslagna tillägget i kyrkoordningen, åtminstone i viss utsträckning, kan sägas utgöra ett förtydligande av vad som redan gäller.

Att kyrkostyrelsen på ett tydligare sätt än tidigare ges ett uppdrag avseende begravningsverksamheten väcker frågor om hur andra aktörer på området påverkas, främst SKAO och SKKF, men också Begravningsrådet. Hur relationerna mellan dessa aktörer kan tänkas påverkas redogörs för i det följande.

3.1.2 Förhållandet till SKAO

Av bakgrundsbeskrivningen ovan har framgått att liknande arbete i viss utsträckning sker hos kyrkokansliet och SKAO avseende begravningsfrågorna. Det handlar t.ex. om rådgivning och information. Likaså har framgått att såväl kyrkokansliet som SKAO uppträder som företrädare för Svenska kyrkan i begravningsfrågorna, t.ex. i regeringskontakter och båda har funnits med i referensgrupper knutna till statliga utredningar. Det har också förekommit att kyrkostyrelsen och SKAO förmedlat olika uppfattningar till regeringskansliet i remitterade begravningsfrågor, vilket knappast har stärkt kyrkans påverkansmöjlighet i dessa frågor. Detta kan inte anses vara en ändamålsenlig ordning.

Under överläggningar mellan SKAO och kyrkostyrelsen om begravningsfrågorna har framkommit att enighet råder i frågan om att det är kyrkostyrelsen som är Svenska kyrkans formella företrädare även på begravningsområdet. Mot bakgrund av att flera av de frågor som SKAO idag hanterar på begravningsområdet har beröringspunkter med den verksamhet som sker i kyrkokansliet, konstaterades att vidare samtal kan behöva föras om var olika frågor bäst hanteras. Kyrkostyrelsen har därför beslutat att bjuda in SKAO till fortsatta samtal. Mot bakgrund av förslaget om kyrkostyrelsens förtydligade uppdrag, framstår det som önskvärt att dessa samtal leder till att en renodling inom verksamhetsområdet kommer till stånd och att verksamheten i huvudsak koncentreras till kyrkostyrelsen och styrelsens kansli.

3.1.3 Krematorieverksamheten – förhållandet till SKKF

Behovet av samordning och övergripande ansvarstagande inom begravningsverksamheten gör sig särskilt gällande inom krematorieverksamheten. Varje huvudman ska kunna erbjuda kremation, vilket innebär att tillgången på krematorietjänsten måste kunna garanteras i hela landet utan alltför långa transporter. Med hänsyn till de mycket höga investeringskostnader som krävs vid såväl om- som nybyggnation av krematorier gäller det att uppnå balans mellan

kapacitet och behov. Dessa avvägningar kan vara mycket svåra att göra för den enskilde huvudmannen och som tidigare framgått har SKKF för sin del föreslagit att länsstyrelsen ska få ett samordnande uppdrag för säkerställandet av landets krematoriekapacitet, se avsnitt 2.2.2.2.

Med hänsyn till att krematorietjänsten är en del av begravningsverksamheten och en av de tjänster som det åligger varje huvudman att tillhandahålla, förefaller det naturligt att även krematorieverksamheten omfattas av det nu föreslagna förtydligade ansvarsområdet för kyrkostyrelsen. Till kyrkostyrelsens uppgifter bör härvid höra att ansvara för den långsiktiga planeringen av landets krematorieverksamhet och exempelvis agera informerande, samordnande och rådgivande gentemot huvudmännen. Med hänsyn till den forskning och omvärldsbevakning som idag sker inom kyrkokansliet bedöms goda förutsättningar finnas för beräkningar av t.ex. befolkningsutveckling och hänsynstagande till andra variabler som kan påverka den långsiktiga planeringen. Genom att kyrkostyrelsen tar en mer aktiv roll i dessa frågor bedöms påverkansmöjligheten gentemot staten i dessa frågor öka.

Som tidigare redovisats har SKKF en särskild kunskap när det gäller krematorieverksamheten. SKKF har också ett stort antal kyrkliga huvudmän som medlemmar och har såväl tagit som givits en företrädande roll på begravningsområdet i dessa frågor. Hur kyrkostyrelsens föreslagna ansvar bör utformas gällande bl.a. samordning av krematorieverksamheten i relation till SKKF, behöver diskuteras vidare med SKKF och kyrkostyrelsen avser att ta initiativ till att sådana samtal kommer till stånd.

3.1.4 Rådet för begravningsfrågor

Begravningsrådet är, som tidigare framgått, det forum som på nationell nivå idag samordnar de olika aktörerna på begravningsområdet, se avsnitt 2.2.6. Av bakgrundsbeskrivningen kan konstateras att rådet har fyllt en viktig funktion under den tid det har funnits tre centrala aktörer för begravningsfrågorna på nationell nivå. Med de förslag som nu läggs fram avseende kyrkostyrelsens förtydligade roll bedöms inte samma behov finnas av ett separat samordnande organ. Kyrkostyrelsen har tidigare framhållit att arbetsformerna inom rådet bör förändras och att samtal mellan parterna bör föras ”utifrån ett bredare perspektiv och en utvidgad representation med fler kompetenser”⁷⁰. Mot denna bakgrund torde mycket tala för att det saknas skäl att fortsätta arbetet i Begravningsrådet i nuvarande form.

3.1.5 Förhållandet till stiftet

Med de förslag som presenteras i denna promemoria ges kyrkostyrelsen ett övergripande ansvar för frågor avseende begravningsverksamheten medan det samtidigt klargörs att hur begravningsverksamheten fullgörs omfattas av stiftets tillsyn och främjande, se kommande avsnitt. Den grundläggande kompetensfördelning som gäller mellan de olika nivåerna ska naturligtvis fortsatt gälla även när det kommer till frågor med koppling till begravningsverksamheten. Med kyrkostyrelsens föreslagna övergripande ansvar skapas en ny kontaktyta för stiftet i dessa frågor.

⁷⁰ Protokoll från arbetsutskottets sammanträde den 17 november 2013, § 176

3.2 Stiften

Förslag: I kyrkoordningen införs bestämmelser som tydliggör att stiftets uppdrag att främja och utöva tillsyn över verksamheten i stiftets församlingar och pastorat även omfattar hur församlingar och pastorat fullgör sitt uppdrag som huvudman för begravningsverksamheten.

Ändrad paragraf: 6 kap. 4 § och 57 kap. 1 § i kyrkoordningen

3.2.1 Tillsyn över uppdraget som huvudman

När en församling eller ett pastorat (i fortsättningen endast församling) är huvudman för begravningsverksamheten utgör den verksamhet som församlingen bedriver på detta område en del av församlingens verksamhet. Det är redan idag klarlagt att såväl kyrkoherdens lednings- som tillsynsansvar även omfattar begravningsverksamheten. Den tillsyn som kyrkoherden utövar är ett utflöde av den episkopala strukturen som främst kommer till uttryck genom kyrkans biskopar och stift. Det som ryms i kyrkoherdens tillsyn bör därför återspeglas i omfattningen av stiftets tillsyn.

Till skillnad mot den statliga tillsynen tar den kyrkliga tillsynen sin utgångspunkt i kyrkans tro, bekännelse och lära. Mot bakgrund av den särskilda karaktär som begravningsverksamheten har kan det dock ifrågasättas om det är lämpligt att tala om tillsynen i termer av ”tro, bekännelse och lära”, även om det i och för sig bör vara möjligt att argumentera utifrån en sådan grund utan att komma i konflikt med den neutralitet som förutsätts i bedrivandet av verksamheten. Istället skulle den kyrkliga tillsynen kunna sägas ske utifrån ett pastoralt perspektiv. De delar av begravningsverksamheten som närmast kan tänkas beröras av sådana överväganden torde vara frågor om hantering av mötet med enskilda inom begravningsverksamheten, etik och värdegrund för begravningsverksamheten och frågor kring medling. Som framgått av bakgrundsbeskrivningen har stiftet dock i sin tillsynsfunktion, kopplat till indelningsfrågor, även att ta ställning till församlingens förmåga att fullgöra uppdraget som huvudman för begravningsverksamheten, vilket torde innebära en bedömning av verksamhetens utförande i vidare bemärkelse.

Avsaknaden av tydlighet i kyrkoordningen om huruvida begravningsverksamheten omfattas av stiftets tillsyn eller inte är problematisk, eftersom det riskerar skapa osäkerhet hos såväl församlingar som stift. En sådan osäkerhet kan leda till att önskvärd tillsyn uteblir - vilket det möjligen finns särskilt stor risk för gällande en verksamhet som samtidigt omfattas av en statlig tillsyn - och/eller att den tillsyn som utövas inte får tillräckligt genomslag. Brister i tillsynen kan dels leda till att råd, stöd och hjälp uteblir, dels till att missförhållanden inte kommer till stiftets kännedom. För att motverka den osäkerhet som råder kring stiftets tillsyn i dessa frågor bör det därför i kyrkoordningen tydliggöras att stiftets uppdrag omfattar även hur begravningsverksamheten fullgörs.

3.2.2 Förhållandet mellan statlig och kyrklig tillsyn

Det faktum att begravningsverksamheten står under statlig tillsyn bör i sig inte anses utgöra hinder för en kyrklig tillsyn som ju tar sin utgångspunkt i kyrkans lära och sker utifrån ett kyrkligt perspektiv. Begravningsverksamheten är ett statligt uppdrag och en samhällsangelägenhet varför den statliga tillsynen är given. Samtidigt är, som konstaterats ovan, begravningsverksamheten en kyrklig angelägenhet och del av församlingarnas verksamhet och det är därför samtidigt naturligt att den också bör omfattas av en kyrklig tillsyn. De olika formerna av tillsyn ska inte uppfattas

konkurrera med varandra och det finns inte heller anledning att närmare försöka särskilja vilka områden eller aktiviteter som omfattas av respektive tillsyn. De båda formerna av tillsyn sker på samma arena men utifrån olika perspektiv. Man skulle något förenklat kunna se det som att begravningslagen och den statliga tillsynen fokuserar på *vad* som omfattas av huvudmannens ansvar, medan det kyrkliga perspektivet snarare tar sin utgångspunkt i *hur* uppdraget utförs. Ett sådant ”hur-perspektiv” finns naturligt inom Svenska kyrkans verksamhet, både när det gäller ”hur” verksamheten fullgörs utifrån ett pastoralt perspektiv, men även t.ex. vid beaktandet av begreppen ”god förvaltning” och ”god ekonomisk hushållning”. Dessa ledstjärnor ska gälla för all verksamhet som församlingen bedriver och således även gälla för begravningsverksamheten.

Att det ska finnas två parallella former av tillsyn ska inte uppfattas som ett problem utan snarare som att de kan komplettera varandra. Det är dock viktigt att den kyrkliga tillsynen sker med beaktande av det faktum att begravningsverksamheten skiljer sig från övrig församlingsverksamhet i en inte obetydlig utsträckning. Anställda inom begravningsverksamheten omfattas inte av kyrkoordningens krav på medlemskap i Svenska kyrkan för tillsvidareanställning och begravningsverksamheten omfattar också hela befolkningen, oavsett om den avlidna tillhört Svenska kyrkan, annat trossamfund eller inget trossamfund alls. Den kyrkliga tillsynen måste bedrivas i respekt för dessa förhållanden.

I följande avsnitt presenteras förslag till tillägg i kyrkoordningen som ålägger församlingar som inte ingår i pastorat och pastorat att fastställa en instruktion med riktlinjer som beskriver hur begravningsverksamheten är utformad. Som närmare kommer att utvecklas nedan finns formella skillnader mellan den föreslagna begravningsinstruktionen och församlingsinstruktionen, men begravningsinstruktionen förutsätts ändå kunna utgöra ett värdefullt hjälpmedel vid stiftets tillsyn.

3.3 Den lokala nivån

Förslag: I kyrkoordningen införs en ny bestämmelse som ålägger de församlingar som inte ingår i ett pastorat och pastorat som är huvudmän att fastställa en instruktion med riktlinjer som beskriver hur begravningsverksamheten är utformad.

När instruktionen är fastställd ska den delges stiftet.

Kyrkorådet ska minst vart fjärde år pröva om det ska ske en ändring av instruktionen. Om inga förslag till ändring utarbetas ska skälen för detta anmälas till kyrkofullmäktige.

Vidare införs en tionde punkt i 3 kap. 2 § i kyrkoordningen i syfte att tydliggöra fullmäktiges ansvar att fastställa begravningsinstruktionen.

Ny paragraf: 2 kap. 6 a § i kyrkoordningen

Ändrad paragraf: 3 kap. 2 § i kyrkoordningen

3.3.1 Begravningsinstruktion

Den församlingsinstruktion som ska finnas för varje församling/pastorat har visat sig utgöra ett värdefullt dokument och verktyg för arbetet med fullgörandet av den grundläggande uppgiften. Det är inte enbart det färdigställda, utfärdade, dokumentet som är av betydelse, utan även i hög grad själva processen vid utarbetandet, under vilken visioner, utmaningar och idéer kan utbytas mellan ansvariga inom församling och med stift. Med sin utgångspunkt som ett instrument för tillsyn har

församlingsinstruktionen också en central funktion i stiftets tillsyn. Något motsvarande dokument regelrat i kyrkoordningen finns inte avseende begravningsverksamheten och församlingens arbete med densamma, även om motsvarande behov av strategiska överbåganden och reflektion kring hur verksamheten bäst ska utformas för framtiden i församlingens lokala sammanhang, bör vara lika angeläget där. Därför föreslås ett tillägg i kyrkoordningens andra kapitel om församlingens uppdrag som ålägger församlingar som inte ingår i ett pastorat och pastorat att fastställa en begravningsinstruktion med riktlinjer som beskriver hur begravningsverksamheten är utformad. Vidare föreslås en tionde punkt i kyrkoordningens tredje kapitel 2 § om kyrkofullmäktiges ansvar att fastställa begravningsinstruktionen.

Syftet med införandet av en begravningsinstruktion är att stärka och tydliggöra församlingarnas/pastoratens arbete med utförandet av uppdraget som huvudmän för begravningsverksamheten. Begravningsinstruktionen är, till skillnad mot församlingsinstruktionen, inte i första hand avsedd att vara ett tillsynsinstrument utan ett internt dokument för samråd och vägledning. I begravningsinstruktionen kan församlingen redovisa grundläggande faktorer avsedda att bidra till kvalitet i verksamheten och i församlingens olika samverkanskontakter. Områden som ter sig naturliga att beröra är t.ex. ledningsansvar, delegationer, personell bemanning, arbetsmiljö- och personalfrågor, etik och värdegrundsarbete, kontakter med icke kristna religioner, nya begravningsseder, kris- och katastrofberedskap, samverkan med andra församlingar, kulturarvsfrågor och former för extern information.

Till skillnad mot vad som gäller för församlingsinstruktionen föreslås det inte framgå av någon uttrycklig bestämmelse i kyrkoordningen att begravningsinstruktionen är bindande för församlingen/pastoratet. Detta för att undvika en situation där församlingen är formellt bunden av både statliga och kyrkliga bestämmelser som i något fall skulle kunna visa sig vara motstridiga. Internt, inom församlingen/pastoratet, är dock begravningsinstruktionen, i likhet med andra av kyrkofullmäktige beslutade styrande dokument, naturligtvis avsedd att följas.

Trots de formella skillnader som föreligger mellan begravningsinstruktionen och församlingsinstruktionen, bedöms begravningsinstruktionen ändå kunna utgöra ett värdefullt underlag för stiftets tillsyn, varför den efter fastställandet ska delges stiftet. Härutöver kan instruktionen utgöra ett verktyg för församlingens revisorer, liksom för länsstyrelse och begravningsombud.

Det är angeläget att begravningsinstruktionen, i likhet med församlingsinstruktionen, hålls aktuell för att på så sätt återspegla den verksamhet som bedrivs. Kyrkorådet ska därför regelbundet, minst vart fjärde år, pröva om det ska ske en ändring av instruktionen. Om inga förslag till ändring utarbetas ska skälen för detta anmälas till kyrkofullmäktige.

Utifrån de skillnader som beskrivits gälla mellan församlingsinstruktionen och den föreslagna begravningsinstruktionen, kan möjligen benämningen ”instruktion” ifrågasättas. Avsikten är dock, trots de formella skillnaderna, att det ska finnas flera likheter mellan dokumenten, både vad gäller den process under vilken instruktionen tas fram och användandet av densamma. Det är i båda fallen frågan om dokument som synliggör och beskriver församlingens verksamhet och som är tänkta att hållas aktuella och därmed motivera till utvärdering och utveckling av den verksamhet som bedrivs. I vardagen torde det inte innebära några problem att relatera till de båda instruktionerna som parallella dokument, varför ändå ”instruktion” (i vardagligt tal ”begravningsinstruktion”), vid en sammantagen bedömning, framstår som en lämplig benämning.

När det gäller begravningssamfälligheten i Göteborgs stift förefaller det lämpligast att motsvarande bestämmelser tas in i Kyrkostyrelsens beslut med närmare bestämmelser om begravningssamfälligheten i Göteborg, SvKB 2016:8.

4 Konsekvensanalys

Med de förslag som lämnas i denna promemoria klargörs ansvaret på nationell nivå och stiftsnivå avseende begravningsverksamheten, så tillvida att det i kyrkoordningen anges att kyrkostyrelsen ska svara för övergripande frågor avseende begravningsverksamheten och att stiftets uppgift att främja och utöva tillsyn även omfattar hur församlingar och pastorat fullgör sitt uppdrag som huvudman för begravningsverksamheten. Genom att denna kompetensbeskrivning förs in i kyrkoordningen uppnås den tydlighet som efterfrågats av kyrkomötet.

Gällande kyrkostyrelsens förtydligade, övergripande ansvar, kvarstår i nuläget att föra samtal med såväl SKAO som SKKF innan de mer praktiska konsekvenserna går att bedöma. Det kan dock redan nu antas att verksamheten på nationell nivå rörande begravningsfrågor behöver breddas om kyrkostyrelsen ska ta ett utökat och mer samlat grepp om begravningsfrågorna. Inom kyrkokansliet kommer en förstärkning behöva ske, både avseende kompetens och resurser. Det handlar dels om juridisk kompetens men även om kompetens inom mer verksamhetsnära frågor.

Med ett tydligare samlat grepp om begravningsfrågorna hos kyrkostyrelsen bedöms förutsättningarna öka när det gäller att höja kompetensen på begravningsområdet i stort inom kyrkan. Detta utifrån bedömningen att stiftet ges en ny, eller i vart fall utvecklad, kontaktyta i sitt tillsynsansvar avseende begravningsfrågorna. Även kyrkans påverkansmöjligheter i relation till staten kan förväntas öka när kyrkostyrelsens företrädande roll även på begravningsområdet klargörs.

När det gäller stiftet uppnås genom kyrkoordningsförslagen tydlighet gällande den kyrkliga tillsynen på begravningsområdet. Det är möjligt att det inom vissa stift, som kanske inte har arbetat med begravningsfrågorna i så stor utsträckning tidigare, kan behövas en kompetens-/resursförstärkning avseende begravningsverksamheten.

På den lokala nivån innebär förslagen i första hand att former för framtagande och fastställande av en begravningsinstruktion behöver komma till stånd. Resursmässigt borde det vara möjligt inom rådande organisation, särskilt som framtagandet med fördel bör kunna knytas an till arbetet med församlingsinstruktionen. Även om detta är en ny uppgift som enligt kyrkoordningen ska utföras, torde det alltså inte behöva bli alltför betungande.

Genom införandet av begravningsinstruktionen och de övriga förslagen om ansvaret på stifts- och nationell nivå, bedöms sammantaget förutsättningarna öka för huvudmännen att bedriva en god och effektiv begravningsverksamhet.

4.1 Barnkonsekvensanalys

Förslagen bedöms inte medföra några konsekvenser för barn, annat än de indirekta positiva konsekvenser som kan förväntas komma ur ett allmänt kvalitetshöjande av kyrkans ansvar för begravningsverksamheten. I processen kring framtagandet av den föreslagna begravningsinstruktionen kommer barnperspektivet att särskilt beaktas inom ramen för kyrkorådets beredning, vilket innebär ett tydliggörande av barnperspektivet inom fullgörandet av uppdraget som huvudman för begravningsverksamheten.

5 **Kommentar till bestämmelserna**

2 kap.

6 a §

I kyrkoordningens kapitel om församlingens uppdrag, införs en ny bestämmelse som ålägger församlingar som inte ingår i pastorat och pastorat att fastställa en instruktion med riktlinjer som beskriver hur begravningsverksamheten är utformad. De församlingar eller pastorat som till följd av regeringsbeslut inte innehar något uppdrag som huvudman omfattas givetvis inte av skyldigheten att fastställa en begravningsinstruktion, vilket är avsett att framgå av rekvisitet ”i förekommande fall”.

Begravningsinstruktionen är, till skillnad mot församlingsinstruktionen, inte i första hand ett tillsynsinstrument utan ett internt dokument för samråd, vägledning och strategiska överväganden. I begravningsinstruktionen kan församlingen redovisa grundläggande faktorer avsedda att bidra till kvalitet i verksamheten och i församlingens olika samverkanskontakter. I avsnitt 3.3 ges en exemplifiering av vad begravningsinstruktionen lämpligen kan innehålla. Områden som ter sig naturliga att beröra är t.ex. ledningsansvar, delegationer, personell bemanning, arbetsmiljö- och personalfrågor, etik och värdegrundsarbete, kontakter med icke kristna religioner, nya begravnings seder, kris- och katastrofberedskap, samverkan med andra församlingar, kulturarvsfrågor och former för extern information. Det närmare innehållet måste givetvis anpassas till aktuell huvudmans särskilda förhållanden. Övervägandena i övrigt finns i avsnitt 3.3.

3 kap.

2 §

I bestämmelserna om kyrkofullmäktige införs en tionde punkt i 2 § om kyrkofullmäktiges uppgifter. Med detta tillägg framgår att det hör till kyrkofullmäktiges uppgifter att fastställa en instruktion för begravningsverksamheten. Ordningen i vilken kyrkofullmäktiges olika uppgifter räknas upp motiveras inte av de olika uppgifternas dignitet. Anledningen till att punkten om begravningsinstruktion placeras i sist i uppräkningsordningen av uppgifter i bestämmelsen är rent kyrkoordningsteknisk.

6 kap.

4 §

I bestämmelserna om stiftets uppgifter görs ett tillägg som tydliggör att stiftets uppgift att främja och utöva tillsyn även omfattar hur begravningsverksamheten fullgörs. Övervägandena till förslaget finns i avsnitt 3.2. i vilket bl.a. förhållandet mellan den kyrkliga och den statliga tillsynen på begravningsområdet beskrivs. Det är i grunden fråga om två former av tillsyn, som avser samma verksamhetsområde men sker utifrån olika perspektiv. Medan den statliga tillsynen fokuserar på *vad* som omfattas av huvudmannens ansvar utifrån begravningslagen och andra föreskrifter, tar det kyrkliga perspektivet snarare sin utgångspunkt i *hur* uppdraget utförs. Tillsynen omfattar sådant som råd, stöd och hjälp i bl.a. rättsliga frågor och förvaltningsfrågor (jfr kommentaren till 57 kap. 1 §). Som framgår av kommentaren till 2 kap. 6 a § är instruktionen dock inte formellt bindande i den meningen att det ska vara möjligt att grunda en begäran om beslutsprövning enbart på att församlingen/pastoratet har ”brutit” mot instruktionen.

10 kap.

3 §

I kyrkoordningens tionde kapitel om den nationella nivåns uppdrag, införs en tionde punkt i 3 § om kyrkostyrelsens uppgifter. I denna punkt anges att kyrkostyrelsen ska svara för övergripande frågor avseende begravningsverksamheten. Med övergripande frågor avses sådant som är av gemensamt intresse för de kyrkliga huvudmännen, såsom information, kunskapsspridning, omvärldsbevakning, kontakter med regeringskansliet och myndigheter. I avsnitt 3.1.1 redovisas ändringens innebörd närmare.

Även krematorieverksamheten omfattas av det nu föreslagna förtydligade ansvarsområdet för kyrkostyrelsen. I kyrkostyrelsens uppgifter ingår att svara för den långsiktiga planeringen av landets krematorieverksamhet, samt svara för information och rådgivning på området.

57 kap.

1 §

I kyrkoordningens 57:e kapitel om tillsyn görs ett tillägg i 1 § som tydliggör att uppdraget som huvudman för begravningsverksamheten omfattas av stiftets tillsyn. Genom tillägget i bestämmelsen har stiftet alltså att ge råd, stöd och hjälp även i uppdraget som huvudman för begravningsverksamheten. Se vidare kommentaren till den föreslagna ändringen i 6 kap. 4 §.

I paragrafens andra stycke anges att vad som sägs i stycket 1-6 även gäller Svenska kyrkan i utlandet. Eftersom utlandsförsamlingarna inte innehar något uppdrag som huvudman för begravningsverksamheten enligt begravningslagen, medför tillägget i paragrafens första stycke, inte någon skillnad i den tillsyn som idag utövas över utlandsförsamlingarna.