

Handläggare
Karin Söderling
Telefon: +46 (0)8 508 30121**Till**
KN 2013-11-05

Upphävande av KN beslut 2004-11-02:7 Dnr 2004-1064/04 (sk reglemente) med förslag till ändringar av lokala ordningsföreskrifter mm.

Förvaltningens förslag till beslut

1. Kyrkogårdsnämnden upphäver beslut KN 2004-11-02:7 med diarienummer 2004-1064/04 (sk reglemente för Stockholms stads begravningsverksamhet)
2. Kyrkogårdsnämnden hemställer hos kommunstyrelsen om en ändring av de lokala ordningsföreskrifterna avseende
 - a) att de bör omfatta alla allmänna begravningsplatser och kyrkogårdar i Stockholms stad, inklusive Galärvarvskyrkogården, samt även dem som förvaltas av Svenska kyrkan på uppdrag av Stockholms kyrkogårdsnämnd.
 - b) upphävande av förbud för medtagande av hund på stadens allmänna begravningsplatser och kyrkogårdar. Hundägare ska ha skyldighet att plocka upp avföring efter hunden.
 - c) införande av förbud mot alkoholförtäring på stadens kyrkogårdar och begravningsplatser.
 - d) Införande av förbud att använda kyrkogårdar och begravningsplatser för ambulerande försäljning och annan försäljningsverksamhet.
3. Kyrkogårdsnämnden tillställer kommunstyrelsen i Solna stad en skrivelse om ändring av de lokala ordningsföreskrifterna, avseende Norra begravningsplatsen enligt ovanstående.
4. Kyrkogårdsnämnden tillställer trafiknämnden en skrivelse om inrättande av lokala trafikföreskrifter (LTF) för stadens allmänna begravningsplatser och kyrkogårdar.

5. Kyrkogårdsnämnden tillställer trafiknämnden i Solna stad en skrivelse om inrättande av lokala trafikföreskrifter (LTF) för Norra Begravningsplatsen..

Mats Larsson
Förvaltningschef

Sammanfattning

Förvaltningen har gjort en genomlysning av det så kallade Reglementet för Stockholms stadsbegravningsverksamhet, Kyrkogårdsnämndens beslut 2004-11-02:7 Dnr 2004-1064/04. Förvaltningen föreslår att ”reglementet” avskaffas och att nämnden gör en framställning till kommunstyrelsen för beslut i kommunfullmäktige (samt i skrivelse till Solna stad) om förändringar av lokala ordningsföreskrifter som avser kyrkogårdar och begravningsplatser. Förändringarna skulle innebära i korthet att det ska bli tillåtet att medföra hund med skyldighet att plocka upp efter hunden. Hundar skall alltid hållas kopplade på offentlig plats enligt lokala ordningsföreskrifter.

Det ska inte vara tillåtet med alkoholförtäring och ambulerande försäljning på kyrkogårdar och begravningsplatser. Förslaget skulle även omfatta de kyrkogårdar i Stockholms stad som Svenska kyrkan sköter på uppdrag av kyrkogårdsnämnden. Dessa ligger i huvudsak i innerstaden. Därutöver föreslås att nämnden tillställer trafiknämnderna i Stockholms stad och Solna stad en skrivelse om upprättande av lokala trafikföreskrifter för kyrkogårdarna.

Förenklad skyltning föreslås tas fram för kyrkogårdarna.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts inom förvaltningsledningen, enhetschefer och i samråd med stadens jurister.

Eftersom i ärendet föreslås förändringar av stadens lokala ordningsföreskrifter att även gälla inom de kyrkogårdar där Svenska kyrkans församlingar är förvaltare på uppdrag av huvudmannen Stockholms stad, har samråd skett även med Stockholms stift.

I samband med Kyrkogårdsnämndens sammanträde den 11 juni informerades nämnden om ärendets innehåll. Ärendet har behandlats i förvaltningsgrupp 2013-06-03.

Bakgrund

Det så kallade ”Reglementet för Stockholms stads begravningsverksamhet” är en kvarleva från Kungl. Maj:ts Begravningskungörelse (1963:540) där det slogs fast att varje begravningshuvudman skulle upprätta ett reglemente för begravningsverksamheten. Denna typ av ”reglementen” innehöll ofta i kapitel- och paragraf-form, ordningsregler på begravningsplatserna (vad som inte var tillåtet för den enskilde besökaren) samt olika föreskrifter för upplåtelser, skötselkrav, lokala avvikelser och regleringar mm, med hänvisningar till gällande lagstiftning.

Fördelen med denna typ av ”reglementen” var att de har fungerat som en handfast och tydlig manual för chefer, gravupplåtare, kundtjänst, krematorie- och kyrkogårdsarbetare i den dagliga yrkesutövningen och i kontakter med kunder och besökare.

Nackdelen är att de kontinuerligt hade behövt uppdateras för att fånga in nya krav och förutsättningar, och att detta kan ha varit en omständlig process. Den senaste uppdatering av KN:s ”reglemente” skedde 2004 och dessförinnan år 1999.

Idag har ”reglementet” i mångt och mycket förlorat sin aktualitet. Det mesta finns reglerat i begravningslagen och begravningsförordningen. Därutöver finns lokala ordningsföreskrifter för Stockholms stad. (Utl 2011:167) samt miljö- och hälsoskyddsföreskrifter som reglerar ett antal frågor som berör offentlig plats.

<http://www.stockholm.se/OmStockholm/Politik-och-demokrati/Stadsovergripande-styrdokument/Allmanna-lokala-ordningsforeskrifter-for-Stockholms-kommun/>

För Norra begravningsplatsen gäller Solna stads lokala ordningsföreskrifter: <https://www.solna.se/>

Många av ”reglementets” paragrafer kan upplevas som föråldrade och rigida och brott mot dem kan dessutom vara svåra att beivra då de saknar lagstöd.

Styrdokument som verksamhetsplaner, andra policydokument samt instruktioner och rutinbeskrivningar som är anpassade utifrån olika arbetsmiljökrav, har också tagit över mycket av ”reglementets” roll. Idag arbetar man också med en långtgående

vidaredelegation i enlighet med en av nämnden beslutad delegationsordning som syftar till att beslut fattas på rätt plats i organisationen.

Det finns också en uppenbar risk att ”reglementet” sammanblandas med det reglemente som reglerar nämndens ansvarsområde enligt kommunfullmäktiges beslut (Reglemente för kyrkogårdsnämnden Kfs 2006:11 samt Reglemente med allmänna bestämmelser för Stockholms stads nämnder Kfs 2008:12)

13 församlingar i Svenska kyrkan förvaltar allmänna begravningsplatser åt huvudmannen Stockholms stad. Det behöver förtydligas i vad mån de lokala ordningsföreskrifterna även omfattar dessa. Detsamma gäller Galärvarvskyrkogården på Djurgården som förvaltas av kyrkogårdsförvaltningen.

Förvaltningens synpunkter och förslag

Genomgång av nuvarande ”reglemente” med förslag till beslut som ska ersätta skrivningarna.

”Reglementet” är ett omfattande dokument som består av 11 kapitel med ett 40-tal paragrafer (se bilaga). I bilagor till ”reglementet” finns begravningslagen (1990:1144) samt begravningsförordning (1990:1147). ”Reglementets” kapitelindelning följer inte begravningslagens (trots att det ofta behandlar samma frågor) vilket i sig kan uppfattas förvirrande.

Förvaltningen föreslår i detta ärende att nämnden upphäver beslut KN 2004-11-02:7 med diarienummer 2004-1064/04 (sk reglemente för Stockholms stads begravningsverksamhet). För tydlighetens skull görs nedan en genomgång kapitel för kapitel i ”reglementet”. Där det anses behövt ges förslag till beslut som ska ersätta vissa av de befintliga skrivningarna.

Kapitel 1 (Huvudman för begravningsverksamheten)

Hela kapitlet är inaktuellt eftersom mycket är ouppdaterade uppgifter och innehållet finns beskrivet i Reglemente för kyrkogårdsnämnden Kfs 2006:11, KN: s verksamhetsplan och i *regler för ekonomisk förvaltning*.

Kapitel 2(Definitioner)

Hela kapitlet utgörs av definitioner som finns beskrivna i begravningslagen.

Kap 3 (Ordningsföreskrifter)

Hela kapitlet är svårhanterligt eftersom "reglementet" i sig behöver stöd i lagstiftning för att brott mot reglerna ska kunna beivras. Därför föreslås att relevanta delar förs in i Stockholms stads lokala ordningsföreskrifter.

Vissa delar omfattas dessutom av annan relevant lagstiftning enligt nedan:

I §1 gör en uppräkningslista av ett antal regler som det knappast finns något stöd för i någon trafikförordning eller lokal trafikföreskrift (LTF): ex "omkörning av begravningsprocession och körning mellan fordon som ingår i sådan procession är förbjuden" "högsta tillåtna hastighet är 20 km i timmen" osv.

En fråga är om det går att inrätta särskilda lokala trafikföreskrifter (LTF) på kyrkogårdar och begravningsplatser? Begravningsplatser och kyrkogårdar är offentliga platser på kvartersmark så vägarna får ses som enskild väg, men de omfattas också av LTF:er och vägtrafikförordningen. Vi upplåter även väg för busstrafik på Skogskyrkogården, vilket ställer särskilda krav på väghållaren. Samtidigt är det av värde att respekt och värdighet råder och att trafiken inte blir störande.

Förslag: Att kyrkogårdsnämnden i skrivelse till Stockholms stads trafiknämnd och till Solna stad uttrycker att frågan är av så stor vikt att den bör regleras (eventuellt via LTF:er) och att det går att hitta bra lösningar för att skapa en värdig och rofylld trafikmiljö. Här kan det dessutom finnas behov för olika regler för olika begravningsplatser och kyrkogårdar utifrån varierande förutsättningar.

I §2 redovisas ett antal ordningsregler som i de flesta fall torde kunna hänskjutas under lokala ordningsföreskrifter eller annat lagstöd:

- "Förbjudet att störa platsens ro med högljutt tal, musik, sång, lek, sportutövning eller dylikt."

I vad mån kan kyrkogårdsnämnden förbjuda detta om man samtidigt hävdar att begravningsplatsen är en offentlig plats enligt ordningslagen? Samtidigt är solbadning och förtäring av alkohol ofta ett ordningsproblem på innerstadskyrkogårdarna som allt oftare används som allmänna parker.

Förslag: Att kyrkogårdsnämnden hemställer hos kommunstyrelsen om en ändring av de lokala

ordningsföreskrifterna, att de bör omfatta alla allmänna begravningsplatser och kyrkogårdar i Stockholms stad, inklusive Galärvarvskyrkogården, samt även dem som förvaltas av Svenska kyrkan på uppdrag av Stockholms kyrkogårdsnämnd. Att i de lokala ordningsföreskrifterna införa förbud mot alkoholförtäring på stadens kyrkogårdar och begravningsplatser.

- ”Förbjudet att fotografera vid begravning utan dödsboets medgivande.”

Hur ska detta kontrolleras? Och mot vilket lagrum ska man stödja sig om det bryts? I brottsbalkens 16 Kap §4 ”störande av förrättning” handlar det mer om olämpligt uppträdande mm. Har nämnden ansvar för att dödsboet ger sitt medgivande? Förvaltningen anser att paragrafen inte kan ligga inom nämndens ansvar och därmed får anses irrelevant.

- ”Förbjudet att fotografera och filma kapell och övriga lokaler utan kyrkogårdsförvaltningens tillåtelse.”

Om det handlar om kommersiell verksamhet finns möjlighet att använda samma regler som tillämpas på offentlig plats, dvs att polisen måste ge tillstånd. I övrigt kan fotografering och filmning endast hindras genom att tydlig anvisning (skylt eller dylikt) vid inträde till lokalen och som anger att det råder fotoförbud. En sådan skyltning kan inte anses som en rimlig begränsning om den som deltar vid förrättning eller i annat sammanhang vill fotografera. Förvaltningen anser att paragrafen redan omfattas av relevant lagstiftning i enlighet med lokala ordningsföreskrifter.

- ”Förbjudet att bryta grenar och kvistar på träd och buskar eller eljest skada plantering.”

Detta hamnar under Brottsbalkens åverkansparagraf 12 kap 2§.

- ”Förbjudet att plocka blommor bär eller svamp.”

Skrivningen får anses irrelevant eftersom det är svårt att finna lagstöd. Troligen är det inte så attraktivt att plocka svamp på en kyrkogård och om någon gör det kan det knappast behöva beivras.

- ”Förbjudet att lämna kvar papper, förpackningsmaterial eller skräp annat än på därför avsedda ställen.”

Miljöbalken ger redan stöd för beivran.

- ”Förbjudet att nedsmutsa eller skada gravanordning.”

Hamnar redan under Brottsbalkens åverkans- eller skadegörelseparagrafer samt brott mot griftefrid.

- ”Förbjudet att rasta hund eller medföra okopplad hund.”

Skrivningen har inte stöd i lokala ordningsföreskrifterna för Stockholms stad och för Solna stad där ordningsstadgan inte alls tillåter att hund kan medföras på stadens begravningsplatser.

Förslag: Förvaltningen föreslår att det ska vara tillåtet att medföra hund och att en framställan görs till kommunstyrelsen och till Solna stad om att de lokala ordningsföreskrifterna ändras och att förbudet att medföra hund tas bort. Hundar skall alltid hållas kopplade på offentlig plats enligt lokala ordningsföreskrifter.

Det torde dock vara svårt att avgöra i vad mån hunden ”rastas” eller endast medföres varför den skrivningen i nuvarande ”reglemente” inte bör föras över. I enlighet med lokala ordningsföreskrifterna har hundägaren också alltid skyldighet att plocka upp efter hunden på allmän plats i innerstaden och utefter parkvägar och gator i ytterstaden. Förvaltningen föreslår att lokala ordningsföreskrifterna ändras så att detta ska gälla inom hela begravningsplatsen eller kyrkogården.

- ”I ambulerande form sälja glass, korv eller dyl.”

Detta kan vara en del av polisens tillståndsgivning avseende kommersiella verksamheter som önskar få tillstånd på allmän plats.

Förslag: Förvaltningen föreslår därför att nämnden gör en framställan till KS om en ny skrivning i de lokala ordningsföreskrifterna att försäljningsverksamhet inte ska vara tillåten på begravningsplatser och kyrkogårdar.

§3 Paragrafen handlar om upplysningsskyldighet när gravrättsägare anlitar entreprenör för gravskötsel eller andra entreprenadarbeten.

Kyrkogårdsförvaltningen har samordningsansvar för allt arbete som sker inom begravningsplatsen enligt Arbetsmiljölagen. Enklast att uppmärksamma gravrättsinnehavaren om deras skyldighet är att hänföra till en särskild skrivning i gravupplåtelseavtalet. Övriga entreprenadarbeten är det kyrkogårdsförvaltningen som är beställare till och vi kan därmed upplysa entreprenören i samband med beställningen.

Kap 4 Gravrätt (gravplatser) mm

§1 handlar om upplåtelsebestämmelser och nya riktlinjer föreslås i särskilt ärende se KN 2013-11-05 ”Bestämmelser för gravupplåtelser, minneslundar, askgravlundar, askgravplatser, gravskötsel och gravvårdar mm samt krav på kistor och urnor”.

§2 och §5 Paragraferna redovisar uppgifter om olika typer av gravrätt, gravrättstidens längd, uppgifter som också finns redovisade i begravningslagen.

§3 och § 4 redovisar gravrättsinnehavarens skyldigheter, bland annat vid uppsägning av avtal och föreslås ersättas med skrivningar i gravupplåtelseavtalet.

Kap 5. Minneslund

Hela detta kapitel handlar om definitioner av minneslund och nämnden fattar beslut om nya riktlinjer i särskilt ärende KN 2013-11-05 ”Bestämmelser för gravupplåtelser, minneslundar, askgravlundar, askgravplatser, gravskötsel och gravvårdar mm samt krav på kistor och urnor”.

När det gäller sköselföreskrifter vid varje enskild minneslund torde det vara upp till varje begravningsplats (avdelnings/enhetschef) att fatta beslut om dessa. Detta förutsätter naturligtvis att god gravkultur upprätthålls och skydds-, säkerhet- arbetsmiljöskäl beaktas.

Kap 6. Gravanordning

Gravrättsinnehavarens skyldigheter vid uppsättande av gravanordning finns beskrivna i Begravningslagen 7 kap. §§25-28. Dessa uppgifter finns också formulerade i en broschyr som delas ut i samband med utseende av grav och vid gravupplåtelsen. Enligt delegationsordningen fattar förvaltningschef beslut om ändringar av gravvårdsbestämmelser och tjänstemän och förvaltare av begravningsplatserna fattar beslut om godkännande av gravvårdar och gravanordningar. I särskilt ärende till KN 2013-11-05 ”Bestämmelser för gravupplåtelser, minneslundar, askgravlundar, askgravplatser,

gravskötsel och gravvårdar mm samt krav på kistor och urnor” föreslås nya riktlinjer.

Kap 7 Skötsel och plantering på gravplats

Med fördel ersätts hela detta kapitel med en skrivning (eller broschyr) kopplad till gravupplåtelsen. De inskränkningar och bestämmelser som finns på varje begravningsplats kan kontinuerligt behöva ändras för att upprätta god gravkultur, god arbetsmiljö, hänsyn till kulturmiljön, skydd och säkerhet mm. Till stöd i dessa frågor redovisas i ärende till KN 2013-11-05 ”Bestämmelser för gravupplåtelser, minneslundar, askgravlundar, askgravplatser, gravskötsel och gravvårdar mm samt krav på kistor och urnor” nya riktlinjer.

Kapitel 8 Begravning samt Kapitel 9 Kremering

Båda kapitlen berör organisatoriska frågor samt arbetsmiljöfrågor som berör verksamheten vid krematorierna samt deras samarbete med begravningsbyråerna. Det är föråldrade uppgifter och det ligger under verksamhetsansvaret och arbetsmiljöansvaret att varje enhet organiserar verksamheten så den följer gällande lagstiftning och verksamhetsplaner där etik och värdighet är grundläggande. I stället tar varje enhet fram en instruktion med rutinbeskrivningar mm. Krematorierna arbetar exempelvis utifrån Sveriges Kyrkogårds- och Krematorieförbunds (SKKF) etiska riktlinjer för krematorieverksamheten.

Kap 10 och Flyttning av gravsatt stoft eller aska samt kap 11 Transporter

Begravningslagen, delegation enligt delegationsordning samt nämndens verksamhetsplan är idag vägledande för handläggningen i dessa frågor.

Skyltning och information och lokala platsanpassade lösningar

Sveriges lantbruksuniversitet SLU har i sin undersökning av 23 begravningsplatser lyft fram skyltningens betydelse för besökaren avseende orientering, tillgänglighet, information kring kulturmiljön och vem man kan kontakta i olika frågor. Ingen av de 23 höll måttet fullt ut! Skytning är inte alltid lätt genom att varje plats är unik men kyrkogårdsförvaltningen arbetar idag med ett enhetligt skyltprogram för att förbättra informationen kring våra begravningsplatser och kyrkogårdar. En ytterligare

förbättring av vårt skyltprogram kan vara att komplettera med enkla piktogram som med sina symboler påminner besökaren att uppträda med värdighet och respekt i mötet med platsen.



Enkla symboler om vad som gäller för att upprätthålla ordning (Assistenskyrkogården i Köpenhamn)

Bilaga. Reglemente för Stockholms stads begravningsverksamhet
(dnr 2004-1064/04