



Handläggare

Roland Palm

Tfn: 08-7 16 11 85

Datum

2009-02-01

Sidnummer

Sid 1 (41)

Diarienummer

Dnr 30-1391/2009

KN:s sammanträde

2010-02-10

Ärendenummer

9

BEGRAVNINGSGRÄNSUTREDNINGENS BETÄNKANDE SOU 2009:79 "NÅGRA BEGRAVNINGSGRÄNSFRÅGOR"

Förvaltningens förslag till beslut

1. Kyrkogårdsnämnden godkänner förvaltningen redovisning av begravningsutredningens betänkande.
2. Kyrkogårdsnämnden godkänner förvaltningens förslag till remissyttrande, bilaga 2 till detta tjänsteutlåtande.
3. Kyrkogårdsnämnden överlämnar yttrandet till kommunstyrelsen som underlag för stadens svar på remissen.

Mats Larsson

Förvaltningschef

Sammanfattning

Utredningens betänkande är välskrivet och de förslag till förändringar som lämnas är väl underbyggda. Det gör att utredningen är lättläst och lätt att förstå. Förvaltningen delar i huvudsak utredningens förslag.

I denna redovisning av begravningsutredningens betänkande framförs dock avvikande synpunkter på betänkandets olika avsnitt. Det gäller i första hand utredningens avsnitt om "Begrepp inom begravningsverksamheten".

Begravningsombuden

- Som kommunal huvudman är Stockholm inte berörd av denna fråga och avstår därför att kommentera vad som föreslås i detta avsnitt av utredningen.

Länsstyrelsernas tillsyn över begravningsverksamheten

- Det är viktigt att de länsstyrelser som blir kvar vid en framtida koncentration av begravningsfrågorna till färre länsstyrelser får tillräckliga resurser och att de juridiska och antikvariska delarna inom länsstyrelserna samarbetar vid bedömning av till exempel överklaganden

Begravningsavgifterna

- Det är rätt att på sikt tillskapa större enheter för begravningsverksamheten. Genom att det bara ska finnas en huvudman per kommun kan även de kyrkliga begravningshuvudmännen få stordriftfördelar och en effektivare organisation.
- Förslaget att samma begravningsavgiftsats ska gälla för alla invånare i en kommun oavsett i vilken församling i kommunen de bor är en bra början för att på sikt effektivisera verksamheten och sänka nivån på begravningsavgiften.
- Det är riktigt att begravningsavgiften helt skiljs från kyrkoavgiften och att alla oavsett medlemskap i Svenska kyrkan betalar begravningsavgift.
- För att ge samma förutsättningar för kommunala som kyrkliga huvudmän bör frågan om momsbefrielse för begravningsverksamhet hos alla huvudmän bör utredas.

Begravningsclearing

- Det är viktigt att modellen med begravningsclearing blir kvar för att behålla den nuvarande principen att ge den enskilde medborgaren så stor valfrihet som möjligt att få gravsättas var man så önskar och inte endast i hemförsamlingen/hemkommunen.
- Det är riktigt att låta Begravningsrådet samordna huvudmännens förslag till clearingtaxa till Kammarkollegiet.
- Det bör uppdras åt kammarkollegiet att i de allmänna råd kollegiet får i uppdrag att utforma ta upp och ange hur huvudmännen i stockholmsregionen ska hantera vissa gränsöverskridande frågor.
- Det bör uppdras åt kammarkollegiet att i de allmänna råd kollegiet får i uppdrag att förtydliga hur clearing ska gå till mellan huvudmän och ansvariga för enskilda begravningsplatser där gravrätt av religiösa skäl upplås på evig tid.

Begrepp inom begravningsverksamheten

- Det är riktigt och viktigt att en ny begravningslag tydligt definierar på vilka olika sätt gravsättning får ske i Sverige.
- Utredningens förslag på hur gravsättning det vill säga vilka gravskick som ska tillåtas i framtiden är inte tillräckligt väl utrett.
- Utredningen har endast tagit upp ett fåtal redan använda begrepp för vad som sägs vara *gravskick*. De föreslagna begreppen *askgravplats*, *askgravlund*, *kistmur* och *kistminneslund* är dessutom snarare nya typer av *gravanläggningar* än nya typer av *gravskick*.
- De exempel på redan använda begrepp som definieras som *gravskick* täcker inte in de varianter som redan används i dag.
- Det skulle vara enklare att arbeta med en lag som i stället för termen *gravskick* bygger upp kring termen *gravanläggning*.
- En lagstiftning som skapar en ram för hur gravsättning får ske och som sedan låter den som förvaltar begravningsplatsen genom ordningsföreskrifter för varje gravkvarter/ gravområde reglera hur gravsättning inom gravanläggningen ska detaljutformas inom lagens ram.
- Det begränsade urvalet av nya begrepp i förslaget innebär – trots vad utredningen skriver i sitt betänkande – en risk att utveckling och nytänkande inom begravningsverksamheten låses för framtiden.
- Det kommer i framtiden finnas behov av många fler nya typer av *gravanläggningar* än de som tas med i utredningsförslaget. Dessa kan ha olika kombinationer av fysisk utformning, ansvar för skötsel, olika grad av anonymitet respektive presentation av namn på den gravsatta osv.
- Det är riktigt att i lagen införa en annan typ av upplåtelseform än *gravrätt* och *utan gravrätt*. Denna nya upplåtelseform - *begränsad gravrätt* - borde dock ges en mer flexibel definition. Upplåtaren borde via ordningsregler för gravkvarter få fastställa de exakta reglerna.
- Av författningstexterna borde också framgå att vad som regleras för *askgravplatser* även ska gälla för övriga upplåtelser med begränsad gravrätt som nischer i *kolumbarier*, *urn- och kistmurar*.
- Begreppet *askgravlund* borde även kunna innefatta gravanläggningar där man kan sprida askan och inte bara sådana där askan grävs ner.
- I begravningslagens definitionsparagraf (1 kap. 1 §) saknas en definition av begreppet *särskilda gravplatser*.

- Utredningens förslag att i begravningslag och begravningsförordning införa regler för *intyg om gravsättning* inom *gravanläggningar* där gravsättning sker *utan gravrätt* är riktigt.
- Den information som ska ges vid förändringar inom *gravanläggningar* där gravsättning sker *utan gravrätt* måste ske på ett sätt att den inte blir administrativt betungande för huvudmännen.

Andra begängelseformer än kremering

- Utredningens förslag att genom ett regeringsbeslut möjliggöra nya begängelseformer är en riktig och elegant lösning på hur sådana ska kunna införas i Sverige.
- Det bör förtydligas hur lagreglering av hanteringen av själva godkännandet av en ny metod ska gå till.
- Det är viktigt att den prövning som regeringen ska göra av nya *begängelsemetoder* regleras minst lika konsekvent som prövningen av tillstånd att uppföra nya *begängelseanläggningar*.
- Ett införande av en ny begängelsemetod kan innebära höga kostnader för de huvudmän som inte har anläggningar med en nyss tillåten begängelsemetod.

Tiden mellan dödsfall och gravsättning eller kremering

- Det är viktigt att begravningsceremoni och kremering sker inom en rimlig tid efter ett dödsfall. Nämnden har gett förvaltningen i uppdrag att med de medel staden har försöka minska tiden mellan dödsfall och begravning. Det är dock tveksamt att lagstifta att gravsättning och kremering ska ske inom en månad efter dödsfallet, särskilt om detta införs utan att det finns tillräckliga sanktionsmöjligheter och fungerande uppföljningsregler.
- Det är endast Skatteverket som kan veta hur lång tid det gått sedan en avliden väntat på en begravning. Om förslaget genomförs bör därför anstånd liksom idag sökas hos Skatteverket men nu efter 30 dagar och inte hos huvudmannen.
- Regler bör också finnas för hur skatteverket ska undersöka anledningen till ett eventuellt dröjsmål med gravsättning och kremering och vilka åtgärder skatteverket ska vidta.
- Det bör införas regler för vad det innebär att skatteverket ska underrätta kommunen (socialtjänsten) när gravsättning och kremering inte gjorts inom rätt tid.
- Det borde dessutom finnas regler för tvångsgravsättning av stoft på samma sätt som det finns för tvångsgravsättning av aska.

Ekonomiska konsekvenser

- Utredningens förslag till förändring av begravningslagstiftningen innebär inte några större ekonomiska konsekvenser för staden som huvudman för begravningsverksamheten.

Bakgrund

Stockholm Stad har som huvudman för begravningsverksamheten beretts möjlighet att lämna synpunkter på Begravningsutredningens betänkande. Nämnden ska besvara remissen till kommunstyrelsen. Staden ska i sin tur lämna sitt svar till kulturdepartementet senast 2010-03-01

Ärendet

Begravningsutredningen överlämnade sitt betänkande *Några begravningsfrågor* (SOU 2009:79) till kulturminister Lena Adelsohn Liljeroth den 1 oktober 2009. Särskild utredare i utredningen (utsågs 10 april 2008) har varit hovrättspresidenten Kathrin Flossing. Utredningen har haft regeringens uppdrag att se över vissa frågor på begravningsområdet (Utredningsdirektiv Dir.2008:39). I uppdraget har ingått att behandla länsstyrelsernas tillsyn och begravningsombudens roll, begravningsavgiftssatsernas variation och frågor om s.k. begravningsclearing, nya begrepp inom begravningsverksamheten samt möjligheterna att godkänna frystorkning som alternativ begravningsmetod. Genom tilläggsdirektiv 2009-05-28 gavs utredningen också i uppdrag att förutsättningslöst se över frågan om tiden mellan dödsfall och gravsättning eller kremation skulle kunna förkortas. Som experter i utredningen har från och med september 2008 varit advokatfiskalen Karin Granberg (länsstyrelserna), chefsjuristen Karin Bergkvist (kammarkollegiet), förvaltningschefen Mats Larsson (Stockholm Stad), stf. generalsekreteraren Anders Lindberg (Svenska kyrkan), förbundsjuristen Karin de Fine Licht (Svenska kyrkans församlingsförbund), verkställande direktören Jan Olov Andersson (Sveriges kyrkogårds- och krematorieförbund) och departementssekreteraren Jakob Kihlberg (kulturdepartementet). Hovrättsassessorn Anna Kramer har varit utredningens sekreterare.

I betänkandet föreslår utredningen att lagstiftningen ska öppnas för *andra metoder än kremation* för att omhänderta stoft efter avlidna. En sådan metod skulle kunna vara den s.k. frystorkningsmetoden. Förslaget innebär att regeringen efter viss prövning ska kunna meddela tillstånd till nya begängelsemetoder. De anläggningar som ska användas för sådana metoder ska tillståndsprövas enligt miljöbalken.

I betänkandet föreslås att den längsta tillåtna *tiden mellan dödsfall och begravning* ska sänkas från två månader till en månad.

Begravningsverksamheten i Sverige finansieras genom att en inkomstrelaterad så kallad *begravningsavgift* tas ut av alla som är folkbokförda i landet. De *begravningsavgifter* medborgarna betalar varierar i dag från 7 öre till 1 krona och 8 öre (2008) beroende på inom vilken begravningshuvudmans förvaltningsområde man är folkbokförd. I dag ingår begravningsavgiften för dem som är anslutna till Svenska kyrkan i kyrkoavgiften. I betänkandet föreslås att *begravningsavgiften*

skiljs från kyrkoavgiften och att alla avgiftsskyldiga i en kommun ska betala lika stor begravningsavgift. Utredningen föreslår också att det på sikt (fram till år 2018) bara ska finnas en huvudman för begravningsverksamheten i varje kommun. Det innebär dock inte att ett kommunalt huvudmannaskap ska införas. Svenska kyrkans församlingar förutsätts fortsätta att vara begravningshuvudmän förutom i Stockholms stad och Tranås kommun. Fram till år 2018 införs också en skyldighet för begravningshuvudmännen att inom varje kommun samråda med varandra innan de föreslår begravningsavgiftsats för kommande år.

Dessutom lämnar utredningen vissa förslag som gäller *begravningsclearingen*. Begravningsclearing innebär att den huvudman där den avlidne varit folkbokförd ska betala en av kammarkollegiet varje år fastställd summa för tjänster inom begravningsverksamheten som andra huvudmän utför i samband med en avlidens begravning. Bland annat föreslås att *clearing mellan begravningshuvudmän inom en kommun ska upphöra*.

Länsstyrelserna har ett tillsynsansvar över begravningsverksamheten. Begravningsfrågorna bör i framtiden *handläggas av ett väsentligt färre antal länsstyrelser* än i dag för att främja effektiviteten i arbetet.

Länsstyrelsen utser så kallade *begravningsombud* som ska bevaka de icke kyrkotillhörigas demokratiska rättigheter hos de kyrkliga huvudmännen. De borgliga begravningshuvudmännen behöver inga begravningshuvudmän eftersom deras kyrkogårdsnämnder väljs av samtliga invånare i kommunen. I utredningen finns ett antal åtgärder för att förbättra *begravningsombudens kompetens* och kvaliteten på deras arbete. Bland annat föreslås utökade utbildningsinsatser samt tydligare krav när det gäller vilka kvalifikationer ett begravningsombud ska ha.

I betänkandet föreslås också att vissa vanligt förekommande *gravskick ska definieras i författning*.

Efter remissbehandling och ytterligare beredning inom Regeringskansliet bedömer utredningen att ett lagförslag bör kunna läggas fram för riksdagen under hösten 2010. Utredningen föreslår mot bakgrund av detta att de nya reglerna i begravningslag och begravningsförordning ska träda ikraft den 1 januari 2011.

- 1/. Betänkandets sammanfattning lämnas som bilaga till detta tjänsteutlåtande (Bilaga 1)

Ärendets beredning

Ärendet har på uppdrag av förvaltningschefen skrivits av förvaltningens före detta utredningschef Roland Palm i samråd med förvaltningens ledningsgrupp. De fackliga organisationerna har fått ärendet för kännedom.

Förvaltningens synpunkter

Allmänt

Välskriven utredning

Betänkandet är välskrivet och de förslag till förändringar som utredningen lämnar är utförligt underbyggda. Det gör att betänkandet är lättläst och lätt att förstå.

Utredningen har fullgjort sina uppdrag väl vad avser de direktiv regeringen lämnat (dir. 2008:39 och dir 2009:51). Stockholms stads kyrkogårdsförvaltning har kritiskt granskat utredningens förslag till förändringar utifrån förvaltningens erfarenhet av praktisk tillämpning av nuvarande lagstiftning. Förvaltningen delar i huvudsak utredningens förslag.

Redan i inledningen av detta remissvar bör påpekas att utredningen borde fått ett vidare uppdrag. Stockholms kyrkogårdsförvaltning framförde redan när utredningens direktiv var ute på remiss att det behövs en grundlig genomgång av hela begravningslagstiftningen. Denna genomgång av begravningsutredningens betänkande innehåller förutom synpunkter på utredningens konkreta förslag även synpunkter och förslag till förändringar i delar av remissen där utredningen inte lämnat några förslag.

Nuvarande begravningslag bygger på gammal lagstiftning och behöver revideras

Mycket i den nuvarande lagstiftningen, som är från år 1990, bygger på tankegångar och synsätt från ett samhälle där Svenska kyrkan hade en mer tongivande roll i människors liv än i dag. Formuleringar har utan att några större förändringar gjorts förts över från äldre lagstiftning till exempel från *lagen om gravrätt mm* (Lag 1963:537) och *lagen om jordfästning inom Svenska kyrkan mm* (Lag 1957:585). De revideringar av 1990 års begravningslag som gjorts efter 1990 har inte i någon avgörande grad förändrat detta förhållande.

Samhället har förändrats sedan 1960-talet men inte begravningslagen

Utgångspunkten för många av texterna i begravningslagen är således de förhållanden som rådde i samhället på 1950- och 60-talen. Då var de flesta församlingarna i Svenska kyrkan små - ofta med en god lokal kännedom om församlingsborna. Församlingarna var också folkbokföringsmyndighet och begravningsverksamheten var en integrerad del av församlingsarbetet. Rörligheten (migrationen) i befolkningen var också betydligt lägre än i dag. En ganska stor andel av befolkningen var medlemmar i statskyrkan. Familjesituationen på 1950-talet var dessutom en annan än i dag.

Samhällsförändringen har gjort att andra lagområden har förändrats. Några exempel på lagar där förändringar gjorts är *äktenskapsbalken* (Lag 1987:230), *partnerskapslagen* (Lag 1994:1117), *sambolagen* (Lag 2003:376) och *ärvdabalken* (Lag 1958:637). Förändringar av dessa lagar har inte följts upp i begravningslagen.

Relationsändringen år 2000

Många av de texter som finns i både begravningslagen och begravningsförordningen har som nämnts förts över från tidigare lagstiftning. Från år 2000 är begravningsverksamheten en offentlig och inte en kyrklig uppgift. Begravnings-

verksamheten är uppdelad i geografiskt avgränsade förvaltningsområden med en huvudman för verksamheten i varje förvaltningsområde. Uppdraget att vara huvudmän för begravningsverksamheten har getts till församlingar och samfälligheter inom Svenska kyrkan samt till två kommuner. Huvudmännen ansvarar för begravningsverksamheten för alla som är folkbokförda i Sverige oavsett om de är anslutna till Svenska kyrkan eller inte. Redan i dag är ca 30 % av Sveriges invånare inte registrerade i Svenska kyrkan och detta procenttal ökar dessutom stadigt. Med tanke på att begravningsverksamheten är ett offentligt uppdrag vore det därför välgörande om alla formuleringar av kyrklig karaktär skulle kunna bytas ut mot mer neutrala i författningstexterna.

Begravningslagen bygger i princip på ett gravskick – upplåtelse av bestämd gravplats med gravrätt

Mycket av texterna i 1990 års begravningslag har som nämnts direkt överförts från tidigare lagstiftning. När begreppet gravrätt infördes i och med 1964 års *lag om gravrätt* uppläts i stort sett alla gravplatser *med gravrätt*. Detta faktum präglar fortfarande hela strukturen av lagen och många av begravningslagens texter.

Nyare sätt att gravsätta avlidna som till exempel spridning av aska utanför begravningsplats och i minneslund som förts in i begravningslagstiftning har inte på något genomgripande sätt påverkat lagens strukturella uppbyggnad. I stort sett hela kärnan i den nuvarande begravningslagen reglerar fortfarande hur den som förvaltar en begravningsplats ska hantera gravrätter.

Begravningslagen ger särskilda problem för stora huvudmän

Flera paragrafer i begravningslagen utgår från ”den lilla församlingen med lokal personkännedom”. För att en huvudman ska kunna följa lagen fullt ut krävs betydligt bättre kännedom om invånarnas personliga förhållanden än vad en stor huvudman som exempelvis Stockholms stad kan ha.

Staden har till exempel ingen vetskap om vilka av stadens invånare som avlider. Det är därför omöjligt att i dag till fullo kunna efterleva reglerna i 5 kap. § 10 (tid mellan dödsfall och gravsättning eller kremering) och 7 kap. § 16 (anmälan om ny gravrättsinnehavare). Staden som huvudman vet i dag inte vilka folkbokförda i staden som har avlidit vid viss tidpunkt. För närvarande går det därför endast att kontrollera tiden mellan dödsfall och begravning för de avlidna vars kistor kommer till förvaltningen.

Staden kan bara anmoda anhöriga som inte anmäler ny gravrättsinnehavare om den avlidne varit gravrättsinnehavare till den gravplats där hon/han blir gravsatt. Gravsätts denna person någon annan stans får staden ingen signal att en gravrättsinnehavare har avlidit.

Administrativa stödsystem måste utvecklas

Utredningens förslag till att det dels på sikt endast ska finnas en (stor) begravningshuvudman i varje kommun och dels förkortad tid mellan dödsfall och gravsättning/kremering ställer krav på att det måste utvecklas administrativa hjälpmedel som underlättar för huvudmännen att klara dessa uppgifter. Både för att få reda på när dödsfallet skett och ifall gravsättning eller kremering skett någon annanstans än hos folkbokföringshuvudmannen.

Många stockholmare begravs inte i Stockholm

Andra stora huvudmän har troligen samma förhållande som Stockholm. Det är många avlidna som utnyttjar möjligheten att begravas hos annan huvudman än folkbokföringshuvudmannen.

Omfattningen på detta kan illustreras av en utredning som Stockholms kyrkogårdsförvaltning gjorde 2004. Där kunde förvaltningen konstatera att det var en mycket stor skillnad mellan antalet avlidna i staden och summan av de begravningsceremonier som hållits i stadens samtliga kyrkor och i kyrkogårdsförvaltningens kapell. Endast ca 60 % av de avlidna stockholmarna hade detta år sin begravningsceremoni i lokaler som tillhörde staden och stadens församlingar inom Svenska kyrkan. I de siffror vi sammanställde ingick både ceremonier för stockholmare och för icke stockholmare. Vi kunde alltså konstatera att en stor del ceremonier (men i förlängningen också gravsättningar och kremeringar) för stockholmare måste ske på andra ställen än i Stockholms församlingskyrkor och förvaltningens kapell.

Ett annat sätt att beskriva att många som är folkbokförda i Stockholm begravs på andra ställen än hos sin folkbokföringshuvudman är att se på de summor staden betalar och får in för clearing. Staden betalar årligen ut ca 6 Mkr i clearingutgifter och får ca 6,5 Mkr i clearingintäkter. En grov uppskattning av hur många avlidna det minst rör sig om får man om man utgår från att staden betalar och får in ”full clearing” för alla clearingfall. Med en sådan beräkningsmodell skulle staden varje år ta hand om mer än 950 avlidna från andra huvudmän och mer än 850 avlidna stockholmare skulle gravsättas och kremeras hos andra huvudmän.

Samma slutsats kan dras om man jämför antalet avlidna med antalet gravsatta på Stockholm stads begravningsplatser. Varje år avlider något mer än 7 000 stockholmare. Samtidigt görs mindre än 6 000 gravsättningar per år på stadens begravningsplatser. Eftersom det i antalet gravsättningar även finns ett stort antal gravsatta icke stockholmare så innebär det att upp mot 2 000 avlidna stockholmare varje år gravsätts hos andra huvudmän eller på enskilda (judiska, katolska) och allmänna begravningsplatser (församlingarnas) i staden.

Vissa delar av remissen berör inte staden som borgerlig begravningshuvudman

Staden är som kommunal huvudman för begravningsverksamheten inte berörd av vissa av utredningsförslagen. Det gör att detta remissvar koncentreras på de delar av utredningens förslag som direkt berör de kommunala huvudmännen.

Lista på frågor som inte ingått i utredningen

I avslutningen på detta remissvar ger Stockholms kyrkogårdsförvaltning exempel på frågor som inte ingått i utredningens uppdrag men som ändå borde förändras i samband att begravningslagen nu ska revideras. Det behövs för att göra lagen enklare att använda och minska risken för feltolkningar.

Begravningsombuden

Begravningsutredningen föreslår:

- För huvudmannen eller huvudmännen för begravningsverksamheten inom en kommun ska länsstyrelsen förordna ett begravningsombud, dock inte för de kommunala huvudmännen. Endast om det föreligger särskilda skäl får fler än ett ombud förordnas inom en kommun. Om fler än ett ombud förordnas för samma huvudman ska länsstyrelsen besluta om arbetsfördelningen mellan ombuden. Länsstyrelsens beslut om förordnande av begravningsombud ska inte kunna överklagas.
- Till begravningsombud ska utses en för uppdraget lämplig och kvalificerad person. Genom regeln markeras att länsstyrelserna innan en person förordnas som begravningsombud måste göra en aktiv lämplighets- och jävsprövning. Vid bedömningen av en persons lämplighet ska särskilt beaktas kunskaper inom ekonomi samt kunskaper om och förståelse för olika religioner och livsåskådningar samt dessas begravnings seder.
- Länsstyrelserna ska även i fortsättningen, innan ett begravningsombud förordnas, ge kommunerna tillfälle att lämna förslag på personer som är lämpliga för uppdraget. Därutöver föreslås att länsstyrelserna ska ge andra trossamfund än Svenska kyrkan samt livsåskådningsorganisationer som är verksamma inom kommunens område tillfälle att lämna förslag på lämpliga personer innan ett begravningsombud förordnas. De förslag på begravningsombud som lämnas till länsstyrelserna ska vara skriftligt motiverade utifrån vad som anges i begravningslagen.
- Den nuvarande förordnandetiden för begravningsombuden, fyra år, behålls oförändrad.
- För att förstärka kontrollen av hur huvudmannen särredovisar begravningsverksamhetens intäkter och kostnader föreslås en ökad samverkan mellan begravningsombud och revisor. Begravningsombudet åläggs en skyldighet att senast den 15 maj varje år samråda med huvudmannens godkända eller auktoriserade revisor eller, om flera sådana finns, med en av dem. Samrådet ska särskilt avse huvudmannens årsredovisning och hur kravet på särredovisning uppfyllts.
- När det gäller ombudens redovisning till länsstyrelserna klargörs att om ett ombud har flera huvudmän ska en årsberättelse lämnas för varje huvudman. Om det finns flera ombud för samma huvudman ska varje ombud lämna en egen berättelse. Tidpunkten för när årsberättelsen ska lämnas in förskjuts till den 31 maj varje år. Till årsberättelsen ska fogas en redogörelse över det samråd som ombudet har haft med revisorn. Av redogörelsen ska särskilt framgå hur kravet på särredovisning har uppfyllts.
- I begravningslagen införs ett krav på begravningsombuden att särskilt kontrollera hur huvudmannen uppfyller dels sin skyldighet att tillhandahålla begravningsceremonilokaler utan religiösa symboler, dels sin skyldighet att tillhandahålla särskilda gravplatser för dem som inte tillhör något kristet trossamfund.
- Den nuvarande regleringen om att begravningsombuden själva ska begära ersättning hos respektive huvudman upphävs. I stället ska länsstyrelserna, efter att ombudens årsberättelser har godkänts, fastställa ersättningen i beslut. Länsstyrelsens beslut om ersättning får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Ersättningen ska även fortsättningsvis betalas av huvudmännen för begravningsverksamheten.

- Det klargörs att huvudmännen även ska betala kostnader för begravningsombudens utbildning. Länsstyrelserna får fakturera huvudmännen sådana utbildningskostnader.
- Ersättningsnivåerna avseende begravningsombudens årliga grundarvode samt sammanträdesarvodet föreslås höjas. Ändringarna föreslås mot bakgrund av de förändringar av konsumentprisindex som skett sedan år 2000 då de nuvarande ersättningsnivåerna infördes.

Begravningsombud infördes i samband med relationsändringen mellan kyrka – stat år 2000. Länsstyrelserna utser begravningsombud för de kyrkliga huvudmännen. Ombuden ska bevaka intressena i begravningsfrågor för dem som inte är medlemmar i Svenska kyrkan.

Som kommunal huvudman för begravningsverksamheten är staden inte berörd av hur begravningsombud utses, utbildas eller ersätts. Detta avsnitt av utredningen kommenteras därför inte.

Länsstyrelsernas tillsyn över begravningsverksamheten

Begravningsutredningen föreslår:

- Det klargörs i lag att länsstyrelserna har ansvaret för tillsynen över begravningsverksamheten. Det klargörs också att länsstyrelserna har rätt att inspektera verksamhet som står under deras tillsyn och får inhämta de upplysningar och ta del av de handlingar och annat material som behövs för tillsynen.
- Länsstyrelserna ska ansvara för utbildningen av begravningsombuden. Vidare införs en skyldighet för länsstyrelserna att med råd stödja begravningsombuden i deras verksamhet samt att främja erfarenhetsutbyte mellan ombuden.
- Hur utbildningen närmare ska utformas överläts åt länsstyrelserna att bestämma.
- Det införs dessutom en skyldighet för länsstyrelserna att kontrollera begravningsombudens årsberättelser och att förelägga om komplettering om de är bristfälliga.
- Länsstyrelserna ges möjlighet att entlediga ett begravningsombud inte bara vid misskötsamhet från ombudets sida utan också om denne i övrigt inte längre kan anses lämplig för uppdraget eller på dennes egen begäran.
- Begravningsfrågorna bör handläggas av ett väsentligt färre antal länsstyrelser än i dag. Vi delar i allt väsentligt Koncentrationsutredningens (Ds 2007:28) bedömning när det gäller den frågan men vill, med hänsyn till de utredningar som pågår, inte ange något bestämt antal länsstyrelser. Vi förordar dock att antalet inte bör överstiga sju, utan snarare vara färre.

Huvuddelen av detta kapitel i betänkandet behandlar länsstyrelsernas tillsyn av de kyrkliga huvudmännen genom begravningsombuden. Ombuden ska granska om de kyrkliga huvudmännen ordnar en likvärdig begravningsverksamhet för dem som inte är tillhöriga Svenska kyrkan i förhållande till dem som är kyrkotillhöriga.

Länsstyrelserna ska dessutom enligt begravningslagen utöva tillsyn av begravningsverksamhetens kvalitet och utförande hos samtliga huvudmän. Det kan röras sig om frågor som till exempel om det finns tillräckligt med platser för

förvaring och visning av stoft eller om hanteringen av avlida är etiskt korrekt. Enskilda ska också kunna vända sig till länsstyrelserna för att få klarlagt om en huvudman utfört sitt uppdrag enligt lagen gentemot dem.

I begravningslagen anges att länsstyrelsen har följande uppdrag för begravningsverksamheten:

- 2 kap. 6 § (ge tillstånd för enskild begravningsplats)
- 2 kap. 14 § (nedläggning mm av begravningsplatser)
- 5 kap. 3-4 §§ (tvist vid gravsättning och kremering)
- 5 kap. 5 § (ge tillstånd till spridning av aska utanför begravningsplats)
- 6 kap. 2 § (ge tillstånd till flyttning av stoft eller aska på enskild begravningsplats)
- 7 kap. 34 § (lägga ner allmän begravningsplats mm)
- 10 kap. 1 och 5 §§ (regler om begravningsombud)
- 11 kap. 2 § (vitesförelägga huvudman som inte fullgör sina åligganden)
- 11 kap. 3 § (vitesförelägga den som inte förfar med avlidens aska enligt begravningslagens bestämmelser)
- 11 kap. 4 § (vitesförelägga den som inte tar bort gravanordning som satts upp utan godkännande)
- 11 kap. 6, 7 och 9 §§ (första instans vid överklagande av huvudmannens beslut i begravningsfrågor)

Länsstyrelserna har alltså flera roller enligt begravningslagen. De mest frekventa är kanske att besluta om aska får strös utanför begravningsplats, besluta vid tvister om gravsättning och kremering samt vara första instans vid överklagande av huvudmannens beslut enligt begravningslagen. En roll som utredningen inte nämnt är att länsstyrelsen också är tillsynsmyndighet när det gäller frågor enligt kulturminneslagen. (*Lag om kulturminnen m.m.* (1988:950)) och ska svara för tillståndsprövning enligt bestämmelserna i 4 kapitlet 3 § i denna lag. Alla förändringar som görs på begravningsplatser anlagda före 1938 ska godkännas av länsstyrelsen.

Det är viktigt att de länsstyrelser som blir kvar vid en framtida koncentration av begravningsfrågorna till färre länsstyrelser får tillräckliga resurser för alla dessa frågor och att de juridiska och antikvariska delarna inom länsstyrelserna samarbetar vid bedömning av till exempel överklaganden. Sådana ärenden har ofta både en juridisk och en kulturhistorisk vinkling. Den summa på 3,6 årsarbeten som nämns i betänkandet för länsstyrelsernas totala arbete med begravningsfrågor är alldeles för liten för det arbete länsstyrelserna ska utföra.

Begravningsavgifterna

Begravningsutredningen föreslår:

- I begravningslagen införs en ny bestämmelse om att den avgiftssats enligt vilken begravningsavgift ska betalas ska vara densamma inom en kommun. Förslaget ska ses som ett första steg mot en ordning med en huvudman för begravningsverksamheten inom en kommun.
- Kammarkollegiet bör också i fortsättningen fastställa en begravningsavgiftssats för varje huvudman för begravningsverksamheten. Skatteverket ges i uppdrag att därefter – om det finns flera begravningshuvudmän inom en kommun – fastställa en genomsnittlig och för kommunen gemensam avgiftssats enligt vilken invånarna inom kommunen ska betala begravningsavgift.
- För att garantera att Svenska kyrkans arbete bedrivs i riktning mot en ordning med högst en begravningshuvudman per kommun bör regeringen ta initiativ till en överenskommelse med Svenska kyrkan om detta. I denna överenskommelse bör ingå en s.k. kontrollstation dvs. att en utvärdering görs efter viss tid när det gäller bl.a. hur arbetet har bedrivits samt hur antalet huvudmän och begravningsavgiftssatserna har förändrats.
- Det införs en skyldighet för begravningshuvudmännen inom en kommun att samråda med varandra i frågor som rör förslag till begravningsavgiftssats. Begravningsombudet eller begravningsombuden i kommunen ska göras delaktiga i processen.
- Begravningsavgiften för dem som är medlemmar i Svenska kyrkan ska inte längre ingå i kyrkoavgiften utan vara fristående från denna.
- Kammarkollegiet ska i fortsättningen, på förslag av huvudmännen, fastställa begravningsavgiftssatserna även för dem som är medlemmar i Svenska kyrkan. Kammarkollegiet får frångå huvudmannens förslag till begravningsavgift om detta inte grundas på en särredovisning av begravningsverksamhetens intäkter och kostnader eller i övrigt inte kan anses förenligt med bestämmelserna i begravningslagen.

Begravningsverksamheten i Sverige finansieras genom att en inkomstrelaterad så kallad *begravningsavgift* tas ut av alla som är folkbokförda i landet. De *begravningsavgifter* medborgarna betalar varierar i dag från 7 öre till 1 krona och 8 öre (2008) beroende på inom vilken begravningshuvudmans förvaltningsområde man är folkbokförd.

Stadens låga begravningsavgift

Stockholms stad har en för Sverige mycket låg avgiftssats för begravningsavgiften. Att stadens begravningsverksamhet trots detta kan drivas med en god kvalitet beror inte enbart på att Stockholm har en stor skattekraft. Det finns många huvudmän som har betydligt större skattekraft, men som måste ta ut en avsevärt högre avgift. Som kommunal förvaltning är kyrkogårdsförvaltningen utsatt för samma krav på effektiviseringar som alla andra kommunala förvaltningar i staden. Detta tillsammans med stordriftsfördelar och den kommunala momsbefrielsen är också viktiga anledningar till den låga begravningsavgiften.

Behov av större enheter för begravningsverksamheten

Utredningen föreslår att ansvaret för begravningsverksamheten på sikt behöver ligga på tillräckligt stora enheter. Detta innebär att även de kyrkliga begravningshuvudmännen skulle få stordriftfördelar och en effektivare organisation. Denna process borde dock snabbas på. Det borde inte vara omöjligt att skilja på hur organisationen av hur det offentliga samhällsupdraget begravningsverksamhet ska utföras ser ut och hur Svenska kyrkan organiserar den rent kyrkliga verksamheten.

Momsproblematiken

Utredningen har nämnt momsproblematiken. Motsvarande regler som gäller för de kommunala huvudmännen borde gälla för samtliga huvudmän. Detta skulle kunna stimulera till effektivisering genom att fler entreprenörer skulle kunna anlitas i begravningsverksamheten och att samutnyttjande av resurser huvudmän emellan skulle bli kostnadseffektiva.

En och samma begravningsavgift i varje kommun

En lika begravningsavgiftsats för alla invånare i en kommun oavsett i vilken församling i kommunen de bor är en bra början för att på sikt effektivisera begravningsverksamheten och sänka nivån på begravningsavgiften. Förslaget innebär att skatteverket vid debitering av begravningsavgift gör en jämkning av de begravningsavgifter som kammarkollegiet godkänt för en kommuns olika huvudmäns. Utredningen föreslår också att de olika huvudmännen ska vara tvungna att samråda om sina respektive budgetar. Om alla inom kommunen betalar samma avgift kan det också innebära en bättre förståelse hos allmänheten för finansieringsmodellen.

Begravningsavgiften skiljs helt från kyrkoavgiften.

I Stockholm betalar alla invånare begravningsavgift till begravningshuvudmannen. De som är medlemmar i Svenska kyrkan betalar dessutom kyrkoavgift till sin hemförsamling. Det är riktigt att denna princip genomförs generellt så att alla oavsett medlemskap i Svenska kyrkan betalar begravningsavgift. Denna princip markerar också tydligare än tidigare att begravningsverksamheten är ett samhällsupdrag som Svenska kyrkan liksom kommunerna Stockholm och Tranås åtagit sig för alla medborgare oavsett om de är medlemmar i Svenska kyrkan eller inte.

Gravsättning utomlands

Det finns en grupp som klart missgynnas av reglerna om begravningsavgift. Det är de som efter ett långt yrkesliv i Sverige väljer att gravsättas utomlands. Det gäller framförallt invandrare som vill bli gravsatta i sitt ursprungliga hemland. De har genom begravningsavgiften under sina arbetsår i Sverige betalat för att de tjänster som räknas upp i begravningslagens 9 kap. 6 §. De väljer dock att gravsättas i hemlandet och får betala ytterligare en gång för sin begravning. Dels för transport av kistan till hemlandet dels också ofta för gravplats och gravsättning i hemlandet.

Begravningsclearing

Begravningsutredningen föreslår:

- Clearingtransaktioner som sker mellan begravningshuvudmän inom en kommun ska upphöra.
- Kammarkollegiet bör också fortsättningsvis varje år fastställa en taxa enligt vilken ersättning ska betalas vid en begravningsclearingsituation. Huvudmännens roll vid fastställandet av taxan bör dock bli större. Det bör ske genom att huvudmännen gemensamt lämnar ett förslag till taxa till Kammarkollegiet. Förslaget ska lämnas till Kammarkollegiet senast den 1 april varje år.
- Kammarkollegiet får till uppgift att utfärda allmänna råd om tillämpningen av taxan för begravningsclearing.

Clearingen ska vara kvar

Utredningen har helt riktigt fastslagit att det är viktigt att modellen med begravningsclearing blir kvar. Viljan att investera i till exempel nya begravningsplatser, krematorier och i framtiden andra begängelseanläggningar skulle kunna minska om förrättningshuvudmän inte får ersättning för begravnings tjänster som utförs för andra huvudmäns avlidna. Modellen med begravningsclearing är också viktig för att behålla den nuvarande principen att ge den enskilde medborgaren så stor valfrihet att få gravsättas var man så önskar och inte endast i hemförsamlingen/hemkommunen. Slopas clearingsystemet finns risk att huvudmän bli mer tveksamma än i dag att erbjuda gravplats för andra än den egna befolkningen.

Det är riktigt att låta Begravningsrådet samordna alla huvudmäns synpunkter i ett gemensamt förslag till clearingtaxa till Kammarkollegiet.

Ingen clearing mellan huvudmän i en kommun

Clearing ska inte ske mellan olika huvudmän inom en kommun. Utredningen har endast motiverat detta med att det kan finnas olika antal äldreboenden i olika församlingar inom kommunen. Detta kan inte vara den enda anledningen för att slopa clearing inom en kommun.

Motsvarande flyttningsrörelser finns mellan Stockholms stad och stadens kranskommuner. Allmänt och svepande kan sägas att många unga flyttar till Stockholm. När de bildar familj flyttar man ut från staden till barnvänliga villaområden i kranskommunerna för att sedan åter söka sig till lägenheter i stadens centrala delar när barnen flyttat hemifrån. Det är därför inte självklart att inbetalda begravningsavgifter i ett livsperspektiv hamnar där tjänsterna vid begravning utnyttjas.

Det finns också andra skäl än placering av äldreboenden som gör att anhöriga väljer begravning på annan plats inom kommunen än i den församling man är folkbokförd. Ett viktigt skäl är troligen att många människor i dag inte känner någon större församlingstillhörighet och väljer plats för begravningssceremoni och gravsättning efter helt andra bevekelsegrunder och efter egen uppfattning. En

församling med en attraktiv begravningsplats eller en vacker ceremonilokal inom en kommun får säkert en relativt sett större andel gravsättningar än en församling med mera trist kyrkogård.

Även om det i vissa fall kan finnas de skäl som utredningen anger till att clearingen avskaffas inom en kommun innebär ett sådant avskaffande också minskade transaktionskostnader i samband med clearingdebitering. Det borde dessutom vara ett sätt att skynda på utvecklingen av större enheter för begravningsverksamheten.

Storstadsproblematik

Reglerna för clearing har en speciell storstadsproblematik. Det gäller framförallt reglerna om transporter och reglerna för vilken huvudman som ska anses vara förrättningshuvudman.

Landstingets indelning stämmer inte med gränserna för huvudmännen

I Stockholmsregionen stämmer inte landstingets ”upptagningsområden” för sjukhus med huvudmännens förvaltningsområden. Stockholmare avlider ganska frekvent på Karolinska sjukhuset i Solna kommun, på Huddinge sjukhus i Huddinge kommun och på Danderyds sjukhus i Danderyds kommun. Väljer de anhöriga att ha en begravningsceremoni i någon av sjukhuskyrkorna på dessa sjukhus uppstår frågan vilken huvudman ska räknas som förrättningshuvudman.

Ska eventuell kremering göras av huvudmännen i Solna, Huddinge och Danderyd eller ska stoftet efter ceremonin transporteras till något av Stockholms krematorier? Om sjukhuskyrkans huvudman anses vara förrättningshuvudman och sköter kremeringen ingår transporten från sjukhuset till krematoriet i de tjänster som de anhöriga ska erhålla enligt 9 kap. 7 §. Transport av askan till begravningsplats i Stockholm ingår däremot inte i begravningsavgiften eftersom det är en transport över förrättningshuvudmannens förvaltningsgräns. Sjukhuskyrkans huvudman debiterar Stockholm för transport kyrka – krematorium samt för kremering. Den avlidnes dödsbo betalar transporten av askan från krematoriet till begravningsplatsen. Gravplats och gravsättning i Stockholm ingår i de tjänster folkbokföringshuvudmannen ska svara för.

Om kistan i stället skickas från sjukhuskyrkan till ett av Stockholms krematorier så ingår denna transport inte i begravningsavgiften (transport över förvaltningsgräns). Dödsboet får betala detta. Kremering och transport av askan till gravsättning samt gravplats och gravsättning ingår i begravningsavgiften. I detta fall är Stockholm hela tiden förrättningshuvudman.

Det är många gånger svårt för såväl de anhöriga, begravningsbyråer som för handläggare inom kyrkogårdsförvaltningen att förstå vad olika val innebär för reglerna för clearing och vad som ska ingå i det som bekostas av begravningsavgiften.

Det bör uppdras åt Kammarkollegiet att i de allmänna råd kollegiet får i uppdrag att utforma ta upp och besluta hur huvudmännen i stockholmsregionen ska hantera dessa frågor.

Enskilda begravningsplatser

Samma uppdrag bör ges till Kammarkollegiet när det gäller regler för transport till och från Norra judiska begravningsplatsen och Katolska begravningsplatsen vid Norra begravningsplatsen. Dessa begravningsplatser ligger formellt i Solna kommun och utanför förvaltningsområdet för huvudmannen Stockholm stad. Det är bara själva Norra begravningsplatsen i Solna kommun som ingår i stadens förvaltningsområde. Problematiken här gäller inte bara invånarna i Stockholms stad. De avlidna som har sina begravningsceremonier eller gravsätts på de judiska och katolska begravningsplatserna kommer från hela stockholmsregionen.

Ersättning till enskilda huvudmän som upplåter gravplats med evig gravrätt

När det gäller clearing i samband med gravsättning på enskilda begravningsplatser där gravsättning av religiösa skäl alltid sker med evig gravrätt uppstår diskussioner om vilka regler som ska gälla.

I Församlingsförbundets information 5/2002 förs en diskussion om villkoren för upplåtelser av särskilda gravplatser. Enligt informationsbladet ska judiska trosbekännare i Sverige gravsättas på de judiska begravningsplatserna i Malmö, Stockholm och Göteborg. Judiska Centralrådet anger också i informationsbladet att en folkbokföringshuvudman ska betala 12 000 kronor utöver den statliga clearingtaxan samt för transporten till begravningsplatsen eftersom judiska gravplatser upplåts på evig tid. Diskussionerna tar fasta på att alla huvudmän ska erbjuda särskilda gravplatser och att de judiska församlingarna endast tillåter gravsättning på sina egna begravningsplatser för judiska trosbekännare.

Kammarkollegiet borde få i uppdrag att ange hur reglerna för clearing ska tolkas vid gravsättning på särskilda gravplatser för avlidna som inte tillhör ett kristet samfund och där gravskicket enligt deras religion avser evig gravrätt. Evig upplåtelse är ett krav från flera religiösa trosinriktningar.

Den eviga gravrätten även här borde kunna delas upp i 25-årsperioder och att det är den första av dessa perioder som bekostas via begravningsavgiften. Kostnaden för resten av evigheten bör liksom för övriga bekostas av de anhöriga.

Begrepp inom begravningsverksamheten

Begravningsutredningen föreslår:

- Rättsliga definitioner införs i begravningsförordningen av kistgravplats, urngravplats, kolumbarium och urnmur, kistmur, minneslund, kistminneslund, askgravlund samt askgravplats. Av definitionerna framgår bl.a. om upplåtelsen sker med gravrätt eller inte.
- Begreppet ”begränsad gravrätt” införs i begravningslagen. Fråga är om en gravrätt som upplåts med de begränsningar av gravrättsinnehavarens rättigheter och skyldigheter som framgår av begravningslagen. Begränsningarna gäller rätten att bestämma över gravanordningen och gravplatsen samt skyldigheten att sköta gravplatsen.

- Motsvarande regler som gäller för aska som har gravsatts i en urnmur eller i ett kolumbarium när gravrätten har upphört ska gälla även för stoft som har gravsatts i en kistmur. Vid gravsättning av stoft i en kistmur gäller särskilda regler bl.a. vad avser den kista som används.
- En bestämmelse om rätten att ansöka om att återfå en gravrätt som har återlämnats införs i begravningslagen. Det klargörs också att den s.k. fredningstiden, dvs. upplåtarens skyldighet att behålla gravplatsen under minst 25 år från den senaste gravsättningen, även gäller i de fall ett återlämnande av gravrätten sker av gravrättsinnehavaren.
- Vissa ytterligare bestämmelser om minneslundar, kistminneslundar, askgravlundar och askgravplatser införs i begravningsförordningen. I bestämmelserna regleras bl.a. vissa frågor om närvarorätt vid gravsättningen samt upplåtarens skötsel- och underhållsansvar. Vidare regleras rätten till namnuppgifter vid gravplatsen för askgravlundar och askgravplatser.
- Det införs en skyldighet för upplåtaren att utfärda ett bevis över gravsättning i minneslund, kistminneslund och askgravlund.
- Inför väsentliga förändringar av en minneslund, kistminneslund eller askgravlund införs en skyldighet för upplåtaren att på lämpligt sätt informera om förändringen och bakgrunden till denna.

Utredningen föreslår att olika sätt att gravsätta avlidna (gravskick) ska ges en författningsenlig definition för att som man säger minska risken för missförstånd och begreppsförvirring i framtiden. Detta är en riktig ambition. Utredningens förslag till en ny upplåtelseform benämnd *begränsad gravrätt* välkomnas.

Utredningen har konstaterat att det inte går att åstadkomma definitioner av alla tänkbara varianter av *gravskick* som finns ute på landets kyrkogårdar. Mot bakgrund av detta säger utredningen att det inte är tanken att de föreslagna definitionerna och till dessa knuta bestämmelser ska tillämpas retroaktivt så att redan existerande *gravskick* ska bli otillåtna och kräva åtgärder för huvudmännen. Utredningen säger att de föreslagna begreppen tar sikte på de nyanläggningar och nya upplåtelseformer som kommer att ske när lagen trätt i kraft.

Utredningen säger att den försökt skapa tydliga definitioner där de väsentliga frågeställningarna regleras medan detaljer och praktiska frågor överläts till huvudmännen att besluta. Dessa bör enligt utredningen föras in i ordningsföreskrifter för varje gravkvarter eller gravområde.

Utredningen anger dessutom att det är viktigt att påpeka att man velat skapa ett system där definitioner av gravskick görs flexibelt och anpassningsbart till ändrad förhållanden. Av denna anledning skrivs definitionerna av gravskick in i begravningsförordningen medan definitionen av *begränsad gravrätt* görs i begravningslagen.

Det är riktigt och viktigt att en ny begravningslag tydligt definierar på vilket sätt gravsättning får ske i Sverige. Att utredningen även öppnar för andra sätt att upplåta gravplats för avlidna är också mycket positivt.

Det är däremot tveksamt om det sätt utredningen valt att i författningstext reglera dessa frågor uppfyller de ambitioner som utredningen fört fram i betänkandet. Frågan är inte tillräckligt utredd.

Uppdrag att se på nya gravskick och upplåtelseformer

Begravningsutredningen ska enligt sitt uppdrag att kartlägga och analysera konsekvenserna av att nya begrepp används inom begravningsverksamheten. Till exempel ska utredningen se över om de nya *gravskick* som tillkommit för att tillmötesgå önskemål i det moderna samhället skulle kunna föras in i lagstiftningen.

Nytt eller gammalt

Det är tveksamt vad som nytt respektive gammalt i de *gravskick* som utredningen tar upp som *askgravplats* och *askgravlund*. Sätten att gravsätta på det sätt som anges i begravningsförordningen har funnits länge men inte varit reglerade i den nuvarande begravningslagen. Redan i *lagen den 24 mars 1916 (nr 94) om nyttjanderätt till gravplats* finns det som i Stockholm kallas för gemensamhetsgrav. Med detta begrepp menades ett gravområde där flera gravsättningar kunde ske utan att en ny upplåtelse behövde ske vid varje gravsättning och där de gravsatta inte behövde ha någon släktrelation. Upplåtelse av gravplatsen kunde ske till en förening eller organisation eller stå kvar på upplåtaren. I Stockholm finns ett stort antal sådana gravplatser t ex för Frälsningsarmén, Ersta diakonianstalt, Hemmet för gamla, Lettiska församlingen, Evangeliska fosterlandsstiftelsen, Eldbegängelseföreningen. Åtminstone en större gravplats finns i Stockholm där kyrkogårdsförvaltningen står som ”gravägare” och där man inom gravplatsen gravsätter dem som valt att gravsättas på detta vis. Denna gravplats kallas i gravboken kort och gott för *Gemensamhetsgraven* och ligger framför entrén till Sandsborgskapellet på Sandsborgskyrkogården.

Gemensamhetsgravar finns för både kistor och urnor. Frälsningsarmén har en gemensamhetsgrav för både askor och kistor på Norra begravningsplatsen. I vissa gemensamhetsgravar sker gravsättning utan att namn anges på gravsten eller dylikt medan andra har en gemensam gravsten med namn, födelse- och dödsdatum.

De så kallade allmängravskvarteren enligt 1916 års lag var också *gemensamma gravområden* där de enskilda gravarna (enkelgravar) uppläts utan gravrätt. I Stockholm finns en modell för allmängrav för nio urnor, så kallade E-gravar. Innan år 1964 skedde gravsättning i en av dessa nio enkelgravar utan gravrätt. Efter år 1964 omformades dessa och övriga allmängravar till gravplatser med gravrätt. De redan gravsatta skrevs som gravrättsinnehavare eftersom det vanligen inte fanns uppgifter om anhöriga.

Fokus på gravskicken och inte på benämningarna

Den nuvarande lagstiftningen behöver helt klart förändras för att reglera sätten att gravsätta avlidna. Som nämnts tidigare, utgår den nuvarande lagen från en tid då huvuddelen av gravsättningarna var jordbegravningar i en bestämd gravplats. Lagstiftningen har inte följt med de förändringar som under hand skett i allmänhetens syn på hur man vill att anhöriga ska gravsättas. Kremationsfrekvensen har ökat och många vill inte ta ansvar för skötsel av gravar.

Utredningens analys av denna förändring av allmänhetens krav och hur olika huvudmän har valt att uppfylla allmänhetens krav har stannat vid att fastlägga innebörden i vissa begrepp som redan används på vissa håll inom branschen. Utredningen har valt att utan djupare analys acceptera de betydelse av vissa begrepp som finns i faktabladet "*Gröna fakta 5/2005: Begrepp inom begravningsverksamheten*".

Detta arbetssätt är inte tillfyller och utredningen borde ha vänt på analysen och försökt hitta vad i det karakteriserar det som allmänheten efterfrågar som gör att det finns behov att definiera nya *gravskick* och nya *gravanläggningar*.

Gravskick vad är det?

Utredningen säger att de har valt att använda begreppet *gravskick* för att beskriva "*det sätt på vilket den avlidne gravsätts ...*"

Det finns som utredningen också har noterat betydligt fler *gravskick* än dem som utredningen tar upp. Och olika *gravskick* skiljer sig från varandra på flera sätt än bara på vilket sätt den avlidne gravsätts.

För att beskriva vilket *gravskick* ett gravområde/gravkvarter/en gravanordning har behöver man en kombination av flera olika aspekter. Både det man ser och det man inte ser.

Gravskick eller gravanläggning

Utredningen konstaterar i avsnittet *Något om begreppsfrågan* att de begrepp som man definierar som nya *gravskick* i begravningsförordningen också används som exempel på *gravanläggning* i definitionen av detta begrepp i 2 kap. 1 §. Denna dubbelhet i beteckningarna skapar problem när texter ska formuleras i förslaget till författningstexter. Det skulle vara enklare att förstå utredningens intentioner om det fanns en klarare skillnad mellan vad som anses vara *gravskick* och vad som är *gravanläggning*.

Ett sätt att göra detta är att beskriva vad *gravskick* är genom att tydligare knyta begreppet till den förklaring av vad *gravskick* är som utredningen valt och ställa detta i relation till de *upplåtelseformer* som förekommer i utredningsförslaget.

Genom denna kombination finns det fyra typer av *gravskick* för gravsättning på begravningsplats i det nya förslaget.

- Gravsättning med gravrätt inom bestämd gravplats.
- Gravsättning med begränsad gravrätt inom bestämd gravplats.
- Gravsättning utan gravrätt inom gemensamt gravområde.
- Anonym gravsättning utan gravrätt inom gemensamt gravområde.

Samtliga dessa *gravskick* kan sedan delas in i två delar beroende på om den avlidne gravsätts med eller utan begängelse (som aska/stoftrest eller som stoft). Till exempel skulle det då vara

- Gravsättning av stoft med gravrätt inom bestämd gravplats.
- Gravsättning av aska eller stoftrester med gravrätt inom bestämd gravplats.

Det fysiska uttrycket för dessa *gravskick* kan beskrivas som *gravanläggningar*.

- Gravsättning med gravrätt inom bestämd gravplats görs i kist- och urngravkvarter.
- Gravsättning med begränsad gravrätt inom bestämd gravplats görs bland annat i askgravplatser, kolumbarier, urn- och kistmurar.
- Gravsättning utan gravrätt inom gemensamt gravområde görs bland annat i askgravlundar och kistlundar.
- Anonym gravsättning utan gravrätt inom gemensamt gravområde görs i minneslund och kistminneslund.

Begravningslagens ”förbehållsgrav” är dessutom med samma formulering av gravskick:

- Gravsättning utan gravrätt inom bestämd gravplats.

Med denna differentiering mellan *gravskick* och *gravanläggning* kan många av de tvetydigheter som beskrivs nedan undvikas. I fortsättningen av detta remissvar används genomgående begreppet *gravanläggning* för att ange det fysiska uttrycket av olika kombinationer av sätt att gravsätta i, sköta och upplåta gravar.

Om detta synsätt även skulle accepteras i lagstiftningen borde texten i begravningslagen 1 kap. 1 a § kunna ändras enligt följande:

	Förslag
Definitioner av olika gravskick finns i begravningsförordningen.	Definitioner av olika typer av gravanläggningar finns i begravningsförordningen.

Av detta följer att rubriken på 3 § i begravningsförordningen då bör ändras till enbart *Definitioner* i stället för nuvarande *Definitioner av gravskick*.

Risk för läsning till nuläget

Utredningen har påpekat att ”*det redan i dag finns betydligt flera gravskick än dem som definieras i begravningsförordningens 3 §*”. I förslaget definieras enbart *kistgravplats*, *urngravplats*, *minneslund*, *kistminneslund*, *kolumbarium*, *urnmur*, *kistmur*, *askgravplats* och *askgravlund*. Det sätt utredningen hanterat frågan innebär en risk att urvalet låser utveckling och nytänkande av nya typer av *gravanläggningar* i framtiden.

Att lägga definitionerna i begravningsförordningen är dock en bättre lösning än att lägga dem i kap. 1 1§ begravningslagen. Den valda lösningen kräver dock ganska snart kompletteringar.

Det hade varit bättre med en lösning där lagstiftningen skapat en ram för nya *gravskick* enligt modellen i föregående avsnitt och låtit upplåtaren genom ordningsföreskrifter för varje gravkvarter/gravområde reglera hur de *gravanläggningarna* ska detaljformuleras och regleras inom lagstiftningens ram.

Gravanläggningar som saknas i utredningsförslaget

De typer av *gravanläggningar* som valts ut och som av utredningen definieras som *gravskick* i begravningsförordningen 3 § är som nämnts långt ifrån heltäckande om man ser vad som finns på dagens begravningsplatser. Urvalet är dessutom inte helt konsekvent.

Det borde i lagen eller förordningen tillfogas någon form av reglering som tillåter fortsatt utveckling i Sverige av nya typer av *gravanläggningar*. Det borde också finnas reglerat i till exempel begravningsförordningen att de många typer av *gravanläggningar* som redan finns på Sveriges begravningsplatser och som inte finns med i begravningsförordningens 3 § också är lagenliga. Denna tillåtande attityd behövs också för att inte hindra framtida utveckling av nya typer av *gravanläggningar*.

I betänkandet framförs denna tillåtande attityd. Där står att den nya lagen inte avser att göra gravanläggningar som inte definieras i lagen lagstridiga. Detta kommer troligen inte vara helt självklart när tjänstemän hos huvudmän och länsstyrelser i framtiden sitter med lagen vid praktisk tillämpning och inte har förarbetena till lagen helt aktuella. Ska det i framtiden gå att bygga mausoleer eller gravsätta i kryptor och gravkammare? Och får man fortsätta att anlägga gemensamma gravområden för kistor av den typ som i dag finns i Malmö och Jönköping och som i övrigt helt motsvarar med vad som definierats som *askgravlund*? Eller kan man bygga ett gemensamt gravområde för kistor med samma upplåtelseform och regler för skötsel, gravanordning och smyckning som för *askgravplats*? Kanske vill någon huvudman i framtiden anlägga ett gemensamt gravområde där den enda skillnaden mot dagens minneslund är att de anhöriga själva får vara med att sprida askan. Anhöriga får ju efter länsstyrelsens tillstånd sprida askan utanför en begravningsplats. Så varför ska detta inte gå på en begravningsplats?

Urvalet av *gravanläggningar* som definieras i begravningsförordningen verkar något slumpartad. I första hand saknas:

- motsvarigheten för *kolumbarium* för gravsättning av stoft (kistkolumbarium).
- motsvarigheten till *askgravlund* och *askgravplats* för gravsättning av stoft (*kistgravlund*, gravområde för gravsättning av stoft med gravplatser med begränsad gravrätt).
- kombinationen av en bestämd gravplats, icke anonym, utan gravrätt, utan gravanordning och med begränsad rätt att smycka graven. Alltså en annan kombination av regleras för *minneslund*, *askgravlund* och *askgravplats*. (En av typerna av dansk ”fellesgrav”).
- motsvarigheten till *minneslund* där gravsättningen inte sker anonymt och där de anhöriga själva kan få utföra spridning av aska.

Det är också svårt att se hur även gamla typer av *gravanläggningar* ska hanteras i det nya förslaget. Sådana typer är till exempel mausoleer, gravkammare för kistor och urnor, kryptor samt gravkor.

Allmänheten ställer krav på större flexibilitet

Att allmänheten har krav på nya sätt att gravsätta sina avlidna anhöriga har berörts tidigare i detta remissvar. Behovet att få gravsätta anhöriga inom ett skötselfritt gravalternativ har ökat. Samtidigt har behovet att få vara med vid gravsättning och att på något sätt se de avlidnas namn vid eller i anslutning till den plats där de gravsatts. Många värdesätter däremot inte gravrätten i sig på det sätt utredningen anger. För många är det nog viktigast att platsen där gravsättning sker är väl utformad och rofylld.

Under senare tid har också andra typer av inneslutningar av både stoft och aska utvecklats i stället för de traditionella kistorna och urnorna. I Stockholm används en sammetspåse vid gravsättning av aska. Den togs fram främst för gravsättning i gravarna i det som i Stockholm kallas *gemensam askgravplats*.

Det är troligt att det i framtiden kommer att finnas behov att utveckla nya typer av *gravanläggningar* med en mängd olika kombinationer av fysisk utformning, ansvar för skötsel, olika grad av anonymitet respektive presentation av namn på de gravsatta.

Vilka nya kombinationer ska tillåts

En ny lagstiftning borde ge huvudmännen större möjlighet att skapa nya *gravanläggningar* utifrån de krav som ställs av allmänheten. I stället för ett fåtal definierade *gravskick* (*gravanläggningar*) borde huvudmännen i de ordningsregler som utformas för varje gravområde få besluta:

- om det är huvudmannen eller de anhöriga som får bestämma om skötsel, utformning av gravanordning mm
- om de anhöriga får vara med vid gravsättning
- om gravsättning ska ske inom en bestämd gravplats inom gravområdet eller om indelning i gravplatser inte ska ske.
- om aska ska strös ut eller grävas ner
- vem som fattar beslut om och på vilket sätt beslut ska tas om vad som ska hända med graven vid fredningstidens slut (efter 25 år).
- var och på vilket sätt smyckning av graven eller gravområdet för ske.

Synpunkter på den valda strukturen för det som benämns gravskick

Utredningen har valt att acceptera några få av de begrepp som redan existerar i branschen utan att reflektera över om begreppen i sig har ett inbördes samband. Rent terminologiskt brukar man försöka skapa begrepp och definitioner genom att göra dem så transparenta som möjligt. Vanligt är att ingående delar i begreppet ska ha en tydlig koppling till vad begreppet står för. I detta avseende brister de föreslagna begreppen och deras definitioner på flera sätt.

Använder begrepp i definitionerna som inte i sig är definierade

Det brukar vara en regel vid terminologiskt arbete att man i definitioner inte för in andra begrepp än dem som är en del av allmänspråket eller som redan är definierade i publikationen. Ett begrepp som inte finns definierat men som ingår i

andra definitioner är *gravområde* ett annat är *gemensamt gravområde*. Dessutom är det tveksamt om allmänspråket klarar av att förstå om det är och i så fall vilken skillnad det är mellan dessa två begrepp. Viss tveksamhet kan också råda om *bestämd gravplats* är ett begrepp som borde definieras eller om det är en del av allmänspråket.

Använder begrepp på olika ”nivå”

I flera definitioner har utredningen valt att använda begrepp på olika ”nivå” eller med olika komplexitet. Om man jämför definitionen av kistgravplats med till exempel definitionen av kolumbarium och urnmur syns detta tydligt.

”Kistgravplats: en bestämd gravplats, inritad på gravkarta, med plats för en eller flera kistor som upplåts med gravrätt.”

”Kolumbarium och urnmur: utrymmen med slutna urnnischer för förvaring av askurnor. Varje urnnisch upplåts med en begränsad gravrätt.”

Begreppet *kistgravplats* i den första definitionen motsvaras snarast av begreppet *urnnisch* i den andra definitionen. *Kolumbarium och urnmur* är anläggningar som när det gäller den första definitionen snarast skulle motsvaras med vad som brukar kallas *kistgravkvarter*.

Kistgravplats – urngravplats – askgravplats – askgravlund

Lagen skiljer i dag på kistgravplatser och urngravplatser trots att man inom en kistgrav mycket väl kan gravsätta ett stoft utan kista och gravsätta aska inom gravplatsen samt i en urngrav mycket väl kan gravsätta aska med andra typer av inneslutningar än en urna eller som så kallad lös aska. Dessa begrepp är dock närmast hävdvunna i allmänspråket utifrån gravplatsernas huvudsakliga användning.

När det gäller gravsättning i det som utredningen benämner *askgravplats* och *askgravlund* så sker gravsättningen av askan också huvudsakligen i en urna. Benämningarna *askgravplats* och *askgravlund* ansluter därför betydligt sämre till allmänspråket. Den öppning som görs i begravningslagen för nya begängelseformer kan göra att språkbruket blir ännu mer otydligt om andra stoftrester än aska ska gravsättas.

Definitionen av *askgravlund* borde kunna innefatta även gravanläggningar där man kan sprida askan och inte bara sådana där askan grävs ner.

Definitionen av *askgravlund* borde därför formuleras:

	Förslag
<i>Askgravlund</i> : ett gemensamt gravområde inom vilket askor efter avlidna grävs ned utan att bestämda gravplatser avskiljs och utan att gravrätt upplåts.	<i>Askgravlund</i> : ett gemensamt gravområde inom vilket askor efter avlidna sprids eller grävs ned utan att bestämda gravplatser avskiljs och utan att gravrätt upplåts.

Om denna förändring accepteras så bör även definitionen av *gravsättning* i 1 kap. 1 § behöva få en ny formulering. Minneslund är enligt definitionen i

begravningsförordningen 3 § är ett *gemensamt gravområde utan bestämda gravplatser*. Definitionen borde därför skrivas:

	Förslag
<i>Gravsättning</i> : placering av stoft eller aska inom en bestämd gravplats eller inom ett gemensamt gravområde utan bestämda gravplatser eller utströende av aska i minneslund eller på någon annan plats än begravningsplats.	<i>Gravsättning</i> : placering av stoft eller aska inom en bestämd gravplats, placering eller utströende av aska inom ett gemensamt gravområde utan bestämda gravplatser eller utströende av aska på annan plats än begravningsplats.

Begränsad gravrätt

Utredningen har föreslagit att en ny upplåtelseform - *begränsad gravrätt* - ska införas i begravningslagen. *Begränsad gravrätt* definieras i 1 kap. 1 § och gäller enligt förslaget när gravplatser i *askgravplatser, kolumbarier, urnmurar* och *kistmurar* upplåtes.

Större flexibilitet

Enligt förslaget gäller den *begränsade gravrätten* bara en lindring i gravrättsinnehavarens skyldighet att ansvara för skötsel av gravplatsen och gravrättsinnehavarens rätt att anordna gravsten. Dessa förändringar finns inskrivna i 7 kap. 3 och 26 §§.

Redan i dag har upplåtaren för många typer av gravanläggningar i praktiken infört större eller mindre inskränkningar i vad de anhöriga till den avlidne ska få ansvar för och besluta om. Det är vanligen i form av detaljreglerande gravstensbestämmelser och regler för hur gravplatserna ska få smyckas.

Det finns i dag också gravkvarter där upplåtaren beslutat om en enhetlig gravanordning/gravsten. Ibland köps gravanordningen av de anhöriga ibland av upplåtaren.

Den lagreglering av *begränsad gravrätt* som utredningen föreslår låser den nya upplåtelseformen för hårt.

För framtiden skulle det behövas en mer flexibel syn på vad som avses med *begränsad gravrätt*. Upplåtaren borde via ordningsregler för gravkvarter få fastställa reglerna för upplåtelseformen.

Exemplet Strandkyrkogården i Stockholm

På Strandkyrkogården i Stockholm sker gravsättning i en del av begravningsplatsen i gravar i befintlig skogsmark. Det finns särskilda kvarter för gravsättning av stoft och särskilda för aska. Grav-sättning sker inom ett rutnät som är betydligt större än som behövs för att gravsätta en urna respektive en kista. Grav-sättning görs i rutan där träd och stenar bäst medger det. Efter grav-sättning återställs naturmarken så att det efter en tid inte syns var grav-sättnings skett. Dessa gravplatser är ”skötselfria” och man får inte plantera några växter eller ha någon planteringsyta på graven. Smyckning får endast ske med lösa blommor och krukor som ställs uppe på marken. Som gravanordning får endast kors och fältsten användas. Ljuslyktor och

marschaller får av säkerhetsskäl endast ställas i för respektive kvarter framställda sandfyllda cortenstålskar. Dessa regler framgår av kvarterens ordningsregler.

Frågan är om dessa gravplatser är upplåtna med gravrätt eller med begränsad gravrätt. Och ska man verkligen kalla hela dessa naturmarksrutor med träd och stenar för kist- och urngravplatser?

Regleringen av begränsad gravrätt görs genom många hänvisningar

Den föreslagna regleringen i lagen av vad som menas med begreppet *begränsad gravrätt* införs stegvis först genom att definition i 1 kap. 1 § hänvisar till begränsningar i 7 kap. 3 och 26 §§. 7 kap. 3 § hänvisar sedan vidare till begravningsförordningen.

Regleras begränsad gravrätt även i de fall det står endast gravrätt?

När den nya upplåtelseformen *begränsad gravrätt* införs är det inte helt tydligt om det som står i lagen om *gravrätt* även gäller för upplåtelser med *begränsad gravrätt*.

Det är främst i begravningslagens 7 kap. det finns paragrafer som reglerar innebörden i begreppet *gravrätt*. Det borde - kanske i inledningen till kapitlet - klargöras när även begreppet *begränsad gravrätt* innefattas i begreppet *gravrätt*.

	Förslag
1 § Gravrätten får utövas bara av den som i gravboken eller gravregistret är antecknad som innehavare av gravrätten.	1 § Bestämda gravplatser upplåts med gravrätt eller begränsad gravrätt. Rätten enligt första stycket får utövas bara av den som i gravboken eller gravregistret är antecknad som innehavare av rätten. 1 a § Vad som regleras om gravrätt i denna lag gäller även begränsad gravrätt om det inte särskilt framgår att så inte ska gälla.

Vem ska besluta om taxa?

I begravningsförordningens 13 d § står:

”För detta samt för det skötselansvar upplåtaren har enligt kap. 7 3 § begravningslagen får upplåtaren debitera gravrättsinnehavaren avgift enligt den av kyrkofullmäktige fastställda taxan. Vid ny gravsättning får ny avgift debiteras.”

Det bör stå *”den av huvudmannen fastställda taxan”*.

Alla upplåtelser med begränsad gravrätt

Det borde i författningstexterna framgå att vad som regleras för *askgravplatser* (egentligen är det upplåtelse av gravplatser inom en *askgravplats* som sker med *begränsad gravrätt*) även gäller för andra upplåtelser med *begränsad gravrätt* som nischer i *kolumbarier*, *urn-* och *kistmurar*.

Minneslund

Det är bra att begreppet *minneslund* definieras i begravningsförordningen s 3 §. Det har länge funnits ett behov att få *minneslundens* anonymitet införd i författningstexten.

Förbehållsgrav

I begravningslagens kap.8 1 § återfinns regler om vad som vanligen brukar betecknas som *förbehållsgrav*. Denna paragraf borde kompletteras så att den fångar in de förändringar som föreslås i begravningslagen vad avser nya *gravanläggningar* och vad som regleras om gravplats som återlämnats till upplåtaren inom fredningstiden.

En ny formulering kunde vara:

	Förslag
8 kap. 1 § Om någon gravsätts inom en bestämd gravplats på en allmän begravningsplats och gravplatsen inte kan upplåtas till någon med gravrätt, skall gravplatsen förbehållas den avlidne under minst 25 år. I fråga om gravanordningar tillämpas 7 kap. 25-29 och 35-37 §§.	8 kap. 1 § Om någon gravsätts inom en bestämd gravplats eller inom ett gemensamt gravområde på en allmän begravningsplats och gravplatsen inte kan eller bör upplåtas till någon med gravrätt eller begränsad gravrätt, ska graven förbehållas den avlidne under minst 25 år (förbehållsgrav). Återlämnad och återtagen gravplats enligt 7 kap. 12 respektive 33 §§ förblir upplåten med förbehåll för den gravsatte under resterande fredningstid på 25 år från datum för senaste gravsättningen inom gravplatsen. I fråga om gravanordningar på bestämd gravplats som upplåts med förbehåll för den gravsatte tillämpas 7 kap. 25-29 och 35-37 §§. Med gravrättsinnehavare avses därvid den som ordnar med gravsättningen.

Särskilda gravplatser

Begreppet *särskilda gravplatser*, som är en beteckning på ett område inom en allmän begravningsplats vars läge och utformning är motiverad av religiösa skäl för att där göra det möjligt att gravsätta avlidna med annan trosuppfattning än den traditionellt kristna.

Att huvudmannen ska erbjuda *särskilda gravplatser* regleras i 2 kap. 2 §. Vad som egentligen avses med *särskilda gravplatser* framgår dock inte av lagen eller författningen.

I 1 kap. 1 § bör det införas en definition med den innebörd som utredningen angett.

Bevis om gravsättning

Utredningen förslår att upplåtaren ska utfärda bevis på gravsättning även inom *gravanläggningar* där gravsättning sker *utan gravrätt*.

I Stockholm sänds ett så kallat minneslundsintyg till dem som ordnar med gravsättning i minneslund. Intyget visar när den avlidnes aska spritts eller grävts ner i minnelunden. I intyget uppges också den avlidnes namn, födelse- och dödsdag. Denna rutin kan mycket väl regleras i begravningslag och begravningsförfattning.

Informationsskyldighet

Utredningen föreslår att huvudmännen ska vara skyldiga att även informera anhöriga till gravsatta inom *gravanläggningar* där gravsättning sker *utan gravrätt* om det ska ske förändringar inom gravanläggningen.

Denna information måste ske på ett sätt som inte blir administrativt betungande för huvudmännen. Någon personlig kontakt motsvarande den som gäller för upplåtelser *med gravrätt* kan inte krävas eftersom antalet gravsatta kan vara många och tillförlitligheten på de adressuppgifter som vanligen finns kvar är låg.

Andra begängelseformer än kremering

Begravningsutredningen föreslår:

- Lagstiftningen öppnas för andra metoder än kremering för hantering av stoft efter avlidna. Sådana metoder kallas för ”andra begängelsemetoder”.
- För att en annan begängelsemetod än kremering ska få användas fordras att regeringen har meddelat tillstånd till metoden. Ett sådant tillstånd får sökas av den som innehar en allmän begravningsplats eller av en församling. Tillstånd till en annan begängelsemetod än kremering får endast meddelas om metoden är förenlig med kravet på en värdig behandling av avlidna samt den även i övrigt framstår som lämplig ur bl.a. etiska, miljömässiga och ekonomiska hänseenden. Ett tillstånd får förenas med särskilda villkor både för metoden som sådan och för gravsättningen av de stoffrester som uppkommer.

- Vad som anges i begravningslagen och begravningsförordningen om kremering och aska efter kremering ska äga motsvarande tillämpning för en annan begängelsemetod samt för de stoftrester som uppkommer efter hantering enligt metoden. Om annat inte beslutas får stoftresterna också gravsättas i en kista.
- En anläggning för en annan begängelsemetod än kremering får anordnas och hållas bara av den som innehar en allmän begravningsplats eller av en församling. En innehavare av en sådan anläggning har samma skyldigheter som en innehavare av ett krematorium har enligt begravningslagen och begravningsförordningen.
- Det införs en obligatorisk tillståndsprövning enligt miljöbalken även för andra anläggningar än krematorier.

Rätt anslag

Utredningen har gjort en riktig bedömning av utvecklingsläget för nya begängelsemetoder. I dag finns inga sådana metoder som direkt kan godkännas genom en lagändring.

Utredningen har föreslagit att nya begängelsemetoder i framtiden kan godkännas genom ett regeringsbeslut när den som utvecklat dessa kan visa att metoden är etisk, miljömässig och ekonomisk. Detta är en riktig och elegant lösning för att möjliggöra införande av nya begängelsemetoder.

Hur ska tillstånd ges?

Även i utredningens förslag till lagreglering borde betänkandets beskrivning av hur hanteringen av själva godkännandet av en ny metod ska gå till finnas med.

Texten i 3 a kap. 1 § verkar till exempel något förbryllande. Det är nog inte särskilt troligt att ”den som innehar allmän begravningsplats eller församling” (det vill säga en huvudman) själv utvecklar nya begängelsemetoder och går till regeringen för att få tillstånd. Lagförslaget innebär därför att den som utvecklat en ny metod först måste övertyga en huvudman om metodens förträfflighet: Sedan är det huvudmannen som (tillsammans med uppfinnaren) går till regeringen och begär ett godkännande.

Det framgår heller inte av 3 a kap. vilket underlag om metoden som huvudmannen ska prestera för att regeringen ska kunna bedöma om metoden kan godkännas ur etisk, miljömässig och ekonomisk synvinkel.

I 3 kap. 1 § står att det ska göras en miljöprövning enligt miljöbalken när en huvudman vill bygga en ny begängelseanläggning. Miljöprövningen gäller då enbart själva byggandet av anläggningen. En miljöprövning av själva metoden måste då redan vara godkänd av regeringen. Frågan är då om detta också ska ske enligt Miljöbalken eller om det ska göras på annat sätt.

Det är viktigt att den prövning som regeringen ska göra av nya begängelsemetoder regleras lika konsekvent som tillståndet att uppföra nya begängelseanläggningar.

När ska användning av en ny begängelsemetod ingå i begravningsavgiften?

I 9 kap. 6 § har utredningen tillfört att ”andra begängelsemetoder enligt 3 a kap.” ska ingå i de tjänster som huvudmannen utan kostnad för dödsboet ska tillhandahålla.

Detta kan innebära höga kostnader för huvudmän som inte har egen anläggning med en nyss tillåten begängelsemetod. Texten i lagförslaget innebär att så fort regeringen lämnat tillstånd till en ny begängelsemetod så ska begängelsen bekostas via begravningsavgiften. Gäller detta även om det inte har byggts en enda anläggning i Sverige? Den föreslagna texten i 9 kap. 6 § innebär att det fram till dess att en ny begängelsemetod fått en ganska stor spridning över landet så kan kostnaderna och miljöbelastningen vid transporter bli stora när anhöriga till en avlidne begär att begängelse ska ske enligt en ny metod. Finns det bara någon eller några anläggningar så blir transportavstånden väldigt långa.

Tiden mellan dödsfall och gravsättning eller kremering

Begravningsutredningen föreslår:

- Den längsta tillåtna tiden mellan dödsfall och gravsättning eller kremering ska bestämmas till en månad. Förslaget innebär en halvering av den tid som gäller i dag.
- Huvudmannen för begravningsverksamheten ska få medge anstånd med gravsättning eller kremering, om det finns skäl för det, i upp till två månader efter dödsfallet.
- Ytterligare anstånd ska, precis som i dag, kunna medges av Skatteverket om det finns särskilda skäl för det.

Bra att minska tiden till gravsättning/kremering

Det är viktigt att begravnings ceremoni och kremering sker inom en rimlig tid efter ett dödsfall. Stockholms kyrkogårdsnämnd har gett förvaltningen i uppdrag att med de medel staden har minska tiden mellan dödsfall och begravning. Det är dock tveksamt att lagstifta att gravsättning och kremering ska ske inom en månad efter dödsfallet, särskilt om detta införs utan att det finns tillräckliga sanktionsmöjligheter och fungerande uppföljningsregler.

Av många skäl är det viktigt att tiden mellan dödsfall och begravning/kremering blir så kort som möjligt. För att på sikt ändra på allmänhetens attityd till att begravning av avlidna bör ske så fort som möjligt behövs en annan typ av reglering som också kan göra att begravningsbyråer och huvudmän får ett lagstöd när de ska hjälpa de anhöriga att genomföra begravning inom rimlig tid. Tiden en månad är nog rimlig för att de flesta inte ska stressas i sorgprocessen.

Med en lagstadgad tid på en månad är dock svårt att se är hur det ska vara möjligt för huvudmännen att följa upp att tiden hålls när det inte finns regler om hur man ska söka anstånd eller för vad som händer om gravsättning/kremering inte sker enligt lagens regler.

Ökat administrativ stöd behövs

I dag har staden som huvudman - och vi tror att detta även gäller många andra huvudmän - ingen aning om vilka i staden folkbokförda personer som avlider eller om, när eller var de gravsätts hos annan huvudman. De enda som kan kontrolleras är de avlidna de anhöriga valt att gravsätts eller kremeras hos oss som huvudman. Staden som huvudman får heller någon reda på om avlidna blir liggande på

landstingens bårhus eller på rättsmedicinverkets anläggningar utan att anhörig tar ansvar för att den avlidne begravs.

För att få bättre kontroll över vilka stockholmare som avlider håller Stockholms kyrkogårdsförvaltning på att utveckla ett datasystem där information från skatteverket kontinuerligt överförs till förvaltningens begravningsadministrativa system. Så länge information inte kan fås om avlidna omhändertas hos andra huvudmän blir systemet dock ofullständigt. Den enda myndighet som skulle kunna sammanställa uppgifter om var och när avlidna gravsätts och kremeras är Skatteverket centralt.

Mellan 20 % och 30 % gravsätts inte på stadens begravningsplatser

Med den omfattning som stockholmare väljer att gravsättas hos annan huvudman har så skulle det innebära ett avsevärt administrativt merarbete att konsekvent följa upp att gravsättning/kremering sker inom en månad.

Varje år avlider något mer än 7 000 stockholmare (vilket är ca 20 per dag). Av dessa gravsätts mindre än 6 000 på stadens begravningsplatser. Eftersom det dessutom bland dessa 6 000 ingår nästan 1 000 ickestockholmare så är det antal stockholmare som väljer att inte gravsättas/kremeras i hos staden som huvudman närmare 2 000 per år. Dessa gravsätts hos andra huvudmän i landet eller på enskilda (bl. a. judiska och katolska) begravningsplatser och allmänna begravningsplatser som förvaltas av Svenska kyrkans församlingar i staden. Troligen förs också ett hundratal avlidna ut från Sverige för gravsättning i sina tidigare hemländer.

Vems ansvar är det att söka anstånd?

Utredningen förslår att huvudmannen ska kunna medge anstånd med gravsättning/kremering upp till två månader efter dödsfallet. Det är endast Skatteverket som kan veta hur länge en avliden får vänta på begravning. Därför bör, om förslaget genomförs, liksom idag, anstånd sökas hos Skatteverket och inte hos huvudmannen. Skillnaden är att det ska ske redan efter 30 dagar.

Detta verkar rimligt men på vilket sätt är det tänkt att ansökan om anstånd ska ske och vem ska ta ansvar för att initiera att de anhöriga ansöker om anstånd? När de anhöriga har kontakt med en begravningsbyrå hjälper dessa troligen till. Men vem har ansvaret i övriga fall?

Vad händer om ingen söker anstånd?

Om huvudmannen kan konstatera att gravsättning/kremering av en kista som kommit till huvudmannen inte kan ske inom en månad och ingen söker anstånd vad ska då hända?

Vad händer om det dröjer längre än två månader och ingen sökt anstånd? Vem ska då ta ansvar för kontrollen? Vilken är huvudmannens roll och vilken är Skatteverkets?

Om de anhöriga till en avliden inte ser till att den avlidne gravsätts eller kremeras inom två månader ska Skatteverket undersöka anledningen till detta. Här är det ingen skillnad mot vad som står i nuvarande begravningslag. På vilket sätt och när ska skatteverket initiera en sådan utredning. Är det meningen att Skatteverket först

ska försöka förmå anhöriga att gravsätta/kremera? Eller är det tanken att det är socialtjänsten inom kommunen som när Skatteverket efter sin utredning överlämnat ärendet till kommunen som ska göra detta. Eller ska kommunen direkt låta tvångsgravsätta kistan?

Det är troligt att de som formulerat lagen utgått från att anhöriga är laglydiga medborgare och att reglerna i 5 kap. 2 § primärt har tillkommit för att kommunen (socialförvaltningen inom kommunen) ska ta hand begravningen när det inte finns någon anhörig.

Det behövs därför en precisering av Skatteverkets ansvar och uppgifter när tidsfristen överskrides.

Ska sanktioner utkrävas

Utredningen tar upp att huvudmännen skulle kunna ta betalt för förvaring av kistor när de står kvar en månad efter dödsdagen. Detta kan vara ett bra incitament för många, men det kan i de fall där gravsättning drar ut lång tid vara svårt att få ut den debiterade kostnaden. Det är ofta betalningssvaga och problemtungda personer som överskrider tidsfristen mest. Att ta ut ersättning för förvaring av kista vid för lång tid mellan dödsfall och begravning är sannolikt en ineffektiv sanktionsmetod.

Tvångsgravsättning av stoft

Det borde finnas motsvarande regler för tvångsgravsättning av stoft som det finns för aska i 5 kap. 12 §.

Ekonomiska konsekvenser

Utredningens förslag till förändringar av begravningslagstiftningen innebär inte några större ekonomiska konsekvenser för staden som huvudman för begravningsverksamheten. En strikt tillämpning av 5 kap. 10 § (tid mellan dödsfall och gravsättning/kremering) skulle dock kräva mer tid för att kontrollera att gravsättning/kremering sker inom rätt tid och för att administrera ansökningar om anstånd. Även utveckling av administrativa datasystem för underlätta kontroll och uppföljning kommer att innebära vissa engångsutgifter.

Övriga synpunkter

Redigering av begravningslagen

I förslaget till ny författningstext har utredningen fört in paragrafer som vidgar betydelsen av vissa begrepp utöver vad de normalt betyder i det allmänna språkbruket. Av 1 kap. 1 b § framgår att när det i lagen står *länsstyrelse* så menas det *den länsstyrelse som regeringen bestämmer* och i 3 a kap. 3 § att när det står *kremering* och *aska* så betyder det också *andra begängelsemetoder* respektive *stoftrester från andra begängelsemetoder*.

Begreppet *församling* är ytterligare ett exempel där lagen gör avsteg från det allmänna språkbruket genom att definiera *församling* som *församling och kyrklig samfällighet inom Svenska kyrkan*.

Lagen skulle bli enklare att förstå vid praktisk användning om dessa tre saker kunde samlas i en särskild paragraf som inledning på 1 kap.

	Förslag
1 kap. 1 § I denna lag avses med - - - - församling: församling eller kyrklig samfällighet inom Svenska kyrkan - - - 1 kap 1 b § Länsstyrelsens uppgifter enligt denna lag ska fullgöras av den länsstyrelse som regeringen bestämmer. 3a kap. 3 § Vad som sägs i denna lag och begravningsförordningen om kremering och aska efter kremering ska äga motsvarande tillämpning för en sådan metod som avses i 1 § samt för de stoftrester som uppkommer efter hantering enligt metoden. - - -	1 kap 1 § Vad som sägs i denna lag och begravningsförordningen om - <i>församling</i> : avser både församling och kyrklig samfällighet inom Svenska kyrkan - <i>länsstyrelse</i> : avser den länsstyrelse som regeringen bestämmer. - <i>kremering</i> : avser både kremering och andra begängelsemetoder som godkänts enligt 3 a kap. 1 §. - <i>aska</i> : avser både aska och de stoftrester som uppkommer efter hantering enligt 3 a kap. 1 § godkänd begängelsemetod metoden. I denna lag avses vidare med - - -

Nedgrävning av stoft eller aska

I 6 kap. 3 § har utredningen tillförts att stoft från nisch i *kistmur* där gravrätten har upphört får grävas ner på begravningsplatsen. I analogi med detta borde även stoft som gravsatts i mausoleer och gravkammare där gravrätten upphört få gravas ner.

Begreppet huvudman för begravningsverksamheten

I begravningslagen används flera begrepp för att ange vem som har ansvar för olika delar av begravningsverksamheten. Begrepp som används är bland annat *huvudman*, *huvudman för begravningsverksamheten*, *församling*, *församling inom Svenska kyrkan*, *innehavare av krematorium* och *den som förvaltar allmän begravningsplats*. Ibland används en beteckning ibland en kombination av flera av dessa beteckningar.

Det vore klagörande om en ny begravningslag kunde tillskapa ett enhetligt språkbruk så att det klarare än i dag framgår vad som avses. Detta borde göras utifrån två principer.

Först bör man rensa beteckningarna när de används i lagen så att de följer de definitioner som finns i lagen. Så bör man till exempel konsekvent skriva *huvudman* och inte ibland *huvudman* och ibland *huvudman för begravningsverksamheten*.

Sedan bör man undersöka om det skulle gå att förenkla språkbruket och i större utsträckning använda begreppet *huvudman* om det är detta som avses och inget annat. I förslaget till ny begravningslag står i 3 kap. 1 § och i 3a ksp. 1 § "*den som innehar en allmän begravningsplats eller av en församling*". Här borde det stå *huvudman*. Det kan knappast finnas någon som är *innehavare av allmän begravningsplats* eller *församling* (inklusive samfällighet) som inte är *huvudman*. Åtminstone inte som i framtiden ska kunna anordna eller hålla begängelseanläggningar. *Innehavare av allmänna begravningsplatser* som inte är *huvudmän* är förmodligen bara e församlingar som finns i de kommunala huvudmännens förvaltningsområden. *Församlingar* som inte är *huvudmän* är de icke territoriella församlingarna eller församlingarna i de kommunala huvudmännens förvaltningsområden. Utredningen har troligen inte menat att dessa församlingar i framtiden ska anordna och inneha begängelseanläggningar.

När det står *huvudmannen för begravningsverksamheten* eller *den som annars förvaltar en allmän begravningsplats*, borde det kunna räcka med *den som förvaltar en allmän begravningsplats*. Huvudmannen för begravningsverksamheten förvaltar enligt 2 kap. 1 § allmänna begravningsplatser. I detta fall kan man inte skriva *huvudmannen* eftersom den även gäller andra som förvaltar allmänna begravningsplatser.

Även när det står *huvudman för begravningsverksamheten* eller *innehavare av krematorium* eller bara *innehavare av krematorium* borde detta kunna bytas mot *huvudman*. Även om inte alla krematorier i Sverige ägs av en huvudman så ingår krematorierna i en huvudmans verksamhet och betjänas av personal anställda av en huvudman. Även under den omorganisation som blir resultatet av förslaget till en huvudman per kommun kommer krematorieverksamheten vid varje tidpunkt att ingå i den aktuella huvudmannens verksamhet.

I begravningslagen 1 kap. 1 § finns definitioner av vad som avses med *huvudman*, *församling* och *allmänna begravningsplatser*. Här föreslår utredningen inga förändringar i definitionerna av dessa begrepp. Här skulle det gå att göra en mer logiskt begreppsuppbyggnad:

	Förslag
<i>församling</i> : församling eller kyrklig samfällighet inom Svenska kyrkan,	<i>församling</i> : församling eller kyrklig samfällighet inom Svenska kyrkan
<i>huvudman</i> : församling inom Svenska kyrkan eller kommun som ska anordna och hålla allmänna begravningsplatser för dem som är folkbokförda inom ett visst geografiskt avgränsat förvaltningsområde	<i>huvudman för begravningsverksamheten</i> : församling eller kommun som har regeringens uppdrag att svara för begravningsverksamheten för dem som är folkbokförda inom ett visst geografiskt avgränsat förvaltningsområde
<i>allmänna begravningsplatser</i> : sådana begravningsplatser som är anordnade av församlingar, av kommuner eller annars av det allmänna.	<i>allmänna begravningsplatser</i> : sådana begravningsplatser som är anordnade av <i>huvudman</i> eller annars av det allmänna.

I konsekvens med dessa förslag till nya definitioner borde också 2 kap. 1 § få en annan lydelse:

	Förslag
2 kap. Begravningsplatser Allmänna begravningsplatser Huvudmannaskapet 1 § Allmänna begravningsplatser med ett tillräckligt antal grav-platser och andra gravanläggningar av allmänt förekommande slag ska anordnas och hållas av huvudmannen för begravningsverksamheten. Regeringen får för särskilda fall besluta att en kommun i stället ska anordna och hålla allmänna begravningsplatser för dem som är folkbokförda inom kommunen.	2 kap. Begravningsplatser Allmänna begravningsplatser Huvudmannaskapet 1 § Begravningsverksamheten är ett offentligt åtagande. Verksamheten är indelad i geografiska förvaltningsområden. Inom varje förvaltningsområde finns en huvudman för begravningsverksamheten. Svenska kyrkans församlingar har uppdraget att vara huvudmän för begravningsverksamheten. Regeringen får dock för särskilda fall besluta att en kommun i stället ska vara huvudman. Huvudmannen ska anordna och hålla allmänna begravningsplatser med ett tillräckligt antal gravplatser och andra gravanläggningar av allmänt förekommande slag.

Kista

I förslaget till 3a kap. 3 § står *Om annat inte beslutas får stofrester också gravsättas i kista.*

Det är tveksamt om detta behöver regleras i denna paragraf. I paragrafen regleras inte på vilket sätt stoftrester ska gravsättas så vad betyder då ”*också i kista*”? Det är i detta sammanhang helt ointressant vilken inneslutning stoftresterna har när gravsättning sker. Det är sannolikt att texten om kista har en koppling till begravningsförordningens krav på vilket djup en kista ska gravsättas.

I stället för att göra denna koppling bör det i begravningsförordningens 11 § klargöras att det där avses gravsättning av stoft som inte genomgått någon begängelse.

Begravningsförordningens text till 11 § borde kunna formuleras:

	Förslag
10 § En kistgrav skall vara så djup att en kista som sätts ned i graven täcks av ett jordlager på minst en meter över kistans högsta del, gravkullen oräknad. Av 3 a kap. 2 § andra stycket begravningslagen följer att regeringen kan besluta att gravsättning får ske på ett annat djup än vad som anges i första stycket.	10 § Vid gravsättning av stoft ska graven vara så djup att en kista som sätts ned i graven täcks av ett jordlager på minst en meter över kistans högsta del, gravkullen oräknad

Med denna förändring kan det föreslagna andra stycket i utredningens förslag till 11 § kan därigenom utgå liksom sista meningen i 3 a kap 3 §. Används kista som inneslutning av stoftrester omfattas detta inte av 10 § i begravningsförordningen.

Lista över kvarvarande frågor

Den nuvarande begravningslagen innehåller ytterligare saker som borde åtgärdas i samband med en revidering av lagen. Tyvärr har dessa frågor inte legat inom utredningens direktiv att utreda.

Detta remissvar tar ändå upp några av dessa frågor med hopp om att de skulle kunna korrigeras vid den slutliga beredningen av det nya lagförslaget. Flera av dessa saker gör dock att det är svårt att hantera lagen vid praktisk användning.

Att återfå återlämnad eller återtagen gravrätt

Utredningen har föreslaget att någon som tillhör den personkrets som finns angiven i 7 kap. 11 och 14 §§ ska kunna begära att återfå en återlämnad gravrätt (7 kap. 12 §). Detta kräver dock ytterligare preciseringar.

På vilket sätt ska information om återlämnandet nå potentiella nya gravrättsinnehavare

Gravplatser med gravrätt kan endast återlämnas av gravrättsinnehavaren.

Upplåtaren har ingen skyldighet att göra släktutredning eller att informera andra anhöriga till gravrättsinnehavaren när gravrätten återlämnas.

Stockholms kyrkogårdsförvaltning skyltar gravplatser där gravrätten återlämnats för att den som besöker graven får reda på att gravrätten återgått till nämnden.

Hur ska upplåtaren agera om flera vill bli gravrättsinnehavare

Diskussionen om att någon som inte varit gravrättsinnehavare ska kunna få ta över gravrätten till en återlämnad gravrätt är intressant. I lagen binds ju all rätt att nyttja gravrätten till gravrättsinnehavaren. Här finns många frågor som är svåra att svara på. Hur ska upplåtaren agera om det är flera som vill förnya gravrätten. Vilka företrädesregler ska gälla? Om det varit gravrättsinnehavarens vilja att avsluta gravrätten vem har då rätt att ge gravrätten till någon annan?

Borde detta gälla även återtagna och förverkade gravrätter

Det som regleras i 7 kap. 12 § (rätt att återfå gravrätt) borde också gälla när upplåtaren inte hittar någon gravrättsinnehavare som vill förnya gravrätten (7 kap. 10 §), dödsboet inte anmäler ny gravrättsinnehavare och gravrätten därigenom upphör (7 kap 19 §,) och när gravrätten förverkas (7 kap 33 §).

När en gravplats återtas på grund att gravrättstiden gått ut eller på grund av vanvård går det ofta inte att hitta den som varit gravrättsinnehavare. Även här borde upplåtaren kunna återupplåta gravrätten till någon inom personkretsen enligt 7 kap. 11 och 14 §§. Många gånger är det inte gravrättsinnehavaren utan en anhörig till denne som fattar beslut om att ”behålla” eller återlämna gravrätten.

Upplåtelse av återgångsgravar

I Stockholm fattar kyrkogårdsnämnden beslut om att återta gravrätter i två fall. Dels där gravrätten gått ut och det inte gått att få tag på gravrättsinnehavaren dels när gravrätten förverkats.

När gravrätten upphör genom ett beslut i kyrkogårdsnämnden får dessa gravplatser inte återupplåtas förrän efter fem år efter beslutet.

Har gravrätten återlämnats i samband med att gravrättstiden gått ut får ny upplåtelse inte ske förrän ett år återlämnandet. Sker återlämnandet under gravrättstidens gång kan den återlämnade gravplatsen inte återupplåtas till någon annan förrän dels fredningstiden gått ut dels minst ett år förflutit sedan gravrätten återlämnades.

För att få en administrativt hanterbar praxis sätts alla dessa tidpunkter för möjlig återupplåtelse till den 1 januari året efter det att fem respektive ett år förflutit.

Förvaltningen har delegation att återlämna gravrätter eller förnya återtagna gravrätter så länge gravplatsen inte återupplåtits till någon annan innehavare. I Stockholm låter vi gravstenarna stå kvar tills en ny upplåtelse blir aktuell.

Gravplatsen sköts som gräsgrav utan planteringsyta. En skylt sätts ut att gravrätten återgått till nämnden. Gravrätt kan återupplåtas till alla som kan visa att de tillhör personkretsen enligt 7 kap. 11 och 14 §§.

Förnyelse av gravrätt.

I god tid innan gravrättstiden går ut ska upplåtaren erbjuda gravrättsinnehavaren en förnyelse av gravrätten (7 kap. 10 §). Det skulle behövas regler som anger vem som då ska få förnya gravrätten. Det är ofta så att den ursprunglige

gravrättsinnehavaren inte går att finna. I bästa fall kan förvaltningen komma i kontakt med någon anhörig.

När gravrättstiden är slut är, liksom vid återlämnande av gravrätt, frågan hur aktiv upplåtaren ska vara för att undersöka om någon anhörig vill överta eller förnya gravrätten.

Turordningsregler

Den nuvarande begravningslagen saknar egentlig reglering av hur huvudmannen/upplåtaren ska prioritera mellan olika anhöriga i de fall huvudmannen/upplåtaren ska fatta vissa beslut. Det gäller bl a vem som har företräde att utses som gravrättsinnehavare när dödsbodelägarna är oense (7 kap. 18 §) och vem som ska ha företräde till att återfå gravrätten till exempel enligt det nya förslaget (kap. 7 12 §).

De enda turordningsregler som finns står i 7 kap. 23 § och gäller vem som ska ges företräde till gravsättning när upplåtaren beslutar om detta i de fall som anges i 7 kap. 22 §. Dessa regler är dock mycket svåra att hantera i praktiken.

När någon avlidit och det blir tvist om den avlidne har rätt att bli gravsatt inom en gravplats går det oftast inte att använda paragrafen. Den som avlider först (enligt sista stycket i paragrafen) kommer troligen alltid att ges företräde.

Det vore bra om begravningslagen kunde få användbara företrädesregler i dessa tre fall: vem som ska ha företräde som gravrättsinnehavare, vem som ska ha företräde vid återupplåtelse/förnyelse av gravrätt och vem som ska ha företräde vid gravsättning inom en gravplats.

Makar, arvingar och dödsbo

Begravningslagen använder begreppen *makar och arvingar*. Lagtextens formulering har inneburit att Stockholms kyrkogårdsförvaltning vid tvister som överklagats till länsstyrelsen fått olika beslut beroende på hur olika handläggare där tolkar andra samlevnadsformer än giftermål.

Den ändring som gjorts av ärvdabalken efter det att begravningslagen togs fram har inneburit en annan betydelse av begreppet arvingar än vad som ursprungligen avsetts i begravningslagen. När en av makarna avlider och de endast har gemensamma barn är det bara den kvarvarande maken som är arvinge. Om den avlidne maken har särkullbarn är dessa också arvingar. Parets gemensamma barn är det däremot inte. Det kan göra att parets gemensamma barn inte har någon rätt medan särkullbarnen har det. De gemensamma barnen är efterarvingar och är enligt flera definitioner i juridiska publikationer inte heller dödsbodelägare.

Sedan de texter som finns i begravningslagen först formulerades har det också skett en stor förändring i synen på andra samlevnadsformer än giftermål mellan man och kvinna. Vi har fått nya lagar som reglerar samboskap, partnerskap och giftermål. Dessa nya relationer omfattas vanligen inte av begravningslagens ”maka och arvingar”.

I 7 kap 16 och 17 §§ används begreppet dödsbo. Mot bakgrund av annan lagstiftning blir dessa paragrafer svårtolkade. Det är inte helt självklart att de

personer som är närmast anhöriga enligt andra lagar ingår i kretsen dödsbodel-ägare.

Begravningslagen använder dessutom begreppet dödsbo som en personkrets och inte som en juridisk person eller förmögenhetsmassa.

Begreppen *make* och *arvingar* samt *dödsbo* bör av praktiska skäl bytas ut mot ett vidare begrepp som till exempel *anhörig* eller *närstående*.

Vem ska antecknas som gravrättsinnehavare

Av praxis brukar den som ordnar med en begravning antecknas som gravrättsinnehavare om de anhöriga inte speciellt anger vem som ska vara gravrättsinnehavare.

Denna praxis kan i vissa fall ställa till det i framtiden för de närmast anhöriga till den avlidne. Detta är särskilt tydligt när det av kulturella skäl är någon avlägsen släkting som tar hand om de praktiska arrangemangen vid begravningen för att låta de närmast anhöriga få ro med sin sorg. När de närmast anhörig efter sorgetiden ska börja utnyttja vad de tror är sin gravrätt som till exempel bestämma gravsten visar det sig att de egentligen inte har denna rätt. Det är den avlägsne släktingen som står antecknad som gravrättsinnehavare.

I dessa fall skulle det gå att ändra gravrättsinnehavare utan att slaviskt följa bestämmelserna i 7 kap. 11 §. Den ”felaktigt” antecknade gravrättsinnehavaren borde kunna betraktas som ”preliminär” och därigenom ge de närmast anhöriga rätt att själva när man upptäcker misstaget utse vem som ska vara gravrättsinnehavare. Ska man följa lagen helt konsekvent måste den som är antecknad som gravrättsinnehavare själv överlåta gravrätten. Förvaltningen har många fall där den som antecknats som gravrättsinnehavare och till vilken gravbrevet skickats inte förstått vad det inneburit, och kanske flyttat tillbaka utomlands. Ofta är det språksvårigheter som gör att man inte inser vad det betyder att vara utsedd till gravrättsinnehavare.

Upplåtelse respektive överlåtelse av gravrätt till juridisk person

I 7 kap. 4 § anges att huvudmannen får upplåta gravplats med gravrätt till juridisk person om det finns särskilda skäl för detta. Motsvarande regler finns inte i 7 kap. 11 § som behandlar överlåtelse av gravrätt. Här nämns bara fysiska personer.

Det behövs en harmonisering av 4 och 11 §§. Stockholms kyrkogårdsförvaltning har mot bakgrund av vad som står i 11 § varit tvungen att avslå begäran om överlåtelse av gravrätt till släktföreningar och –stiftelser som bildats för att ta hand om gravarna inom en släkt.

Gravrätt och gamla gravplatser

Många gravplatser har under tidernas lopp upplåtits genom ”köp” på evig tid. Ofta har det tillsammans med upplåtelsen skett en överenskommelse om ”evig” skötsel. När ny gravsättning ska ske inom dessa gravplatser eller någon vill överlåta eller återlämna gravrätten är det inte alltid lätt att veta hur huvudmannen rent juridiskt ska hantera dessa frågor. Den som står antecknad som gravrättsinnehavare är, om det är en fysisk person, ofta avliden sedan länge. Ofta står också gravrätten skriven på den först gravsattes dödsbo. Stockholms kyrkogårdsförvaltning har valt att i

dessa fall begära en fullständig släktutredning för att få fram vilka som har andelar i gravrätten genom arv. Det är en mycket arbetskrävande process som anhöriga som till exempel vill återlämna gravrätten har svårt att inse att de måste göra. Ibland väljer de helt enkelt att låta gravplatsen förfalla så att den kan tas tillbaka för vanvård.

I andra fall har det blivit strid om vem som ska få gravsättas eftersom personer hävdar att det endast är de primära familjebanden som ska gälla. Inga andra ska få bestämma över hur gravplatsen utnyttjas, smyckas och så vidare. Arvsprincipen innebär ju att även särkullbarn, ”sidolinjer” i familjen och ingifta personer kan vara delägare i gravrätten.

Huvudmannen borde i sådana här fall kunna ges befogenheter att i stil med 7 kap. 22 § få besluta i dessa fall. Huvudmannens beslut kan sedan eventuellt överklagas till länsstyrelsen.

Borgerlig huvudman

Stockholms stad har varit ansvarig för begravningsverksamheten för stadens invånare sedan 1886. Fram till år 1924 var dock stadens församlingar och därefter fram till år 1975 Stockholms stift representerade i kyrkogårdsnämnden. Den borgliga kommunen har under denna långa tid av samarbete mellan staden och Svenska kyrkan i Stockholm tagit över även andra uppgifter än dem som finns angivna i 9 kap. 6 §. De två viktigaste är ansvaret för byggande och förvaltning av sakrala begravningskapell och huvudansvaret för verksamheten i dessa kapell. Denna ansvarsfördelning innebar för stockholmarna fram till år 2000 att de betalade mer skatt till kommunen och mindre till sina respektive församlingar. Staden hade enligt kommunallagen rätt att ta beslut om till vad kommunalskatten fick användas till så länge likhetsprincipen följdes. Det vill säga att samma tjänster erbjöds alla invånare.

Stockholms kyrkogårdsnämnd har valt att inte förändra kommunallagens principer efter relationsändringen mellan kyrka och stat. Att behålla ansvarsfördelningen enligt tidigare tradition har gjorts av rent praktiska skäl även sedan begravningsavgift och inte kommunalskatt finansierar begravningsverksamheten för invånarna.

Diskussioner har dock förts inom staden och mellan staden och Stockholms stift för att undersöka om det skulle vara möjligt att hitta former för hur en ny uppdelning av ansvaret för begravningsverksamheten som helt följer begravningslagen skulle kunna gå till. En sådan reglering skulle innebära en ny kostnadsfördelning dels mellan staden och Svenska kyrkans församlingar dels mellan staden och de anhöriga till avlidna som inte är anslutna till Svenska kyrkan. Stadens församlingar skulle behöva höja sin kyrkoavgift och staden skulle ha möjlighet att ytterligare sänka begravningsavgiften. Problem finns också hur de tjänster som nämnden i dag erbjuder alla som använder stadens begravningslokaler och hur dessa tjänster ska betalas.

Nämnden har valt att tills vidare låta traditionen råda före begravningslagen och skulle välkomna en reglering i 9 kap. att staden i enlighet med kommunallagen får besluta vilka tjänster nämnden ska tillhandahålla alla invånare i staden.



Förvaltningens förslag

Förvaltningen föreslår att nämnden godkänner förvaltningens svar på remissen och överlämnar det till kommunfullmäktige som underlag för stadens svar på remissen.

Bilagor

Bilaga 1: Sammanfattning. (sid 17 – 28 i Begravningsutredningens betänkande
Några begravningsfrågor (SOU 2009:79)

Bilaga 2: Yttrande över begravningsutredningens betänkande SOU 2009:79
”Några begravningsfrågor”.