



Trossamfund

Sammanfattning

I detta betänkande behandlas 12 motionsyrkanden från den allmänna motionstiden 2006 vilka gäller lagstiftning om trossamfund, sekulära livs-
synsorganisationer, begravningsverksamheten och statlig hjälp med avgifter
till registrerade trossamfund samt. Utskottet har avstyrkt samtliga motions-
yrkanden.

Två reservationer har avgetts.

Innehållsförteckning

Sammanfattning	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Utskottets överväganden	4
Lagstiftningen om trossamfund	4
Fri församlingstillhörighet	5
Sekulära livssynsorganisationer	9
Begravningsverksamheten	12
Begravningsavgiften	17
Statlig hjälp med avgifter till registrerade trossamfund	20
Reservationer	26
1. Lagstiftningen om trossamfund, punkt 1 (v)	26
2. Statlig hjälp med avgifter till registrerade trossamfund, punkt 6 (v)	27
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över behandlade förslag	28
Motioner från allmänna motionstiden hösten 2006	28

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Lagstiftningen om trossamfund

Riksdagen avslår motion 2006/07:K286.

Reservation 1 (v)

2. Fri församlingstillhörighet

Riksdagen avslår motionerna 2006/07:K272 och 2006/07:K298.

3. Sekulära livssynsorganisationer

Riksdagen avslår motion 2006/07:K326 yrkandena 1 och 2.

4. Begravningsverksamheten

Riksdagen avslår motionerna 2006/07:K201, 2006/07:K271, 2006/07:K299 och 2006/07:K353.

5. Begravningsavgiften

Riksdagen avslår motion 2006/07:K292.

6. Statlig hjälp med avgifter till registrerade trossamfund

Riksdagen avslår motion 2006/07:K283 yrkandena 1 och 2.

Reservation 2 (v)

Stockholm den 12 april 2007

På konstitutionsutskottets vägnar

Berit Andnor

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Berit Andnor (s), Per Bill (m), Henrik von Sydow (m), Morgan Johansson (s), Eva Bengtson Skogsberg (m), Yilmaz Kerimo (s), Mauricio Rojas (fp), Helene Petersson i Stockaryd (s), Björn Leivik (m), Billy Gustafsson (s), Ingvar Svensson (kd), Anna Bergkvist (m), Marianne Berg (v), Phia Andersson (s), Annie Johansson (c) och Sven Bergström (c).

Utskottets överväganden

Lagstiftningen om trossamfund

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker med hänvisning till tidigare ställningstagande en motion om en sådan ändring i regeringsformen att lagar om trossamfund kan beslutas i samma ordning som vanlig lag.

Jämför reservation 1 (v).

Motionen

I motion K286 av Marianne Berg m.fl. (v) begärs att 8 kap. 6 § andra stycket regeringsformen upphävs. Motionärerna anför att vid stiftande, ändring eller upphävande av lagar om trossamfund ska enligt denna bestämmelse gälla samma regler som för riksdagsordningen, dvs. minst tre fjärdedelars majoritet eller två beslut med mellanliggande val. Lagregleringen av ideella organisationer är och ska enligt motionen vara så begränsad som möjligt. Det är därför märkligt att det finns en särskild lag om en kategori av ideella föreningar, nämligen lagen om trossamfund. Dessutom finns en lag om Svenska kyrkan och en lag om statlig hjälp med indrivande av medlemsavgifter i trossamfund. Innan dessa lagar upphävs bör regeringsformens särbestämmelser om lagstiftning om trossamfund upphävas. De berörda lagarna är inte sådana att de motiverar särskilda regler som försvårar eller fördröjer deras ändring eller upphävande.

Gällande regler

Föreskrifter om trossamfund meddelas i lag enligt 8 kap. 6 § första stycket regeringsformen. I lag ska också meddelas föreskrifter om grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund. Sådana lagar stiftas, ändras och upphävs genom två likalydande beslut med mellanliggande val eller med tre fjärdedelars majoritet, dvs. enligt samma beslutsordning som för huvudbestämmelserna i riksdagsordningen. Detta följer av andra stycket i den aktuella grundlagsbestämmelsen. Paragrafen fick sin lydelse den 1 januari 2000 i samband med de ändrade relationerna mellan staten och Svenska kyrkan. I motiven (prop. 1997/98:49 s. 14) gjordes bedömningen att den då gällande ordningen i sig rymmer en garanti för att de grundläggande bestämmelserna om Svenska kyrkan inte ska utsättas för återkommande ändringar. Vidare anfördes att Svenska kyrkan även efter relationsändringen ska ha ett starkt konstitutionellt skydd som bör vara utformat på i princip motsvarande sätt som det tidigare konstitutionella skyddet för Svenska kyrkan. I förarbetena uttalade regeringen också att det framstod som lämpligt att den garanti som ett sådant särskilt skydd innebär görs

tillämplig även på andra trossamfund än Svenska kyrkan. Detta innebär att alla trossamfund behandlas likvärdigt i fråga om skyddet för verksamhetens rättsliga villkor.

Tidigare behandling

Utskottet avstyrkte våren 2006 ett liknande motionsyrkande (bet. 2005/06: KU18 s. 9). Utskottet framhöll därvid att nu gällande bestämmelser i 8 kap. 6 § regeringsformen, efter ett omfattande utrednings- och förhandlingsarbete, tillkommit som led i reformen med ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan. Utskottet fann inte skäl att förorda en förändring eller omprövning av tidigare beslut rörande dessa relationer.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sitt tidigare ställningstagande och avstyrker motion K286 (v).

Fri församlingstillhörighet

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker med hänvisning till sitt tidigare ställningstagande två motioner (m) om att församlingstillhörighet inom Svenska kyrkan ska kunna väljas fritt.

Motionerna

I två motioner begärs att det införs en fri församlingstillhörighet. Mariette de Pourbaix-Lundin (m) begär i motion K272 att lagstiftningen ändras så att det blir möjligt att fritt välja församlingstillhörighet. Det kan enligt motionären i många fall vara så att den enskilde medlemmen känner mest samhörighet med sin födelseförsamling, dopförsamling, konfirmationsförsamling, vigselförsamling, sommarförsamling eller boendeförsamling, och det måste vara möjligt att i detta avseende tillgodose de enskilda medlemmarnas önskemål.

Hans Wallmark (m) framhåller i motion K298 att det med en friare församlingstillhörighet skapas möjlighet för den enskilde att kunna vara med i en församling till vilken man känner en starkare känslomässig koppling än till kyrkan på den ort där man nu kanske bor efter en eller flera flyttningar. I synen på exempelvis kvinnliga präster eller andra ställningstaganden kan det finnas åsikter som intagits av den egna församlingens präster eller förtroendevalda vilka man inte delar, och då kan utträde ur kyrkan vara ett alternativ för den som inte har möjlighet att i stället byta församling. En moment 22-liknande situation har i praktiken uppstått. Många i riksdagen tror att frågan om församlingstillhörighet är ett ärende att exklu-

sivt avgöras av Svenska kyrkan och dess medlemmar medan alla försök att nå beslut om friare församlingstillhörighet vid kyrkomötet besvaras med att det hela avgörs av Sveriges riksdag. Av den anledningen anser motionären att lagstiftningen bör ändras på ett sådant sätt att Svenska kyrkan själv kan avgöra huruvida dagens ordning om en strikt geografisk koppling i fråga om församlingstillhörighet ska bibehållas eller om en friare ordning ska införas.

Gällande regler

I 4 § första stycket lagen (1998:1591) om Svenska kyrkan ges bestämmelser om församlingens organisatoriska uppbyggnad. Församlingen är enligt första stycket lokal enhet inom Svenska kyrkan och omfattar de personer som tillhör Svenska kyrkan och är bosatta inom församlingens område. Att församlingen omfattar de personer som tillhör Svenska kyrkan och är bosatta inom församlingens område innebär att den s.k. territorialprincipen tillämpas. Begreppet ”bosatt” är något vidare än begreppet ”folkbokförd”. Den närmare innebörden regleras inomkyrkligt (prop. 1997/98:116 s. 51).

Det har sedan länge – med stöd av särskild lagstiftning – funnits icke-territoriella församlingar inom Svenska kyrkan. Av 4 § tredje stycket lagen om Svenska kyrkan följer att det numera är Svenska kyrkan själv som avgör om det ska finnas icke-territoriella församlingar vid sidan av de territoriella församlingarna. Bestämmelsens utformning hindrar enligt förarbetena inte att icke-territoriella församlingar kan betecknas annorlunda i det inomkyrkliga regelverket (se a. prop. s. 53).

Kyrkomötets behandling

Frågan om församlingstillhörighet och möjligheten att ge den enskilde en större frihet att själv få bestämma vilken församling han eller hon vill tillhöra har behandlats av kyrkomötet vid flera tillfällen. 2001 års kyrkomöte beslutade att tillsätta en utredning med uppgift att förutsättningslöst analysera och klargöra problemen och redovisa konsekvenserna av ett regelsystem som möjliggör en friare församlingstillhörighet. I början av år 2004 överlämnades till kyrkostyrelsen utredningsbetänkandet *Rörlig församlingstillhörighet – modeller och konsekvenser* (SKU 2004:1). I betänkandet redovisades i form av olika modeller flera möjligheter att ändra bestämmelser i kyrkoordningen som rör församlingstillhörigheten. Modellerna sträckte sig från bibehållande av nuvarande förhållanden till kyrkotillhörighet utan församlingstillhörighet.

En av modellerna behandlade fritt val av församling. Den som ville skulle kunna välja att tillhöra en annan församling än folkbokföringsförsamlingen. När det gällde konsekvenserna av denna modell pekade utredningen bl.a. på att det stod klart att det inte är möjligt att enbart genom ändringar i kyrkoordningen införa denna modell. Det krävdes ändringar i föreskrifterna i lagen om Svenska kyrkan om tillhörighet till den församling där man är bosatt. Detta väckte frågor kring den särskilda ställning

lagen om Svenska kyrkan har som en grundläggande del av beslutet om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan. Det noterades att regeringen i proposition 1997/98:116 Staten och trossamfunden – bestämmelser om Svenska kyrkan och andra trossamfund angav att den ”reglering av Svenska kyrkans förhållanden som regeringen har för avsikt att föreslå är inte avsedd att ändras under överskådlig tid”. Detta uttalande avsåg lagen om Svenska kyrkan. En begäran om en förändring i lagen om Svenska kyrkan kunde enligt utredningen leda till grundläggande diskussioner om denna lag och dess ställning och därmed också om kyrka–stat–relationernas utformning.

Organisationsutskottet behandlade under 2005 års kyrkomöte frågan om friare församlingstillhörighet och framhöll att den diskuterats under en följd av år. I de aktuella motionerna hade motionärerna yrkat att Svenska kyrkan skulle arbeta vidare med frågan och hos regeringen begära att få till stånd en ändring i lagen om Svenska kyrkan. Utskottet avstyrkte en motion som syftade till en fri församlingstillhörighet där medlemmarna själva fritt kan välja vilken församling de vill tillhöra. Beträffande yrkandena i en annan motion rådde det däremot delade meningar inom utskottet. Som skäl för att tillstyrka motionen framfördes att Svenska kyrkan borde påkalla förhandlingar med regeringen i syfte att ändra eller att omtolka begreppet bosatt i lagen om Svenska kyrkan. En dylik ändring kunde inte anses vara av sådan karaktär att den skulle riskera att lagens ställning såsom ett av grundfundamenten för kyrka–stat–reformen skulle kunna ifrågasättas. Det var angeläget att territorialprincipen kvarstod och att det fanns en klar anknytning till den församling som medlemmen tillhör, men folkbokföringen behövde inte vara avgörande. Vidare anfördes att nuvarande bestämmelser upplevdes som ålderdomliga och stelbenta, vilket gjorde att det fanns risk för att många aktiva lämnar kyrkan. Av de skäl som framfördes för ett avslag på motionen framgick att territorialprincipen var av stor betydelse och att den utgjorde grunden för att evangeliet kunde predikas över hela landet. Om medlemmarna själva fick välja församling, kunde det få sådana ekonomiska konsekvenser för vissa församlingar att folkkyrkan fick svårigheter att uppfylla kravet på att vara rikstäckande. Dessutom innehåller nuvarande regelverk undantag som möjliggör för medlemmarna att engagera sig inom andra församlingar än där de är folkbokförda. Hela frågan bedömdes som så komplex att det var svårt att överblicka alla konsekvenser som ett bifall till motionen skulle medföra.

Organisationsutskottet var enigt om att motionerna aktualiserade frågor som är mycket viktiga för kyrkan och att det var angeläget att diskussioner kring dessa frågor kunde fortgå. Utskottet föreslog därför att kyrkostyrelsen gavs i uppdrag att under nästa kyrkomöte anordna ett seminarium kring församlingstillhörigheten för att ytterligare belysa frågan. Kyrkomötet biföll utskottets förslag. Ett seminarium hölls i samband med 2006 års kyrkomöte.

I kyrkostyrelsens skrivelse 2006:1 till kyrkomötet om mål- och rambudget för Svenska kyrkans nationella nivå åren 2007–2009 framhölls att kyrkostyrelsen skulle fortsätta överläggningarna med staten avseende förutsättningarna för kyrkans verksamhet. När det gäller storleken på kyrkoantikvarisk ersättning, rätten till ledighet för förtroendeuppdrag i kyrkan och beskattning av prästlönetillgångar gäller nuvarande förhållanden fram till 2009.

Samtalen kunde enligt kyrkostyrelsen leda till att även andra frågor kring relationen mellan staten och kyrkan belyses. Som exempel kan nämnas förutsättningarna för att införa nedre och övre gränser för enskilda medlemmars kyrkoavgift, regelverket i övrigt kring prästlönetillgångarna och samverkan kring det offentliga musiklivet i Sverige.

I en reservation till skrivelsen begärdes ett tillägg av följande lydelse:

Svenska kyrkan på nationell nivå har tidigare utrett förutsättningar för att öka medlemmarnas möjlighet till en rörlig församlingstillhörighet. Det är viktigt att detta arbete fortsätter. En förutsättning är att lag om Svenska kyrkan ändras. Därför måste även denna fråga aktualiseras under planperioden genom fortsatt utredning och i överläggning med staten.

Budgetutskottet framhåll i sitt betänkande 2006:1 med anledning av kyrkostyrelsens skrivelse att några mycket viktiga överenskommelser mellan staten och kyrkan i samband med relationsförändringen upphör fr.o.m. 2010. Utskottet ville understryka vikten av att kyrkostyrelsen i sina samtal med staten säkerställer att kyrkan ges goda och långsiktigt stabila förutsättningar för sin verksamhet, och inte minst för att bevara förmågan att vårda det kulturarv som kyrkan förvaltar men som har stor betydelse för alla som bor i Sverige.

Tidigare riksdagsbehandling

Våren 2006 avstyrkte konstitutionsutskottet liknande motioner (bet. 2005/06: KU18 s. 9). Utskottet fann inte skäl att förorda en förändring eller omprövning av tidigare beslut rörande relationerna mellan staten och Svenska kyrkan.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sitt tidigare ställningstagande och avstyrker motionerna K272 (m) och K298 (m).

Sekulära livssynsorganisationer

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker med hänvisning till sitt tidigare ställningstagande en motion (fp) om att sekulära livssynsorganisationer ska likställas med religiösa trossamfund.

Motionen

Birgitta Ohlsson och Barbro Westerholm (båda fp) begär i motion K326 att sekulära livssynsorganisationer och religiösa trossamfund ska behandlas lika av staten när det gäller juridisk ställning och rättigheter och när det gäller möjligheterna att erhålla ekonomiskt stöd eller hjälp med uppbörderna av medlemsavgifter (yrkandena 1 och 2). Motionärerna framhåller att som religionsfrihet vanligen tolkas avses även frihet att inte hysa en religiös övertygelse. Den svenska staten och dess myndigheter ska behandla sina medborgare och deras sammanslutningar lika. Svenska kyrkans skiljande från staten är central av liberala ideologiska skäl. Staten ska vara neutral inför medborgarnas val i fråga om religion och livssyn.

Motionärerna hänvisar till att exempelvis Humanisterna i Sverige sysslar med humanistiska barnvälkomnanden som motsvarar kyrkans barndop, med humanistiska konfirmationsläger för ungdomar för att utveckla deras syn på etik, moral och mänskliga rättigheter som motsvarar kyrkans konfirmationsläger, med humanistiska bröllop som motsvarar kyrkbröllop, med humanistiska begravningar motsvarande kyrkans begravningar samt med utbildning och själavård för icke-religiösa som motsvarar de religiösa livs-åskådningssamfundens utbildning och själavård. Ett sekulärt alternativ har en målgrupp som är många gånger större än kyrkorna. Men tyvärr saknas medel och resurser för att bedriva ett sådant arbete, då det förbehålls de religiösa samfundet. Sedan Norge införde sin lagstiftning har Human-Etisk Forbund kunnat bedriva en långsiktig, stabil och uthållig verksamhet med sekulära alternativ till religiösa ceremonier, viktiga för att markera individens passage mellan olika faser i livscykel, samt en omfattande etisk debatt från en humanistisk värdegrund.

Motionärerna pekar på att en motsvarande motion tidigare avstyrkts i betänkande 2005/06:KrU25 med motiveringen ”att riksdagen inte bör ta ställning för ett jämställande av religiösa livssynsorganisationer och sekulära livsstilsorganisationer i statbidragshänseende”. Detta är enligt motionärerna anmärkningsvärt med tanke på att sekulära livsstilsorganisationer erbjuder alternativ till trossamfundet när det gäller huvudpunkterna i trossamfundens verksamhet.

Gällande regler

Enligt 2 § lagen (1998:1593) om trossamfund avses med trossamfund en gemenskap för religiös verksamhet, i vilken det ingår att anordna gudstjänst. Med ett registrerat trossamfund avses enligt 5 § Svenska kyrkan och trossamfund som har registrerats enligt lagen. Ett trossamfund ska på egen begäran enligt 7 § registreras av den myndighet som regeringen bestämmer, om trossamfundet har stadgar där det finns bestämmelser om trossamfundets ändamål och om hur det fattas beslut i trossamfundets angelägenheter och har en styrelse eller motsvarande organ. Ett trossamfund som har registrerats får enligt 9 § förvärva rättigheter och ta på sig skyldigheter samt föra talan vid domstol och andra myndigheter. För ett registrerat trossamfunds skyldigheter i förhållande till tredje man svarar enligt 15 § endast trossamfundets tillgångar.

Enligt 16 § har Svenska kyrkan rätt till hjälp av staten med bestämmande, debitering och redovisning av avgifter från dem som tillhör Svenska kyrkan samt med att ta in avgifterna. Regeringen beslutar att ett annat registrerat trossamfund än Svenska kyrkan ska få sådan hjälp. Hjälpen får lämnas endast till ett trossamfund som bidrar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på och som är stabilt och har egen livskraft.

Statligt stöd till trossamfund lämnas förutom i form av avgiftshjälp till registrerade trossamfund genom statsbidrag. Bestämmelserna om statsbidrag till trossamfund återfinns i lagen (1999:932) om stöd till trossamfund, förordningen (1999:974) om statsbidrag till trossamfund, förordningen (1999:975) med instruktion för Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund och Samarbetsnämndens tillämpningsföreskrifter för statsbidrag till trossamfund.

Syftet med det statliga stödet är att bidra till att skapa förutsättningar för trossamfunden att bedriva en aktiv och långsiktigt inriktad religiös verksamhet i form av gudstjänst, sjuvård, undervisning och omsorg. Detta framgår av 2 § lagen om stöd till trossamfund.

I 3 § lagen om stöd för trossamfund stadgas att statsbidrag endast får lämnas till ett trossamfund som bidrar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på och som är stabilt och har egen livskraft.

Regeringen bestämmer vilka trossamfund som kan få statsbidrag. I förordningen om statsbidrag till trossamfund anges vilka dessa är. Bidrag till trossamfund lämnas i form av organisationsbidrag, verksamhetsbidrag och projektbidrag. Det är den statliga myndigheten Samarbetsnämnden för statsbidrag till trossamfund (SST) som beslutar om fördelningen av bidrag och som granskar att statsbidragen används i enlighet med gällande bestämmelser. Samarbetsnämnden består av nio ledamöter och lika många ersättare. Vid nämnden finns ett råd för samråd mellan nämnden och trossamfunden

i frågor som rör nämndens arbete. Rådet består av representanter för de trossamfund och samverkansorgan som är berättigade till statsbidrag. Rådet ska även till regeringen nominera ledamöter och ersättare i nämnden.

Tidigare riksdagsbehandling

I början av år 2004 avstyrkte konstitutionsutskottet ett motionsyrkande (fp) om att de livssynsorganisationer som på sekulära grunder kan svara mot samma behov som trossamfundet, som utför samma samhällsnyttiga arbete och som är samma tillgång i en värdegrundsdebatt också ska ges samma rättigheter. Utskottet hänvisade till att regleringen kring trossamfund är en del av principbeslutet om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan. Konstitutionsutskottet ansåg inte att lagstiftningen borde sträckas ut till att utöver trossamfund omfatta även sekulära livssynsorganisationer (bet. 2003/04:KU6).

Kulturutskottet avstyrkte våren 2006 en motion om statsbidrag till sekulära livssynsorganisationer (bet. 2005/06:KrU25). Kulturutskottet framhöll att bidraget till trossamfund är avsett att bidra till att skapa förutsättningar för trossamfundet att bedriva en aktiv och långsiktig religiös verksamhet i form av gudstjänst, själavård, undervisning och omsorg. Grundförutsättningarna, bestämmelserna och motiven för detta statsbidrag är därför inte tillämpliga när det gäller frågan om ett statligt bidrag till sekulära livssynsorganisationer. Kulturutskottet framhöll att ett snarlikt motionsyrkande hade behandlats och avstyrkts i betänkande 2001/02:KrU2. Kulturutskottet hade då hänvisat till att statsbidraget till trossamfund är avsett att bidra till att skapa förutsättningar för trossamfundet att bedriva en aktiv och långsiktig religiös verksamhet i form av gudstjänst, själavård, undervisning och omsorg. Grundförutsättningarna, bestämmelserna och motiven för detta statsbidrag var därför inte tillämpliga när det gäller frågan om ett statligt bidrag till sekulära livssynsorganisationer. Det var för den skull inte sagt att sekulära livssynsorganisationer inte skulle bedriva en verksamhet som är värdefull för samhället när det gäller att bidra till att stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på. Kulturutskottet hade funnit att riksdagen inte borde ta ställning för ett jämställande av religiösa trossamfund och sekulära livssynsorganisationer i statsbidragshänseende, och vid behandlingen av frågan år 2006 ändrade kulturutskottet inte sin tidigare uppfattning. Riksdagen beslutade i enlighet med kulturutskottets förslag (prot. 2005/06:93).

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sitt tidigare ställningstagande och anser inte heller att det finns anledning att göra en annan bedömning än den kulturutskottet gjorde år 2006 och som riksdagen ställt sig bakom. Motion K326 yrkandena 1 och 2 (fp) avstyrks.

Begravningsverksamheten

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker med hänvisning bl.a. till tidigare ställningstaganden två motioner om huvudmannaskapet för begravningsverksamheten (m respektive fp), en motion om bevarande av svensk gravkultur (m) och en motion om donation av ”kroppsmetaller” (m).

Motionerna

Huvudmannaskapet för begravningsverksamheten tas upp i två motioner. I motion K271 av Marietta de Pourbaix-Lundin (m) begärs ett tillkännagivande till regeringen om behovet av att skilja kyrka och stat genom att huvudmannaskapet för begravningsverksamheten förändras. Det enda logiska är enligt motionen att Svenska kyrkan ska vara skyldig att hålla begravningsplatser endast för dem som är medlemmar i Svenska kyrkan. De som inte tillhör något trossamfund alls bör få sina behov av begravningsplatser tillgodosedda via ett offentligt huvudmannaskap, t.ex. kommunerna. De som tillhör ett annat trossamfund än Svenska kyrkan bör få sina begravningsplatser inom ramen för sina respektive trossamfund. I samtliga fall kan trossamfundens ansvar regleras i avtal med det offentliga, t.ex. med kommunerna. Birgitta Ohlsson och Barbro Westerholm (båda fp) begär i motion K353 att Svenska kyrkans begravningsmonopol avskaffas.

Lars Elinder (m) begär i motion K201 att ansvaret för bevarandet av den svenska gravkulturen regleras i lag och att statens ekonomiska ansvar i detta sammanhang klargörs. Motionären framhåller att kyrkogårdarna och gravkulturen är ett kulturarv. Med nuvarande regler kräver kyrkogårdsförvaltningarna full kostnadstäckning för att hålla gravar, gräsytor och gångar i gott skick. Motionären anger att de gravar till vilka man inte kan hitta gravrättsinnehavare vanvårdas systematiskt under något eller några år, varefter de avlägsnas. På vissa håll har man börjat med K-märkning av gravstenar. I samråd med museipersonal eller andra experter markeras de gravar som på grund av sitt utseende eller sin text kan anses vara särskilt värda att bevara. I bästa fall får då dessa enligt motionen stå kvar även om det inte finns någon gravrättsinnehavare som betalar för skötseln. I flera länder har man hittat en medelväg. Stenarna får stå kvar, men skötseln minimeras genom att man tar bort grusbäddar, steninramningar, kedjor, rabatter osv. Detta är en lösning som ur nästan varje synvinkel kan försvaras.

Jan-Evert Rådström och Magdalena Andersson (båda m) begär i motion K299 att det införs en möjlighet att intäkter från ”kroppsmetaller” på den enskildes begäran ska kunna doneras till någon hjälporganisation. Begravningslagen ger i dag inte utrymme för att enskilda personer kan

skriva att de efter sin död kräver att de metaller de har inopererade i kroppen går till återvinning, i stället för att som nu grävas ned på någon annan plats på en kyrkogård än där stoftet grävs ned.

Gällande regler

Enligt 2 kap. 1 § begravningslagen (1990:1144) ska allmänna begravningsplatser med ett tillräckligt antal gravplatser och andra gravanläggningar av allmänt förekommande slag anordnas och hållas av de territoriella församlingarna inom Svenska kyrkan. Regeringen får för särskilda fall besluta att en kommun i stället ska anordna och hålla allmänna begravningsplatser för dem som är folkbokförda inom kommunen.

Enligt 2 kap. 2 § ska huvudmannen inom det egna förvaltningsområdet eller inom ett närbeläget förvaltningsområde tillhandahålla särskilda gravplatser för dem som inte tillhör något kristet trossamfund. Församling som är huvudman bör samråda med och informera företrädare för dem inom förvaltningsområdet som inte tillhör något kristet trossamfund i frågor som rör förvaltningen av de särskilda gravplatserna. Vid anläggning, utvidgning eller väsentlig ändring av en allmän begravningsplats ska församlingen samråda med företrädare för andra trossamfund och övriga berörda parter.

Enligt 10 kap. 1 § ska länsstyrelsen, när en församling är huvudman för begravningsverksamheten, förordna ett eller flera ombud att granska hur församlingen tar till vara de personers intressen som inte tillhör Svenska kyrkan. Enligt 2 § ska församlingen låta ombudet få tillgång till samtliga handlingar som avser begravningsverksamheten. Ombudet ska enligt 3 § ha rätt att närvara, ställa frågor och göra påpekanden vid sammanträden i församlingen, när frågor om begravningsverksamheten behandlas. Enligt 4 § ska ombudet kontrollera att samråd sker. Ombudet ska verka för att församlingen även i övrigt samråder med och informerar företrädare för dem som inte tillhör Svenska kyrkan. Om ombudet finner att det finns anledning att rikta någon anmärkning mot församlingens sätt att sköta begravningsverksamheten ska länsstyrelsen enligt 5 § underrättas.

Regler som tar sikte på att skydda de kulturhistoriska värden som våra begravningsplatser och vissa äldre gravvårdar utgör återfinns i 4 kap. 6 och 11 §§ lagen (1988:950) om kulturminnen m.m., 19 § förordningen (1988:1188) om kulturminnen m.m. samt 2 kap. 12 § begravningslagen (1990:1144). Såväl begravningsplatser som vissa äldre gravvårdar är kyrkliga kulturminnen.

Skötsel som följer av kulturmiljövårdens krav, t.ex. underhåll av kulturhistoriskt intressanta gravanläggningar bör ingå i begravningsavgiften (prop. 1998/99:38 s. 115). Svenska kyrkan erhåller kyrkoantikvarisk ersättning från staten för vård och underhåll av kyrkliga kulturminnen.

Enligt 2 kap. 12 § begravningslagen ska en begravningsplats hållas i ordnat och värdigt skick och den helgd som tillkommer de dödas vilorum ska alltid iakttas.

Bakgrund

I 1995 års principbeslut slogs fast att Svenska kyrkan ska behålla huvudmannskapet för den helt övervägande delen av begravningsverksamheten. Enligt proposition 1995/96:80 rådde det en allmän enighet om att samhället har ett grundläggande ansvar för begravningsverksamheten. Samhällets ansvar är generellt och avser varje medborgare oavsett religiös uppfattning. Vidare framhölls att Svenska kyrkan hade hand om huvuddelen av de allmänna begravningsplatserna. Det stora flertalet av dem är kyrkogårdar, dvs. begravningsplatser, belägna på kyrkotomten. Svenska kyrkan skötte enligt propositionen förvaltningen av sina begravningsplatser på ett föredömligt sätt. Även i en förändrad relation mellan staten och Svenska kyrkan borde kyrkan därför behålla huvudmannskapet för de allmänna begravningsplatserna. Detta hade ett starkt stöd i remissopinionen. Samtidigt borde man söka nå en ökad flexibilitet. De möjligheter till lokala lösningar som fanns borde därför finnas kvar. Likaså borde det vara möjligt att anordna enskilda begravningsplatser. I Kyrkoberedningens slutbetänkande Staten och trossamfunden (SOU 1994:42) hade frågan diskuterats. Kyrkoberedningen hade framhållit att huvudmannskapet för begravningsverksamheten i stort borde vara oförändrad även med hänsyn till att de borgerliga kommunerna enligt Svenska Kommunförbundets remissyttrande motsatte sig att som obligatorisk uppgift handha begravningsverksamheten. En borgerlig kommun som så önskade skulle även i framtiden kunna anordna allmän begravningsplats.

Av proposition 1998/99:38 Staten och trossamfunden – begravningsverksamheten, kulturminnena, personalen, avgiftsbetalningen, m.m. (s. 107) framgår att underlaget inte var så stort att det kunde anordnas särskilda gravplatser på varje allmän begravningsplats. En huvudman borde ges rätt att fullgöra sin skyldighet genom avtal med en annan huvudman för ett närbeläget förvaltningsområde om att denne skulle tillhandahålla de särskilda gravplatserna. Det var en uppgift för länsstyrelserna att se till att de särskilda gravplatserna för dem som inte tillhör något kristet trossamfund tillhandahålls inom ett godtagbart avstånd. Länsstyrelserna ska utse ombud med uppgift att granska hur församlingarna tar till vara de personers intressen som inte tillhör Svenska kyrkan.

En människas kropp anses inte vara föremål för äganderätt, och kroppen efter den som avlidit ingår följaktligen inte i kvarlåtenskapen. Härav torde följande att t.ex. tandguld inte ingår i den avlidnes dödsbo, se proposition 1990/91:10 s. 53.

Sådana delar av stoftet som inte har förbränts vid kremeringen ska enligt 5 kap. 6 § begravningslagen tillföras askurnan. Om det inte kan ske, ska innehavaren av krematoriet låta förstöra delarna eller gravsätta dem inom en allmän begravningsplats. I förarbetena (a. prop. s. 52–54) har anförts att det är mest förenligt med pieteten och respekten för den avlidne att även sådana delar som inte förbränts vid kremeringen tillförs askurnan eller, om detta inte går på grund av delarnas omfång, på något annat betryg-

gande sätt gravsätts inom begravningsplatsen eller förstörs. Därmed löser man också problemet hur krematoriemyndigheten ska förfara med alla metaller som tas om hand. Föredragande statsrådet anförde även i sammanhanget att något praktiskt hinder mot att metallrester tillförs askurnan inte torde föreligga. I de flesta av landets minneslundar strövs askan inte ut utan grävs ned i jorden.

Kyrkomötet

Vid 2004 års kyrkomöte konstaterade kyrkorättsutskottet (bet. 2004:KrU3) att det finns regelverk för skydd av de kulturhistoriska värden som begravningsplatserna utgör. Kostnader för att vårda detta kulturarv kan i någon mån finansieras med begravningsavgiften. Den kyrkoantikvariska ersättningen bidrar och kommer i än högre grad att bidra till att vidmakthålla dessa värden. Enligt kyrkorättsutskottets mening kunde frågan om skyddet av de kulturhistoriska värdena till del ses som ett kunskaps- och informationsproblem där ansvariga organ inte fullt ut känner till sina tillgångars kulturhistoriska värden, hur de rätt ska vårda dem och eventuellt också möjligheten att kunna få ekonomiskt bidrag för att fullgöra sitt ansvar. De sedan år 2000 fungerande samrådsgrupperna mellan kyrkan och staten för de kyrkliga kulturvärdena hade enligt en överenskommelse till uppgift att verka för ökad kunskap om dessa kulturvärden och att förmedla denna information vidare. Utbildningsinsatser sker regelbundet genom stiftsvis arrangerade ”kyrkoantikvariska dagar” liksom genom kurser i Församlingsförbundets regi. En större medvetenhet om de kulturhistoriska värden som begravningsplatserna utgör skulle enligt kyrkorättsutskottet sannolikt också komma att erhållas efterhand som vård- och underhållsplaner upprättas för dem. Med hänsyn till att arbete pågick för att både öka kunskapen och vidga information i dessa frågor samt att det fanns möjligheter att erhålla kyrkoantikvarisk ersättning till vård av kulturhistoriskt värdefulla begravningsplatser avstyrktes en motion om behovet av att uppmärksamma frågan. Kyrkomötet beslutade i enlighet med betänkandet.

Tidigare riksdagsbehandling

Vid riksdagsbehandlingen av förslaget till de nuvarande bestämmelserna i begravningslagen om huvudmannaskapet för och finansieringen av begravningsverksamheten (prop. 1998/99:38) avstyrkte utskottet ett flertal följdmotioner, vilka vände sig mot den föreslagna ordningen (bet. 1998/99:KU18). Utskottet uttalade därvid att övervägande skäl talade för att församlingarna behöll ansvaret för den verksamhet de historiskt sett haft ansvaret för. Vidare anförde utskottet att förslaget att församlingarna ska behålla huvudmannaskapet för begravningsverksamheten var en väsentlig del av den samförståndslösning av kyrka–stat-frågan som eftersträvats sedan länge. Utskottet ansåg att starka skäl talade för att det bara borde finnas en huvudman inom varje förvaltningsområde. Det fanns ett starkt behov av att en huvudman har ett totalansvar för samtliga som är folkbok-

förda inom området och att huvudmannen kan räkna med dem som underlag vid finansiering av verksamheten. Dessutom hänvisade utskottet till att regeringen framhållit att det också finns samhällsekonomiska skäl för att verksamheten hålls samlad hos en huvudman och att förändringar som medför ökade kostnader undviks.

Frågan om huvudmannaskapet för begravningsverksamheten togs åter upp våren 2003 med anledning av motioner från allmänna motionstiden, då utskottet vidhöll tidigare ställningstagande (bet. 2002/03:KU20).

I början av år 2004 avstyrktes (bet. 2003/04:KU6) liknande motioner med hänvisning till att riksdagen under år 1995 fattade ett principbeslut om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan (prop. 1995/96:80, bet. 1995/96:KU12), vilket fattades efter flera decenniers utredningsarbete och efter det att det framkommit att det fanns en bred parlamentarisk uppslutning kring en förändring av stat–kyrka-relationerna. En del av principbeslutet gällde begravningsverksamheten, och Svenska kyrkans huvudmannaskap för den helt övervägande delen av begravningsverksamheten skulle bestå. Med undantag för Vänsterpartiet var riksdagspartierna eniga i denna del. Den nya ordningen gällde sedan den 1 januari 2000, och utskottet var inte berett att ompröva denna del av det överenskomna beslutet om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan.

Våren 2006 avstyrktes i förenklad ordning motioner om huvudmannaskapet för begravningsverksamheten i betänkande 2005/06:KU18.

En motion om intäkter från metaller i kroppen liknande den nu aktuella avstyrktes av utskottet i betänkande 2005/06:KU18 (s. 8) med hänvisning till vikten av att begravingar sker under former som uppfattas som värdiga.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sina tidigare ställningstaganden när det gäller huvudmannaskapet för begravningsverksamheten. Utskottet vill därvid liksom tidigare hänvisa till att Svenska kyrkans huvudmannaskap för begravningsväsendet är en del i den stat–kyrka-reform som genomfördes år 2000 efter decennier av utredningsarbete. Flera åtgärder vidtogs för att värna om intressena hos de allt större grupper i samhället som inte tillhör Svenska kyrkan. Bland annat inrättades särskilda ombud, vars verksamhet granskats av Riksrevisionen. Mot bakgrund av innehållet i Riksrevisionens rapport och med hänsyn till vikten av att skydda dessa stora gruppers intressen kan det enligt utskottets mening förutsättas att regeringen noga följer utvecklingen. Motionerna K271 (m) och K353 (fp) avstyrks.

När det gäller frågan om bevarandet av den svenska gravkulturen, vill utskottet hänvisa till att denna fråga inom Svenska kyrkan delvis uppfattats som ett informationsproblem och att åtgärder vidtagits i syfte att öka kunskapen om det kulturhistoriska värdet av begravningsplatserna. Utskottet är inte berett att förorda något initiativ från riksdagens sida. Motion K201 (m) avstyrks.

Utskottet vidhåller sitt tidigare ställningstagande när det gäller frågan om intäkter från metaller i kroppen och avstyrker motion K299 (m).

Begravningsavgiften

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker en motion (m) om översyn av begravningsavgiften med hänvisning till tidigare ställningsstagande.

Motionen

Ulf Sjösten (m) begär i motion K292 att förutsättningarna för att ta ut begravningsavgift ses över. Han hänvisar till att individer med annan religion ofta begraver sina avlidna på egen begravningsplats och ifrågasätter det rimliga i att dessa människor belastas med kostnad för en tjänst de inte avser att använda sig av.

Bakgrund

Enligt bestämmelserna i 9 kap. begravningslagen ska alla som är folkbokförda i Sverige betala en begravningsavgift för att täcka kostnaderna för begravningsverksamheten. Denna avgift ska vara inkomstrelaterad och grundas på en särredovisning av begravningsverksamhetens intäkter och kostnader. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriver på förslag av huvudmannen den avgiftssats enligt vilken de som inte tillhör Svenska kyrkan ska betala begravningsavgift. Huvudmannen fastställer avgiftssats för dem som tillhör Svenska kyrkan. I de fall en kommun är huvudman fastställer kommunen dock alltid avgiftssatsen. Avgiften betalas till den som är huvudman för begravningsverksamheten på folkbokföringsorten. Genomsnittlig begravningsavgift inkomståret 2007 är enligt Skatteverkets webbplats www.skatteverket.se 0,223 % av den kommunalt beskattningsbara inkomsten.

Av proposition 1998/99:38 Staten och trossamfunden – begravningsverksamheten, kulturminnena, personalen, avgiftsbetalningen, m.m. (s. 109) framgår att en utgångspunkt för regleringen var att kostnaderna för begravningsverksamheten, liksom enligt tidigare ordning, ska tas ut av alla skattskyldiga i förhållande till inkomsten och enligt likformiga grunder. En annan utgångspunkt för förslaget rörande finansieringen av begravningsverksamheten var att enligt 1995 års principbeslut skulle de som tillhör Svenska kyrkan betala sina kostnader via kyrkoavgiften. I propositionen diskuterades även frågan hur de som inte tillhör Svenska kyrkan och de som bor i en kommun som är huvudman för begravningsverksamheten skulle betala sin del av kostnaderna. Därvid anfördes bl.a. att principerna om att alla människor ska bidra till begravningsverksamheten på ett likformigt sätt i förhållande till sin inkomst ledde till att verksamheten borde

finansieras genom en särskild avgift, som betalas av alla och som i hante-ringshänseende behandlas som en skatt. För att markera att alla bidrar till verksamheten på samma villkor borde den finansieras genom en sådan avgift även i de fall en kommun är huvudman.

I propositionen anfördes även att regeringen hade övervägt möjligheten att något annat organ än församlingen skulle fastställa avgiften för den som inte tillhör Svenska kyrkan. I denna del hänvisades emellertid till förslaget om att det endast skulle finnas en huvudman för begravningsverk-samheten inom ett geografiskt område. Detta innebar enligt propositionen att huvudmannen fick ett totalansvar för denna verksamhet. Det skulle enligt propositionen åligga varje huvudman, dvs. i regel en församling eller kyrklig samfällighet inom Svenska kyrkan att ansvara för de särskilda gravplatserna för dem som är folkbokförda inom förvaltningsområdet. Vidare anfördes följande (s. 109 f.):

Det är därmed i praktiken inte tänkbart med någon annan ordning än att detta ansvar även får omfatta det fulla ekonomiska ansvaret för verk-samheten genom budgetering och långsiktig ekonomisk planering. Till ett sådant ekonomiskt ansvar hör också att förfoga över finansieringen av kostnaderna. Enligt regeringens uppfattning måste det därför överlä-tas till varje huvudman att inom sitt förvaltningsområde besluta om storleken på den avgift till täckande av verksamhetens kostnader som skall betalas av samtliga som är folkbokförda inom området.

När någon av Svenska kyrkans församlingar är huvudman för begravningsverksamheten kommer församlingen således att fastställa begravningsavgiften även för dem som inte tillhör Svenska kyrkan. Det är nödvändigt att dessa personer i sådana fall har möjlighet att förvissa sig om att de betalar lika stor avgift till begravningsverksamheten som de tillhöriga och att församlingens avgiftsintäkter oavkortat används för begravningsverksamheten. Av denna anledning bör begravningsverksam-heten hållas skild från övrig verksamhet och dess intäkter och kostna-der särredovisas. Detta bör framgå av begravningslagen.

— — —

Regeringen finner att det bör vara en uppgift för huvudmännen att själva utforma en särredovisning av begravningsverksamhetens intäkter och kostnader som ger ett rättvisande underlag för fastställande av begravningsavgiften.

— — —

Den tillsynsverksamhet som länsstyrelserna utövar bör utgöra en till-räcklig säkerhet för att särkostnadsredovisningarna uppfyller de krav som det är rimligt att ställa på dem. Av likställighetsskäl bör en särre-dovisning av begravningsverksamhetens intäkter och kostnader gälla även när en kommun är huvudman.

Vid riksdagsbehandlingen föreslog konstitutionsutskottet med hänsyn till normgivningsreglerna i regeringsformen en ändring i regeringens förslag. Utskottets förslag innebar att en statlig myndighet ska föreskriva avgiftssat-serna för dem som inte tillhör Svenska kyrkan (bet. 1998/99:KU18). Riksdagen följde utskottet (rskr. 1998/99:176).

Huvudmannen för det förvaltningsområde där den avlidne var folkbok-förd vid dödsfallet svarar för kostnader för de tjänster som ingår i begravningsavgiften även när dessa tjänster tillhandahålls av en huvudman för ett

annat förvaltningsområde. Detsamma gäller när tjänsterna tillhandahålls av innehavare av en allmän begravningsplats som inte är huvudman för begravningsverksamheten eller av innehavare av en enskild begravningsplats. Ersättningen till dem som tillhandahåller tjänsterna betalas genom begravningsclearing som är obligatorisk och utgår efter en gemensam rikstaxa.

Enligt bestämmelserna i 10 kap. begravningslagen ska länsstyrelsen förordna ombud med uppgift att granska hur församlingarna tar till vara de personers intressen som inte tillhör Svenska kyrkan.

Begravningsavgiften ska täcka de kostnader som huvudmannen har för att sköta verksamheten enligt bestämmelserna i begravningslagen. Det betyder att kostnader för åtgärder som omfattas av begreppet begravningsverksamhet helt ska täckas av begravningsavgiften. Detta innebär i sin tur att dödsboet inte ska debiteras några kostnader när det tar i anspråk de tjänster som ingår i begravningsverksamheten (a. prop. s. 113).

I 9 kap. 6 § begravningslagen preciseras vilka tjänster som innefattas i begreppet begravningsverksamhet. Huvudmannen för det förvaltningsområde där den avlidne var folkbokförd ska utan kostnad för dödsboet tillhandahålla

- gravplats eller motsvarande på allmän begravningsplats under en tid av 25 år,
- gravsättning inklusive gravöppning, återfyllning och iordningställande av öppnad grav,
- transporter från det huvudmannen övertagit ansvaret för stoftet till dess att gravsättning har skett, med undantag av transport för gravsättning utanför huvudmannens förvaltningsområde, om inte transporten beror på avtal om tillhandahållande av särskilda gravplatser,
- kremering,
- lokal för förvaring och visning av stoftet, samt
- lokal för begravningsceremoni utan religiösa symboler.

Rapport från Riksrevisionen

I mars 2006 redovisades Riksrevisionens rapport Begravningsverksamheten – förenlig med religionsfrihet och demokratisk styrning? (RiR 2006:7). I rapporten redovisas att kostnaderna för begravningsverksamheten år 2004 var drygt 2,9 miljarder kronor. Avgiften för den genomsnittliga beskattningsbara inkomsten 192 000 kr kunde variera mellan 115 och 2 208 kr. Riksrevisionen fann en rad brister i de arrangemang som avsågs säkerställa att det kyrkliga huvudmannskapet inte kom i konflikt med kraven på religionsfrihet och demokratisk styrning. Det gällde bl.a. ombudens årsberättelser till länsstyrelserna och kontrollen av särredovisningen. Riksrevisionen konstaterade också att regeringen inte aktivt följt hur arrangemangen fungerade i praktiken. Riksrevisionens samlade bedömning var att de granskade arrangemangen avseende religionsfrihet och demokratisk styr-

ning i väsentliga avseenden inte fungerade. Följden blev att de som står utanför Svenska kyrkan knappast kan antas ha anledning att känna förtroende för att deras intressen tas till vara.

Tidigare riksdagsbehandling

Vid riksdagsbehandlingen av förslaget till de nuvarande bestämmelserna i begravningslagen om huvudmannaskapet för och finansieringen av begravningsverksamheten (prop. 1998/99:38) avstyrkte utskottet ett flertal följdmotioner, vilka vände sig mot den föreslagna ordningen för huvudmannaskapet för begravningsverksamheten (bet. 1998/99:KU18). Utskottet uttalade därvid att det finns ett starkt behov av att en huvudman har ett totalansvar för samtliga som är folkbokförda inom området och av att huvudmannen kan räkna med dem som underlag vid finansiering av verksamheten. Dessutom hänvisade utskottet till att regeringen framhållit att det också finns samhällsekonomiska skäl för att verksamheten hålls samlad hos en huvudman och att förändringar som medför ökade kostnader undviks.

Våren 2003 avstyrktes motioner i frågan med hänvisning till tidigare ställningstagande om utformningen av begravningsavgifter (bet. 2002/03:KU20 s. 7). Våren 2006 avstyrktes i förenklad ordning (bet. 2005/06:KU18 s. 10) en motion liknande den nu aktuella.

Riksrevisionens rapport om begravningsverksamheten behandlades hösten 2006 av utskottet med anledning av en framställning från Riksrevisionen (framst. 2005/06:RRS27). Utskottet underströk (bet. 2006/07:KU2) vikten av att den statliga kontrollen är av sådan kvalitet att den bidrar till att inge förtroende för begravningsverksamheten hos dem som inte är medlemmar i Svenska kyrkan. Utskottet förutsatte att regeringen återkommer till riksdagen med en redovisning av vilka åtgärder som vidtagits.

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sitt tidigare ställningstagande om begravningsavgiften. Utskottet förutsätter därvid att regeringen följer utvecklingen och vidtar de åtgärder som är nödvändiga för att intressena hos dem som inte är medlemmar i Svenska kyrkan inte riskerar att försummas. Motion K292 (m) avstyrks.

Statlig hjälp med avgifter till registrerade trossamfund

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker med hänvisning till tidigare ställningstaganden en motion (v) som vänder sig mot det gällande systemet med statlig avgiftshjälp till trossamfund.

Jämför reservation 2 (v).

Motionen

I motion K283 av Marianne Berg m.fl. (v) begärs att rättskyddet för den enskilde mot registrerade trossamfund som får hjälp av staten bl.a. med att ta in avgifterna ska förbättras (yrkande 1) samt att avgiftslagen utvärderas och att religiösa föreningar i framtiden jämföras med andra föreningar när det gäller sättet att finansiera verksamheten (yrkande 2).

Enligt motionen innebär det nuvarande systemet där registrerade trossamfund kan få hjälp av staten (Skatteverket) med indrivning av medlemsavgifter problem från rättssäkerhetssynpunkt. Den som bestrider skyldighet att betala hänvisas till trossamfundet i fråga. Om inte detta leder till rättelse måste den enskilde vända sig till domstol. Detta strider enligt motionen mot de rättsprinciper som gäller i motsvarande tvister i andra sammanhang. I väntan på att trossamfundet helt jämföras med övriga ideella organisationer måste den enskildes rättssäkerhet stärkas. Den enskildes uppgift bör tas för god av Skatteverket. Vid stridighet bör det vara trossamfundet, inte den enskilde, som hänvisas till domstolsprövning.

Gällande regler

Svenska kyrkan har enligt 16 § lagen (1998:1593) om trossamfund rätt till hjälp av staten med bestämmande, debitering och redovisning av avgifter från dem som tillhör Svenska kyrkan samt med att ta in avgifterna. Även andra registrerade trossamfund kan beviljas sådan hjälp. Regeringen kan besluta att ett annat registrerat trossamfund än Svenska kyrkan ska få sådan hjälp. Hjälpen får lämnas endast till ett trossamfund som bidrar till att upprätthålla och stärka de grundläggande värderingar som samhället vilar på och som är stabilt och har egen livskraft.

Avgifter som tas in med statlig hjälp beräknas enligt 3 § lagen (1999:291) om avgift till registrerat trossamfund på grundval av den till kommunal inkomstskatt beskattningsbara förvärvsinkomsten. Enligt 4 § gäller skattebetalningslagen (1997:483) vid bestämmande, debitering, redovisning och betalning av avgifter. Trossamfundet ska senast den 3 december varje år på medium för automatisk databehandling till Skatteverket lämna de uppgifter som behövs för att bestämma, debitera, redovisa och ta in avgifterna (5 §). Uppgifterna ska gälla för visst inkomstår och får endast avse personer som den 1 november året före det inkomstår för vilket avgiften ska tas in är skyldiga att betala kyrkoavgift enligt lagen om Svenska kyrkan, eller har eller anses ha samtyckt till att betala avgift till trossamfundet.

Enligt 6 § ska andra registrerade trossamfund än Svenska kyrkan skaffa skriftligt samtycke från de personer vilkas avgifter ska tas in med statlig hjälp. Samtycket ska avse avgiftsskyldigheten till trossamfundet och att avgifterna tas in med statlig hjälp. Om trossamfundets stadgar innehåller regler om skyldighet för medlemmarna att betala avgift till trossamfundet i den ordning som gäller för skatter och avgifter enligt skattebetalningslagen anses medlemmarna ha lämnat sådant samtycke.

Om staten till följd av behandlingen av en uppgift som avses i 5 § betalar skadestånd till en person som är registrerad i beskattningsdatabasen ska det trossamfund som lämnat uppgiften ersätta staten i motsvarande utsträckning (8 §).

Rättshjälpslagen innehåller bestämmelser om rättshjälp och rådgivning. Om ett mål eller ärende pågår vid domstol, beslutar domstolen i frågor om rättshjälp. I annat fall beslutar Rättshjälpsmyndigheten. Rådgivning är en inledning till rättshjälp eftersom den enligt huvudregeln är en förutsättning för att rättshjälp ska kunna beviljas. Rådgivning ska lämnas av en advokat, biträdande jurist eller annan lämplig person under minst en timme och kunna pågå upp till två timmar. Rättshjälpen är subsidiär till rättsskyddet. Den som har rättsskydd som omfattar den aktuella angelägenheten ska inte få rättshjälp. Inte heller den som med hänsyn till sitt försäkringsskydd i övrigt eller sina ekonomiska eller personliga förhållanden borde ha haft rättsskyddsförsäkring kan få rättshjälp. Rättshjälp får beviljas en fysisk person vars ekonomiska underlag, dvs. beräknade årsinkomst sedan hänsyn tagits till underhållsskyldighet, förmögenhetsförhållanden och skuldsättning, inte överstiger 260 000 kr.

Avgörande för om rättshjälp ska beviljas ska vara om den rättssökande har behov av biträde och att detta behov inte kan tillgodoses på annat sätt. En prövning ska alltid göras om det är rimligt att staten bidrar till kostnaderna i den rättsliga angelägenheten.

Bakgrund

För närvarande har åtta registrerade trossamfund fått regeringsbeslut om statlig hjälp med att få in avgiften. Dessa är Svenska missionskyrkan, Romersk-katolska kyrkan, Svenska alliansmissionen, Svenska baptistsamfundet, Evangeliska Frikyrkan, Frälsningsarmén, Metodistkyrkan i Sverige och Pingst – fria församlingar i samverkan. Sju av de åtta samfundet tar in skriftliga samtycken medan ett – Romersk-katolska kyrkan – använder sig av samtycke via stadgarna. Alla dessa trossamfund tar ut en avgift på 1 %. I början av december varje år skickar samfundet in en datafil till Skatteverket med personnummer för alla dem som ska betala avgift nästa år. Skatteverkets hjälp med att ta in avgifter gäller omkring 5,5 miljoner medlemmar i Svenska kyrkan, 15 500 medlemmar i Svenska Missionskyrkan och 60 400 medlemmar i Romersk-katolska kyrkan. För Svenska alliansmissionen, Svenska baptistsamfundet, Evangeliska Frikyrkan, Frälsningsarmén, Metodistkyrkan i Sverige och Pingst – fria församlingar i samverkan gäller det 1 700, 1 300, 2 900, 1 500, 600 respektive 3 300 medlemmar.

På Skatteverkets webbplats anges att den som anser sig ha påförts avgift felaktigt i första hand bör vända sig till trossamfundet som kan konstatera om det finns fel i samfundets rapportering till Skatteverket. Om båda parter är överens om att avgiften ska tas bort kan samfundet skicka en rättelse till Skatteverket som tar bort avgiften. Den som inte vill vända

sig till trossamfundet kan vända sig direkt till Skatteverket. Detsamma gäller om trossamfundet har en annan uppfattning om avgiftsskyldigheten. Verket kommer då att kontakta samfundet och därefter ta ställning om avgiften ska betalas eller inte.

Regeringsrätten prövade under år 2006 en fråga om debitering av avgift till Romersk-katolska kyrkan (RÅ 2006:15). Inför inkomståret 2001 hade Romersk-katolska kyrkan lämnat uppgift till Riksskatteverket (numera Skatteverket) om att en viss person var medlem i trossamfundet. På grundval av denna uppgift debiterade Skattemyndigheten i Västerås (numera Skatteverket) personen en avgift till Romersk-katolska kyrkan. Personen begärde att skattemyndigheten skulle undanröja avgiften eftersom hon inte var medlem i eller sympatiserade med trossamfundet. Skattemyndigheten uppmanade henne då att komma in med ett intyg från Romersk-katolska kyrkan om att uppgiften om hennes medlemskap var felaktig. Då hon inte efterkom uppmaningen avslag skattemyndigheten i ett omprövningsbeslut hennes begäran. Regeringsrätten prövade om skattemyndigheten haft tillräckligt underlag för sitt omprövningsbeslut angående avgiften eller om skattemyndigheten borde ha inhämtat ytterligare utredning angående personens medlemskap i trossamfundet. Regeringsrätten framhöll att de avgifter som andra trossamfund än Svenska kyrkan tar ut av dem som tillhör trossamfundet är av privaträttslig natur. Skatteverkets hjälp med att ta in avgifterna är ingripande för den enskilde, bl.a. mot bakgrund av att avgiften behandlas som en skatt och att en obetald avgift kan lämnas till kronofogdemyndigheten för indrivning (prop. 1997/98:38 s. 229). Härtill kommer att det är Skatteverket som, på grundval av uppgifter från trossamfundet, initierar ett enskilt debiteringsärende. Nämnda omständigheter talade enligt Regeringsrättens mening för att Skatteverket har ett ansvar för att ett ärende i ett fall som det nu aktuella blir tillräckligt utrett.

Regeringsrätten framhöll vidare att det visserligen inte ankommit på skattemyndigheten att avgöra den privaträttsliga frågan om den aktuella personens medlemskap i Romersk-katolska kyrkan. Medlemskapet hade emellertid varit en nödvändig förutsättning för att skattemyndigheten skulle kunna debitera henne avgift till kyrkan. Frågan om hennes medlemskap hade följaktligen varit av avgörande betydelse vid skattemyndighetens omprövningsbeslut. Mot bakgrund av vad hon anfört i fråga om medlemskapet och de ingripande konsekvenser ett beslut om uttagande av avgift har för den enskilde borde skattemyndigheten därför på egen hand ha kompletterat utredningen t.ex. genom att inhämta ett yttrande från trossamfundet i syfte att klargöra huruvida trossamfundets uppgift om hennes medlemskap varit riktig och avgiftsskyldighet därmed förelegat. Regeringsrätten fann således att den utredning som hade legat till grund för skattemyndighetens omprövningsbeslut inte hade varit tillräcklig och att ansvaret för att inhämta ytterligare utredning i ärendet hade vilat på myndigheten.

Tidigare behandling

Utskottet har vid flera tillfällen tagit ställning för att staten ska biträda Svenska kyrkan och andra trossamfund med att ta in avgifter. Redan riksdagens principbeslut 1995 om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan (bet. 1995/96:KU12) innebar ett ställningstagande för en sådan ordning. Därefter behandlade utskottet frågan under åren 1998 och 1999 och hänvisade till principbeslutet. I februari 2001 anförde utskottet (bet. 2000/01:KU11) att de ändrade relationerna mellan staten och Svenska kyrkan beslutades efter ett omfattande utrednings- och förhandlingsarbete, att ändringarna varit i kraft under drygt ett år och att utskottet inte fann skäl att förorda en ändring eller en omprövning av relationerna.

Våren 2003 fick två motioner i frågan en ingående behandling av utskottet (bet. 2002/03:KU20). Utskottet lämnade en utförlig bakgrundsbeskrivning, bl.a. redovisades ett yttrande som utskottet inhämtat från Riksskatteverket. Inledningsvis betonade utskottet vikten av att de medlemsförteckningar och övriga uppgifter som ligger till grund för den statliga hjälpen vid betalning av avgift till trossamfund håller en genomgående hög kvalitet. För att detta skulle kunna uppnås krävdes enligt utskottets mening att medlemmarna informeras av det registrerade trossamfundet på ett sådant sätt att de är helt införstådda med avgiftsskyldigheten och grunderna för denna samt vad det innebär att avgift tas in via skattebetalningssystemet. De problem som hittills förekommit i detta avseende måste, i enlighet med principbeslutet år 1995 om ändrade relationer mellan staten och Svenska kyrkan, i första hand avhjälpas av trossamfunden själva. Utskottet utgick från att så nu skulle ske och att samfundsmedlemmar skulle få tydlig information om avgiftsskyldigheten och grunderna för denna samt om vad det innebär att avgiften tas in via skattebetalningssystemet. Vidare förutsatte utskottet att regeringen, som bestämmer om staten ska biträda trossamfund med uppbörd av avgifter, följer upp och bedömer om tillräckliga åtgärder har vidtagits i nu aktuellt avseende. Vid angivna förhållanden fann utskottet att tillräckliga skäl inte framkommit för att riksdagen skulle vidta ytterligare åtgärder. Två reservationer (v och mp resp. fp) avgavs.

Utskottet behandlade åter frågan i januari 2004, då en utfrågning hölls med företrädare för Skatteverket respektive Romersk-katolska kyrkan (bet. 2003/04:KU6). Utskottet var inte heller då berett att föreslå en ny ordning för Skatteverkets hantering av den enskildes begäran att ta bort en uppgift om henne eller honom ur registret och inte heller en ordning som innebar ett krav på skriftligt samtycke från de berörda enskilda personerna. Utskottets utfrågning hade gett vid handen att Katolska kyrkan vidtagit en rad åtgärder och informationsinsatser i syfte att uppnå en hög grad av tillförlitlighet i fråga om de förteckningar som tillställs Skatteverket. Utskottet, som såg detta med tillfredsställelse, ville liksom vid föregående behandling av frågan understryka vikten av att medlemsförteckningarna håller en

hög kvalitet och att informationen till medlemmarna är fullgod. Utskottet förutsatte åter att regeringen följer upp och bedömer om det har vidtagits tillräckliga åtgärder.

Våren 2006 avstyrktes i förenklad ordning en motion (v) om förbättrat rättsskydd för den enskilde när det gällde avgiften till registrerade trossamfund (bet. 2005/06:KU18).

Utskottets ställningstagande

Utskottet vidhåller sina tidigare ställningstaganden och avstyrker motion K283 yrkandena 1 och 2 (v).

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Lagstiftningen om trossamfund, punkt 1 (v)

av Marianne Berg (v).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 1 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om lagstiftningen om trossamfund. Därmed bifaller riksdagen motion 2006/07:K286.

Ställningstagande

De inskränkningar i riksdagsmajoritetens beslutsmakt som gäller för grundlagarna och riksdagsordningen är motiverade av att dessa lagar utgör de grundläggande reglerna för den politiska demokratin, men inte anger politikens inriktning och innehåll. Snabba och ofta förekommande ändringar av reglerna ”under spelets gång”, kanske till följd av skiftande och tillfälliga majoriteter, undergräver den demokratiska processen.

Det finns dock ytterligare en kategori lagar där riksdagsmajoritetens vilja är inskränkt, men där argumenten för denna inskränkning ter sig betydligt svagare. I 8 kap. 6 § andra stycket regeringsformen stadgas att det vid stiftande, ändring eller upphävande av lagar om trossamfund ska gälla samma regler som för riksdagsordningen: minst tre fjärdedels majoritet eller två beslut med mellanliggande val.

I vårt samhälle finns en mängd ideella organisationer: politiska, fackliga, sociala, kulturella osv. Lagregleringen av ideella organisationer är och ska vara så begränsad som möjligt. Staten ska inte utan trängande skäl reglera människors självorganisering. Det är därför märkligt att det finns en särskild lag om en kategori av ideella föreningar, lagen om trossamfund. Dessutom finns en särskild lag för ett av dessa trossamfund, Svenska kyrkan, lagen om Svenska kyrkan.

Regeringsformens särbestämmelser om lagstiftning om trossamfund med den omotiverade inskränkningen av majoritetsprincipen bör upphävas. Dessa lagar hör inte till den kategori bestämmelser som motiverar särskilda regler som försvårar eller fördröjer deras ändring eller upphävande. Religionsfriheten är grundlagsskyddad i annan form. Svenska kyrkans inre angelägenheter bör över huvud taget inte vara föremål för lagstiftning och

uppbördshjälpen är inte något som hör till den politiska demokratins grundläggande spelregler. 8 kap. 6 § andra stycket regeringsformen bör därför upphävas.

2. Statlig hjälp med avgifter till registrerade trossamfund, punkt 6 (v)

av Marianne Berg (v).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 6 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om statlig hjälp med avgifter till trossamfund. Därmed bifaller riksdagen motion 2006/07:K283 yrkandena 1 och 2.

Ställningstagande

Det nuvarande systemet där registrerade trossamfund kan få hjälp av staten (Skatteverket) med indrivning av medlemsavgifter innebär problem ur rättssäkerhetssynpunkt. Om inte den som bestrider betalningsskyldighet kan nå en överenskommelse med trossamfundet kan detta leda till att den enskilde måste vända sig till domstol för att få rättelse. Detta strider mot de rättsprinciper som gäller i motsvarande tvister i andra sammanhang. I väntan på att trossamfundet helt jämställs med övriga ideella organisationer måste den enskildes rättssäkerhet stärkas. Den enskildes uppgift bör alltid tas för god av Skatteverket. Vid stridighet bör det vara trossamfundet, inte den enskilde, som hänvisas till domstolsprövning.

Det finns ett akut behov av att förbättra rättsskyddet för den enskilde mot registrerade trossamfund som får hjälp av staten bl.a. med att ta in avgifterna. Långsiktigt finns det ett behov av att utvärdera avgiftslagen och att i framtiden jämställa religiösa föreningar med andra privata föreningar också vad gäller sättet att finansiera verksamheten. Detta bör ges regeringen till känna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Motioner från allmänna motionstiden hösten 2006

2006/07:K201 av Lars Elinderson (m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om statens ansvar för bevarandet av den svenska gravkulturen.

2006/07:K271 av Marietta de Pourbaix-Lundin (m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om behovet av att genomföra skiljandet av kyrka och stat genom att förändra huvudmannskapet för begravningsverksamheten.

2006/07:K272 av Marietta de Pourbaix-Lundin (m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om förslag till sådan ändring i berörd lagstiftning att det blir möjligt att fritt välja församlingstillhörighet.

2006/07:K283 av Marianne Berg m.fl. (v):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om det akuta behovet av att förbättra rättsskyddet för den enskilde mot registrerade trossamfund som får hjälp av staten bl.a. med att ta in avgifterna.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om det långsiktiga behovet av att utvärdera avgiftslagen och att i framtiden jämställa religiösa föreningar med andra privata föreningar också vad gäller sättet att finansiera verksamheten.

2006/07:K286 av Marianne Berg m.fl. (v):

Riksdagen beslutar att upphäva 8 kap. 6 § andra stycket regeringsformen.

2006/07:K292 av Ulf Sjösten (m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om vikten av att se över förutsättningarna för att ta ut en begravningsavgift.

2006/07:K298 av Hans Wallmark (m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om fri församlingstillhörighet inom Svenska kyrkan och därmed behovet av nödvändiga lagändringar.

2006/07:K299 av Jan-Evert Rådström och Magdalena Andersson (båda m):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om intäkter från metaller i kroppen.

2006/07:K326 av Birgitta Ohlsson och Barbro Westerholm (båda fp):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att sekulära livssynsorganisationer och religiösa trossamfund ska behandlas lika av staten när det gäller juridisk ställning och rättigheter.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att sekulära livssynsorganisationer och religiösa trossamfund ska behandlas lika av staten när det gäller möjligheterna att erhålla ekonomiskt stöd eller hjälp med uppbörden av medlemsavgifter.

2006/07:K353 av Birgitta Ohlsson och Barbro Westerholm (båda fp):

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att Svenska kyrkans begravningsmonopol avskaffas.