



PM 2010:35 RV (Dnr 001-2494/2009)

Några begravningsfrågor (SOU 2009:79)

Remiss från Kulturdepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande
Som svar på remiss av "Några begravningsfrågor" (SOU 2009:79) överlämnas och åberopas denna promemoria.

Föredragande borgarrådet Joakim Larsson anför följande.

Ärendet

Regeringen beslutade den 10 april 2008 att ge en särskild utredare i uppdrag att se över vissa frågor på begravningsområdet. I uppdraget ingick bl.a. att behandla tillsynsfunktionen enligt begravningslagen och begravningsförordningen samt begravningsombudens roll, frågan om variationer i begravningsavgiftssatserna, nya begrepp inom begravningsverksamheten och en alternativ begravningsmetod (dir. 2008:39). Särskild utredare har varit Hovrättspresidenten Kathrin Flossing.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och till kyrkogårdsnämnden.

Stadsledningskontoret konstaterar att de förslag till förändringar som föreslås inte innebär några större ekonomiska konsekvenser samt att eventuella ökade kostnader belastar begravningsavgiften och inte stadens budget. När det gäller fackfrågorna hänvisar stadsledningskontoret till kyrkogårdsnämndens synpunkter.

Kyrkogårdsnämnden anser att utredningens betänkande är väl skrivet, lätt att förstå och att de förslag till förändringar som lämnas är väl underbyggda och delar i huvudsak utredningens förslag. Nämnden framför dock några avvikande synpunkter, vilka i första hand gäller utredningens avsnitt om "Begrepp inom begravningsverksamheten".

Mina synpunkter

Utredningens betänkande är i huvudsak bra, väl formulerat och väl underbyggt. Jag instämmer i de synpunkter som lämnats av kyrkogårdsnämnden och vill i synnerhet uppmärksamma nämndens, från utredningens, avvikande synpunkter om "Begrepp inom begravningsverksamhet".

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

Som svar på remiss av ”Några begravningsfrågor” (SOU 2009:79) hänvisas till vad som anförts i denna promemoria.

Stockholm den 11 mars 2010

JOAKIM LARSSON

Bilaga

Några begravningsfrågor (SOU 2009:79), sammanfattning

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

ÄRENDET

Utredningen föreslår att för huvudmannen eller huvudmännen för begravningsverksamheten inom en kommun ska länsstyrelsen förordna ett begravningsombud, dock inte för de kommunala huvudmännen. Förslaget gäller således inte Stockholms stad.

Utredningen föreslår att länsstyrelserna ansvarar för tillsynen över begravningsverksamheten, ansvarar för utbildningen av begravningsombuden, kontrollerar begravningsombudens årsberättelser och entledigar dessa om begravningsombud inte anses lämplig för uppdraget. Begravningsfrågorna bör handläggas av väsentligt färre länsstyrelser än idag. Antalet bör inte överstiga de sju som koncentrationsutredningen föreslagit, snarare bör de vara färre.

Utredningen föreslår att den avgiftssats enligt vilken begravningsavgift ska betalas ska vara densamma inom en kommun, vilket är fallet i Stockholms stad.

Utredningen föreslår att 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.

Utredningen föreslår att rättsliga definitioner införs i begravningsförordningen av kistgravplats, urngravplats, kolumbarium och urnmur, kistmur, minneslund, kistminneslund, askgravlund samt askgravplats. Av definitionerna framgår bland annat om upplåtelsen sker med gravrätt eller inte. Begreppet ”begränsad gravrätt” införs i begravningslagen. Begränsningarna gäller rätten att bestämma över gravanordningen och gravplatsen samt skyldigheten att sköta gravplatsen.

Utredningen föreslår att 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 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. Det införs en obligatorisk tillståndsprövning enligt miljöbalken även för andra anläggningar än krematorier.

Utredningen föreslår att 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.

BEREDNING

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och till kyrkogårdsnämnden.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 5 februari 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Stadsledningskontoret konstaterar att de förslag till förändringar som föreslås inte innebär några större ekonomiska konsekvenser. Utredningens förslag om att lagstifta om att gravsättning ska ske inom en månad efter dödsfallet, kan om det genomförs, innebära ökade administrativa kostnader för kyrkogårdsnämnden med i storleksordningen 0,2-0,3 miljoner kronor per år. Eventuella ökade kostnader belastar begravningsavgiften och inte stadens budget.

Stadsledningskontoret får när det gäller fackfrågorna hänvisa till kyrkogårdsnämndens synpunkter på det som föreslås i utredningen.

Kyrkogårdsnämnden

Kyrkogårdsnämnden beslutade vid sitt sammanträde den 10 februari 2010 att

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

Kyrkogårdsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat den 10 februari 2010 har i huvudsak följande lydelse.

Nämnden anser att utredningens betänkande är välskrivet och de förslag till förändringar som lämnas är väl underbyggda. Det gör att utredningen är lättläst och lätt att förstå. Utredningen har fullgjort sina uppdrag vad avser de direktiv regeringen lämnat (dir. 2008:39 och dir 2009:51). Nämnden anser dock att utredningens uppdrag varit för begränsat för att ta fram underlag för en modern och lättanvänd begravningslag.

Nämnden delar i huvudsak utredningens förslag. I detta yttrande framför nämnden sina avvikande synpunkter på betänkandets olika avsnitt. Det gäller i första hand utredningens avsnitt om "Begrepp inom begravningsverksamheten".

Begravningsombuden

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

Länsstyrelsernas tillsyn över begravningsverksamheten

Huvuddelen av detta kapitel i betänkandet behandlar länsstyrelsernas tillsyn av de kyrkliga huvudmännen genom begravningsombuden. Länsstyrelserna har dessutom enligt begravningslagen och kulturminneslagen. (Lag om kulturminnen m.m. (1988:950) en mängd andra uppdrag. Nämnden anser att 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. Nämnden befarar att 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

Nämnden är ense med utredningen om att kompetens och effektivitet gynnas av att det på sikt tillskapas 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.

Nämnden anser förslaget att samma begravningsavgiftssats 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.

Nämnden anser att 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 anser nämnden att frågan om momsbefrielse för begravningsverksamhet hos alla huvudmän bör utredas.

Nämnden anser att det bör utredas vilka regler som ska gälla för de personer som efter ett långt yrkesliv i Sverige väljer att gravsättas utomlands och därigenom får betala ytterligare en gång för sin begravning.

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.

Nämnden anser att det är riktigt att låta Begravningsrådet vara det organ som får i uppdrag att samordna huvudmännens förslag till clearingtaxa till Kammarkollegiet.

Nämnden anser att 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.

Nämnden anser att 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

Nämnden anser att det är riktigt och viktigt att en ny begravningslag tydligt definierar på vilka olika sätt gravsättning får ske i Sverige. Utredningens förslag på vilka gravskick som ska tillåtas i framtiden är dock inte tillräckligt väl utrett.

Nämnden anser vidare att utredningen vid definition av begrepp inte klart skilt på vad som är *gravanläggningar* och vad som är *gravskick*.

De föreslagna begreppen askgravplats, askgravlund, kistmur, minneslund och kistminneslund är snarare typer av gravanläggningar än olika gravskick.

De exempel på redan använda begrepp som definieras som *gravskick* täcker inte in de varianter som redan används i dag.

Nämnden tror att det i framtiden finns 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 gravsatte osv.

Nämnden anser dessutom att det begränsade urvalet av nya begrepp i förslaget – trots vad utredningen skriver i sitt betänkande – innebär en risk att låsa utveckling och nytänkande inom begravningsverksamheten i framtiden.

Nämnden anser dessutom att det begränsade urvalet av nya begrepp i förslaget – trots vad utredningen skriver i sitt betänkande – innebär en risk att låsa utveckling och nytänkande inom begravningsverksamheten i framtiden.

Nämnden anser att lagen eller förordningen borde utformas så att de tillåter fortsatt utveckling av nya typer av *gravanläggningar* i Sverige.

Nämnden anser att lagen bör skapa en ram för hur gravsättning får ske och låta den som förvaltar begravningsplatsen genom ordningsföreskrifter för varje gravkvarter/ gravområde reglera hur gravsättning inom gravanläggningen ska detaljutformas inom lagens ram.

Nämnden anser att det i framtida lagstiftning göras en tydlig skillnad på vad som avses med termen *gravskick* och vad som avses med termen *gravanläggning*.

Nämnden anser att det vid gravsättning på begravningsplatser blir en tydligare skillnad mellan vad som är *gravskick* och vad som är *gravanläggning* om man med gravskick skiljer på

- 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 delas in i två delar beroende på om den avlidne gravsätts med eller utan begängelse (som aska/stoftrest eller som stoft).

Det fysiska uttrycket för på vilket sätt dessa *gravskick* används 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.

Nämnden anser att det är riktigt att i lagen införa en annan typ av upplåtelseform än *gravrätt* och *utan gravrätt*. Nämnden välkomnar utredningens förslag till en ny upplåtelseform benämnd *begränsad gravrätt*.

Nämnden anser dock att denna nya upplåtelseform borde ges en mer flexibel definition. Upplåtaren borde via ordningsregler för gravkvarter få fastställa de exakta reglerna.

Nämnden anser att det av begravningslagen på ett bättre sätt bör framgå att den nya upplåtelseformen *begränsad gravrätt* även innefattas när det i lagen står *gravrätt*.

Nämnden anser att det av författningstexterna också måste framgå att vad som regleras för *askgravplatser* även gäller för övriga upplåtelser med begränsad gravrätt som nischer i *kolumbarier, urn- och kistmurar*.

Nämnden anser att det i en *askgravlund* borde kunna gå att sprida askan och inte bara att askan grävs ner.

Nämnden anser att begreppet *särskilda gravplatser* bör definieras i begravningslagens definitionsparagraf (1 kap. 1 §).

Nämnden anser att utredningens förslag att införa regler för *intyg om gravsättning* inom *gravanläggningar* där gravsättning sker *utan gravrätt* är riktigt.

Nämnden anser att den information som utredningen föreslår ska ges vid förändringar inom *gravanläggningar* där gravsättning sker *utan gravrätt* måste ske på ett sätt som inte blir administrativt betungande för huvudmännen.

Nämnden anser att det är bra att begreppet *minneslund* definieras i begravningsförordningens 3 §. Det har länge funnits ett behov att få *minneslundens* anonymitet införd i författningstext.

Andra begängelseformer än kremering

Nämnden anser att utredningens förslag att genom ett regeringsbeslut möjliggöra nya begängelseformer är en riktig och elegant lösning på hur sådana ska kunna införas i Sverige.

Nämnden anser att det även i förslaget till lagreglering borde förtydligas hur själva godkännandet av en ny metod ska gå till.

Nämnden anser att 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.

Nämnden vill påpeka att det i samband med 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

Nämnden anser att det är viktigt att begravnings ceremoni och kremering sker inom en rimlig tid efter ett dödsfall. Nämnden har gett förvaltningen i uppdrag ge verka för att med de medel staden har möjlighet att påverka minska tiden mellan dödsfall och begravning. Det är dock tveksamt om det är riktigt 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.

Nämnden anser att det endast är 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.

Nämnden anser att det även bör finnas regler för hur skatteverket ska undersöka anledningen till ett eventuellt dröjsmål med gravsättning och kremering och vilka åtgärder skatteverket ska vidta.

Nämnden anser att det bör införas regler för vad det innebär att skatteverket ska underrätta kommunen (socialtjänsten) när gravsättning och kremering inte gjorts inom rätt tid.

Nämnden anser att det borde finnas regler för tvångsgravsättning av stoft på samma sätt som det finns för tvångsgravsättning av aska.

Ekonomiska konsekvenser

Nämnden är ense med utredningen att utredningens förslag till förändring av begravningslagstiftningen inte innebär några större ekonomiska konsekvenser för staden som huvudman för begravningsverksamheten.

Övrigt

Nämnden anser att den komplettering som gjorts av 6 kap. 3 § när det gäller nedgrävning av stoft även borde avse stoft som gravsatts i mausoleer och gravkammare där gravrätten upphört.

Nämnden anser att begravningsförordningens 11 § bör ändras så att paragrafen reglerar hur gravsättning av *stoft* och inte gravsättning av *kista* ska gå till. Därigenom kan vad som står i 3a kap. 3 § (*Om annat inte beslutas får stofresten också gravsättas i kista*) slopas. .

Nämnden anser att utredningens förslag i 7 kap. 12 § (*rätt att återfå en återlämnad gravrätt*) även borde gälla när upplåtaren inte hittar någon gravrättsinnehavare som vill förnya gravrätten (7 kap. 10 §), när dödsboet inte anmäler ny gravrättsinnehavare och gravrätten därigenom upphör (7 kap. 19 §.) samt när gravrätten förverkas (7 kap. 33 §).

Nämnden anser att det i begravningslagen bör införas tydliga företrädesregler som anger 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 §) samt vem som ska få förnya gravrätten när gravrättstiden är slut är eller då gravrätten återtagits på grund av vanvård. De 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.

Nämnden anser att det bör förtydligas vem som har rätt att återfå gravrätt om det varit gravrättsinnehavarens uttryckliga vilja att avsluta gravrätten.

Nämnden anser att den nuvarande begravningslagen använder begreppen *make* och *arvingar* samt *dödsbo* i en mot annan lagstiftning avvikande betydelse och föreslår att de av praktiska skäl byts ut mot ett vidare begrepp som till exempel *anhörig* eller *närstående*.

Nämnden anser att det i dessa fall skulle gå att ändra gravrättsinnehavare utan att slaviskt följa bestämmelserna i 7 kap. 11 §. Om någon i samband med ordnande av begravnning "felaktigt" antecknats som gravrättsinnehavaren borde denne kunna betraktas som "preliminär" och därigenom ge de närmast anhöriga rätt att själva, när man upptäcker misstaget, utse vem som ska vara gravrättsinnehavare.

Nämnden anser att reglerna om att upplåta (7 kap. 4 §) och överlåta (7 kap. 11 §) gravplats med gravrätt till juridisk person bör göras likalydande. I dag tillåts att gravrätt upplåts till juridisk person men överlåtelse får endast ske till fysiska personer.

Många gravplatser har under tidernas lopp enligt tidigare lagstiftning 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 varit en fysisk person, ofta avliden sedan länge. Ofta står också gravrätten skriven på den först gravsattes dödsbo. Nämnden 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. Nämnden anser att upplåtaren borde ges befogenheter att i stil med 7 kap. 22 § få besluta hur gravrätten ska få nyttjas får gamla gravplatser det inte finns en aktuell gravrättsinnehavare antecknad i gravboken i de fall det blir tvist om detta. Huvudmannens beslut kan sedan eventuellt överklagas till länsstyrelsen.