
Kyrkomötet
Organisationsutskottets betänkande 2016:6

Beredskap vid kris och förhöjd beredskap

Sammanfattning

I betänkandet behandlas motion 2016:73. I motionen föreslås i tre punkter att kyrkomötet ska ge kyrkostyrelsen i uppdrag att *dels* fastslå att Luleå, Uppsala, Skara och Lunds stift ska vara samordningsstift i kontakt med Försvarsmaktens regionala kontor avseende döda och begravningsplatser, *dels* värdsamt påminna församlingar och pastorat om deras planeringsansvar avseende begravningsplatser och *dels* ta fram ett informationsunderlag om samverkande parter i det svenska samhället samt en informationsskrift om Svenska kyrkans församlingars resurser vid kris och höjd beredskap. Utskottet föreslår avslag på motionens samtliga punkter men föreslår med anledning av motionens första punkt att kyrkomötet ska ge kyrkostyrelsen i uppdrag att föra samtal med försvarsmakten om organisationen för kontakterna mellan kyrkan och försvarsmakten avseende döda och begravningsplatser.

Utskottets förslag till kyrkomötesbeslut

1. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2016:73, punkt 1.
2. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2016:73, punkt 2.
3. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2016:73, punkt 3.
4. Kyrkomötet beslutar att med anledning av motion 2016:73, punkt 1, ge kyrkostyrelsen i uppdrag att föra samtal med försvarsmakten om organisationen för kontakterna mellan kyrkan och försvarsmakten avseende döda och begravningsplatser.

Motionens förslag

Motion 2016:73 av Sten Elmberg och Jerker Schmidt, Beredskap vid kris och förhöjd beredskap

1. Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att fastslå att Luleå, Uppsala, Skara och Lunds stift är samordningsstift i kontakt med Försvarsmaktens regionala kontor avseende döda och begravningsplatser.
2. Kyrkomötet beslutar att uppdra till kyrkostyrelsen att värdsamt påminna församlingar och pastorat om deras planeringsansvar avseende begravningsplatser.
3. Kyrkomötet uppdrar till kyrkostyrelsen att ta fram ett informationsunderlag om samverkande parter i det svenska samhället samt en informationsskrift om Svenska kyrkans församlingars resurser vid kris och höjd beredskap.

Bakgrund

Den kyrkliga beredskapen

Allmänt

Fram till relationsändringen den 1 januari 2000 reglerades kyrkans ansvar för den kyrkliga beredskapen i allmän lag. Det fanns dels bestämmelser om beslutsförhet med färre ledamöter i fullmäktige och styrelser under krig eller krigsfara, dels också bestämmelser om att vidta vissa beredskapsförberedelser.

Svenska kyrkan har en viktig uppgift att fylla med sin vanliga verksamhet när samhället är i kris. Det har därför reglerats i kyrkoordningen att det finns en skyldighet att upprätta planer för kris och höjd beredskap. För den lokala nivån framgår denna skyldighet av 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 verksamheterna under kris och beredskap. I 6 kap. 5 § och 12 kap. 2 §, andra stycket, finns motsvarande skyldighet reglerad beträffande stiftet respektive kyrkostyrelsen. För kyrkostyrelsens del fastslås också i sistnämnda paragraf att kyrkostyrelsen har ansvar för att leda och samordna kyrkans beredskap. Denna skyldighet ger, enligt 1999 års kyrkoordningsskrivelse, kyrkostyrelsen ett helhetsansvar för beredskapen inom Svenska kyrkan samt rätt att genom råd och anvisningar ge riktlinjer för hur planläggning m.m. ska bedrivas (CsSkr 1999:3 s. 2–160 och 2–382). Regleringen är således ett undantagsfall i vilket kyrkostyrelsen får anses ha rätt att ge anvisningar och riktlinjer avseende verksamheten i församlingar och stift. Möjligheten har dock hittills inte utnyttjats. I stället har samordningen skett genom överenskommelser mellan kyrkostyrelsen och stiftet. Inom ramen för kyrkostyrelsens krisberedskap och krisledning ges stöd till utlandsförsamlingarnas verksamhet och den internationella verksamhetens utsända medarbetare.

Användningen av begreppet kris markerar att planeringen ska ha en inriktning inte bara mot krigssituationer utan också mot kriser av andra slag i samhället. Svenska kyrkans krisplanering och -beredskap är, som redan den nuvarande handboken i krisberedskap anger och som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) förordar, öppet hållen och inte inriktad mot specifika händelser. Målet är att bygga förmåga och organisation som förmår hantera alla slags kriser. Med den målsättningen genomförs kontinuerligt utbildningar och övningar, till exempel som del av den internationella verksamheten respektive utlandskyrkans verksamhet. I januari 2015 genomfördes en övning tillsammans med stiftens beredskapshandläggare där i varierande grad också stiftskansliernas ledningsgrupper deltog.

Kyrkans nationella krissamordning står i kontinuerlig kontakt med bland andra UD, MSB och Försvarsmakten och deltar i möjligaste mån i samhällets beredskapsövningar såväl på nationell som på regional nivå.

Handbok i krisberedskap

2007 respektive 2008 tog kyrkostyrelsen fram två handböcker för krisberedskap. En för nationella församlingar, kontrakt och stift och en för utlandskyrkan. Sedan materialet sammanställdes har förhållandena framför allt avseende ansvariga myndigheter förändrats. MSB bildades den 1 januari 2009 och ersatte tre tidigare myndigheter: Statens Räddningsverk, Krisberedskapsmyndigheten och Styrelsen för psykologiskt försvar.

Handboken distribuerades till alla församlingar när den togs fram. Den finns också att tillgå i pdf-format på Svenska kyrkans intranät, tillsammans med ett dokument med uppdateringar avseende aktuella myndigheter. För närvarande pågår

ett arbete med revidering av handboken. Kyrkostyrelsen anför i sin skrivelse *Verksamhet och ekonomi för Svenska kyrkans nationella nivå 2017–2019* att ett webbaserat verktyg för krisberedskap och krishantering, som är tänkt att ersätta den tidigare handboken, färdigställs under 2016 och kommer under planeringsperioden att implementeras för användning på nationell nivå samt erbjudas stift och församlingar (se KsSkr 2016:1, sidan 31).

Krisberedskap inom begravningsverksamheten

Med begravningsverksamhet avses enligt begravningslagen (1990:1144) alla de åtgärder som har direkt samband med förvaltningen av de allmänna begravningsplatserna. I begravningsverksamheten ingår att anordna och hålla ett tillräckligt antal gravplatser, att ta emot kistlagt stoft för förvaring och visning samt att ombesörja gravsättning och kremering. Huvudmannen ska också tillhandahålla en lokal som är lämplig för begravningsceremoni. I verksamheten ingår att hålla personal, byggnader, maskiner etc. samt att administrera de rättsliga uppgifter som framgår av begravningslagen. Utanför verksamheten faller sådant som anskaffande av kista, gravanordning, anordnande av ceremoni och skötselåtaganden.

Begravningshuvudmännen är ansvariga för begravningsverksamheten. Förutom inom Stockholms och Tranås kommuner utgörs begravningshuvudmännen av församlingarna respektive pastoraten inom Svenska kyrkan.

Enligt 8 kap. 3 § begravningslagen är huvudmännen för begravningsverksamheten skyldiga att vidta de beredskapsförberedelser som behövs för verksamheten under höjd beredskap.

Rådet för begravningsfrågor är ett samarbetsorgan mellan Svenska kyrkan, Svenska kyrkans arbetsgivarorganisation och Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund. 2013 tog Rådet initiativ till en informationsfolder om krisberedskap i begravningsverksamheten. I foldern beskrivs vilka skyldigheter som åvilar huvudmännen i fråga om krisberedskapsförberedelser. Av foldern framgår vidare att det tidigare fanns rekommendationer, utfärdade av det dåvarande Rådet för kommunal beredskap, om att begravningshuvudmännen skulle hålla en markreserv motsvarande behovet av kistgravplatser för fem procent av befolkningen inom huvudmannens område. Det förekommer, enligt foldern, att huvudmän, särskilt på mindre orter, fortfarande tillämpar denna regel. Foldern uppmärksammar att det, för det fall ett stort antal avlidna måste gravsättas samtidigt eller inom en kortare period, kan uppstå brist på gravplatser lokalt men generellt sett har dock, enligt uppgift i foldern, huvudmännen god tillgång till mark både för permanent och tillfällig gravsättning inom de cirka 3 200 begravningsplatser som finns i Sverige.

Tidigare behandling

2015 behandlade kyrkomötet en motion med förslag om att kyrkostyrelsen skulle ges i uppdrag att utkomma med en ny handbok för kyrklig beredskap, att tillse att alla församlingar upprättar beredskapsplaner samt att genomföra övningar med stift och församlingar. Gudstjänstutskottet konstaterade i sitt betänkande G 2015:9 att arbetet med revidering av Svenska kyrkans handbok i krisberedskap pågick och var högt prioriterat, att församlingars och pastorats ansvar för beredskapsplaneringen regleras i kyrkoordningen och bör vara en del av visitationerna samt att beredskapsövningar redan genomförs i den pågående verksamheten. Gudstjänstutskottet föreslog därför att motionen i samtliga dess tre punkter skulle anses vara besvarad. Kyrkomötet följde utskottets förslag.

Utskottets överväganden

Utskottets förslag:

1. Kyrkomötet beslutar att avslå motion 2016:73.
2. Kyrkomötet beslutar att med anledning av motion 2016:73, punkt 1 ge kyrkostyrelsen i uppdrag att föra samtal med försvarsmakten om organisationen för kontakterna mellan kyrkan och försvarsmakten avseende döda och begravningsplatser.

När det gäller motionens första punkt menar utskottet att det är en god ordning att kyrkan och försvarsmakten kan samordna sina organisationer för kontakter såvitt avser bland annat begravningsplatser. Enligt utskottet ska dock det uppdrag som motionärerna föreslår inte ges till kyrkostyrelsen. Även om kyrkostyrelsen, som ovan angivits, enligt bestämmelsen i 12 kap. 2 § kyrkoordningen torde ha möjlighet att genom råd och anvisningar ge riktlinjer för bland annat planläggning av beredskapen även avseende verksamheten i församlingar och stift, har denna möjlighet aldrig använts. Kyrkomötet har också vid flera tillfällen framhållit vikten av att föreskrifter från den nationella nivån som ska vara bindande för församlingar och stift, utfärdas i kyrkoordningen eller i Svenska kyrkans bestämmelser.

Vidare är det, enligt utskottet, inte självklart att kyrkostyrelsens rätt enligt 12 kap. 2 § kyrkoordningen, omfattar råd och anvisningar beträffande begravningsverksamheten, där det finns ett statligt regelverk. Däremot vore det enligt utskottets majoritet önskvärt att kyrkostyrelsen i samtal med försvarsmakten prövade förutsättningarna för samordning. Mot bakgrund av det anförda föreslår utskottet kyrkomötet att avslå motionens första punkt, men med anledning av densamma föreslår utskottet att kyrkomötet ska uppdra till kyrkostyrelsen att föra samtal med försvarsmakten om organisationen för kontakterna mellan kyrkan och försvarsmakten avseende döda och begravningsplatser.

När det gäller motionens andra punkt konstaterar utskottet att begravningshuvudmännens ansvar när det gäller att vidta de beredskapsförberedelser som behövs för verksamheten framgår av lag. Det finns, som framgått ovan, också framtaget en informationsfolder om krisberedskap i begravningsverksamheten i vilken det närmare beskrivs vilka skyldigheter som åvilar huvudmännen i fråga om krisberedskapsförberedelser. Enligt utskottets uppfattning bör motionen i denna del därför avslås.

Vad slutligen gäller motionens tredje punkt konstaterar utskottet att ett webbaserat verktyg för krisberedskap och krishantering, enligt vad som framgår av kyrkostyrelsens skrivelse *Verksamhet och ekonomi för Svenska kyrkans nationella nivå 2017–2019* (KsSkr 2016:1), redan under innevarande år kommer att färdigställas. Verktöget kommer enligt samma skrivelse att under planeringsperioden implementeras för användning på nationell nivå samt erbjudas stift och församlingar. Mot den bakgrunden finns det, enligt utskottets uppfattning, inget skäl att tillmötesgå motionärernas önskemål om ytterligare informationsunderlag för stift och församlingar, varför även motionens tredje punkt ska avslås.

Uppsala den 29 september 2016

På Organisationsutskottets vägnar

Louise Callenberg, ordförande

Fredrik Nilsson Björner, sekreterare

Beslutande: Louise Callenberg, ordförande, Claes Block, Aina Andersson, Anton Härder, Cecilia Clausen, Per Lindberg, Irma Carlsson, Maj-Lis Aasa, Olle Reichenberg, Kåge Johansson, Tomas Jansson, Birgit Kullingsjö, Bella Aune, Irene Oskarsson och Bo Hanson.

Övriga närvarande vid beslutstillfället: Roberth Krantz, Britt Sandström, Sven Gunnar Persson, Birgitta Wrede, Gunvor Vennberg, Johnny Lilja, Britt Kilsäter, Märta Brita Forsberg Svensson, Karin Forsell, Elsa Christersson och Markus Holmberg.

Biskoparna Sven-Bernhard Fast och Johan Dalman har deltagit i utskottets överläggningar.