

---

Kyrkomötet  
Kyrkostyrelsens skrivelse 2017:5

## Begravningsverksamheten

---

Kyrkostyrelsen överlämnar denna skrivelse till kyrkomötet.

Uppsala den 14 juni 2017

*Wanja Lundby-Wedin*

*Helén Ottosson Lovén*

### Skrivelsens huvudsakliga innehåll

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

I skrivelsen föreslås att varje församling och pastorat som är huvudman för begravningsverksamhet genom beslut i kyrkofullmäktige ska fastställa riktlinjer för hur begravningsverksamheten ska vara utformad. Syftet är att stärka och tydliggöra församlingarnas och pastoratens arbete med utförandet av uppdraget som huvudmän. En bestämmelse om detta föreslås införas i kyrkoordningen.

Skrivelsen innehåller också förslag till ändringar i kyrkoordningen som tydliggör att det hör till stiftets uppgifter att ha tillsyn över hur församlingarnas och pastoratens uppdrag som huvudman för begravningsverksamheten fullgörs.

Vidare föreslås att det, genom ett tillägg i kyrkoordningens bestämmelser om kyrkostyrelsens uppgifter, ska tydliggöras att kyrkostyrelsen svarar för övergripande frågor avseende begravningsverksamheten. Vilka konkreta arbetsuppgifter detta kommer att innebära ska beredas ytterligare och i det sammanhanget ska överläggningar äga rum med Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation och Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund. I beredningen ska även frågor rörande Rådet för begravningsfrågor prövas.

Ändringarna föreslås träda ikraft den 1 januari 2019.

## Innehåll

<b>1</b>	<b>Förslag till kyrkomötesbeslut .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Förslag till ändringar i kyrkoordningen.....</b>	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>Ärendet och dess beredning .....</b>	<b>6</b>
3.1	Uppdraget från 2015 års kyrkomöte .....	6
3.2	Promemorian Begravningsverksamheten – samordning och tillsyn m.m.....	6
3.3	Remissbehandling.....	7
<b>4</b>	<b>Bakgrund .....</b>	<b>8</b>
4.1	Begravningsverksamhet.....	8
4.1.1	Begreppet begravningsverksamhet.....	8
4.1.2	Allmänt om huvudmannskapet .....	9
4.1.3	Statlig tillsyn .....	12
4.1.4	Arbete med begravningsfrågor på nationell nivå och i stiftet.....	13
4.2	Svenska kyrkan – samordning och tillsyn .....	16
4.2.1	Kyrkoordningen som gemensamt regelsystem.....	16
4.2.2	Samordning .....	18
4.2.3	Tillsyn.....	19
<b>5</b>	<b>Överväganden och förslag .....</b>	<b>21</b>
5.1	Riktlinjer för begravningsverksamheten.....	21
5.2	Stiftets tillsyn .....	27
5.3	Övergripande frågor hos kyrkostyrelsen.....	35
<b>6</b>	<b>Ikraftträdande.....</b>	<b>40</b>
<b>7</b>	<b>Konsekvenser .....</b>	<b>40</b>
<b>8</b>	<b>Kommentar till bestämmelserna .....</b>	<b>42</b>
	<b>Utdrag ur kyrkostyrelsens protokoll.....</b>	<b>43</b>
	<b>Bilaga 1. Yttranden.....</b>	<b>44</b>

## 1 Förslag till kyrkomötesbeslut

KsSkr 2017:5

Kyrkomötet beslutar att anta kyrkostyrelsens förslag till ändringar i kyrkoordningen.

## 2 Förslag till ändringar i kyrkoordningen

Kyrkomötet beslutar i fråga om kyrkoordningen,

*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 och pastorat som är huvudman för begravningsverksamhet ska det finnas riktlinjer för hur den verksamheten ska vara utformad.*

*När kyrkofullmäktige har fattat beslut om riktlinjerna ska de delges stiftet.*

### 3 kap.

#### *2 §<sup>1</sup>*

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,

3. mål och riktlinjer för verksamheten,

4. budget, kyrkoavgift och andra viktiga ekonomiska frågor,

5. val av ledamöter och ersättare i kyrkorådet, församlingsråd och valnämnden,

6. val av revisorer,

7. grunderna för ersättning till förtroendevalda och revisorer,

8. fastställande av årsredovisningens resultat- och balansräkning, och

9. ansvarsfrihet.

*3. fastställande av riktlinjer för begravningsverksamhetens utformning,*

*4. mål och riktlinjer för verksamheten,*

*5. budget, kyrkoavgift och andra viktiga ekonomiska frågor,*

*6. val av ledamöter och ersättare i kyrkorådet, församlingsråd och valnämnden,*

*7. val av revisorer,*

*8. grunderna för ersättning till förtroendevalda och revisorer,*

*9. fastställande av årsredovisningens resultat- och balansräkning, och*

*10. ansvarsfrihet.*

Kyrkofullmäktige beslutar också i andra frågor som anges i kyrkoordningen.

---

<sup>1</sup> Paragrafens nuvarande lydelse avser beslutad lydelse fr.o.m. den 1 januari 2018 (SvKB 2016:1).

## 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 församlingar och pastorat och ha tillsyn över förvaltningen *och över hur uppdraget som huvudman för begravningsverksamheten fullgörs. Det finns närmare bestämmelser om stiftets tillsyn i 57 kap.*

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 §<sup>2</sup>

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

Kyrkostyrelsen ska

1. stödja stiftens arbete för utveckling av församlingarnas liv 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.

<sup>2</sup> Paragrafens nuvarande lydelse avser beslutad lydelse fr.o.m. den 1 januari 2018 (SvKB 2016:1).

## 57 kap.

KsSkr 2017:5

### 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,
1. råd, stöd och hjälp, i frågor som rör kyrkans lära, böcker, sakrament, gudstjänst och övriga handlingar, i rättsliga frågor och i förvaltningsfrågor *samt beträffande hur uppdraget som huvudman för begravningsverksamheten fullgörs,*
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 vagningslöften,
5. prövning av behörighet att utöva kyrkans vagningstjänst 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 2019.

### 3 Ärendet och dess beredning

#### 3.1 Uppdraget från 2015 års kyrkomöte

Kyrkomötet 2015 gav kyrkostyrelsen i uppdrag att mot bakgrund av vad Kyrkorättsutskottet anfört i betänkandet *Samordning av begravningsverksamheten m.m.*, Kr 2015:2, ”klargöra hur frågorna om tillsyn och samordning ska hanteras”. I utskotts-betänkandet behandlades tre motioner, 2015:4, 2015:7 och 2015:16, med förslag om samverkan, samordning, rådgivning och tillsyn av begravningsverksamheten, liksom samordning av de kyrkliga begravningshuvudmännens krematorieverksamhet. Utskottet menade att samordning av och tillsyn över begravningsverksamheten är mycket angelägna frågor för Svenska kyrkan som helhet och uttalade:

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 det pågick ett utredningsarbete om behovet av samverkan mellan de kyrkliga huvudmännen inom begravningsverksamheten men att det inte stod klart i vilken utsträckning frågor om samordning och tillsyn skulle komma att behandlas i den utredningen. Utskottet menade 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. 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.

#### 3.2 Promemorian *Begravningsverksamheten – samordning och tillsyn m.m.*

Det av kyrkostyrelsen beslutade fortsatta beredningsarbetet resulterade i promemorian *Begravningsverksamheten – samordning och tillsyn m.m.* som syftade till att klarlägga de frågeställningar som aktualiserats genom kyrkomötesuppdraget.

I promemorian lämnas 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. Relationen mellan statlig och kyrklig tillsyn diskuteras och i promemorian anförs att de två parallella formerna av tillsyn inte ska uppfattas som ett problem utan snarare som att de kan komplettera varandra. Det framhålls att den kyrkliga tillsynen måste ske med beaktande av det faktum att begravningsverksamheten skiljer sig från annan församlingsverksamhet. De båda formerna av tillsyn sker utifrån olika perspektiv. Förenklat kan det ses som att statliga tillsynen fokuserar på *vad* som omfattas av huvudmannens ansvar, medan det kyrkliga perspektivet snarare tar sin utgångspunkt i *hur* uppdraget utförs

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 och roll för kyrkostyrelsen kan antas påverka andra aktörer på begravningsområdet. I ett avsnitt om Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation (i forts. Arbetsgivarorganisationen) sägs att det, mot bakgrund av förslaget om kyrkostyrelsens förtydligade uppdrag, framstår som önskvärt att en renodling inom verksamhetsområdet kommer till stånd och att verksamheten i huvudsak koncentreras till kyrkostyrelsen och styrelsens kansli. Kyrkostyrelsen aviserar att det behöver ske fortsatta samtal om detta med Arbetsgivarorganisationen. Vidare tas vissa frågor om krematorieverksamheten och Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund (i forts. Kyrkogårds- och krematorieförbundet) upp. Med hänsyn till att krematorietjänsten är en del av begravningsverksamheten ses det som naturligt att även krematorieverksamheten omfattas av det föreslagna förtydligade ansvarsområdet för kyrkostyrelsen. Det skulle innefatta att ansvara för en långsiktig planering av landets krematorieverksamhet svara för information och samordning samt rådgivning gentemot huvudmännen. På detta område aviserar i promemorian att det behöver ske samtal med Kyrkogårds- och krematorieförbundet. Det sägs också att utifrån de förändringar som tas upp talar mycket för att det saknas skäl att fortsätta arbetet i Rådet för begravningsfrågor (Begravningsrådet) i nuvarande form.

### 3.3 Remissbehandling

Promemorian *Begravningsverksamheten – samordning och tillsyn m.m.* sändes ut på remiss i februari 2017 till samtliga stift, Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation, Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund, Svenska kyrkans överklagandenämnd, Göteborgs kyrkliga samfällighet, 48 församlingar och pastorat som är huvudmän för begravningsverksamhet samt därtill Tranås pastorat.

Remissvar har kommit från alla stift, Arbetsgivarorganisationen, Kyrkogårds- och krematorieförbundet, Göteborgs kyrkliga samfällighet och från 25 av de församlingar och pastorat som fick promemorian för yttrande. Härtill har yttranden också kommit från Järfälla församling och Växjö pastorat. Överklagandenämnden samt en församling och ett pastorat har meddelat att de avstår från att lämna yttranden. En sammanställning över inkomna yttranden finns som bilaga.

## 4 Bakgrund

Kyrkogård och begravningsplats är i det närmaste synonyma begrepp. Längre tillbaka i tiden skulle begravingar obligatoriskt ske på kyrkogården och fortfarande är det en stor andel av gravsättningarna som sker på kyrkans gård. Begravningen i hela dess vidd, både den med nutida bestämmning mer avgränsade begravningsverksamheten och den kyrkliga begravningen samt det som hör samman med denna, har alltid varit en kyrklig uppgift. Samhällets förändringar, och då inte minst övergången från ett enhets-samhälle till ett mångkulturellt och livsåskådningsmässigt differentierat samhälle, har gett nya förutsättningar på detta område. Frågorna om hur de som dött ska tas om hand är av betydelse för alla människor, oavsett man tillhör något trossamfund eller inte och oavsett livsåskådning. Det måste finnas vissa gemensamma ordningar och det blir därmed en statlig uppgift att ange vad som ska gälla för alla medborgare. Fortfarande är dock kyrkogården i regel begravningsplats och Svenska kyrkans församlingar och pastorat har, med undantag för i första hand Stockholms och Tranås kommuner, kvar ansvaret för den begravningsverksamhet som avser alla, oavsett om de tillhör eller inte tillhör kyrkan. Förutsättningarna och villkoren för begravningsverksamheten skiljer sig påtagligt från det som gäller för mycket annan kyrklig verksamhet.

### 4.1 Begravningsverksamhet

#### 4.1.1 Begreppet begravningsverksamhet

Begravningsverksamhet definieras i 1 kap. 1 § begravningslagen (1990:1144) som ”de olika åtgärder som har direkt samband med förvaltningen av allmänna begravningsplatser”. Definitionen av begreppet togs in i begravningslagen vid 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 proposition 1998/99:38 *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



#### 4.1.2 Allmänt om huvudmannaskapet

Även bestämningen av begreppet "huvudman" tillkom genom förslag i nämnda proposition 1998/99:38. I 1 kap. 1 § i begravningslagen sägs att med huvudman avses "församling inom Svenska kyrkan eller kommun som ska anordna och hålla allmänna begravningsplatser för dem som är folkbokförda inom ett visst geografiskt avgränsat förvaltningsområde". Med "församling" avses i begravningslagen församling eller kyrklig samfällighet i Svenska kyrkan. 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.

Frågan om huvudmannaskapet för begravningsverksamheten var en del i riksdagens principbeslut 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 hade föregåtts av decennier av utredningar och diskussioner där det hade funnits förslag om att ansvaret skulle åvila de borgerliga kommunerna, som dock skulle kunna uppdraga till kyrkliga organ att svara för verksamheten. Inför principbeslutet angav regeringen följande i sin proposition 1995/96:80 *Ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan*.

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.

När kyrkomötet 1995 behandlade principförslaget fann Andra kyrkolagsutskottet vid sin beredning av ärendet det naturligt att kyrkan har huvudmannaskapet för begravningsverksamheten även i en framtida relation mellan staten och Svenska kyrkan. Man menade att ansvaret för såväl befintliga som framtida allmänna begravningsplatser i allmänhet borde ligga på Svenska kyrkan. Kyrkomötet godtog det som utskottet anförde.

I kyrkoordningens andra kapitel *Församlingens uppdrag* noteras i 3 § att föreskrifter om församlingens ansvar för begravningsverksamheten finns i begravningslagen. Det anges i förarbetena att man med detta ville markera "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". Det framgår av 2 kap. 5 § i kyrkoordningen att i de fall församlingar samverkar i pastorat, så är det pastoratet som fullgör uppgifterna enligt begravningslagen. Genom att det i samma paragraf i kyrkoordningen sägs att pastoratet är en kyrklig samfällighet

finns det en koppling till begravningslagens reglerings om att lagens bestämmelser om församlingar kan avse kyrkliga samfälligheter.

I 2 kap. 10 a § i kyrkoordningen anges att det i Göteborgs stift får finnas en begravnings-samfällighet för att fullgöra samtliga uppgifter som ingår i begravningsverksamheten enligt begravningslagen samt för att svara för skötsel av gravar. Begravnings-samfälligheten omfattar det territoriella område som utgjorde Göteborgs kyrkliga samfällighet enligt indelningen den 1 januari 2016. Kyrkostyrelsen har fattat beslut med närmare bestämmelser om begravnings-samfälligheten i Göteborg, vilket trädde i kraft den 1 januari 2017 (SKFS 2016:8).

#### **4.1.2.1 Huvudmannens skyldigheter**

Huvudmannens skyldigheter framgår av 2 kap. i begravningslagen och innebär i huvudsak följande.

Huvudmannen ska anordna och hålla allmänna begravningsplatser med ett tillräckligt antal gravplatser och andra gravanläggningar av allmänt förekommande slag. Huvudmannen ska också, inom det egna förvaltningsområdet eller inom ett närbeläget förvaltningsområde, tillhandahålla särskilda gravplatser för dem som inte tillhör något kristet trossamfund. Huvudmannens skyldighet att tillhandahålla gravplats omfattar dem som vid dödsfallet var folkbokförda på en fastighet inom församlingen eller kommunen. 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.

Av 9 kap 6 § i begravningslagen 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 gravanordnings uppsättande. Huvudmannen har även en skyldighet att på begäran medla mellan parter som inte kan enas om kremering eller gravsättning. Huvudmannens handläggning av enskilda 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). För registrering av sådana handlingar gäller bestämmelserna i 5 kap. 1–2 §§ i offentlighets- och sekretesslagen och avseende arkivering gäller arkivlagen (1990:782) samt tillhörande föreskrifter. Handlingarna ska hållas åtskilda från Svenska kyrkans egna arkiv.

Länsstyrelsen utövar tillsyn över begravningsverksamheten. Bestämmelser om tillsynen finns i 10 kap. i begravningslagen, se vidare avsnitt 4.1.3.

#### **4.1.2.2 Krematorieverksamheten**

Enligt 9 kap. 6 § i begravningslagen 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. År 2015 fanns det 59 krematorier i landet varav 56 under det kyrkliga huvudmannskapet. Antalet krematorier har stadigt minskat de senaste decennierna från att ha varit 73 stycken i mitten/slutet av 1990-talet.

Utöver det egna behovet hos den huvudman som har ett krematorium utförs kremationer på uppdrag av huvudmän som saknar eget krematorium. 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. 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 om 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.

Hösten 2010 lämnade Kyrkogårds- och krematorieförbundet 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 en av förbundet upprättad rapport om krematorieverksamheten. Där bedömde man att behovet av krematoriekapacitet nationellt sett kommer att öka under en kommande tjugoårsperiod. Man påtalade behovet av en samordning och föreslog att länsstyrelsen ska få ett ansvar för säkerställandet av landets krematoriekapacitet. Även i det tidigare nämnda betänkandet *Ansvar i samverkan från församling till nationell nivå – utredning om samverkansformer för begravningsverksamheten* uppmärksammas behovet av en samordning av krematorieverksamheten.

En ny rapport från Kyrkogårds- och krematorieförbundet, *Den framtida krematorieverksamheten, en kartläggning, analys och framtidsscenario av krematorieverksamheten samt med en analys av hur hela begravningsverksamheten styrs*, förväntas föreligga till sommaren 2017.

#### **4.1.2.3 Beredskapsförberedelser**

En församling som är huvudman för begravningsverksamheten ska vidta de beredskapsförberedelser som behövs för denna verksamhet under höjd beredskap, 8 kap. 3 § i begravningslagen. 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.

I 6 kap. 5 § och 12 kap. 2 §, andra stycket i 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. 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 kulturmiljölagens (1988:950) 4 kap. 15 a §. Där 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.

#### 4.1.2.4 Kulturarv

Det finns särskilda bestämmelser om vården av begravningsplatser i kulturmiljölagen. Där sägs i 4 kap. 11 § att vid vården av en begravningsplats ska dess betydelse som en del av vår kulturmiljö beaktas. ”Begravningsplatserna skall vårdas och underhållas så att deras kulturhistoriska värde inte minskas eller förvanskas.” För en begravningsplats som har anlagts före utgången av år 1939 krävs tillstånd av länsstyrelsen för att utvidga eller på något annat sätt väsentligt ändra begravningsplatsen och för att på begravningsplatsen uppföra någon ny byggnad eller fast anordning eller riva eller väsentligt ändra befintlig byggnad eller fast anordning. Länsstyrelsen får besluta att detta ska gälla också för en begravningsplats som tillkommit efter utgången av år 1939, om begravningsplatsen ligger invid en kyrkobyggnad som uppförts dessförrinnan eller har ett högt kulturhistoriskt värde.

På motsvarande sätt som för kyrkobyggnader kan kyrkoantikvarisk ersättning beviljas Svenska kyrkan för kulturhistoriskt motiverade kostnader i samband med vård och underhåll av begravningsplatser. Kyrkostyrelsen fattar beslut om fördelningen mellan stiftet av den kyrkoantikvariska ersättningen. I beslutet inför år 2018 har kyrkostyrelsen, mot bakgrund av ett ställningstagande från Kammarkollegiet avseende begravningsavgift och kyrkoantikvarisk ersättning, konstaterat att projekt rörande åtgärder på byggnader, fasta anordningar samt åtgärder på det gröna kulturarvet på begravningsplats, i första hand bör belasta begravningsavgiften. Det är dock fortfarande möjligt för församlingar och pastorat att ansöka om kyrkoantikvarisk ersättning sådana åtgärder.

#### 4.1.3 Statlig tillsyn

Tillsyn över begravningsverksamheten regleras i 10 kap. i begravningslagen. Av 1 § framgår att länsstyrelsen utövar tillsyn över begravningsverksamheten och att länsstyrelsen, när en församling eller ett pastorat 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 49 § i begravningsförordningen (1990:1147). Begravningsombudet ska få tillgång till samtliga handlingar som avser begravningsverksamheten och ombudet har även rätt att närvara, ställa frågor och göra påpekanden vid sammanträden i församlingen/pastoratet, när frågor om begravningsverksamheten behandlas. Om begravningsombudet finner att det finns anledning att rikta någon anmärkning mot sättet att sköta begravningsverksamheten ska länsstyrelsen underrättas om detta.

Om en huvudman inte fullgör sina skyldigheter enligt begravningslagen eller enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen får länsstyrelsen vid vite förelägga huvudmannen att fullgöra skyldigheterna, 11 kap. 2 § i begravningslagen.

Den nuvarande regleringen av länsstyrelsens tillsynsansvar tillkom i samband med ett flertal ändringar i begravningslagen år 2012, föranledda av regeringens proposition 2011/12:51 *Några begravningsfrågor*. Länsstyrelserna hade haft tillsyn över begravningsverksamheten redan före relationsförändringen mellan kyrka och stat och vid kyrka-statreformen år 2000 kvarstod tillsynsansvaret oförändrat. Däremot infördes

vid relationsändringen en nyordning med de av länsstyrelsen utsedda begravningsombuden, i syfte att tillförsäkra de medborgare som inte tillhörde kyrkan insyn i begravningsverksamheten. Regeringen kunde i den nämnda propositionen 2011/12:51 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. Den utredning som låg till grund för regeringens proposition hade konstaterat att "... i den mån det idag förekommer tillsynsinsatser från länsstyrelsernas sida utöver begravningsombudens verksamhet så är den händelsestyrd". 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. I syfte att få till stånd en effektivare, mer rättssäker och resursbesparande verksamhet, svarar inom olika samhällssektorer en länsstyrelse för uppgifter som avser flera län. Så blev i samband med de nämnda ändringarna beträffande i den statliga tillsynen fallet i fråga om begravningsverksamheten. Genom förordningen (2012:358) om behörig länsstyrelse i begravningsärenden framgår hur tillsynsansvaret är fördelat mellan sju av landets länsstyrelser.

#### **4.1.4 Arbete med begravningsfrågor på nationell nivå och i stift**

Utöver den direkta begravningsverksamhet som församlingar och pastorat som huvudmän arbetar med och har ansvar för finns det uppgifter av annat slag som är betydelse begravningsverksamheten och som utför av olika organisationer inom Svenska kyrkan, i nära anslutning till kyrkan eller mer fristående.

##### **4.1.4.1 Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation (SKAO)**

Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation har sitt ursprung i Svenska kyrkans pastoratsförbund som bildades 1945. Under tidernas lopp har organisationens uppgifter förändrats liksom namnet, till först Svenska kyrkans församlings- och pastoratförbund och Svenska kyrkans församlingsförbund innan den 2010 fick sitt nuvarande namn. Förbundet tillkom i första hand för att bevaka medlemmarnas intressen i den diskussion som pågick gällande centralisering av de kyrkliga boställsskogarna. Utöver arbetsgivarfrågor och rådgivning beträffande bl. a. kyrkogårdsfrågor, ekonomi och juridik, var just intressebevakning för medlemmarna en viktig uppgift för förbundet när man ser till tiden före de ändrade kyrka-statrelationerna. Intressebevakningen tonades därefter ner i förbundets stadgar och istället blev uppgiften som service- och rådgivningsorgan det centrala.

Arbetsgivarorganisationen beskriver sig själv som en "arbetsgivar- och serviceorganisation för Svenska kyrkans församlingar, pastorat och stift." Arbetsgivarorganisationen är en ideell förening för arbetsgivare inom Svenska kyrkan, med säte i Stockholm. Som medlem kan även antas en organisation med nära anknytning till Svenska kyrkan. Av de kyrkliga huvudmännen för begravningsverksamhet är det för närvarande två som inte är medlemmar i Arbetsgivarorganisationen. Enligt stadgarna ska den "verka självständigt inom ramen för trossamfundet Svenska kyrkan. Dess verksamhet ska bygga på medlemmarnas uppgifter och behov." Utöver sådant som direkt är eller kan vara kopplat till att vara arbetsgivarorganisation anges också i stadgarna som en uppgift att "bistå medlemmarna i begravnings- och kyrkogårdsfrågor utifrån deras uppdrag som huvudmän för begravningsverksamheten och innehavare av allmänna begravningsplatser".

Arbetsgivarorganisation arbetar med 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. Man ger ut manualer och informationsmaterial till huvudmän och allmänhet. I nyhetsbladet *Observera* behandlas i betydande omfattning begravningsfrågor. Arbetsgivarorganisationen erbjuder fasta utbildningar till medlemmarna om bl.a. lagregler, gravskötsel, arbetsledning, kulturmiljöförvaltning m.m. men även på beställning förvaltningsanpassade utbildningar. På service-sidan kan nämnas att man hjälper huvudmän att formulera beslut och med överklaganden i olika instanser samt administrerar arbetsvolymmätningar till stöd för församlingarnas personalbemanning.

#### **4.1.4.2 Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund (SKKF)**

Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund är en ideell förening som har sitt ursprung i den Svenska Eldbegängelseföreningen, som i sin tur har rötter i Svenska Likbränningsföreningen, bildad 1882. Den föreningen bildades med syftet att skapa möjligheter för kremation i Sverige, vilket vid denna tidpunkt inte var tillåtet. Under 1950-talet beslutade Svenska Eldbegängelseföreningen att öppna medlemskapet 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 förbundet sitt nuvarande namn.

Kyrkogårds- och krematorieförbundet är enligt sina stadgar ”en politiskt och konfessionellt obunden organisation som verkar inom området begravningsverksamhet, kyrkogårdar, begravningsplatser och deras kulturhistoria” och med mål ”att vårt samhälle ska präglas av goda begravnings seder, ett värdigt omhändertagande av avlidna samt en god kyrkogårdskultur”.

Förbundet anger i sitt yttrande över den remitterade promemorian att man har 450 huvudmän inom begravningsverksamheten som medlemmar. Utöver kyrkliga huvudmän är bl.a. de kommunala begravningshuvudmännen Stockholms och Tranås kommun medlemmar. Det bör innebära att drygt 2/3 av de kyrkliga huvudmännen är medlemmar. Enligt förbundet representerar medlemmarna över 90 procent av landets befolkning.

Enligt sina stadgar ska Kyrkogårds- och krematorieförbundet bl.a. bedriva information, utbildning, konsultativa tjänster och utredningar, ta initiativ till forskning och utveckling, påverka utformningen av lagar och bestämmelser, publicera sig på olika sätt och verka för olika gravskick samt påverka utformning av begravningsplatser och krematorier. Man ska vidare verka för bildande av regionala avdelningar bland kyrkogårdsvårdande organisationer. Det finns för närvarande åtta stycken.

#### **4.1.4.3 Svenska kyrkans nationella nivå**

I kyrkoordningens bestämmelser om den nationella nivån och dess uppgifter finns inget uttryckligt sagt om uppgifter kopplade till begravningsverksamheten. Detta hindrar inte att det finns sådana uppgifter.

Kyrkostyrelsen företräder trossamfundet Svenska kyrkan, 10 kap. 3 § i kyrkoordningen. 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 att Svenska kyrkan på nationell

nivå blir involverad i fråga om händelser på lokal nivå som väckt medialt intresse. Det finns en förväntan på kyrkostyrelsen och ärkebiskopen som företrädare för hela Svenska kyrkan att även kunna uttala sig i frågor som rör begravningsverksamheten.

Svenska kyrkans redovisningskommitté är ett organ underställt kyrkostyrelsen som svarar för redovisnings- och därmed relaterade frågor som är av allmänt intresse för Svenska kyrkan. Redovisningskommittén tillhandahåller bl.a. en särredovisningsmodell som redogör för de principer som gäller vid särredovisning av begravningsverksamhetens intäkter och kostnader.

Kyrkokansliet tillhandahåller också ett system för registrering av begravningshuvudmännens budgetar avseende begravningsverksamheten och vidarebefordran av dessa till Kammarkollegiet. Kammarkollegiet har utifrån den samlade kostnadsbudgeten att fastställa en enhetlig begravningsavgiftssats genom att dividera den samlade kostnadsbudgeten med det totala skatteunderlaget.

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

Det har redovisats i avsnitt 4.2.1.4 ovan att kyrkostyrelsen hanterar frågor om den kyrkoantikvariska ersättningen. Detta har också en koppling till begravningsverksamheten.

Det finns även viss rådgivning från kyrkokansliets sida och frågor om såväl begravingar som om begravningsverksamheten i mer formell mening kommer inte minst från allmänheten.

#### **4.1.4.4 Rådet för begravningsfrågor**

I juni 2007 slöts ett avtal mellan Svenska kyrkan (nationell nivå), Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation och Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund 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 Arbetsgivarorganisationen och tre ledamöter från Kyrkogårds- och krematorieförbundet (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. Svenska kyrkan tillhandahåller också sekreterarfunktionen i rådet.

Bland frågor som rådet 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 Kammarkollegiets 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 klargöra. Rådet har beslutat om gemensamma riktlinjer för sådana etiska ställningstaganden.

#### 4.1.4.5 Stiften

Det förhållandet att Svenska kyrkan genom sina församlingar och pastorat svarar för större delen av begravningsverksamheten i landet påverkar även stiftens arbete.

Det förekommer viss rådgivning på det juridiska området även om mer specialiserade frågor ofta hänvisas vidare till Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation. Från och med år 2014 gäller enligt direkta föreskrifter i kyrkoordningen, 6 kap. 4 §, att stiftet ska främja en god förvaltning i stiftets församlingar och pastorat och ha tillsyn över förvaltningen. I arbetet med detta aktualiseras i olika utsträckning frågor som avser begravningsverksamheten. Vidare måste stiftsstyrelsen i sina beslut om den lokala kyrkliga strukturen pröva att församlingar och pastorat kan klara uppgiften att vara huvudmän för begravningsverksamheten. Vilka krav som ur denna synvinkel behöver ställas på församlingar och pastorat blir alltså på så sätt en stiftsfråga.

## 4.2 Svenska kyrkan – samordning och tillsyn

Slutfasen av det omfattande statliga utredningsarbetet om kyrka-statfrågorna under 1900-talets senare hälft tog sin början med den s.k. ERK-utredningen. En uppgift för utredningen var att närmare klargöra Svenska kyrkans ekonomiska och rättsliga förhållanden. I betänkandet *Ekonomi och rätt i kyrkan* (SOU 1992:9) behandlade utredningen i ett kapitel Svenska kyrkans rättsliga ställning. Där konstaterade man att Svenska kyrkan i rättsligt hänseende bestod av många olika delar – kyrkokommuner, egna stiftelser, såsom t.ex. de medeltida domkyrkorna, och statliga organ. De olika delarna var sammanfogade i ett normsystem som närmare reglerade deras uppgifter, befogenheter och skyldigheter och som ytterst bestämdes av riksdagen. Det var fråga om många olika slags juridiska personer som utgjorde delar i den enhet som var Svenska kyrkan. Ingen del kunde lämna Svenska kyrkan utan beslut av riksdagen. Samtidigt noterade man att det inte fanns något centralt – för kyrkan gemensamt – organ som kunde fatta beslut som tog över delarnas uppgifter.

De förändrade kyrka-statrelationerna innebar på några punkter ett mycket påtagligt uppbrott från det som tidigare gällde. Samtidigt var ett tydligt syfte att under nya rättsliga förhållanden stå i kontinuitet med tidigare förhållanden. Det gällde inte bara i fråga om den grundläggande identiteten som evangelisk-lutherskt trossamfund med samma bekännelse oavsett relationerna till staten. Det gällde också beträffande många organisatoriska frågor av olika dignitet.

Till det som i grunden har förändrats hör det som ERK-utredningen skrev om Svenska kyrkan som en sammanfogning av delar av olika karaktär där det som höll samman helheten var ett av riksdagen beslutat normsystem som närmare reglerade delarnas uppgifter, befogenheter och skyldigheter. Svenska kyrkan är nu enligt lagen om trossamfund ett registrerat trossamfund och därmed en sammanhållen juridisk person. Det var tidigare inte fallet. Registrerat trossamfund infördes som en ny associationsform i svensk lag i och med beslutet om ändrade kyrka-statrelationer.

### 4.2.1 Kyrkoordningen som gemensamt regelsystem

Det är Svenska kyrkan som helhet med församlingar, samfälligheter och stift som är ett registrerat trossamfund. Samtidigt är församlingar, samfälligheter och stift var för sig egna juridiska personer i sin egenskap av att vara det som i lagen kallas ”registrerade organisatoriska delar” av trossamfundet Svenska kyrkan. Som registrerat trossamfund företräds Svenska kyrkan av kyrkostyrelsen och har kyrkomötet som högsta beslutande organ.



Den sammanhållande funktion som tidigare lagar stod för kan kyrkoordningen sägas ha tagit över. Detta finns med när det i den övergripande inledningen till kyrkoordningen som helhet sägs följande.

En huvuduppgift för kyrkoordningen är att ange de strukturer och beslutsformer som ger de bästa förutsättningarna för Svenska kyrkan att fullfölja sin kallelse. Härtill kommer uppgiften att bevara och stärka enheten och gemenskapen bland dem som tillhör Svenska kyrkan, mellan församlingar och stift och med hela den världsvida kyrkan.

Till det som ska finnas för att ett samfund ska kunna vara ett ”registrerat trossamfund” hör trossamfundets stadgar, se 8 § i lagen om trossamfund (1998:1593). Motsvarande gäller enligt 13 § i samma lag också för registrerade organisatoriska delar av ett trossamfund. Den av kyrkomötet som högsta beslutade organ fastställda kyrkoordningen utgör stadgarna för såväl trossamfundet Svenska kyrkan som helhet som för kyrkans organisatoriska delar, alltså stift, församlingar och samfälligheter/pastorat.

Begravningsverksamheten är som tidigare har konstaterats en i lag till församlingar och pastorat given uppgift. Församlingar och pastorat är egna juridiska personer som självständigt ska fullgöra uppgiften att vara huvudmän för begravningsverksamheten. De är samtidigt registrerade organisatoriska delar av trossamfundet Svenska kyrkan, vilket också är av betydelse för dem som huvudmän för begravningsverksamheten. Kyrkoordningen kan inte säga något om vad uppdraget från staten omfattar eller hur det ska utföras såvitt gäller de i lag och förordning direkt reglerade uppgifterna. Kyrkoordningen anger dock vilka församlingar och pastorat som utövar detta huvudmannaskap och innehåller bestämmelser om formerna för församlingars och pastorats verksamhet, oavsett vad det innehållsligt rör sig om. Bestämmelserna om val, såväl direkta som indirekta val, styr hur de personer utses som har ansvar för begravningsverksamheten och vilka personer som kan utses. Det finns ett antal bestämmelser i 3 och 4 kap. i kyrkoordningen om hur kyrkofullmäktige och kyrkoråd ska arbeta. Det är i mycket sådant som kan sägas vara gemensamt för demokratiskt verksamma beslutande organ och styrelser i det svenska samhället. Dessa bestämmelser gäller naturligtvis också när ärenden avseende begravningsverksamheten behandlas. Det kan noteras att regeringen i propositionen 1998/99:38 *Staten och trossamfundet – begravningsverksamheten, kulturminnena, personalen, avgiftsbetalningen, m.m.* s. 125 uppmärksammar att enligt det då föreliggande förslaget till kyrkoordning ska sammanträden med kyrkofullmäktige och församlingsdelegerade vara offentliga. ”Även en sådan bestämmelse medför att möjligheterna för en person som inte tillhör Svenska kyrkan att få insyn i beslut som rör begravningsverksamheten blir goda.” Samtidigt konstaterar man som en bakgrund till förslaget om begravningsombud begränsningarna för den som inte tillhör Svenska kyrkan att direkt påverka hur en församling sköter begravningsverksamheten.

Även bestämmelserna i kyrkoordningens kapitel 47 och 48 om ekonomisk förvaltning samt om revision och granskning är av betydelse för hanteringen av ärenden avseende begravningsverksamheten.

Det har tidigare noterats, avsnitt 4.1.2.1, att förvaltningslagen ska tillämpas vid handläggning av enskilda ärenden enligt begravningslagen. Det medför att när ärenden avseende enskilda handläggs gäller vissa särskilda bestämmelser som saknar motsvarighet i kyrkoordningen. Exempel på detta är att det i 18 § i förvaltningslagen finns stadgat om röstplikt i ärenden som avser myndighetsutövning mot någon enskild.

Det kan samtidigt noteras att kyrkoordningen innehåller bestämmelser av betydelse för hur ärenden hanteras men som ofta inte finns lika uttalat i andra typer av stadgar och föreskrifter. Åtminstone bestämmelserna om barnkonsekvensanalys är

ett tydligt exempel på detta. När kyrkorådet ska bereda ett ärende där kyrkofullmäktige ska fatta ett beslut som gäller begravningsverksamheten ska beredningen innefatta en barnkonsekvensanalys enligt 4 kap. 4 § i kyrkoordningen.

#### 4.2.2 Samordning

När kyrkoordningen anger kyrkostyrelsens uppgifter används på ett par punkter begreppet ”samordna” för sådant som avser Svenska kyrkan som helhet. Det gäller när det i 10 kap. 3 § fjärde punkten sägs att kyrkostyrelsen ska ”samordna Svenska kyrkans och dess församlingars ansvar för internationell mission och internationell diakoni” och när det i 12 kap. 2 § anges att kyrkostyrelsen ska ”leda och samordna Svenska kyrkans beredskap”.

Det som stadgas om samordningen av Svenska kyrkans beredskap ger, enligt 1999 års kyrkoordningsskrivelse (CsSkr 1999:3), kyrkostyrelsen ett helhetsansvar för beredskapen inom Svenska kyrkan samt rätt att genom råd och anvisningar ge riktlinjer för hur planläggning m.m. ska bedrivas. Regleringen är därmed ett undantagsfall i vilket kyrkostyrelsen kan anses ha rätt att ge anvisningar och riktlinjer avseende verksamheten i församlingar och stift. Möjligheten har dock hittills inte utnyttjats. I övrigt gäller enligt 10 kap. 2 § att kyrkostyrelsen får besluta närmare bestämmelser på de områden där kyrkomötet enligt samma paragraf ska utfärda bestämmelser, när detta särskilt är angivet i kyrkoordningen. Kyrkostyrelsen har alltså ingen generell rätt att fatta för stift, församlingar och pastorat bindande beslut om inte kyrkomötet i kyrkoordningen har medgett en sådan beslutanderätt.

Samordningen av internationell mission och diakoni hör samman med att det är fråga om uppgifter som primärt är att se som utflöde av församlingens grundläggande uppgift. Av såväl praktiska som principiella skäl är det dock inte rimligt att det är församlingarna som är direkt verksamma inom internationell mission och diakoni. Den kyrkoordningsreglerade samordningen innebär i detta fall ett verksamhetsansvar för kyrkostyrelsen. Kampanjer för att uppmärksamma utsatta människor och länder kan ses som en annan typ av samordnande arbete inom samma verksamhetsområde. I det fallet blir betydelsen av de samordnande insatsernas genomslag beroende av hur väl de är förankrade och genomförda. De vilar inte på några beslut, om man bortser från vissa rikskollekter, att församlingar måste ansluta sig och ta upp sådant som en viss kampanj vill förmedla.

Det finns andra områden där kyrkostyrelsen kan sägas ha en samordnande roll men där det också är möjligt för kyrkostyrelsen att utfärda bestämmelser. Det gäller när det i 10 kap. 3 § fjärde punkten sägs att kyrkostyrelsen ska ha hand om övergripande frågor när det gäller Svenska kyrkans gemensamma datasystem. I det fallet har kyrkomötet genom 56 kap. 3 § beslutat att kyrkostyrelsen får bestämma om användningen av Svenska kyrkans gemensamma datasystem. På grundval av detta har kyrkostyrelsen t.ex. fattat beslut om bestämmelser om anslutning till Svenska kyrkans gemensamma epostsystem (SvKB 2015:4).

På motsvarande sätt som tidigare noterats beträffande kampanjer avseende internationell mission och diakoni finns det andra områden där kyrkostyrelsens roll som styrelse för trossamfundet Svenska kyrkan och som företrädare för trossamfundet leder till arbete av samordnande karaktär, men där resultatet av arbetet och dess genomslag vilar på annat än tvingande beslut. Exempelvis när kyrkostyrelsen har antagit en plattform för Svenska kyrkans roll och uppgift i den svenska välfärden med syftet den ska vara vägledande för Svenska kyrkan som aktör i välfärden kan detta ses som ett samordnande arbete. Plattformens betydelse och genomslag är dock beroende av om, och i vilken utsträckning, det som sägs där bejakas på ett bredare plan inom kyrkan.

### 4.2.3 Tillsyn

#### *Allmänt om tillsyn*

Stiftets grundläggande uppgift är att främja och ha tillsyn över församlingslivet. Detta framgår såväl av lagen om Svenska kyrkan, 5 §, som av kyrkoordningen, 6 kap. 1 §. I 6 kap. 4 § i kyrkoordningen finns ytterligare bestämmelser om stiftets olika uppgifter. Där angavs ursprungligen att stiftet skulle främja och ha tillsyn över församlingarnas uppgift att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva diakoni och mission genom att erbjuda utbildning och fortbildning samt genom andra insatser. Genom beslut av 2012 års kyrkomöte ändrades bestämmelserna så att där inte längre sägs något om hur stiftet ska utföra uppdraget att främja och ha tillsyn. Däremot vidgades stiftets uppdrag till att även avse att främja en god förvaltning och ha tillsyn över förvaltningen.

I utredningsarbetet inför beslutet av kyrkomötet 1999 om kyrkoordningen gav en teologisk expertgrupp en bakgrund till begreppen *främjande* och *tillsyn* enligt följande i betänkandet *Arbetet på olika kyrkliga nivåer* (Svenska kyrkans utredningar 1998:3), s. 129.

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.

Beslutet av 2012 års kyrkomöte att genom en ändring i kyrkoordningen uttryckligen utvidga stiftets *främjande-* och *tillsynsuppdrag* hade sin bakgrund i Strukturutredningens arbete. Utredningen hade i betänkandet *Närhet och samverkan* (Svenska kyrkans utredningar 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 även för 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. När kyrkostyrelsen i sin skrivelse *Strukturfrågor* (KsSkr 2012:5) föreslog kyrkomötet att besluta om det aktuella tillägget i kyrkoordningen, angav 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 (KsSkr 2012:5 s. 120).

Stiftets *tillsyn* innefattar *tillsyn* över såväl församlingar och pastorat som över dem som fullgör uppdrag inom kyrkans vinningstjänst. Detta framgår av den närmare bestämningen av vad som ingår i *tillsynen* i 57 kap. 1 § i kyrkoordningen. I *tillsynen* ingår

1. råd, stöd och hjälp, dels i frågor som rör kyrkans lära, böcker, sakrament, gudstjänst och övriga handlingar, dels i rättsliga frågor och i förvaltningsfrågor,
2. utfärdande av församlingsinstruktion,
3. biskopens visitationer,
4. biskopens och domkapitlets granskning av hur präster och diakoner utövar sina uppdrag och efterlever avgivna vigningslöften,
5. prövning av prästers och diakoners behörighet att utöva kyrkans vigningstjänst,
6. befogenhetsprövning, och
7. beslutsprövning.

Som ett instrument för stiftets tillsyn finns enligt andra punkten i uppräkningslistan ovan 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. Det centrala innehållet i församlingsinstruktionen är ett pastoralt program för församlingens grundläggande uppgift att fira gudstjänst, bedriva undervisning samt utöva diakoni och mission. Församlingsinstruktionen utfärdas av domkapitlet efter godkännande av kyrkofullmäktige och kyrkoherde var för sig. Den är därefter bindande för församlingen eller, när det är fråga om en gemensam församlingsinstruktion, för pastoratet och dess församlingar enligt 57 kap. 6 § i kyrkoordningen.

#### *Tillsyn och begravningsverksamhet*

Kyrkoordningen innehåller inga uttryckliga bestämmelser om kyrklig tillsyn som särskilt avser begravningsområdet. Detta innebär dock inte att delar av det som finns med i uppräkningslistan av vad den kyrkliga tillsynen omfattar även har beröring med begravningsverksamheten. Det gäller punkterna 1, 3 och 7. Uppgiften för stiftet att ge råd stöd och hjälp i rättsliga frågor och förvaltningsfrågor är inte begränsad till någon viss del av det arbete som äger rum hos församlingar och pastorat. Det innebär att även begravningsverksamheten berörs. I vilken utsträckning frågor som avser begravningsverksamheten behandlas vid biskopens visitationer enligt tredje punkten i uppräkningslistan av tillsynsåtgärder torde variera. Att sådana frågor också kan komma upp bör ändå vara självklart. Bestämmelserna i sjunde punkten om beslutsprövning avser alla beslut som fattas av församlingar och pastorat oavsett vilken verksamhet de gäller. Det är fråga om en formell prövning som i första hand avser att de bestämmelser som finns i kyrkoordningen har följts. Det skulle t.ex., med anknytning till vad som tidigare sagts om krav på barnkonsekvensanalys, kunna innebära att ett beslut av kyrkofullmäktige om en kyrkogårdsutvidgning upphävs om kyrkorådet i sin beredning inte har gjort en barnkonsekvensanalys. Vad som gäller beträffande beslutsprövning vid beslut enligt begravningslagen i ärenden avseende enskilda där förvaltningslagen ska tillämpas torde inte ha prövats, i vart fall inte hos Svenska kyrkans överklagandenämnd.

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. I det tidigare nämnda betänkandet *Ansvar i samverkan från församling till nationell nivå* 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, s. 78 i betänkandet. Vid dessa bedömningar måste stiftet ta

ställning bl.a. till församlingens eller pastoratets förmåga att fullgöra sin uppgift som huvudman för begravningsverksamheten.

Kyrkoherden leder all verksamhet i församlingar och pastorat, 2 kap. 9 § i kyrkoordningen. Ledningsansvaret omfattar även begravningsverksamheten, vilket uttryckligen anges i kyrkoordningskommentaren i förarbetena, KsSkr 2009:5 s. 89. 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.

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

## 5 Överväganden och förslag

### 5.1 Riktlinjer för begravningsverksamheten

**Kyrkostyrelsens förslag:** I kyrkoordningen införs en ny bestämmelse som ålägger de församlingar och pastorat som är huvudmän för begravningsverksamhet att fastställa riktlinjer för hur begravningsverksamheten ska vara utformad. Beslut om riktlinjerna ska fattas av kyrkofullmäktige.

När kyrkofullmäktige har fastställt riktlinjerna ska de delges stiftet.

*Ny paragraf:* 2 kap. 6 a §.

*Ändrad paragraf:* 3 kap. 2 §.

**Promemorians förslag** överensstämmer delvis med kyrkostyrelsens förslag. I promemorian föreslås att det ska fastställas en instruktion för begravningsverksamheten.

**Remissinstanserna:** Det finns stöd hos en majoritet av remissinstanserna för förslaget att det i kyrkoordningen ska införas bestämmelser om någon form av instruktion med riktlinjer för hur begravningsverksamheten är utformad. Ett fåtal är direkt avstyrkande och i några fall går det inte att se ett entydigt ställningstagande. Ett flertal av såväl stiftet som av församlingar och pastorat tillstyrker förslaget i oförändrat skick eller med vissa justeringar.

*Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation* delar i grunden många av promemorians skäl för att införa en begravningsinstruktion men ifrågasätter benämningen instruktion då man ser risker med att använda ett vedertaget begrepp som ges en annan innebörd. Därför ser man det som viktigt att en annan benämning används. Arbetsgivarorganisationen ifrågasätter om den föreslagna instruktionen i alla delar innehåller sådant som faller inom kyrkofullmäktiges mandat. Man konstaterar att församlingsinstruktionen inte tar upp lednings-, delegations- och arbetsmiljöfrågor vilka nämns i promemorian avseende begravningsinstruktionen. Frågor som ska finnas med i kyrkorådets arbetsordning ska inte finnas med i ett av kyrkofullmäktige beslutat dokument. Arbetsgivarorganisationen avstyrker förslaget att kyrkofullmäktige ska fastställa en instruktion med hänvisning till kyrkostyrelsens skrivelse KsSkr 2011:6 *Revision och granskning av Svenska kyrkans verksamhet* där ”kyrkorådet fick ett tydligt ansvar för

sin organisation och sina arbetsformer genom kravet på arbetsordning”. Kyrkorådet bör som styrelse och arbetsgivare fastställa instruktionen för begravningsverksamheten. Förslaget att instruktionen ska delges stiftet avstyrks också. Bland annat i anslutning till att den föreslagna begravningsinstruktionen tas upp i yttrandet sägs att det är uppenbart att begreppet begravningsverksamhet används i promemorian på ett sätt som innebär en glidning från den legaldefinition som finns i begravningslagen. Det konkreta exempel man pekar på finns dock i kyrkoordningen. I 34 kap. 7 § andra stycket finns ett undantag från kravet att kyrkans anställda ska tillhöra Svenska kyrkan. Undantaget gäller dem som arbetar uteslutande eller så gott som uteslutande inom begravningsverksamheten. ”Om man utgår från begravningslagens legaldefinition finns det sannolikt ingen som arbetar ’i’ begravningsverksamheten. Mer korrekt är att personalen arbetar med uppgifter som utgör begravningsverksamhet.”

*Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund* menar att förslaget med en begravningsinstruktion är bra. Man menar att det ska vara fråga om ett handlingsprogram av samma slag som för andra samhällsuppdrag såsom skolplan eller handlingsprogram för räddningstjänsten. Innehållet ska styras av lagar och förordningar och i detta fall preciseras i begravningslagen eller begravningsförordningen. Det kan då bli underlag för den statliga tillsynen via länsstyrelse och begravningsombud. Om förslaget i promemorian ”om en frivillig begravningsinstruktion ändå skulle genomföras är vårt förslag att ordet instruktion, som normalt innehåller bindande bestämmelser, byts ut mot exempelvis vägledning, riktlinjer eller någon motsvarande benämning som speglar att dokumentet inte är fullt ut bindande.”

Synpunkter av likartat slag som Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation vad gäller innehållet i den föreslagna begravningsinstruktionen framförs även av *Stiftsstyrelsen i Uppsala stift* och av *Domkapitlet och Stiftsstyrelsen i Skara stift*. *Stiftsstyrelsen i Uppsala stift* menar att en begravningspolicy kan fastställas av kyrkorådet och läggas till grund för stiftens förvaltningstillsyn samt eventuellt vara bilaga till församlingsinstruktionen. *Domkapitlet och Stiftsstyrelsen i Skara stift* ser som en styrka med förslaget att kyrkofullmäktige ges en helhetsbild av sitt ansvar. På vissa områden där olika dokument redan föreligger bör det vara tillräckligt att i en instruktion för begravningsverksamheten hänvisa till dessa. Man ser en motsättning i beskrivningen av den föreslagna instruktionen. ”Å ena sidan anges att instruktionen inte i första hand är avsedd att vara ett tillsynsinstrument. Å andra sidan föreslås att fastställd instruktion ska delges stiftet, vilket resulterar i att dokumentet blir föremål för tillsyn. Vi ser instruktion för begravningsverksamheten som ett givet underlag för tillsynen.” Man saknar också en utförlig reflektion kring orsak till och konsekvenserna av att åtskilja församlingsinstruktionen och begravningsinstruktionen. Det finns fler remissinstanser som på liknande sätt efterfrågar ett klagörande. *Domkapitlet i Göteborgs stift* menar att det behövs ytterligare klagöranden om hur arbetet med begravningsinstruktionen ska ske och om relationen mellan församlingsinstruktion och begravningsinstruktion. Det behöver också klargöras vilken dignitet begravningsinstruktionen ska ha för församlingar och pastorat. ”I samband med detta behöver också framgå av vilka skäl man inte föreslår någon sanktionsmöjlighet vid utebliven begravningsinstruktion.” *Domkapitlet* ställer också frågan om benämningen ”begravningsinstruktion” är bra och relevant. Det blir naturligt att man uppfattar att den har motsvarande funktion som en församlingsinstruktion.

*Stiftsstyrelsen i Västerås stift* anser att det inte behövs någon begravningsinstruktion. Man uppfattar att det inte har uttryckts något behov från församlingarnas sida och att begravningsverksamheten i allmänhet fungerar bra. Andra stift tillstyrker utan närmare kommentarer promemorians förslag. Det gäller *Karlstads stift*, *Domkapitlet och Stiftsstyrelsen i Härnösands stift*. *Domkapitlet i Luleå stift*, som

också tillstyrker förslaget, anser att kyrkostyrelsen bör ta fram en mall för begravningsinstruktionen. Motsvarande önskemål uttrycks i flera andra yttranden.

*Skövde församling* understryker vikten av att införa en begravningsinstruktion och *Nyköpings församling* finner förslaget till begravningsinstruktion mycket angeläget. *Nacka församling* ser upprättandet av en begravningsinstruktion som uppdateras regelbundet som ett bra förslag som bidrar till ökad kvalitet i begravningsverksamheten. Flera andra församlingar och pastorat tillstyrker förslaget utan att uttrycka någon närmare värdering. *Jönköpings pastorat* däremot anser att författningsstyrningen borgar för en likabehandling i hela landet och menar att det skapar mer otydlighet och risk för olika hantering av ärenden om varje pastorat/församling formulerar ytterligare instruktioner att arbeta efter. *Lunds pastorat* motsätter sig förslaget och anger att man redan har av kyrkorådet fastställda riktlinjer för begravningsverksamheten.

*Kyrkonämnden i Göteborgs kyrkliga samfällighet* har ställt sig bakom ett av indelningsstyrelsen för den blivande begravningssamfälligheten i Göteborg utarbetat remissvar I yttrandet ställer man sig positiv till förslaget att skapa ett gemensamt verktyg för att stärka och tydliggöra församlingarnas/pastoratens utförande av uppdraget som begravningshuvudmän. Såväl vad som ska göras och hur det ska göras ser man som i huvudsak författningsstyrt. ”Det som saknas, men som behöver komma till uttryck är att tydliggöra på vilket sätt det pastorala perspektivet kommer till uttryck i verksamheten. - - - En begravningsinstruktion kan vara ett verktyg för detta.” Processen med utarbetande av ett sådant dokument kan vara av stor nytta och betydelse för verksamhetens utformning och utveckling.

*Ulricehamns pastorat* framhåller behovet av tydliga riktlinjer och gärna någon mall för en begravningsinstruktion om en sådan ska utarbetas.

### **Skälen för kyrkostyrelsens förslag**

#### *Riktlinjer för begravningsverksamheten*

Remissbehandlingen av promemorian *Begravningsverksamheten – samordning och tillsyn m.m.* ger ett stöd för att införa bestämmelser i kyrkoordningen om att det ska finnas ett lokalt beslutat dokument som närmare anger hur begravningsverksamheten ska vara utformad hos den enskilda huvudmannen. Detta bejakas såväl av en majoritet av stiftens som av flertalet församlingar och pastorat som besvarat remissen. Det finns invändningar på vissa punkter och förslag till förändringar som kyrkostyrelsen menar har fog för sig och bör leda till ändringar av det remitterade förslaget. Härtill kommer att det i promemorian talas om riktlinjer som ”beskriver” hur verksamheten är utformad. Kyrkostyrelsen menar att eftersom det är fråga om riktlinjer blir det mer adekvat att tala om riktlinjer för hur begravningsverksamheten ska vara utformad.

I promemorian anges syftet med införandet av en begravningsinstruktion vara att stärka och tydliggöra församlingarnas och pastoratens arbete med utförandet av uppdraget som huvudmän för begravningsverksamheten. Kyrkostyrelsen ansluter sig med sitt förslag till denna grundläggande syftesbestämning.

I det förslag som nu läggs fram görs inte någon direkt koppling till församlingsinstruktionen. I promemorian klargörs visserligen att den föreslagna begravningsinstruktionen på flera sätt är en annan typ av dokument än församlingsinstruktionen men det finns ändå den likheten att de båda har benämningen ”instruktion”. I likhet med *Domkapitlet i Göteborgs stift* menar kyrkostyrelsen det kan ifrågasättas om begreppet ”begravningsinstruktion” som, åtminstone i viss utsträckning, kan kopplas samma med församlingsinstruktionen är bra och relevant. Denna problematik uppmärksammas också i promemorian även om slutsatsen blir en annan än den som

kyrkostyrelsen nu drar. I linje med vad som anförs av *Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation* menar kyrkostyrelsen att ett annat begrepp än ”instruktion” ska användas och föreslår istället att det ska talas om ”riktlinjer för begravningsverksamheten”. Detta är ett av de förslag till benämningar som *Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund* också har. Kyrkostyrelsens förslag är alltså att det ska fattas lokala beslut med riktlinjer för hur begravningsverksamheten hos den enskilda huvudmannen ska vara utformad. Det är självklart så att begravningslagen och begravningsförordningen ger ramarna för vad som kan tas upp i riktlinjerna när där anges vad begravningsverksamheten innefattar och vad som ska göras.

I ett par remissvar, bl.a. från *Stiftsstyrelsen i Uppsala stift*, tas upp frågor om innehållet i den föreslagna begravningsinstruktionen med påpekanden om att det kan bli otydligt vad som är kyrkorådets eget ansvar som styrelse och vad som kan beslutas av kyrkofullmäktige som högsta beslutande organ. Det som i första hand avvisas som frågor att ta upp i begravningsinstruktionen är ledningsansvar, delegationer samt arbetsmiljö- och personalfrågor. Kyrkostyrelsen instämmer i vikten av en tydlig ansvarsfördelning och menar att frågor av nämnt slag inte ska finnas med i de riktlinjer för begravningsverksamheten som styrelsen här föreslår.

*Jönköpings pastorat* menar att det skapar otydlighet och risk för olika hantering av ärenden om varje pastorat/församling formulerar ytterligare instruktioner. Man synes anse att det inte krävs något utöver det som anges i lag och förordning. I likhet med vad som anges i ett flertal remissyttranden menar alltså kyrkostyrelsen att gällande föreskrifter behöver kompletteras med vissa riktlinjer. Det är inte och kan inte vara fullt ut författningsreglerat hur uppdraget ska utföras. Bland annat kan de lokala förutsättningarna skilja sig på ett sätt som gör att allt inte kan hanteras på precis samma sätt. Samtidigt är det självklart att lagregleringen ger de ramar inom vilka man har att röra sig och att dessa i viss utsträckning inte ger utrymme för några alternativ utan entydigt anger vad som gäller. I den remitterade promemorian gavs, utöver det som tidigare har avvisats eftersom det hör till kyrkorådets ansvar som styrelse, följande exempel på innehåll i den där föreslagna begravningsinstruktionen: etik och värdegrundsarbete, kontakter med icke kristna religioner, nya begravnings seder, kris- och katastrofberedskap, samverkan med andra församlingar, kulturarvsfrågor och former för extern information. En plan för kris- och katastrofberedskap är inte något som ska finnas bara för begravningsverksamheten men en församling eller ett pastorat ska som huvudman vidta de beredskapsförberedelser som behövs för höjd beredskap. I någon form, eventuellt med hänvisning till en mer omfattande beredskapsplan, behöver detta finnas med i riktlinjerna för begravningsverksamheten. De exempel på innehåll i riktlinjerna för begravningsverksamheten som har tagits upp i promemorian ser kyrkostyrelsen som en bra utgångspunkt för ett fortsatt arbete.

#### *Stöd för arbetet med riktlinjerna*

Några remissinstanser efterfrågar hjälpmedel för utarbetande av riktlinjerna. T.ex. skriver *Ulricehamns pastorat* att det finns behov av tydliga riktlinjer och gärna någon mall. Kyrkostyrelsen menar att det är viktigt att det sker ett lokalt arbete och reflektion när riktlinjerna tas fram. Detta lyfter *Kyrkonämnden i Göteborgs kyrkliga samfällighet* fram i det yttrande som har utarbetats av indelningsstyrelsen för den blivande begravnings-samfälligheten. Man framhåller att processen med utarbetande av ett dokument kan vara av stor nytta och betydelse för verksamhetens utformning och utveckling. Ett material som kan vara en hjälp att starta processen och stimulerar denna kan dock enligt kyrkostyrelsen vara lämpligt att ta fram. Vilket stöd som kan behövas för det



lokala arbetet med riktlinjerna behöver dock övervägas vidare, bland annat i samverkan med stiftet.

KsSkr 2017:5

#### *Kyrkofullmäktige beslutar*

De flesta remissinstanserna kommenterar inte närmare förslaget att det är kyrkofullmäktige som ska fastställa riktlinjerna. På denna punkt finns dock i ett par fall tydliga ställningstaganden mot och för förslaget. *Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation* avstyrker förslaget med hänvisning till den ställning som kyrkorådet har som styrelse medan *Domkapitlet och Stiftsstyrelsen i Skara stift* ser som en styrka med förslaget att kyrkofullmäktige ges en helhetsbild av sitt ansvar. Kyrkostyrelsen ansluter sig till det synsätt som har redovisats från Skara stift. Det är församlingar och pastorat som har getts uppdraget att vara huvudmän. Det är då rimligt att det högsta beslutande organet är med och anger riktlinjer för hur uppdraget ska utföras.

Kyrkostyrelsen ser inga skäl för att genom att söka påverka lagstiftaren gå vidare med det som *Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund* föreslår, nämligen att det ska tas in bestämmelser i begravningslagen eller begravningsförordningen om ett handlingsprogram motsvarande en skolplan eller handlingsprogram för räddningstjänsten.

#### *Riktlinjerna och församlingsinstruktionen*

*Domkapitlet i Göteborgs stift* ser behov av ytterligare klargöranden av relationen mellan församlingsinstruktion och begravningsinstruktion och vilken dignitet "begravningsinstruktionen" ska ha för församlingar och pastorat. Kyrkostyrelsen menar att det på flera punkter finns mycket påtagliga skillnader mellan de föreslagna riktlinjerna för begravningsverksamheten och församlingsinstruktionen. En grundläggande skillnad är att församlingsinstruktionen avser sådant som är närmare reglerat i kyrkoordningen och att det centrala är ett pastoralt program för församlingens grundläggande uppgift. Den behandlar sådant som är konstitutivt för församlingen och ska därför, som följd av Svenska kyrkans episkopala struktur, fastställas av domkapitlet som ett för församlingen gällande dokument. Begravningsverksamheten är också genom det uppdrag som är givet genom begravningslagen i det flesta fall en angelägenhet för församlingen, men det finns församlingar inom Svenska kyrkan, både i Sverige och utomlands, som inte har ansvar för någon begravningsverksamhet. Detta förändrar inte deras ställning som församlingar i Svenska kyrkan och inverkar inte på behovet av att fastställa en församlingsinstruktion för den grundläggande uppgiften.

I flera remissvar understryks mycket starkt begravningsverksamheten som ett samhälleligt uppdrag och det leder ibland till slutsatser beträffande tillsynsfrågor som kyrkostyrelsen inte delar. Att begravningsverksamheten är ett uppdrag givet av staten kan dock inte ifrågasättas och detta behöver få konsekvenser för hur beslut fattas om riktlinjer för denna verksamhet. Det är församlingar och pastorat som har det fulla ansvaret för begravningsverksamheten och därmed bör riktlinjerna beslutas av huvudmännens högsta beslutande organ. Riktlinjerna blir bindande för kyrkorådet på motsvarande sätt som andra beslut av kyrkofullmäktige. Om domkapitlet skulle vara involverat i beslutsfattandet skulle det skapa otydlighet ifråga om ansvarsfördelningen. En annan sak är att kyrkostyrelsen biträder förslaget att riktlinjerna, när kyrkofullmäktige väl har fattat sitt beslut, ska delges stiftet. Detta hör samman med frågorna om tillsyn som tas upp närmare i nästa avsnitt av denna skrivelse.

I detta sammanhang kan finnas anledning att notera att *Stiftsstyrelsen i Uppsala stift* menar att en begravningspolicy eventuellt kan vara bilaga till församlingsinstruktionen. Vilken ställning man tänker att en bilaga till församlingsinstruktionen har framgår inte. En bilaga till ett protokoll kan ofta rymma det avgörande innehållet i ett beslut som har fattats av en styrelse. Bilagan är därmed snarast en del av protokollet och av beslutet. Mot bakgrund av vad som tidigare sagts om relationen mellan församlingsinstruktion och riktlinjer för begravningsverksamheten och om risken för otydlighet, menar kyrkostyrelsen att de nu föreslagna riktlinjerna för begravningsverksamheten inte bör vara bilaga till församlingsinstruktionen. Det bör därmed också göras en tydlig skillnad mellan en begravningspastoral och riktlinjer för begravningsverksamheten. En begravningspastoral kan behandla hela det skeende som enligt 24 kap. 1 § i kyrkoordningen hör till begravning i vid mening och personliga kontakter i anslutning till detta. Riktlinjerna behandlar begravningsverksamheten som avser alla medborgare, oavsett deras relation till Svenska kyrkan. Därmed inte sagt att begravningspastoralen bara kan avse dem som tillhör Svenska kyrkan.

### *Sanktioner*

*Göteborgs domkapitel* frågar av vilka skäl man inte föreslår någon sanktionsmöjlighet vid utebliven begravningsinstruktion.

Allmänt gäller att sanktionsmöjligheterna är mycket begränsade i kyrkoordningen. De finns nästan bara inom tillsynen av dem som har uppdrag inom kyrkans vignings-tjänst. Om det inte fattas ett beslut om en församlingsinstruktion finns inga egentliga sanktioner men domkapitlet har möjlighet att med stöd av bestämmelserna i 57 kap. 7 § fatta ett eget beslut om församlingsinstruktion. Detta hör också ihop med Svenska kyrkans episkopala struktur och är, mot bakgrund av vad som tidigare har sagts, inte tillämpligt när det gäller riktlinjerna för begravningsverksamheten. I detta, liksom i de flesta fall, är efterlevnaden av kyrkoordningen beroende av en god vilja att följa i demokratisk ordning fattade beslut i den kyrka man tillhör och är verksam inom.

### *Samråd med begravningsombud*

Församlingar och pastorat är skyldiga att låta de av länsstyrelsen utsedda begravningsombuden få tillgång till samtliga handlingar som avser begravningsverksamheten. Begravningsombudet har rätt att närvara, ställa frågor och göra påpekanden vid sammanträden i församlingen eller pastoratet, 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. Detta sägs om begravningsombudets uppdrag i 10 kap. 3, 4 och 6 §§ i begravningslagen. Dessa bestämmelser blir tillämpliga när riktlinjer för begravningsverksamheten utarbetas och beslutas. Därmed blir alltså riktlinjerna föremål för en statlig tillsyn. Att de även kan bli föremål för tillsyn från kyrkans sida tas upp i skrivelsens nästa avsnitt.

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

*Ändrade paragrafer:* 6 kap. 4 § och 57 kap. 1 §.

**Promemorians förslag** överensstämmer delvis med kyrkostyrelsens förslag. I promemorian föreslås att det ska tydliggöras att stiftets uppgift inte bara är att utöva tillsyn över utan också att främja begravningsverksamheten.

**Remissinstanserna:** Promemorians förslag om stiftens främjande och tillsyn av hur uppdraget som huvudman för begravningsverksamheten fullgörs tycks, utifrån inkomna remissvar, vara det mest kontroversiella, och har föranlett tydliga ställningstaganden både för och emot förslaget. När man ser till den antalsmässiga fördelningen finns en viss övervikt till stöd för förslaget, eller i vart fall ett bearbetat förslag, hos en majoritet av remissinstanserna. Det gäller såväl stiftet som bland församlingar och pastorat. I sistnämnda gruppen väger det dock nästan jämnt.

*Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation* avstyrker promemorians förslag. Man redovisar i sitt yttrande kortfattat bakgrunden till begravningslagens bestämmelser om tillsyn och påpekar att det finns sju länsstyrelser som bedriver tillsyn. Man konstaterar att dessa vid vite kan förelägga huvudmännen att fullgöra sina skyldigheter. ”Skyldigheten avser hela begravningsverksamheten och inkluderar både **hur** verksamheten utförs **vad** huvudmannen ansvarar för.” Arbetsgivarorganisationen ser gällande system för tillsyn som väl avvägt med hänsyn till att alla inte tillhör Svenska kyrkan. Man ser det som en förutsättning för det kyrkliga huvudmannaskapet. Samtidigt anger man att det förefaller som om systemet i praktiken fungerar mindre väl, bland annat beroende på begravningsombudens kompetens och att länsstyrelserna inte prioriterar tillsynen. Det sårbara systemet kan enligt Arbetsgivarorganisationen, medföra att legitimiteten för nuvarande kyrkliga huvudmannaskap med fog kan ifrågasättas av dem som inte tillhör Svenska kyrkan.

Enligt vår mening är det därför viktigt att arbeta för att balansen i systemet upprätthålls istället för att det får mer slagsida. Att systemet kompletteras med en inomkyrklig tillsyn beträffande hur begravningslagen ska tillämpas i sak och i förhållande till enskilda medför ytterligare påfrestningar och obalans. Det strider mot den reglerade ordningen och medför uppenbar otydlighet om vem som har ansvar och vem som bestämmer. Det medför också osäkerhet kring vem som har ansvar för vad samt medför risk för misstänksamhet mot att det offentlighetsliga systemet inte tillämpas korrekt. Förutsättningarna riskerar att bli än sämre för religionsfrihet och likabehandlingsprincip än de som skisserades på inför stat-kyrkareformen. Det är församlingar och pastorat som fått i uppdrag att bedriva begravningsverksamhet av samhället, inte stift eller nationell nivå. Denna mycket komplexa och känsliga fråga måste hanteras med en helt annan respekt än vad som framgår av promemorian.

Arbetsgivarorganisationen menar att den tillsyn som föreslås hanteras av stiftet inkräktar på och riskerar att kollidera med den i lag reglerade tillsyn som länsstyrelsen ska bedriva. Man anger att begravningsverksamheten inte är en kyrklig verksamhet

utan en samhällsangelägenhet som staten lagt på församlingarna. Tillsynen följer av lag och huvudmannen är suveränt ansvarig för begravningsverksamheten inom sitt förvaltningsområde.

Resonemanget i promemorian håller inte samman när det gäller tillsyn. För att kunna utöva tillsyn i ordets korrekta bemärkelse krävs en fristående och oberoende ställning i förhållande till det eller den man har att tillse och ett objektivt förhållningssätt. Det fungerar inte att som promemorian anger på samma gång ge både råd och utöva tillsyn, det kan aldrig ske objektivt.

Arbetsgivarorganisationen är dock positiv till att stiftet inom ramen för sin tillsyn säkerställer att erforderliga rutiner finns för att verksamheten ska hanteras på ett kvalitetssäkrat sätt. ”Det är emellertid något som snarare handlar om god intern ordning och kontroll än tillsyn i ordets rätta bemärkelse.”

*Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund* säger att man är ense med kyrkostyrelsen om att det behövs en bättre tillsyn men inte om på vilket sätt denna bör ske. Man menar att ett minskat antal medlemmar i Svenska kyrkan och ett alltmer mångkulturellt samhälle som visar sig också i begravningsfrågor, innebär att nya krav ställs på rollen som utförare av samhällsuppdraget och inte minst på hur staten ska utöva sin tillsyn. Kyrkogårds- och krematorieförbundet tar särskilt upp frågan om en förstärkt tillsyn över krematorieverksamheten och ser det som naturligt att länsstyrelsen får ett förtydligt mandat vari bör ingå att säkerställa att det finns tillräcklig kapacitet för kremeringar i landet. ”Här handlar det också om att ge staten bra verktyg för att kunna styra hur denna verksamhet sker på bästa sätt med hänsyn till ekonomi, effektivitet och etik. Som vi ser det är det inte Svenska kyrkan som ska utöva denna tillsyn.” Kyrkogårds- och krematorieförbundet anger att vi med tillsyn normalt avser ”kontroll av efterlevnaden av lagar, föreskrifter eller andra beslutade villkor”. Man uppfattar att tillsyn används i Svenska kyrkan avseende den egna verksamheten och kyrkoordningen.

När ordet tillsyn används som benämning för frågor som närmast avser styrning, ledning och uppföljning av verksamheten, kan det bli problematiskt och förväxlas med annan tillsyn. Det kan tolkas som om Svenska kyrkan ska ha tillsyn över att den egna verksamheten följer lagar och förordningar. Detta är orimligt eftersom ingen ska utöva tillsyn på sig själv. Det ska en oberoende, oftast överordnad nivå göra. En annan tolkning kan vara att Svenska kyrkan ska ha tillsyn över begravningsverksamheten utifrån kyrkoordningen. Denna tanke är minst lika orimlig.

Kyrkogårds- och krematorieförbundet ser som en annan möjlig tolkning att det som avses är så kallad egentillsyn, vilket är ett krav som ställs i vissa lagar men inte finns i begravningslagen. Därför ser man det som olyckligt att tala om både stiftets och kyrkoherdens tillsyn. Man vill snarare tala om statlig tillsyn och kyrklig styrning. ”Tillsyn av kyrkans – av staten givna – begravningsverksamhet kan alltså inte åvila någon inom Svenska kyrkans organisation.”

*Stiftsstyrelsen i Uppsala stift* ser det som naturligt att stiftets tillsynsroll utökas på föreslaget sätt och menar att stiftet bör ha en övergripande tillsyn av hur församlingar och pastorat sköter det uppdrag som man har enligt begravningslagen, ”...vad vi brukar kalla förvaltningstillsyn”. *Domkapitlet och Stiftsstyrelsen i Skara stift* menar att det som är kyrkoherdens lednings- och tillsynsansvar, som inkluderar begravningsverksamheten, ska återspeglas i stiftets tillsyn och främjande. Man anser att promemorian text om tillsyn är onödigt problematiserad. ”Enligt KO 5 kap 1–2 §§

har kyrkoherden ansvar för tillsyn över all verksamhet utifrån Svenska kyrkans tro, bekännelse och lära. Uppstår en situation då lagstiftningen står i strid med Svenska kyrkans tillsyn har lagstiftningen företräde.”

*Domkapitlet och Stiftsstyrelsen i Strängnäs stift* säger att man till skillnad från vad som anges i promemorian anser att det kan bli fråga om konkurrens mellan den statliga och kyrkliga tillsynen. ”Strängnäs stift anser att detta kan vara ofrånkomligt, men kan hanteras genom att det sker en dialog mellan de ansvariga för den statliga respektive kyrkliga sidan.” Stiftet menar att ett beslut av kyrkomötet om föreslagna ändringar i kyrkoordningen kan fattas först efter en ekonomisk konsekvensanalys och frågan om resursförstärkning är klarlagd.

*Domkapitlet i Göteborgs stift* anger att det finns en oklarhet i promemorian om huruvida det är domkapitlets eller stiftsstyrelsens ansvar att behandla tillsynsfrågor om begravningsverksamheten. ”Eftersom frågor om fullgörande av begravningsverksamhet gäller både främjande och tillsyn bör enligt domkapitlets mening tydligt anges att det är domkapitlets ansvar att handlägga frågor relaterade till begravningsinstruktion.” *Karlstads stift* ställer sig i huvudsak positivt till förslaget att det ska höra till stiftets uppgift att främja och ha tillsyn över hur församlingarnas och pastoratens uppdrag som huvudman för begravningsverksamheten fullgörs. Detta menar man ger dock en belastning på ekonomin då det krävs en resursförstärkning på stiftsnivå. Motsvarande synpunkter på behov av en resursförstärkning framkommer i yttrandena från flera stift. *Domkapitlet i Luleå stift* anger i sitt tillstyrkande av promemorians förslag att förslaget på intet sätt är främmande för Luleå stift. ”Redan i dagsläget ingår begravningsverksamheten som en del i de förvaltningsvisitationer som genomförs inför varje prost- och biskopsvisitation i stiftet. Inför dessa förvaltningsvisitationer inhämtar stiftsmedarbetare begravningspastoraler, instruktioner för gravgrävning och kisthantering etc., som sedan ligger till grund för visitationerna.”

*Stiftsstyrelsen i Linköpings stift* avstyrker generellt ”förslaget i remissförfrågan” men menar dock att det förutsätts att stiftet får ökade resurser för att klara uppgiften om man ska få till stånd ett kvalitetshöjande av kyrkans ansvar för begravningsverksamheten.

*Stiftsstyrelsen i Lunds stift* anser att tillsynsuppdraget känns vagt och undrar om det har förts samtal med staten om detta uppdrag. ”I motsats till promemorian anser vi att två parallella former av tillsyn kan uppfattas som ett problem och inte som att de kompletterar varandra.” Det behövs enligt stiftsstyrelsen ytterligare utredning med förtydligande av hur tillsynsuppdraget utförs, om skillnaden mellan statlig och kyrklig tillsyn men även om kompetens- och resursfrågor.

*Stiftsstyrelsen i Västerås stift* menar att Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation ”har en mer fristående ställning för alla svenska medborgare i begravningsfrågor på församlingsnivå och därför blir det onödigt att skapa en egen främjande och tillsynslinje mellan stift och församling angående begravningsverksamheten”.

*Uppsala pastorat* tillstyrker förslaget till ändringar i kyrkoordningen och framför att länsstyrelsens tillsyn omfattar vad som enligt lag ska göras medan stiftens bör ha en övergripande tillsyn av hur församlingar och pastorat sköter det uppdrag man har enligt begravningslagen, ”det vill säga förvaltningstillsyn”. Enligt *Mariestads församling* är det rimligt att stiftens har tillsyn och främjande för allt arbete i församlingarna inklusive begravningsverksamheten. *Göteborgs kyrkliga samfällighet* ”anser att kyrklig tillsyn ska fokusera på hur det pastorala perspektivet kommer till uttryck i begravningsverksamheten såsom ett statligt uppdrag och en samhällsangelägenhet.” *Visby domkyrkoförsamling* ser det som positivt om stiftet får ett utökat tillsynsansvar beträffande församlingarnas uppdrag som huvudman för begravningsverksamheten.

”När tillsyn utförs är det viktigt att den inte grundar sig på teologiska aspekter utan på etiska och juridiska aspekter i enlighet med de lagar som verksamheten omfattas av.”

*Märsta pastorat* är skeptiskt till tanken på en kyrklig tillsyn. Begravningsverksamheten skiljer sig markant från Svenska kyrkans övriga verksamhetsområden då det är ett statligt uppdrag givet till församlingar och pastorat vilka har det lokala ansvaret. Likande synpunkter framför *Jönköpings pastorat* när man pekar på att det finns en statlig tillsyn som kan behöva utvecklas. Det bör ske genom att begravningsombudets roll stärks ytterligare. Man finner ingen anledning att tillstyrka promemorians förslag. *Nacka församling* anser att promemorians förslag inte stämmer överens med att huvudmannskapet avser begravningsverksamhet även dem som inte är medlemmar i Svenska kyrkan. Man avvisar förslaget eftersom det innebär att tillsyn och styrning ska ske utifrån kyrkans lära och utifrån kyrklig synvinkel. Detta skapar förvirring hos icke-medlemmar och ökar knappast allmänhetens förtroende. ”Huvudmannskapet behöver vara fristående från trossamfundet.” *Huddinge pastorat* konstaterar att begravningsverksamheten är ”... ett statligt uppdrag och en samhällsangelägenhet varför statlig tillsyn är given”. Tillsynen bör ligga hos begravningsombuden och länsstyrelsen.

### Skälen för kyrkostyrelsens förslag

Det finns bland remissinstanserna påtagligt delade meningar i frågorna om tillsyn av begravningsverksamheten. Möjligen blir motsättningarna större än de egentligen skulle behöva vara när man vill tydliggöra sitt ställningstagande på ett område som har en viss ”laddning” och där det enligt kyrkostyrelsens mening finns en uppenbar risk för att man talar förbi varandra och tolkar begreppet tillsyn på olika sätt.

Kyrkostyrelsen föreslår att det ska införas bestämmelser i kyrkoordningen som tydliggör att stiftets uppdrag att utöva tillsyn över verksamheten i stiftets församlingar och pastorat även omfattar hur församlingar och pastorat fullgör sitt uppdrag som huvudman för begravningsverksamheten. Det sker genom ändringar av bestämmelserna i 6 kap. 4 § och 57 kap. 1 §.

### *Tillsyn men inte främjande därutöver*

I 6 kap. 4 § anges nu att stiftet, utöver att främja och ha tillsyn över det som är församlingens grundläggande uppgift, också ska främja en god förvaltning i församlingar och pastorat och ha tillsyn över förvaltningen. Ett tillägg bör göras om att tillsynen även ska avse hur uppdraget som huvudman för begravningsverksamheten fullgörs. Detta bör också anges i 57 kap. 1 § där det finns närmare bestämmelser om tillsynen.

Till skillnad mot förslaget i promemorian innebär detta att det alltså inte föreslås särskilda bestämmelser om främjande avseende uppdraget som huvudman för begravningsverksamheten. Av redovisningen i skrivelsens avsnitt 4.2.3 av vad som innefattas i tillsyn i kyrkoordningen framgår att däri innefattas råd, stöd och hjälp. Det görs inte en distinkt skillnad mellan främjande och tillsyn utan det finns moment som kan ses som främjande även inom tillsynsverksamheten. Ett mer utvecklat arbete med direkt främjande av begravningsverksamheten menar kyrkostyrelsen att det inte finns tillräckliga skäl för att lägga på stiftet. Det arbete som inomkyrkligt, i vid mening, görs av Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation kan ses som ett främjande av begravningsverksamheten liksom verksamheten hos Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund. Av remissvaren framgår inte annat än att detta arbete som sker på ”central” nivå uppskattas och fungerar väl. Mot den bakgrunden saknas enligt kyrkostyrelsen anledning att decentralisera verksamhet av detta slag genom att lägga

ett särskilt främjandeansvar hos stiftet. Detta skulle också, som framgår av remissvaren, kräva uppbyggande av ny kompetens och ytterligare ekonomiska resurser. Det kan ifrågasättas om det skulle vara rationellt med hänsyn till att området rymmer frågor som spänner över ett brett fält och där det torde krävas att man arbetar kontinuerligt och samlat med frågeställningarna för att kunna svara upp mot det behov av stöd som finns.

Det tydliggörande av tillsynsuppgiften som kyrkostyrelsen nu föreslår bör kunna hanteras inom ramen för befintliga resurser. Inom ramen för det främjande- och tillsynsarbete som stiftet redan bedriver förekommer, om än i varierande utsträckning, sådant som rör begravningsverksamheten. I viss utsträckning bör arbetet med tillsynen av hur uppdraget som huvudman för begravningsverksamheten fullgörs, kunna höras samman med det arbete som redan görs avseende de lokala förvaltningsfrågorna.

#### *Närmare om stiftet och tillsynen*

Kyrkomötet beslutade 2012 (KsSkr 2012:5, O 2012:2, KmSkr 2012:2) att bestämmelser skulle införas i kyrkoordningen om att stiftets främjande och tillsyn även ska gälla den lokala förvaltningen. Innan dess talades i 57 kap. 1 § om vad som innefattades i **biskopens och domkapitlets** tillsyn. De av kyrkomötet 2012 beslutade ändringarna, vilka trädde i kraft den 1 januari 2014, innebär att det nu talas övergripande om vad som ingår i **stiftets** tillsyn. *Domkapitlet i Göteborgs stift* ser en oklarhet i promemorian när det gäller om det är domkapitlets eller stiftsstyrelsens ansvar att behandla tillsynsfrågor om begravningsverksamheten. I yttrandet gör man i sammanhanget en koppling till den föreslagna begravningsinstruktionen menar att det tydligt bör anges att det är domkapitlets ansvar att handlägga frågor relaterade till begravningsinstruktion och, som det får förstås, därmed även tillsynen.

Kyrkostyrelsens förslag i skrivelsens föregående avsnitt 5.1 innebär att det inte ska beslutas om någon begravningsinstruktion men lokalt fastställas riktlinjer för hur begravningsverksamheten ska vara utformad. Dessa riktlinjer kan i sig bli föremål för tillsyn. Det kan finnas sådant som uppmärksammas från stiftets sida när de får del av riktlinjerna. Detta ska inte motsatsvis tolkas som om det innebär något slags godkännandebeslut om det inte kommer en reaktion från stiftet. Det är naturligt att riktlinjerna finns med som en utgångspunkt om man t.ex. vid en visitation tar upp begravningsverksamheten.

När bestämmelserna tillkom om tillsyn av den lokala förvaltningen angavs att tillsyn i förvaltningsfrågor i första hand torde bli en uppgift för stiftsstyrelserna. Kyrkostyrelsen menar att det inte ska ske någon närmare precisering i kyrkoordningen av *vem* i stiftet som svarar för tillsyn av begravningsverksamheten. Det torde inte i första hand bli fråga om beslutsärenden utan arbete av annan karaktär. Hur tillsyn ska bedrivas i stiftet bör kunna vara ett gemensamt ärende för domkapitel och stiftsstyrelse.

#### *Tillsyn i olika mening*

Det kan knappast hävdas att det finns en entydig bestämning av begreppet tillsyn. Den kyrkliga tillsynen har en historia som sträcker sig mycket längre tillbaka än den statliga, rent av betydligt längre än den Svenska staten som sådan. Det innebär inte att det som konkret avses med tillsyn i Svenska kyrkan idag överensstämmer med allt som innefattats i kyrklig tillsyn genom tiderna. En viss form av kontinuitet över tiden finns i biskopens visitationer som ett instrument för tillsyn även om detta också genomgått stora omvandlingar.

Inte heller den nutida statliga tillsynen är en alldeles enhetlig företeelse även om det funnits en strävan att avgränsa tillsynsbegreppet till att avse "självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvarige" (Reg. skr. 2009/10:79 *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.*) Alldeles entydigt är det dock inte. Inspektionen för vård och omsorg anger på sin webb-plats att i dess uppdrag ingår även att "inom ramen för tillsynen lämna råd och ge vägledning till verksamheterna i vård och omsorg".

Vad som avses med tillsyn i kyrkoordningen redovisas i skrivelsens avsnitt 4.2.3. När kyrkostyrelsen genom denna skrivelse föreslår att det uttryckligen ska anges i kyrkoordningen att stiftens tillsyn över verksamheten i stiftets församlingar och pastorat även omfattar hur församlingar och pastorat fullgör sitt uppdrag som huvudman för begravningsverksamheten är det fråga om den tillsyn som avses i kyrkoordningen. Av den tidigare redovisningen i avsnitt 4.2.3 framgår att arbetet med begravningsverksamhet redan träffas av vissa tillsynsåtgärder enligt bestämmelserna i kyrkoordningen. Det finns dock inga bestämmelser som uttryckligen anger att stiftens tillsyn även avser hur församlingar och pastorat fullgör sina uppdrag som huvudmän för begravningsverksamheten. Det är alltså detta kyrkostyrelsen nu föreslår. Det står klart att det redan i viss utsträckning, även om saken inte har undersökts närmare, förekommer tillsyn som går utöver det som tas upp i den tidigare redovisningen i skrivelsen. I sitt yttrande över promemorian skriver *Luleå domkapitel* i anslutning till att man tillstyrker promemorians förslag att förslaget på inte sätt är främmande för Luleå stift. Man redovisar hur begravningsverksamheten ingår som en del i de förvaltningsvisitationer som genomförs inför varje prost- och biskopsvisitation i stiftet.

Det framförs i ett par remissvar att det som tas upp i promemorian inte gäller tillsyn i egentlig mening. *Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation* talar i sitt yttrande om att "utöva tillsyn i ordets korrekta bemärkelse" och säger bl.a. att det inte fungerar "att som promemorian anger på samma gång ge både råd och utöva tillsyn". Därmed synes man ta avstånd från delar av kyrkoordningens bestämning av tillsyn inom kyrkan. *Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund* anger att kontroll av efterlevnaden av lagar, föreskrifter eller andra beslutade villkor är det som normalt avses med tillsyn. Detta kan sägas ligga i linje med vad regeringen menar ska gälla för den statliga tillsynen även om där också talas om åtgärder för att åstadkomma rättelse. Inte minst på sistnämnda punkt skiljer sig med nödvändighet den tillsyn som kan ske inom Svenska kyrkan från den statliga tillsynen. När det gäller tillsynen av församlingar och pastorat finns den mest påtagliga metoden för att åstadkomma en rättelse genom att domkapitlet kan upphäva ett lokalt fattat beslut. Staten kan tillgripa tvångsmedel av andra slag, inte minst ekonomiska, och kan utöva en tillsyn där detta finns med. Den möjligheten finns inte för den kyrkliga tillsynen. Inom förenings- och folkrörelse-sfären, som kan vara en rimlig jämförelse, finns ofta som en yttersta åtgärd att enskilda medlemmar eller lokala föreningar inom en rikstäckande organisation kan uteslutas. Inte heller den möjligheten finns för den kyrkliga tillsynen. Kyrkostyrelsen menar att det ändå är riktigt att som sker i kyrkoordningen tala om tillsyn inom Svenska kyrkan. Den utövas med de förutsättningar som finns för kyrkan. Det står inte alldeles klart, även om det kan efterlysas i enskilda fall, att det skulle vara en fördel att ha olika sanktionsåtgärder och tvångsmedel till förfogande.

Tillsyn är alltså inte entydigt begrepp. Den statliga tillsynen av begravningsverksamheten bestäms i huvudsak av det som föreskrivs i begravningslagen. Det medför inte att alla de konkreta åtgärder som anges där bara kan vara en del av en statlig tillsyn. I begravningslagen talas om att inspektera begravningsverksamhet, inhämta



upplysningar, granska att de personers intressen som inte tillhör Svenska kyrkan tas tillvara, kontrollera att det sker föreskrivet samråd med andra trossamfund och verka för att församlingen eller pastoratet samråder med och informerar företrädare för dem som inte tillhör Svenska kyrkan, 10 kap. 1, 4 och 5 §§. Det som emellertid ger den statliga tillsynen en särskild ställning är att länsstyrelsen vid vite får förelägga huvudmannen eller innehavaren att fullgöra sina skyldigheter enligt lag och förordning, 10 kap. 2 § i begravningslagen. Att ingripa med påföljder och åtgärder av tvingande slag för att gällande lag ska följas är något som tillkommer staten. Med denna utgångspunkt finns inte skäl för att det ska behöva uppstå någon konflikt mellan den statliga tillsynen och en tillsyn från stiftens sida. Den kyrkliga tillsynen är bestämd av kyrkoordningens bestämmelser om tillsyn. Därtill får förutsättas att en inomkyrklig tillsyn utövas i viss kontakt med dem som svarar för den statliga tillsynen så att det inte uppstår konflikter eller onödigt dubbelarbete. Kyrkostyrelsen menar i likhet med flera remissinstanser att det inte utan vidare går att göra en uppdelning som innebär att den statliga tillsynen har fokus på vad som ska göras och den kyrkliga hur det görs.

*Göteborgs kyrkliga samfällighet* anser att en kyrklig tillsyn ska fokusera på hur det pastorala perspektivet kommer till uttryck i begravningsverksamheten. Med detta torde avses frågor om relationen till de enskilda personer man möter i begravningsverksamheten och den medmänskliga omsorg som det mötet måste innehålla oavsett vilken relation en person har till Svenska kyrkan. Detta finns skäl att bejaka men samtidigt måste konstateras att de kyrkliga huvudmännen är av mycket varierande storlek, vilket blir av betydelse för vilken kompetens man kan ha på olika områden. Detta förhållande bidrar till att det knappast går att göra en alltför snäv avgränsning av vad den kyrkliga tillsynen ska omfatta. Det blir en fråga för stiftens att bedöma utifrån sin kunskap om skiftande lokala förhållanden.

Eftersom den statliga tillsynen, till skillnad från den kyrkliga, bedrivs med stöd av vissa tvångsmedel kan också utfallet av den tillsynen tillmätas en särskild betydelse. En inspektion inom den statliga tillsynen vilken inte leder till några åtgärder, kan uppfattas som ett godkännande av ett slags ansvarsfrihetskaraktär. Vad gäller stiftets tillsyn av begravningsverksamheten ställer det sig annorlunda. Det måste stå alldeles klart att råd, stöd och hjälp aldrig innebär något ansvarsövertagande. Råd kan innefatta påpekanden om saker som finns skäl att rätta till men det är alltid huvudmannen som har det fulla ansvaret för hur man förhåller sig till de råd som kan ges.

När det gäller relationen mellan statlig och kyrklig tillsyn kan noteras att det inte är unikt för begravningsverksamheten att det kan ske en inomkyrklig tillsyn på områden där mer ingripande statliga åtgärder också kan vidtas. Ett stift kan bli inkopplat i en lokal konfliktsituation som också leder till åtgärder från granskning och ingripande från Arbetsmiljöverkets sida. Det är naturligtvis i detta fall liksom i fråga om begravningsverksamheten den statliga myndigheten som gör den egentliga prövningen av om det föreligger något brott mot regelverket.

#### *I lag reglerat huvudmannaskap och kyrklig tillsyn*

I flera remissvar anges direkt, eller kan ändå utläsas, att man ser en motsatsställning mellan det förhållandet att huvudmannaskapet för begravningsverksamheten är givet till församlingar och pastorat i lag och en kyrklig tillsyn.

*Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation* framhåller att det är församlingar och pastorat som fått i uppdrag att bedriva begravningsverksamhet av samhället, inte stift eller nationell nivå. Man anger att begravningsverksamheten inte är en kyrklig verksamhet utan en samhällsangelägenhet som staten lagt på församlingarna. Tillsynen följer av lag och huvudmannen är suveränt ansvarig för begravningsverksamheten

inom sitt förvaltningsområde. Man synes mena att stiftet inte kan ha tillsyn när församlingar och pastorat som egna juridiska personer har huvudmannansvaret för begravningsverksamheten. Församlingarnas och pastoratens självständiga ställning betonas i Arbetsgivarorganisationens yttrande. *Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund* har visserligen i huvudsak samma syn på tillsynsfrågan men motiverar detta med att ingen ska utöva tillsyn över sig själv utan att det göras av en oberoende, oftast överordnad nivå.

Möjligen något hårddraget kan sägas att å ena sidan ges bilden av i det närmaste helt fristående delar och å andra sidan av att delarna inte har någon självständig ställning. Kyrkostyrelsen menar att det finns skäl att sätta frågetecken för båda argumentationslinjerna.

Församlingar och pastorat är egna juridiska personer men de är detta inom ramen för trossamfundet Svenska kyrkan. Församlingar och pastorat är huvudmän för begravningsverksamheten även i sin egenskap av att vara registrerade organisatoriska delar av trossamfundet Svenska kyrkan. De är på det sättet inte några helt fristående enheter även om de var och en för sig har det fulla ansvaret för huvudmannaskapet inom sitt förvaltningsområde. Med utgångspunkt från att de är delar av Svenska kyrkan blir allt som görs av församlingar och pastorat en kyrklig verksamhet även när det inte är en verksamhet som är ett utflöde av församlingens grundläggande uppgift eller ska vara ett stöd för den uppgiften. Eftersom församlingar och pastorat är egna juridiska personer med ansvar för begravningsverksamheten och stiftet också egna juridiska personer men utan något eget ansvar för begravningsverksamheten inom sina respektive områden, innebär deras tillsyn över begravningsverksamheten hos församlingar och pastorat inte en egentillsyn. Genom att det är någon annan än den som har verksamhetsansvaret som svarar för tillsynen finns förutsättningar för en oberoende tillsyn.

Vidare anges i 1 § i lagen om Svenska kyrkan att Svenska kyrkan framträder som församlingar och stift. Detsamma sägs också i början av inledningstexterna till kyrkoordningens andra avdelning om församlingarna och tredje avdelning om stiftet. Avsikten är att tydliggöra att församlingar och stift är trossamfundets grundläggande enheter och av avgörande betydelse för trossamfundets identitet. Det förhållandet att Svenska kyrkan framträder som församlingar kan också sägas få den följd att det som sker i en församling på gott och ont präglar bilden av helheten. Konkret visar det sig när negativ massmedial uppmärksamhet rörande förhållandena i en eller ett par församlingar leder till utträden ur Svenska kyrkan i helt andra församlingar som inte alls har något ansvar för det som har uppmärksammats. Med hänsyn till såväl församlingarnas och pastoratens ställning som självständiga organisatoriska delar av trossamfundet som de faktiska konsekvenserna av att Svenska kyrkan framträder som församlingar finns det goda skäl för en tillsyn även avseende begravningsverksamheten.

Till det som tas upp av *Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation* hör också att en inomkyrklig tillsyn medför ytterligare påfrestningar och obalans i ett känsligt system. Man menar att förutsättningarna riskerar att bli än sämre för religionsfrihet och likabehandlingsprincip än de som skisserades på inför stat-kyrkareformen. *Nacka församling* menar att huvudmannaskapet behöver vara fristående från trossamfundet och anser att promemorians förslag inte stämmer överens med att huvudmannaskapet avser begravningsverksamhet även för dem som inte är medlemmar i Svenska kyrkan.

Gentemot detta kan först konstateras att huvudmannaskapet, i linje med vad som tidigare sagts, inte är fristående från trossamfundet. Det är givet till de församlingar och pastorat som lokalt utgör trossamfundet. Riksdagen har såväl beslutat om att församlingar är huvudmän för begravningsverksamheten som angett i lagen om

Svenska kyrkan att det hör till församlingens grundläggande uppgift att fira gudstjänst och utöva mission. Församlingarna svarar både för det som är konstitutivt för Svenska kyrkan som trossamfund och är huvudmän för begravningsverksamhet avseende alla medborgare. Principiellt kan detta ses som problematiskt och ordningen med begravningsombud har sin bakgrund i detta förhållande. Samtidigt kan nog hävdas att de som förespråkar en förändring av huvudmannaskapet inte gör detta med hänvisning till att församlingar och pastorat utnyttjar huvudmannaskapet på ett otillbörligt sätt, eller inte klarar att hantera alla medborgare oavsett trosuppfattning på ett korrekt sätt. Det är principiella överväganden av annat slag som man hänvisar till. När stiftens utövar tillsyn måste denna naturligtvis också utgå från att begravningsverksamheten avser alla medborgare. Det saknas anledning att anta att detta inte ska fungera väl eller skapa någon obalans i systemet. Tvärtom behöver i tillsynen uppmärksammas nödvändigheten av att hantera begravningsverksamheten utifrån dess särskilda förutsättningar.

### 5.3 Övergripande frågor hos kyrkostyrelsen

**Kyrkostyrelsens förslag:** Kyrkostyrelsen ska svara för övergripande frågor avseende begravningsverksamheten. Detta tydliggörs genom ett tillägg i kyrkoordningens bestämmelser om kyrkostyrelsens uppgifter.

Det ska ske en fortsatt beredning av vilka konkreta arbetsuppgifter som ska finnas hos Svenska kyrkans nationella nivå. I det sammanhanget ska samtal föras med Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation och med Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund.

*Ändrad paragraf:* 10 kap. 3 §.

**Promemorians förslag** överensstämmer med kyrkostyrelsens förslag.

**Remissinstanserna:** Förslaget att det i kyrkoordningen ska anges att kyrkostyrelsen ska svara för övergripande frågor avseende begravningsverksamheten är det som har allra starkast stöd från remissinstansernas sida, men det finns också några som avstyrker även detta.

*Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation* konstaterar att det är otvivelaktigt att kyrkostyrelsen företräder trossamfundet Svenska kyrkan. Arbetsgivarorganisationen avvisar dock förslaget till tillägg i kyrkoordningen att kyrkostyrelsen ska svara för övergripande frågor avseende begravningsverksamheten. Man framhåller att det är församlingarna som enligt lag är huvudmän utom i Stockholms och Tranås kommuner. Varje huvudman är en juridisk person. Det som gäller enligt förvaltningslagen och begravningslagen åligger huvudmännen, inte Svenska kyrkans nationella nivå. Man framhåller att beslutet om huvudmannaskapet var en bärande princip i riksdagens beslut 1995 om ändrade kyrka-statrelationer och att det gjordes en klar gränsdragning mellan begravningsverksamheten och församlingens grundläggande uppgift. ”Med anledning av att det är ett uppdrag som har ålagts Svenska kyrkan på lokal nivå anser SKAO att det vore klokt att stämma av eventuella förändringar med uppdragsgivaren.” Man menar att det i stort saknas en analys av vilka konsekvenser som följer av en verksamhetsövergång. Det är både en ekonomisk analys och en riskanalys som efterfrågas. Man ser risker för den väl utarbetade kompetens som finns idag och omställningskostnader för sin egen del. Vidare framhåller man att finansieringsfrågan måste lösas. Arbetsgivarorganisationens verksamhet finansieras genom medlemsavgifter och huvudmännen kan fördela en del av den avgiften på

begravningsverksamheten. När det gäller sådant som gemensamma ärendehanteringssystem vore det enligt Arbetsgivarorganisationen utmärkt om Svenska kyrkans nationella nivå kunde ta på sig en samordnande roll. Beträffande en samordning av detta slag säger man att den torde bygga på frivillighet från huvudmännens sida.

I yttrandet från Arbetsgivarorganisationen finns kritik mot sådant som tas upp i promemorian om kyrkostyrelsens företrädarskap. Man delar inte bilden av hur begravningsverksamheten har företrätts av kyrkostyrelsen. Man säger att det är korrekt att Arbetsgivarorganisation har medverkat i utredningar om begravningsverksamheten och getts tillfälle att komma in med yttranden. Det framhålls att Arbetsgivarorganisationens kompetens i fråga om begravningsverksamheten är efterfrågad av flera aktörer. ”Någon sådan kompetens i sakfrågorna gällande begravningsverksamheten har, såvitt känt, inte tillförts från nationell nivå.” Vidare anges att frågor som väcker massmedialt intresse och som hamnar på nationell nivå nästan uteslutande besvaras av Arbetsgivarorganisationens medarbetare. När det gällt mer exceptionella händelser som kan väcka negativ uppmärksamhet menar man att det inte kan uteslutas att massmedia vänder sig till Svenska kyrkans högsta företrädare även om ansvaret i praktiken ligger på respektive församling. Man ifrågasätter att det skulle finnas en allmän förväntan att kyrkostyrelsen ska uttala sig i frågor om samhällsuppdraget begravningsverksamheten.

*Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund* tillstyrker förslaget att kyrkostyrelsen är den inom Svenska kyrkan som ska svara för övergripande frågor avseende begravningsverksamheten. Man menar att det kommer att skapa en ökad tydlighet. Förbundet är tveksamt till ett avskaffande av Begravningsrådet.

*Domkapitlet och Stiftsstyrelsen i Strängnäs stift* skriver att ”Svenska kyrkans ställning bör stärkas så att den får den centrala rollen inom begravningsverksamheten”. Vidare sägs att Svenska kyrkan bör ges en tydligare roll i förhållande till Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation än vad promemorian anger. ”Promemorians förslag ger förutsättningar till en sådan utveckling.” *Stiftsstyrelsen i Lunds stift* ser det som en naturlig ordning att kyrkostyrelsen ska ha ett övergripande ansvar och en samordningsroll och tillstyrker promemorians förslag i denna del.

Samtidigt som *Domkapitlet och Stiftsstyrelsen i Härnösands stift* tillstyrker promemorians förslag i dess helhet understryker man vikten av att den kompetens som Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation har arbetat upp kommer att finnas kvar även fortsättningsvis oavsett vem inom Svenska kyrkan som har det yttersta ansvaret för denna verksamhet.

*Domkapitlet och Stiftsstyrelsen i Visby stift* framhåller att Svenska kyrkan har två pastorala nivåer, nämligen stift och församlingar/pastorat. Tillsynen över begravningsverksamheten är inkluderad i kyrkoherdens tillsyn och kan endast vara underkastad tillsyn av nästa pastorala nivå, alltså stiftens genom biskop och domkapitel. Detta ser man som ett principiellt övervägande som talar emot promemorians förslag till ändring av kyrkoordningen. Man menar att det å andra sidan finns praktiska hänsyn som talar för att det måste vara möjligt för Svenska kyrkan att gentemot statsmakten tala med en röst när det gäller övergripande frågor av vikt för begravningsverksamheten som sådan. Därför tillstyrker Domkapitlet och Stiftsstyrelsen i Visby stift förslaget till ändring av 10 kap. 3 § i kyrkoordningen.

*Stiftsstyrelsen i Stockholms stift* välkomnar att kyrkostyrelsen tillskrivs en samordnande roll avseende begravningsverksamheten. Man tillstyrker föreslagna ändringar i kyrkoordningen. ”Det är viktigt att Svenska kyrkan talar med en röst utåt och inte, som redovisas i promemorian, kyrkostyrelsen och SKAO förmedlar olika uppfattningar. Ansvarsfördelningen mellan kyrkokansliet, SKAO och stiftet måste emellertid preciseras ytterligare innan det går att ta ställning fullt ut i denna fråga.”

Två av stiftens intar en avvisande hållning till promemoria. *Stiftsstyrelsen i Linköpings stift* avstyrker generellt ”förslaget i remissförfrågan”. *Västerås stift* anser att det är onödigt ingripande kyrkoordningsändringar för alla nivåer.

*Gävle pastorat* ser en styrka i en organisation som talar för hela Svenska kyrkan. Det är väsentligt att det finns en övergripande planering och samordning kring kremationskapaciteten. Det är inte rimligt att varje enskild huvudman självständigt beslutar om utökade kapacitet. ”På det planet känns förslaget med kyrkostyrelsen som ansvarig klokt.” Pastoratet skriver att det har byggts upp och finns stor kunskap och kompetens samlat hos Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation och Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund. ”Hur förhållandet mellan dessa organisationer ska lösas, utvecklas eller avvecklas är mycket oklart.” Förutsatt att man löser rollerna mellan kyrkostyrelsen, Arbetsgivarorganisationen samt Kyrkogårds- och krematorieförbundet är det enligt Gävle pastorat naturligt att Begravningsrådet avskaffas. *Mariestads församling* menar att det krävs ett centralt ansvar för begravningsfrågorna. Man anser det ”inte rimligt att begravningsfrågorna ligger på ideella organisationer som SKAO och SKKF”, även om utbildning och kurser behöver finnas i minst samma utsträckning som nu. *Västerås pastorat* menar att ”det naturliga är att kyrkostyrelsen som ’huvudman’ inom Svenska kyrkan tar det övergripande ansvaret även för begravningsverksamheten inkl. planering och översyn av krematorieverksamheten”. *Växjö pastorat* menar att vissa frågor om ekonomiska konsekvenser och oberoende i fullgörandet av uppgifterna behöver besvaras för att det ska vara möjligt att ta ställning till om rådgivning och stöd ska finnas hos Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation eller hos kyrkostyrelsen. *Göteborgs kyrkliga samfällighet* ser principiellt positivt på att tydliggöra och samordna kyrkostyrelsens ansvar för övergripande frågor avseende begravningsverksamheten. Man menar att det blir tydligare om kyrkokansliet övertar de områden inom begravningsverksamheten som Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation verkar inom. Samtidigt understryker man vikten av att säkerställa den branschkompetens som byggts upp inom Arbetsgivarorganisationen. *Säffle pastorat* menar att främjande och rådgivning avseende det statliga uppdraget bör ligga hos Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation. ”Detta för att hålla den beslutande linje som finns för det statliga uppdraget där begravningslagen är styrdokument tillsammans med andra lagar och förordningar.” *Nacka församling* anser att ”promemorians förslag om att överta stora delar av de neutrala aktörernas verksamhet samt att lägga ned Begravningsrådet” som olyckligt. ”Den kompetenta verksamhet som SKKF och Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation utövar stämmer överens med det demokratiska samhällsuppdrag som begravningsverksamheten ska vara.” Man ser Begravningsrådet som en förutsättning för att begravningsverksamheten utövas lika för alla oavsett livsåskådning och tro. *Huddinge pastorat* anser att det är bra att kyrkostyrelsen har ett övergripande ansvar för det som är av gemensamt intresse för de kyrkliga huvudmännen. Ansvaret för den långsiktiga planeringen av utbyggnad av krematorier menar man ska ”ligga kvar på länsstyrelsen”. Pastoratet är skeptiskt till ytterligare uppgifter hos kyrkostyrelsen och ställer frågan hur detta i så fall ska finansieras.

### **Skälen för kyrkostyrelsens förslag**

Att kyrkostyrelsen företräder trossamfundet Svenska kyrkan är oomtvistat. Det framgår ju också av direkta bestämmelser i kyrkoordningen. I stor utsträckning bejakas i remissvaren att kyrkostyrelsen också ska svara för övergripande frågor även avseende begravningsverksamheten. På denna punkt finns dock vissa invändningar och det finns också frågor kring vad som ska innefattas i den roll som tilldelas kyrkostyrelsen.

I likhet med större delen av remissinstanserna ansluter sig kyrkostyrelsen till promemorians förslag att det ska göras ett tillägg i 10 kap. 3 § och där anges att kyrkostyrelsen ska svara för övergripande frågor avseende begravningsverksamheten. Detta förslag hör nära samman med som tidigare framhållits om trossamfundet Svenska kyrkan som en helhet med församlingar och stift som organisatoriska delar och om att Svenska kyrkan framträder som församlingar och stift. Det finns alltså gemensamma motiv för den föreslagna tillsynen och kyrkostyrelsens ansvar för övergripande frågor.

I utskottsbetänkandet från Kyrkorättsutskottet (Kr 2015:2) som låg till grund för kyrkomötesbeslutet om ett uppdrag till kyrkostyrelsen framgår att frågan om en övergripande funktion inom Svenska kyrkan bedömdes vara av central betydelse. I betänkandet sägs bl.a. följande.

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.

När kyrkostyrelsen med stöd även av remissutfallet föreslår att det ska anges som en uppgift för styrelsen att svara för övergripande frågor avseende begravningsverksamheten innebär det ett fullföljande av det givna uppdraget. Flertalet remissinstanser ser det också som naturligt och bra att kyrkostyrelsen får ett övergripande ansvar för begravningsfrågornas hantering inom Svenska kyrkan.

#### *Kyrkostyrelsen organ för gemensamma angelägenheter*

Ett par remissinstanser som avstyrker promemorians förslag gör det med hänvisning bl.a. till det arbete som görs av Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation. Detta gäller *Säffle pastorat* som menar att främjande och rådgivning avseende det statliga uppdraget bör ligga hos Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation och ser detta som ett fasthållande av den ”beslutande linje som finns för det statliga uppdraget där begravningslagen är styrdokument tillsammans med andra lagar och förordningar.” På ett delvis motsvarande sätt ser *Nacka församling* förslaget att ”överta stora delar av de neutrala aktörernas verksamhet samt att lägga ned Begravningsrådet” som olyckligt. Församlingen framför att den kompetenta verksamhet som Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund och Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation utövar ”stämmer överens med det demokratiska samhällsuppdrag som begravningsverksamheten ska vara”. När *Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation* avvisar det föreslagna tillägget till kyrkoordningen görs det med hänvisning att det är församlingarna som enligt lag är huvudmän. Man konstaterar att varje huvudman är en juridisk person och att det är huvudmännen och inte Svenska kyrkans nationella nivå har att fullgöra det som enligt lag åligger huvudmännen. Arbetsgivarorganisationen framhåller att det vid beslutet om ändrade kyrka-statrelationer och om det kyrkliga huvudmannskapet för begravningsverksamheten, gjordes en klar gränsdragning mellan denna verksamhet och församlingens grundläggande uppgift. När man talar om att stämma av eventuella förändringar med uppdragsgivaren, alltså staten, synes man mena att förslaget om att kyrkostyrelsen ska svara för övergripande uppgifter avseende begravningsverksamheten innebär en avvikelse från det som slogs fast när kyrka-statrelationerna ändrades.

Kyrkostyrelsen kan för sin del inte finna att det som nu föreslås på något sätt ändrar det som gäller beträffande huvudmannskapet för begravningsverksamheten eller hur

ansvaret för detta ser ut. Som huvudmän med eget ansvar för det uppdrag som är givet i begravningslagen möter olika församlingar och pastorat naturligtvis i stor utsträckning samma frågor. De gör detta som församlingar och pastorat i Svenska kyrkan. Att den styrelse som har att företräda Svenska kyrkan får ett ansvar för att hantera sådana gemensamma frågor kan inte stå i strid med det som beslutades när kyrka-statrelationerna ändrades. I regeringens proposition 1997/98:116 *Staten och trossamfundet – bestämmelser om Svenska kyrkan och andra trossamfund* sägs att det av lagen om Svenska kyrkan bör framgå ”att Svenska kyrkan har nationella organ till sitt förfogande”. I detta måste ligga att de nationella organ ska fullgöra uppgifter som är av gemensamt intresse för, som i det här fallet, församlingar och pastorat. Detta medför inga förändringar i gränsdragningen mellan församlingens grundläggande uppgift och begravningsverksamheten. På motsvarande sätt som tidigare har framhållits ifråga om stiftens tillsyn måste naturligtvis kyrkostyrelsens arbete med frågor relaterade till begravningsverksamheten utgå från de förutsättningar som gäller för den verksamheten. Kyrkostyrelsen kan och vill naturligtvis inte heller inkräkta på huvudmännens i lag givna ansvar för begravningsverksamheten. Den primära uppgiften gäller istället att bistå i gemensamma angelägenheter och att medverka till att lösa sådant som kan vara gemensamma problem.

#### *Uppgifter av gemensamt intresse*

Ett gemensamt problem som har lyfts fram i några remissvar gäller krematorieverksamheten och behovet av en planering och samordning på det området. *Gävle pastorat* ser det som väsentligt att det finns en övergripande planering och samordning kring kremationskapaciteten. *Västerås pastorat* menar att det är naturligt att kyrkostyrelsen tar det övergripande ansvaret även för begravningsverksamheten inkl. planering och översyn av krematorieverksamheten. Remissinstanserna är dock inte helt ense. *Huddinge pastorat* menar ansvaret för den långsiktiga planeringen av utbyggnad av krematorier ska ”ligga kvar på länsstyrelsen”. *Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund* tar i anslutning till att man behandlar tillsynsfrågorna, som framgår av skrivelsens föregående avsnitt, upp frågan om en förstärkt tillsyn över krematorieverksamheten och menar att länsstyrelsen bör ha mandat att säkerställa att det finns tillräcklig kapacitet för kremeringar i landet.

Det är uppenbart att frågor som gäller kremarietkapaciteten behöver hanteras och att det är av gemensamt intresse för församlingar och pastorat som huvudmän. Hur och vad som bör göras är en fråga som behöver övervägas särskilt. Det som står klart är att det är en sådan fråga som kyrkostyrelsen behöver uppmärksamma när gemensamma frågor avseende begravningsverksamheten ska hanteras.

Flera områden som behöver behandlas på nationell nivå behandlas i betänkandet *Ansvar i samverkan från församling till nationell nivå – utredning om samverkansformer för begravningsverksamheten*. Där tas upp kontakter med riksdag, regering, myndigheter, organisationer och andra nationella parter. Vidare talas om interna frågor som behöver inventeras ytterligare men torde gälla inom områden som rör policy, samordning och organisationens utformning liksom uppgifter relaterade till huvudmannaskapet: intressebevakning, information, rådgivning och medverkan vid utbildning i juridik, ekonomi, kulturarv, krisberedskap samt utveckling genom kontakt med aktuell forskning och omvärldsbevakning. Kyrkostyrelsen menar att allt detta är frågor av betydelse som behöver hanteras och som därmed kan rymmas inom uppdraget att svara för övergripande frågor avseende begravningsverksamheten. Detta förhållande medför dock inte med självklarhet att kyrkostyrelsen själv och kyrkostyrelsens kansli direkt kan hantera dem.

De redovisade uppgifterna av gemensamt intresse innefattar mycket sådant som Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation och Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund arbetar med. Innan överläggningar har ägt rum med dessa båda organisationer i syfte att nå fram till gemensamma överenskommelser bör inte närmare anges vilka konkreta arbetsuppgifter som ska ligga hos kyrkostyrelsen. Kommande samtal bör inte föregripas. Det som står klart med den föreslagna bestämmelsen är att kyrkostyrelsen ges ett övergripande ansvar och i detta ligger att se till att det som tagits med exempelsamlingen ovan tas om hand på ett bra sätt. Hur detta närmare ska ske behöver alltså beredas vidare. I det sammanhanget måste också de frågor finnas med som Arbetsgivarorganisationen tar upp i sitt yttrande när man efterfrågar en ytterligare konsekvensanalys.

I överläggningarna och det fortsatta beredningsarbetet behöver också frågor om lämpliga samverkansformer och Begravningsrådets framtid belysas. Kyrkostyrelsen menar att samverkansformerna kan behöva förändras och att samtal mellan parterna bör föras utifrån ett bredare perspektiv och en utvidgad representation med fler kompetenser.

## 6 Ikraftträdande

**Kyrkostyrelsens förslag:** Ändringarna i kyrkoordningen ska träda i kraft den 1 januari 2019.

**Promemorians förslag** innebär att ändringarna i kyrkoordningen ska träda i kraft den 1 januari 2018.

**Remissinstanserna:** I de flesta fall har inte frågan om tidpunkten kommenterats särskilt i remissvaren. I de fall där frågan tas upp ifrågasätts promemorians förslag. Exempelvis noterar *Stiftsstyrelsen i Stockholms stift* att ”ställtiden blir mycket kort givet att det rör sig om omfattande förslag som ska gälla redan från den 1 januari 2018”.

### Skälen för kyrkostyrelsens förslag

Tiden mellan ett beslut av kyrkomötet i senare delen av november 2017 och ikraftträdande den 1 januari 2018 är kort. Det behövs information och viss förberedelse tid innan bestämmelserna kan tillämpas. Trots att allt inte torde vara på plats även om tiden för ikraftträdande sätts ett år senare än förslaget i promemorian ger det ändå bättre förutsättningar. Kyrkostyrelsen föreslår därför att de ändringar i kyrkoordningen som föreslås i denna skrivelse ska träda i kraft den 1 januari 2019.

## 7 Konsekvenser

### Konsekvenser för barn

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 de föreslagna riktlinjerna för begravningsverksamhetens utformning kommer barnperspektivet att särskilt beaktas inom ramen för kyrkorådets beredning, vilket innebär ett tydliggörande av barnperspektivet inom församlingens/pastoratets fullgörande av uppdraget som huvudman för begravningsverksamheten.



## Andra konsekvenser

Med de förslag som läggs i denna skrivelse klargörs ansvaret på nationell nivå och stiftsnivå avseende begravningsverksamheten. I kyrkoordningen anges att kyrkostyrelsen ska svara för övergripande frågor avseende begravningsverksamheten och att stiftets tillsynsuppgift även omfattar hur församlingar och pastorat fullgör sitt uppdrag som huvudman för begravningsverksamheten. Dessa nya bestämmelser förväntas leda till att den tydlighet beträffande samordning och tillsyn inom begravningsverksamheten som efterfrågats av kyrkomötet uppnås.

Samtidigt som det står klart att kyrkostyrelsen har ett övergripande ansvar kvarstår att närmare klargöra vilka konkreta arbetsuppgifter som ska ligga på Svenska kyrkans nationella nivå. För att gå vidare med detta på ett bra sätt behöver samtal föras med dem som nu arbetar på ett övergripande plan med frågor gällande begravningsverksamheten. Konsekvenser av att redan i detta skede alltför detaljerat ange vilka arbetsuppgifter som ligga hos kyrkostyrelsen kan bli låsningar som skapar sämre förutsättningar för fungerande överläggningar med Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation och Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund.

Det behöver i ett fortsatt arbete ske en belysning av de ekonomiska konsekvenserna av en ändrad ansvarsfördelning för vissa övergripande uppgifter. Det saknas dock förutsättningar för att i nuläget göra en sådan analys. Först måste frågorna om en framtida arbetsfördelning prövas och ekonomiska överväganden måste ingå i den prövningen.

För stiftet uppnås genom kyrkoordningsförslagen en större tydlighet i deras tillsynsuppdrag. Nya arbetsuppgifter är alltid förenat med några kostnader. Kyrkostyrelsen bedömer dock att det i detta sammanhang inte ska bli fråga om mer än vad som kan rymmas inom tillgängliga resurser. Tillsyn avseende begravningsverksamheten bör kunna förenas med redan befintlig verksamhet såsom visitationer, tillsyn avseende den lokala förvaltningen och rådgivning i rättsliga frågor. Det kan också noteras att det i beräkningen av stiftsbidraget har tagits särskild hänsyn till tillkommande uppgifter avseende fastighetsförvaltning.

För församlingar och pastorat innebär förslagen att det ska utarbetas riktlinjer för hur begravningsverksamheten ska vara utformad. Vilka nya arbetsinsatser detta medför varierar säkert i stor utsträckning. I vissa fall finns redan dokument som i huvudsak motsvarar riktlinjer av föreslaget slag. Det kan då bli fråga om tämligen begränsade arbetsinsatser för att ta fram det dokument som ska beslutas av kyrkofullmäktige. I andra fall kan genomtänkt och skriftlig dokumentation i stor utsträckning saknas. I dessa fall blir det naturligtvis fråga om mer omfattande arbetsinsatser. Det är dock fråga om ett arbete som behövs för att på ett fullgott sätt hantera uppdraget som huvudman för begravningsverksamheten. Trots att en konsekvens av det framlagda förslaget kan bli en ökad arbetsbelastning under viss tid bedömer kyrkostyrelsen att detta primärt är en följd av uppdraget som huvudman och att bestämmelserna om riktlinjer snarast tydliggör vad som behöver göras inom ramen för det uppdraget.

## 8 **Kommentar till bestämmelserna**

### **2 kap. 6 a §**

I kyrkoordningens kapitel om församlingens uppdrag, införs en ny bestämmelse som ålägger de församlingar och pastorat som är huvudmän för begravningsverksamhet att fastställa riktlinjer som anger hur begravningsverksamheten ska vara utformad. Förslaget behandlas närmare i skrivelsens avsnitt 5.1.

### **3 kap. 2 §**

I bestämmelserna om kyrkofullmäktiges uppgifter införs en ny tredje punkt om fastställande av riktlinjer för begravningsverksamhetens utformning. I likhet med andra beslut av kyrkofullmäktige är det kyrkorådet som har att bereda ett förslag till riktlinjer. En särskild förutsättning för beredning av detta förslag är att det ske en samverkan med begravningsombudet i enlighet med vad som anges i 10 kap. 2 och 3 §§ i begravningslagen eftersom det är fråga som avser begravningsverksamheten.

### **6 kap. 4 §**

I bestämmelserna om stiftets uppgifter görs ett tillägg som tydliggör att stiftets uppgift att utöva tillsyn även omfattar hur uppdraget som huvudman för begravningsverksamheten fullgörs. Ändringen behandlas närmare i skrivelsens avsnitt 5.2.

Härtill har gjorts ett tillägg i bestämmelsen som klargör att de närmare bestämmelser om stiftets tillsyn i kyrkoordningens 57 kap. Det kapitlet behandlar den kyrkliga tillsynen i hela dess vidd och därmed även det som innefattas i tillsyn avseende begravningsverksamheten.

### **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. Den nya tionde punkten behandlas närmare i skrivelsens avsnitt 5.3.

### **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. Detta behandlas närmare i skrivelsens avsnitt 5.2.

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.

## Utdrag ur kyrkostyrelsens protokoll

KsSkr 2017:5

Utdrag ur protokoll fört vid kyrkostyrelsens sammanträde den 14 juni 2017.

*Närvarande:* Wanja Lundby-Wedin, förste vice ordförande, ledamöterna Mats Hagelin, Marta Axner Ims, Cecilia Brinck, Jesper Eneroth, Nils Gårder, Birgitta Halvarsson, Lars Johnsson, Sven E. Kragh, Anna Lundblad, Ulla Rickardsson, Erik Sjöstrand, Karl-Gunnar Svensson samt tjänstgörande ersättaren Ylva Wahlström Ödmann.

*Föredragande:* Rättschef Maria Lundqvist Norling

Kyrkostyrelsen beslöt i enlighet med arbetsutskottets förslag

*att* till kyrkomötet lämna skrivelsen 2017:5 Begravningsverksamheten – samordning och tillsyn m.m.

## Bilaga 1. Yttranden

### Yttranden efter remiss

- 1 Stiftsstyrelsen i Uppsala stift
- 2 Stiftsstyrelsen i Linköpings stift
- 3 Domkapitlet och Stiftsstyrelsen i Skara stift
- 4 Domkapitlet och Stiftsstyrelsen i Strängnäs stift
- 5 Stiftsstyrelsen i Västerås stift
- 6 Stiftsstyrelsen i Växjö stift
- 7 Stiftsstyrelsen i Lund stift
- 8 Domkapitlet i Göteborg stift
- 9 Karlstads stift
- 10 Domkapitlet och Stiftsstyrelsen i Härnösands stift
- 11 Domkapitlet i Luleå stift
- 12 Domkapitlet och Stiftsstyrelsen i Visby stift
- 13 Stiftsstyrelsen i Stockholm stift
  
- 14 Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation
- 15 Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund
  
- 16 Uppsala pastorat
- 17 Bollnäs pastorat
- 18 Gävle pastorat
- 19 Märsta pastorat
- 20 Linköpings domkyrkopastorat
- 21 Södra Tjusts pastorat
- 22 Mariestads församling
- 23 Lidköpings församling
- 24 Skövde församling
- 25 Ulricehamns pastorat
- 26 Nyköpings församling
- 27 Örebro pastorat
- 28 Strängnäs domkyrkoförsamling
- 29 Jönköpings pastorat
- 30 Västerås pastorat
- 31 Mora församling
- 32 Idre-Särna församling
- 33 Malungs församling
- 34 Lunds pastorat
- 35 Göteborgs kyrkliga samfällighet
- 36 Fryksände pastorat
- 37 Säffle pastorat
- 38 Sköns församling
- 39 Luleå domkyrkoförsamling
- 40 Visby domkyrkoförsamling
- 41 Nacka församling
- 42 Huddinge pastorat

### Spontana yttranden

- 43 Växjö pastorat
- 44 Järfälla församling
- 45 Kyrkogårdsutskottet i Västerås pastorat