

---

**Kyrkomötet**  
**Organisationsutskottets betänkande 2018:12**

## **Begravningsverksamhet**

---

### **Sammanfattning**

I betänkandet behandlas två motioner. I motion 2018:30 föreslås att kyrkomötet ska uppdra till kyrkostyrelsen att dels utvärdera hur Svenska kyrkan sedan år 2000 hanterat sitt myndighetsansvar för begravningsverksamheten, dels utreda konsekvenserna av en överföring av huvudmannaskapet för begravningsverksamheten från Svenska kyrkan till kommunerna. Utskottet finner att det saknas skäl att ompröva kyrkomötets tidigare ställningstaganden i frågan om huvudmannaskapet för begravningsverksamheten. Det saknas därför också behov av att tillsätta en utredning av det slag som motionären efterfrågar. I motion 2018:46 föreslås att kyrkomötet ska uppdra till kyrkostyrelsen att besluta om former för att utarbeta riktlinjer inom begravningsverksamheten för transport av urnor och andra avgifter som styrs av externa aktörer. Utskottet menar att det inte har framkommit några uppgifter som talar för att det problem som beskrivs i motionen är omfattande och att det stöd som efterfrågas kan erbjudas på andra sätt än som föreslås i motionen. Utskottet föreslår att motionerna ska avslås.

### **Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut**

1. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2018:30.
2. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2018:46.

### **Motionernas förslag**

#### **Motion 2018:30 av Sten Janson m.fl., Huvudmannaskapet för begravningsverksamheten**

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att dels utvärdera hur Svenska kyrkan sedan år 2000 hanterat sitt myndighetsansvar för begravningsverksamheten, dels utreda konsekvenserna av en överföring av huvudmannaskapet för begravningsverksamheten från Svenska kyrkan till kommunerna.

#### **Motion 2018:46 av Lars G Linder, Avgifter för transport av urnor**

Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen besluta om former för att utarbeta riktlinjer inom begravningsverksamheten för transport av urnor och andra avgifter som styrs av externa aktörer.

## Bakgrund

### Huvudmannaskapet

#### Gällande ordning m.m.

Huvudman för begravningsverksamheten är, enligt begravningslagen (1990:1144), den församling eller kyrkliga samfällighet inom Svenska kyrkan eller – efter särskilt beslut av regeringen – den kommun som är skyldig att anordna och hålla allmänna begravningsplatser för dem som är folkbokförda inom visst geografiskt avgränsat förvaltningsområde. Det finns en huvudman inom varje förvaltningsområde. (Prop. 1998/99:38 Staten och trossamfunden – Begravningsverksamheten, kulturminnena, personalen, avgiftsbetalningen m.m., s. 98).

I 2 kap. 3 § kyrkoordningen erinras om att föreskrifter om församlingens ansvar för begravningsverksamheten finns i begravningslagen. Om flera församlingar samverkar i ett pastorat, som utgör en kyrklig samfällighet, ligger uppgiften att som huvudman ha ansvar för begravningsverksamheten hos pastoratet (2 kap. 5 § första och tredje styckena, jfr 2 kap. 10 a §). Den 1 januari 2019 träder nya bestämmelser med anknytning till begravningsverksamheten i kraft. Dessa bestämmelser beslutades av 2017 års kyrkomöte (se KmSkr 2017:18, O 2017:1, SvKB 2017:17) och innebär att varje församling och pastorat som är huvudman för begravningsverksamhet genom beslut i kyrkofullmäktige ska fastställa riktlinjer för hur begravningsverksamheten ska vara utformad (2 kap. 6 a §). Det ingår även i stiftets uppgifter att ha tillsyn över hur församlingarnas och pastoratens uppdrag som huvudman för begravningsverksamheten fullgörs (57 kap. 1 §) och kyrkostyrelsen svarar för övergripande frågor avseende begravningsverksamheten (10 kap. 3 § 10). Länsstyrelsen utövar tillsyn över begravningsverksamheten enligt begravningslagen (10 kap. begravningslagen). (Se vidare KsSkr 2017:5 s. 12 f. och 30 ff. angående frågor om den statliga och kyrkliga tillsynen.)

I 1 kap. 1 § begravningslagen definieras innehållet i begreppet begravningsverksamhet som ”de olika åtgärder som har direkt samband med förvaltningen av allmänna begravningsplatser”. I 9 kap. 6 § finns vidare en uppräkningslista av vilka tjänster som huvudmannen ska tillhandahålla utan kostnad för ett dödsbo. Begreppet begravningsväsendet är dock inte reglerat i begravningslagen, men anses normalt vara vidare än begreppet begravningsverksamhet. I begravningsväsendet inkluderas även åtgärder och tjänster i samband med begravning som inte inkluderas i begravningsavgiften, t.ex. anordna begravningsceremoni, gravskötsel och att svepa och lägga den avlidne i kista. (A. prop. s. 98)

I Kyrkoberedningens slutbetänkande *Staten och trossamfunden* (SOU 1994:42) föreslogs att Svenska kyrkan även efter relationsförändringen mellan kyrkan och staten ska vara huvudman för begravningsverksamheten. Som skäl anfördes att någon kritik mot den hittills gällande ordningen inte förekommit och att de borgerliga kommunerna i sina remissyttranden motsatt sig att som obligatorisk uppgift handha begravningsverksamheten. I regeringens efterföljande förslag till principbeslut om relationsförändringen, *Ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan* (prop. 1995/96:80), föreslogs att huvudmannaskapet för de allmänna begravningsplatserna skulle ligga kvar hos Svenska kyrkan, vilket också blev riksdagens beslut. I propositionen anfördes bl.a. att kyrkan sköter förvaltningen av sina begravningsplatser på ett föredömligt sätt, att flertalet kyrkogårdar d.v.s. begravningsplatser är belägna på kyrkotomter och att det finns ett starkt stöd för denna ordning bland remissorganen. I principbeslutet fastslogs även att finansieringen av begravningsverksamheten skulle vara lokalt förankrad och vara en del av kyrkoavgiften för dem som är medlemmar i

Svenska kyrkan. Det senare har dock delvis förändrats därefter, bl.a. på initiativ av Svenska kyrkan, se Kyrkorättsutskottets betänkande *Huvudmannaskap för begravningsverksamheten* (Kr 2013:6) för en närmare redogörelse.

O 2018:12

### **Tidigare behandling i kyrkomötet**

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

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

Vid kyrkomötena år 2013, 2015 och 2017 behandlades motioner där det föreslogs att kyrkostyrelsen skulle utreda konsekvenserna av ett förändrat huvudmannaskap för begravningsverksamheten (2013:59, 2015:50 och 2017:41). Kyrkomötet avslog motionerna på förslag av Kyrkorättsutskottet, som anslöt sig till vad kyrkomötet tidigare hade uttalat om att det saknas skäl att utreda eventuella konsekvenser av ett förändrat huvudmannaskap (Kr 2013:6, 2015:3 och 2017:4). Utskottet anförde huvudsakligen att Svenska kyrkan alltjämt ombesörjer begravningsverksamheten väl och med stort förtroende, att den är en naturlig och viktig del i Svenska kyrkans arbete samt att de skäl som låg till grund för beslutet om den nuvarande ordningen alltjämt är bärande. Dessa omständigheter, menade utskottet, innebar att det också saknades behov av att tillsätta utredningar av efterfrågat slag.

Kyrkomötet 2015 gav även kyrkostyrelsen i uppdrag att klargöra hur frågorna om kyrkans tillsyn och samordning avseende begravningsverksamheten ska hanteras (se Kr 2015:2). Kyrkostyrelsen återkom till kyrkomötet 2017 med förslag om ändringar i kyrkoordningen (KsSkr 2017:5). Kyrkomötet beslöt i sak i enlighet med förslaget (O 2017:5 och KmSkr 2017:18). Ändringarna i kyrkoordningen träder i kraft den 1 januari 2019, se avsnittet ”Gällande ordning m.m.” ovan. Syftet med ändringarna är att stärka och tydliggöra församlingarnas och pastoratens arbete med utförandet av uppdraget som huvudmän, att förtydliga att stiftet har ett mandat att utöva tillsyn över hur huvudmännen fullgör sitt uppdrag och att kyrkostyrelsen svarar för övergripande frågor.

### **Behandling i Sveriges riksdag**

Riksdagen har vid motionsbehandling vid ett antal tillfällen, senast under riksåret 2017/18, behandlat frågan om Svenska kyrkan som huvudman för begravningsverksamheten. Samtliga motioner har på förslag av konstitutionsutskottet avslagits med motiveringen att det saknas skäl att förorda en ändring eller omprövning av relationerna mellan staten och Svenska kyrkan (Riksdagens betänkanden 2017/18:KU29, 2015/16:KU12, 2013/14:KU27, 2011/12:KU12, 2008/09:KU7, 2002/03:KU20 och 2000/01:KU1).

## Riktlinjer för avgifter inom begravningsverksamheten

### Gällande ordning m.m.

I förarbetena till kyrkoordningen uttalades att beslut ska tas på så låg nivå som möjligt, dvs. en s.k. subsidiaritetsprincip ska gälla inom kyrkan (SKU 1998:3 *Arbetet på olika kyrkliga nivåer*, s. 179). Denna har ansetts komma till uttryck bl.a. genom 6 § lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan, där det anges att kyrkomötet inte får besluta i sådana enskilda frågor som det är en församlings eller stifts uppgift att besluta i. Vidare uttalades (a. bet., s. 180): ”Det är t.ex. inte den nationella nivåns uppdrag att genom uttalanden i Kyrkomötet eller på annat sätt utanför kyrkoordningens ram försöka binda församlingar och stift till ett visst handlingsmönster.” Kyrkostyrelsen har inte getts någon allmän rätt att utfärda anvisningar, riktlinjer eller rekommendationer för verksamheten i stift och församlingar (Edqvist, m.fl., *Kyrkoordning för Svenska kyrkan 2018 med kommentarer och angränsande lagstiftning*, s. 245). Kyrkomötets normgivning sker genom bestämmelser i kyrkoordningen eller på delegation från kyrkomötet av kyrkostyrelsen och undantagsvis domkapitlet (a. bet., s. 179. Se även 10 kap. 1 a och 2 §§). Kyrkoordningen innehåller inte några bestämmelser som delegerar till kyrkostyrelsen att bindande besluta om former för utarbetande av riktlinjer inom begravningsverksamheten eller begravningsväsendet (se angående denna term under rubriken huvudmannaskapet ovan).

Enligt 9 kap. 6 § begravningslagen (1990:1144) ingår som en tjänst i begravningsavgiften transporter från det att huvudmannen övertagit ansvaret för stoftet till dess att gravsättning har skett, med undantag av transport för gravsättning utanför huvudmannens område, om inte transporten beror på ett avtal om tillhandahållande av särskilda gravplatser. I samband med införandet av begravningsavgiften uttalades i förarbetena bl.a. följande (prop. 1998/99:38):

Det är naturligt att huvudmannens kostnadsansvar för transporter inträder när stoftet efter den avlidne kommit till den bisättningslokal eller motsvarande som huvudmannen anvisar eller när huvudmannen på annat sätt övertagit ansvaret för stoftet. Det är inte meningsfullt att söka begränsa kostnadsansvaret endast till transporter som är obligatoriska. Utgångspunkten bör i stället vara att sådana transporter av den avlidne som normalt förekommer i förvaltningsområdet i samband med en begravning bör ingå i avgiften. Dit hör t.ex. transport till en lokal för begravningsceremoni inom rimligt avstånd samt transport till begravningsplats som huvudmannen anvisar eller till och från krematorium. Det är inte möjligt att i lag i detalj precisera alla förutsättningar för att kostnaden för en transport skall ingå i begravningsavgiften. Det är en fråga som får lösas i den praktiska tillämpningen.

Att det allmänna tar ansvar för kostnaden för transporter i samband med en begravning betyder inte att transporterna måste utföras av huvudmannen för begravningsverksamheten. Det ligger lika nära till hands att den transportorganisation som redan finns hos begravningsbyråerna utnyttjas. Väsentligt är dock att transporterna utförs på ett pietetsfullt och värdigt sätt. Flertalet dödsbon tar i dag hjälp av en begravningsbyrå för att ordna en begravning. Huvudmannen bör som regel kunna svara för kostnaderna för de transporter som den av dödsboet valda begravningsbyrån utför. Det utesluter inte att huvudmannen fastställer fasta ersättningar för vissa transporter eller schablonregler för hur ersättningen skall beräknas.

För transporter av urnor som sker inom huvudmannens område, eller i övrigt där huvudmannen är skyldig att stå för transporten, stannar kostnaden i begravningsverksamheten och finansieras genom begravningsavgiftsmedel. När transporter upphandlas ska det, liksom övriga upphandlingar som genomförs enligt kyrkoordningens bestämmelser, göras affärsmässigt (47 kap. 3 § kyrkoordningen). Kostnaden för en transport som innefattas i begravningsverksamheten tas aldrig ut av dödsboet.

För säkra transporter av urnor med aska inom begravningsverksamheten, dvs. de transporter som finansieras av begravningsavgiften, finns ett ramavtal med en transportleverantör. Avtalet har tecknats av Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation tillsammans med Sveriges Begravningsbyråers Förbund/Memento och Fonus. Samtliga medlemmar i arbetsgivarorganisationen har tillgång till avtalet.

Transport mellan olika huvudmän på grund av de anhörigas önskemål bekostas alltid av dödsboet. I de fall dödsboet vill ha en transport som faller utanför huvudmannens uppdrag, t.ex. vid transport till en annan huvudman, ska dödsboet stå för denna kostnad. Transporttjänster av detta slag erbjuds normalt inte av Svenska kyrkans huvudmän, utan av begravningsbyråer (angående begravningsbyråverksamhet, se vidare betänkande O 2013:5, KsSkr 2014:2, bilaga 2, underbilaga 2 B och KsSkr 2018:3, s. 18).

## Utskottets överväganden

### Motion 2018:30

**Utskottets förslag:** Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2018:30.

Utskottet konstaterar inledningsvis att begravningsverksamheten står under statlig tillsyn. Det är utskottets mening att den begravningsverksamhet som bedrivs av Svenska kyrkans huvudmän fungerar väl och att huvudmannaskapet för begravningsverksamheten fullgörs med förtroende. Även om det finns anledning att följa och analysera samhällsutvecklingen, menar utskottet att det saknas anledning att ompröva kyrkomötets tidigare ställningstaganden i fråga om huvudmannaskapet (Kr 2015:6 och däri hänvisade betänkanden). Detta innebär också att det saknas behov av att tillsätta en utredning av det slag som efterfrågas. Utskottet föreslår därför att motionen ska avslås.

### Motion 2018:46

**Utskottets förslag:** Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2018:46.

Utskottet konstaterar att det inte har framkommit några uppgifter som talar för att det problem som beskrivs i motionen är omfattande. Det är utskottets mening att det stöd till församlingar och pastorat som efterfrågas redan i dag kan erbjudas på andra sätt, exempelvis via nationella ramavtal. Utskottet föreslår därför att motionen ska avslås.

Uppsala den 5 oktober 2018

På Organisationsutskottets vägnar

*Louise Callenberg, ordförande*

*Migelle Wikström, sekreterare*

*Beslutande:* Louise Callenberg, ordförande, Roberth Krantz, Mattias Benke, Tommy Eriksson, Maria Lagerman, Per Lindberg, Sven Gunnar Persson, Anette Nordgren, Christina Hjelm, Håkan Widepalm, Arnold Boström, Olle Reichenberg, Johnny Lilja, Lars B Andersson och Irene Oskarsson.

*Övriga närvarande vid beslutstillfället:* Lars-Ola Dahlqvist, Lars G Linder, Marie Johansson, Victor Ramström, August Hermansson, Benny Ahremark Persson, Märta Brita Forsberg Svensson, Linda Lindberg, Margareta Karlsson, Olov Lindquist och Marja Sandin-Wester.

Biskoparna Ragnar Persenius och Åsa Nyström har deltagit i utskottets överläggningar.